



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

**Mit Public Value zur Gegenhegemonie?
Versuch einer historisch-materialistischen
Policy Analyse des neuen ORF-Gesetzes**

Verfasser

Martin Bartenberger

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. Phil.)

Wien, im September 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin/Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand

*Gewidmet meinen Lieben
für ihre immer währende Unterstützung*

Abstract

Das Ziel dieser Arbeit ist der Versuch einer historisch-materialistischen Policy Analyse des neuen ORF-Gesetzes, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Public Value Konzeptes. Theoretischer Bezugspunkt ist dabei die Hegemonietheorie Antonio Gramscis. Mit deren Hilfe wird von einer neoliberalen Hegemonie, auch im Bereich der Medienpolitik ausgegangen.

Daran schließt sich die Fragestellung an, welches Potenzial das Public Value Konzept besitzt diese neoliberale Hegemonie zu unterlaufen. Zunächst wird gezeigt, dass das Public Value Konzept in seiner Widersprüchlichkeit und seiner Entwicklung (Mark H. Moore, BBC, EU) als „postneoliberal“ zu verstehen ist. Diese allgemeinen Überlegungen werden schließlich im zweiten großen Teil, der empirischen Realanalyse des Konflikts ums neue ORF-Gesetz, weitergeführt.

Zuerst wird die Vorgeschichte der aktuellen Entwicklungen skizziert, sowie die zentralen Akteure des gegenwärtigen Konflikts vorgestellt. Die Analyse des Konflikts selbst verläuft im Wesentlichen chronologisch unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der EU.

Danach wird der eingangs erwähnten zentralen Fragestellung nachgegangen – die der Arbeit auch ihren Titel gegeben hat: Wie ist das gegenhegemoniale Potenzial des Public Value Konzeptes zu bewerten?

Das Ergebnis des Konflikts ist das neue ORF-Gesetz. Dieses wird im letzten Kapitel analysiert, mit Blick auf die Rolle des Public Value Konzeptes sowie der hegemonietheoretisch inspirierten Frage: Welchen Akteuren ist es gelungen eigene Interessen im Gesetz zu verallgemeinern? Dabei kommt diese Arbeit zum Schluss, dass sich die neoliberale Hegemonie im aktuellen ORF-Gesetz fort schreibt.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
------------------	---

I. Theorien, Methode und Begriffe.....12

1. Die Hegemonietheorie Antonio Gramscis.....12

1.1 Antonio Gramsci – Leben und Werk.....	12
---	----

1.2 Einordnung und Wirkung.....	14
---------------------------------	----

1.3 Ausgangspunkte und Kontextualisierung des Werkes Gramscis.....	16
--	----

1.3.1 Ausgangspunkte für Gramscis Denken.....	16
---	----

1.3.2 „Philosophie der Praxis“ - Gramscis Marxismus.....	18
--	----

1.4 Gramscis Hegemonietheorie.....	21
------------------------------------	----

1.4.1 Zur Rekonstruktion der Hegemonietheorie.....	21
--	----

1.4.2 Zur Entstehung der Hegemonietheorie.....	21
--	----

1.4.3 Die Hegemonietheorie im Überblick.....	22
--	----

1.4.4 Elemente der Hegemonietheorie.....	25
--	----

1.4.4.1 Zur Rolle der Intellektuellen.....	25
--	----

1.4.4.2 Ideologie und Alltagsverstand.....	27
--	----

1.4.4.3 Hegemonie als pädagogisches Verhältnis.....	30
---	----

1.4.4.4 Zur Rolle der Demokratie.....	30
---------------------------------------	----

1.5 Krise und Gegenhegemonie.....	32
-----------------------------------	----

1.6. Zur Kritik der Hegemonietheorie.....	34
---	----

1.7 Kritisches Resümee zur Hegemonietheorie.....	37
--	----

2. Mit Gramsci arbeiten - Zur Anwendung der Hegemonietheorie.....38

2.1 Verwendung des Hegemonie-Begriffs.....	38
--	----

2.2 Politics of scale und multiskalare Hegemonie	40
--	----

2.3 Policy-Analyse.....	41
-------------------------	----

2.3.1 Was ist Policy-Analyse?.....	41
------------------------------------	----

2.3.2 Kritik der klassischen Policy-Analyse.....	43
--	----

2.3.3 Historisch-materialistische Policy Analyse.....	44
---	----

3. Neoliberalismus47

3.1 Neoliberalismus als hegemoniales Projekt.....	47
---	----

3.1.1 Dialektik des Neoliberalismus.....	47
--	----

3.1.2 Neoliberalismus und Staat.....	51
--------------------------------------	----

3.1.3 Resümee – Neoliberalismus als Hegemonie?.....	52
---	----

3.2. Neoliberale Medienpolitik.....	53
-------------------------------------	----

3.2.1 Verschiebungen im Kontext von Medien- und Rundfunkpolitik.....	54
--	----

3.2.2 Neoliberale Medien- und Rundfunkpolitik in der Praxis.....	56
--	----

3.2.3 Neoliberale Medienpolitik und öffentlich-rechtlicher Rundfunk.....	58
--	----

4. Public Value.....	60
4.1 <i>Inhalt und Entwicklung.....</i>	60
4.1.1 Zur Entstehung der Public Value Theorie.....	60
4.1.2 Zur Interpretation der ursprünglichen Public Value Theorie.....	62
4.1.3 Die BBC und Public Value.....	63
4.1.4 Transformation der Public Value Theorie.....	65
4.1.5 Der Public Value Test – Public Value in der Praxis.....	67
4.1.5.1 Die Rolle der EU.....	67
4.1.5.2 Der Public Value Test im Detail.....	69
4.1.5.3 Auslöser Internet – Kontroverse um den Public Value Test	71
4.1.6 Public Value im ORF.....	72
4.1.6.1 Entwicklung und Ursachen der Public Value Arbeit des ORF.....	72
4.1.6.2 Die Public Value Aktivitäten des ORF.....	73
4.2. <i>Zur Interpretation von Public Value – Ein postneoliberales Konzept?</i>	75
4.2.1. Postneoliberalismus.....	75
4.2.2 Die Public Value Theorie als postneoliberales Konzept.....	77
5. Zwischenfazit	79

II. Empirische Realanalyse.....81

6. Neoliberale Ausgangslage: Die ORF-Politik der letzten 10 Jahre.....	81
6.1 <i>Der ORF unter schwarz-blau – Neoliberale Medienpolitik in Österreich.....</i>	81
6.1.1 Die ORF-Reform der Bundesregierung Schüssel I.....	82
6.1.2 Zusammenfassung: ORF-Reform unter neoliberalen Vorzeichen.....	84
6.2. <i>Alexander Wrabetz wird Generaldirektor des ORF.....</i>	85
6.3 <i>Zu den Auslösern des aktuellen Konflikts um den ORF.....</i>	86
6.4 <i>Kurzer erster Überblick über den aktuellen Konflikt um das neue ORF-Gesetz.....</i>	91
6.5 <i>Fazit.....</i>	92
7. Die Akteure und ihre Strategien im Konflikt um den ORF.....	93
7.1 <i>Akteure, Interessen und Strategien.....</i>	93
7.2 <i>Die Akteure</i>	94
7.2.1 Der ORF.....	94
7.2.2 Die österreichische Bundesregierung.....	95
7.2.3 Kommerzielle österreichische Medien.....	98
7.2.3.1 Österreichische Privatsender.....	98
7.2.3.2 Österreichische Printmedien.....	99
7.2.3.3 Zusammenfassung – Interessen der kommerziellen Medien.....	100
7.2.4 „Zivilgesellschaftliche“ Initiativen.....	102
7.2.5 Wissenschaft.....	103
7.2.5.1 Die Wissenschaft als Expertisen-Geberin.....	103
7.2.5.2 „Zukünftiger“ Public Value Test - Die Wissenschaft als Akteur.....	104
8. Der Konflikt um das neue ORF-Gesetz.....	105
8.1 <i>Strukturierung des Konflikts: Zur Multiskalarität der neoliberalen Hegemonie.....</i>	109

8.2 Der Konflikt um das neue ORF-Gesetz	111
8.2.1 Phase I des Konflikts: Von den Protest-Initiativen zum ersten Gesetzesentwurf (Frühjahr 2009-November 2009).....	111
8.2.1.1 Zusammenfassung Phase I.....	113
8.2.2 Phase II des Konflikts: Diskussion um den Entwurf (Dezember 2009-Mai 2010)...	114
8.2.2.1 Zusammenfassung Phase II.....	115
8.2.3 Phase III des Konflikts: Letzte Verhandlungen und Beschluss (Mai 2010-Juni 2010)	115
8.2.3.1 Zusammenfassung Phase III.....	117
8.3 Mit Public Value zur Gegenhegemonie? – Zur Rolle des Public Value Konzepts im Konflikt um das ORF-Gesetz.....	117
8.3.1 Die Rolle von Public Value im Konflikt um das ORF-Gesetz.....	117
8.3.2 Noch mal zur neoliberalen Hegemonie im Konflikt.....	119
8.3.3 Zum gegenhegemonialen Potenzial des Public Value Konzeptes.....	120
9. Resultat des Konfliktes – Das neue ORF-Gesetz	122
9.1 Die wichtigsten Änderungen im neuen ORF-Gesetz.....	123
9.1.1 Gebührenrefundierung.....	123
9.1.2 Regulierungsbehörde Neu.....	124
9.1.3 Public Value Test – Angebotskonzepte und Auftragsvoprüfung	124
9.1.4 Qualitätssicherung.....	125
9.1.5 Online-Aktivitäten des ORF	126
9.1.6 Sonstige Änderungen	127
9.2 Interpretation des neuen ORF-Gesetzes.....	127
9.2.1 Zur Durchsetzung von Interessen im neuen ORF-Gesetz	128
9.2.2 Zur Rolle des Public Value Konzeptes im neuen ORF-Gesetz	129
9.2.3 Resümee – Zur Fortschreibung neoliberaler Hegemonie im neuen ORF-Gesetz.....	130
Schluss.....	133
Anhang.....	A1
A. Experteninterview mit Dr. Klaus Unterberger	A1

Quellen

Literatur

Internet

Einleitung

Motivation

Eigentlich hat vieles darauf hingedeutet, dass meine Diplomarbeit eine reine „Theoriearbeit“ werden würde. Die meisten meiner Seminararbeiten waren zumindest ebensolche, oft waren sie vergleichend angelegt (etwa ein Vergleich der Staatstheorie von Machiavelli und Hobbes oder Verdinglichung und Vergegenständlichung bei Georg Lukács und Herbert Marcuse). Wieso ich eine Arbeit mit starkem „empirischen“ Bezug schreiben wollte, hatte vor allem zwei Gründe. Zum Einen erschien es mir vom Arbeitsprozess und der Quellenarbeit her abwechslungsreicher. Zum Anderen wollte ich mich damit der Herausforderung des *theoriegeleiteten* empirischen Arbeitens stellen, d.h. mich abseits der reinen Begriffsarbeit den Schwierigkeiten der „Anwendung“ von Theorie ausliefern. Diese Herausforderung bildet also den großen Rahmen der Arbeit, dargestellt am Fallbeispiel des aktuellen Konflikts um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Österreich.

Versuch einer kritisch-politikwissenschaftlichen Arbeit

Unter den (problematischen) Bedingungen der modernen wissenschaftlichen Arbeitsteilung fällt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den „Aufgabenbereich“ der Publizistik und Kommunikationswissenschaft. Die vorliegende Arbeit wirft demgegenüber einen explizit politikwissenschaftlichen Blick auf das Politikfeld der (internationalen) Rundfunkpolitik im Allgemeinen sowie auf die aktuelle österreichische ORF-Politik im Besonderen.

Sie entstand im Selbstbewusstsein, dass eine politikwissenschaftliche Analyse wichtige Facetten des Themas beleuchten könnte, die in der bisherigen Beschäftigung oft unterbelichtet blieben und die man ganz vage mit dem Stellen der „Machtfrage“ bezeichnen könnte.

Konkret geht es um zwei Leerstellen:

- (1) Die Vernachlässigung des politisch-gesamtgesellschaftlichen sowie des internationalen Rahmens.
- (2) ein zu einfaches Verständnis des Verhältnisses von Struktur - Handlung/Akteur, in dem dieses zugunsten einer Seite aufgelöst wird. Sei es die Überbetonung der Handlungsebene mit dem Schwerpunkt auf (parteipolitische) Akteure (vgl. stellvertretend dafür Fidler 2004) oder die Konzentration auf strukturelle Elemente wie technologische Veränderungen (Satelliten und Kabel-TV, in jüngster Zeit Digitalisierung und Internet).

Beides will diese Arbeit vermeiden. (1) betreffend versucht sie dies, indem sie den aktuellen Konflikt um den ORF in den großen Rahmen des Neoliberalismus auf internationaler Ebene einbettet, und aus diesem heraus zu erklären versucht. Dem unter (2) beschriebenen Problem soll mit der Hegemonietheorie Gramscis sowie der daraus „abgeleiteten“ historisch-materialistischen Policy Analyse begegnet werden.

Die Theorie: Hegemonie in einem Politikfeld

Für Antonio Gramsci ist der Kern sozialer Herrschaft das Ringen um Hegemonie. Geherrscht wird nicht nur durch Zwang, sondern auch durch und mit dem Konsens der Beherrschten und die Verallgemeinerung von Interessen. Diesen Konsens gilt es in zahlreichen Auseinandersetzungen auf der Ebene der Zivilgesellschaft zu erringen und aufrechtzuerhalten.

Christoph Scherrer hat vorgeschlagen den Hegemonie-Begriff zu präzisieren, indem er zur Bearbeitung sachlich, zeitlich oder räumlich definierter Einheiten verwendet wird (vgl. Scherrer 2008, 76f). Genau diesen Ansatz verfolgt meine Arbeit, in dem sie das Ringen um Hegemonie im Politikfeld der Rundfunkpolitik analysiert.

Zum Inhalt der Arbeit

Der Ausgangsgedanke ist dabei folgender: Mit dem Neoliberalismus als Gesamtprojekt kommt auch die neoliberale Medienpolitik der letzten Jahre in die Krise. Die neoliberal geprägte Rundfunkpolitik der letzten Jahre erschöpft sich dabei nicht in einer reinen Schwächung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugunsten der privaten Konkurrenz. Denn gleichzeitig bleibt der Druck durch (partei)politische Begehrlichkeiten konstant, nimmt in Österreich unter der neoliberalen Regierung Schüssel I sogar zu (vgl. S. 85).

1995, als sich der ORF unter Gerhard Zeiler immer mehr auf den Markt und die Quoten konzentrierte, veröffentlichte der US-amerikanische Public-Management Professor Mark H. Moore sein Buch „Creating Public Value: strategic management in government“, in dem er seine Public Value Theorie¹ gegen die Theorie des New Public Management entwickelte. Moore richtete sich

1 Eine wichtige Bemerkung zur Terminologie vorweg: Im Zusammenhang mit Public Value verwende ich die Begriffe Public Value *Theorie* sowie Public Value *Konzept*, allerdings nicht synonym. Unter Public Value *Theorie* verstehe ich den inhaltlichen Kern, also die Theorie, wie sie 1995 von Moore beschrieben wurde. Public Value *Konzept* hingegen verwende ich dann, wenn ich auf die Verwendung der Public Value *Theorie* durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinweisen will.

Der Begriff des *Konzepts* soll einerseits auf die selektive Verwendung der *Theorie* durch die Öffentlich-Rechtlichen und die daraus resultierende Eigenständigkeit verweisen. Zum anderen beinhaltet der Begriff eine strategische Dimension, umfasst also die gesamte von der Public Value *Theorie* inspirierte und angeleitete „Arbeit“ der

damit an die Manager öffentlicher Einrichtungen und definierte für diese Einrichtungen als Ziel: „increase their value to the public in both the short and the long run“ (Moore 1995, 10). Ursprünglich alle öffentlichen Institutionen umfassend, spezifizierte die britische Rundfunkanstalt BBC 2004 die Theorie für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, mit einer kleinen Bedeutungsverschiebung. Die Kernaussage lautet nun: Im Gegensatz zum Shareholder-Value der Privatwirtschaft schafft der öffentlich-rechtliche Rundfunk „Public Value“ von dem die ganze Gesellschaft profitiert. 2007 übernimmt der ORF schließlich dieses Konzept und errichtet ein eigenes *Public Value Kompetenzzentrum*, das den „öffentlichen Wert“ des ORF nach innen und nach außen sichtbar machen soll. Unter der Regierung Faymann beginnt 2008 ein neuer Konflikt um den ORF.

Thesen

Mit dem Public Value Konzept ist dabei erstmals in Österreich ein neues Element in die Auseinandersetzung um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks involviert. Die Ausgangspunkte für die Beschäftigung mit dem Konflikt um das aktuelle ORF-Gesetz stellen für diese Arbeit dabei folgende drei **Thesen** dar, die im Laufe der Arbeit belegt und argumentiert werden:

1. Es lässt sich eine neoliberale Hegemonie im Bereich der Medienpolitik sowohl auf internationaler als auch auf österreichischer Ebene feststellen (vgl. Kapitel 3 und Kapitel 6).
2. Mit der allgemeinen Krise des Neoliberalismus gerät auch die neoliberale Hegemonie im Politikfeld der Medienpolitik stärker unter Druck (vgl. Kapitel 3).
3. Das Public Value Konzept ist als postneoliberal im Sinne Ulrich Brands und Nicola Seklers (vgl. Brand/Sekler 2009) zu verstehen (vgl. Kapitel 4).

Fragestellung

Ausgehend von diesen Thesen geht die vorliegende Arbeit folgender **Fragestellung** nach.

- Welche Rolle spielt das Public Value-Konzept im policy making/Konflikt um das neue ORF-Gesetz? Gelingt es ihm, unter den Bedingungen der Krise der neoliberalen Politik, zu einem gegenhegemonialen Projekt auf der Ebene der öffentlich-rechtlichen Rundfunkpolitik beizutragen?

öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Die „Methode“: Historisch-materialistische Policy Analyse

Auf die Hegemonietheorie bezogen liegt das Interesse der Arbeit also vor allem darin, zu untersuchen *wie* (Gegen)Hegemonie in einem bestimmten Politikfeld hergestellt wird - oder eben nicht. Der schwierigste Teil der Arbeit war der Schritt von dieser Fragestellung zu einer Operationalisierung. Ich habe als „Methode“ schließlich die historisch-materialistische Policy Analyse gewählt, wie sie Ulrich Brand in einem kurzen Aufsatz skizziert hat.

Für mich zeichnet sich die hegemonietheoretisch angeleitete historisch-materialistische Policy Analyse dadurch aus, dass sie in den Blick nimmt, wie es im Konflikt gelingt Interessen zu verallgemeinern – oder auch nicht. „HMPA [Historical-Materialist Policy Analysis - Anm. M.B.] analyses the specific contexts of a particular field and their overlaps with others and, additionally, considers if there are mechanism through which certain social forces are able to generalise their interests“ (Brand 2009, 7). Für die Analyse einer – auch in dieser Arbeit angenommenen – neoliberalen Hegemonie bedeutet das: „The neoliberalising tendencies in specific policy fields do not constitute an automatism in the sense that there is a necessary tendency to neoliberalise all policy fields. However, there is a certain probability that successful hegemonic projects perform across different policy fields“ (ebd., 7). Es geht also darum zu untersuchen, wie sich hegemoniale Projekte in einzelne Politikfelder umsetzen, oder allgemeiner: „to think the *translation* of societal relations and processes (...) into public policies (...)“ (ebd., 7).

Aufbau der Arbeit

Die Arbeit beginnt mit dem *Theorie-Kapitel* zur Hegemonietheorie Antonio Gramscis. Hier wird versucht, den Entstehungskontext der Theorie nachzuzeichnen und ihre wesentlichen Elemente kritisch darzustellen.

Daran angeschlossen folgt der Teil zur *Anwendung der Theorie*, der nach einigen kritischen Überlegungen mit der Vorstellung der in dieser Arbeit verwendeten historisch-materialistischen Policy Analyse endet.

Mit dem Kapitel zum *Neoliberalismus* beginnt der eigentliche inhaltliche Teil. Aufgabe dieses Kapitels ist es nicht ideologiekritisch die Theorie(n) und Annahmen des Neoliberalismus zu untersuchen, sondern seine Entwicklung als hegemoniales Projekt. Besonderes Augenmerk wird im Sinne einer Strukturanalyse dabei darauf gelegt, welche Auswirkungen die neoliberale Hegemonie auf den Bereich der Medien- und hier besonders auf die Rundfunkpolitik gehabt hat.

Im Kapitel zum *Public Value Konzept* wird im Wesentlichen der Weg von einer akademischen Public Management Theorie zu einem Konzept der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie BBC oder ORF nachgezeichnet. Hierbei stehen die allgemeinen Bedeutungen des Konzeptes und die Verschiebungen, die im Laufe der Zeit stattgefunden haben, im Mittelpunkt. Außerdem wird das Konzept als *postneoliberal* interpretiert.

Anschließend beginnt die empirische Realanalyse des Fallbeispiels. Zuerst wird als Ausgangslage die *ORF-Politik der letzten zehn Jahre* rekonstruiert. Sie wird dabei als in wesentlichen Bereichen als neoliberal inspirierte analysiert.

Die Untersuchung des Konfliktes selbst beginnt mit der *Analyse der Akteure* und dem Versuch ihre Interessen und Strategien zu rekonstruieren. Neben der Bundesregierung und dem ORF sind dies die kommerziellen Medien, die Europäische Union sowie einige NGOs.

Danach folgt als großes Kapitel die *Analyse des Konfliktes* selbst. Dabei geht es darum, wie die verschiedenen Akteure versucht haben ihre Interessen durchzusetzen und welche Rolle das Public Value Konzept dabei gespielt hat. Hier wird außerdem der Fragestellung dieser Arbeit nachgegangen, wie es um das gegenhegemoniale Potenzial des Public Value Konzeptes bestellt ist.

Das Resultat des Konfliktes war das neue *ORF-Gesetz*, das im abschließenden Kapitel behandelt wird. Seine wesentlichen Punkte werden im Detail dargestellt ebenso wie die Reaktionen der Akteure. Außerdem wird der Frage nachgegangen, welche Interessen der unterschiedlichen Akteure sich im neuen Gesetz wiederfinden.

Das *Schlusskapitel* beschließt die Arbeit mit einem kritischen Resümee zu Theorie und Methode der Arbeit sowie zum Gegenstand selbst und gibt einen kurzen Ausblick auf mögliche Entwicklungen.

I. Theorien, Methode und Begriffe

1. Die Hegemonietheorie Antonio Gramscis

Die Theorie, die dieser Arbeit zugrunde liegt, wie sich bereits am Titel erkennen lässt, ist die Hegemonietheorie von Antonio Gramsci. Die Aufgabe des ersten Kapitels ist es deshalb, diese Theorie eingehend darzustellen, aber auch zu kritisieren. Das Kapitel beginnt mit einer Kontextualisierung der Theorie, danach werden die Kernpunkte dargestellt, den Schluss bilden Überlegungen zu Krise und Gegenhegemonie sowie Kritikpunkte an der Hegemonietheorie.

1.1 Antonio Gramsci – Leben und Werk

Im Folgenden wird nun in knapper Form ein Überblick über Gramscis Leben und Werk gegeben. Will man eine Theorie ernst nehmen, so gilt es ihren Entstehungskontext zu kennen - in kaum einem Fall gilt dies mehr als in diesem². Dabei soll aber nicht in detailreichen „Biografismus“ verfallen, und Gramscis Theorie aus seinem Leben „abgeleitet“ werden.

Antonio Gramsci wird am 22. Januar 1891 in Ales (Sardinien) geboren und stirbt am 27. April 1937 an den Folgen einer langjährigen Haftstrafe in Rom³. Sein Vater ist Beamter, die Familie verarmt nach dessen Verurteilung wegen Unregelmäßigkeiten in der Amtsführung (vgl. Gaedt 2007, 204). Er kann trotzdem weiter die Schule besuchen und beginnt 1911 ein Studium in Turin, das er 1915 jedoch abbricht. Unter dem Einfluss seines älteren Bruders Gennaro beginnt seine Beschäftigung mit dem Sozialismus. Um 1913 tritt er der Sozialistischen Partei in Turin bei (vgl. Gaedt 2007, 206 sowie Gramsci 1991, 48). 1919 gründet er mit anderen (darunter Palmiro Togliatti, dem späteren

2 So schreibt Valentino Gerratana in der Einleitung zu der von ihm herausgegebenen Edition der Gefängnishefte (auf die sich auch die deutsche Ausgabe stützt): „Die bei dieser Ausgabe der *Gefängnishefte* von Antonio Gramsci befolgten Kriterien können nicht angemessen begründet werden, ohne auf die leidvolle Entstehung des Werkes und sein Schicksal zurückzukommen. Die durch Gramscis Werk aufgeworfenen Interpretationskontroversen sehen in der Regel von diesem Aspekt ab. Man neigt dazu, diese Entstehung als einfache Tatsache zu betrachten, als einen äußerlichen Umstand, dem kein besonderes Gewicht zukommt. Daran ist etwas Richtiges, nämlich die Weigerung, Gramscis Werk in die sentimental-heroischen Grenzen eines lediglich zu gedenkender Erinnerung anhaltenden „Zeitzeugnisses“ zu verweisen. Doch setzt man sich durch die Trennung des theoretischen Begriffsgeflechts von der Art seiner Herausbildung der Gefahr aus, es mißzuverstehen, und dies ist im Falle Gramscis mehr als einmal geschehen“ (Gerratana 1991, 21).

Ebenso der Herausgeber der englischsprachigen Ausgabe der Gefängnishefte, Joseph A. Buttigieg: „Who is writing, to whom, when, where and in what circumstances, with what purpose - all of this matters enormously because Gramsci's legacy would be distorted and betrayed if it were to become a repository of ahistorical verities or a record of Olympian sagacity“ (Buttigieg 1986, 10).

3 Die biografischen Angaben hier und im Folgenden sind entnommen aus (Gaedt 2007), (Neubert 2001, 7f) sowie der „Chronologie des Lebens von Antonio Gramsci“ in (Gramsci 1991, 47-65).

Führer der Kommunistischen Partei Italiens) die Zeitschrift *L'Ordine Nuovo*. 1917 begrüßt er die russische Revolution, ist Anhänger Lenins und kritisiert den reformistischen Flügel der Partei (vgl. Neubert 2001, 8). Von der Sowjetunion übernimmt er auch die Idee der Fabriksräte, die in der *L'Ordine Nuovo* propagiert wird. Ende 1919 bilden sich in Turin erste Fabriksräte, die Rätebewegung bleibt aber begrenzt und scheitert schlussendlich (vgl. Gaedt 2007, 209).

1921 kommt es zur Gründung der Kommunistischen Partei Italiens (*PCI*) und damit zur Spaltung der Sozialistischen Partei. Gramsci ist Mitbegründer der *PCI*, die er ab 1922 beim Exekutivkomitee der Komintern in Moskau vertritt. Gegen Amadeo Bordiga, den Führer der *PCI* vertritt er - die auch von der Komintern - vertretene Einheitsfrontlinie gegen den Faschismus, der 1922 in Italien unter Benito Mussolini die Macht erringt. Erst nach den Parlamentswahlen 1924 kann Gramsci, durch seine Immunität als Abgeordneter geschützt, nach Italien zurückkehren, wo er nach der Verhaftung Bordigas und anderer die Führung der Partei übernimmt (vgl. Gaedt 2007, 212). 1926 wird auch er, unter Verletzung seiner parlamentarischen Immunität, verhaftet und 1928 zu über 20 Jahren Haft verurteilt (vgl. Gramsci 1991, 60f). Schon seit seiner Kindheit von Krankheit und schweren körperlichen Leiden verfolgt, stirbt er 1937 an den Folgen der langjährigen Haft in einer Klinik in Rom.

