

WISO

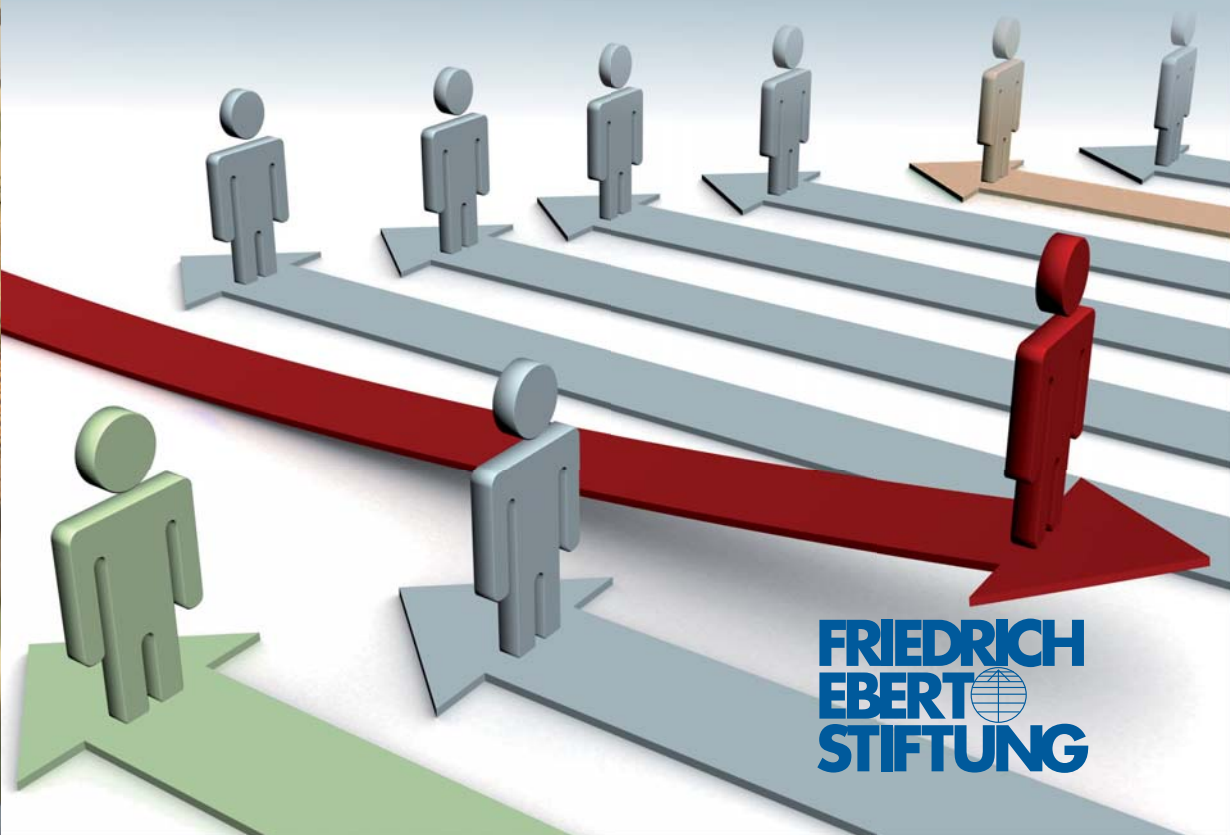
Juli 2014

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen

Am Beispiel des
Luftverkehrssteuergesetzes





Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

**Kommunikationsstrategien
zur Beeinflussung
von Gesetzesinitiativen**
Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes

Klaus Kamps

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Vorwort	5
1. Einleitung, zentrale Befunde und Vorgehensweise	6
2. Ergebnisse	8
2.1 Argumentationsrahmen in der Berichterstattung	8
2.2 Sprecher in der Berichterstattung	12
2.3 Qualitative Befunde	18
2.3.1 Die politische Debatte	18
2.3.2 Die mediale Debatte	20
3. Diskussion und Fazit	24
Anhang	26
A: Medien, Politik, Politikfelder: Skizze des theoretischen Hintergrundes	26
B: Methode	28
B.1 Hintergrund: Das Luftverkehrssteuergesetz	28
B.2 Akteursanalyse und Auswahl der Befragten	28
B.3 Medieninhaltsanalyse	29
B.4 Qualitative Interviews	29
C: Gesamtübersicht: Sprecher in der Berichterstattung/Frames	30
Literaturverzeichnis	33
Der Autor	36

Dieses Diskussionspapier wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | Gestaltung: Werbestudio Zum weissen Roessl | Lektorat: Sönke Hallmann | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | Titelbild: S. Noé/Sergey Ilin – Fotolia.com | ISBN: 978-3-86498-622-2

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Phasen der Berichterstattung/Artikel zum Luftverkehrssteuergesetz	9
Abbildung 2: Zentrale Frames im Zeitverlauf	11
Abbildung 3: Zentrale Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf	12
Abbildung 4: Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – Passagierzahlen	13
Abbildung 5: Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – Flugzahlen	14
Abbildung 6: Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – finanzielle Lage der Unternehmen	15
Abbildung 7: Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – Verbraucherinnen und Verbraucher	16
Abbildung 8: Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – Staatshaushalt	17
Tabelle 1: Frames im Zeitverlauf	10
Tabelle 2: Akteurinnen und Akteure und ihre Argumente	30

Vorwort

Viele Institutionen und Unternehmen versuchen politische Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Um dies zu erreichen, bedienen sie sich unterschiedlicher Maßnahmen. Neben der direkten Beeinflussung durch die Vermittlung von Informationen/Standpunkten in persönlichen Gesprächen mit politischen Entscheiderinnen und Entscheidern gibt es die indirekte Ansprache mittels Beiträgen in Zeitungen oder das Lancieren von Informationen für Journalistinnen und Journalisten in der Hoffnung, einen entsprechenden Beitrag in den Medien zu erhalten.

Wie Kommunikation im Umfeld einer Gesetzesinitiative abläuft und welche Rolle die Medien dabei spielen, hat Klaus Kamps in einer umfangreichen Studie ausgewertet. Sie analysiert, welche Akteurinnen und Akteure am Diskurs teilnehmen, wie sie ihre Argumente im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess positionieren und welchen Einfluss sie auf den politischen Diskurs nehmen.

Am Beispiel der Kommunikation bei der Einführung des Luftverkehrssteuergesetzes zeigt der Autor auf, dass Medien und Interessenvertreter nur bedingt Einfluss auf politische Entscheidungen haben. Zugleich wird deutlich, dass die Berichterstattung sich nur sehr begrenzt von

der Politik und den Interessenverbänden beeinflussen lässt und dass Unternehmen besser als Verbände mit ihren Botschaften in den Medien durchdringen.

Im Falle der Luftverkehrssteuer ist der Versuch gescheitert, mit einer Medialisierung und direkten Gesprächen den Gesetzesentwurf zu stoppen oder substantiell zu ändern. Die Studie zeigt, dass kurze Zeithorizonte, Alternativlosigkeit und hohe Fachlichkeit/Komplexität die Lobbyarbeit erschweren. Zerstrittenheit und nicht abgestimmte Kommunikationsstrategien behindern die Durchsetzung von Lobbyinteressen ebenfalls. Es wird auch deutlich, dass mittels Agendasetting ein Thema zwar in die Öffentlichkeit gebracht werden kann, dies aber für die Durchsetzung von bestimmten Interessen nur von sehr begrenzter Wirkung ist. Viel wichtiger als die offizielle Kommunikation und das „Spiel über Bande“ ist demnach das inoffizielle direkte Gespräch.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

René Bormann

Leiter des Arbeitskreises
Innovative Verkehrspolitik

1. Einleitung, zentrale Befunde und Vorgehensweise

Im Juni 2010 verabschiedete die Bundesregierung ein auf vier Jahre angelegtes Konsolidierungspaket im Umfang von rund 80 Milliarden Euro. In dem korrespondierenden Haushaltsbegleitgesetz wurden – neben anderen Maßnahmen – auch Regelungen für ein Luftverkehrssteuergesetz (LuftVStG) getroffen: Ab Januar 2011 sollten die Fluggesellschaften für jeden in Deutschland startenden Passagier eine je nach Flugziel gestaffelte Gebühr entrichten. Nach einer Evaluation wurde die Gebühr zum 1.1.2012 etwas gesenkt. Gründe für die Absenkung lagen in der Einführung des Emissionshandels für Fluglinien und darin, dass der Emissionshandel die Luftfahrtindustrie maximal mit einer Milliarde Euro belasten sollte – eine Belastung, die bei Weitem nicht erreicht wird.

Gegenstand dieser Studie ist die verkehrspolitische Diskussion, die um diesen als Ticketsteuer bekannten Konsolidierungsbeitrag geführt wurde. Insbesondere konzentriert sich die Studie auf den Einfluss von Lobby- und Verbändekommunikation, von erfolgreichen oder weniger erfolgreichen *Argumentationsstrategien* der öffentlichen wie nicht öffentlichen Kommunikation (sogenannte *Framing-Strategien*). Realisiert wurde ein Mehrmethodendesign. Es bezieht eine Inhaltsanalyse von neun regionalen und überregionalen Tageszeitungen und politischen Magazinen im Zeitraum vom 8.6.2010 bis zum 15.1.2012 mit ein, sowie Interviews mit 39 verkehrspolitischen Akteurinnen und Akteuren. Dazu zählen Verbändevertreterinnen und -vertreter, Politikerinnen und Politiker, Ministerialbeamtinnen und -beamte, wissenschaftliche Expertinnen und Experten sowie Journalistinnen und Journalisten.

Im Kern handelt es sich hierbei um einen kommunikationswissenschaftlichen Beitrag zur Politikfeldforschung an der Schnittstelle von politischem Verhandlungs- und medialem Darstellungssystem. Während konventionelle Lobby- oder Verbändeforschung sich überwiegend auf

(machtpolitische) Einflusstrukturen stützen, konzentriert sich diese Analyse, auch im Zeitverlauf, auf den Vergleich der medial vermittelten bzw. in den Medien dargestellten Argumentationsmuster mit den von den Akteuren selbst beschriebenen Thematisierungsstrategien, z. B. durch informelle Kommunikation. Diese Studie legt die Annahme zugrunde, dass kommunikative Faktoren eben *auch* eine Rolle spielen in der Frage, warum sich eine bestimmte politische Problemlösung, hier in Form eines Gesetzes, durchsetzt, und alternative Herangehensweisen außen vor bleiben.

Die wichtigsten Befunde knapp umrissen:

1. Den Akteuren und Interessensvertretern der Wirtschaft gelang es nur marginal, ihre Argumentation im politischen System einflussreich zu platzieren. Die Regierungspolitik agierte anfangs unbeeindruckt von den Argumenten der Unternehmens-, Branchen- und Verbändevertreterinnen und -vertreter. Da es sich um ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz handelte und die Zuständigkeit des Vorgangs beim Bundesfinanzminister lag, der das Gesetz ad hoc und im Paket präsentierte, hatten Unternehmens- und Verbändevertreterinnen und -vertreter offenbar Schwierigkeiten, Einwände wirksam anzubringen (Einflussnahme scheint allerdings in der Evaluationsphase möglich).
2. Der mediale Einfluss auf das *politische* System im Kontext dieses Vorgangs wird hier als gering eingeschätzt. Eine Anpassung der verkehrspolitischen Akteurinnen und Akteure an Medienlogiken war allenfalls in routinierten Kommunikationshandlungen wie Pressemitteilungen oder Pressekonferenzen gegeben. Explizit *strategische* Kommunikation über und mit den Medien, etwa durch „Testballons“, einem „Über-Bande-Spielen“ u. Ä., konnte nicht dokumentiert werden.

3. Die *mediale* Politikdarstellung orientierte sich zwar an der politischen Agenda und an den Argumenten der Diskussion, jedoch zeigten sich die Journalistinnen und Journalisten in ihren Argumentationsdarstellungen und Wertungen weitgehend abwägend. Vor allem der Umstand, dass die von dem Gesetz betroffenen Akteurinnen und Akteure unterschiedliche Argumentationslinien verfolgten und in Teilen zunächst nicht durch einen etablierten Verband vertreten wurden, dürfte dazu beigetragen haben, dass die öffentliche Diskussion um die sogenannte Ticketsteuer sehr heterogen ausfiel – wenngleich mit Schwerpunkten in Phasen.
4. Das überragende, alles vereinnahmende Argument der Regierung – der Konsolidierungsbeitrag als solcher (wer ist schon gegen Konsolidierung?) – war nur kurz nach dem Kabinettsbeschluss in den Medien von erkennbarer Bedeutung. Das dürfte vornehmlich daran liegen, dass Akteure des politisch-administrativen Systems in der konkreten *medialen* Politikvermittlung weit weniger als *Sprecher*¹ in Erscheinung traten und dies nach eigenen Angaben auch nicht weiter forcierten.
5. Als Sprecher der Gegenargumente wurden von den Journalistinnen und Journalisten medial insbesondere die zentral vom Gesetz betroffenen Unternehmen herangezogen; im vorliegenden Fall konnten sie dann auch ihre Argumente deutlicher platzieren als etwa Verbände- und Branchenvertreterinnen und -vertreter.
6. Die in der Studie befragten Akteurinnen und Akteure der Interessensgruppen bzw. von betroffenen Unternehmen äußerten nahezu unisono eine *Medienorientierung* (im Sinne eines Agenda Building), schätzten aber gleichzeitig den medialen Einfluss als marginal ein und verwiesen auf die überragende Bedeutung *informeller* Kommunikation.
7. Aufgrund der Paketlösung und der finanzpolitischen Grundsatzentscheidung der Bundesregierung und des extrem kurzen Zeithorizontes nach dem Kabinettsentscheid war es nicht mehr möglich, auch nicht durch öffentliche Kommunikation, die Regierungsinitiative nachhaltig zu beeinflussen. Erst im Vorfeld der Überlegungen zur Senkung der Steuer ist eine von den Unternehmen forcierte, aber als nicht hinreichend qualifizierte öffentliche Kommunikation erkennbar, die die informelle Kommunikation (die zur Senkung der Steuer beitrug) begleitete.

Zum Vorgehen in diesem Beitrag:

In dieser Studie steht die Darstellung der Ergebnisse (Kapitel 2) im Vordergrund. Im Wesentlichen werden hier die Befunde der Inhaltsanalyse (Argumente und ihre Sprecher) diskutiert und auf die Befragung zur Wahrnehmung der politischen und der medialen Debatte eingegangen. Die in der wissenschaftlichen Berichterstattung üblichen Abschnitte zum theoretischen Hintergrund und zum methodischen Vorgehen werden für die interessierte Leserschaft in den Anhang gesetzt. Dafür werden zu Beginn der einzelnen Ergebnisabschnitte wichtige Begriffe oder Konzepte kurz erläutert, soweit dies nötig erscheint. Zudem werden die wichtigsten Erkenntnisse der einzelnen Passagen in kurzen Zwischenfazit festgehalten.

¹ Eine Definition zu „Sprecher“ wird in Kapitel 2.2. gegeben.

2. Ergebnisse

Die Darstellung der Befunde konzentriert sich auf drei zentrale Aspekte: erstens auf die öffentliche Kommunikation in Form von Argumenten, den Argumentationsrahmen, auch *Frames*² genannt, die in den hier untersuchten Medien überhaupt publiziert und vorgetragen werden (2.1); zweitens auf die *Träger* dieser Argumente, die Sprecher, die einen *Frame* in dieser öffentlichen Kommunikation platzieren (2.2); drittens auf die (informelle) Kommunikation auf der Hinterbühne der Verkehrspolitik, konkret die Auswertung der Interviews mit Blick auf die ersten beiden Aspekte und den Gesichtspunkt der Bewertung des politischen und medialen Diskurses durch die Befragten (2.3).