Hat man die zehn Bände der Gefängnishefte vor sich, sollte man sich immer Folgendes in Erinnerung rufen: „When Antonio Gramsci died on April 27, 1937 he had not written any books“ (Buttigieg 1986, 1). Vor seiner Haft hatte er vor allem als politischer Journalist gearbeitet⁴, Angebote seine Artikel als Buchform zu publizieren oder für eigenständige Buchprojekte lehnte er ab (vgl. Buttigieg 1986, 4). In der Haft begann Gramsci 1929 mit der Arbeit an den Gefängnisheften, die - immer wieder unterbrochen von krankheitsbedingten Pausen - bis 1935 andauerte. „Die *Gefängnishefte* waren von Gramsci als Materialsammlung gedacht. Es waren Gedankensplitter, Notizen, kurze fragmentarische Abhandlungen, oft nicht thematisch geordnet. Nur wenige Arbeiten waren bis zur Druckreife gebracht. Aus diesem Material sollte später das „für ewig“ [so Gramsci in einem Brief - Anm. M.B.] gedachte Werk entstehen“ (Giedt 2007, 216).

Nach seinem Tod 1937 wurden die Notizhefte in Sicherheit gebracht. In Italien erschienen ausgewählte Teile in geordneten Themenbänden ab 1948, in Westdeutschland eine erste Auswahl von Christian Riechers 1967. 1975 gibt Valentino Gerratana erstmal eine Gesamtausgabe heraus, auf die sich auch die zehnbändige, von Wolfgang Fritz Haug und Klaus Bochmann 1991-2002 herausgegebene, deutsche Ausgabe der Gefängnishefte stützt (vgl. Haug 1991, 7ff sowie Candeias

4 Bereits vor der Arbeit an den Gefängnisheften war er ein produktiver Schreiber: „Gramsci's prodigious output between 1914 and 1926 filled five volumes when they were collected“ (Buttigieg 1986, 9).

2007, 16).

Damit wird eine neue Deutung des Denkens Gramscis möglich: „Hier wird nun der ganze Kuchen aufgetischt, nicht nur die Rosinen. Auf Anhieb scheint das Gesamte schwerer genießbar, als das mundgerecht Aufbereitete. In ihrer zunächst chronologischen, dann zunehmend thematisch bestimmten Abfolge führen zweitausendeinundsechzig Textstücke die Genealogie eines neuen Denkens vor. Dies mutet zu, sich geduldig darauf einzulassen, wie Gramsci sich auf das Gedankenmaterial seiner Zeit eingelassen hat, den mosaikartig auseinandergelegten Produktionsakt seiner Einsichten zu verfolgen, den Weg durchs Material mitzugehen, das Ungesicherte, die Mehrdeutigkeiten auszuhalten“ (Haug 1991, 12).

1.2 Einordnung und Wirkung

War die Rezeption von Gramscis Werken anfangs nur auf Italien beschränkt (vgl. Neubert 2001, 17ff) so zählt er heute sicher zu den einflussreichsten europäischen marxistischen Denkern, und wurde - laut Davidson/Jehle/Santucci - sogar „zum in der Welt meistgelesenen italienischen Autor“ (Davidson/Jehle/Santucci 2001, 947).

Perry Anderson sieht in Gramsci - neben Georg Lukács und Karl Korsch - einen der „wirklichen Begründer des westlichen Marxismus“ (Anderson 1978, 51), der für ihn u.a durch die Entfernung von Partei und Arbeiterklasse sowie der Hinwendung zur Philosophie gekennzeichnet ist (vgl. Anderson 1978, 54ff sowie 77ff).

Für Mario Candeias ist Gramscis Werk eines, „das weit über den historischen Moment hinaus geschichtliche Wirksamkeit entfalten konnte, dessen Originalität immer wieder inspiriert, dessen Ansätze für das Verständnis gegenwärtiger Verhältnisse nutzbar sind, und eingreifendes Handeln, Praxis herausfordert“, und das „zugleich Stellung bezieht gegen verkümmerte und erstarrte Formen marxistischen, vor allem marxistisch-leninistischen Denkens“ (Candeias 2007, 15). Damit ist auch gleich eine der Kernfragen angesprochen, wenn es um die Einordnung Gramscis geht: ob er Leninist sei. Gelesen wurde und wird er von vielen als solcher, andere sehen in ihm einen liberalen Humanisten (wegen seiner Bewunderung für den italienischen Liberalen Benedetto Croce⁵), wieder andere als Syndikalisten (wegen seiner Unterstützung der Fabriksräte) und der französische Marxist Louis Althusser schlug ihn sogar dem Hegelmarxismus⁶ zu (vgl. Davidson/Jehle/Santucci 2001, 945ff). Grund für diese unterschiedlichen Einordnungen ist der bereits mehrmals angesprochene fragmentarische und vielschichtige Charakter der Gefängnishefte. Mir scheinen alle diese absoluten Zuordnungen einseitig, sie werden dem widersprüchlichen Charakter der Gefängnishefte nicht

5 Croce selbst hat Gramsci für dieses „Lager“ reklamiert (vgl. Davidson/Jehle/Santucci 2001, 946).

6 Hawley geht in eine ähnliche Richtung, wenn er Hegelsche Elemente in Gramscis Werk rekonstruiert (vgl. Hawley 1980, 596).

gerecht. Dieser Gedanke wird im abschließenden kritischen Teil zu Gramsci und der Hegemonietheorie noch einmal aufgenommen werden.

So breit wie die Rezeption ist daher auch der Wirkungsgrad von Gramscis Werk. Sein innovativer Staatsbegriff übte großen Einfluss auf den bereits erwähnten Louis Althusser und dessen Konzeption von den ideologischen Staatsapparaten aus; ebenso auf das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas (vgl. Davidson/Jehle/Santucci 2001, 951). Ebenso groß war sein Einfluss auf den Bereich der *Cultural Studies*⁷, wo er besonders für Stuart Hall und Raymond Williams Bedeutung hatte (vgl. zu Raymond Williams Lauggas 2001, zu Stuart Hall Wood 1998). Auch wurde er im Bereich der Theorie internationaler Beziehung zunehmend rezipiert (vgl. Davidston 2004, 26). Kritisch verwendet wurde seine Hegemonietheorie in Anschluss an das Werk „Hegemonie und radikale Demokratie“ von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe von einer „poststrukturalistisch“ geprägten Strömung (vgl. Davidston 2004, 28 sowie Flatschart 2008, 176). Und sogar von Neoliberalen und Neokonservativen wurde er aufgegriffen (vgl. Candeias 2007, 16)⁸.

Eine mögliche und einleuchtende Erklärung für diese Beliebtheit des Gramscischen Denkens bei gleichzeitig unterschiedlichster Interpretation, die nicht den vielschichtigen Charakter der Gefängnishefte in den Vordergrund rückt, bieten Heise/von Fromberg: „Vielleicht gilt Gramsci auch deshalb als der „gute“ Marxist, weil er nie Teil der Geschichte des „real existiert habenden“ Sozialismen geworden ist. Der wohl wichtigere Grund für seine Beliebtheit findet sich allerdings in seiner Neubegründung des Marxismus als einer „Philosophie der Praxis“: seine umfassende Kritik ökonomistischer Verkürzungen und die damit einhergehende analytische Aufwertung der „Tatsachen der Kultur“ und des „ethisch-politischen“ Moments für das Verständnis gesellschaftlicher Verhältnisse machte sein Denken auch für Nicht-MarxistInnen kommensurabel und gesellschaftlich anschlussfähig“ (Heise/von Fromberg 2007, 110).

7 Sogar in den an den *Cultural Studies* orientierten *Sport Studies* finden sich Bezüge auf Gramsci. So heißt es in der Einleitung eines 2009 erschienen Sammelbandes: „Die hegemonialen Strukturen (Gramsci) des Sports bewirken, dass sich Männlichkeit über Sport beweisen kann“ (Marschik/Müllner/Penz/Spitaler 2009, 17).

8 Interessant hierbei, dass sich Gramsci dieser Gefahr bewusst war: „[E]s wiederholt sich die Notwendigkeit, „Antimachiavellianer“ zu sein und eine Theorie und eine Technik der Politik zu entwickeln, die beiden kämpfenden Seiten dienen können, wie sehr man auch immer denkt, daß sie schließlich besonders der Seite nützen, die „nicht Bescheid wußte“ (...)“ (Gramsci GH 7, 1576).

1.3 Ausgangspunkte und Kontextualisierung des Werkes Gramscis

Bevor wir uns nun die Hegemonietheorie Gramscis im Detail ansehen, bedarf es noch einer letzten, entscheidenden Einbettung: Es muss der Kontext ergründet werden, in dem sie ursprünglich entstand.

Zuerst werden daher die wichtigsten zeitgenössischen Bezugspunkte für Gramscis Denken vorgestellt. Danach wird es um Gramscis Verständnis des Marxismus als „Philosophie der Praxis“ gehen, das seine Hegemonietheorie quasi „umrahmt“.

1.3.1 Ausgangspunkte für Gramscis Denken

Zentraler Ausgangspunkt für Gramsci ist natürlich das Werk von Karl Marx und Friedrich Engels. Immer wieder tauchen ihre Namen in den Gefängnisheften auf, und immer wieder Stellen aus ihren Texten, an denen er sich abgearbeitet hat⁹. Gramsci geht dabei - in Anschluss an Lenin - von der Voraussetzung aus, das Werk von Marx und Engels müsse weiterentwickelt werden, oder wie Perry Anderson es formuliert: „Im Grunde hinterließ Marx eine kohärente, entfaltete *ökonomische* Theorie der kapitalistischen Produktionsweise, die er im *Kapital* ausführte, aber keine vergleichbare *politische* Theorie der Strukturen des bürgerlichen Staates oder der Strategie und Taktik für den revolutionären sozialistischen Kampf einer Arbeiterpartei zum Sturz dieses Staates“ (Anderson 1978, 17 - Hervorhebungen im Original). Genau daran sollte Gramscis Theorie anschließen.

In weiterer Folge sind es natürlich die zeitgenössischen marxistischen Debatten die Gramsci aufgenommen und, an denen er sich beteiligt hat. Erst in Auseinandersetzung mit ihnen und ihrem Scheitern begann Gramsci einen eigenständigen Weg zu entwickeln: „Zunächst waren es die Kontroversen (der Revisionismusstreit) zwischen den „orthodoxen“ und „reformistischen“ Auslegungen des Marxismus seit dem Ende des 19. Jahrhunderts, die Konsequenzen des Versagens der Führer der Zweiten Internationale während des Ersten Weltkrieges und die katastrophalen Folgen dieses Krieges für die kapitalistischen Gesellschaften in Europa die bei Gramsci die Entschlossenheit reifen ließ, die gescheiterte Politik der Internationale durch eine neue, revolutionäre Orientierung der Arbeiterbewegung ersetzen zu müssen. Dies machte ihn zum Befürworter der russischen Oktoberrevolution von 1917 und zum Anhänger (Schüler) Lenins“

9 Eine vollständige Auflistung aller Marx-Bezüge in den Gefängnisheften kann hier nicht geleistet werden. Als Beispiel sei hier nur ein Marx-Zitat genannt, das ich für Gramsci als zentral erachte: „In der Betrachtung solcher Umwälzungen muß man stets unterscheiden zwischen der materiellen, naturwissenschaftlich treu zu konstatierenden Umwälzung in den ökonomischen Produktionsbedingungen und den juristischen, politischen, religiösen, künstlerischen oder philosophischen, kurz, ideologischen Formen, worin sich die Menschen dieses Konflikts bewußt werden und ihn ausfechten“ (Marx 1961, 9); aufgenommen etwa in (Gramsci GH 6, 1264) oder (Gramsci GH 7, 1568).

Statt hier also eine ausführliche Liste an Bezugsstellen auf Marx und Engels bei Gramsci wiederzugeben, wird im nächsten Abschnitt die Frage allgemeiner diskutiert werden, wenn es um Gramscis Marxismus und seine Besonderheiten geht.

(Neubert 2001, 25).

In diesem Satz befinden sich verdichtet bereits die wichtigsten Bezugspunkte und Einflüsse, sie bedürfen jedoch einiger Erläuterungen.

Im Revisionismusstreit hatte Eduard Bernstein im ausgehenden 19. Jahrhundert den Standpunkt vertreten dem Kapitalismus sei nicht mit Revolutionsgedanken, sondern Reformismus zu begegnen (vgl. Anderson 1979, 47). Der Beginn des Ersten Weltkrieges 1914 bezeichnet eine zweifache „Niederlage der Linken“ (Candeias 2007, 17): Zuerst zerbrach die gemeinsame internationale Front der sozialistischen Parteien, organisiert in der Zweiten Internationalen, an der nationalistischen Kriegsbegeisterung (vgl. Anderson 1978, 29ff). Dann kam es nach Kriegsende nicht zur erhofften Revolution in den westlich-kapitalistischen Staaten mit ihren starken Arbeiterbewegungen, sondern - bereits 1917 - nur im feudal geprägten Russland¹⁰. Dieser Umstand wurde für Gramscis Theorie enorm bedeutsam: „Eine von Gramscis zentralen Fragestellungen war zu ergründen, weshalb es nach der Oktoberrevolution 1917 nicht auch in anderen Teilen Europas zur revolutionären Übernahme der Macht gekommen war“ (Candeias 2007, 18)¹¹. In der damaligen marxistischen Debatte ein ungewöhnliches Programm: „Gegen Ende der zwanziger Jahre war das Problem des Gegensatzes zwischen Russland und dem Westen aus der marxistischen Debatte praktisch verschwunden. Mit der Stalinisierung der Komintern und der Institutionalisierung einer offiziellen Lesart des Leninismus in ihr, wurde das Beispiel der UdSSR für alle militanten Sozialisten Europas zum obligatorischen und nicht hinterfragten Paradigma für alle Fragen der revolutionären Theorie und Praxis“ (Anderson 1979, 43).

Dazu kam im Anschluss an die gescheiterte Revolution in Deutschland die „Niederlage einer zuvor rasant wachsenden Linken angesichts der faschistischen Herausforderung; andererseits Erstarrung der revolutionären Entwicklung in der Sowjetunion nach dem Tode Lenins durch die Etablierung des Stalinismus“ (Candeias 2007, 17).

Gleichzeitig hebt Candeias hervor, dass Gramsci und die Linke „nicht nur mit politischen Umwälzungen, sondern mit der Entstehung einer komplett neuen Produktions- und Lebensweise konfrontiert [waren], des Amerikanismus und Fordismus - eine Revolution ohne Revolution, die zugleich auch Restauration ist, indem sie die bürgerliche Herrschaft nicht nur bewahrt, sondern

10 „Mit dem Sieg der russischen Revolution und dem Zusammenbruch des Hohenzollern- und des Habsburgerreiches in Mitteleuropa stellte sich bei den ausschlaggebenden Theoretikern des deutschen Kommunismus der Glaube ein, dass in den Nachwehen des Ersten Weltkrieges die Machtergreifung des Proletariats in jedem imperialistischen Land unmittelbar auf der Tagesordnung stünde, weil die Welt nun endgültig in die Geschichtsepoche der sozialistischen Revolution eingetreten sei“ (Anderson 1979, 47).

11 Vgl. (Anderson 1979, 43): „Bis auf den heutigen Tag hat sich kein anderer Denker der europäischen Arbeiterbewegung dem Problem der Besonderheiten der sozialistischen Revolution im Westen so intensiv und zentral gewidmet.“

entwickelt (...)“ (ebd., 18).

Unter diesen Bedingungen der mehrfachen Niederlage der Linken, bei gleichzeitiger Stärkung der bürgerlichen Herrschaft unter faschistischen Vorzeichen verfasste Gramsci seine Theorie.

1.3.2 „Philosophie der Praxis“ - Gramscis Marxismus

Die Besonderheit von Gramscis Marxismus möchte ich kurz anhand dreier Aspekte darstellen: erstens sein Kampf gegen den Ökonomismus, zweitens gegen verknöcherte, positivistische Formen des Marxismus und drittens die Bedeutung von „Praxis“ in seiner Theorie.

Viel wurde über die Bedeutung des Begriffs „Philosophie der Praxis“ geschrieben, den Gramsci in den Gefängnisheften häufig verwendet wenn er sich mit dem Marxismus beschäftigt¹². Dabei ging es um die Frage, ob der Ausdruck lediglich ein der Zensur geschuldetes Synonym für den Marxismus darstellt, oder die Selbstbezeichnung eines Programms, das über den (damaligen) Marxismus hinausgeht, am Ende sogar nicht mehr marxistisch ist. Ich vertrete in dieser Arbeit die Auffassung, dass es sich bei Gramscis Theorie um eine marxistische handelt, der Ausdruck „Philosophie der Praxis“ allerdings nicht als reines Synonym für Marxismus fungiert, und schließe mich Wolfgang Fritz Haugs Meinung an: „Vielleicht kann man sich darauf einigen, daß der Name „Philosophie der Praxis“ mehrere Funktionen in sich vereinigt, daß er so auch die Funktion einer Tarnung mit der des substantiellen Programmbegriffs verbindet, allerdings unter der Dominanz eines Erneuerungsprojekts“ (Haug 1994, 1209).

Wenn Gramsci sich mit dem „Ökonomismus“ auseinandersetzt, sieht er in ihm eine „degenerierte“ Form des von Marx entwickelten Systems, das von dessen Nachfolgern vereinfacht wurde, wie das folgende Zitat zeigt: „Degeneriert zu „historischem Ökonomismus“, verliert der historische Materialismus einen Großteil seiner kulturellen Ausstrahlung unter intelligenten Personen (...); er läßt, wie Engels schreibt, viele glauben, sie könnten billig und ohne jede Mühe die gesamte Gesellschaft in der Tasche haben. Indem er vergessen hat, daß die These von Marx - daß die Menschen auf dem Terrain der Ideologien Bewußtsein von den grundlegenden Konflikten erlangen¹³ - einen organischen Sinn hat, eine erkenntnistheoretisch und keine psychologische oder moralische These ist, hat man die Denkform hervorgebracht, die Politik und folglich die gesamte Geschichte als einen Schwindel, ein Spiel von Illusionismen und Tricks zu betrachten“ (Gramsci GH 6, 502). Damit wendet er sich auch gegen die „mechanische[n] Sichtweise der II. und III.

12 Für eine Darstellung dieser Debatte, mit Fokus auf den deutschsprachigen Raum, siehe (Haug 1994, 1199ff). Über den Ursprung des Begriffes bei Antonio Labriola, Giovanni Gentile und Benedetto Croce vgl. (Gramsci GH 6, A556).

13 Der Satz von Marx auf den Gramsci hier Bezug nimmt wurde auf Seite 20 (Fußnote 9) bereits zitiert und auf seine Bedeutung für Gramsci hingewiesen.

Internationale der Arbeiterbewegung, die gesellschaftliche Phänomene auf die sogenannte ökonomische Basis reduziert“ (Scherrer 1999, 16). Mit dem Ökonomismus verbindet Gramsci kritisierend auch die Überzeugung, „daß es für die geschichtliche Entwicklung objektive Gesetze von derselben Art wie die Naturgesetze gibt, mit der zusätzlichen Überzeugung eines fatalistische, in seiner Art dem religiösen ähnlichen Finalismus“ (Gramsci GH 7, 1586).

In eine ähnliche Richtung geht Gramscis Kritik des Positivismus im Marxismus¹⁴. Mit ihm beschäftigt er sich am Beispiel von Nikolai Bucharins 1922 erschienener „Theorie des historischen Materialismus. Gemeinverständliches Lehrbuch der marxistischen Soziologie“, der den Marxismus auf eine Soziologie reduzieren möchte (vgl. Salamini 1975, 65). Gegenüber der Aufstellung allgemeiner, soziologisch-schematischer Gesetze meint Gramsci: „Die Erfahrung, auf der die Philosophie der Praxis gründet, kann nicht schematisiert werden; sie ist die Geschichte selbst in ihrer unendlichen Varietät und Vielfalt, deren Studium Anlaß zur Geburt der „Philologie“ geben kann, als Methode der Gelehrsamkeit zur Feststellung der Einzeltatsachen, und zur Geburt der Philosophie, verstanden als allgemeine Methodologie der Geschichte“ (Gramsci GH 6, 1423).

„In place of the positivst interpretation of Marxism as a science of society, yet beyond social will, Gramsci reintroduced the elements of will and consciousness“ (Hamley 1980, 585). Oder genauer: (...) critical Marxist sociology [Salamini schlägt Gramsci - in Gegenüberstellung zum positivistischen Marxismus - dieser Gruppe zu, Anm. M.B.] understands history and society as political praxis, as a process of subjectivization of the objective dimension of reality (Salamini 1975, 84).

Gegen Ökonomismus und Positivismus stellt sich Gramsci mit seiner Sicht des Marxismus als „Philosophie der Praxis“, der für ihn „absoluter Historizismus oder absoluter Humanismus“ (Gramsci GH 7, 1781) ist. Gegen ökonomischen Determinismus betont er also die Tatsache der von den Menschen gemachten Geschichte. Mir scheint allerdings, dass dieser Aspekt - das Herausstreichen der Bedeutung der menschlichen Tat - nur eine Facette der „Philosophie der Praxis“ ist. Denn ebenso geht es Gramsci dabei um eine erkenntnistheoretische Fragestellung sowie um das allgemeine Verhältnis von Theorie und Praxis.

Hier zeigen sich klare Parallelen zum frühen Marx, zum Beispiel zu den „Thesen über Feuerbach“, wo es in der 8. These heißt: „Alles gesellschaftliche Leben ist wesentlich *praktisch*. Alle Mysterien, welche die Theorie zum Mystizism[us] veranlassen, finden ihre rationelle Lösung in der

14 Diese ausführliche Auseinandersetzung kann hier nur kurz angedeutet werden. Für eine ausführliche Darstellung vgl. Salamini 1975.

menschlichen Praxis und in dem Begreifen dieser Praxis“ (Marx 1990b, 7 - Hervorhebung im Original)¹⁵. Andererseits wird Gramsci dabei von Benedetto Croce geprägt: „(...) so versetzt Gramsci demgegenüber den Gedanken nicht wieder in die anschauende Position zurück, deren Verspottung durch Croce ihm aus der Seele sprach, sondern vollends in die Welt der menschlichen Tätigkeiten, in die „Praxis“ der Marxschen *Thesen über Feuerbach*. Erst dadurch wird die „Immanenz“, die Croce für sich beansprucht, als *Diessseitigkeit* vollendet“ (Haug 1994, 1206 - Hervorhebung im Original). Für Haug handelt es sich bei Gramsci Werk damit um „ein kohärentes, aber systemfernes Denken, das die Welt von der menschlichen Tätigkeit her auffaßt“ (Haug 1994, 1209). Wobei der Begriff der Tätigkeit hier nicht reduziert auf politische Tätigkeit gedacht werden darf. Vielmehr muss darunter die menschliche „Praxis“ in Interaktion mit seinesgleichen und der äußeren Natur verstanden werden, also in einem umfassenden Sinn den Marx mit dem Begriff der *Vergegenständlichung* bezeichnet hat: „Eben in der Bearbeitung der gegenständlichen Welt bewährt sich der Mensch daher erst wirklich als ein Gattungswesen. Diese Produktion ist sein werktätiges Gattungsleben. Durch sie erscheint die Natur als sein Werk und seine Wirklichkeit. Der Gegenstand der Arbeit ist daher die Vergegenständlichung des Gattungslebens des Menschen: (...)“ (Marx 1990a, 517). Nun ergibt sich auch der tiefere Sinn der Bedeutung der Setzung der „Philosophie der Praxis“ als Historismus und Humanismus durch Gramsci: „Ist so die gegenständliche Welt in ihrer Totalität als „gesellschaftliche“, als die gegenständliche Wirklichkeit der menschlichen Gesellschaft und damit als menschliche Vergegenständlichung begriffen, dann ist sie dadurch auch schon als geschichtliche Wirklichkeit bestimmt“ (Marcuse 1978, 530)¹⁶.

1.4 Gramscis Hegemonietheorie

1.4.1 Zur Rekonstruktion der Hegemonietheorie

Beinahe alle AutorInnen verweisen in ihren Arbeiten über Gramsci auf die Schwierigkeiten der Zugänglichkeit von Gramscis Werk¹⁷. Dies führte dazu, dass der Hegemoniebegriff oft falsch oder oberflächlich verwendet wurde¹⁸. Die diesem Kapitel vorangestellten einführenden und in den Kontext stellenden Teile sollen helfen, diese Gefahr der Vereinfachung und Oberflächlichkeit zu umschiffen. Ebenso die nun folgende ausführliche Darstellung der Hegemonietheorie als solcher,

15 Ähnlich formuliert es Andreas Merkens für Gramsci: „Das menschliche Wesen realisiert sich für Gramsci als ein widersprüchliches Werden in historisch und gesellschaftlich bestimmten (Praxis-) Verhältnissen. Der Mensch ist nur im Kontext des gesellschaftlichen Ganzen zu analysieren, der historisch-spezifischen Produktions- wie der kulturellen Lebensweisen“ (Merkens 2004, 30).

16 Gramscis Arbeitsbegriff sowie seinen technologischen Determinismus kritisiert James P. Hawleys auch unter Rückgriff auf Marcuse (vgl. Halwey 1980, 594ff).

17 Vgl. exemplarisch (Candeias 2007, 16), (Haug 1991, 12), (Neubert 2001, 18f), (Scherrer 1999, 16f).

18 Wir werden zur Frage nach der „Anwendbarkeit“ oder „Operationalisierung“ der Hegemonietheorie noch zurückkommen und dabei den hier angesprochenen Punkt genauer aufgreifen.

anhand ausgewählter Schlüsselbereiche.

Will man mit der Hegemonietheorie arbeiten, so gilt es zuallererst einmal sie zu rekonstruieren, und zwar in „authentischer“ Form. Sieht man sich allerdings der Primärquelle, den zehn Bänden der Gefängnishefte, gegenüber, so erscheint die Aufgabe aus diesem Textkorpus „die Hegemonietheorie“ zu extrahieren beinahe unmöglich, will man nicht volle neun Bände lesen. Hier hilft der zehnte Band, der ein umfassendes Sachregister enthält und auf die Stellen verweist, in denen der Begriff der „Hegemonie“ der Sache nach auftaucht (vgl. Gramsci GH 10, 51)¹⁹.

1.4.2 Zur Entstehung der Hegemonietheorie

Der Begriff der Hegemonie sowie die Theorie die Gramsci darum aufbaut speist sich aus verschiedenen Quellen. Hier soll nur kurz auf den Einfluss von Marx und Engels sowie der russischen Sozialdemokratie eingegangen werden²⁰.

Schon in „Die deutsche Ideologie“ finden sich Zitate, die die Grundgedanken der Hegemonietheorie ansprechen: „Die Gedanken der herrschenden Klasse sind in jeder Epoche die herrschenden Gedanken, d.h. die Klasse, welche die herrschende *materielle* Macht der Gesellschaft ist, ist zugleich ihre herrschende *geistige* Macht“ (Marx/Engels 1990, 46 - Hervorhebungen im Original). Und weiter: „Jede neue Klasse nämlich, die sich an die Stelle einer vor ihr herrschenden setzt, ist genötigt, schon um ihren Zweck durchzuführen, ihr Interesse als das gemeinschaftliche Interesse aller Mitglieder der Gesellschaft darzustellen (...) Sie kann dies, weil im Anfange ihr Interesse wirklich noch mehr mit dem gemeinschaftlichen Interesse aller übrigen nichtherrschenden Klassen zusammenhängt, sich unter dem Druck der bisherigen Verhältnisse noch nicht als besonderes Interesse einer besonderen Klasse entwickeln konnte“ (Marx/Engels 1990, 48).

Ebenso wichtig erscheint die Rolle der russischen Sozialdemokraten für die Entstehung der Theorie: „Der Begriff gegemonija (russ. für Hegemonie) war vom Ausgang der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts bis 1917 eine der wichtigsten Parolen der russischen Sozialdemokratie“ (Anderson 1979, 11). Der Begriff bezeichnete die Aufgabe des Proletariats in der Revolution die Führung zu

19 Natürlich gibt es Stellen, die für die Hegemonietheorie wichtig sind und unter einem anderen Schlagwort firmieren, wie „Intellektuelle“ oder „Ideologie“, denn es stimmt natürlich, dass „gerade das Thema Hegemonie ja nicht aus seiner Verflochtenheit mit den anderen Strängen des gramscianischen Denkens zu lösen ist“ (Lauggas 2007, 91). Doch als erster Ausgangspunkt und zur allgemeinen Orientierung sind die Stellen unter dem Schlagwort „Hegemonie“ bereits eine große Hilfe und erleichtern die Erschließung des Ganzen.