2.1 Argumentationsrahmen in der Berichterstattung

Zunächst zeigt eine einfache Auszählung im Zeitverlauf verschiedene Phasen der Berichterstattung über das Gesetz (Abb. 1) auf: Die erste Phase, die *Implementierungsphase*, beginnt gleich nach Kabinettsbeschluss und dauert etwa von Juni bis Dezember 2010, mit einer vor allem im Vergleich sehr intensiven Berichterstattung. Die *Latenzphase* folgt von Januar bis Juni 2011 mit geringer Intensität und nur wenigen Spitzen. Schließlich folgt die *Evaluierungsphase* von Juli 2011 bis Januar 2012 mit einer wieder anziehenden, mit Spitzen versehenen Berichterstattung, die dann mit der Änderung der Gebührenstaffelung zum Januar 2012 wieder abfällt. Die Quantität der *öffentlichen* Kommunikation

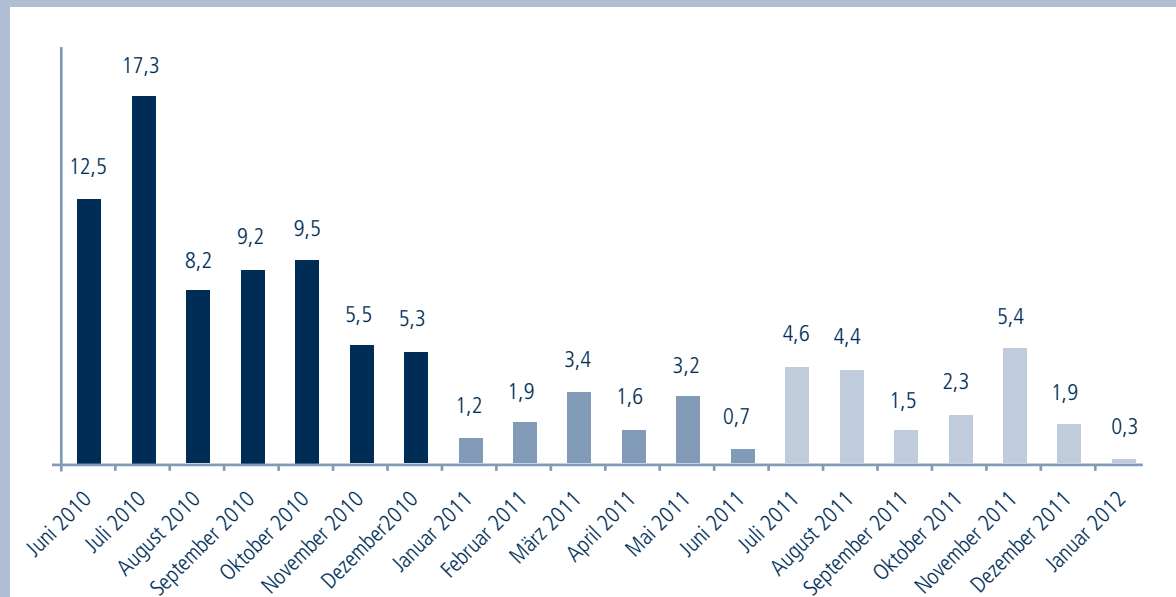
folgt damit dem politischen Prozess: eine intensive Phase gleich nach dem Kabinettsbeschluss, die zur Implementierung des Gesetzes weiter verflacht; dann eine Zeit niedriger Beschäftigung mit dem Thema und schließlich mit Blick auf die angedachte Gebührenänderung ein neuerlicher Anstieg.

Diese Phasen lassen sich mit Blick auf einzelne Argumentationen inhaltlich beschreiben. Die erste Phase der Berichterstattung ist orientiert an Verbraucherinnen und Verbrauchern und Passagierinnen. Am häufigsten genannt wurde mit 17,4 Prozent (Anteil in dieser Phase) das Problem, die Steuer habe Einfluss auf das Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher, das Argument „Einfluss auf die Passagierzahlen“ folgt mit 15,8 Prozent. Interessanterweise spielt schon in dieser Phase das Argument „Steuereinnahmen für den Staat“ mit rund zehn Prozent eine nachgeordnete Rolle, obwohl doch gerade dies der Grund für das Gesetz war. Das liegt vornehmlich daran, dass zu dieser Zeit die Fluglinien und die Flughäfen deutlich als direkt oder indirekt zitierte Akteurinnen und Akteure dominierten. Sie sind in fast 40 Prozent der Fälle auch Sprecher des jeweiligen Arguments, während politische Akteurinnen und Akteure überwiegend auf die positiven Effekte für den Staatshaushalt verweisen (vgl. 2.2). Während diese Gegenüberstellung vielleicht zu erwarten war, fällt für diese erste Phase auf, dass das aus unternehmerischer Sicht wichtige Argument, ein Rückgang der Passagierzahlen würde die finanzielle Lage der Unternehmen

² Die politische Kommunikationsforschung versteht (wenngleich in Nuancen unterschiedlich) unter einem *Frame* einen Argumentationsrahmen, der, im Wortlaut unterschiedlich, im Sinn zusammenhängende Argumente erfasst und dabei im Kern vier Elemente einer solchen Argumentation unterscheidet, die innerhalb eines solchen Rahmens integriert werden: Problemdefinition, Verantwortungszuschreibung, Bewertung und Handlungsanweisung. Ein Beispiel aus der vorliegenden Analyse: Im *Frame* „Passagierzahlen“ werden solche Argumente gebündelt, die sich explizit auf den durch das LuftVStG möglicherweise evozierten Rückgang von Passagierzahlen beziehen (= Problemdefinition, sie ist der Ausgangspunkt des *Frames*); möglicherweise schließt sich dem (nicht notwendigerweise) auch eine explizite Beurteilung („das geht gar nicht“) an, eine Handlungsanweisung („die Bundesregierung muss das sofort zurücknehmen“) oder der Verweis auf Verantwortliche („das Kabinett ...“).

Abbildung 1:

Phasen der Berichterstattung/Artikel zum Luftverkehrssteuergesetz



Anmerkung: Anteil der Artikel an der Gesamtberichterstattung in Prozent, N=619.
Quelle: Eigene Darstellung.

unmittelbar betreffen, in dieser Zeit relativ betrachtet beinahe marginal auftaucht, ebenso wie Argumente zum internationalen Wettbewerb, zur volkswirtschaftlichen Lage oder die Umwelt betreffend (jeweils rund vier bis fünf Prozent). Diese Phase kennzeichnet sich zudem noch im Vergleich zu den folgenden als die inhaltlich heterogenste.

Die zweite Phase (Januar bis Juni 2011) fällt deutlich weniger intensiv aus; hier wird im Untersuchungszeitraum am wenigsten berichtet, was sicher daran liegt, dass in dieser Phase das Gesetz beschlossen ist und noch kein neuerlicher Grund zur Berichterstattung (etwa Urlaubs- und Reisezeit) gegeben ist. Diese Phase ist inhaltlich durch eine leichte Dominanz des Argumentes geprägt, das Gesetz habe Einfluss auf die Passagierzahlen (19,8 Prozent), gefolgt von dem unterstellten Einfluss auf die Unternehmenszahlen (18,3 Prozent). Dieses Argument rückt also in dieser Phase geringerer Berichterstattung etwas in den Vordergrund, was vornehmlich einerseits an einem „Hoch“ dieses Frames im Mai 2011 liegt, sowie andererseits daran, dass zu jener Zeit die

Unternehmen erstmals erste Zahlen zu den Auswirkungen des Gesetzes präsentieren konnten.

In der dritten Phase (Juli 2011 bis Januar 2012) erreicht dann das Argument zur finanziellen Lage der Unternehmen Spitzenstatus und wird mit rund 20 Prozent zum meistgenannten. Es koppelt an das Argument an, die Gebühr würde zu einem Rückgang der Passagierzahlen führen. Das zentrale staatliche Argument des Beitrags zum Staatshaushalt verschwindet praktisch gänzlich von der medialen Bühne. Interessanterweise zielen in dieser Zeit dann rund zwei Drittel (69 Prozent) der explizit genannten Forderungen oder Handlungsempfehlungen auf eine Abschaffung oder zumindest Senkung der Gebühr.

Tabelle 1 stellt das Vorkommen der wichtigsten acht Frames im Zeitverlauf tabellarisch dar. Auffällig wird auch hier noch einmal, dass sich im Kern über den gesamten Zeitraum hinweg lediglich fünf zentrale Argumentationsrahmen herausbilden: „Passagierzahlen“, „Flugzahlen“, die „finanzielle Lage der Unternehmen“, „Verbraucherinnen und Verbraucher“ und mit einigem Abstand der Beitrag des Gesetzes zur „Kon-

solidierung des Staatshaushalts“.³ Vor allem der von der Regierung zu Anfang eingebrachte Aspekt der Umweltpolitik (durch eine Form der Mobilitätssteuer) wird in der journalistischen Darstellung nur eingangs berücksichtigt, also in

der Phase hoher inhaltlicher Heterogenität, und verschwindet dann nahezu gänzlich.

Diese fünf zentralen Frames sollen noch einmal im Zeitverlauf grafisch dargestellt werden (vgl. Abb. 2).

Tabelle 1:

Frames im Zeitverlauf

Anmerkung: n und Anteil des Frames innerhalb des jeweiligen Monats; das „Spitzenframe“ des Monats ist hervorgehoben.

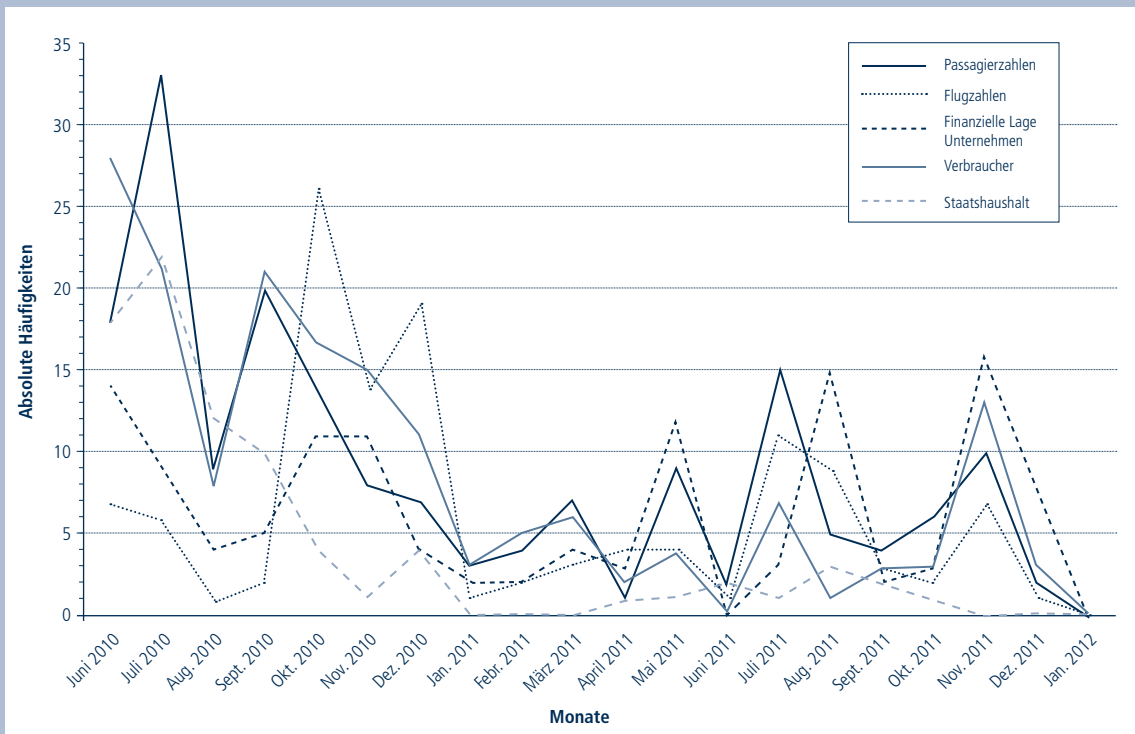
Gültig		Passagierzahlen		Flugzahlen		finanz. Lage Unternehmen		Verbraucher		nationaler Wettbewerb		Staatshaushalt		Arbeitsplätze		Umwelt		Monat Gesamt (100%)
		Häufigkeit %		Häufigkeit %		Häufigkeit %		Häufigkeit %		Häufigkeit %		Häufigkeit %		Häufigkeit %		Häufigkeit %		Häufigkeit
	Juni 2010	18	17,14	7	6,67	14	13,33	28	26,67	4	3,81	18	17,14	8	7,62	8	7,62	105
	Juli 2010	33	24,09	6	4,38	9	6,57	21	15,33	21	15,33	22	16,06	15	10,95	10	7,30	137
	Aug. 2010	9	16,98	1	1,89	4	7,55	8	15,09	5	9,43	12	22,64	10	18,87	4	7,55	53
	Sept. 2010	20	27,4	2	2,74	5	6,85	21	28,77	3	4,11	10	13,70	8	10,96	4	5,48	73
	Okt. 2010	14	16,67	26	31,00	11	13,10	16	19,05	8	9,52	4	4,76	3	3,57	2	2,38	84
	Nov. 2010	8	14,55	14	25,45	11	20,00	15	27,27	3	5,45	1	1,82	1	1,82	2	3,64	55
	Dez. 2010	7	13,72	19	37,25	4	7,84	11	21,57	1	1,96	4	7,84	5	9,80	0	0,00	51
	Jan. 2011	3	30,00	1	10,00	2	20,00	2	20,00	1	10,00	0	0,00	1	10,00	0	0,00	10
	Feb. 2011	4	26,67	2	13,33	2	13,33	5	33,33	1	6,67	0	0,00	1	6,67	0	0,00	15
	März 2011	7	25,93	3	11,11	4	14,81	6	22,22	1	3,70	0	0,00	5	18,52	1	3,70	27
	Apr. 2011	1	7,69	4	30,77	3	23,1	2	15,38	0	0,00	1	7,69	1	7,69	1	7,69	13
	Mai 2011	9	28,13	4	12,5	12	37,5	4	12,5	0	0,00	1	3,13	2	6,25	0	0,00	32
	Juni 2011	1	25,00	1	25,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	50,00	0	0,00	0	0,00	4
	Juli 2011	15	31,91	11	23,40	3	6,38	7	1,49	2	4,55	1	2,13	5	10,64	3	6,38	47
	Aug. 2011	5	12,82	9	23,08	15	38,46	1	2,56	1	2,56	3	7,69	2	5,13	3	7,69	39
	Sept. 2011	4	30,77	3	23,08	2	15,38	3	23,08	0	0,00	2	15,38	1	7,69	0	0,00	13
	Okt. 2011	6	40,00	2	13,33	3	20,00	3	20,00	0	0,00	1	6,67	0	0,00	0	0,00	15
	Nov. 2011	10	16,95	7	11,86	16	27,12	13	22,03	2	3,39	0	0,00	10	16,95	1	1,69	59
	Dez. 2011	2	11,76	1	5,88	8	47,06	3	17,65	0	0,00	0	0,00	3	17,65	0	0,00	17
	Jan. 2012	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	100,00	1

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Zur Differenzierung dieser zentralen Frames: Bei den „Passagierzahlen“ ging es vornehmlich um einen möglichen Rückgang dieser Zahlen aufgrund der Steuer, auch durch eine Abwanderung in Nachbarstaaten; der eng damit verwandte Frame der „Flugzahlen“ betrifft das Streichen von Flügen oder das Verlegen von Flügen ins Ausland; der Einfluss auf die „finanzielle Lage der Unternehmen“ umfasst nicht nur schlicht Umsatzeinbußen, sondern auch Standortfragen; der Frame „Verbraucherinnen und Verbraucher“ nimmt neben der Frage des Anstiegs der Ticketpreise auch Assoziationen zur sozialen Gerechtigkeit auf; schließlich umfasst das fünfte Hauptframe „Staatshaushalt“ solche Äußerungen, die den Spareffekt im Kontext des Bundesetats und das Konsolidierungspaket explizit thematisieren.

Abbildung 2:

Zentrale Frames im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung.

Zum einen folgen die wichtigsten Argumentationsmuster den schon beschriebenen Phasen der Berichterstattung; zum anderen kristallisieren sich insbesondere drei zentrale Befunde heraus:

- Das Kernanliegen des Gesetzes, Steuereinnahmen zu generieren, wird lediglich im unmittelbaren Nachgang zum Kabinettsbeschluss diskutiert. Das bedeutet allerdings nicht, dass der steuerpolitische Kontext in der Folge verloren ginge, er wird aber nicht oder eben nur marginal aufgegriffen. Er läuft als selbstverständlicher Horizont staatlichen Handelns mit.
- Ein ähnlicher Verlauf zeigt sich beim „Verbraucherinnen und Verbraucher“-Frame; er wird eingangs diskutiert, verliert dann aber deutlich an Bedeutung.

Interessanterweise bildet die soziale Kategorie „Verbraucherinnen und Verbraucher“ sogar unter Berücksichtigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für den gesamten Zeitraum nur rund zehn Prozent der in den Printartikeln genannten Betroffenen des Gesetzes. Demgegenüber werden, wenn von Betroffenen gesprochen wird, in rund drei Vierteln aller Fälle die Fluglinien oder die Flughäfen genannt. Die geringe Zahl der „Verbraucherinnen und Verbraucher“ dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass deren Betroffenheit unmittelbar einsichtig ist und nicht weiter erwähnt wird, während die Folgen für Fluglinien und Flughäfen weitaus häufiger eine gesonderte Erwähnung erfahren.

- „Passagierzahlen“, die „finanzielle Lage

der Unternehmen“ und etwas schwächer die „Flugzahlen“ bilden die konstantesten Argumente. Während diese Frames in der ersten Phase der Berichterstattung relativ betrachtet noch gleichbedeutend mit anderen Frames behandelt werden, setzen sie sich in der letzten Phase just zu dem Zeitpunkt, als über die Veränderung der Gebühr diskutiert wird, innerhalb der öffentlich-medialen Kommunikation durch und marginalisieren andere Argumente – wie gesagt, nicht durch einen Anstieg, sondern durch eine Verringerung der anderen Frames. Die Diskussion wird in der letzten Phase also weitaus homogener, dafür aber mit geringerer Intensität geführt.

Zwischenfazit:

Die printmediale Diskussion rund um das LuftVStG erweist sich allein in der Phase kurz

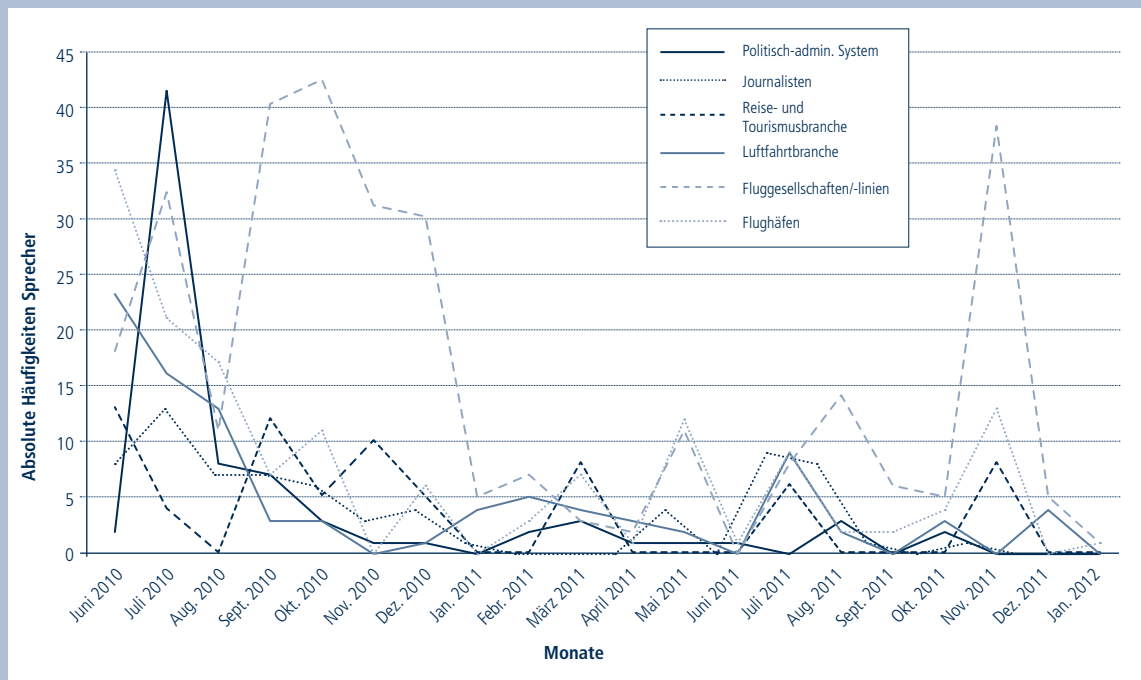
nach dem Kabinettsbeschluss als vielfältig, kanalisiert sich dann aber rasch auf einige zentrale Argumente. Interessanterweise spielt dabei auch das staatliche Power-Argument der Haushaltskonsolidierung nur anfangs eine Rolle. Ähnliches gilt für die Frage der Verbraucherinnen und Verbraucher, die latent als Betroffene mitgedacht werden, aber eben nicht im Zentrum der Diskussion stehen. Hier werden vornehmlich solche Argumente platziert, die auf die Flughäfen und die Airlines als Unternehmen abheben – in der Relation besonders stark im Vorfeld der Senkung der Gebühr.

2.2 Sprecher in der Berichterstattung

Neben den eigentlichen Argumenten sind für die Beschreibung und Analyse eines solchen Gesetzesdiskurses die Sprecher der Argumente von Relevanz. Hier können 15 Sprechergruppen unterschieden werden. Mit „Sprecher“ ist dabei nicht im Wortsinn eine Person gemeint, die z. B. für

Abbildung 3:

Zentrale Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung.

ein Unternehmen spricht (was gleichwohl der Fall sein kann), sondern eine dem Argument zuzuordnende Quelle, gleichgültig ob es sich dabei um eine direkte oder eine indirekte Zitation handelt.

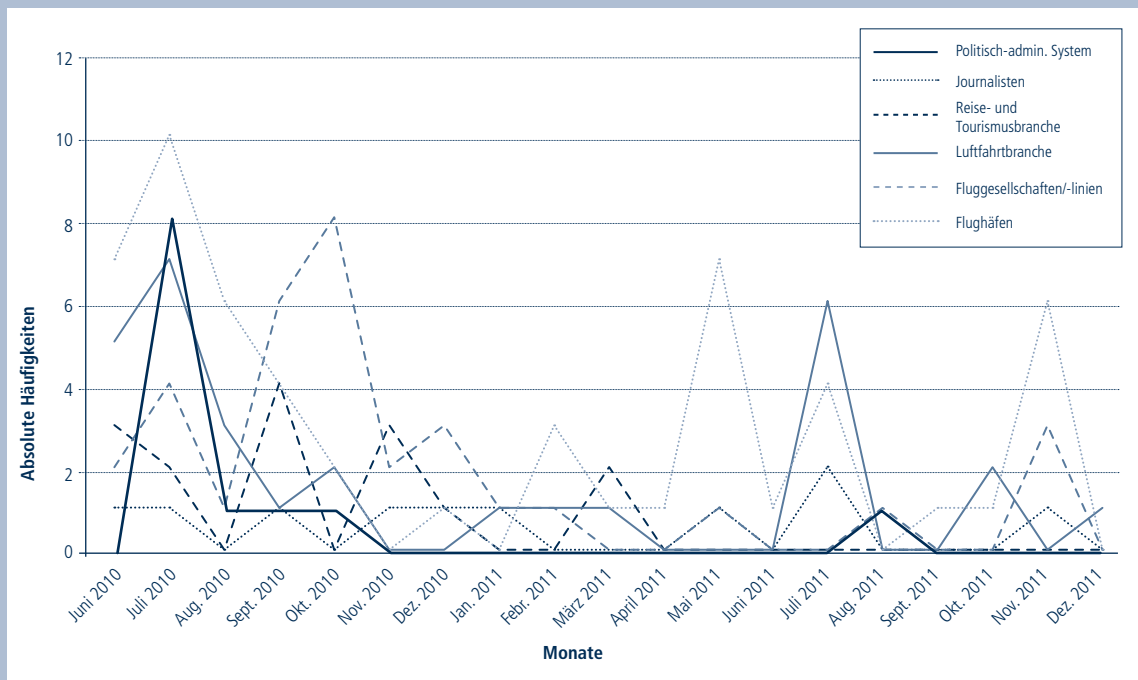
Das Argumentationsverhalten der Sprecher wird im Detail in Anhang C tabellarisch dokumentiert und kommentiert. Welche Sprecher genau welche der 16 unterschiedenen Argumentationsrahmen nutzten, kann dort nachgeschlagen werden. Im Folgenden soll sich die Darstellung auf die zentralen Sprecher und die zentralen Argumente fokussieren. Insgesamt dominieren die Vertreterinnen und Vertreter der Fluglinien, der Flughäfen, der Branchenverbände einschließlich der Reise- und Touristenverbände sowie Journalistinnen und Journalisten und Akteurinnen und Akteure des politisch-administrativen Systems (z. B. Ministeriumssprecher) die Diskussion. Auf diese sechs Gruppen konzentriert sich nun die folgende Analyse ihres Verhalten im Zeitverlauf und mit Blick auf die fünf zentralen Frames.

Zunächst interessiert das print-mediale Auftreten der Akteurinnen und Akteure im Untersuchungszeitraum (vgl. Abb. 3).

In dieser Darstellung fällt auf, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Fluglinien, die den Diskurs dominieren bzw. den größten Anteil der Sprecher ausmachen, dies vor allem in der ersten Phase nach dem Kabinettsbeschluss und im unmittelbaren Vorfeld der parlamentarischen Entscheidung tun bzw. während der Auseinandersetzung um eine Senkung im Herbst/Winter 2011. Die Vertreterinnen und Vertreter des politisch-administrativen Systems weisen eine deutliche Spitze im Juli 2010 auf – unmittelbar nach den Reaktionen aus den Unternehmen und Branchen zuvor. Ansonsten halten sie sich im Zeitverlauf auf einem eher geringen Niveau. Journalistinnen und Journalisten als Sprecher (in interpretativen oder meinungsbildenden Artikeln) treten etwas verstärkt nach dem Kabinettsentscheid in Erscheinung, ansonsten aber auf einem kon-

Abbildung 4:

Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – Passagierzahlen



Quelle: Eigene Darstellung.

stanten, eher geringem Niveau. Auch die Flughäfen haben direkt nach der Entscheidung der Bundesregierung die größte Aufmerksamkeit der untersuchten Artikel und sinken dann etwas ab, bleiben aber konstant im Gespräch. Gleiches gilt, insgesamt etwas geringer, für die Vertreterinnen und Vertreter der Luftfahrt- sowie der Reise- und Tourismusbranche. Damit wird deutlich, dass insbesondere die Fluglinien und mit Abstand noch die Flughäfen als Unternehmen die Debatte anführen, auch mit Blick auf entscheidende Zeitpunkte innerhalb des politischen Prozesses. Verbändevertreterinnen und -vertreter begleiten den Prozess, sind aber nicht im gleichen Maße als Sprecher sichtbar.

In welcher Weise sich die Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf mit welchen Argumenten in der print-medialen Berichterstattung platzieren konnten, sollen nun abschließend für den quantitativen Teil noch fünf einzelne Abbildungen vor Augen führen (Abb. 4-8). Herangezogen werden dafür die schon genannten zentralen

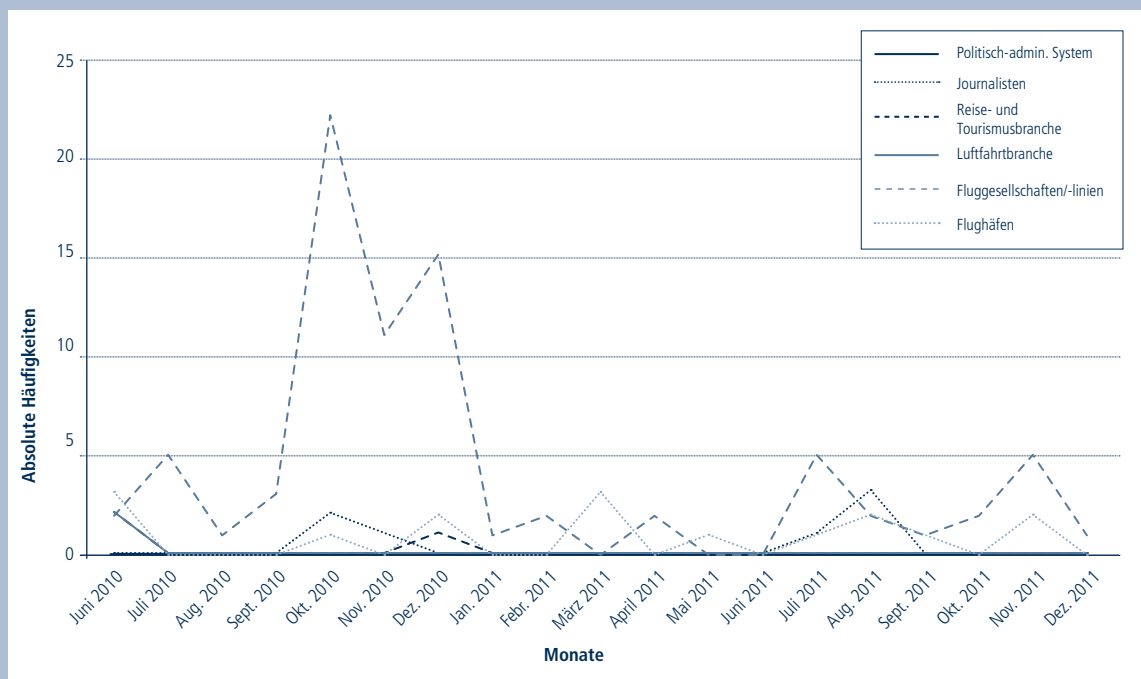
Frames „Passagierzahlen“, „Flugzahlen“, „finanzielle Lage der Unternehmen“, „Verbraucherinnen und Verbraucher“ und „Staatshaushalt“.

Zunächst zum Frame „Passagierzahlen“ (siehe Abb. 4): Dieser wichtige Frame der Diskussion um das LuftVStG wird vornehmlich von den Flughäfen getragen, gefolgt von den Fluglinien, wobei man dies vielleicht umgekehrt hätte erwarten können. Die Fluglinien, dies vorweg, argumentieren dafür relativ betrachtet mehr mit dem nahe verwandten Argument der Flugzahlen. Vor der Gesetzesverabschiedung und vor der Gebührenänderung sind die Passagierzahlen dann auch ein Thema für die Verbände der Luftfahrtbranche, über weite Strecken des Untersuchungszeitraumes jedoch nicht. Ansonsten sind hier kaum Auffälligkeiten oder Spitzen zu vermerken. Dieses Thema (wie auch die anderen) folgt im Großen und Ganzen der oben vorgenommenen Aufteilung in drei Phasen: Implementierungsphase, Latenzphase und Evaluierungsphase.

Wie erwähnt und wie es aus Abbildung 5

Abbildung 5:

Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – Flugzahlen



Quelle: Eigene Darstellung.

deutlich hervorgeht, wird das „Flugzahlen“-Argument stark von den Sprechern der Fluglinien bestimmt. Selbst die Flughäfen, für die dieser Aspekt gleichfalls von einiger Bedeutung ist, kommen über den gesamten Zeitraum hinweg gerade 16-mal auf diesen Frame zurück. Das politisch-administrative System setzt in seiner insgesamt gegebenen Zurückhaltung diesen Frame gerade ein einziges Mal. Auch die Branchen- und Verbändevertreter sowie Journalistinnen und Journalisten marginalisieren diese Frage.