20 Für eine ausführliche Geschichte des Begriffs und seiner Verwendung von der Antike über Machiavelli bis Hegel vgl. Haug 2004, 4ff. Für den Einfluss Croces vgl. Anderson 1979, 32 sowie 40ff. Für eine ausführliche Darstellung von Croces Erringung der kulturellen Hegemonie in Italien, die für Gramscis Theorie ebenfalls große Bedeutung hatte, vgl. Jacobitti 1980.

übernehmen, und verschwand deshalb nach dem Erfolg der Oktoberrevolution wieder im Hintergrund (vgl. Anderson 1979, 14). Gramsci gab dem Begriff jedoch eine neue Deutung: „Denn Gramsci erweiterte den Begriff der Hegemonie von seiner ursprünglichen Anwendung - auf die Perspektiven der Arbeiterklasse in einer bürgerlichen Revolution gegen die Feudalordnung - auf die Mechanismen der bürgerlichen Herrschaft über die Arbeiterklasse in der stabilisierten kapitalistischen Gesellschaft“ (Anderson 1979, 17). Dieser Schritt war neu²¹.

1.4.3 Die Hegemonietheorie im Überblick

Für Christoph Scherrer ist *Hegemonie* der „Schlüsselbegriff im Werk Gramscis“ (Scherrer 2007, 71), für Thomas R. Bates „one of the most significant contributions to twentieth-century Marxist thought“ (Bates 1975, 351).

Hegemonie lässt sich in einer ersten Annäherung verstehen, als „die Fähigkeit herrschender Gruppen und Klassen, ihre Interessen durchzusetzen, so dass sie von subalternen Gruppen und Klassen als Allgemeininteresse angesehen werden und es weitgehend gemeinsame gesellschaftliche Vorstellungen über die Verhältnisse und ihre Entwicklung gibt“ (Brand 2005, 9).

Entscheidend ist dabei, Hegemonie nicht mit reiner Meinungsführerschaft zu verwechseln, sondern ihre materielle Grundlegung im Blick zu behalten: „[D]enn die Hegemonie ist eine politische, aber auch und besonders eine ökonomische, sie hat ihre materielle Basis in der entscheidenden Funktion, welche die hegemoniale Gruppierung im entscheidenden Kern der ökonomischen Aktivität ausübt“ (Gramsci GH 3, 498)²².

Die Erringung der Hegemonie läuft dabei nach Gramsci grob gesprochen in drei Phasen ab: In der ersten, *ökonomisch-korporativen* Phase, „entdecken die Mitglieder einer Klasse ihre Interessenidentitäten auf der Grundlage ihrer Stellung in der Produktion und beginnen, sich entsprechend zu organisieren“ (Scherrer 2007, 73). Hier sind sie noch auf ihre eigenen, ökonomischen Interessen konzentriert. Erst in der *ethisch-politischen* Phase beginnen sie Zugeständnisse an andere Gruppen zu machen²³ und ihre Interessen universaler werden zu lassen. In der *hegemonialen* bzw. *staatlichen* Phase können sie ihrer Herrschaft schließlich eine staatliche Form geben (vgl. Scherrer 2007, 73).

Damit sind wir bei Gramscis speziellem Staatsverständnis. Grundsätzlich geht Gramsci von einem

21 Perry Anderson weist darauf hin, dass der Begriff bereits 1922 am Vierten Kongress der Komintern auf ähnliche Weise wie von Gramsci verwendet wurde, doch relativiert: „Doch die fragliche Passage war kurz und vereinzelt: sie mündete nicht in eine entwickeltere Darstellung der Kapitalherrschaft ein“ (Anderson 1979, 17).

22 Ulrich Brand weist auf einen weiteren wichtigen Aspekt der materiellen Basis hin: „Darüber hinaus ist Hegemonie eine umfassende materielle Praxis. Sie wird von Menschen alltäglich gelebt, wird von Kollektiven wie Unternehmern und Gewerkschaften, Staatsapparaten und Medien etc. weitgehend akzeptiert und vorangetrieben“ (Brand 2005, 9).

23 Wobei Gramsci betont, dass kein Zweifel besteht, „daß solche Opfer und ein solcher Kompromiss nicht das Wesentliche betreffen können“ (Gramsci GH 7, 1567).

Verhältnis von Herrschaft und Führung aus, aus dem heraus der Staat verstanden werden muss²⁴. Er meint, „dass sich die Suprematie einer gesellschaftlichen Gruppe auf zweierlei Weise äußert, als „Herrschaft“ und als „intellektuelle und moralische Führung“. Eine gesellschaftliche Gruppe ist herrschend gegenüber den gegnerischen Gruppen, die sie „auszuschalten“ oder auch mit Waffengewalt zu unterwerfen trachtet, und sie ist führend gegenüber den verwandten und verbündeten Gruppen. Eine gesellschaftliche Gruppe kann und muss sogar bereits führend sein, bevor sie die Regierungsmacht erobert (das ist eine Hauptbedingung für die Eroberung der Macht); danach, wenn sie die Macht ausübt und auch fest in Händen hält, wird sie herrschend, muss aber weiterhin auch „führend“ sein“ (Gramsci GH 8, 1947)²⁵.

Für Neubert „zeichnet sich Gramscis Gesellschaftskonzept durch einen gewissen Dualismus aus“ (Neubert 2001, 56), der sich auch in der Konzeption des Staates wiederfindet. Denn hier nimmt Gramsci eine Trennung in politische und zivile Gesellschaft (Zivilgesellschaft) vor, die jedoch rein methodisch zu verstehen ist²⁶. Unter politischer Gesellschaft kann man sich zur Orientierung die herrschenden „institutionalisierten politischen, juristischen und militärischen Machtstrukturen“ (Neubert 2001, 61) im wesentlichen also den „Staat“ vorstellen²⁷, unter Zivilgesellschaft die „gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen, die sozialen und kulturellen Beziehungen und Aktivitäten der Menschen den geistigen, ideologischen, religiösen Überbau der Gesellschaft“ (Neubert 2001, 61). Der zivilen Gesellschaft wird nun Konsens²⁸/Hegemonie zugeordnet, der politischen Gesellschaft Zwang/Herrschaft²⁹ (vgl. Anderson 1979, 18).

24 Gramsci bezieht sich dabei auf Machiavellis Bild vom Zentauren, der halb Mensch halb Tier ist: „Ein weiterer festzumachender und zu entwickelnder Punkt ist derjenige der „Doppelperspektive“ im politischen Handeln und im staatlichen Leben. Verschiedene Grade, in denen die Doppelperspektive auftreten kann, von den elementarsten bis zu den komplexesten. Aber auch dieses Element ist an die Doppelnatur des Machiavellischen Zentauren gebunden, der Gewalt und Konsens, der Herrschaft und Hegemonie, des Zwangs und der Kultur (...)“ (Gramsci GH 5, 991).

25 Es ist interessant sich die erste Version dieser überarbeiteten Textstelle anzusehen (Gramsci GH 1, 101). Dort spricht Gramsci noch nicht von *Suprematie* sondern etwas unscharf von Herrschaft, wenn er die Kombination aus Herrschaft und Führung meint. Vgl. dazu (Scherrer 2007, 73f)

26 „Aber in Wirklichkeit ist diese Unterscheidung rein methodisch, nicht organisch, und im konkreten historischen Leben sind politische Gesellschaft und Zivilgesellschaft ein und dasselbe“ (Gramsci GH 3, 499).

27 Das unsere Vorstellung von „Staat“ und Gramscis „politische Gesellschaft“ jedoch nicht völlig zusammenfallen, sondern Gramscis Begriff mehr umfasst verdeutlicht folgendes Zitat, wo er von der Funktion schreibt „die der Staat in größerem Maß in der politischen Gesellschaft erfüllt“ (Gramsci GH 3, 517).

28 Ulrich Brand weist auf die Besonderheit des Konsens-Begriffes hin: „'Konsens' ist dabei kein harmonischer Interessensausgleich. Der Begriff ist vielmehr vor dem Hintergrund sozialer Kämpfe und sich im politischen Prozess artikulierender (und teilweise erst bildender) Interessen zu verstehen. Die relative Stilllegung oder Institutionalisierung von Kämpfen erfolgt über soziale (asymmetrische) Kompromisse, in denen die relevanten und artikulierten Interessen mehr oder weniger berücksichtigt werden“ (Brand 2005, 9) Vgl. außerdem (Gramsci GH 7, 1561).

29 „Vorläufig lassen sich zwei große superstrukturelle „Ebenen“ festlegen - diejenige, die man die Ebene der „Zivilgesellschaft“ nennen kann, d.h. des Ensembles der gemeinhin „privat“ genannten Organismen, und diejenige der „politischen Gesellschaft oder des Staates“ -, die der Funktion der „Hegemonie“, welche die herrschende Gruppe in der gesamten Gesellschaft ausübt, und der Funktion der „direkten Herrschaft“ oder des Kommandos, die sich im Staat und in der „formellen“ Regierung ausdrückt, entsprechen“ (Gramsci GH 7, 1502).

Das Problem ist, dass all diese Begriffe in den Gefängnisheften einer ständigen Verschiebung unterliegen. Perry Anderson hat drei Staatsdefinitionen in Gramscis Werk herausgearbeitet: „[1.] Der Staat bildet einen Gegensatz zur zivilen Gesellschaft. [2.] Der Staat umfasst die zivile Gesellschaft. [3.] Der Staat ist identisch mit der zivilen Gesellschaft“ (Anderson 1979, 10f). Berühmt ist folgende Staatsdefinition: „(...) denn es ist festzuhalten, daß in den allgemeinen Staatsbegriff Elemente eingehen, die dem Begriff der Zivilgesellschaft zuzuschreiben sind (in dem Sinne, könnte man sagen, daß Staat = politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft, das heißt Hegemonie gepanzert mit Zwang)“ (Gramsci GH 4, 783). Wie auch Joseph Buttigieg in seiner ausführlichen Darstellung des Zivilgesellschaftsbegriffs betont, betrachtet Gramsci politische und zivile Gesellschaft „als die konstitutiven Bestandteile einer einzigen, integralen Einheit, nämlich des modernen bürgerlich-liberalen Staates“ (Buttigieg 1994, 532).

Marx hatte die Gesellschaft in einer berühmten und umstrittenen Passage in Basis und Überbau unterteilt³⁰. Bei Gramsci bleibt diese Anordnung zwar erhalten, jedoch mit einer zentralen Verschiebung, wie wir gesehen haben: „The „upgrading“ of the factor of the cultural leadership in history required a reappraisal of the Marxist concept of „superstructure“, which could no longer be construed as a pale reflection of socioeconomic organization. Gramsci's study of the role of intellectuals in society led him to break down the superstructure into two great 'floors', which he described as 'civil society' and 'political society'“ (Bates 1975, 353). Daraus entwickelt Gramsci den Begriff des geschichtlichen Blocks, der bei einer „hegemonial vermittelte[n] Korrespondenz zwischen den drei Ebenen der Gesellschaft, eine[r] Synthese von sozio-ökonomischer Basis, ziviler und politischer Gesellschaft (...)“ (Scherrer 2007, 74) besteht.

Die Anteile dieses Dualismus (der wie erwähnt, nach Gramsci rein methodischer Natur sein soll) Konsens/Führung/Hegemonie/zivile Gesellschaft und Zwang/Herrschaft/Diktatur/politische Gesellschaft sind nach Gramsci in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich gewichtet. „Im Osten war der Staat alles, die Zivilgesellschaft war in ihren Anfängen und gallertenhaft; im Westen bestand zwischen Staat und Zivilgesellschaft ein richtiges Verhältnis, und beim Wanken des Staates gewährte man sogleich eine robuste Struktur der Zivilgesellschaft. Der Staat war nur ein vorgeschobener Schützengraben, hinter welchem sich eine robuste Kette von Festungen und Kasematten befand“ (Gramsci GH 4, 874).

Daraus ergeben sich Konsequenzen für die unterschiedlichen Strategien des Proletariats im Osten und Westen. „Hinsichtlich der revolutionären Praxis sprach Gramsci deshalb - auch in Anbetracht

30 „Die Gesamtheit dieser Produktionsverhältnisse bildet die ökonomische Struktur der Gesellschaft, die reale Basis, worauf sich ein juristischer und politischer Überbau erhebt und welcher bestimmte gesellschaftliche Bewußtseinsformen entsprechen“ (Marx 1961, 8).

der Lehren, die er aus dem Scheitern der Revolutionen im Westen nach dem Ersten Weltkrieg zog - vom „Bewegungs-(Manöver)krieg“ im Osten und vom „Stellungskrieg“ im Westen: In Russland hätte es zum Erfolg der Revolution ausgereicht, die zentrale Staatsgewalt wie ein Bollwerk in einem einzigen revolutionären Akt zu erobern. Auf die westlichen Länder wäre diese Vorgehensweise nicht anwendbar“ (Neubert 2001, 32).

Gramsci geht es nach eigener Aussage darum „gründlich zu untersuchen, welches die Elemente der Zivilgesellschaft sind, die dem Verteidigungssystem im Stellungskrieg entsprechen“ (Gramsci GH 4, 868).

1.4.4 Elemente der Hegemonietheorie

Einige der wichtigsten Elemente der Hegemonietheorie sollen in der Folge vorgestellt werden. Bei dem umfangreichen und vielfältigen Werk Gramscis bleiben dabei notgedrungen einige Elemente auf der Strecke, die in dieser Arbeit nicht behandelt werden können³¹.

1.4.4.1 Zur Rolle der Intellektuellen

Für Perry Anderson ist Gramscis Theorie der Intellektuellen „der geschlossenste und durchdachte Text in den Gefängnisheften“ (Anderson 1979, 37)³². Indem Gramsci „die Aufmerksamkeit weg von der Tätigkeit hin zur gesellschaftsbildenden Funktion³³“ (Demirović/Jehle 2004, 1274) verschiebt, stellt sein Begriff der Intellektuellen einen „Paradigmenwechsel“ (ebd., 1268) dar³⁴.

Zum einen geht es dabei um eine Erweiterung der Definition: „Unter Intellektuellen sollte man nicht [nur] die gemeinhin unter dieser Bezeichnung begriffenen Schichten verstehen, sondern im allgemeinen die ganze soziale Masse, die organisierende Funktionen in weitem Sinne, sowohl auf dem Gebiet der Produktion als auch auf dem der Kultur und auf politisch-administrativem Gebiet ausübt (...)“ (Gramsci GH 1, 98)³⁵. So verstanden hat sich in der modernen Welt „die so verstandene Kategorie der Intellektuellen unerhört erweitert. Das bürokratisch-demokratische Gesellschaftssystem hat beeindruckende Massen ausgeformt, die nicht alle durch die gesellschaftlichen Notwendigkeiten der Produktion gerechtfertigt sind, wenngleich sie durch die politischen Notwendigkeiten der herrschenden grundlegenden Gruppe zu rechtfertigen sind“

31 Dies sind zum Beispiel die Analyse des Amerikanismus/Fordismus oder die Rolle der Partei.

32 Viele der wichtigsten Überlegungen zu den Intellektuellen sind in Heft 12 der Gefängnishefte zusammengefasst (Gramsci GH 7, 1497ff).

33 „Der verbreitetste methodische Irrtum scheint mir der, daß dieses Unterscheidungskriterium in der Eigenart der intellektuellen Tätigkeit gesucht worden ist statt im Ensemble des Systems von Verhältnissen, in dem sich jene (unfolglich die Gruppen, die sie personifizieren) im allgemeinen Zusammenhang der gesellschaftlichen Verhältnisse befinden“ (Gramsci GH 7, 1499).

34 Berühmt ist in diesem Zusammenhang das folgende Zitat: „Alle Menschen sind Intellektuelle, könnte man daher sagen; aber nicht alle Menschen haben in der Gesellschaft die Funktion von Intellektuellen“ (Gramsci GH 7, 1500).

35 Wie weit gefasst Gramscis Intellektuellen-Begriff ist, sieht man an anderer Stelle, wo er meint, dass „alle Mitglieder einer politischen Partei als Intellektuelle angesehen werden müssen“ (Gramsci GH 3, 517).

(Gramsci GH 7, 1503).

Zum anderen steht die organisierende Funktion der Intellektuellen im Vordergrund; organisiert wird die Hegemonie, der Konsens: „[D]ie Intellektuellen haben die Funktion, die gesellschaftliche Hegemonie einer Gruppe und ihre staatliche Herrschaft zu organisieren, das heißt, den durch das Prestige der Funktion in der Produktionssphäre gegebenen Konsens und den Zwangsapparat für diejenigen Gruppen, die weder aktiv noch passiv „zustimmen“, oder für diejenigen Momente einer Befehls- und Führungskrise, in denen der spontane Konsens eine Krise erleidet“ (Gramsci GH 3, 515).

„Die Intellektuellen sind die „Gehilfen“ der herrschenden Gruppe bei der Ausübung der subalternen Funktionen der gesellschaftlichen Hegemonie und der politischen Regierung“ (Gramsci GH 7, 1502). Und das in beiden Bereichen der Gesellschaft: „In der Zivilgesellschaft tragen die I[n]tellectuellen] der herrschenden Gruppen zur Verallgemeinerung von deren korporativen Interessen bei, arbeiten also deren Hegemonie aus, indem sie subalterne Gruppen konsensual zu gewinnen versuchen. Entsprechend seitenverkehrt wirken die an gegenhegemonialen Formationen arbeitenden I[n]tellectuellen] der Emanzipationsbewegung der „Subalternen“. In der politischen Gesellschaft (also den Parteien, Parlament, Regierung, Polizei, Justiz - dem Staat im engen Sinn) sind die I[n]tellectuellen] organisierend und vereinheitlichend tätig“ (Demirović/Jehle 2004, 1275; für die entsprechende Stelle bei Gramsci vgl. Gramsci GH 7, 1502).

Die Erwähnung der „gegenhegemonialen Formationen“ hat bereits angedeutet, dass es für Gramsci keine einheitliche Gruppe von Intellektuellen gibt: „[E]s gibt keine unabhängige Intellektuellenklasse, sondern jede gesellschaftliche Gruppe hat eine eigene Intellektuellenschicht oder tendiert dazu, sie sich zu bilden (...)“ (Gramsci GH 8, 1948). Gramsci schlägt damit eine Unterteilung der Intellektuellen vor: Einerseits gibt es „organische“ Intellektuelle, die sich aus gesellschaftlichen Gruppen herausbilden, wenn diese tragende Funktionen in der Gesellschaft ausüben beginnen (vgl. Merckens 2004, 37). Andererseits besteht eine Gruppe von „traditionellen“ Intellektuellen, „die geradezu als Repräsentanten einer selbst durch die komplexesten und radikalsten Veränderungen der gesellschaftlichen und politischen Formen nicht unterbrochenen geschichtlichen Kontinuität³⁶“ (Gramsci GH 7, 1498) erscheinen. Das Paradebeispiel hierfür ist bei Gramsci der Klerus.

36 Oder wie Andreas Merckens schreibt: „Als traditionelle Intellektuelle beschreibt er diejenigen Gruppen von Intellektuellen einer tradierten Herrschaft, die im historischen Prozess ihren organischen Status verloren haben, weil ihre Klasse keine unmittelbare sozial-ökonomische Funktion mehr ausübt, die jedoch, indem sie Aufgaben und Dienstleistungen in der herrschaftlichen Konsenssicherung übernehmen, ihre Zeit überleben“ (Merckens 2004, 37).

Werden die Intellektuellen so durch ihre Hegemonie organisierende Funktion verstanden, wird der Kampf um Hegemonie zum Kampf um die Intellektuellen: „Eines der bedeutendsten Merkmale jeder Gruppe, die sich auf die Herrschaft hin entwickelt, ist ihr Kampf um die Assimilierung und „ideologische“ Eroberung der traditionellen Intellektuellen, eine Assimilierung und Eroberung, die um so schneller und wirksamer ist, je mehr die gegebene Gruppe gleichzeitig ihre eigenen organischen Intellektuellen heranbildet“ (Gramsci GH 7, 1500).

Das Phänomen der Gewinnung anderer Intellektueller bezeichnet Gramsci als „Transformismus“. Zu Erringung der Führung über die Intellektuellen bedarf es zweier „Hauptlinien: 1. eine allgemeine Lebensauffassung, eine Philosophie (Gioberti), die den Anhängern eine intellektuelle „Würde“ verleiht, die Prinzip der Distinktion und ein Element des Kampfes gegen die alten, durch Zwang herrschenden Ideologien liefert; 2. ein schulisches Programm, ein originelles Erziehungs- und Pädagogikprinzip, das diejenige Fraktion der Intellektuellen, welche die homogenste und zahlreichste ist (die Lehrkräfte (...)), interessiert und ihr eine eigene Aktivität auf ihrem Fachgebiet gibt“ (Gramsci GH 8, 1980).

1.4.4.2 Ideologie und Alltagsverstand

Der Begriff der Ideologie wird von Gramsci unterschiedlich verwendet, er „oszilliert zwischen den unterschiedlichsten Bedeutungen“ (Rehmann 2004, 729). Mir ist hier wichtig darauf hinzuweisen, dass Gramsci Ideologie als „objektive und wirksame Realität“ (Gramsci GH 6, 1325) begreift³⁷: „Für die Philosophie der Praxis sind die Ideologien alles andere als willkürlich; sie sind reale geschichtliche Fakten, die man bekämpfen und in ihrem Wesen als Herrschaftsinstrumente enthüllen muß, nicht aus Gründen der Moral usw., sondern eben aus Gründen des politischen Kampfes: um, als notwendiges Moment der Umwälzung der Praxis, die Regierten von den Regierenden intellektuell unabhängig zu machen³⁸, eine Hegemonie zu zerstören und eine andere zu schaffen“ (Gramsci GH 6, 1325). Gramsci sieht dahinter einen Prozess, indem "eine Philosophie die Intellektuellengrenzen überschreitet und sich in den großen Massen verbreitet“ (Rehmann 2004, 731; vgl. auch Gramsci GH 3, 510). Wichtig wird mit dieser Sichtweise zweierlei: der Alltagsverstand der Menschen, der im nächsten Punkt näher behandelt wird, sowie die Rolle der Intellektuellen. „Damit mündet seine [Gramscis - Anm. M.B.] Ideologietheorie zugleich in eine Theorie der Intellektuellen ein (...)“ (Rehmann 2004, 732). Oder wie Bates meint: „The phenomem

37 In Anschluss an Marx' Zitat: „(...) auch die Theorie wird zur materiellen Gewalt, sobald sie die Massen ergreift“ (Marx 1976, 385). Vgl. außerdem (Gramsci GH7, 1571) wo er wortgleich davon spricht, „daß die „Volksglauben“ oder Glauben von der Art der Volksglauben die Wirksamkeit der materiellen Gewalt haben“.

38 Oder wie er an anderer Stelle formuliert: „[D]ie auf der traditionellen Ideologie beruhende Einheit aufzusprengen, ohne deren Zerschneiden die neue Kraft kein Bewußsein von der *eigenen unabhängigen Persönlichkeit* erlangen könnte“ (Gramsci GH7, 1576 - Hervorhebung M.B.).

of „false consciousness“, which from the standpoint of economic determinism is simply incomprehensible, represents from Gramsci's standpoint simply a victory of the ruling-class intellectuals in this struggle“ (Bates 1975, 360). Wobei hier eine Zufälligkeit der Ideologie suggeriert wird, die es bei Gramsci so nicht gibt. Ideologie ist keine reine Sache der Intellektuellen, vielmehr gibt es eine „*notwendige*[n] Superstruktur einer bestimmten Struktur“ (Gramsci GH 4, 875 - Hervorhebung M.B.)³⁹. Es stimmt allerdings, dass Gramsci sich vornehmlich „für die positiv organisierende Funktion des Ideologischen“ interessiert und dabei „die Strukturen entfremdeter Vergesellschaftung“ vernachlässigt (Rehmann 2004, 732).

Ideologiekritik bei Gramsci bedeutet vor allem Unterscheidung: „Worauf es ankommt, ist die Kritik der ein solcher ideologischer Komplex von den ersten Vertretern der neuen Geschichtsepoche unterzogen wird: durch diese Kritik ergibt sich ein Prozeß der Unterscheidung und der Veränderung im relativen Gewicht, das die Elemente der alten Ideologien besaßen (...)“ (Gramsci GH 5, 1051). Oder wie Tilman Reitz meint: „Sie (die Ideologiekritik - Anm. M.B.) legt nicht allein die Funktionsweise anerkannter Prinzipien bloß, sondern bereitet eine neue Bestimmung der gemeinsamen Angelegenheiten vor. Ob es sich dabei dann wieder um nur funktionale „Ideologie“ oder um wahrheitsfähige „Theorie“ handelt, ist sekundär. Kritik meint hier die Unterscheidung zwischen dem, was der alten Herrschaft, und dem, was den bislang Benachteiligten nützt, nicht einfach nur Ablehnung von Falschem“ (Reitz 2004, 703)⁴⁰.

Mit dem Begriff des *Alltagsverstandes* (*senso comune*) erlangt die Ebene des Einzelnen große Bedeutung in Gramscis Ideologietheorie. „Für Gramsci stellt der Alltagsverstand kein „falsches Bewusstsein“ dar, sondern eine eklektische, auf Ablagerungen vergangener philosophischer und religiöser Strömungen beruhende Lebensanschauung, die den Mitgliedern der jeweiligen Schichten eine praktische Orientierung bietet“ (Scherrer 2007, 74)⁴¹. Für Frigga Haug hat Gramsci damit „den

39 Wiewohl kein fixer Zusammenhang zwischen Struktur und Superstruktur besteht: „Aber ich glaube nicht, daß viele der Auffassung sind, wenn eine Struktur sich verändert hat, müßten alle Elemente der entsprechenden Superstruktur notwendig fallen. Es kommt sogar vor, daß von einer Ideologie, die zwecks Führung der Volksmassen entstanden ist und deshalb nicht anders kann, als einige ihrer Interessen zu berücksichtigen, mehr Elemente überleben (...)“ (Gramsci GH 6, 1328). An anderer Stelle spricht er davon, dass „die ideologischen Fakten der Masse immer im Nachtrab zu den ökonomischen Erscheinungen der Masse sind“ (Gramsci GH 7, 1586).

40 Wie sehr dieses Verständnis von Ideologiekritik mit anderen marxistischen Ansichten kollidiert, zeigt gleich der daran anschließende Satz: „Lukács hingegen geht es zentral um die Frage nach der Wahrheit der Weltauffassungen“ (Reitz 2004, 703).

41 „Jede soziale Schicht hat ihren „Alltagsverstand“, der im Grunde genommen die verbreitetste Lebens- und Moralauffassung ist. Jede philosophische Strömung hinterläßt eine Ablagerung von „Alltagsverstand“: diese ist das Zeugnis ihrer historischen Leistung. Der Alltagsverstand ist nichts Erstarrtes und Unbewegliches, sondern verändert sich fortwährend, indem er sich mit in das Alltagsleben übergegangenen wissenschaftlichen Begriffen und Meinungen anreichert“ (Gramsci GH 1, 137).

Zusammenhang von alltäglichem und wissenschaftlich geschultem Verstand (...) als konkrete Problematik in den Marxismus hereingeholt“ (F. Haug 2004, 163). In der Hegemonietheorie spielt der Alltagsverstand eine zentrale Rolle, denn: „Die Hegemonie einer gesellschaftlichen Klasse kann sich nicht gegen oder unabhängig vom Alltagsverstand, auch nicht in Vorwegnahme von diesem, realisieren“ (Merkens 2004, 34).

Dem Alltagsverstand (*senso comune*) stellt Gramsci den „gesunden Menschenverstand“ (*buon senso*) zur Seite. Begreift man den Alltagsverstand als „Ort einer spezifischen Widersprüchlichkeit“, auf der einen Seite als „ideologische[n] Schützengraben einer fremdbestimmten und herrschaftlichen Vergesellschaftung“ sowie auf der anderen Seite als „Ausgangspunkt des „Bruches“ und der emanzipatorischen Umgestaltung“ (Merkens 2004, 33) so stellt der gesunde Menschenverstand weiteres dar, den „gesunde[n] Kern des Alltagsverstandes“ (Gramsci GH 6, 1379). Nach Merkens gilt es an dieser Zerrissenheit anzusetzen mit einem „pädagogisch-politische[n] Prozess, der auf gesellschaftliche Mündigkeit zielt, in dem das Subjekt zunächst ein distanziert-kritisches, ein reflektierendes Verhältnis zum eigenen Ich erlangt, sich damit als "Produkt des bislang abgelaufenen Geschichtsprozesses" wahrnimmt, "der in einem selbst eine Unendlichkeit von Spuren hinterlassen hat"“⁴² (Merkens 2004, 34).

Ich selbst kann mit dieser Bestimmung eines „gesunden Menschenverstandes“ als „gesunden Kern des Alltagsverstandes“ sehr wenig anfangen. Sie erscheint mir in ihrer Unbestimmtheit extrem problematisch. Retten lässt sich dieser Begriff meiner Meinung nach kaum. Wenn dann nur dadurch, sieht man durch ihn die sich in jedem Einzelnen spiegelnde gesellschaftliche Widersprüchlichkeit benannt. So bietet er - reduktionistisch zwar - eine Erinnerung an die Möglichkeit der Überwindung der herrschenden Verhältnisse.

1.4.4.3 Hegemonie als pädagogisches Verhältnis

Andreas Merkens hat vorgeschlagen Hegemonie als pädagogisches⁴³ Verhältnis zu begreifen, und damit einen Blickwinkel auf das Problem eröffnet, den es lohnt hier kurz vorzustellen. Insbesondere als Grundlage für den daran anschließenden Teil über *Gegenhegemonie*.

Merkens stützt sich bei seiner Lesart auf den folgenden Satz von Gramsci: „Jedes Verhältnis von „Hegemonie“ ist notwendigerweise ein pädagogisches Verhältnis (...)“ (Gramsci GH 6, 1335). Er betont pädagogisch hier nicht als Lehrer-Schüler Verhältnis, sondern „als ein *gesamtgesellschaftliches Strukturverhältnis*“ (Merkens 2007, 159) zu denken.

Sein Ausgangspunkt ist damit folgender: „Führung vergesellschaftet sich, sei sie politisch, kulturell

42 Merkens zitiert hier aus (Gramsci GH 6, 1376).

43 Merkens weist in diesem Zusammenhang auf den griechischen Ursprung des Wortes *Pädagogen* hin, das bereits den Begriff der Führung enthält, und übersetzt es als *Knabenführer*.

oder moralisch-ethisch ausgerichtet, vorrangig in pädagogischen Formen. In hegemonial legitimierten Gesellschaften findet das Regieren daher wesentlich pädagogisch vermittelt statt. Jede hegemoniale Politik, die auf Zustimmung und Überzeugung ausgerichtet ist, die angewiesen ist ihre spezifische Welt- und Lebensdeutung als führend durchzusetzen, setzt ein pädagogisch angeleitetes Handeln voraus“ (Merkens 2007, 158f). Oder anders formuliert: „In Gramscis Hegemonieverständnis nimmt die erzieherische Dimension damit eine zentrale erkenntnistheoretische Stellung ein, sie wird als hegemoniales Binnenverhältnis gefasst, das die Beziehungen zwischen Herrschern und Beherrschten in Beziehungen von Führenden und Geführten transformiert“ (Merkens 2004, 28).

Merkens trägt mit dieser Analyse zu einer Bestimmung und Präzisierung des Hegemoniebegriffs bei, bei Entwicklung des Begriffs der *Gegenhegemonie* von großem Nutzen ist.

1.4.4.4 Zur Rolle der Demokratie

Geht es um die Anwendung der Hegemonietheorie auf heutige Verhältnisse, stellt sich die Frage nach dem Demokratieverständnis Gramscis. Dabei zeigt sich schnell, dass die Hegemonietheorie einiges zu dem Thema zu sagen hat. In diesem Teil geht es allerdings nicht um eine erschöpfende Behandlung (vgl. hierfür Morera 1990 sowie Nun 1986), vielmehr nur um einige Aspekte, die für eine von der Hegemonietheorie angeleitete Policy-Analyse von Bedeutung sind.

Auf den ersten Blick lässt sich Gramscis Demokratieverständnis aus seinen Überlegungen zur Hegemonie ableiten: „Die „normale“ Ausübung der Hegemonie auf dem klassisch gewordenen Feld des parlamentarischen Regimes zeichnet sich durch die Kombination von Zwang und Konsens aus, die sich in verschiedener Weise die Waage halten, ohne daß der Zwang zu sehr gegenüber dem Konsens überwiegt, sondern im Gegenteil sogar versucht wird, zu erreichen, daß der Zwang auf den Konsens der Mehrheit gestützt scheint, wie er von den sogenannten Organen der öffentlichen Meinung - Zeitungen und Verbände - ausgedrückt wird (...)“ (Gramsci GH 7, 1610)⁴⁴.

Das ist allerdings nur der vordergründige Aspekt des Problems. Unter der Oberfläche nämlich ist Gramscis Demokratiekonzept⁴⁵ eng mit seinem Politikverständnis sowie den Begriffen der Ideologie und des Alltagsverständes verwoben.

Für den Begriff des Alltagsverständes steht bei Gramsci - wie wir bereits gesehen haben - die Überzeugung, dass „the elaboration of any new conception of the world cannot be imported into a

44 Bates kommt, auf dieses Zitat gestützt, zu folgendem Schluss: „Gramsci believed that parliament and polling booth are mere forms, the real content of which is determined by effective control of the cultural organizations, of the lines of communication in civil society“ (Bates 1975, 363). Dies scheint mir, ohne dies näher ausführen zu können, Gramscis Demokratieverständnis doch zu sehr zu vereinfachen.

45 Von einer ausgearbeiteten „Theorie“ kann man in diesem Fall, wie so oft bei Gramsci, meiner Meinung nach nicht sprechen (vgl. Morrera 1990, 35).

people from outside. It must, on the contrary, be produced out of the existing values, thought and feelings of the masses themselves“ (Morera 1990, 26). Dies führt uns auf das ebenfalls bereits besprochene pädagogische Verhältnis von Intellektuellen und Masse zurück.

Durch dieses Ansetzen am Alltagsverstand das Gramsci einfordert, grenzt er sich - José Nun zufolge zumindest tendenziell - von einem aufklärerischen Elitismus ab (vgl. Nun 1986, 200ff, 218). Vielmehr nimmt er den Alltagsverstand in seiner spezifischen Logik und Bedeutung ernst und verschafft seiner Theorie damit eine demokratische Basis⁴⁶. War das Feld des Alltagsverstandes früher jedoch auf einen engen, "lebensweltlichen" Bereich begrenzt, so hat er sich durch den Aufstieg von Buchdruck, Kapitalismus und dem modernen Staat sowie in letzter Folge der Demokratie erheblich erweitert. „(And) this is the point at which is begun the massive development of that other type of action oriented discourse, that of modern political ideologies“ (Nun 1986, 219). Damit ist in der Demokratie ein völlig neues Feld geöffnet. „On the one hand, to be effective they (political ideologies - Anm. M.B.) are obliged to take ordinary language as their starting point in order to then return to it, trying to change the rules of its games and therein to introduce new themes. (...) On the other hand (...) these ideologies formulate their project of public mobilization in the name of a rational explanation of reality, of a statement about what is good and what is possible (...)“ (Nun 1986, 219).

Über die anfänglich skizzierte Rolle der Hegemonie *in* der Demokratie (eine spezifische Konstellation aus Zwang und Konsens) lässt sich nun hinausgehen und sagen Hegemonie und Demokratie seien miteinander *verknüpft* (vgl. Morera 1990, 36). Damit wird die Hegemonietheorie brauchbar für Untersuchungen über demokratische Prozesse: „(...) the concept of hegemony was developed in order to conceptualize intellectual and moral leadership within social blocs. It is therefor proper to apply this concept to the question of democracy at the macro level“ (Morera 1990, 36).

1.5 Krise und Gegenhegemonie

Hegemonie ist kein statischer Zustand, vielmehr ein dynamisches Verhältnis, das auch in die Krise geraten kann. Es kommt zu einer „Hegemoniekrise der führenden Klasse, die entweder eintritt, weil die führende Klasse in irgendeiner großen politischen Unternehmung gescheitert ist, für die sie den Konsens der großen Massen mit Gewalt gefordert oder durchgesetzt hat (wie der Krieg), oder weil breite Massen (besonders von Bauern und intellektuellen Kleinbürgern) urplötzlich von der politischen Passivität zu einer gewissen Aktivität übergegangen sind (...)⁴⁷“ (Gramsci GH 7, 1578).

⁴⁶ „(...) in politics, any discussion about common sense is also a discussion about democracy“ (Nun 1986, 224).

⁴⁷ Vgl. Bates 1975, 364: „According to Gramsci, an „organic crisis“ involves the totality of an „historical bloc“ - the structure of society as well as its superstructure. An organic crisis is manifested as a crisis of hegemony, in which

Diese Erklärung alleine greift allerdings zu kurz. Wie bereits dargestellt erfordert für Gramsci die Erringung der Hegemonie eine materielle Basis im Produktionsprozess⁴⁸ und geht davon aus, dass zu Beginn „jene bestimmte Klasse *tatsächlich progressiv* ist, nämlich die *ganze Gesellschaft vorantreibt*, indem sie nicht nur den existentiellen Erfordernissen nachkommt, sondern ihre Führungskräfte durch eine fortwährende Inbesitznahme neuer industriell-produktiver Tätigkeitsbereiche erweitert. Wenn die herrschende Klasse ihre Funktion erschöpft hat, neigt der ideologische Block zum Zerfall, und auf die „Spontaneität“ folgt dann der „Zwang“, in immer weniger verhüllten und indirekten Formen bis hin zu regelrechten Polizeimaßnahmen und Staatsstreichen“ (Gramsci GH 1, 103 - Hervorhebungen M.B.).

Zugleich steht Gramsci allerdings auch auf Engels' Standpunkt, dass „die Ökonomie erst in „letzter Instanz“ die Triebfeder der Geschichte ist (...)“ (Gramsci GH 7, 1568), weshalb er auch Rosa Luxemburgs These verwirft, „that economic crisis is the necessary and sufficient catalyst for a successful revolutionary thrust“ (Bates 1975, 363). Vielmehr bedarf es organisierter gegenhegemonialer Kräfte die diese Krise zu ihren Gunsten nutzen.

Gegenhegemonial⁴⁹ wird hier - in Anschluss an Ulrich Brand und Andreas Merkmens - für die Analyse eines kritisch-emanzipatorisches Projektes verwendet, eine Festlegung, die einige Besonderheiten mit sich bringt: „Ein Hegemonieverständnis im Sinne Gramscis impliziert, dass alternative Strategien, d.h. „gegen-hegemoniale“ Projekte zwar innerhalb der Zivilgesellschaft entstehen können, aber nie durch die Zivilgesellschaft als Ganzes. Denn wenn unter Zivilgesellschaft in Anlehnung an Gramsci die sich herausbildende, reproduzierende bürgerliche Hegemonie über Medien, Verbände, Bildungsinstitutionen, Familie etc. verstanden wird, dann sind in ihr alle Konflikte und Ungleichheitsmuster der Gesellschaft präsent (...)“ (Brand 2005, 10). Daraus folgt: „Gegen-Hegemonie bildet sich also zunächst und notwendig in kleinen Bereichen der Zivilgesellschaft aus, nicht in deren mächtigsten Apparaten. (...) Die Suche nach konkreten Ansatzpunkten, strategisches Denken oder spezifische Verweigerungen sind enorm wichtig. Mit einem Hegemonie-Verständnis im Sinne Gramscis öffnet sich ein Feld für viele Auseinandersetzungen“ (ebd., 10).

the people cease to believe the words of the national leaders, and begin to abandon the traditional parties. The precipitating factor in such a crisis is frequently the failure of the ruling class in some large undertaking“.

48 „[D]enn wenn die Hegemonie politisch-ethisch ist, dann kann sie nicht umhin, auch ökonomisch zu sein, kann nicht umhin, ihre materielle Grundlage in der entscheidenden Funktion zu haben, welche die führende Gruppe im entscheidenden Kernbereich der ökonomischen Aktivität ausübt“ (Gramsci GH 7, 1567).

49 Den Begriff der „Gegenhegemonie“ hat Gramsci übrigens selbst nicht verwendet, der Sache nach hat er sich allerdings natürlich damit beschäftigt (vgl. Merkmens 2007, 159).

Andreas Merkmens betont den pädagogisch-selbstemanzipatorischen Charakter von gegenhegemonialen Projekten, oder wie Thomas R. Bates etwas salopp formuliert: „It is not enough for worker to gripe about the boss. They must make themselves better than the boss, not only in their moral conduct, but also in their technical know-how“ (Bates 1975, 365).

Dabei gilt es das herrschende pädagogische Verhältnis selbst zu überwinden. Zentral ist hierbei die dritte Feuerbachthese von Marx: „Die materialistische Lehre von der Veränderung der Umstände und der Erziehung vergißt, daß die Umstände von den Menschen verändert und der Erzieher selbst erzogen werden muss“ (Marx 1990b, 6). Aufgabe eines emanzipatorischen gegenhegemonialen Projektes kann es nach Merkmens nicht sein, den Dualismus Erzieher/Lernenden zu übernehmen, „[v]ielmehr ist das politisch-pädagogische Handeln auf das gesellschaftliche Herrschaftsverhältnis auszurichten, das sich über die binäre Anordnung von Führenden und Geführten, Regierenden und Regierten reproduziert“ (Merkmens 2007, 161).

Dabei stützt er sich auf eine bemerkenswerte Stelle zum Selbstverständnis von Gramscis Theorie: „Die Philosophie der Praxis zielt dagegen nicht darauf, die in der Geschichte und der Gesellschaft bestehenden Widersprüche friedlich zu lösen, sondern ist im Gegenteil die Theorie dieser Widersprüche selbst; sie ist nicht das Regierungsinstrument herrschender Gruppen, um den Konsens zu haben und die Hegemonie über subalterne Klassen auszuüben; sie ist der Ausdruck der subalternen Klassen, die sich selbst zur Kunst des Regierens erziehen wollen und die daran interessiert sind, alle Wahrheiten zu kennen, auch die unerfreulichen, und die (unmöglichen) Betrügereien der Oberklasse und erst recht ihrer selbst zu vermeiden“ (Gramsci GH 6, 1325). Daraus ergibt sich für Merkmens ein Prüfstein jeglicher emanzipatorischer Bewegung: „[T]rägt das pädagogische Handeln, das von diesem gegenhegemonialen Akteur ausgeht, tatsächlich dazu bei, Prozesse der gesellschaftlichen Selbstermächtigung und der politischen Handlungsfähigkeit zu befördern *oder* setzt es Führung auf Dauer voraus und zementiert damit Unmündigkeit und Fremdbestimmung“ (Merkmens 2007, 162 - Hervorhebung im Original)⁵⁰? So verstanden handelt es sich bei einem gegenhegemonialen Projekt also gleichzeitig um ein antihegemoniales. Ziel ist nicht (wie es der Begriff „Gegenhegemonie“ nahelegen könnte) die Errichtung einer neuen Hegemonie, sondern die Überwindung des Verhältnisses selbst.

Die organischen Intellektuellen fasst ein solches Konzept als Vermittler oder Übersetzer „der bestehende kritische Einsichten vergesellschaftet. Als solches leisten sie einen Prozess der

50 Gramsci wird manchmal vorgeworfen, die bürgerliche Hegemonie lediglich durch eine sozialistische ersetzen zu wollen. Ob zu Recht oder zu Unrecht, im folgenden Zitat wendet er sich explizit dagegen: „[W]ill man, dass es immer Regierte und Regierende gibt, oder will man die Bedingungen schaffen, unter denen die Notwendigkeit der Existenz dieser Teilung verschwindet? das heißt, geht man von der Voraussetzung der fortwährenden Teilung des Menschengeschlechts aus oder glaubt man, dass sie nur eine geschichtliche, bestimmten Bedingungen entsprechende Tatsache ist“ (Gramsci GH 7, 1714)?

pädagogischen Vergesellschaftung von Kultur und Lebensweise, von politischer und ökonomischer Weltsicht (...)“ (Merkens 2007, 171 - Hervorhebung im Original). Für Merkens geht es also um folgendes: „Davon ausgehend, dass der Lehrende ebenso wie der Lernende keine feststehende Größe ist, dass *beide* vielmehr im gesellschaftlichen Veränderungszusammenhang stehen, gilt es die Dialektik pädagogischer Führungsverhältnisse aufzunehmen und in politisches und organisatorisches Handeln zu übertragen“ (Merkens 2007, 163 - Hervorhebung im Original).

Diese allgemeinen Überlegungen zur Gegenhegemonie werden uns im Laufe der Arbeit noch öfter begegnen und bei der Analyse der Forschungsfrage eine Rolle spielen.

1.6. Zur Kritik der Hegemonietheorie

Ähnlich breit wie die Verwendung von Gramscis Theorie ist auch ihre Kritik angelegt. Ich will mich hier nur auf wenige Punkte konzentrieren, die mir allgemein, sowie für diese Arbeit speziell, wesentlich erscheinen⁵¹. Hier geht es erstmal nur um eine äußerst knappe Darstellung der Kritik. Wie ich mit dieser umgehe, wird Teil des darauf folgenden kritischen Resümees zur Hegemonietheorie sein.

Perry Anderson kritisiert Gramsci dafür, dass er seiner Meinung nach die Seite der Hegemonie und damit des Konsenses gegenüber dem Zwang zu stark betont, und streicht die Wichtigkeit des Zwanges für gesellschaftliche Herrschaftsverhältnisse hervor⁵². Dabei kommt er - trotz kistisch argumentierend - zu einigen skurril anmutenden Vorschlägen: „Eine Schlüsselaufgabe des politischen Kampfes des Proletariats besteht also immer darin, auf die Truppen einzuwirken, um so die Einheit und Geschlossenheit des repressiven Staatsapparats aufzubrechen“ (Anderson 1979, 66). Ich denke Andersons Kritik trifft Gramscis zu Unrecht, er war sich der Rolle des Zwangs sehr wohl bewusst⁵³. Vielmehr besteht die Stärke seiner Theorie gerade darin, die Rolle des Konsens und der (vorgeblichen) Universalisierung von Interessen bei der Erhaltung von Herrschaft in den Blick genommen zu haben.

Verfolgenswerter erscheint mir dagegen Andersons Hinweis auf die „Sonderstellung“ der ökonomischen Zwänge: „Die für Gramsci typische dualistische Form der Analyse erlaubt keine adäquate Einordnung der ökonomischen Zwänge, die die bürgerliche Klassenmacht direkt

51 Der große Bereich der „postpositivistischen“ Kritik wie Christoph Scherrer sie nennt (im Wesentlichen versteht er darunter die Strömung um Laclau/Mouffe), muss dabei außen vor gelassen werden. Ihre Darstellung würde - selbst wenn nur kurz angerissen - den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

52 Für Anderson „besteht die Tendenz, die Rolle der Gewalt - Repression von Seiten des bürgerlichen Staats, Aufstand von Seiten der Arbeiterklasse - auszulassen. Die Schwäche der Gramscischen Strategie ist ein Spiegelbild der Schwäche seiner Soziologie“ (Anderson 1979, 65).

53 Vgl. (Gramsci GH 7, 1580) sowie (Bates 1975, 616).

verstärken“ (Anderson 1979, 33).

Sicherlich die häufigste Kritik an Gramsci ist die des „Politizismus“, Praktizismus oder Voluntarismus, die alle in die gleiche Richtung gehen. „Der zentrale Vorwurf lautet, die gramscianische Tradition übersehe die kapitalistischen Strukturzwänge. Sie überschätze deshalb die Möglichkeiten für bewußtes, strategisches Handeln (...)“ (Scherrer 1999, 23). Dies führe sogar soweit, dass es bei Gramsci nicht mehr einfach sei, „die tatsächliche historisch-programmatischen Zielsetzungen hinter der quasi-militaristischen Strategien- und Machtpolitik zu dechiffrieren“ (Flatschart 2008, 187).

Der Vorwurf des Politizismus entsteht zum einen aus Gramscis Verständnis als Leninist⁵⁴, zum anderen aus der Kritik seiner wissenschaftstheoretischen Position.

Für Elmar Flatschart geht bei Gramsci die Subjekt-Objekt Problematik „quasi erkenntnistheoretisch in der Praxis auf“ (Flatschart 2008, 193), Gramsci Epistemologie ist für ihn eine „Art pragmatische[r] Intersubjektivismus“ (ebd., 195), „es gibt keine Ebene mehr die kausal wirken würde, es wird nicht einmal ansatzweise nach generativen Mechanismen gesucht (...)“ (ebd., 194). Schlussendlich resultiere daraus eine „mangelnde Reflektion [sic!] der Grundlagen von Gesellschaftsüberwindung“ (ebd., 184), es fehle die „konsequent negative, dialektische und gesellschaftliche Totalität denkende Perspektive“ (ebd., 198).

Ein gutes Beispiel für die „voluntaristische“ Auslegung der Hegemoniethorie scheint mir der Sammelband „Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberale Eliten Politik und Öffentlichkeit beeinflussen“ (Müller et al. 2004) zu sein. Zwar wird in der Einleitung beteuert: „Dabei soll der Titel „Gesteuerte Demokratie?“ nicht bedeuten, dass am Ende irgendeine kleine Gruppe die Politik steuert. Es gibt keine Zirkel von Industriebossen oder anderen Strippenziehern, die die Fäden in der Hand halten. Es geht um lose verbundene Akteure und Strategien, die sich überlappen, kreuzen und an manchen Stellen auch gegenläufig sind - die in ihrer Gesamtheit allerdings gesellschaftliche Spielräume weiter verengen, Machtasymmetrien verstärken und kritische Stimmen marginalisieren“ (ebd., 8). Dem würde ich in dieser Allgemeinheit durchaus zustimmen, nun wäre die eigentliche Aufgabe aber in den einzelnen Analysen dieses komplexe Verhältnis zu untersuchen. Doch gerade die beiden Texte die sich mit den Medien und der Öffentlichkeit beschäftigen (Leif 2004, Lilienthal 2004) bleiben dem gegenüber auf einer recht oberflächlichen Ebene und legen eben den Schluss

54 Natürlich finden sich in den Gefängnisheften zahlreiche positive Bezüge auf Lenin sowie zahlreiche an ihn angelehnte Gedanken, besonders zur Rolle der Partei und des Jakobinismus (vgl. allgemein zum Umgang mit „befremdlichen“ Stellen bei Gramsci Heise/von Fromberg 2007 sowie zur Einordnung als Leninist Davidson/Jehle/Santucci 2001, 948ff. Mir scheint es zentral für jegliche Einschätzung und Kritik an Gramsci, wie stark man ihn als Leninisten liest.

nahe, den die oben zitierte Einleitung zurückweist: dass Hegemonie in diesen Bereichen durch starke Lobbys hergestellt und gesichert wird, und zwar mit „dem gesamten Spektrum der Public Relations“ (Leif 2004, 86).

Ähnliches gilt m.E. für den Aufsatz „Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pelerin Society und marktradikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und -erhaltung“ von Dieter Plehwe und Bernhard Walpen (1999). Zwar schränken die Autoren ein: „Unsere Arbeit beschäftigt sich nur mit einem Bereich der Hegemonie des Neoliberalismus. So behandeln wir die Auswirkungen im Alltagsleben, die Moralvorstellungen, Maßstäbe usw. nicht“ (Plehwe/Walpen 1999, 205). Nur um diese weiten Felder im nächsten Satz erst recht wieder auf einen zentralen Akteur einzuengen: „Innerhalb der MPS (Mont Pelerin Society - Anm. M.B.) wird eine weites Spektrum von Problemstellungen behandelt, die durch entsprechende Vermittlung durch diverse Medien (...) Menschen unterschiedlicher Klassen erreicht: die Themen erstrecken sich z.B. von Fragen der Beziehung zwischen Liberalismus und Christentum, zur Produktionsweise der Inkas, zu Feminismus bis hin zur Bearbeitung von Gefühlen wie Neid“ (ebd., 205).

Was mir diese beiden Beispiele (mit vielen anderen) gemein zu haben scheinen, ist eine zu starke Konzentration auf einzelne Akteure und deren Einfluss. Die klassische politikwissenschaftliche Frage *Who governs?*⁵⁵ beantworten sie damit mit Hinweis auf starke Akteure wie Lobbys und Think-Tanks.

1.7 Kritisches Resümee zur Hegemoniethorie

Der Vorwurf des Politizismus und Praktismus an Gramsci ist zum einen berechtigt. Ein reiner Dualismus aus Zwang und Konsens ist nicht in der Lage sämtliche Aspekte bürgerlicher Herrschaftsverhältnisse zu fassen, wie Anderson am Beispiel der ökonomischen Zwänge betont. Und die allgemeine Überbetonung der Rolle der Praxis, des Handelns scheint teilweise zu sehr vom „Optimismus der Willens“ und zuwenig vom „Pessimismus der Verstandes“ (Gramsci GH 9, 2232) angeleitet zu sein⁵⁶. So betrachtet müsste ich dieser Kritik zustimmen.

Zum anderen dürfte Gramsci (ähnlich wie Machiavelli) zu einer „instrumentellen“ Lesart anregen,

55 Die Frage selbst (berühmt geworden durch Robert A. Dahls gleichnamige Studie aus dem Jahr 1961) führt mit dem *Who* bereits die erste Verkürzung und die Konzentration auf einzelne Akteure ein. Gerade damit steht sie paradigmatisch für den Ansatz der vorherrschenden Politikwissenschaft, den diese kaum überwindet. So hat z.B. G. William Domhoff zwar Dahls Studie kritisiert und den Begriff des *govern* durch das offenere *rule* ersetzt, dessen akteurszentrierten Ansatz aber weitgehend übernommen (vgl. Domhoff 2005).

56 So wenn er, alles auf die Praxis ausrichtend, schreibt: „Aber die wichtigste Beobachtung für jede konkrete Analyse der Kräfteverhältnisse ist: daß solche Analysen nicht Selbstzweck sein können und dürfen (...), sondern einen Sinn nur dann erlangen, wenn sie dazu dienen eine praktische Aktivität, eine Initiative des Willens zu rechtfertigen“ (Gramsci GH 7, 1564).

bei der vor lauter Nachdenken über Strategien und Kämpfe das Ziel aus den Augen verloren geht⁵⁷. Ich würde allerdings vorschlagen den Begriff der Praxis anders zu fassen. Zum einen - wie bereits ausgeführt - angelehnt an den Marxschen Begriff der Vergegenständlichung, zum anderen inspiriert von Pierre Bourdieus „praktischen Logiken“ (Bourdieu 1998a, 147) in deren Richtung auch Gramscis Konzept des Alltagsverständes geht⁵⁸. Also unter „Praxis“ nicht intentionalistisch das Handeln des Einzelnen zu verstehen, sondern das menschliche Verhalten zur Welt als solches, unter besonderer Berücksichtigung der Vermittlungsschritte, denen es unterliegt.

Außerdem muss bei Gramscis Betonung der Rolle der Praxis, des Kampfes um Hegemonie immer mitgedacht werden, gegen wen er diese Theorie schrieb: gegen einen deterministischen Ökonomismus, der glaubte den Lauf Geschichte aus ökonomischen „Gesetzen“ erklären zu können. Demgegenüber ist Hegemonie bei Gramsci „zugleich ökonomisch, politisch und ideologisch“ (Sablowski 1994, 152). Im gleichen Licht müsste auch seine Hervorhebung der Rolle des Konsens gegenüber einem Verständnis des Staates als reiner Zwangsapparat verstanden werden.

Die große Stärke seiner Theorie - auch für diese Arbeit - scheint mir in mehreren Punkten zu liegen. Zum Ersten in der Herausarbeitung der Herrschaftsfunktion des Konsens durch die Universalisierung von Interessen. Zum Zweiten in ihrem genauen Blick auf die Rolle der Kultur. Sowie zum Dritten ihre große Anschlussfähigkeit für (politikwissenschaftliche) Forschung. So bietet sich die Untersuchung der Kämpfe um Hegemonie auf den verschiedenen Ebenen für PolitologInnen geradezu an, allerdings eingedenk der Tatsache, dass sich kapitalistische Herrschaft nicht in diesen Kämpfen erschöpft, eine Abschaffung des Kapitalismus also nicht durch reines Gewinnen von Kämpfen um Hegemonie machbar ist.