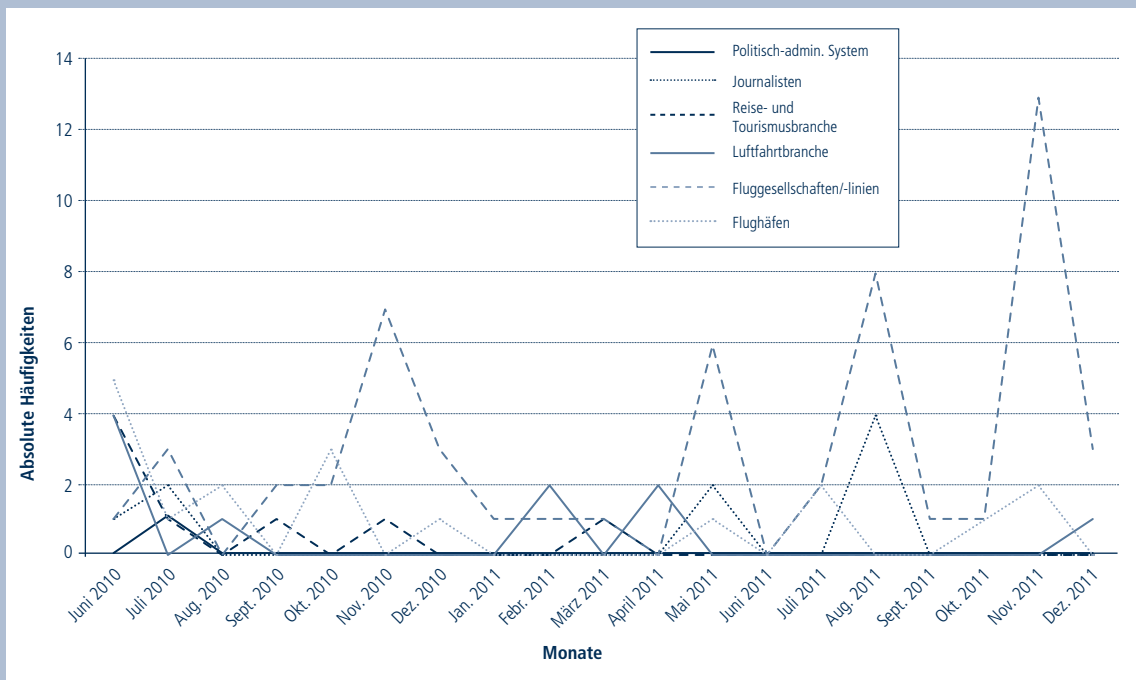
Die finanzielle Lage der Unternehmen (vgl. Abb. 6) ist auf geringem Niveau zwar durchgängig Thema der Berichterstattung, wird aber herausragend eigentlich nur von den Fluggesellschaften selbst als den hauptsächlich Betroffenen thematisiert – und dies in Spitzen, die sich ebenso verteilen wie die Argumentation der Passagierzahlen durch die Flughäfen. Diese Spitzen lassen im Gegensatz zu den gleichbleibenden Verläufen bei anderen Akteursgruppen ein strategisches Agenda Building vermuten. Die bei-

den zentralen Akteure der print-medialen Diskussion setzen also Prioritäten bzw., was nicht auszuschließen ist, werden in standardisierter Weise von den Journalistinnen und Journalisten in die Berichterstattung eingebunden.

Die Vermutung einer zeitlich getakteten Framing-Strategie durch die Sprecher der Fluggesellschaften bestärkt sich noch durch die Darstellung der Akteursgruppen im Zeitverlauf des „Verbraucherinnen und Verbraucher“-Frames. Hier setzen Fluggesellschaften einige Argumentationsspitzen während des parlamentarischen Verfahrens und damit etwa zeitgleich mit ihrer Argumentation zu den Flugzahlen. Dem zeitlich angeschlossen folgt dann die Begründung der finanziellen Lage der Unternehmen, wahrscheinlich, weil zunächst nur prospektiv und dann erst im Laufe des Jahres 2011 mit harten Fakten argumentiert werden konnte. Der „Verbraucherinnen und Verbraucher“-Frame ist außerdem noch ein Schwerpunkt der Reise- und Tourismusbranche, insbesondere im Winter 2011. Für die üb-

Abbildung 6:

Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – finanzielle Lage der Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung.

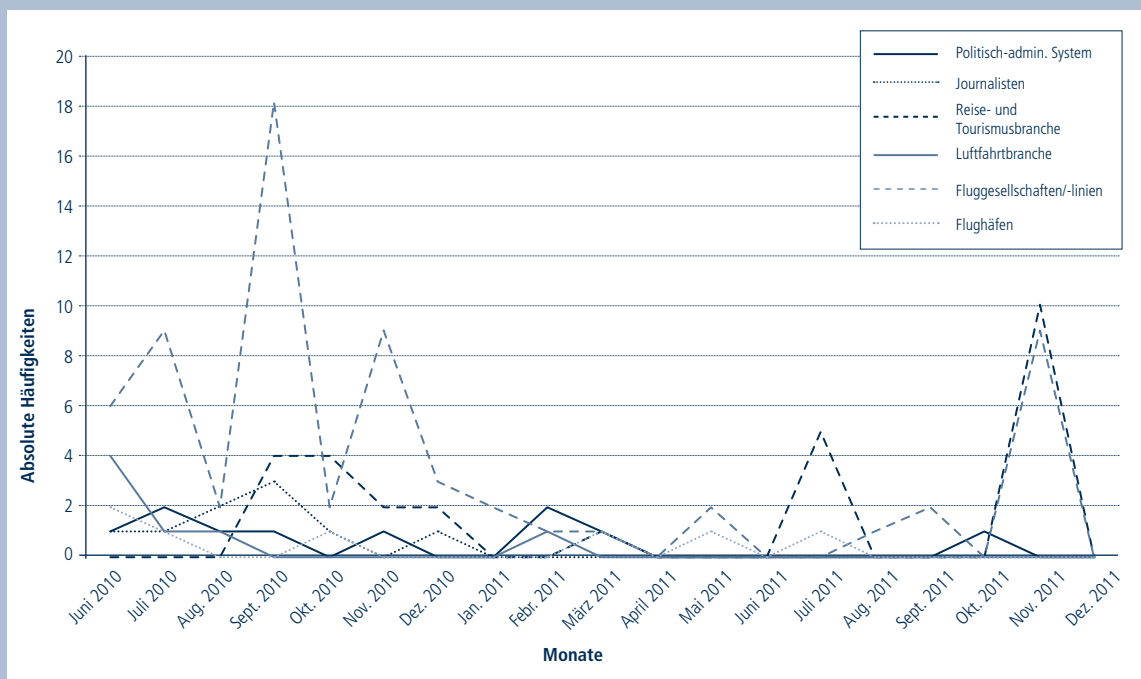
rigen Akteursgruppen bleibt er marginal. Auch diese Grafik (Abb. 7) zeigt noch einmal die in Phasen geordnete Berichterstattung auf.

Wie erwähnt ist die Frage des Konsolidierungsbeitrages des LuftVStG zentral für die politischen Motive. Die letzte Grafik in diesem Abschnitt (Abb. 8) zeigt noch einmal, dass der dazugehörige Frame sehr wenig gesetzt wird – und wenn, dann überwiegend von Akteuren des politisch-administrativen Systems. Flughäfen und Fluglinien bzw. ihre Sprecher nutzen ihn überhaupt nicht – auch nicht in negativem Sinn. Diese Akteurinnen und Akteure, das wurde in den vorangegangenen Grafiken deutlich, setzten deutlich andere Schwerpunkte. Allerdings heißt das nicht, dass der Konnex zwischen dem Gesetz und dem Staatshaushalt in der journalistischen Berichterstattung nicht vorkommt (Ähnliches gilt übrigens auch für den „Verbraucherinnen und Verbraucher“-Frame): Die Verbindung wird sogar recht ausgiebig und über den Untersu-

chungszeitraum hinweg gesetzt, es wird nur keine Koppelung an eine Vertreterin oder einen Vertreter einer strategischen Akteursgruppe vorgenommen. So wird das „Verbraucherinnen und Verbraucher“-Argument noch zusätzlich 52-mal, das Haushaltsargument noch 53-mal in den Artikeln erwähnt, was, wiederum insgesamt betrachtet, jeweils fast ein Viertel der Nennungen dieser Argumente ausmacht. Mit anderen Worten war die journalistische Darstellung der Diskussion, wie sich schon mehrfach abzeichnete, in weiten Teilen heterogener als die Thematisierungsversuche einzelner Akteurinnen und Akteure. Das entspricht im Übrigen auch dem Selbstverständnis der Politikvermittlung in Deutschland, nachdem nicht jeder strategische Akteur alle möglichen Argumente in epischer Breite darlegt und dann gute Gründe dafür anbietet, eher diese oder eher jene Alternative zu wählen, sondern sich auf einzelne Argumente beschränkt und die Abwägung dem Journalismus überlässt.

Abbildung 7:

Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – Verbraucherinnen und Verbraucher



Quelle: Eigene Darstellung.

Zwischenfazit:

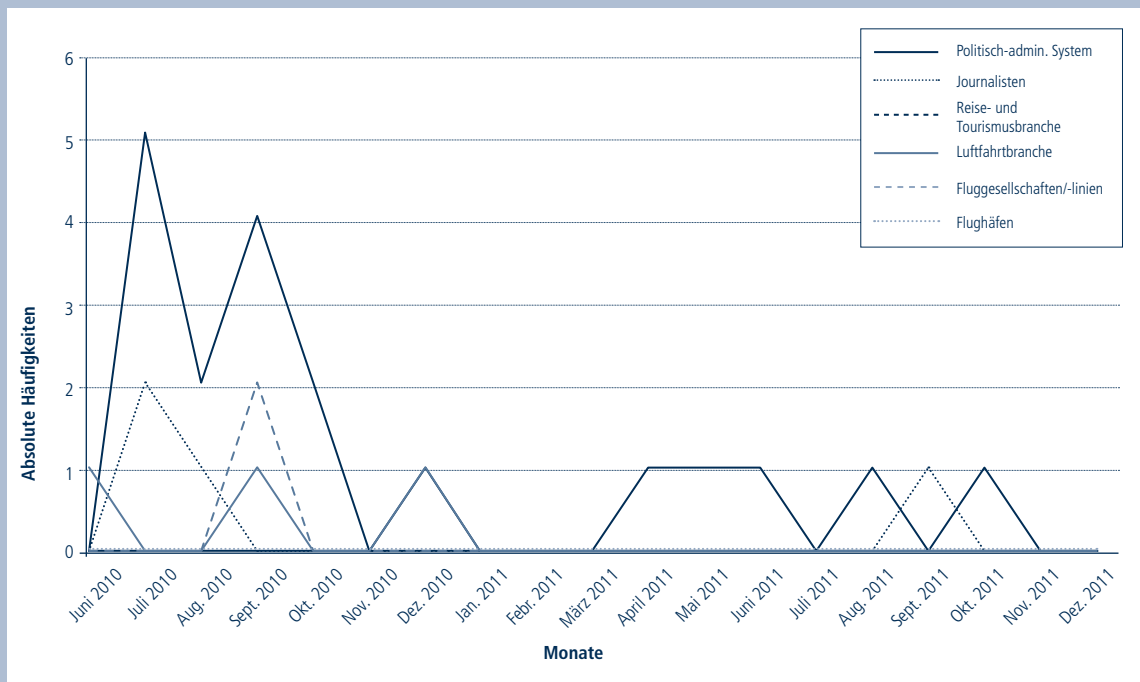
Damit zeigt die Beschreibung der Debatte um das LuftVStG zwar einige thematische Schwerpunkte auf, auch dass bestimmte Argumente – etwa solche rund um die Mobilitätsbesteuerung – nur am Rande erwähnt wurden. In erster Linie die Airlines, gefolgt von den Flughäfen konnten sich mit ihren zentralen Argumenten „Flugzahlen“ und „Passagierzahlen“ mit einiger Permanenz in der print-medialen Berichterstattung etablieren, wenngleich phasenweise. Mit der anstehenden, möglichen Senkung der Gebühr konzentriert sich die Berichterstattung auf die Unternehmen.

Da es sich hier nicht um eine stringente Input-Output-Studie handelt (die etwa Pressemitteilungen mit der Berichterstattung vergleicht), kann nur indirekt auf Kommunikationsstrategien und ihre Folgen geschlossen werden. Wie im methodischen Teil dargelegt, sah die Studie deshalb vor, zusätzlich Leitfadenterviews mit

solchen Akteurinnen und Akteuren durchzuführen, die mit unterschiedlichem organisationellen Hintergrund die Diskussion begleitet respektive geführt haben.

Abbildung 8:

Akteurinnen und Akteure im Zeitverlauf – Staatshaushalt



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Qualitative Befunde

Die Auswertung der qualitativen Befragungen erfolgte in mehreren Schritten, konkret wurden die von den Befragten genannten kommunikativen Handlungen verschiedenen Kategoriensystemen zugeordnet und durch eine qualitative Datensoftware (MAXQDA) analysiert. Für das Verständnis der Ergebnisse dieses Abschnittes muss darauf hingewiesen werden, dass diese Befragungen *nach* einer ersten Sichtung und Framing-Analyse vorgenommen wurden und die Ergebnisse dieser Analyse in den Interviews eingebaut wurden. Im Folgenden werden einige zentrale Befunde dargestellt, die sich einerseits auf die politische und andererseits auf die mediale Debatte konzentrieren. Bei der politischen Debatte ging es vornehmlich um die auch informelle Einflussnahme auf bzw. Bewertung der Entscheidungen politischer Akteurinnen und Akteure. Die mediale Debatte umfasst hier die Fragen der Einflussnahme auf den Journalismus respektive die Bewertung ihrer Berichterstattung im Kontext des LuftVStG.

2.3.1 Die politische Debatte

Zur Bewertung der politischen Debatte konnten fünf zentrale Argumentationskategorien identifiziert werden: „Überraschung“, „Alleingang“, „Zuständigkeit“, „mangelnde Gesprächsbereitschaft“ und schließlich „Branchenkoalitionen“.

Rund die Hälfte aller Akteurinnen und Akteure betonte, dass es sich bei dem Gesetzgebungsverfahren um das LuftVStG um einen *überraschenden* und *eiligen* Prozess handelte. Diese Einschätzung zeigte sich innerhalb der meisten Akteursgruppen, sie ist also keine exklusive Perspektive. So berichtete z. B. ein Journalist, dass es nach seinen Informationen innerhalb der Regierungskoalition zuvor nie zur Debatte gestanden habe, eine derartige Besteuerung des Luftverkehrs einzuführen (J03, S. 1f.⁴). Auch Akteurinnen und Akteure aus der Luftfahrt- und Reisebranche nannten das einen atypisch schnellen Prozess: „Wenn dieses

Gesetz unabhängig vom Haushalt verabschiedet worden wäre, hätte das mindestens ein bis zwei Jahre gedauert, ein solches Gesetz in einer ordentlichen Art und Weise unter Einbeziehung der Interessenvertreter zu verabschieden“ (B14, S. 10). Ein Branchenvertreter nannte die Steuer auch ein „Verzweiflungsinstrument der Koalition“ (B20, S. 3), da man keinen Konsens über alternative Einspar-beziehungsweise Einnahmequellen habe finden können. Diese „Hauruckaktion“ (J01, S. 3) machte dann ein Journalist dafür verantwortlich, dass die Lobbyarbeit der Unternehmen und Verbände (zunächst) ins Leere lief: „Die Branche war so überfahren, dass ihre ganze Lobbyarbeit gar nicht mehr funktionierte. Die funktionierte weder in Richtung Journalisten noch in Richtung der Politik“ (J01, S. 3). Demgegenüber beschrieben die politischen Akteurinnen und Akteure das Verfahren zwar als überraschend, jedoch nicht in der Intensität, wie es die nichtpolitischen Akteurinnen und Akteure taten.

Wiederum etwa die Hälfte der Befragten betonte, dass es sich bei dem Gesetz um einen *Alleingang* der Regierung mit geringem beziehungsweise keinem Verhandlungsspielraum handelte. Immerhin vier der neun Politikerinnen und Politiker und drei der fünf Journalistinnen und Journalisten teilten diese Meinung. Allerdings bildete die Luftfahrt- und Reisebranche auch hier die mit Abstand größte Gruppe. Ein Airline-Vertreter bemerkte, man sei sich bereits früh darüber bewusst gewesen, es könne allein um eine Ausgestaltung der Steuer gehen (nicht um deren Verhinderung): „Was danach stattfindet, ist eigentlich eine Interessenvertretung innerhalb einer schon getroffenen Grundsatzentscheidung“ (B03, S. 3). Selbst ein Befragter aus einem Umweltverband, der einer Steuereinführung positiv gegenüberstand, gab mangelnde Alternativen zu bedenken: „In der CDU außerhalb von Schäuble, würde ich sagen, 80 Prozent waren da kritisch dieser Abgabe, dieser Steuer gegenübergestellt. Die FDP war eigentlich komplett dagegen und hat dann wahrscheinlich keine Alternative auf den Tisch legen können“ (B06, S. 15).

⁴ Vgl. zu den Interviews und den Fundstellen, soweit nicht anders gekennzeichnet, hier und im Folgenden Borschel et al. 2012: 133ff.