Wichtig erscheint mir abschließend die Hegemonietheorie in ihrer Widersprüchlichkeit, Beschränktheit und mitsamt ihren problematischen Teile ernst zu nehmen, dabei gleichzeitig eine rein instrumentelle oder eklektizistische Herangehensweise zu vermeiden. Vielmehr sollte man - die Kritikpunkte reflektierend - versuchen die Tragfähigkeit der Theorie auf verschiedenen Ebenen auszuloten.

57 Ich würde diese Lesart sowohl für Machiavelli als auch für Gramsci als verfehlt zurückweisen, wiewohl sie natürlich Anknüpfungspunkte in den Texten findet.

58 Wie sich überhaupt einige Punkte für einen Vergleich Gramscis mit Bourdieu anbieten würden. Neben der Rolle der Praxis könnten dies die Kritik am Ökonomismus, die Rolle der Intellektuellen oder die Funktion von Herrschaft (Hegemonie/symbolische Gewalt) sein. Candeias hat das bereits ansatzweise versucht (vgl. Candeais 2009, 50ff).

2. Mit Gramsci arbeiten - Zur Anwendung der Hegemonietheorie

Wie nun aber mit der Hegemonietheorie arbeiten? Zuerst gilt es den Begriff der *Hegemonie* selbst zu präzisieren, und für politikwissenschaftliche Forschung anschlussfähig zu machen. Im ersten Teil wird deshalb ein Arbeitsbegriff von *Hegemonie* entwickelt. Danach folgt eine kurze Einführung in die Begriffe *politics of scale* sowie *multiskalare Hegemonie*, ehe die historisch-materialistische Policy-Analyse vorgestellt wird.

2.1 Verwendung des Hegemonie-Begriffs

Bereits von Gramsci selbst wurde der Begriff der Hegemonie auf unterschiedlichste Art verwendet. So neben der allgemein-gesellschaftstheoretischen, bereits beschriebenen Art u.a. auch um die Vorherrschaft Nord- über Süditaliens (Gramsci GH 1, 108), der französischen Kultur über Europa (Gramsci GH 4, 916) sowie die der westlichen Kultur über die Welt (Gramsci GH ,1780) zu beschreiben. Aber er schreibt auch vom „Kampf um die Hegemonie bei der Volksbildung“ (Gramsci GH 4, 930) zwischen Staat und Kirche.

Perry Anderson spricht deshalb allgemein von einer „immer wiederkehrenden Tendenz seiner [Gramscis – Anm. M.B.] Theorie, ihre Vorstellungen und Begriffe übermäßig auszuweiten“ (Anderson 1979, 27). In der Nachfolge hat dies dazu geführt, dass die „kantigen Begriffsbrocken Gramscis immer mehr zu dekorativem Theoriezierat abgeschliffen wurden“ (Heise/von Fromberg 2007, 110) und besonders der Hegemonie-Begriff beinahe inflationär und lediglich als Synonym für Meinungsführerschaft gebraucht wurde.

Christoph Scherrer hat deshalb einen „wenig präzisen Umgang[s] mit dem Begriff „Hegemonie“ und der unzureichenden Spezifizierung des Bezugfeldes der jeweils postulierten Hegemonie“ kritisiert und vorgeschlagen es „sollte deutlicher als bisher der sachliche, der räumliche und zeitliche Horizont hegemonialer Konstellationen ausgewiesen werden“ (Scherrer 2007, 72). Diesem Vorschlag will ich in dieser Arbeit folgen, weil er mir zu verhindern scheint in ein leeres Gerede von Hegemonie abzuschweifen und stattdessen ermöglicht hegemoniale Konstellationen am Gegenstand selbst zu untersuchen (wie es ja auch Gramsci selbst tat).

Die *sachliche* Ebene der Hegemonie-Forschung kann sich nach Scherrer „in einem Fall auf den „Kitt“ von Akkumulations- und Regulationsstruktur beziehen, in einem anderen Fall lediglich auf die Fähigkeit einer Gruppe, in einem spezifischen Feld ihre Interessen recht umfassend zu universalisieren“ (Scherrer 2007, 76). Damit ist die Frage angesprochen, ob es sich bei Hegemonie (1.) eher um eine gesellschaftliche *Konstellation* handelt oder (2.) um ein *strategisches Projekt* bestimmter gesellschaftlicher Gruppen. Beide Aspekte finden Anknüpfungspunkte bei Gramsci, ich

werde mich in dieser Arbeit aber auf den zweiten Aspekt konzentrieren. Damit lässt sich die Untersuchung auf ein Politikfeld eingrenzen⁵⁹, eine Vorgangsweise, die sich für die vorliegende Arbeit anbietet, da sie sich auf das Politikfeld der Rundfunkpolitik konzentriert. Um aber eine Verflachung des Hegemoniebegriffes zu vermeiden, der lediglich Interessen und Handlungen bestimmter gesellschaftlicher Akteure in den Blick nimmt, wird in einer Strukturanalyse versucht werden auch den wichtigen ersten Aspekt im Blick zu behalten.

Die *räumliche* Ebene bildet für diese Arbeit der Nationalstaat Österreich mit dem ORF als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt.

Die *zeitliche* Ebene bildet dabei grob gesprochen die Zeit ab dem Jahr 2000, die mit Antritt der Regierung Schüssel I für den ORF einen Umbruch bedeutete.

Ich verwende deshalb den Begriff der Hegemonie im Folgenden in Anschluss an Scherrer (2007) um die *Fähigkeit einer Gruppe, in einem bestimmten Feld ihre Interessen weitgehend durchzusetzen und zu universalisieren*, zu beschreiben.

Konkret geht es dabei, wie in der Einleitung bereits ausgeführt um das Auftauchen des Public Value Konzeptes in dieser Auseinandersetzung um den ORF. Ich begreife es als gegenhegemoniales Projekt und versuche in der Arbeit der Frage nachzugehen, inwiefern es sich in dem Konflikt durchsetzt oder nicht. Das bedeutet konkret, ob es ihm gegenüber der neoliberalen Hegemonie gelingt (die – so die in weiterer Folge noch zu belegende These der Arbeit – auch im Bereich der Medien gegeben ist), seinerseits Interessen zu universalisieren oder lediglich ein einzelnes PR-Konzept des ORF bleibt.

Offen bleibt bei einer derartigen Verwendung des Hegemoniebegriffes vorerst, ob dies nicht seinerseits eine fehlgeleitete Verwendung des Begriffes ist. Zwei kritische Fragen drängen sich auf:

- Inwiefern unterscheidet sich eine derartige „verengte“ Verwendung des Begriffes von dem der Meinungsführerschaft?
- Inwiefern unterscheidet sich eine derartige Analyse eines eingegrenzten Politikfeldes von der klassischen Policy-Analyse?

Beide Fragen sind von großer Wichtigkeit um die bereits beschriebenen Fehler zu vermeiden. Eine Antwort auf beide bietet m.E. die historisch-materialistische Policy-Analyse. Zuvor jedoch noch ein

59 Scherrer hat selbst eine ausführliche hegemonietheoretisch angeleitete Studie zu einem bestimmten Politikfeld geschrieben, nämlich der US-amerikanischen Außenwirtschaftspolitik (Scherrer 1999).

genauerer Blick auf die Gefahren hegemonietheoretisch inspirierter Arbeiten.

2.2 *Politics of scale* und *multiskalare Hegemonie*

Zwei theoretische Konzepte, die später in der empirischen Analyse des Konfliktes um das ORF-Gesetz eine zentrale Rolle spielen werden, sind *politics of scale* und die *Multiskalarität von Hegemonie*. Sie werden später besonders in Zusammenhang mit dem Einfluss der EU zur Anwendung kommen (vgl. S.110). Die nun folgenden knappen allgemeinen Ausführungen werden dann auch verständlicher.

Das *politics of scale* Konzept entstand in der angloamerikanischen *Radical Geography* (vgl. Wissen 2008, 13ff) und versucht, allgemein gesagt, die *räumlich-maßstäbliche Dimension* sozialer Konflikte in den Blick zu nehmen. Ansätze dafür gibt es schon bei Karl Marx, zu größerer Bedeutung gelangte das Konzept aber durch die fortschreitenden Globalisierungstendenzen (vgl. Gangl 2009, 25). Grundannahme ist dabei aber, „dass es sich bei der Schaffung, Abschaffung oder relativen Aufwertung von Maßstabsebenen nicht einfach um *räumliche* Konflikte, sondern um eine räumliche Dimension *sozialer* Konflikte handelt“ (Wissen 2008, 9), es geht also um „zutiefst herrschaftsförmige Prozesse“ (ebd., 9) die, von dieser Seite betrachtet, dann in den Fokus der Sozialwissenschaften kommen.

Fragestellungen, die so mittels *politics of scale* bearbeitet werden können, sind z.B. die sich verändernde Rolle des Nationalstaates, der Einfluss transnationaler Konzerne aber auch sozialer Bewegungen oder politisch-räumliche (Re-)Dimensionierungen wie der europäische Integrationsprozess.

Wichtig ist dabei die Erkenntnis, dass räumliche Maßstabsebenen veränderbar sind, sie selbst sind „Gegenstand und Ergebnis sozialer Praktiken“ (ebd., 19). Dieses Verständnis von *politics of scale* als sich ständig vollziehender Prozess des *(Re)Scaling* ist es auch, auf dem das Konzept der *multiskalaren Hegemonie* aufbaut.

Dieses führt die *politics of scale* Überlegungen in die Richtung, „dass die Prozesse der Verallgemeinerung von Interessen und ihr Staat-Werden auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen sich vollziehen“ (Brand 2008b, 167). Dabei setzt sie sich deutlich von der Governance-Forschung, insbesondere dem *Multi-Level-Governance* Ansatz ab (vgl. ebd., 170ff).

Der breite Begriff des *scale* wird versucht konkreter zu fassen, und zwar (auch) mit Rückgriff auf Gramscis Hegemonietheorie: „Skalierungsprozesse und *Politics of Scale* sind nicht nur Machtstrategien, sondern Teil des Kampfes um gesellschaftliche Hegemonie und die Regulation sozialer Verhältnisse“ (ebd., 174). Der Staat spielt da – historisch-materialistisch verstanden – eine

gewichtige Rolle, allerdings nicht die Einzige.

Mit dem Konzept der Multiskalarität der Hegemonie wird die Bedeutung räumlicher Maßstabsebenen in die Hegemonietheorie eingeführt, und die Erkenntnis gewonnen, dass sich hegemoniale Führung immer stärker multiskalar herstellt (vgl. ebd., 178).

2.3 Policy-Analyse

Die Fragestellung dieser Arbeit läuft im Grunde auf eine Policy-Analyse hinaus. Eine klassische Policy-Analyse kam jedoch nicht in Frage, fiel sie doch hinter die Einsichten von Gramscis Hegemonietheorie zurück. Diese Einsicht, gemeinsam mit der Notwendigkeit Gramscis Hegemonietheorie für die Arbeit zu „operationalisieren“, lassen die historisch-materialistische Policy Analyse, wie sie Ulrich Brand skizziert hat, als gangbaren Weg erscheinen. Im Folgenden versuche ich diese „Methode“, im Vergleich mit den beiden bereits etablierten Formen der Policy-Analyse, darzustellen.

2.3.1 Was ist Policy-Analyse?

Die Policy-Analyse (vom englischen „policy-analysis“, im deutschsprachigen Raum wird häufig auch von *Politikfeldanalyse* oder *Policy-Forschung* gesprochen) „richtet ihr Hauptaugenmerk auf die inhaltliche Dimension von Politik, die mit dem englischen Begriff Policy erfasst wird“ (Schneider/Janning 2006, 15). In dem dreidimensionalen Politikbegriff - *polity*, *politics*, *policy* – nimmt sie daher ihren Platz ein neben der „klassischen“ Fragestellung nach der „richtigen“ politischen Ordnung (*polity*) und der „politischen“ Fragestellung nach den politischen (Entscheidungs)prozessen (*politics*) (vgl. Schubert/Bandelow 2009b, 5f). In diesem Sinne wären die politischen Inhalte (*policy*) die abhängige Variable, die von den unabhängigen Variablen *polity* und *politics* beeinflusst wird (vgl. ebd., 6).

Dieses einseitige Verhältnis blieb jedoch nicht unwidersprochen, in Anschluss an den amerikanischen Politologen Theodore Lowi wurde auch die umgekehrte These - „policies determine politics“ - vertreten (vgl. zum Ursprung und Entwicklung Heinelt 2009). Im Grunde geht es bei dieser Umkehrung darum, deutlich zu machen, „dass Politikfelder insofern eine Rolle spielen, als in ihnen mehr oder weniger stark national divergierende institutionelle Strukturen anzutreffen sind, die wiederum die Ausprägung bzw. Bedeutung lokaler/situativer Besonderheiten beeinflussen“ (ebd., 121). Damit wird die These des *policy matters* vertreten, denn je nach Politikfeld unterscheiden sich Entscheidungsverfahren, Konfliktlinien, *stakeholder*, usw.

Entstanden ist die Policy-Analyse Anfang der 1950er Jahre in den USA und war in ihren

Ursprüngen von einem stark normativen Anspruch geprägt (vgl. Schneider/Janning 2006, 18ff). Als „praktische Demokratiewissenschaft“ (ebd., 19) wurde Politik als Lösung von Problemen verstanden, einen Prozess, den die Policy-Analyse unterstützen sollte. Dadurch öffnete sich die Policy-Analyse im Laufe der Zeit für die Aufgabe der Politikberatung.

In Deutschland erlangte die Politikfeldanalyse erst Ende der 1960er Jahre Bedeutung und erhielt ihren entscheidenden Schub „durch das Reformprogramm in der ersten Phase der sozial-liberalen Regierung nach 1969“ (ebd., 29).

Das Feld der Policy-Analyse ist von einer großen Methoden- und Theorienvielfalt gekennzeichnet⁶⁰. Ein häufig verwendetes Modell der Policy-Analyse ist der *Policy-Cycle* der von folgendem Prozess ausgeht: Problemdefinition – Agenda-Setting – Formulierung – Implementation – Evaluation und danach – in einer Art Rückkoppelungsschleife – wieder beim ersten Schritt der erneuten Problemdefinition landen kann (für eine detaillierte Darstellung vgl. Schneider/Janning 2006, 48ff). Bei all ihrer Vielfältigkeit ist es jedoch das Fragen „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“ (ebd., 11; die Definition geht auf den amerikanischen Politologen Thomas Dye zurück) welches die Policy-Analyse eint.

In der wissenschaftlichen Praxis lässt sich die Policy-Analyse als problemorientiert, multimethodisch und interdisziplinär charakterisieren (vgl. ebd., 40). Gearbeitet wird meist mit qualitativen Methoden (vgl. Kritzinger/Michalowitz 2009, 246ff) anhand einer oder weniger Fallstudien (vgl. Schneider/Janning 2006, 41f).

Daneben hat sich allerdings – besonders in den USA – auch außerhalb der Hochschulen ein Feld der Policy-Analyse entwickelt, das vorwiegend im Bereich der Politikberatung zu finden ist (vgl. Saretzki 2009, 434). Und genau aus diesem Bereich wurde die eben vorgestellte klassische Konzeption der Policy-Analyse zunehmend kritisiert, mit dem Versuch der Policy-Analyse eine „argumentative Wende“ zu geben.

2.3.2 Kritik der klassischen Policy-Analyse

Die Mainstream Policy-Analyse wird von zwei Seiten kritisiert. Zum Einen von einem diskursorientierten Standpunkt aus, zum Anderen wird die Kritik mit Hinweis auf gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse formuliert. Ich will hier beide Stränge kurz vorstellen, da in beiden bereits einige Aspekte einer historisch-materialistischen Policy-Analyse vorweggenommen werden.

Der erste „interpretative“⁶¹ Ansatz lässt sich charakterisieren durch seinen „focus on communication

60 Für einen Überblick über die gängigsten methodologischen Ansätze vgl. Kritzinger/Michalowitz 2009, zur Theorienlandschaft vgl. Schneider/Janning 2006, 76ff sowie Blum/Schubert 2009, 32ff

61 Der Begriff der interpretativen Policy-Analyse erscheint mir für diese Strömung am Angemessensten. In der Literatur finden sich jedoch auch andere Bezeichnungen, die sich mehr auf das „argumentative“ (vgl. Saretzki

and argumentation, deliberation and participation as well as the role of knowledge“ (Brand 2009, 4). Gemeinsam ist den unterschiedlichen VertreterInnen die Kritik eines positivistischen Wissenschaftsbildes, die Rolle von Sprache und Kommunikation tritt in den Mittelpunkt: das klassische Bild von „analysis as science“ wird ersetzt durch die Sichtweise „analysis as argument“ (vgl. Saretzki 2009, 436). Mit weitreichenden Folgen: „Versteht man die Ergebnisse der praktisch tätigen Policy Analysten als Argumente, die auf den politischen Prozess bezogen sind, dann können sie nicht mehr einfach nur nach wissenschaftlichen Kriterien, d.h. als „wahr“ oder „falsch“ bewertet werden“ (ebd., 437). Policy-Analysten (gemeint sind damit vor allem diejenigen, die abseits der Hochschulen arbeiten) sind demzufolge nicht mehr Produzenten „wissenschaftlicher“ Analysen, sondern von Argumenten, und treten als deren „Anwälte“ auf (vgl. ebd., 445ff).

In Anschluss an Jürgen Habermas u.a. treten Fragen nach Partizipation und Deliberation hinzu (vgl. Greven 2007, 31f), die Policy-Analysten spielen in dieser Ansicht von „analysis as procedure“ die Rolle von Koordinatoren (vgl. Saretzki 2009, 448f). Dabei bilden sich nach Maarten A. Hajer *Diskurskoalitionen*. Diese müssen den „diskursiven Raum“ dominieren und sich anschließend im betreffenden Politikfeld institutionalisieren, um sich in einem Konflikt durchzusetzen (vgl. ebd., 450).

Andere VertreterInnen arbeiten im Anschluss an Michel Foucaults Konzept von Wissen und Macht (vgl. Brand 2009, 5). Die Konstituierung von Interessen sowie die Frage „how meanings and reality are produced“ (ebd., 5) spielen dabei eine zentrale Rolle.

Gegen diese Orientierung hin auf Diskurs, Interpretation und Sprache lässt sich ein kritischerer Einwand formulieren, der gleichzeitig auch den Kern der zweiten Kritik an der klassischen Policy-Analyse bildet. Denn der Prozess des *policy making* „geht auch mit der Allokation von ökonomischen Ressourcen, der Setzung von sanktionsbewehrten rechtlichen Regeln und anderen „materiellen“ Umstrukturierungen einher, die nicht nur aus Sprache bestehen“ (Saretzki 2009, 452). Dieser herrschaftskritische Einwand wurde auch von Michael Th. Greven formuliert. Er vertritt dabei die These, „dass die rationalistische Semantik von Politik als Problembearbeitung und -lösung seit Anfang der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts (...) die vorher lange Zeit dominante macht-realistische Semantik von Politik als Auseinandersetzung konfligierender Interessen, bei der es nicht nur mehr oder weniger rationale Problemlösungen, sondern vor allem gesellschaftliche Gewinner und Verlierer gibt, abgelöst und marginalisiert hat“ (Greven 2007, 29). Er fordert die Abkehr von dieser „sozialtechnologischen“ Sichtweise und beruft

2009), „konstruktivistische“ (Schubert/Bandelow 2009a, 14), „ideenbasierte“ (Blum/Schubert 2009, 31) oder „kulturalistische“ (Schneider/Janning 2006, 96ff) Moment beziehen.

sich dabei auf Harold D. Lasswell, einen der Gründer der Policy-Analyse in den USA. Bei diesem war nämlich die machtkritische Dimension noch in der Frage „Who Gets What, When, How?“ angelegt, der Greven noch die Frage nach dem „Why“ beistellt (vgl. ebd., 32).

2.3.3 Historisch-materialistische Policy Analyse

Die Kritik, die an der Mainstream Policy-Analyse formuliert wurde, teile ich im Großen und Ganzen, weshalb eine klassische Policy Analyse für diese Arbeit auch nicht in Betracht gezogen werden konnte. Dabei trafen sich diese Überlegungen mit der bereits dargestellten Kritik an der Hegemoniethorie und ihrer Anwendung (vgl. S. 38). Lässt sich bei Arbeiten, die sich auf die Hegemoniethorie berufen bisweilen ein zu starker Bezug auf einzelne Akteure (z.B. Unternehmen, Think-Tanks, PR-Firmen) kritisieren, so gilt Ähnliches für einige Arbeiten zum Neoliberalismus und zu guter Letzt auch für einige kritische Ansätze der Policy Analyse. Dabei wird oft auf den Einfluss von Unternehmen hingewiesen, den diese mittels Lobbying auf den Prozess des *policy making* nehmen (vgl. Freedman 2008, 93ff)⁶².

Auf den Einfluss von Unternehmen, think tanks, PR-Firmen und Lobby-Gruppen wird dabei natürlich zu recht aufmerksam gemacht. Doch eine ausschließliche Erklärung des policy-Prozesses über derartige Aktivitäten würde weit hinter Gramscis Hegemoniethorie, und die Analysefelder, die damit geöffnet wurden, zurückfallen. Deshalb habe ich mich entschlossen, die Analyse des Konfliktes um das neue ORF-Gesetz mit Hilfe der historisch-materialistischen Policy-Analyse zu versuchen.

Die Grundlage ist dabei eine Sichtweise auf den Prozess des *policy making*, die sich klar von der klassischen Ansicht des offen-transparenten Problemlösungsprozesses unterscheidet. Vielmehr vertritt sie einen machtkritischen Zugang, der die gesellschaftliche Konflikthaftigkeit des Vorgangs hervorhebt, wie dies auch Des Freedman getan hat: „Policymaking can be seen as a battleground in which contrasting political positions fight both for material advantage, for example legislation that is favourable to particular economic or political interests, and for ideological legitimization, a situation in which certain ideas are normalized and others problematized“ (ebd., 3). Damit wird versucht, neben der materiellen Ebene auch die Bedeutung von Ideen und der Legitimation mitzudenken. Gleichzeitig gilt es den Ausgang des Prozesses nicht rein über die Institutionen noch

62 Ein gutes Beispiel für diese Sicht bietet ein Bericht des britischen „Guardian“ vom 25.08.2009. Dabei geht es um ein neues Gesetz, das es überraschenderweise – weil dem bisherigen Regierungskurs zuwiderlaufend – ermöglichen soll „illegal downloaders“ die Internetverbindung zu kappen. Erklärt wird diese neue Entwicklung durch den Einfluss, den „hollywood mogul“ David Geffen ausgeübt haben soll. „The business secretary met Geffen (...) at a private dinner with members of the Rothschild banking dynasty at the family's holiday villa on Corfu. Following that meeting with Geffen, a long-term and outspoken opponent of online piracy, [Wirtschaftsminister – Anm. M.B.] Mandelson instructed officials at his Department of Business Innovation and Skills (BIS) (...) to clampdown even harder on pirates“ (Wray 2009).

die handelnden Akteure zu erklären: „The policy process is *both structured* – circumscribed by institutional, economic, technological and governmental dynamics – and *actor driven* in the pursuit of different norms and goals“ (ebd., 4 – Hervorhebungen M.B.).

Gerade historisch-materialistische Analysen geraten leicht in funktionalistisches Fahrwasser in dem bestimmte Politiken lediglich aus den Interessen der herrschenden Eliten abgeleitet werden (vgl. Brand 2009, 1). „Related to this, most analyses remain at the macro-political level and do not open the „box“ of the state via micro-political analysis“ (ebd., 1). Das bedeutet, die historisch-materialistische Policy Analyse hat von beiden zu lernen, der klassischen sowie der interpretativen Policy Analyse. Mit Ersterer teilt sie das Ziel die black-box des politischen Systems zu öffnen, mit Zweiterer das Ernstnehmen von Ideen und Diskursen sowie des Konstitutionsprozesses von Interessen.

Ulrich Brand verbindet in seinem Grundriss einer historisch-materialistischen Policy Analyse Gramscis Hegemonietheorie, Nicos Poulantzas' Staatstheorie, Regulationstheorie sowie die *politics of scale*-Debatte. Einer der Schlüsselbegriffe ist für mich dabei *translation*, der im Mittelpunkt der historisch-materialistischen Policy-Forschung steht: Dabei geht es um die Frage „How is societal power translated into state power?“ (ebd., 1).

Für mich zeichnet sich die hegemonietheoretisch angeleitete historisch-materialistische Policy Analyse dadurch aus, dass sie in den Blick nimmt, wie es im Konflikt gelingt Interessen zu verallgemeinern – oder auch nicht. „HMPA [Historical-Materialist Policy Analysis - Anm. M.B.] analyses the specific contexts of a particular field and their overlaps with others and, additionally, considers if there are mechanism[s] through which certain social forces are able to generalise their interests“ (Brand 2009, 7). Für die Analyse einer auch in dieser Arbeit angenommenen neoliberalen Hegemonie bedeutet das: „The neoliberalising tendencies in specific policy fields do not constitute an automatism in the sense that there is a necessary tendency to neoliberalise all policy field. However, there is a certain probability that successful hegemonic projects perform across different policy fields“ (ebd., 7).

Im Anschluss an Gramsci lässt sich mittels der historisch-materialistischen Policy Analyse untersuchen, wie sich hegemoniale Projekte in einzelne Politikfelder umsetzen, oder um auf den bereits angesprochenen Begriff der *translation* zurückzukommen: „to think the *translation* of societal relations and processes (...) into public policies (...)“ (ebd., 7 – Hervorhebung i.O.).

Dabei teilt die HMPA die post-positivistische Kritik der interpretativen Policy Analyse (vgl. ebd., 13f) legt aber größeres Augenmerk auf die strategische Dimension (vgl. ebd., 7).

Was bedeutet dies nun konkret für die vorliegende Arbeit? Diese beschäftigt sich mit einem konkreten *policy making*, nämlich den Konflikt um das neue ORF-Gesetz, der auch mittels der klassischen Policy Analyse untersucht werden könnte. Der Prozess wird jedoch nicht als problemlösender verstanden, vielmehr als strukturierter Konflikt unterschiedlichster Akteure. Strukturiert besonders durch die neoliberale Hegemonie, die den Ausgang des Konfliktes vorgegeben erscheinen lässt. Allerdings versucht der ORF unter den Bedingungen einer allgemeinen Krise des Neoliberalismus diese Hegemonie zu schwächen und greift dabei auf das Konzept des *public value* zurück. Folgende – bereits in der Einleitung erwähnte – Forschungsfrage ergibt sich daraus:

- *Welche Rolle spielt das Public Value-Konzept im policy making/Konflikt um das neue ORF-Gesetz? Gelingt es ihm unter den Bedingungen der Krise der neoliberalen Politik zu einem gegenhegemonialen Projekt auf der Ebene der öffentlich-rechtlichen Rundfunkpolitik beizutragen?*

Dabei geht die Untersuchung davon aus, dass die Grenzen dabei nicht so eindeutig zu ziehen, wie es zuerst scheinen mag. Denn wie bereits versucht wurde zu zeigen, ist das Public Value Konzept als *postneoliberal* zu verstehen, integriert also Brüche aber auch Kontinuitäten von neoliberaler Politik.

Gezeigt werden soll all dies an einem Konflikt um ein bestimmtes Gesetz. Dabei wird sowohl die vorparlamentarische Phase in den Blick genommen, ebenso der parlamentarische Prozess sowie als Endergebnis das beschlossene Gesetz selbst. Das Gesetz ist damit das Endergebnis des Konfliktes und ist im Sinne der Hegemonietheorie als Festschreibung von Kräfteverhältnissen zu verstehen. Mit der Hegemonietheorie lässt sich außerdem fragen, welche Positionen sich im Gesetz wiederfinden, oder präziser: welche (Akteurs-)Interessen in ihm sich verallgemeinert haben. Eine daran anschließende Frage ist natürlich, wie sich die Umsetzung des Gesetzes im Anschluss gestaltet, welche konkreten Auswirkungen es wirklich nach sich zieht.

Vorläufig hat die Festschreibung im Gesetz aber jedenfalls Bestand und bildet damit die Ausgangslage für zukünftige Konflikte zum Thema.

Zusammenfassend versteht sich die Arbeit versteht als Mikroanalyse, die anhand eines empirischen Beispiels neoliberale Hegemonie untersucht, Elemente ihres Zustandekommens, aber auch ihres Scheiterns.

3. Neoliberalismus

3.1 Neoliberalismus als hegemoniales Projekt

Wie bereits in der Einleitung dargelegt (vgl. S. 13), geht diese Arbeit von der Annahme aus, dass sich das Public Value Konzept sowie der Konflikt um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur im Kontext des Neoliberalismus angemessen analysieren lässt. Es ist daher unerlässlich näher zu definieren, was hier unter Neoliberalismus eigentlich verstanden wird. Diese Annäherung wird im ersten Teil des Kapitels geschehen. Weiters wurde in der ersten Ausgangsthese eine neoliberale Hegemonie im Bereich der Medienpolitik postuliert; dies zu belegen, wird den zweiten Teil des Kapitels bilden.

3.1.1 Dialektik des Neoliberalismus

1998 konnte Robert W. McChesney in der Einleitung zu Noam Chomskys Buch „Profit over People. Neoliberalism and the Global Order“ noch schreiben: „Aside from some academics and members of the business community, the term neoliberalism is largely unknown and unused by the public-at-large, especially in the United States“ (McChesney 1999, 7). Davon kann heute keine Rede mehr sein. Dass der Begriff heute viel bekannter ist, liegt zum Einen an Büchern wie Chomskys, zum Anderen an den neuen sozialen Bewegungen, deren Anliegen und Kritik ab den Protesten in Seattle 1999 eine große Öffentlichkeit erreichten. Einen neuen Schub erhielt die Diskussion um „den Neoliberalismus“ schließlich durch die aktuelle Wirtschaftskrise. Dementsprechend umfassend ist mittlerweile die Literatur zum Thema.

Der vorliegende Teil soll daher keine weitere ideologiekritische Untersuchung der neoliberalen Theorie(n) sein (vgl. hierfür Candeias 2009, 106ff; Ptak 2004, 16ff sowie Ptak 2008, 26ff), ebenso wenig eine allgemeine Darstellung der Durchsetzung des Neoliberalismus (vgl. dazu Harvey 2005). Vielmehr soll es darum gehen, wie sich Neoliberalismus aus hegemonietheoretischer Perspektive verstehen lässt. In diesem Sinne möchte ich Neoliberalismus als globales, hegemoniales Projekt begreifen. Wobei ich zwei Sichtweisen, die mit dieser Formulierung vielleicht irrtümlich verknüpft werden, vorweg ausschließen möchte:

Erstens meint *global* und *hegemonial* nicht, dass der Neoliberalismus auf der ganzen Welt und in allen Bereichen vorherrschend ist, auch wenn sein Machtanspruch „total und universell“ (Ptak 2004, 14) genannt werden könnte. Vielmehr setzt er sich im Zuge von bestimmten Auseinandersetzungen und Konstellationen (für einige Länder-Beispiele dieser „uneven geographical developments“ vgl. Harvey 2005, 87ff) in bestimmten Bereichen durch – oder eben nicht.

Zweitens möchte ich Neoliberalismus nicht als theoretisches Projekt verstehen, dass von einer bestimmten Elite (und ihren *think tanks*, PR-Agenturen, usw.), einem „großen Plan“ folgend, umgesetzt wird. Ein an Gramscis Hegemonietheorie geschultes Verständnis ermöglicht es vielmehr den Neoliberalismus, Mario Candeias (2009) folgend, als transnationale Produktions- und Lebensweise zu verstehen. „Der Neoliberalismus ist weder ein „reines Überbauphänomen“ noch ein Mythos“ oder eine „Lüge“. Die neoliberale Ideologieproduktion bildet vielmehr das organisierende Element eines krisenhaften Umbaus aller gesellschaftlichen Verhältnisse: von den Arbeits-, Produktions- und Klassenverhältnissen bis zu den Geschlechterverhältnissen“ (Candeias 2008, 302).

Im gleichen Text hat Candeias – dessen Arbeiten mein analytischer „Leitstern“ zum Thema Neoliberalismus waren – gezeigt, welche Vorzüge eine solche "dialektische" Vorgangsweise bietet. Damit wird es nämlich möglich die Dialektik von Zwang und Konsens ebenso wie die von Theorie und Praxis zu analysieren, ohne ihr widersprüchliches Verhältnis dualistisch nach einer Seite hin aufzulösen. Beim hegemonialen Prozess der Verallgemeinerung von Interessen geht es dementsprechend nicht vorrangig um Ideen sondern um „materielle ideologische Verhältnisse“ (ebd., 303). „Die subalternen Gruppen entwickeln ein echtes Interesse, erwarten reale Vorteile, die sich keineswegs auf eine Art Selbsttäuschung reduzieren lassen – sonst wäre die Hegemonie nicht stabil. Aber die Realisierung ihrer Interessen erfolgt in einer Form in der sie die Subalternen eben in einer passiven Position fest schreibt (...)“ (ebd., 306), oder anders gesprochen „ihre Ziele allerdings *ver-rückt*“ (ebd., 305).

Am Beispiel der neoliberal geprägten Entwicklung der letzten 30 Jahre lässt sich dies kurz veranschaulichen. So gelang es die Forderungen der verschiedenen Bewegungsströmungen der 1960er und 70er Jahre - wie die Kritik der Geschlechterverhältnisse und des paternalistischen Staates oder die Forderung nach der Entfaltung des Einzelnen - aufzunehmen und zu reartikulieren (vgl. ebd., 303ff). Freilich „aber schon unter veränderten Kräfteverhältnissen, sodass die Realisierung der linken Ansprüche nur auf dem Terrain des Neoliberalismus möglich wurde“ (ebd., 304).

Die Ursprünge des Neoliberalismus liegen aber weit länger zurück. Für Ralf Ptak ist die 1929 beginnende Wirtschaftskrise die „Geburtsstunde des Neoliberalismus“ (Ptak 2008, 16). Dabei ist die Theorie des Neoliberalismus nicht als einheitliche zu verstehen, vielmehr wurde sie von den unterschiedlichsten Schulen (u.a. in Deutschland, Österreich, Großbritannien und den USA) und deren Protagonisten (zu den bekanntesten zählen Friedrich von Hayek, Alfred Müller-Armack und Milton Friedman) entwickelt. Eine genaue Darstellung der (wirtschaftlichen und soziologischen)

Theorie(n) des Neoliberalismus würde jeden Rahmen sprengen, hier sollen lediglich zwei Kernelemente erwähnt werden.

Zum einen kennzeichnet den Neoliberalismus eine Abgrenzung vom „klassischen“ Liberalismus des 18. und 19. Jahrhunderts. Die Kritik des Neoliberalismus „hebt in erster Linie auf die unzureichende institutionelle Umrahmung und Sicherung des marktwirtschaftlichen Prozesses ab, die erst durch die Krisen des späten 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts sichtbar wurden“ (Ptak 2008, 16; für eine genauere Darstellung der (wirtschaftswissenschaftlichen) Annahmen von Neoklassik und Neoliberalismus vgl. Candeias 2009, 106ff). Der Standpunkt des „Laissez-faire“ des ursprünglichen (Wirtschafts)liberalismus wird also verworfen, wie wir im nachfolgenden Teil über den Staat im Neoliberalismus noch sehen werden.

Zweitens ist das Menschen- und Gesellschaftsbild des Neoliberalismus von einem starken Individualismus geprägt. Dem *rational choice* Ansatz folgend handle der Einzelne vorwiegend zur eigenen Nutzenmaximierung. Die „Freiheit“ des einzelnen Individuums sei allerdings bedroht von „kollektivistischen“ Strömungen (worunter Kommunismus ebenso wie Nationalsozialismus oder der New Deal fallen) und Institutionen, in erster Linie durch den Staat. Demgegenüber müsse das Privateigentum und der freie Markt gestärkt werden, um die Freiheit und das Wohlergehen jedes Einzelnen zu sichern.

Nach der keynesianistisch geprägten Nachkriegszeit (vgl. Altvater 2008, 51f) erlangte der neoliberale Einfluss jedoch erst ab den 1970er Jahren größere Wirkmächtigkeit. Für Mario Candeias ist deshalb der Neoliberalismus „die theoretische Antwort der organischen Intellektuellen des Kapitals auf diese geschichtliche Situation“ (Candeias 2009, 104). Elmar Altvater stellt vier Aspekte dieser „historische[n] Transformation in den 70er-Jahren“ (Altvater 2008, 54) heraus: das Ende des Bretton-Woods-Systems der festen Wechselkurse, der Öl- und Zins-Schock, die ausgerufene „Krise der Demokratie“ sowie das Ende der Vollbeschäftigung (vgl. ebd., 54ff). Dieser Transformation folgten auch Umbrüche im politischen Feld, die für David Harvey ihren ersten Höhepunkt im Zeitraum 1978-80 erreichten: mit den ersten Liberalisierungsversuchen von Deng Xiaopong 1978 in China, der Ernennung Paul Volckers zum US-Notenbank Chef 1979 sowie – sicher die bekanntesten Beispiele – den Wahlen von Margaret Thatcher zur britischen Premierministerin und Ronald Reagans zum US-Präsidenten 1979 bzw. 1980 (vgl. Harvey 2005, 1).

Die kritische Literatur zum Thema ist sich einig in ihrer Einschätzung des Neoliberalismus als Projekt der Wiederherstellung von bürgerlicher Herrschaft, nachdem diese durch die starke Arbeiter- und sozialen Bewegungen zunehmend unter Druck geraten sei (Candeias 2008, 305; Demirovic 2008, 19; Harvey 2005, 19; Huffs Schmid 2007, 17; Ptak 2004, 19)⁶³. „In den Kategorien

63 Eine Bestimmung, die ich wegen der Gefahr in intentionalistisches Fahrwasser zu geraten, für nicht

von Antonio Gramsci handelte es sich dabei um eine „passive Revolution“, eine Anpassung der sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnisse des zeitgenössischen Kapitalismus an die neuen Herausforderungen, in deren Verlauf die Herrschaft des globalen Kapitals über die subalternen Klassen durch Wandel gestärkt worden ist“ (Altvater 2008, 53f).

In diesem Sinne sollte der Neoliberalismus auch nicht als rein „destruktives“ Projekt betrachtet werden⁶⁴, sondern als transformatorische, hegemonial durchgezogene Umgestaltung.

Dabei ist der Neoliberalismus aber immer auch an handelnde Akteure gebunden, die sich bestimmter Strategien bedienen, ohne auf diese reduzierbar zu sein.

Eine große Bedeutung hatte im Zusammenhang mit der Durchsetzung des Neoliberalismus sicherlich das akademische Feld (insbesondere die Wirtschaftswissenschaften). Insbesondere die Vordenker des Neoliberalismus, wie Hayek, waren von der Notwendigkeit eines Programmes mit hoher intellektueller Anziehungskraft überzeugt (vgl. Ptak 2008, 75ff). So entstanden auch Lobby-Gruppen und *think tanks*, um dieses Gedankengut in die breite Öffentlichkeit zu tragen. Diese Akteure existieren zum großen Teil nach wie vor und sind in diesem Sinne aktiv, mittlerweile ist der Neoliberalismus allerdings als mehr zu betrachten als ein strategisches Projekt bestimmter Akteure. Zu sehr hat er sich schon verallgemeinert und ist zu einer „transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise“ (Candeias 2009) geworden.

Das soll allerdings nicht bedeuten, dass diese gesellschaftlichen Entwicklungen nicht weiterhin umkämpft sind, und es nicht auch Akteure gibt (sei es im akademischen Feld oder die unterschiedlichsten sozialen Bewegungen weltweit) die diesen Tendenzen entgegenarbeiten.

3.1.2 Neoliberalismus und Staat

Ein Teilbereich, der für diese Arbeit besonders bedeutend ist, ist das Verhältnis von Neoliberalismus und Staat.

Das Verhältnis zum Staat ist im Neoliberalismus zwiespältig⁶⁵ und unterscheidet sich innerhalb der verschiedenen Strömungen zum Teil ganz deutlich (so wurde z.B. der deutsche Ordoliberalismus in den 30er Jahren unter stark autoritären Vorzeichen entwickelt). Für Alex Demirović besteht – anschließend an Foucault - das spezifische Staatsverständnis des Neoliberalismus in dem Verhältnis von Markt und Staat, „wonach der Markt im Neoliberalismus, anders als im klassischen Liberalismus, nicht ein vom Staat eingegegter und begrenzter Raum wirtschaftlicher Freiheit bleibt,

unproblematisch halte.

64 Für Beispiele die zu dieser Sichtweise tendieren vgl. Bourdieu 1998b, 110 sowie Ptak 2004, 21.

65 David Harvey macht diese Zwiespältigkeit ausschließlich in der neoliberalen Praxis fest, während die Theorie relativ klar wäre: „The role of the state in neoliberal theory is reasonably easy to define. The practice of neoliberalization has, however, evolved in such a way as to depart significantly from the template that theory provides“ (Harvey 2005, 64). Ralf Ptak (2008) hat demgegenüber auch die Vielfältigkeit und Widersprüchlichkeit der neoliberalen Theorie(n) gezeigt.

die Freiheit des Marktes vielmehr zum Organisations- und Regulationsprinzip von Staat und Gesellschaft avancieren soll“ (Demirović 2008, 24). Theoretische Grundlegung davon ist eine ökonomische Theorie von Politik, wie sie z.B. Anthony Downs (1966) mit seiner "Ökonomischen Theorie der Demokratie" 1957 vorgelegt hat. Ebenso wie die ökonomische wird auch die politische Sphäre verstanden als eine Sphäre, in der wir es mit nutzenmaximierenden Individuen zu tun haben. Zum *homo oeconomicus* tritt der ebenso „rational“ handelnde „homo politicus“ (Downs 1966, 7). Die Rationalität der Menschen ist nach neoliberaler Ansicht allerdings beschränkt, das bedeutet: „Die Menschen sind aufgrund ihrer begrenzten Rationalität von sich aus nicht in der Lage, sich über gemeinsame Interessen zu verständigen. Ihre Gesellschaftlichkeit erschöpfe sich darin, den eigenen subjektiven Nutzen zu erkennen und diesen durch Tausch zu vergrößern“ (Candeias 2009, 122). Gleichzeitig ergibt sich aus einer Theorie des „Staatsversagens“ (vgl. ebd., 122) bei gleichzeitiger Betonung der Rolle des Marktes eine Verschiebung des Verhältnisses von Markt und Staat. Der Staat sollte - und diese Vorgabe wird uns im weiteren Verlauf der Arbeit, wenn es um die Public Value Theorie und den Konflikt um die Öffentlich-Rechtlichen geht, noch öfter begegnen - „selbst möglichst weitgehend die Mechanismen von Markt und Wettbewerb internalisieren und betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnungen unterwerfen, um einen effizienten Umgang mit den – auf Kosten der Privaten angeeigneten – staatlichen Ressourcen zu gewährleisten“ (ebd., 126). Beispiele für diese Verschiebung sind Entwicklungen wie *New Public Management* oder *Public Private Partnerships*.

Staatsinterventionen gibt es daher nach wie vor, nur verändern sich ihre Stoßrichtung: „Sie haben den Sinn, die Bedingungen für die Freiheit des Marktes herzustellen, der von den Neoliberalen als ein äußerst empfindlicher und zerbrechlicher Mechanismus imaginiert wird“ (Demirović 2008, 25). Die Auswirkungen auf die Staatstätigkeit sind bekannt: die zunehmende Bedeutung eines ausgeglichenen Haushalts durch Kürzungen der Ausgaben bei gleichzeitiger Senkung der Steuern, Liberalisierung von Märkten oder die Privatisierung von Staatsunternehmen⁶⁶. Candeias gibt ein gutes Beispiel für diese *Transformation*, die allzu oft als Zurückdrängung des Staates missverstanden wird: „Der alte Sozialstaat z.B. wird keineswegs abgebaut, rein quantitativ sogar immer stärker ausgeweitet und greift qualitativ tiefer und in immer weitere gesellschaftliche Bereiche ein, verändert dabei jedoch seine Form – die Einlösung wohlfahrtsstaatlicher Rechte wird den disziplinierenden Restriktionen der „nationalen Wettbewerbsfähigkeit“ untergeordnet und an die Erfüllung individueller Pflichten gebunden“ (Candeias 2008, 303).

66 Eine Auflistung bekannter neoliberaler Forderungen wie sie im *Washington Consensus* dargelegt sind findet sich bei Williamson 1990.

3.1.3 Resümee – Neoliberalismus als Hegemonie?

Ich verstehe, wie dargelegt wurde, den Neoliberalismus als hegemoniales Projekt, dem es im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte gelungen ist, seine Interessen zu verallgemeinern. Alex Demirović hingegen hat argumentiert, beim Neoliberalismus handle es sich gerade *nicht* um ein hegemoniales Projekt. Seine Argumentationslinie ist grob gesprochen wie folgt: Hegemonie bedeutet immer auch Zugeständnisse und Kompromisse, gerade dies sei im Neoliberalismus aber nicht der Fall. Bei ihm handle es sich um die Auflösung des historischen Kompromisses des Fordismus und die Organisierung der Neukonstitution der bürgerlichen Klasse (vgl. Demirović 2008, 18). Für Demirović ist der Neoliberalismus „eine Herrschaftsstrategie (...), die versucht, so weit wie möglich ohne Konzessionen zu herrschen“ (ebd., 20), „eine praktische Ideologie der Akteure des Kapitals“ (ebd., 19). Er kommt aus der Phase der korporativen Interessenvertretung nicht hinaus und kann daher gar nicht hegemonial werden. Um diese Sicht zu begründen, führt er zwei Belege an. Zum Ersten verknüpfe sich der Neoliberalismus „als praktische Ideologie vielfach mit anderen ideologischen Komponenten“ (ebd., 21) wie dem Neokonservatismus von Reagan und Bush jr., dem autoritären Populismus einer Thatcher oder eines Berlusconi oder mit der Sozialdemokratie á la Blair und Schröder. Zum Zweiten bedürfe die Hegemonie der Herausbildung einflussreicher, organischer Intellektueller; aber gerade dies habe der Neoliberalismus nicht geschafft. Auch die neoliberalen Denkfabriken können diese Lücke nicht ersetzen, da ihre Arbeit keinen „klassenübergreifenden organischen Block“ (ebd., 24) ermöglicht. Für Demirović stellt sich daher abschließend die Frage „ob es (...) überhaupt wieder zu Hegemonie kommt, ob Hegemonie also vielleicht nur eine besondere Form der konsensuellen Herrschaft unter Bedingungen des Fordismus war oder ob nur während einer mehr oder weniger langen Übergangsphase auf Hegemonie verzichtet wird, weil sie Ausübung der Eigentumsrechte und den Profit einschränkt“ (ebd., 29).

Diese Diskussion zielt auf eine übergeordnete Frage, nämlich der nach stabilen gesellschaftlichen Konstellationen sowie ihrer Herstellung (und Überwindung).

Wie soeben dargelegt, handelt es sich nach Demirović beim Neoliberalismus nicht um eine solche Konstellation, da der Neoliberalismus keine neuen Muster von Zugeständnissen schafft, geradezu die Aufkündigungen des fordistischen Kompromisses ist.

Weiter oben (vgl. S. 51) wurde jedoch genau das Gegenteil argumentiert, dass es dem Neoliberalismus sehr wohl gelungen ist unter dem Banner der individuellen „Freiheit“ verschiedenste Forderungen (Kritik der Geschlechterverhältnisse oder am fordistischen „Normalarbeitsverhältnisse“) aufzunehmen und zu transformieren. Das gilt auch, wie wir später sehen werden, für den Bereich der Rundfunkpolitik, wo die Kritik an den staatsnahen Öffentlich-

Rechtlichen aufgenommen werden konnte.

Der Neoliberalismus kann also nicht ausschließlich als ein Projekt einer bestimmten Klassenfraktion (des internationalen Finanzmarktkapitals) begriffen werden, vielmehr findet ein *realer* Prozess der Verallgemeinerung von Interessen statt, dem auch – um mit Gramsci zu sprechen – die subalternen Klassen unterliegen (vgl. Candeias 2008, 306) und der sich in den Alltagsverstand einschreibt (vgl. Harvey 2005, 39ff).

Damit lassen sich Muster erkennen, die dafür sprechen den Neoliberalismus als hegemoniale und (vorläufig) stabile *Formation* zu begreifen, der auch subalterne Interessen aufgreift. Gleichzeitig soll damit aber nicht die *strategische Ebene*⁶⁷ unter den Tisch fallen, denn die soziale Dynamik ist damit nicht aufgehoben. Wie bei jedem hegemonialen Projekt kommt es auch bei der Durchsetzung des Neoliberalismus zu Auseinandersetzungen, deren Ausgang nicht sicher ist: „(...) as numerous oppositional movements attest, [neoliberal – Anm. M.B.] conset has often wilted or failed in different places“ (Harvey 2005, 40). Weshalb Harvey in seiner empirisch angelegten (als Hauptbeispiele dienen ihm die USA, Großbritannien und China) Analyse auch weitgehend von „neoliberalization“ spricht, um diesen Prozess- und Auseinandersetzungscharakter hervorzuheben. Diesen Blickwinkel teilt auch, wie bereits gezeigt wurde (vgl. S. 48), die historisch-materialistische Policy-Analyse, mit der ich arbeite.

3.2. Neoliberale Medienpolitik

Nachdem die neoliberale Hegemonie auf gesamtgesellschaftlicher Ebene angesprochen wurde, wenden wir uns nun dem Bereich der Medien und den Veränderungen zu, die unter neoliberalen Vorzeichen stattgefunden haben: „Few industries, indeed, have been as changed by capitalist globalization as communications. Before the 1980s and 1990s, national media systems were typified by domestically owned radio, television and print media. (...) All of this began to change rapidly as a transnational corporate-commercial communication system began to be crafted and a new structural logic put in place“ (McChesney/Schiller 2003, 6).

Auch die vorliegende Arbeit geht ja davon aus, dass die neoliberale Hegemonie im Feld der Medien- und Rundfunkpolitik⁶⁸ hochwirksam war und ist. Die erste Aufgabe dieses Unterkapitels ist es daher, die neoliberale Hegemonie in der Medienpolitik zu belegen. Zuvor müssen wir uns

67 Die beiden hier unterschiedenen Ebenen von Strategie bzw. Formation wurden bereits angesprochen auf S. 42.

68 Manuel Puppis hat für die Gegenwart festgehalten, „dass Medienpolitik vorrangig Rundfunkpolitik ist: Die Presse hat sich im 19. Jahrhundert von staatlicher Einflussnahme gelöst, das Internet entwickelte sich weitgehend ohne staatliche Eingriffe. Lediglich Radio und Fernsehen unterliegen einer stärkeren Medienregulierung. Auch die medienpolitischen Debatten drehen sich zumeist um den Rundfunk“ (Puppis 2007, 291). Damit ist bereits ein wichtiges Indiz für die neoliberale Hegemonie in der Medienpolitik formuliert: diskutiert wird vor allem über die Sinnhaftigkeit von staatlichen Eingriffen und Regulierungen sowie über Bereiche in denen es (noch) starke, nicht-kommerzielle Akteure gibt (eben den öffentlich-rechtlichen Rundfunk).

allerdings einige allgemeine Verschiebungen ins Bewusstsein rufen, die nicht direkt dem Bereich der Medienpolitik zuzuordnen sind, nicht desto trotz jedoch große Auswirkungen auf dieses Feld hatten.

3.2.1 Verschiebungen im Kontext von Medien- und Rundfunkpolitik

Neoliberale Politik hat auf unterschiedlichste Weise auf die internationale Medienlandschaft eingewirkt, bei Weitem nicht nur durch konkrete medienpolitische Entscheidungen. Vielmehr kam es zu gravierenden Verschiebungen im gesamtgesellschaftlichen Kontext, die neben dem direkten Einfluss medienpolitischer Gesetzgebung auch indirekt für Veränderungen sorgten.

Die rasanten Veränderungen, die in den letzten Jahrzehnten auch den Medienbereich in besonderer Weise betroffen haben, werden oft vorrangig durch technologische Weiterentwicklungen erklärt. Doch ist diese Antwort nicht hinreichend, denn per se lässt sich aus technischen Neuerungen wie Satelliten- und Kabelfernsehen oder dem Internet kein zwingender Grund zur Liberalisierung ableiten. Vielmehr haben wir es hierbei mit vielfältigen technischen, ökonomischen, soziokulturellen und politischen Veränderungen zu tun (vgl. Puppis 2007, 293ff).

Die technologische Entwicklung erhöhte die Anzahl der Distributionskanäle, ermöglichte so die Diversifizierung der Medienlandschaft und trifft sich dabei mit einer soziokulturellen Entwicklung der Pluralisierung.

In ökonomischer Hinsicht hat die Verschiebung „von der Investitionsfinanzierung zum Finanzinvestment“ (Huffschmid 2002, 22ff) in den letzten Jahrzehnten auch die Medienlandschaft grundlegend verändert. Eine seit den 1970ern einsetzende Umverteilung von unten nach oben, die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums sowie die Privatisierung der Alterssicherungssysteme führten zu einem Überangebot nach profitstrebendem Kapital, das neue Investitionsmöglichkeiten in den Finanzmärkten fand (vgl. Huffschmid 2007, 17ff). Dass dies auch Medienunternehmen betrifft, wird anhand der Private Equity-Fonds gezeigt werden.

Neben diesen Verschiebungen im gesellschaftlichen Kontext von Medienpolitik kommt es jedoch auch in der medienpolitischen Diskussion selbst zu bedeutsamen Änderungen. Diese neoliberal inspirierte „reinterpretation of media policy principles“ (Freedman 2008, Kapitel 3) lässt sich vor allem an den Begriffen Freiheit und öffentliches Interesse (public interest) zeigen.

Bezüglich Freiheit fand, wie für die neoliberale Interpretation dieses Begriffes typisch (vgl. Harvey 2005, Kapitel 1), auch in der Prinzipienordnung der Medienpolitik eine Verschiebung weg von einem ermächtigenden „free to“ (Presse- und Meinungsfreiheit) hin zu einem „free from“ (im

Wesentlichen gedacht als Individuum frei von Staatseinflüssen) statt. Auf dem „Marktplatz der Ideen“ wird das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht mehr nur auf Individuen angewandt, sondern auch auf Institutionen und Unternehmen⁶⁹. Wie Des Freedman kritisch anmerkt befinden wir uns damit nun in einer Situation „in which individual speech rights have been all too easily granted to powerful media institutions“ (Freedman 2008, 63) und in der eine Dimension von Medienfreiheit völlig in den Hintergrund getreten ist: „Media freedom, despite the claims off well-intentioned liberal theorists, is not an absolute principle but an instrumental right that should be claimed only insofar as it promotes socially desirable values – for example, equality, tolerance, knowledge, justice, empowerment and citizenship – and, crucially, does not prevent others from realizing these values“ (ebd., 63).

Interessant ist auch der Bedeutungswandel hinsichtlich des Begriffes „öffentliches Interesse“ (*public interest*) der hier nur kurz angesprochen wird. Insbesondere da eine große Ähnlichkeit mit der Debatte um *public value* besteht, wie wir später sehen werden (vgl. Kapitel 4).

Der Begriff war in der Debatte rund um Medienpolitik immer unbestimmt und umkämpft. Eine wesentliche Entwicklung lässt sich jedoch beobachten: es kommt zu einer Verschiebung weg von der Bedeutung als Gemeingut (*common good*) hin zu einer „populist conception of the public interest“ (ebd., 69). Der Begriff des „öffentlichen Interesses“ wird in seiner neoliberalen Lesart reduziert auf „public preferences and individual consumer choices“ (ebd., 68). Der frühere Anklang als Gegengewicht zu individuellen und marktförmig geregelten Bedürfnissen wird dabei zurückgedrängt zugunsten eines Begriffes der sich im Medienbereich in der „Quote“ materialisiert. Die zweite Bedeutung, die auf eine gesamtgesellschaftliche Ebene hindeutet und im Sinne von „im öffentlichen Interesse sein“ im Medienbereich z.B. der investigative Journalismus verkörpert, existiert zwar weiterhin, führt allerdings demgegenüber (und durch Sparmaßnahmen erschwert bis verunmöglicht) ein Nischendasein.