Immerhin zwölf der Befragten kritisierten mit Blick auf die *Zuständigkeit* den geringen Einfluss des Fachministeriums (Verkehr) an der Ausarbeitung des LuftVStG. Viele Akteurinnen und Akteure fühlten sich vom federführenden Bundesfinanzministerium übergangen und empfanden es als wenig diskussionsbereit und monolithisch. „Alle, mit denen wir geredet haben, die vielleicht tendenziell auf unserer Seite gewesen wären, haben festgestellt: Tut uns leid, aber das BMF hat gesprochen und da können wir nichts machen“ (B09, B10, S. 3). Trotz fachlicher Bedenken habe sich der Verkehrsminister nicht gegenüber dem Finanzministerium behaupten können – eine Ansicht, die auch von politischen Akteuren geäußert wurde (z. B. P02, S. 2). Diese Einschätzungen unterstreichen den atypischen Gesetzgebungsverlauf des Gesetzes. Die üblichen Zuständigkeitsverteilungen unter den Ministerien wurden bei diesem Gesetz möglicherweise zugunsten einer schnellen Verabschiedung des Sparpakets übergangen. Im Falle der Luftverkehrsteuer mussten die betroffenen Branchen ihre Interessen also in einem Ministerium platzieren, das für sie lobbyistisches Neuland war.

Alle Befragten der Luftfahrt- und Reisebranche sprachen von einer *geringen Redebereitschaft* der politischen Akteurinnen und Akteure. Entsprechend unzufrieden war man mit dem Informationsaustausch zwischen Politik und Wirtschaft. Auch ein Journalist bestätigte den starken Wunsch der Branche nach einer Kontaktaufnahme mit der Politik: „Klar ist, dass am deutlichsten, dass die Branche aktiv war – kommunikativ – (...) und das zeigt ja auch, je höher die Betroffenheit ist, desto höher ist der Wunsch nach Kommunikation“ (J03, S. 8). Demgegenüber sei seiner Beobachtung nach der Meinungs- und Informationsaustausch zwischen Politik und *Medienvertreterinnen und Medienvertretern* ausreichend intensiv gewesen. Ein Oppositionspolitiker teilte dagegen die Meinung, auf ministerialer Ebene habe man zu wenig vermittelt. Die Kommunikation sei „sehr schwach bis gar nicht vorhanden“ (P02, S. 6) gewesen, obwohl die Unternehmen und Branchenverbände auf die Politik zugekommen seien.

Sieben Personen kritisierten zunächst einmal einen fehlenden Zusammenhalt in der Luftfahrtbranche. Diese Einschätzung teilten allerdings nur zwei der 18 befragten *Branchenvertreterinnen und -vertreter*. Auch sprachen nur drei Personen dieser Gruppe von einem kommunikativen Versagen ihrer Branche. Lediglich von wenigen wurde die Arbeit der eigenen Branche kritisch reflektiert. So sprach ein Vertreter der Reiseanbieter von „persönlichen Befindlichkeit[en]“ (B21, S. 13) der Unternehmen und Verbände, die eine gemeinsame Interessendurchsetzung erschwert hätten: „Da war die Branche unprofessionell. Das müssen wir ändern, [das] wissen wir auch“ (B21, S. 13). Ein Vertreter eines Umweltverbandes bewertete die Kommunikation der Luftfahrtbranche ebenfalls als wenig professionell und in Teilen sogar als überheblich (vgl. B06, S. 6). Letztendlich hätten sie „doch ihren Einfluss überschätzt und das Vermögen auf der anderen Seite unterschätzt“ (vgl. B06, S. 6). Interessant sind zudem die Einschätzungen der Journalistinnen und Journalisten: Vier der fünf befragten Journalistinnen und Journalisten sahen den Zusammenhalt der Branche als schlecht bis nicht vorhanden an. Eine Journalist sprach deutlich vom kommunikativen Versagen der Luftfahrtbranche und bezog sich damit nicht nur auf den Dialog mit der Politik, sondern auch auf die Kommunikation in Richtung Medien. Man hätte den Fehler begangen, kommunikativ nicht an einem Strang zu ziehen (vgl. J01, S. 2). Diese Uneinigkeit sei von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern der Politik wahrgenommen worden und war ihrer Meinung nach ein entscheidender Faktor dafür, dass sich die Luftfahrtbranche innerhalb der Politik nicht behaupten konnte: „Und da hat auch die Politik den Eindruck gehabt: Die fetzen sich ja untereinander, da sehen wir keinen Handlungsbedarf diese Steuer abzuschaffen“ (J01, S. 26). Diese Einschätzungen zur Lobbyarbeit der Luftfahrtbranche sind besonders deshalb interessant, da sie einen deutlichen Unterschied zwischen Fremd- und Eigenwahrnehmung aufweisen.

Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht war zudem interessant, wie die Akteurinnen und Akteure den Stellenwert von informeller und

formeller Kommunikation bewerteten – eine Bewertungsebene, die quer zu den fünf identifizierten Argumentationskategorien liegt. Die Befragten wurden gebeten zu bewerten, welche Form der Kommunikation in den Debatten um das LuftVStG für sie welchen Stellenwert eingenommen hat – wobei hier als „formelle Kommunikation“ der Austausch und die Weitergabe von Informationen auf *offiziellen* Wegen mittels parlamentarischer Debatte, Anhörung, Protokollen, Pressekonferenzen oder Pressemitteilungen, die informelle Kommunikation wiederum den mündlichen oder schriftlichen Austausch von Informationen *jenseits dieser offiziellen* Kommunikationswege einnahm.

22 der 39 Akteurinnen und Akteure (56 Prozent) gaben dabei an, dass die informelle Kommunikation bei diesem Gesetz effektiver beziehungsweise wichtiger gewesen sei. In nur neun Fällen wurde die formelle Kommunikation als relevanter eingeschätzt. Innerhalb der Politik selbst war die Meinung geteilt. So sagte zum Stellenwert der informellen Kommunikation ein Abgeordneter: „Wenn ich wirklich was ändern will, dann setz ich kein großes Gespräch an, dann nehme ich mir den Staatssekretär zur Seite. (...) Das wird jeder Lobbyist so machen. Das macht jeder Politiker so, der irgendwas erreichen will“ (P06, S. 13). Grundsätzlich zeigte die gesamte Luftfahrtbranche einen deutlichen Trend in Richtung informeller Kommunikation. Elf der 18 Befragten dieser Gruppe gaben an, dass für sie dieser Weg zu kommunizieren eine essenzielle Rolle spiele und wichtige Entscheidungen meist über diesen Weg getroffen würden (vgl. B24, S. 8). Auch unabhängige Experten (drei von vier) stimmten dieser Einschätzung zu. Ein Journalist betonte zusätzlich die Bedeutung informeller Kommunikation für seine Informationen über Hintergründe: „Manchmal ist es wichtiger, Informanten zu haben, mit denen man über Dinge redet, die man nicht unbedingt schreibt“ (J04, S. 7). Unter den Akteursgruppen herrschte somit grundsätzlich zwar kein eindeutiges Meinungsbild darüber, welche Form der Kommunikation welchen Stellenwert besitzt. Mehr als die Hälfte aller Befragten und auch die meisten Akteurinnen und Akteure aus der Wirt-

schaft beschrieben die informelle Kommunikation aber als relevanter und zielführender, während sich politische Akteurinnen und Akteure zurückhielten bei der Einschätzung, welche der beiden Kommunikationsformen wichtiger sei.

Zwischenfazit:

Die Frage der *Überraschung* überragt die Beschreibung des Verfahrens durch die befragten Akteurinnen und Akteure bei Weitem. Für die deutliche Mehrheit stellte das LuftVStG in vielen Punkten einen atypischen Prozess dar, der sich eher als *Government-* denn als *Governance-*Prozess offenbarte und „übliche“ Mechanismen der Begleitung von Regierungs- oder Parlamentsvorhaben durch Interessensgruppen und Verbände nachgerade aushebelte. Die Regierung agierte machtpolitisch, also nach Maßgabe ihres faktischen Handlungsvermögens innerhalb des politischen Systems selbst, und nicht in Form einer Einbindung etwa wirtschaftlicher Akteure in ihre Entscheidungsfindung. In der Folge habe es kaum Handlungsalternativen gegeben und die Kommunikation des Politikfeldes (in diesem Punkt) sei vornehmlich eine Kommunikation der Interessensvertretung *innerhalb* einer bereits getroffenen Grundsatzentscheidung gewesen.

2.3.2 Die mediale Debatte

Nach der Bewertung des politischen Diskurses wurden die Akteurinnen und Akteure auf die Nutzung und Relevanz von Medien in Bezug auf das LuftVStG angesprochen. Auf die schlichte Frage danach, wie wichtig die Medienberichterstattung *für sie selbst* gewesen sei, ergab sich ein relativ homogenes Bild: In der Luftfahrt- und Reisebranche gaben fünf Befragte an, keine neuen Informationen erhalten zu haben, vier sagten das Gegenteil. Auch vier der neun befragten Politikerinnen und Politiker entnahmen den Medien zusätzliche Informationen. Die journalistischen Beiträge schienen von ihrem Informationsgehalt damit grundsätzlich dazu geeignet, neue Aspekte, Details oder aktuelle Entwicklungen zu vermitteln, wurden andererseits aber keineswegs als zentral angesehen.

Die *Qualität* der Berichterstattung wurde jedoch von nur sechs der 39 befragten Personen

als konstant gut eingeschätzt. Zehn Akteurinnen und Akteure sahen qualitative Schwankungen. Auch innerhalb der Luftfahrt- und Reisebranche wurde die Qualität unterschiedlich bewertet. Unter den Politikerinnen und Politikern hingegen wurde die Güte der Berichterstattung in keinem Fall als hoch eingeschätzt. Ein Politiker führte eine (von ihm so wahrgenommene) einseitig negative Bewertung der Steuer innerhalb der Medienberichterstattung auf die Nähe der Wirtschaft zu den Medien zurück: „[Das] bestätigt ja letztendlich unseren Eindruck, dass der kritische Journalismus nicht unbedingt ganz weit vorne dabei war. (...) Hier wurde sozusagen sehr stark auf die Argumente der mächtigen Luftverkehrswirtschaft eingegangen (...). Es ist sehr viel einfacher, eine Politik schlecht zu schreiben als eine Wirtschaft“ (P08, S. 11). Die Einschätzung einer in der Bewertung eher einseitigen Darstellung des Themas wird durchaus durch die Medieninhaltsanalyse gestützt: In nur 14,4 Prozent der Fälle wurde das LuftVStG oder dessen Einführung *positiv bewertet*. Laut einem Vertreter eines Industrieverbandes liegt das daran, dass Journalisten tendenziell die Position ihres Lesers und somit eines potenziellen Fluggastes einnehmen würden (vgl. S. 9).

Auch bezüglich der *Quantität* der Berichterstattung herrschte wenig Konsens unter den Befragten. Sieben der 39 schätzten die Anzahl an Artikeln als hoch ein, sechs als gering – was möglicherweise auf die, quantitativ betrachtet, phasenartige mediale Diskussion zum Gesetz zurückgeführt werden könnte. Ein Vertreter eines Reiseveranstalters empfand das als typisch: „Die erste Phase ist, sagen wir mal, die Faktendarstellung, die Bundesregierung plant. Dann wird ja meistens ein Staatssekretär vorgeschoben (...) und dann wacht die Branche auf und knallt volle Pulle dagegen. Dann geht es auch quantitativ nach oben“ (B17, S. 5).

Die Vertreterinnen und Vertreter der Luftfahrt- und Reisebranche schätzten das Thema Luftverkehrsteuer auch überwiegend als medial schwer vermittelbar ein, da besonders die Auswirkungen der Steuer selbst innerhalb der Politik nur schwer zu erklären waren. „Das erschwert sehr den lobbyistischen Prozess. Sie

können [das Thema] nicht mit wenigen, (...) mit zwei, drei Sätzen (...) populistisch zuspitzen“ (B20, S. 9). Hinzu sei gekommen, dass alle für die Luftverkehrsthemen vorgesehenen Plätze in den Zeitungen durch andere Branchenprobleme wie Fluglotsenstreiks oder Fluglärmproteste ausgelastet waren (vgl. B15, S. 12). Ein Journalist gab darüber hinaus zu bedenken: „Luftverkehrsabgabe, wenn sie das lesen würden, da steigen sie aus dem Artikel doch aus. Was ist denn eine Luftverkehrsabgabe? (...) Ticketsteuer heißt ganz klar, ich bezahle noch eine Zusatzgebühr auf mein Ticket drauf. Das macht es einfach plakativ“ (J01, S. 12).

Ein Akteur eines Umweltverbands merkte zudem an, das Thema sei grundsätzlich nicht „mediengetrieben“, sondern „policy-getrieben“ (B06, S. 14) gewesen. Man hätte weniger darauf abgezielt, die Medien zu integrieren, sondern vielmehr einen Konsens innerhalb der Politik herzustellen – eine Einschätzung, die auch von einem Journalisten geteilt wurde. „Da war keine (...) sehr gezielte öffentliche (...) Pressearbeit in diesem Punkt“ (J01, S. 8). Ein Vertreter der Tourismusbranche gab dabei zu bedenken, dass die Relevanz medialer Präsenz im Falle des LuftVStG grundsätzlich nicht überschätzt werden sollte: „Das ist nicht das Pferd, auf das wir setzen, (...) wir versuchen, [unser Anliegen] eher im direkten Kontakt zur Politik zu verargumentieren“ (B09, B10, S. 4). Das korrespondiert mit der überwiegenden Einschätzung der Branchenvertreterinnen und -vertreter, steht allerdings, was das mediale Potenzial angeht, im Gegensatz zur Einschätzung einiger Journalistinnen und Journalisten, die in der Thematik ein nicht ausgeschöpftes mediales Potenzial sahen: „Ich glaube, man hätte wesentlich mehr [aus dem Thema] machen können, wenn man gezielt und gemeinsam überlegt hätte: Wie können wir das Thema noch einmal an die Medien bringen?“ (J01, S. 16).

Nur drei befragte Akteure – davon zwei aus der Politik – sahen ihre mediale Positionierung als gescheitert an. Die beiden kritischen Einschätzungen aus der Politik stammten jeweils von Befragten einer Oppositionspartei. Was umgekehrt den Einfluss der medialen Berichter-

stattung auf den Diskurs zum LuftVStG betrifft, stellte etwas mehr als die Hälfte der Befragten fest, dass die Berichterstattung zum Gesetz *keinen* Einfluss auf den politischen Diskurs und das Gesetzgebungsverfahren hatte. Immerhin neun Personen sprachen von einem geringen Einfluss, nur zwei Personen bezeichneten diesen als groß.

Diese Tendenz findet sich auch in den einzelnen Akteursgruppen wieder. Sieben der neun Politikerinnen und Politiker, über die Hälfte der Branche (elf von 18) und auch die unabhängigen Expertinnen und Experten (drei von vier) sprachen von keinem Einfluss der Medienberichterstattung auf den politischen Diskurs – was im gegebenen Kontext allerdings nicht weiter verwunderlich sei: „Dieses Thema aufgrund der Zeit und aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen und aufgrund der Komplexität ist jetzt nicht unbedingt ein Thema, was von den Medien gesteuert wird“ (B14, S. 22). Offenbar habe man auch nicht geschafft, die Folgen der Steuer in einer ausreichenden Form medial darzustellen, sodass Politiker die Argumente überhaupt hätten wahrnehmen können (vgl. B15, S. 12). Selbst drei der fünf Journalistinnen und Journalisten sprachen von einem geringen bis nicht vorhandenen Einfluss der Medienberichterstattung. Das könnte zum einen darauf hinweisen, dass die Journalistinnen und Journalisten ihre eigene Arbeit (hinsichtlich einer faktischen politischen Einflussnahme) selbstkritisch reflektieren. Wahrscheinlicher ist aber, dass den Journalistinnen und Journalisten, die über diese Thematik gut informiert waren, bereits zu Beginn bewusst war, dass das Gesetz nicht mehr abzuwenden gewesen wäre, weil es als Junktim verpackt worden war. Diese Vorgehensweise der Politik zeigt auf, dass mediale Berichterstattung ein relevanter Faktor sein kann, um zu bewerten, was politisch durchsetzbar ist und was nicht. Allerdings gab man auf journalistischer Seite auch zu bedenken, dass Medien stets nur auf eine Sachlage aufmerksam machen könnten, die ohnehin vorhanden sei, und man weniger von selbst neue Themen auf die mediale Agenda bringen könne (vgl. J04, S. 21).