3.2.2 Neoliberale Medien- und Rundfunkpolitik in der Praxis

Robert W. McChesney hat die neoliberale Medienpolitik der letzten Jahrzehnte wie folgt erklärt: „The real motor force has been the incessant pursuit for profit that marks capitalism, which has applied pressure for a shift to neoliberal deregulation. In media this means the relaxation or elimination of barriers to commercial exploitation of media and to concentrated media ownership“ (McChesney 2001). Damit sind einerseits die bereits erwähnten ökonomischen Veränderungen (Deregulierung) genannt, daneben allerdings auch ihre Auswirkungen sowie die Umsetzungen ins

69 Dies führte soweit, dass in den USA Ende der 1970er Jahre der Schutz auf freie Meinungsäußerung auch auf „commercial speech“ (also vorrangig Werbe- und Marketingaussagen) ausgeweitet wurde (vgl. Freedman 2008, 62).

Feld der Medien (Kommerzialisierung und Medienkonzentration). Allerdings ist, wie McChesney anmerkt, das Streben nach Profit ein Grundmerkmal des Kapitalismus und damit nichts für den Neoliberalismus Spezifisches. Seine Charakterisierung des Neoliberalismus als „hypercommercialism“ (McChesney/Schiller 2003, 14) ist aber zu kurz gegriffen. Mir scheint es angemessener die Besonderheit des Neoliberalismus (auch) als Finanzmarktkapitalismus (vgl. Candeias 2009, Kapitel 4) zu fassen, in dem das profitsuchende Kapital (bereitgestellt von den unterschiedlichsten Akteuren von Hedge Fonds bis Versicherungen) immer stärker in die Finanzmärkte investiert wird. Mit Nebenwirkungen: Die Investitionszyklen werden kürzer und „der stoffliche Charakter von Produktion und Investition tritt noch mehr in den Hintergrund, als das bei kapitalistischer Akkumulation ohnehin schon der Fall ist“ (Huffschmid 2002, 22).

Im Zusammenhang mit Medienunternehmen hat Matthew Crain auf die Bedeutung von Private Equity-Fonds⁷⁰ hingewiesen und in der Tat scheint mir darin eine Besonderheit der ökonomischen Facette von neoliberaler Medienpolitik zu liegen. Denn kommerzielle Medienanbieter sind (zumindest bei den Printmedien) nichts grundsätzlich Neues. Doch der Eintritt der Private Equity-Fonds in diese Sphäre bedeutet einen völlig neuen Zugang im Gegensatz zu klassischen Medienunternehmen: „By contrast, the private equity business model is one of timed investments, distinguished by the pursuit of short-term growth via dramatic restructuring. Unlike many large corporate owners, media properties do not represent the primary business of private equity firms because the private equity model has no primary business as such. (...) Under private equity ownership, traditional corporate benchmark such as market share and brand power become subordinate to the definitive goal of profit maximization in the relative short term“ (Crain 2009, 230). Oft bedeuten die leveraged buyouts (Übernahmen, die zum Großteil durch Kredite finanziert sind, die später an die Unternehmen überwält werden) durch Private Equity-Fonds für die gekauften Medienunternehmen – trotz gegenteiliger Behauptungen der Fonds-Manager nach der Übernahme – Entlassungen, Schulden und eine damit einhergehende Minderung der journalistischen Qualität (für zahlreiche Beispiele aus den USA vgl. ebd., 214ff).

Ein Beispiel mit Österreich-Bezug liefert die Übernahme der größten deutschen Privatsenderkette Pro7Sat.1 Medien-AG durch die beiden Private Equity-Fonds Permira und KKR Ende 2006: Nach der erfolgreichen Übernahme kaufte die Pro7Sat.1-Gruppe die Luxemburger TV-Kette SBS, ebenfalls im Mehrheitsbesitz von KKR und Permira für 3,3 Mrd. Euro (vgl. Süddeutsche.de 2007). In Folge der Übernahme wurde die Streichung von 180 Jobs angekündigt (auch wegen der durch

70 Private Equity Fonds lassen sich u.a. dadurch charakterisieren, dass sie unter der Zuhilfenahme von Krediten Unternehmen kaufen, um sie nach kürzerer Zeit weiterzuverkaufen. Für eine erklärende und kritische Einführung vgl. Köppen 2007. Ins Zentrum der Öffentlichkeit gerieten sie im Jahr 2005 als der damalige SPD-Chef Franz Müntefering die kurzfristigen und hohen Renditeerwartungen, wie sie für Private Equity Fonds charakteristisch sind, mit Heuschreckenschwärmen verglich.

den SBS-Kauf entstandenen Schulden), auf Sat.1 wurden die Mittags-Nachrichten gestrichen (vgl. SpiegelOnline 2007). Schließlich übernahm die Pro7Sat.1 Medien-AG im Sommer 2007 den österreichischen TV-Sender Puls TV (jetzt Puls 4 Austria) (vgl. DiePresse.com 2007a).

Zum Jahreswechsel 2009/2010 sorgte die Meldung für Aufsehen die Pro7Sat.1-Gruppe wolle ihr Nachrichtenbudget auf ein Drittel reduzieren und denke darüber nach, den Nachrichtensender N24 zu verkaufen (vgl. Epd Medien 2010). Diese Ankündigung rief die deutschen Landesmedienanstalten auf den Plan, die in einem Positionspapier auf die Verpflichtungen des Privatfernsehens pochten: „Die privaten Anbieter dürften nicht auf die Beteiligung an einer öffentlichen Aufgabe verzichten und Rundfunk als „ein Gewerbe wie jedes andere“ betreiben“ (Epd Medien 2009).

Dieses prominente Beispiel bestätigt die Analyse von Matthew Crain. Denn es zeigt, wie der *Tagesspiegel* - mitsamt problematischer Wortwahl - formulierte: „Es scheint ein bemerkenswerter Unterschied darin zu stecken, ob ein privatwirtschaftlicher Fernsehkonzern das Handelobjekt von „Heuschrecken“ ist oder zu einem Medienunternehmen wie Bertelsmann gehört, das auch im TV-Segment wirtschaftliches Handeln und publizistisch-gesellschaftliche Verpflichtung zur Deckung bringen will“ (Huber 2010)⁷¹.

Auf einer allgemeinen Ebene hat Des Freedman die Durchsetzung des Neoliberalismus (ausgehend von den USA und Großbritannien) seit Anfang der 1980er auch im Bereich der Medienpolitik gezeigt. Diese neoliberale Medienpolitik ist für ihn durch Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung zu charakterisieren (vgl. Freedman 2008, 47ff).

Deregulierung wird hier verstanden als eine Zurückdrängung des Staates bei gleichzeitiger Betonung der Bedeutung des „freien Spiel der Kräfte des Marktes“. Wie bereits erwähnt wurde diese Haltung begünstigt durch den technologischen Fortschritt im Bereich der Kommunikationstechnologie, der – so die neoliberale Argumentation – nun auch ohne Eingriff des Marktes die erwünschte Vielfalt im Medienbereich hervorbringen würde. Es ist jedoch entscheidend gegenüber dieser Argumentation festzuhalten, dass es sich bei dieser angeblichen De-regulation in Wirklichkeit um eine Re-regulation handelt, denn: „Privatisierung bedeutet keinen Rückzug des Staates, sondern einen Funktionswandel – den Übergang vom Leistungs – zum Regulierungsstaat“ (Puppis 2007, 58). Der Staat soll demnach nicht mehr selbst Leistungen zur Verfügung zu stellen sondern nur mehr für die Aufstellung (auch dies ist umstritten) und Einhaltung gewisser Spielregeln

71 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch eine umfassende deutsche Studie zum Thema „Finanzinvestoren im Medienbereich“: „Allerdings macht das Auftreten von Finanzinvestoren das Spannungsverhältnis zwischen positiven Leistungserwartungen an den Privatrundfunk und ökonomischen Anforderungen evident; bei aktiven Finanzinvestoren kann kein „Verleger-Ethos“ unterstellt werden“ (Schulz et al. 2008, 9f).

sorgen. Diese Regulierungsfunktion des Staates wird – auch im Medienbereich – ergänzt durch Instanzen der „Selbstregulierung“ der Branche (vgl. Puppis 2007, 59ff).

Liberalisierung, als Kennzeichen neoliberaler Medienpolitik, bedeutet eine Lockerung der Regelungen zur Verhinderung von Medienkonzentration die unter dem Hinweis auf die Notwendigkeit größtmöglicher, wirtschaftlicher Freiheit stattfindet⁷². In Bezug auf die Regelungen über die Inhalte von Medien kommt es unter der neoliberalen Hegemonie zu einem widersprüchlichen Verlauf. Zum einen werden *media content policies* mit dem bereits bekannten, einseitigen Freiheitsbegriff abgelehnt. Gleichzeitig werden jedoch in Zeiten eines neokonservativen Comebacks (Kampf gegen „Obszönitäten“, Gewalt, etc. in Medien) und dem Krieg gegen den Terror (Geheimhaltung im Namen nationaler Sicherheit, etc.) wieder restriktivere Ansichten dominant. Diese Gleichzeitigkeit „points to a more fundamental contradiction about the interventionist role of the neo-liberal state“ (Freedman 2008, 146).

3.2.3 Neoliberale Medienpolitik und öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Es sollte nicht überraschen, dass in diesem neoliberalen Prozess der Liberalisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung der öffentlich-rechtliche Rundfunk sehr rasch unter Beschuss geriet. Während die Printmedien Anfang der 1980er ja bereits in privater Hand waren (weshalb sich die Debatte hier eher um andere Themen wie die Liberalisierung der Eigentumsregelungen drehte) war der Rundfunk in Europa von den öffentlich-rechtlichen Sendern dominiert.

Doch infolge der Liberalisierung des Rundfunkmarktes traten neben die öffentlich-rechtlichen Anstalten kommerzielle Anbieter, es entstand ein „duales System“ (siehe Abbildung).

	1980	1990	2000
öffentliches Monopol	AT, BE, CH, DE, DK, ES, FI, FR, GR, IE, IS, NL, NO, PT, SE	AT, CH, DK, IE, IS, NL, PT	AT
nur private Sender	LU	LU	LU
duales System	IT, UK	BE, DE, ES, FI, FR, GR, IT, NO, SE, UK	BE, CH, DE, DK, ES, FI, FR, GR, IE, IS, IT, NL, NO, PT, SE, UK

Abb. 1: Rundfunkliberalisierung in Europa (aus Puppis 2007, 205)

72 Für eine detaillierte Darstellung dieses Prozesses in den USA und Großbritannien vgl. Freedman 2008, 105ff. Wie sich das globale Medien- und Kommunikationssystem, das von wenigen transnationalen Konzernen dominiert wird, entwickelt hat, zeigen McChesney/Schiller 2003.

Gleichzeitig fand ein Prozess der Kommerzialisierung statt, in dem Rundfunk zunehmend als ökonomisches Gut wahrgenommen wurde. Die Gründe dafür waren die bereits erwähnten Verschiebungen auf technischer, politischer, ökonomischer und sozialer Ebene. Hinzu kamen parteipolitische Überlegungen. „Der Public Service wurde vielfach als links wahrgenommen, und von der privaten Konkurrenz wurde eine größere Empathie für die politische Positionen der Rechtsparteien erwartet“ (Puppis 2007, 199). Der konkrete Zeitpunkt sowie die genaue Umsetzung dieser ganz Westeuropa umfassenden Entwicklung unterschied sich in den einzelnen Staaten deutlich. In kleineren Staaten verlief er meist langsamer, wobei es – wie auch im Falle Österreichs durch die Empfangbarkeit deutscher Privatsender – oft zu einer „importierten Deregulierung“ (Puppis 2007, 205) kam.

Verstärkt wurde dieser Prozess durch einen internationalen Standortwettbewerb, denn für Länder mit strengeren Regulierungsmaßnahmen bestand „die Gefahr, dass Rundfunkunternehmen in Länder mit vorteilhafteren Bedingungen abwandern“ (ebd., 198).

2010 ist diese Entwicklung bereits in weiten Teilen beendet, auch Österreich hat mittlerweile ein duales Rundfunksystem. Mit der Zulassung eines dualen Systems ist jedoch noch lange nicht das Ende der Geschichte erreicht, ganz im Gegenteil. Vielmehr markierte die Einführung des dualen Systems nur den Anfang der neoliberalen Hegemonie im Bereich der Rundfunkpolitik. Ausgehend davon geraten die öffentlich-rechtlichen Sender nun kontinuierlich europaweit immer stärker unter Druck, und zwar auf allen Ebenen. Neben der finanziellen Grundlage durch die Gebühren gerät die Legitimität von öffentlich-rechtlichem Rundfunk generell ins Wanken.

Am besten lässt sich dies an der angesprochenen Verschiebung des *public interest* Begriffes zeigen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk war von Anfang an konzipiert als gesellschaftlich-staatliche Einrichtung, die einem bestimmten Auftrag im Sinne des public interests zu folgen hatte. Neoliberale Hegemonie bedeutet demgegenüber, dass es gelungen ist die Vorherrschaft über diesen Begriff zu erringen, und gegen seine gesamtgesellschaftliche Dimension die Bedeutung von Quoten in Stellung zu bringen⁷³. Damit sind die Öffentlich-Rechtlichen in eine ver-rückte Situation geraten, in der sie nur den kürzeren ziehen können. Beginnen auch sie die Jagd nach hohen Quoten (wie in Österreich – auch aufgrund der hohen Werbeabhängigkeit des ORF – geschehen), so handeln sie sich den Vorwurf ein, nicht mehr vom kommerziellen Rundfunk unterscheidbar zu sein und damit ihre Berechtigung zu verlieren. Dahinter steckt auch der banal-materielle Aspekt der

73 Das diese Verschiebung auch gewaltige Auswirkungen auf Politik und Demokratie hat liegt auf der Hand. Neben der Veränderung der politischen Kommunikation stellt sich auch die Frage, inwiefern der Druck der Kommerzialisierung mit den Funktionen von Massenmedien vereinbar ist, die als grundlegend für Demokratie gelten, wie Informations-, Kontroll- und Integrationsfunktion (vgl. dazu Lucht 2009 sowie Pfetsch 2005). Dahinter steckt ein grundlegender Widerspruch, nämlich „[t]he dual life of the communication system, at once a pivot of the emerging global economy and a key foundation of political democracy“ (McChesney/Schiller 2003, 1).

wirtschaftlichen Konkurrenz und die Tatsache, dass die privaten Anbieter primär „auf wirtschaftlichen Erfolg bedacht sein müssen. Und dem wirtschaftlichen Erfolg der privaten Veranstalter stehen die öffentlich-rechtlichen im Wege, weil und solange sie selbst Werbung und vor allem Erfolg bei den Zuschauern haben“ (Schwarzkopf 1993, 190). Beschränken sie sich auf öffentlich-rechtliche „Kernangebote“ (damit ist meist implizit der Ausschluss von Unterhaltungssendungen gemeint) geraten sie in Gefahr zu gesellschaftlich unbedeutenden Elitesendern zu werden, und so ebenfalls ihre Legitimation zu verlieren.

4. Public Value

4.1 Inhalt und Entwicklung

Das folgende Kapitel stellt die Entwicklung der Public Value Theorie dar, allerdings nur in Ausschnitten. Im Zentrum steht neben der Entstehung besonders die Übernahme durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und hier besonders die BBC und der ORF. Die BBC, weil sie die ursprüngliche Management-Theorie für die Öffentlich-Rechtlichen „entdeckt“ hat und dabei den Hauptteil der dafür notwendigen Transformationsarbeit geleistet hat. Der ORF, weil er und seine Public Value-Strategie das Hauptthema dieser Arbeit bilden. Abschließend stelle ich die Public Value Theorie in den interpretierenden Kontext des Postneoliberalismus.

4.1.1 Zur Entstehung der Public Value Theorie

James Crabtree hat die Entwicklung der Public Value Theorie als „revolution that started in a library“ (Crabtree 2004) bezeichnet. Bleibt man bei dieser Metapher, so wird diese Bibliothek wohl in Harvard gewesen sein. Hier war Mark H. Moore Professor an der Kennedy School of Government als er 1995 sein Buch „Creating Public Value“ veröffentlichte, in dem er die Public Value Theorie entwickelte. Der Untertitel „Strategic Management in Government“ verrät bereits, dass damit vorrangig eine Management-Theorie gemeint ist, genauer gesagt eine Public Management-Theorie. Das Buch richtet sich vorrangig an *public manager*⁷⁴ mit dem Ziel „to lay out a structure of practical reasoning to guide managers of public enterprises“ (Moore 1995, 1) und „develop a normative [...] theory of managerial [...] behavior“ (ebd., 2)⁷⁵. Dem *shareholder value*,

74 Ich verwende hier und im Folgenden, kursiv gesetzt, oft die englischen Originalausdrücke, wie sie in Moores Buch verwendet werden. Einfach weil es oft keine sinngemäße deutsche Übersetzung gibt bzw. diese nicht die exakt selbe Bedeutung hat.

75 Moore hat die Theorie selbst aus den Erfahrungen von Managern entwickelt, „from practice up, rather than theory down“ (Crabtree 2004). Dabei konnte er auf seine Erfahrungen als Lehrender an der Kennedy School of Government, die von vielen *public managers* besucht wird, zurückgreifen. Ebenso auf eine umfassende Datenbank von Fallstudien aus der öffentlichen Verwaltung, siehe <http://www.ksgcase.harvard.edu/>

der in der Privatwirtschaft im Zentrum der Arbeit von Managern steht, stellt Moore für den öffentlichen Sektor den *public value* als wesentlichsten Gradmesser gegenüber: „the aim of managerial work in the public sector is to create *public value* just as the aim of managerial work in the private sector is to create *private value*“ (ebd., 28). Woher aber weiß ein *public manager* was *public value* ist? Im klassischen Paradigma des Public Management kommt der Politik die Aufgabe zu, vorzugeben, was *public value* sei. Die Aufgabe der *public manager* als „Diener“ des Staates ist es dann diese Vorgaben lediglich umzusetzen (vgl. ebd., 349ff). Doch genau dagegen wendet sich Moore mit seinem Buch und verwirft die Idee, *public manager* würden von der Politik so klare Vorgaben erhalten, dass sie diese lediglich mit maximaler Effizienz umsetzen müssten: „Nearly always, the politics surrounding a public enterprise are sufficiently contentious to suggest several different plausible and sustainable conceptions of public value“ (ebd., 63). Hinzu kommt allerdings noch ein weiteres Problem: „Public managers create public value. The problem is that they cannot know for sure what that is. Even if they could be sure today, they would have to doubt tomorrow, for by then the political aspirations and public needs that give point to their efforts might well have changed“ (ebd., 57). Um mit dieser Uneindeutigkeit und ständiger Veränderung von Vorgaben umzugehen, ist nach Moore die Rolle des lediglich ausführenden Managers nicht ausreichend, vielmehr müssen sich *public managers* – genauso wie Manager in der Privatwirtschaft – als „explorers“ sehen, „commissioned by society to search for public value“ (ebd., 299).

Daraus ergibt sich natürlich ein demokratietheoretisches Problem, denn in der Demokratie wird ja gerade der Gedanke vertreten, das Allgemeinwohl könne nur durch die Mitwirkung aller bestimmt werden, und nicht von Einzelnen. Moore sieht dieses Problem (vgl. ebd., 162) und versucht es *praktisch* aufzulösen. Bei ihrer Suche nach *public value* bleiben die *public manager* auf die Unterstützung und Legitimierung durch ihre demokratisch gewählten *overseers* angewiesen, „politics remains the final arbiter of public value just as private consumption decisions remain the final arbiter of private value“ (ebd., 38). Gleichzeitig soll verstärkt der Kontakt zu den BürgerInnen gesucht werden, um deren Erwartungen und Wünsche zu berücksichtigen⁷⁶. *Public managers* sind deshalb auf *public deliberation* und *social learning* angewiesen. Der Dreischritt der *public manager* – analog zu den drei Teilen des Buches – ist also folgender: *envisioning public value – building support and legitimacy – delivering public value* (vgl. ebd., 193).

Zusammenfassend steht im Zentrum der ursprünglichen Public Value Theorie, wie sie von Mark H. Moore entwickelt wurde, also die Vorstellung von *public management* als offenem, innovativem Prozess, der der Schaffung von *public value* verpflichtet ist. Moore analysiert in seinem Buch

⁷⁶ Die Sinnhaftigkeit dieser Einbeziehung wird einmal mehr mit einer Analogie zur Privatwirtschaft erläutert: „Just as the market stimulates adaptations and innovations in private sector organizations, close connections with clients to determine what they value may stimulate change in public sector organizations“ (ebd., 290).

zahlreiche Fallstudien. Am Deutlichsten wird seine Intention aber am fiktiven Beispiel einer Bibliothekarin, die sich plötzlich mit der Tatsache konfrontiert sieht, dass die öffentliche Bibliothek zum nachmittäglichen Aufenthaltsort vieler „Schlüsselkinder“ avanciert. Nach anfänglicher Abwehr (Kinderbetreuung ist keine Aufgabe einer öffentlichen Bücherei) sieht die fiktive Bibliothekarin in der neuen Situation allerdings eine Chance neue Aufgaben für die Gesellschaft zu übernehmen, damit zusätzlichen *public value* zu schaffen und damit gleichzeitig die Bedeutung ihrer eigenen Organisation zu stärken.

4.1.2 Zur Interpretation der ursprünglichen Public Value Theorie

Man sollte sich von der feel-good Naivität des obigen Beispiels nicht täuschen lassen. Die Public Value Theorie wie sie Mark H. Moore Mitte der 1990er entwickelte birgt mehr Sprengkraft in sich, als es auf den ersten Blick scheint. Zum einen ist sie ein Gegenentwurf nicht nur zur klassischen *Public Management* Theorie, die *public manager* zum ausführenden Arm der Politik reduziert, sondern auch gegen das New Public Management (NPM) (vgl. Collins 2007, 169) gerichtet. Mit NPM hielten betriebswirtschaftliche Methoden und Maßstäbe wie regelmäßige Evaluierungen sowie Kosten-Nutzen Analysen Einzug in die öffentliche Verwaltung (vgl. Moore 1995, 33ff). NPM lässt sich demgemäß verstehen als die Form der neoliberalen Hegemonie im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Gleichzeitig wird in der Public Value Theorie das Bild der BürgerInnen als KundInnen der öffentlichen Verwaltung verworfen: „Moore himself insists that his theory ‚attacks the idea of citizens as customers‘, something he think was ‚only partly understood by readers‘“ (Crabtree 2004).

Doch auch auf ganz grundlegender Ebene bildet die Public Value Theorie einen Gegenentwurf: „In proposing the existence of a coherent „we“, I am departing from a prevailing commitment to „liberal“ political and economic philosophies that emphasize the importance of individuals, and the difficulty or impossibility of assembling individuals into coherent wholes that can have preferences, formed within the group through a political process, to develop a meaningful collective aspiration. I am entering the realm of “communitarian” philosophies that take a more optimistic view of the possibility (and desirability) of forging individuals into citizens of communities that can have collective aspirations” (ebd., 329).

4.1.3 Die BBC und Public Value

Der Einfluss des Buches blieb anfangs auf das akademische Feld begrenzt ⁷⁷, erst 2002 erlangte es

⁷⁷ Moore selbst sagte über die anfängliche Rezeption seiner Theorie „that the idea became "part of a wider debate [about public service reform] between officials and academics". But in the real world? "It wasn't that it ran out of steam," he admits. "It was more that it never really had any steam to begin with"“ (zit. nach Crabtree 2004).

politische Bedeutung – in Großbritannien. Dort war seit 1997 eine New Labour Regierung unter Tony Blair an der Macht, und dieser kam die Public Value Theorie gerade recht: „The government needed a new theory that could be sold to the public, one that justified existing public services, and that helped plan for future modernisation. The "public value" framework fitted all three requirements” (Crabtree 2004). In einem Aufsatz der Strategy Unit des Cabinet Office entwarf man 2002 “an analytical framework for public service reform” (Kelly et al. 2002).

Zu dieser Zeit stand die BBC gerade kurz vor Beginn ihrer alle zehn Jahre stattfindenden Überprüfung, der *Royal Charter Review*. Die BBC basiert auf dieser Royal Charter die die Aufgaben und Struktur der BBC festlegt und alle zehn Jahre von der Regierung – nach Einbeziehung aller *stakeholder* wie Bevölkerung, Parlament und die BBC selbst – erneuert und modifiziert wird. Im Laufe dieses Verfahrens⁷⁸ veröffentlichte die BBC ihre eigene Position in einem Text mit dem Titel „Building public value. Renewing the BBC for a digital world”. Darin wurde die Public Value Theorie erstmals für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übernommen und zur Stärkung seiner Position genutzt.

„Building public value” ist kein wissenschaftlicher Text wie Mark H. Moores “Creating Public Value”, sondern eine Selbstbetrachtung der BBC. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Herausforderungen der Zukunft, denn die BBC sieht sich mit „changing media in a changing society“ (BBC 2004, 48) konfrontiert, ein Phänomen das bereits angesprochen wurde (vgl. S. 57). Neben der zunehmenden Pluralisierung und Globalisierung der Gesellschaft ist es die „second phase of the digital revolution“ (ebd., 50) die die BBC zunehmend unter Druck geraten lässt. All diese Veränderungen werden von der BBC als so fundamental eingeschätzt, dass man sich gezwungen sieht, die Legitimation von öffentlich-rechtlichem Rundfunk insgesamt auf neue Beine zu stellen: „Yet in today’s changing media market, some of the traditional arguments for public service broadcasting are beginning to age. Now that commercial companies can offer a growing number of broadcast services, a modern, and in some ways, new case has to be made for the relevance of public service broadcasting – and particularly for the retention of a large, publicly funded organisation with a single-minded public mission“ (ebd., 25). Und dabei bedient man sich der Public Value Theorie, der Argumentation von Moore folgend: „While commercial broadcasters aim to return value to their shareholders or owners, the BBC exists to create public value. In other words, it aims to serve its audiences not just as consumers, but as members of a wider society, with

Ich konzentriere mich im Folgenden auf die Rezeption durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, über die allgemeine akademische Debatte fehlt mir das Wissen.

78 Nach dem Konsultationsprozess trat die neue Royal Charter schließlich Anfang des Jahres 2007 in Kraft und wird bis Ende 2016 gelten. Für Details siehe <http://www.bbccharterreview.org.uk/> sowie <http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/purpose/charter/>

programmes and services which, while seeking to inform, educate and entertain audiences, also serve wider public purposes“ (ebd., 7).

In der Adaption der Public Value Theorie durch die BBC tritt in diesem Zusammenhang die Theorie des Marktversagens (*market failure*) ins Zentrum, die bei Moore noch eine untergeordnete Rolle gespielt hatte. Obwohl auch die kommerziellen Rundfunkanbieter nach Ansicht der BBC – in geringerem Maße - *public value* schaffen (vgl. ebd., 42) gäbe es doch gewichtige Gründe für öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Rundfunk sei ein (I) *public good*, weil „it can be supplied to many people at the same cost as to a few people“ (ebd., 43). Außerdem bringt es „benefits to people that they may only recognise afterwards“ (ebd., 43), sei damit ein (II) *meritotisches Gut* (vgl. Burkart 2002, 456ff) und schaffe außerdem (III) *external benefits*, „benefits that you may derive from a service even if you don't consume it“ (BBC 2004, 43).