Zum Einfluss der Medien einmal unabhängig vom konkreten Fall befragt, bewerteten die Interviewpartnerinnen und -partner aus der Luftfahrt- und Reisebranche diesen Einfluss entweder als groß (sechsmal) oder themenabhängig (siebenmal). „Ich weiß, dass ein Artikel in irgendeiner Zeitung gefestigte Meinungen von Politikern in der Regeln nicht aus den Angeln hebt“ (B11, S. 18). Viel eher würde man es schaffen, Menschen für ein Thema zu mobilisieren, wenn „neben den klassischen seriösen Medien (...) der Boulevard mit einsteigt“ (ebd.). Demgegenüber würde der Lobbyismus eine wichtige Funktion ausüben, also nicht nur der persönliche Kontakt zu Journalistinnen und Journalisten, sondern der zu Politikerinnen und Politikern: „Die wirklichen Einflüsse werden in persönlichen Gesprächen gemacht und in dafür vorgesehenen Anhörungen oder Beratungen in den Ausschüssen und nicht in der Presse“ (B18, S. 16). Ein Vertreter eines Reiseverbands limitierte den medialen Einfluss noch stärker: Medien hätten auf Gesetzgebungsprozesse nahezu gar keinen Einfluss und würden maximal fähig sein, mögliche Korrekturen im Nachhinein zu bewirken (vgl. B07, B08, S. 17). Ein anderer Vertreter: „Keiner meiner Kollegen redet mit der Presse. Die Presse kann gar nichts bewirken. Wir müssen das bewirken mit Information und Kommunikation. (...) Und zwar zu den Leuten, die eine Entscheidung vorbereiten, beziehungsweise die, die Entscheidungen treffen“ (B18, S. 16).

Zwischenfazit:

Nach diesen Aussagen zu urteilen, spielten Medien im gegebenen Gesetzgebungsprozess für die wirtschaftlichen Akteurinnen und Akteure also eine eher nebensächliche Rolle – wenn überhaupt könnten sie im Nachhinein Änderungen erwirken. Hinzu kommt, dass eine Einflussnahme über die Medien nicht gelungen sei – dies sei sowieso schwerer zu erreichen, insbesondere dann, wenn es um ein rein fachliches Thema ginge (vgl. B05, S. 20). Korrespondierend damit wird von den befragten Akteurinnen und Akteuren konkret die mediale Berichterstattung im Kontext des LuftVStG als qualitativ „nüchtern“ bis „wenig hilfreich“ beschrieben. Als relevant

und für eine Einflussnahme entscheidend wurde hingegen die Lobbyarbeit *im Vorfeld* politischer Entscheidungen bewertet – womit nachträglich das Dilemma im vorliegenden Fall erklärt werden kann: Der überraschende politische Entscheid habe den üblichen Weg politischer Einflussnahme de facto versperrt.

3. Diskussion und Fazit

Mit der Verabschiedung eines finanzpolitischen Konsolidierungspakets im Juni 2010 konfrontierte die Bundesregierung über das Luftverkehrssteuergesetz die Luftverkehrswirtschaft mit einem jährlichen Gebührenaufkommen, der Ticketsteuer, von rund einer Milliarde Euro. In der vorgelegten Studie wurde die Diskussion um diese Steuer im verkehrspolitischen Feld und vor allem in Form von Frames, also wiederkehrenden Argumentationsmustern, in der medialen Diskussion analysiert. Den Akteurinnen und Akteuren und Interessenvertreterinnen und -vertretern der Wirtschaft gelang es nur marginal, ihre Argumentation im politischen System *einflussreich* zu platzieren bzw. auf die mediale Agenda zu setzen.

Hinsichtlich des *politischen Prozesses* ist klar erkennbar, dass sich ein *Government*-Konzept durchsetzte, ein Konzept, das die Fähigkeit der Regierung betont, ihr Vorhaben im Parlament zu behaupten: Der Beitrag wurde weder in seiner grundsätzlichen Berechtigung noch in seiner Gestaltung von der Regierung mit betroffenen Branchen, seien es Verbände, seien es Unternehmen, näher diskutiert. Vielmehr überwog der Eindruck einer Ad-hoc-Entscheidung, die es den Branchenvertreterinnen und -vertretern schwer bis unmöglich machte, mit bekannten Verfahren des Lobbying – den Vorfeldverfahren – noch Einfluss auszuüben. Allein die Senkung der Ticketgebühren ein Jahr nach Einführung kam unter Anhörung von Branchenvertreterinnen und -vertretern zustande, ohne dass hier eine genaue Einflussstärke ausgemacht werden kann. Das Gesetz selbst war darüber hinaus *kein* zustimmungspflichtiges Gesetz, sodass mögliche Koalitionen der Branche mit Ländervertreterinnen und -vertretern nicht infrage kamen. Da zudem die Zuständigkeit des Vorgangs beim Bundesfinanzminister lag, der das Gesetz im Paket präsentierte, hatten Unternehmens- und Verbändevertreterinnen und -vertreter offenbar Schwierigkeiten, ihre Einwände gegen

die Steuer auch innerhalb der Ministerialbürokratie durch informelle Kommunikation zu begleiten. Insofern ist im vorliegenden Fall von einem Prozess zu sprechen, der deutlich durch das konkrete Vorhaben und dessen Einbindung in die faktisch vorhandenen politischen Machtstrukturen geprägt wurde, auch mit Blick auf die letztlich im späteren Verlauf realisierte Senkung der Ticketgebühr.

Diese Prägung durch die entscheidungspolitische Konstellation des LuftVStG spiegelt sich auch in Fragen des medialen Diskurses wider. Zwar äußerten die in der Studie befragten Akteurinnen und Akteure eine deutliche Medienorientierung (mit wenigen Ausnahmen solcher stark auf politische Lobbyarbeit konzentrierter Personen); dennoch wurde der Einfluss der Medien und der medialen Debatte nahezu unisono als marginal wahrgenommen – eben mit Blick auf den politischen und strukturellen Kontext.

Inhaltlich-quantitativ folgte die mediale Berichterstattung ebenfalls dem politischen Prozess. Die erste Phase unmittelbar nach dem Kabinettsbeschluss ist die stärkste und differenzierteste Phase der Darstellung – hinsichtlich der Frames und Sprecher, die im Kontext erwähnt werden. Vor allem der Umstand, dass die von dem Gesetz betroffenen Akteurinnen und Akteure unterschiedliche Argumentationslinien verfolgten und, in Teilen, zunächst nicht durch einen etablierten Verband vertreten wurden, dürfte dazu beigetragen haben, dass die öffentliche Diskussion um die sogenannte Ticketsteuer heterogen ausfiel und der Journalismus weitgehend abwägend berichtete. In dieser Phase findet sich auch noch das latente *Power-Argument* der Regierung, ihr eigentliches, zentrales Anliegen: der Beitrag zur Konsolidierung – wer kann schon etwas gegen die Haushaltskonsolidierung haben? Auffällig ist der relativ geringe Anteil von Sprechern des politisch-administrativen Systems am medialen Diskurs, einschließlich der zunächst offiziell vorgetragenen Argumente

zur Mobilitätsbesteuerung mit ihrem Umweltaspekt. Das korrespondiert mit der in der qualitativen Befragung häufig geäußerten Zurückhaltung des politisch-administrativen Systems, überhaupt kommunikativ tätig zu werden. Darüber hinaus ist auffällig, dass es vor allem Sprecher der zentralen vom Gesetz betroffenen *Unternehmen* – Fluglinien und Flughäfen – sind, denen es gelingt, in der Vorfeldphase einer möglichen Senkung der Steuer mit ihren, gleichwohl unterschiedlich fokussierten, Argumenten die Medienberichterstattung zum LuftVStG zu dominieren, und nicht etwa Sprecher der Verbände. Das mag zum einen daran liegen, dass sich der Journalismus *aktiv* an die Betroffenen wendet – und das sind eben als organisationelle Akteurinnen und Akteure vornehmlich die Flughäfen und Fluglinien – und zum anderen eine umgekehrt proaktive Medienarbeit seitens der Branchenverbände von ihnen selbst als nachrangig (im Vergleich zur Kontaktsuche zu politischen Entscheidungsebenen) dargestellt wurde.

Der Versuch, Medien in das eigene Handeln miteinzubeziehen, war durchaus vorhanden. Jedoch war es wohl aufgrund der Verabschiedung des LuftVStG als Paketlösung nicht möglich, die Regierungsinitiative zu beeinflussen. Die Handlungen wurden dann als sehr verfahrens- und systemzentriert beschrieben. Anders ausgedrückt war im Sinne der theoretischen Annahmen zur Medialisierung von Politik zwar eine deutliche Orientierung an den Medien zu beobachten, aber nur bedingt im Sinne eines Agenda Building. Gerade Branchenvertreterinnen und -vertreter mit starkem Lobbybezug konzentrierten sich weit mehr auf den Kontakt zur Politik, ja lehnten gelegentlich Medienarbeit sogar ab. Einerseits reagierten die vom LuftVStG betroffenen Branchen also mit Pressemitteilungen, Pressekonferenzen u. Ä., vor allem aber bemühten sie sich um Ministerialkontakte. Allerdings bestand offenbar in der Exekutive *im Nachgang* einer getroffenen Entscheidung kein gesteigertes Interesse, die Interessengruppen, Unternehmensvertreterinnen und -vertreter an der weiteren Gesetzesgestaltung zu beteiligen – umso mehr, als die Federführung beim Bundesminister der Finanzen lag. Dennoch suchte ein Großteil der Akteurinnen und Akteure den Konsens mit der Regierung und

betrieb, nach eigener Auskunft, kein Spiel über (Medien-)Bande. Als nachteilig dürfte sich aus Sicht der Luftverkehrsbranche ausgewirkt haben, dass es zwar eine generelle Meinungscoalition zur Abschaffung der Steuer gegeben hat, konkrete Einzelinteressen vor dem Hintergrund einer *finanzpolitischen Grundsatzentscheidung* aber eben nicht gebündelt werden konnten. Unmittelbare Folge war die Gründung des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL), also eine Form der Institutionalisierung, die aber nach Auskunft des überwiegenden Teils der Betroffenen sowie der beobachtenden Journalistinnen und Journalisten auf die Gestaltung des LuftVStG wenig Einfluss nehmen konnte.

Insofern kann man den vorliegenden Fall der Kommunikation rund um das LuftVStG abschließend als einen Fall der bedingten, wenig erfolgreichen strategischen Medialisierung des politischen Prozesses betrachten. Die Gesetzesinitiative durch das Bundeskabinett prägte die mediale wie die politische Diskussion im Verhandlungssystem. Informelle Kommunikation im Verhandlungssystem wie auch die medialen Debatten blieben jedoch weitgehend, jedenfalls nach Einschätzung der hier befragten Akteurinnen und Akteure, ohne Einfluss. Eine Form von Anpassung der Akteurinnen und Akteure des verkehrspolitischen Verhandlungssystems an Medienlogiken ist allenfalls in Form von Kommunikationshandlungen wie Pressemitteilungen oder Pressekonferenzen gegeben – als Routinehandlungen also. Explizit *strategische* Kommunikation über und mit den Medien, etwa durch „Testballons“, dem „Über-Bande-Spielen“ u. Ä. konnte hier nicht dokumentiert werden. Auch dies dürfte durch den besonderen Charakter der Ad-hoc-Entscheidungen erklärt werden. Damit ist der Einfluss kommunikativer Handlungen auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess sowie in der Implementierungsphase *in diesem Fall* eher als gering einzuschätzen. Allerdings kann diese Studie umgekehrt wiederum nicht darüber spekulieren, ob ein anderes kommunikatives Verhalten der Branchenverbände oder Unternehmen zu einem anderen politischen Ergebnis geführt hätte, z. B. in Form einer deutlicheren Reduzierung oder gar Abschaffung der Ticketsteuer nach einem Jahr.

Anhang

A: Medien, Politik, Politikfelder: Skizze des theoretischen Hintergrundes

In der deutschen Politikfeldforschung dominiert ein Konzept der Verhandlungsdemokratie (z. B. Lehbruch 2003), bei dem Prozesse der politischen Kommunikation – und damit Medienwirkungen auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (Koch-Baumgarten/Mez 2007b: 8f.) – eher vernachlässigt werden. „Nach wie vor überwiegen hier (neo)institutionelle, steuerungs-theoretische oder systemtheoretische Ansätze“ (Koch-Baumgarten/Mez 2007b: 9). Explizit *Kommunikation* findet dort marginale Beachtung (Sarcinelli/Tenscher 2008: 8) und bildet allenfalls „einen basalen Referenzrahmen“ (Kamps et al. 2013: 276). Das ist insofern erstaunlich, als interne wie externe Kommunikation durchaus zu den „Hauptaufgaben“ (Jentges et al. 2012: o. S.) solcher Organisationen zählen. Und nimmt man darüber hinaus das Diktum ernst, politische Kommunikation sei nicht nur Mittel der Politik, sondern selbst Politik (vgl. Jarren/Donges 2002: 22), dann stellt sich die Frage, inwieweit kommunikationswissenschaftlich orientierte Studien ergänzenden Einblick in politische Verhandlungs- und Entscheidungssysteme bieten können.

Demgegenüber wird in der Kommunikationswissenschaft weit ausgiebiger unter „Mediatisierung“ oder „Medialisierung“ (Meyen 2009; Reine mann 2010) diskutiert, wie sich politische Akteure an den Medien orientieren, womöglich sogar ihr Handlungsprogramm oder -repertoire anpassen und welche Folgen das hat für die Herstellung, Darstellung und Legitimation von Politik: Studien etwa zum Interaktions- und Informationsverhalten von Abgeordneten (Puhe/Würzberg 1989), zu Politikvermittlungsexpertinnen und -experten (Tenscher 2003), zu Fachjournalistinnen und -journalisten (Rinke et al. 2006), zu Parlamenten (Marschall 1999) oder Parteien (von Alemann/Marschall 2002) oder zur Verbändekommunikation (Hoffjann/Stahl 2010; Steiner/Jarren 2009). Andere Arbeiten untersuchen „Beziehungsspiele“

(Donsbach et al. 1993) zwischen zwei Akteursgruppen, etwa Journalistinnen und Journalisten und politischen Sprechern (Pfetsch 2003; Pfetsch/Mayerhöffer 2011) oder PR-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern (Gottwald 2006). Gemein ist diesen Arbeiten häufig eine Orientierung am Interaktionsverhältnis von Politik und Journalismus sowie an öffentlicher Kommunikation oder strategischen Kommunikationsprozessen (Kamps et al. 2013), wobei die Politik- und Kommunikationswissenschaft den Gegenstand Verbändekommunikation und Kommunikation von Interessengruppen „durch ihre jeweilige disziplinäre Brille“ betrachten (Jentges et al. 2012: o. S.).

Während das Verhältnis von Politik respektive politischer Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus schon lange im Fokus der politischen Kommunikationsforschung steht (z. B. Baerns 1985), ist erst in jüngster Zeit ein Blick auf kommunikative oder mediale Einflüsse auf Willensbildungsprozesse und Entscheidungen *in Politikfeldern* geworfen worden (Koch-Baumgarten/Mez 2007a; Jarren et al. 2007; Vowe 2007; Koch-Baumgarten/Voltmer 2009, 2010). Konkret findet sich eine Anzahl an Falluntersuchungen (vgl. z. B. die Beiträge in Koch-Baumgarten/Mez 2007; Koch-Baumgarten/Voltmer 2010; Hoffjann/Stahl 2010; Kamps et al. 2013), die in der Gesamtschau ein facettenreiches Bild liefern. Ein Ergebnis dieser Arbeiten ist eine *hohe Kontextgebundenheit* in der Frage, ob Medien einen nachvollziehbaren Einfluss auf Entscheidungen ausüben, ob also eine Medienlogik den Prozess einer konkreten politischen Entscheidungsfindung faktisch beeinträchtigt und unter welchen institutionellen, strukturellen und situativen Bedingungen dies der Fall ist oder nicht. Policy matters – es kommt, kurz gesagt, auf die Sachlage und ihre politische und wirtschaftliche Reichweite, auf die Netzwerkkonstellation im Politikfeld, auf formelle Vorgaben im Mehrebenensystem an: „Politische Entscheidungsfindung kann in einzelnen Politikfeldern und über

lange Phasen medienfern verlaufen, so dass die Politikherstellung vorrangig der Eigenlogik des Politischen folgt. (...) Das kann sich jedoch unter spezifischen strukturellen und situativen Bedingungen ändern (...). Dazu gehören insbesondere fragmentierte Akteurskonstellationen, ein fehlender oder aufbrechender Grundkonsens, die Exklusion gesellschaftlicher Akteure im Politikfeld und die Kompatibilität von Politikinhalten und Medienlogik“ (Koch-Baumgarten/Voltmer 2009: 313).

Ob, wenn und in welcher Weise *die Medien* Einfluss nehmen auf spezifische Entscheidungen in politischen Verhandlungssystemen, ist jedenfalls nach diesen Befunden kaum pauschal zu beantworten. Und somit kann auch ihre strategische Instrumentalisierbarkeit aus der Sicht etwa von Verbänden und Interessengruppen nicht allgemein beurteilt werden. Insofern laufen die Befunde tendenziell auch konträr zu solchen Analysen, die unter den Stichworten *Medialisierung* oder *Mediatisierung* eine umfassende Orientierung politischer Akteurinnen und Akteure oder Organisationen an einer Medienlogik konstatieren (zur Diskussion vgl. Reinemann 2010). Vor diesem Hintergrund geht die vorgestellte Studie *explorativ* anhand des Fallbeispiels des Luftverkehrssteuergesetzes (LuftVStG) der Frage nach, inwiefern systembedingte Prozesse, Institutionen oder Akteursstrukturen politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Verhandlungssystem beeinflussen (können) – anzumerken ist, dass es sich beim LuftVStG um ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz gehandelt hat

Abgesehen von dieser Ambivalenz empirisch nachweisbarer Einflusststrukturen können die Akteurinnen und Akteure den Medien in spezifischen Problemlagen Wirkungen unterstellen, sie zumindest nicht ausschließen. So unterscheidet die klassische Verbändeforschung zwischen Einfluss- und Unterstützerlogik (vgl. Steiner/Jarren 2009; Jentges et al. 2012: 6ff.; Roose 2009): Politische Kommunikation in Form von direkter oder indirekter, medial vermittelter Kommunikation von Interessen gegenüber den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern (*Einflusslogik*) sowie ebenfalls direkt oder medial gerichtet an Mitgliederinnen und Mitglieder oder andere denkbare Unterstützerkreise (*Un-*

terstützerlogik) (vgl. Roose 2009). Eine der wenigen breit angelegten, quantitativen Studien zur Kommunikation von Interessengruppen in Deutschland (Jentges et al. 2012) ergänzt diese Perspektive noch um eine Reputationslogik und eine Reziprozitätslogik: Mit Blick auf die *Akzeptanz* ihrer Anliegen in der Öffentlichkeit orientieren sich Verbände massenmedial (Reputationslogik); nach der Reziprozitätslogik orientieren sie sich aber auch an relevanten Teilöffentlichkeiten, etwa anderen Verbänden oder intermediären Organisationen (Jentges et al. 2012: 25f.). Insofern wird eine einfache Verband-Politik-Dyade differenziert: Interessengruppen stellen sich nicht nur auf ihre Mitgliederinnen und Mitglieder ein oder konkret ihre politischen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, sondern haben auch andere Akteure und Organisationen ihres Feldes im Blick sowie Fachmedien, Online-Strategien und mehr.

Dabei unterscheidet vor allem der explizit *politische* Kontext ihre Aktivitäten (und auch ihre kommunikativen Alternativen und Wirkungsmöglichkeiten) von klassischer PR-Arbeit oder PR-Kampagnen (vgl. Röttger 2006). Neben der allgemeinen Forschungsfrage nach der fallspezifischen Kommunikation im Verhandlungssystem der Verkehrspolitik ging es der vorliegenden Studie dann auch darum zu klären, ob, und wenn ja, wie eine mögliche Effektivität öffentlicher oder nicht-öffentlicher Kommunikationsstrategien durch den konkreten Verfahrenskontext des Luftverkehrssteuergesetzes erklärt werden kann: einerseits durch den Umstand, dass es sich um ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz handelte, andererseits durch den Umstand, dass das Gesetz Teil eines finanzpolitischen Konsolidierungspaketes war. Während, mit anderen Worten, sich eine Reihe kommunikationswissenschaftlicher Arbeiten zur *Medialisierung* oder *Mediatisierung* (vgl. Reinemann 2010) auf die öffentlichkeitswirksamen Folgen einer Medienorientierung der Politik oder der Verbändekommunikation konzentrieren (z. B. Selbstdarstellungs- und Imagestrategien; organisationelle Adaptionsprozesse), wurde hier *auch* der Frage nach den strukturellen Gründen von Nichtöffentlichkeit bzw. zurückhaltender öffentlicher Kommunikation bestimmter Argumente nachgegangen.

B: Methode

B.1: Hintergrund: Das Luftverkehrssteuergesetz

Untersuchungshintergrund war das Luftverkehrssteuergesetz (LuftVStG). Es wurde vom Bundeskabinett im Juni 2010 im Rahmen eines Konsolidierungspaketes verabschiedet. Das Finanzpaket soll die Handlungsfähigkeit des Bundes sichern (vgl. Borschel et al. 2012: 4f.) und umfasst auf vier Jahre verteilt ein Volumen von rund 80 Milliarden Euro; auf das LuftVStG entfällt dabei rund eine Milliarde Euro jährlich. Konkret sieht das Gesetz hier vor, dass ab dem 1.1.2011 die Fluggesellschaften für jeden aus Deutschland startenden Passagier eine, nach Zielort gestaffelte, Gebühr an den Staat entrichten. Die Gebühr wurde zum 1.1.2012 gesenkt. Da das Gesetz Teil des Konsolidierungspaketes war und damit in ein Haushaltsbegleitgesetz einfluss, lag die Zuständigkeit bei der Ausarbeitung beim Bundesfinanzminister. Wie bereits erwähnt, war das LuftVStG nicht zustimmungspflichtig.

Die Regierung verfolgte mit der Steuer offiziell zwei Ziele: Zum einen sollte der Flugverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einbezogen werden, zum anderen sollten Anreize für umweltgerechteres Verhalten gegeben werden. Natürlich kommt noch ein drittes Ziel hinzu: der Beitrag zum Sparvolumen.

Damit bot sich das Gesetz für den Zweck der Studie aus mehreren Gründen an: Erstens aufgrund seiner Ausgangslage als Bundesgesetz, bei dem die Länder keinen Einfluss ausüben konnten (und damit klare Verantwortlichkeiten gegeben waren), zweitens als Gesetz, das Teil eines Reformpaketes war (und damit eine über die Feldlogik hinausgehende Themenvarianz erwarten ließ), das drittens zudem sowohl gesellschaftlich (Ver-

braucherinnen und Verbraucher), ökonomisch (Passagierzahlen, Unternehmensverluste) als auch ökologisch (Mobilitätsbesteuerung) diskutiert werden konnte. Darüber hinaus war zum einen die Möglichkeit einer Senkung der Steuer nach Jahresfrist vorgesehen sowie zum anderen ein Evaluationsbericht im Sommer 2012. Damit durfte in einem übersichtlichen, forschungsökonomisch akzeptablem Zeitraum eine Diskussion im Politikfeld erwartet werden, die für die Framing-Analyse genügend Varianz aufweisen sollte. Realisiert wurde die Studie im Mehrmethodendesign bestehend aus Akteursanalyse, Inhaltsanalyse und qualitativer Befragung.

B.2: Akteursanalyse und Auswahl der Befragten

Im mehrstufigen Vorgehen wurde zunächst eine Akteursanalyse durchgeführt, um für die qualitative Befragung die zentralen Personen des Politikfeldes zu identifizieren. Untersuchungszeitraum und Untersuchungsmaterial entsprachen dabei dem der anschließenden Inhaltsanalyse: Für den Zeitraum vom 8.6.2010 bis zum 15.1.2012 wurden die überregionalen Tageszeitungen *taz*, *Süddeutsche Zeitung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, die Wirtschaftszeitungen *Handelsblatt* und *Financial Times Deutschland*, die politischen Magazine *Focus* und *Der Spiegel* sowie die regionalen Tageszeitungen *Bonner Generalanzeiger* sowie *Berliner Zeitung* herangezogen. Zusätzlich wurden parlamentarische Dokumente wie Protokolle aus dem Bundestag und dem Bundesrat für die Analyse verwendet.

In den 619 Zeitungsartikeln, die dem Aufgreifkriterium⁵ entsprachen, und den hinzugezogenen Dokumenten konnten 288 Personen aus Politik,

⁵ Aufgreifkriterium war, dass der Begriff „Luftverkehrssteuergesetz“ oder eines von 13 Synonymen im Titel, Untertitel oder Artikeltext vorkam.

Wirtschaft und Verbänden als Akteurinnen und Akteure identifiziert werden sowie 183 Journalistinnen und Journalisten. Die spätere Auswahl der Befragten orientierte sich aber nicht allein an dieser Auszählung, sondern bezog zusätzlich solche Personen mit ein, die in den politischen Dokumenten durchgängig bzw. auffallend häufig in Erscheinung traten, in den Printmedien aber vergleichsweise wenig Beachtung fanden. Nach einem Ranking, das verschiedene Gruppen gewichtete, wurden schließlich 101 Personen angefragt; realisiert werden konnten dann 39 Interviews.⁶ Die Befragten gliederten sich wie folgt: vier Wirtschaftsexpertinnen und -experten, neun parteipolitische Akteurinnen und Akteure, fünf Journalistinnen und Journalisten, zwölf Vertreterinnen und Vertreter von Flughäfen und Fluggesellschaften sowie neun Akteurinnen und Akteure aus Verbänden der Tourismus-, Verkehrs- oder Umweltbranche.

B.3: Medieninhaltsanalyse

Anhand des gleichen Printmaterials, mit gleichem Zeitraum, gleichem Quellmaterial und gleichem Aufgreifkriterium, wurden über eine Inhaltsanalyse neben formalen Merkmalen im Kern sogenannte Frames in diesen 619 Artikeln erfasst: die zentralen Argumentationsmuster der Akteurinnen und Akteure, unterteilt in die Frame-Elemente Problemdefinition, kausale Attribution (Verantwortungszuschreibung), Bewertung und Handlungsanweisung (Entman 1993).

Das Kodierbuch wurde überwiegend induktiv entwickelt⁷: Vor der Erhebung wurden keine Frames an sich definiert. Allerdings wurden die einzelnen Frame-Elemente im Anschluss an die Datenerfassung nach Strukturen und Kombinationen überprüft und zu Frames zusammengefasst (vgl. Matthes/Kohring 2004: 62). Insgesamt wurden in der ersten Auswertung 60 einzelne Argumente differenziert, die schließlich zu 16 übergeordneten, für die Diskussion um das LuftVStG

zentralen Frames zusammengefasst wurden (vgl. noch die Ergebnisdarstellung).

B.4: Qualitative Interviews

Zentrales Ziel der qualitativen Interviews (Leitfadeninterviews) war schließlich herauszuarbeiten, welche Argumente die Befragten selbst in die Diskussion eingebracht bzw. dort als zentral angesehen, welche kommunikativen Strategien sie verfolgt und welche Wirksamkeit sie den Argumenten zugeschrieben hatten. Es wurden vier verschiedene Leitfäden erstellt, jeweils spezifisch für politische Akteurinnen und Akteure, Vertreterinnen und Vertreter aus Unternehmen und Verbänden sowie unabhängige Expertinnen, Experten und Journalistinnen und Journalisten. Eine Besonderheit des mehrstufigen Vorgehens war hier, dass die Befragten mit einer Auswertung der vorangegangenen Framing-Analyse konfrontiert wurden, einschließlich ihrer eigenen medialen Präsenz im Kontext der Diskussion, womit eine inhaltliche Verzahnung der Medieninhaltsanalyse und der Interviews erreicht wurde.

Die Interviews wurden transkribiert und analog zur Framing-Analyse in den Medien anhand eines Codebuchs kategorisch erfasst. Jedoch wurden demgegenüber Aussagen zur Diskursbewertung, zu Interessenskoalitionen oder generell zum Verhältnis von Politik und Medien nach neuen Schemata interpretiert, da sie nicht Gegenstand der Medieninhaltsanalyse waren.

⁶ Eine solche Quote der Teilnahmebereitschaft von rund 39 Prozent ist in Politikfeldanalysen kein sehr guter Wert, aber gut und hinreichend.

⁷ Die Intercoder-Reliabilität nach Holsti (vgl. Rössler 2005: 190) betrug für formale Variablen $r=.9$, für inhaltliche Variablen $r=.79$.

C: Gesamtübersicht: Sprecher in der Berichterstattung/Frames

Tabelle 2

Akteurinnen und Akteure und ihre Argumente

		Argument (gruppiert)														Gesamt	
		Passagierzahlen	Flugzahlen	finanzielle/wirtschaft. Lage des Unternehmens	Arbeitsplätze	nationaler Wettbewerb	inner-europ. Nutzung von Verkehrsmitteln	internationaler Wettbewerb	volkswirtschaftliche Lage	Umwelt	Branchenkommunikation	Verbraucher	Forschung & Entwicklung	parlament. Prozess/Regelungen	Größe des Unternehmens		Staatshaushalt
Gesamt Sprecher des Arguments	Politisch-administratives System	13	0	1	4	6	5	4	9	3	0	10	0	0	2	19	76
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	17,1	0	1,3	5,3	7,9	6,6	5,3	11,8	3,9	0	13,2	0	0	2,6	25,0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	6,6	0	0,7	6,8	7,0	10,9	8,2	24,3	6,4	0	5,1	0	0	0	22,4	6,6
	Opposition	3	0	0	3	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	11
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	27,3	0	0	27,3	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	0	0	0	0	0	0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	1,5	0	0	5,1	1,2	2,2	2,0	2,7	2,1	0	0	0	0	0	0	1,0
	Koalition	1	1	1	0	2	0	1	0	5	0	5	0	0	0	2	18
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	5,6	5,6	5,6	0	11,1	0	5,6	0	27,8	0	27,8	0	0	0	11,1	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	0,5	0,8	0,7	0	2,3	0	2,0	0	10,6	0	2,6	0	0	0	2,4	1,6
	Ausland	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	0	0	50,0	0	0	0	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	0,0	0	1,4	0	0	0	4,1	0	0	0	0	0	14,3	8,6	0	0,3
	Journalisten	10	7	9	3	3	6	2	5	8	0	9	0	1	5	4	72
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	13,9	9,7	12,5	4,2	4,2	8,3	2,8	6,9	11,1	0	12,5	0	1,4	6,9	5,6	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	5,1	5,3	6,5	5,1	3,5	13,0	4,1	13,5	17,0	0	4,6	0	0	0	4,7	6,3
	Soziales	1	0	0	2	0	0	0	1	2	0	4	0	0	0	1	11
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	9,1	0	0	18,2	0	0	0	9,1	18,2	0	5,6	0	0	0	9,1	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	0,5	0	0	3,4	0	0	0	2,7	4,3	0	2,0	0	0	0	1,2	1,0
	innerdeutscher Verkehr	0	1	1	1	0	3	2	0	4	0	0	1	0	0	0	13
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	7,7	7,7	7,7	7,7	0	23,1	15,4	0	30,8	0	0	7,7	0	0	0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	0,0	0,8	0,7	2,6	0	6,5	4,1	0	8,5	0	0	50,0	0	0	0	1,1
	Reise- & Tourismusbranche	15	3	8	1	8	0	2	0	4	0	28	0	0	0	2	71
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	21,1	4,2	19,7	1,4	19,7	0	2,8	0	5,6	0	39,4	0	0	0	2,8	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	7,7	2,3	5,8	2,6	9,3	0	4,1	0	8,5	0	14,3	0	0	0	2,4	6,2
	Umweltverbände	0	0	1	0	0	2	0	1	3	0	0	0	0	0	0	7
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	0	0	14,3	0	0	28,6	0	14,3	42,9	0	0	0	0	0	0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	0,0	0	0,7	0	0	4,3	0	2,7	6,4	0	0	0	0	0	0	0,6

Argument (gruppiert)

Gesamt Sprecher des Arguments	Argument	Passagierzahlen	Flugzahlen	finanzielle/wirtschaft. Lage des Unternehmens	Arbeitsplätze	nationaler Wettbewerb	inner-europ. Nutzung von Verkehrsmitteln	internationaler Wettbewerb	volkswirtschaftliche Lage	Umwelt	Branchenkommunikation	Verbraucher	Forschung & Entwicklung	parlament. Prozess/Regelungen	Größe des Unternehmens	Staatshaushalt	Gesamt
Gesamt Sprecher des Arguments	Luftfahrtbranche	30	2	10	13	11	4	6	3	4	1	7	0	2	3	0	96
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	31,3	2,1	10,4	13,5	11,5	4,2	6,25	3,1	4,2	1,0	7,3	0	2,1	3,1	0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	15,2	1,5	7,2	33,3	12,8	8,7	12,2	8,1	8,5	14,3	3,6	0	28,6	5,2	0	8,4
	Externe	5	3	6	6	4	4	1	4	2	0	4	1	2	2	1	45
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	11,1	6,7	13,3	13,3	8	8,9	2,2	8,9	4,4	0	8,9	2,2	4,4	4,4	2,2	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	2,6	2,3	4,3	15,4	4,7	8,7	2,0	10,8	4,3	0	2,0	50,0	28,6	3,4	1,2	3,9
	Fluggesellschaften/-linien	33	80	55	10	20	2	13	2	5	1	67	0	0	18	3	309
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	10,7	25,9	17,8	3,2	6,5	0,6	4,2	0,6	1,6	0,3	21,7	0	0	5,8	1,0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	16,8	60,6	39,6	25,6	23,3	4,3	26,5	5,4	10,6	14,3	32,7	0	0	31,0	3,5	27,0
	Flughäfen	55	16	19	12	12	4	7	5	1	2	7	0	1	9	0	150
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	36,7	10,7	12,7	8,0	8,0	2,7	4,7	3,3	0,7	1,3	4,6	0	0	6,0	0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	28,1	12,1	6,5	30,8	14,0	8,7	11,9	13,5	2,1	28,6	3,6	0	14,3	15,5	0	13,1
	Länderpolitik	3	1	4	0	1	6	6	4	0	0	3	0	0	2	0	30
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	10,0	3,3	13,3	0	3,3	20,0	20,0	13,3	0	0	10,0	0	0	6,7	0	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	1,5	0,8	2,9	0	1,2	13,0	12,2	10,8	0	0	1,5	0	0	3,4	0	2,6
	nicht existent	27	18	22	4	18	9	2	2	5	3	52	0	1	17	53	233
	%- Anteil innerhalb der Sprechergruppe	11,6	7,7	9,4	1,7	7,7	3,9	0,9	0,9	2,1	1,3	22,3	0	0,4	7,3	22,7	100
	%- Anteil innerhalb der Argumentengruppe	13,8	13,8	15,8	6,8	20,9	19,6	4,1	5,4	10,6	42,9	26,5	0	14,3	29,3	62,4	20,3
Gesamtanteil der Argumente an allen Argumenten		196	132	139	59	86	46	49	37	47	7	196	2	7	58	85	1146

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fluglinien kommen mit Abstand am meisten zu Wort, 27 Prozent aller Argumente (n=309) der Diskussion werden von ihnen vorgetragen. Sie argumentieren auch am abwechslungsreichsten (13 von 15 Argumenten), wobei ihr Spitzenargument der „Einfluss auf die Flugzahlen“ ist (25,9 Prozent ihrer Frames). Von allen Akteurinnen und Akteuren vertraten die Airlines zudem am deutlichsten das Argument, das LuftVStG beeinträchtigt die Verbraucherinnen und Verbraucher (21,7 Prozent). Sie argumentierten auch mit Bezug auf Verantwortungszuschreibungen (das politisch-administrative System) und Handlungsaufforderungen (Abschaffung oder Senkung der Steuer) im

Vergleich mit den anderen Sprechergruppen am intensivsten.

Die Flughäfen waren in den Artikeln ebenfalls sehr stark vertreten: Auch sie sprechen 13 der 15 Frames an. Ihr Sprecheranteil liegt insgesamt bei 14,3 Prozent. Die Passagierzahlen waren ihr häufigstes Argument (36,7 Prozent). Etwas weniger relevant waren für die Flughäfen die Argumente „finanzielle Lage“ (12,7 Prozent) und „Flugzahlen“ (10,7 Prozent). Vor allem aber erscheinen die Flughäfen in der Debatte als Betroffene. Neben den Fluglinien sind sie hier die zweitstärkste betroffene Gruppe.

Die Luftfahrtbranche in Form von Verbände-

vertreterinnen und -vertretern kommt immerhin 96-mal als Sprecher in den Artikeln zu Wort, das entspricht einem Anteil von 8,4 Prozent. Diese Akteursgruppe ist im Prinzip den beiden zuvor genannten Gruppen zuzurechnen, den Fluglinien und Flughäfen, unterscheidet sich aber durch ihren Verbändecharakter. Etwa ein Drittel ihrer Argumentation (31,3 Prozent) beinhaltete das „Passagierzahlen“-Argument, es folgten schon mit deutlicherem Abstand der „Einfluss auf die Arbeitsplätze“ (13,5 Prozent), der „Einfluss auf den nationalen Wettbewerb“ (11,5 Prozent) sowie die „finanzielle Lage der Unternehmen“ (10,4 Prozent).

Ebenfalls als relativ starker Sprecher erschien in den Artikel das politisch-administrative System. Erwartungsgemäß betonten diese Akteurinnen und Akteure am stärksten die Frage des Konsolidierungsbeitrags (25,0 Prozent ihrer Argumente). Mit etwas Abstand folgten „Passagierzahlen“ (17,1 Prozent), „Verbraucherinnen und Verbraucher“ (13,2 Prozent) und „volkswirtschaftliche Lage“ (11,8 Prozent). Der Sachlogik folgend wurden die politischen Akteurinnen und Akteure auch am häufigsten als Verantwortliche für das Gesetz genannt, ebenso richteten sich die Handlungsaufforderungen am häufigsten an sie.

Journalistinnen und Journalisten nutzten interpretierende und meinungsbildende Darstellungen, etwa Kommentare, zur Meinungsäußerung. Immerhin machen sie 6,3 Prozent aller Sprecher aus. Diese Zahl bezieht sich auf die explizit so gekennzeichnete Äußerung eines Journalisten oder einer Journalistin. In ihrer Argumentation (als Gruppe) fällt auf, dass kein Argument besonders hervorsteicht, die Meinungsäußerungen verteilen sich recht heterogen über die Argumentationsgruppen. Zwar vertraten auch sie am häufigsten das „Passagierzahlen“-Frame (13,9 Prozent ihrer Argumente), danach folgten jedoch unmittelbar die Argumente „finanzielle Lage der Unternehmen“, „Einfluss auf die Verbraucher“, „Einfluss auf die Umwelt“ sowie „Einfluss auf Flugzahlen“. Darüber hinaus weist die Kodierung einen extrem hohen Anteil an Argumenten auf, die *keinem* Sprecher konkret zuzuordnen sind. Insgesamt ist das bei 233 Fällen zu verzeichnen, das entspricht einem Anteil an der gesamten Diskussion von 20,3

Prozent. Das ist der journalistischen Darstellungsweise zuzurechnen. Eine Zuordnung zu einem Sprecher wurde nur vorgenommen, wenn dies eindeutig erkennbar war. Auch in diesen Fällen der nichtspezifischen Argumentation in den Printartikeln zeigt sich eine ausgesprochene Heterogenität in der Breite der herangezogenen Frames. Mit anderen Worten wurde die Diskussion aus journalistischer Sicht, zunächst in der Gesamtschau betrachtet, sowohl in den meinungsbildenden als auch in der nachrichtlichen Berichterstattung recht heterogen dargestellt.

Eine letzte wichtige Akteursgruppe, die in den Artikeln zu Wort kam, waren Vertreterinnen und Vertreter der Reise- und Tourismusbranche mit 6,2 Prozent der Argumente. Für sie stand das „Verbraucherinnen und Verbraucher“-Frame im Vordergrund (39,4 Prozent ihrer Argumente); daneben konzentrierten sie sich auf die „Passagierzahlen“ (21,1 Prozent). Sieben weitere Themenaspekte werden erwähnt, allerdings marginal. In der Feinanalyse der Argumentation dieser Akteursgruppe fällt auf, dass entgegen den Erwartungen nicht überwiegend *negativ* argumentiert wurde (rund 38 Prozent). Gut die Hälfte der Argumente war dagegen neutral, einige Male äußerte man sich auch positiv, u. a. mit Bezug auf die Umweltpolitik.

Diese sechs Akteursgruppen waren also für die Diskussion um das LuftVStG zentral. Daneben erschienen in den Medien noch andere Sprecher, etwa solche der Umweltverbände, Akteurinnen und Akteure der internationalen Politik oder Länderpolitik. Auffällig ist jedoch der extrem geringe Anteil von politischen Akteurinnen und Akteuren, die explizit als Koalitionsvertreterinnen und -vertreter oder Sprecher der Opposition auftraten. Insgesamt kann man also festhalten, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Fluglinien, der Flughäfen, der Branchenverbände einschließlich der Reise- und Touristenverbände sowie Journalistinnen und Journalisten und Akteurinnen und Akteure des politisch-administrativen Systems (z. B. Ministeriumssprecher) die Diskussion dominierten.

Literaturverzeichnis

Bandelow, Nils 1998: Gesundheitspolitik – Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Probleme, Erklärungen, Reformen, Opladen.

Baerns, Barbara 1985: Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus. Zum Einfluß im Mediensystem, Köln.

Blum, Sonja; Schubert, Klaus 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden.

Borschel, Christoph; Gröschel, Anne; Höltgen, David; Lottermoser, Katja; Plügge, Christin; Scholtyssek, Verena; Thein, Anna-Maria; Wagner, Ina; Wallerius, Andreas 2012: Lufthoheit – Akteursstrukturen und Kommunikationsprozesse im politischen Verhandlungs- und medialen Vermittlungssystem. Untersucht am Beispiel der Luftverkehrssteuer, Universität Erfurt.

Donsbach, Wolfgang; Jarren, Otfried; Kepplinger, Hans-Mathias; Pfetsch, Barbara (Hrsg.) 1993: Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Gütersloh.

Entman, Robert 1993: Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, in: Journal of Communication 4 (43), S. 51-58.

Gottwald, Franzisca 2006: Gesundheitsöffentlichkeit: Entwicklung eines Netzwerkmodells für Journalismus und Public Relations, Konstanz.

Hoffjann, Olaf; Stahl, Roland (Hrsg.) 2010: Handbuch Verbandskommunikation, Wiesbaden.

Jarren, Otfried; Donges, Patrick 2002: Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung (Bd. 1), Wiesbaden.

Jarren, Otfried; Lachenmeister, Dominik; Steiner, Adrian (Hrsg.) 2007: Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung, Baden-Baden.

Jentges, Erik; Brändli, Matthias; Donges, Patrick; Jarren, Otfried 2012; i. E.: Die Kommunikation politischer Interessengruppen in Deutschland: Adressaten, Instrumente und Logiken, in: Studies in Communication/Media, 3-4., o. S.

Kamps, Klaus; Horn, Alexander; Wicke, Nina 2013: „Berlin Mitte, irgendwo“. Kommunikation im Verhandlungssystem der Gesundheitspolitik, in: Pfetsch, Barbara (Hrsg.): MediaPolis – Kommunikation zwischen Boulevard und Parlament, S. 276-295.

Koch-Baumgarten, Sigrid; Mez, Lutz (Hrsg.) 2007a: Medien und Policy. Neue Machtkonstellationen in ausgewählten Politikfeldern, Frankfurt a. M. u. a.

Koch-Baumgarten, Sigrid; Mez, Lutz 2007b: Neue Medienmacht im Politikprozess – Fragen, Gedanken und Kontroversen auf einer wissenschaftlichen Baustelle, in: Koch-Baumgarten, Sigrid; Mez, Lutz (Hrsg.): Medien und Policy. Neue Machtkonstellationen in ausgewählten Politikfeldern, Frankfurt a. M. u. a., S. 7-16.

Koch-Baumgarten, Sigrid; Voltmer, Katrin 2009: Policy matters – Medien im politischen Entscheidungsprozess in unterschiedlichen Politikfeldern, in: Marcinkowski, Frank; Pfetsch, Barbara (Hrsg.): Politik in der Mediendemokratie, Wiesbaden, S. 299-319.

Koch-Baumgarten, Sigrid; Voltmer, Katrin 2010: Introduction – Mass Media and Public Policy: Is There a Link?, in: Koch-Baumgarten, Sigrid; Voltmer, Katrin (Hrsg.): Public Policy and Mass Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making, London, S. 1-14.

Lehmbruch, Gerhard 2003: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden.

Marschall, Stefan 1999: Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten, Opladen.

Matthes, Jörg; Kohring, Matthias 2004: Die empirische Erfassung von Medien-Frames, in: Medien- & Kommunikationswissenschaft 52 (1), S. 56-76.

Meyen, Michael 2009: Medialisierung, in: Medien & Kommunikationswissenschaft 57 (1), S. 23-38.

Noweski, Michael 2008: Der Gesundheitsmarkt: Liberalisierung und Regulierung als Resultat politischer Koalitionen, Berlin.

Pfetsch, Barbara 2003: Politische Kommunikationskultur: Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich, Wiesbaden.

Pfetsch, Barbara; Mayerhöffer, Eva 2011: Vordergründige Nähe – Zur Kommunikationskultur von Politik und Medieneliten in Deutschland, in: Medien & Kommunikationswissenschaft 59 (1), S. 40-59.

Puhe, Henry; Würzberg, Gerd 1989: Lust und Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten. Eine Untersuchung, Köln.

Reinemann, Carsten 2010: Medialisierung ohne Ende? Zum Stand der Debatte um Medieneinflüsse auf die Politik, in: Zeitschrift für Politik 57 (3), S. 278-293.

Rinke, Elke; Agel, Fabian; Freund, Christina; Götz, Timo; Schlachter, Michael; Täuber, Ulrike; Wächter, Christian 2006: Netzwerk Berlin: Informelle Interpenetration von Politik und Journalismus, München.

Rössler, Patrick 2005: Inhaltsanalyse, Konstanz.

Röttger, Ulrike (Hrsg.) 2006: PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit, Wiesbaden.

Roose, Jochen 2009: Unterstützungslogik und Informationslogik. Zu zwei Formen der Interessenvertretung im Umweltbereich, in: Rehder, Britta; von Winter, Thomas; Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung, Wiesbaden, S. 109-131.

Sarcinelli, Ulrich; Tenscher, Jens 2008: Politikherstellung und Politikdarstellung. Eine Einführung, in: Sarcinelli, Ulrich; Tenscher, Jens (Hrsg.): Politikherstellung und Politikdarstellung. Beiträge zur politischen Kommunikation, Köln, S. 7-19.

Sebaldt, Martin; Straßner, Alexander 2004: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden.

Steiner, Adrian; Jarren, Otfried 2009: Intermediäre Organisationen unter Medieneinfluss? Zum Wandel der politischen Kommunikation von Parteien, Verbänden und Bewegungen, in: Marcinkowski, Frank; Pfetsch, Barbara (Hrsg.): Politik in der Mediendemokratie, Wiesbaden, S. 251-269.

Tenscher, Jens 2003: Professionalisierung der Politikvermittlung? Politikvermittlungsexperten im Spannungsfeld von Politik und Massenmedien, Wiesbaden.

Vowe, Gerhard 2007: Das Spannungsfeld von Verbänden und Medien: Mehr als öffentlicher Druck und politischer Einfluss, in: von Winter, Thomas; Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden, S. 465-488.

Der Autor

Klaus Kamps

Professor für Kommunikationswissenschaft an der Hochschule der Medien Stuttgart



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Anti-Krisenpolitik: die Europäische Zentralbank im Kreuzfeuer der deutschen Öffentlichkeit

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Zur Problematik der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Eine Europäische Arbeitslosenversicherung als Stabilisator für die Euro-Zone

WISO direkt

Außenwirtschaft

Die Eurokrise im Spiegel der Potenzialschätzungen Lehren für eine alternative Wirtschaftspolitik?

WISO Diskurs

Nachhaltige Strukturpolitik

Soziale Innovationspolitik

WISO Diskurs

Steuerpolitik

Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Auf dem Weg zu einem zukunftsfähigen Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik Anforderungen, Stand der Dinge und Handlungsoptionen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Weiterentwicklung des EEG aus Verbraucherperspektive – Handlungsbedarf, Ausgestaltungsoptionen, rechtlicher Rahmen

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Vermeintliche und tatsächliche Wachstums und Beschäftigungseffekte des Luftverkehrs Eine kritische Würdigung angewandter Berechnungsmethoden

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Haushaltsnahe Dienstleistungen durch Migrantinnen in Familien mit Pflegebedürftigkeit 24 Stunden verfügbar – Private Pflege in Deutschland

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Beschäftigtertransfer: Gute Qualität trotz schlechter Rahmenbedingungen

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Humanisierung der Arbeit braucht Forschung

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Entwicklungsorientierte Migrationspolitik Handlungsmöglichkeiten für die deutsche Politik

WISO direkt