Diese drei Elemente, klassische Gründe für öffentlich-rechtlichen Rundfunk, werden nun mit Hilfe der Public Value Theorie neu formuliert. Der Begriff *public value* selbst tritt ins Zentrum des Selbstbildes der BBC, er wird zu tragenden Säule für die Zukunft, angesichts zahlreicher Herausforderungen: „Public value should be the goal for everything the BBC does“ (ebd., 10). Definiert wird der Begriff zunächst in drei Dimensionen: (I) *individual value*, also Wert für den Einzelnen (wie Unterhaltung); (II) *citizen value* entspricht dem Beitrag der BBC zur „wider social, democratic and cultural health of the UK“ (ebd., 29); (III) *economic value* bezeichnet die ökonomische Wertschöpfung der BBC innerhalb von Großbritannien, z.B. durch ihre Ausbildungstätigkeiten und Investitionen (vgl. ebd., 29). Besonders die zweite Dimension des *citizen value* rückt die BBC in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen, und unterteilt sie in fünf Unterpunkte: (IIa) *democratic value*, sei besonders durch ein unabhängiges und vertrauenswürdiges Informationsangebot gegeben (vgl. ebd., 30ff); (IIb) *cultural and creative value*, durch umfangreiche Kulturberichterstattung sowohl die Tradition als auch Neues fördere (vgl. ebd., 32ff); (IIc) *educational value*, durch ein Bildungsangebot für alle Altersgruppen (vgl. ebd., 35f); (IId) *social and community value*, durch Darstellung der Vielfalt der Gesellschaft und der Förderung von Toleranz (vgl. 36ff); (IIe) *global value*, durch die weltweit bedeutende Rolle der BBC die die britische Kultur in die Welt hinaus trage (vgl. ebd. 39f).

Um die Bedeutung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk für die Schaffung von *social and community value* genauer darstellen zu können, greift die BBC auf das Konzept des *social capitals* zurück (vgl. ebd., 36), eine innovative Ergänzung der Public Value Theorie. Dieser Zusammenhang wurde in Kooperation mit der Work Foundation in einem eigenen Aufsatz - „Watching Alone.

Social capital and public service broadcasting“ - weiterentwickelt. *Social capital* wird dabei definiert „as the 'glue' which binds society together, creating trusting relationships between people and facilitating the smoother and more efficient working of society “ (Brookes 2004, 5). Auch in diesem Fall wird ein Marktversagen angenommen, denn „ a purely commercial broadcaster seeking to maximise profits would care about none of these aspects of building social capital“ (ebd., 7). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk könne diese Lücke füllen, indem er gemeinsame Erfahrungen schaffe, auch über die Grenzen von Gesellschaftsgruppen hinweg (für Beispiele vgl. ebd., 32ff).

In ihrer Argumentation im Zuge der *Royal Charter Review* entwickelt die BBC auf Basis der Public Value Theorie ein neues Selbstverständnis und eine neue Theorie ihrer Legitimation, die zum zentralen Bezugspunkt für ihre Zukunft werden soll, und auch in der Praxis zum Gradmesser: „Public value should not be seen as a broad justification for what the BBC does but as a practical test that can be applied by the BBC itself, by its Governors and by the public, to decide what it should do – and how well it does it“ (BBC 2004, 8).

4.1.4 Transformation der Public Value Theorie

Die größte Verschiebung, die von Mark H. Moores ursprünglicher Public Value Theorie zu ihrer Verwendung durch die BBC stattgefunden hat, fällt sofort ins Auge. Die BBC versteht darunter keine Management-Theorie mehr, vielmehr geht es ihr darum die Funktion und Legitimation öffentlicher Institutionen gesellschaftspolitisch zu fundieren⁷⁹. In Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle wird eine konkrete Definition von *public value* für die eigene Institution entwickelt, während Moore eher generelle Überlegungen und weitgehend institutionsunabhängige Handlungsanleitungen entwickelt hat. Gleichzeitig bedeutet die Adaption durch die BBC aber auch ein deutlich „output-orientierteres“ Verständnis von *public value*.

Die BBC ist von vielen Seiten für ihr *public value* Verständnis kritisiert worden. Man wäre damit in eine „consumerist direction“ (Oakley et. al. 2006, 9) gegangen, die Verwendung sei „primarily opportunistic“, „a response to external pressure“ (ebd., 6), der „schwache, leicht verfälschte Wiederhall des Radikalismus“ (Collins 2009, 34) oder „a soft-soap rationale with little explanatory power“ (Crabtree 2004).

Die Kritik ist sich einig darin, dass damit der radikale Gehalt von Moores Theorie überdeckt werde: „Scrape away the window-dressing concept of „value“ and it [die Public Value Theorie nach Moore – Anm. M.B.] challenges the supremacy of economics as the only legitimate tool to calculate public

⁷⁹ Wie groß die Distanz zur ursprünglichen Public Value Theorie ist, zeigt sich auch daran, dass Moores Werk nur einmal - in einer Fußnote - erwähnt wird (vgl. BBC 2004, 29).

welfare. It suggests that democracies, and their citizens, can make choices that do not need to be justified in a spreadsheet“ (ebd.).

Ich stimme dieser Kritik zum Teil zu. Die BBC übernahm das Konzept in einem Augenblick, in dem sie unter Druck stand, und hat dabei eine sehr defensive Position vertreten⁸⁰. Die prominente Argumentation mittels der Theorie des Marktversagens birgt die Gefahr in eine Nische abgedrängt zu werden, gesteht sie doch das Funktionieren des Marktes in weiten Teilen der Gesellschaft zu und postuliert ein Eingreifen lediglich in Ausnahmesituationen.

Die größte Gefahr sehe ich jedoch darin, dass mit der defensiven Umdeutung die durch die BBC stattgefunden hat, die Public Value Theorie anfängt in ein Instrument der (Selbst)disziplinierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umzuschlagen. Es geht dann nicht mehr um eine selbstbewusste Argumentation der eigenen Bedeutung, sondern um eine Einschränkung auf ein konkret abgestecktes Feld, Evaluierung aller Tätigkeiten, kurz: um ein In-die-Schranken-weisen. „We intend to use public value as a hard-edged tool for decision-making about what the BBC should do – and, as importantly, what it should not do“ (BBC 2004, 46).

Das Werkzeug zu dieser Überprüfbar- und Kontrollierbarkeit von *public value* ist der Public Value Test.

4.1.5 Der Public Value Test – Public Value in der Praxis

Wie wir gesehen haben, lässt sich die Verschiebung des Public Value Konzeptes von seinem Ursprung bei Mark H. Moore bis zur Übernahme durch die BBC wie folgt zusammenfassen: „Public value doctrine has been chiefly implemented as a regulatory or quasi-regulatory principle in the form of service licences and a public value test rather than as a management and motivational doctrine“ (Collins 2007, 183f).

4.1.5.1 Die Rolle der EU

Diese spezifisch „instrumentelle“ Verwendung der Public Value Theorie durch die BBC kommt natürlich nicht von ungefähr, vielmehr lässt sie sich auf eine Entwicklung auf EU-Ebene zurückführen, auf die die BBC damit zu reagieren versuchte⁸¹. Bereits im Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft heißt es: „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist,

80 Im folgenden Zitat wird deutlich, wie genau die BBC diesen Druck wahrgenommen hat und deshalb Zugeständnisse an die kommerzielle Konkurrenz macht: „However, the BBC recognises that in future it needs to be increasingly sensitive to the impact of its activities on commercial companies“ (BBC 2004, 41).

81 Die Rolle der EU wird später noch (vgl. S. 92 sowie S. 110) eingehender analysiert werden. Es ist jedoch nötig hier gewisse Entwicklungen vorgreifend zumindest kurz anzusprechen, um den Hintergrund des Public Value Tests verstehen zu können.

sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Europäische Kommission 2002, Artikel 87(1)). Mit Hinweis auf diesen Artikel wurden von den kommerziellen Rundfunkbetreibern Beschwerden bei der Europäischen Kommission eingereicht, mit der Argumentation die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender verletze Artikel 87 (vgl. Europäische Kommission 2001, Punkt 1.3). Allerdings war in einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam klargestellt worden: „Die Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft berühren nicht die Befugnis der Mitgliedsstaaten, dem [sic!] öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedsstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist“ (Europäische Kommission 1997).

Die EU-Kommission stand damit vor einem Problem der Abwägung: Wann dient die öffentliche Finanzierung dem festgesetzten Auftrag, wann werden die Handels- und Wettbewerbsbedingungen derart beeinträchtigt, dass dies dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft? Ein erster Versuch dieses Problem zu lösen stellt die „Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ aus dem Jahr 2001, kurz *Rundfunkmitteilung 2001*, dar. Darin wurde betont: „Staatliche Beihilfen an öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten müssen von der Kommission überprüft werden, um festzustellen, ob diese als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen sind oder nicht“ (Europäische Kommission 2001, Punkt 5.28). Um diese Aufgabe zu erfüllen, müssten die Öffentlich-Rechtlichen nach einem klar vorgegebenen Auftrag agieren, und dies aus zwei Gründen. (I) „Ohne eine klare, präzise Definition der Verpflichtungen, denen die öffentlich-rechtliche Sendeanstalt unterliegt, kann die Kommission die ihr in Artikel 86 Absatz 2 zugewiesenen Aufgaben nicht erfüllen und im Rahmen dieses Artikels keine Freistellung gewähren“ (ebd., Punkt 5.37). (II) „Präzise sollte der öffentlich-rechtliche Auftrag nicht zuletzt auch deshalb sein, um den Behörden der Mitgliedsstaaten eine wirksame Kontrolle seiner Einhaltung zu ermöglichen“ (ebd., Punkt 5.39).

Damit wurden zwei Vorgaben gemacht: die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssten nach einem klaren, präzisen (von den Mitgliedsstaaten vorgegebenen) Auftrag agieren und die Einhaltung dieses Auftrages sollte (ebenfalls von den Mitgliedsstaaten) kontrolliert werden. Nur dann würde die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht als

Wettbewerbsverfälschung verboten werden.

2009 wurde die Rundfunkmitteilung in Anbetracht von Veränderungen sowohl auf technologischer als auch juristischer Ebene (vgl. Europäische Kommission 2009c, 3ff (Rn 5ff)) aktualisiert⁸². Die Vorgaben der Rundfunkmitteilung 2001 wurden zu drei Grundvoraussetzungen erweitert: *Definition, Betrauung und Kontrolle, Verhältnismäßigkeit* (vgl. ebd., 6 (Rn 37)). Erneut wurde betont: „Der öffentlich-rechtliche Auftrag sollte von den Mitgliedsstaaten so genau wie möglich definiert werden“, ansonsten „kann die Kommission ihre Aufgaben (...) nicht erfüllen und somit keine Freistellung auf dieser Grundlage gewähren“ (ebd., 7 (Rn 45)). Des Weiteren müsse dieser definierte Auftrag kontrolliert werden, und zwar von einem Gremium „das effektiv von der Geschäftsführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt unabhängig ist und über die erforderlichen Ressourcen verfügt, um eine regelmäßige Kontrolle vorzunehmen (...)“ (ebd., 8 (Rn 54)).

Weiters sollten die kommerziellen Tätigkeiten klar von den öffentlich-rechtlichen getrennt werden (ebd., 9f) sowie eine Überkompensierung durch zu viel Gebühren vermieden werden (ebd., 10f). Als wichtigste Änderung wurde allerdings die Notwendigkeit eines Public Value Tests für neue Angebote eingeführt: „In diesem Zusammenhang müssen die Mitgliedsstaaten im Wege eines vorherigen Beurteilungsverfahrens, das sich auf eine offene öffentliche Konsultation stützt, prüfen, ob von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geplante wesentliche neue audiovisuelle Dienste die Anforderungen des Protokolls von Amsterdam erfüllen und somit den sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen, und dabei auch die potenziellen Auswirkungen auf die Handels- und Wettbewerbsbedingungen angemessen berücksichtigen“ (ebd., 13). Dabei müssen im Verfahren die Auswirkungen auf den Markt und die Mitbewerber gegen den potenziellen gesellschaftlichen „Mehrwert“ (ebd., 12) abgewogen werden (ebd., 12 (Rn 88)). Die genaue Ausgestaltung des Verfahrens sowie der Kontrolle ist dabei den Mitgliedsstaaten überlassen (ebd., 12 (Rn 86)).

4.1.5.2 Der Public Value Test im Detail

Als die BBC nun postulierte ihr Auftrag wäre die Schaffung von *public value*, entwickelte sie – in Anbetracht dieser Vorgaben – auch gleichzeitig ein Instrumentarium zur Messung und Überprüfung dieser Funktion: den Public Value Test⁸³.

82 Für eine Zusammenfassung der wichtigsten Änderungen vgl. Europäische Kommission 2009d.

83 Der Begriff hat sich als Überbegriff durchgesetzt und wird hier benutzt um das allgemeine Verfahren zu beschreiben, auch wenn es je nach Land anders bezeichnet wird (z.B. „Drei-Stufen-Test“ in Deutschland). EU-Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes verwendete in einer Rede vor dem niederländischen Parlament als Überbegriff „Amsterdam Test“ (unter Bezugnahme auf das bereits erwähnte Amsterdamer Protokoll). Damit wird nochmals deutlich, dass der Public Value Test im Wesentlichen als Versuch verstanden werden muss, gegenüber der EU-Kommission die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu legitimieren.

Man ist sich dabei bewusst, dass es nicht einfach ist *public value* zu messen, besonders die Aspekte des *individual* und *citizen value* wären „difficult to quantify“ (BBC 2004, 84) und ihre Bewertung „will always be a judgement“ (ebd., 85) und nicht unumstritten. Trotzdem bekennt man sich bereits in „Building Public Value“ dazu, neue Angebote einem Test zu unterziehen, regelmäßige Befragungen der SeherInnen durchzuführen und ein neues „performance measurement framework“ (ebd., 83) einzuführen, dass als Indikatoren *reach*, *quality*, *impact* und *value for money* heranzieht (vgl. für die genauen Vorschläge ebd., Chapter 4).

Mit der neuen Charta wurde der BBC-Trust als neues Organ geschaffen (er ersetzte das Board of Governors, vgl. Collins 2009, 35), dessen Aufgabe es ist, den in „Building Public Value“ vorgeschlagenen Public Value Test durchzuführen.

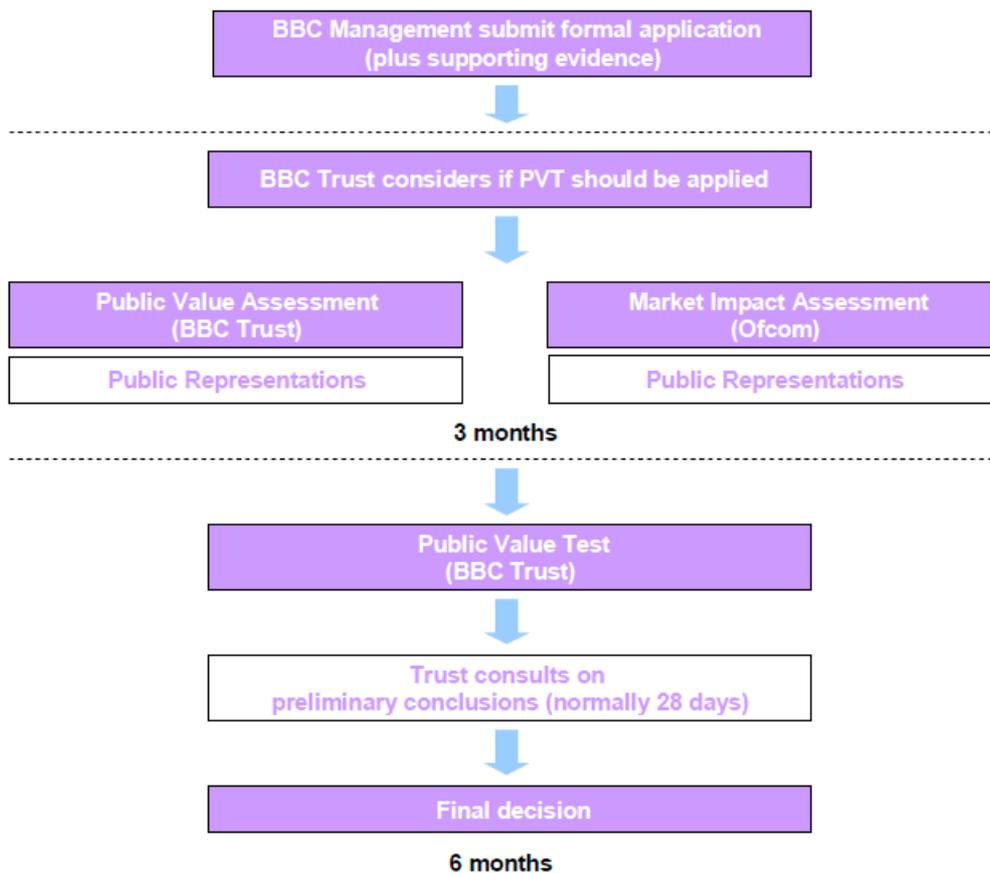


Abb. 2: Ablauf des BBC Public Value Tests (aus BBC Trust 2007, 5)

Der Ablauf ist wie folgt⁸⁴ (siehe obige Abbildung): Das BBC Executive Board meldet dem BBC Trust Pläne für neue Angebote oder Änderungen. Der BBC Trust entscheidet anschließend, ob ein Public Value Test durchgeführt werden muss. Der Public Value Test selbst besteht aus zwei Teilen: einem *Public Value Assessment*, das vom BBC Trust selbst durchgeführt wird sowie einem *Market Impact Assessment*, das von der Regulierungsbehörde Ofcom (in Zusammenarbeit mit dem BBC Trust) erstellt wird.

Diese zwei Säulen entsprechen der bereits erwähnten Vorgabe, den öffentlichen Nutzen mit eventuellen negativen Auswirkungen auf den Markt und die Mitbewerber abzuwägen. Im Public Value Assessment wird versucht den *public value* festzustellen, „which the proposed change would deliver through its contribution to the BBC's Public Purposes⁸⁵“ (BBC Trust 2007, 13). Über das Ausmaß des geschaffenen *public value* sollen vier Indikatoren Auskunft geben: (I) Reach (How far will the proposal extend the BBC's reach and usage?), (II) Quality (Is the proposal of high quality and distinctive?), (III) Impact (Will the proposal create consumer and citizen benefit (i.e. for individuals and/or society as a whole?)) und (IV) Cost & value for money (How much will the proposal cost to deliver and will it provide value for money?) (vgl. ebd.,14). Das *Market Impact Assessment* versucht demgegenüber mittels ökonomischer Verfahren abzuschätzen welche Auswirkungen die Veränderungen auf die betroffenen Märkte hätte⁸⁶. Nun ist es Aufgabe des BBC Trusts⁸⁷, die Ergebnisse der beiden Analysen abzuwägen. Seine Zustimmung darf er nur geben, wenn „any likely adverse impact on the market is justified by the likely public value to be created“ (ebd., 18).

4.1.5.3 Auslöser Internet – Kontroverse um den Public Value Test

Als konkreter Auslöser für die Einführung des Public Value Tests kann die Verbreitung des Internets, konkret die Internetaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, betrachtet

84 Für Details zum Verfahren siehe den Bericht „Public Value Test (PVT): Guidance on the conduct of the PVT“ (BBC Trust 2007) auf den ich mich in meinen Ausführungen stütze. Es geht dabei nicht darum das Verfahren in allen Details zu behandeln, sondern lediglich beispielhaft eine grobe Vorstellung davon zu geben, was der Public Value Test in der Praxis bedeutet.

Der Drei-Stufen-Test in Deutschland erfüllt im Grunde, auch wenn es beim Verfahren selbst natürlich Unterschiede gibt, den gleichen Zweck, wie der Public Value Test in Großbritannien weshalb ich hier nicht näher darauf eingehe. Für weitere Informationen siehe <http://www.ard.de/intern/dreistufentest>, eine breite Fachdebatte zum Drei-Stufen-Test findet außerdem im Pressedienst *epd medien* statt.

Wie der Public Value Test im neuen ORF-Gesetz umgesetzt ist, wird in einem späteren Kapitel noch ausführlich besprochen werden (vgl. Kapitel 9).

85 Die BBC Public Purposes sind die bereits erwähnten fünf Dimensionen: *democratic value, cultural and creative value, educational value, social and community value* und *global value* (vgl. S. 66).

86 Die Market Impact Assessments finden sich unter <http://www.ofcom.org.uk/research/tv/bbcmias/> (Stand: 11.04.2010) zum Download.

87 In bestimmten Fällen hat das zuständige Ministerium allerdings ein Mitsprache- bzw. Vetorecht (vgl. ebd., 19).

werden (vgl. Collins 2009, 35). Die (mit neoliberalen Denkmustern unterfütterte) Argumentation lautet dabei, die Vielfalt des Internets mache Marktkorrekturen durch die Öffentlich-Rechtlichen überflüssig, zumindest im Internet selbst.

Die Öffentlich-Rechtlichen beharren hingegen darauf, dass bei einem Verbot von Internetaktivitäten ihre Zukunft insgesamt in Gefahr sei, da man damit von einer immer mehr an Bedeutung gewinnenden Kommunikationsplattform abgeschnitten sei (vgl. Wiedemann 2009).

Entlang dieser Konfliktlinien fand dementsprechend der erste Public Value Test in Großbritannien zum BBC iPlayer statt, einem video-on-demand service (ähnlich den „Mediatheken“ in Deutschland, oder der Ende 2009 eingeführte ORF-TVThek), mit dem BBC-Inhalte online zur Verfügung gestellt werden sollten.

Aktuell lässt sich ein ähnlicher Konflikt in Deutschland verfolgen. Hier ging man in der nationalen Gesetzgebung sogar über die EU-Vorlagen hinaus. Nicht nur neue, auch bestehende Online-Angebote müssen hier einem Public Value Test (in Deutschland: „Drei-Stufen-Test“) unterzogen werden (festgelegt in Artikel 7 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag; vgl. Roether 2010). Insbesondere der Test zum Online-Auftritt der Nachrichtensendung Tagesschau hat große Kontroversen hervorgerufen. Während auf der einen Seite die „Vernachlässigung des Marktes“ (Kopp/Haarhoff 2010) im Drei-Stufen-Test beklagt wurde, befürchtet ARD Generalsekretärin Verena Wiedemann ein „Einfallstor für Marktprimat“ (Wiedemann 2009; für den Versuch einen Überblick über den Konflikt zu geben vgl. Roether 2010). Insbesondere die Pläne die Inhalte von tagesschau.de auch auf dem verbreiteten *iPhone* mittels einer eigenen Applikation kostenlos verfügbar zu machen, haben für scharfen Protest der deutschen Zeitungsverlage gesorgt, die ihr eigenes Nachrichtenangebot (oft schon kostenpflichtig) vertreiben wollen (vgl. Patalong 2009). Ein ähnlicher Fall in Großbritannien hat im März 2010 dazu geführt, dass die BBC – nach ebenfalls starken Protesten der Zeitungsverleger – die Einführung zweier kostenloser *iPhone*-Applikationen verschoben hat (vgl. Knappmann 2010).

Abschließend ist daher ARD-Generalsekretärin Wiedemann darin zuzustimmen, dass mit der Einführung von Public Value Tests der eventuell erwartete „Rechtsfriede“ ausgeblieben ist. Vielmehr werden die Verfahren von den kommerziellen Mitbewerbern der öffentlich-rechtlichen Anbieter oft dazu verwendet, „die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Welt erneut grundsätzlich in Frage zu stellen“ (Wiedemann 2009).

4.1.6 Public Value im ORF

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die Arbeit des ORF mit Public Value gegeben werden,

konkret, wie es dazu kam, welche Aktivitäten der ORF dabei setzte und wie diese einzuschätzen sind.

4.1.6.1 Entwicklung und Ursachen der Public Value Arbeit des ORF

Die Arbeit des ORF mit dem Public Value Konzept ist eng mit der Wahl von Alexander Wrabetz zum ORF-Generaldirektor verknüpft. Bereits in seinem Bewerbungskonzept hatte er sich dafür ausgesprochen, den „durch gebührenfinanzierte Angebote geschaffene[n] öffentlich-rechtliche[n] Mehrwert“ (Wrabetz 2006, 2 – Hervorhebung i.O.) erlebbar und messbar zu machen. Dies betonte er erneut bei seinem Amtsantritt im Jänner 2007 (vgl. ORF 2007a).

Als Gründe für die Übernahme des Public Value Konzeptes wurden von ORF-Seite jene genannt, die auch in dieser Arbeit bereits mehrfach erwähnt wurden: die Tatsache, dass der ORF (und alle öffentlich-rechtlichen Anstalten) unter großem Druck und vor großen Herausforderungen stünde, und sich verändern und neu legitimieren müsse (vgl. Wrabetz 2006, 2 sowie Unterberger 2010, A1f). Als Ausweg aus dieser Situation wurde der Weg identifiziert, den das Public Value Konzept vorzeichnet: „Der ORF muss sich der kritischen Debatte über seine Rolle stellen und breite gesellschaftliche Kreise – insbesondere seine Kunden, die ZahlerInnen des Programmentgelts – in den Diskussionsprozess einzubeziehen [sic!]. Der durch gebührenfinanzierte Angebote geschaffene öffentlich-rechtliche Mehrwert muss nicht nur erlebbar, sondern auch messbar gemacht werden und für jeden Kunden für jede Kundin tatsächlich Mehrwert beinhalten. Hierfür sind geeignete Instrumente zu entwickeln“ (Wrabetz 2006, 2 – Hervorhebung i.O.).

Hinter all dem standen aber – wie bereits gezeigt wurde – vor allem Entwicklungen auf EU-Ebene, die zu diesem Umschwenken geführt hatten. Mit dieser Strategie wollte man vonseiten des ORF diesen zukünftigen aber bereits absehbaren Entwicklungen vorgreifen. Umso mehr, da auch davon auszugehen war, dass die kommerziellen Mitbewerber einen möglichst umfassenden und „strengen“ Public Value-Test anstreben würden⁸⁸. Die geschilderten Entwicklungen auf EU-Ebene bildeten damit also die strategische Bezugsebene sowohl des ORF als auch der kommerziellen Medien, wie später bei der Analyse des Konflikts noch deutlich werden wird. Damit wurde auch das Public Value Konzept und der Public Value Test zu zentralen Bezugspunkten der Debatte.

4.1.6.2 Die Public Value Aktivitäten des ORF

Im Mai 2007 nahm das ORF-Public Value Kompetenzzentrum seine Arbeit auf (vgl. Bartenberger 2009) und auch die ORF-Unternehmensklausur im Herbst 2007 wurde unter das Motto „Public Value: Erfolg durch Mehrwert“ gestellt (vgl. ORF 2007c).

Weitere wichtige Schritte in der Arbeit des ORF mit dem Public Value Konzept waren der Start des

⁸⁸ Für die (spätere) Position der kommerziellen Medien vgl. S. 102, für jene des ORF vgl. S. 98.

Forschungsprojektes „Public Value im ORF – die Zukunft des Rundfunks zwischen öffentlich-rechtlichem Mehrwertgebot und wachsendem Wettbewerbsdruck“ (mit der FH-Wien für Journalismus) im Oktober 2008 (vgl. ORF 2008b). In dem vierjährigen Forschungsprojekt soll – dem Leiter Reinhard Christl zufolge – untersucht werden „wie sich der ORF adäquat auf die neuen Herausforderungen der Zukunft (...) einstellen und diese erfolgreich bewältigen kann“ (ORF 2008b).

Im Dezember 2008 wurde der erste Public Value Bericht (für die Jahre 2007/2008) präsentiert (vgl. ORF 2008c). Darin wurde versucht, den *public value* des ORF anhand von fünf Haupt- und 18 Unterkategorien darzustellen. Die Public Value-Dimensionen, die der ORF dabei entwickelt hat, orientieren sich an denen der BBC (vgl. S. 66), enthalten aber auch eine starke eigene Handschrift:

- *Individueller Wert* (Unterkategorien: Vertrauen, Service, Unterhaltung, Wissen, Verantwortung)
- *Gesellschafts-Wert* (Unterkategorien: Vielfalt, Orientierung, Integration, Bürgernähe, Kulturauftrag)
- *Österreich-Wert* (Unterkategorien: Identität, Wertschöpfung, Föderalismus)
- *Internationaler-Wert* (Unterkategorien: Europa-Integration, Globale Perspektiven)
- *Unternehmens-Wert* (Unterkategorien: Innovation, Transparenz, Kompetenz)

Diese Dimension des *public value* wurden im ersten Bericht mittels eines sehr personenzentrierten Ansatzes versucht zu belegen, indem ausgewählte ORF-MitarbeiterInnen über ihre Arbeit und deren Beitrag zu den verschiedenen Public Value Kategorien schrieben. Dazu kamen zahlreiche Zahlen und Fakten über die Programme und Tätigkeiten des ORF⁸⁹. Im Juni 2010 wurde schließlich der Public Value Bericht 2009/2010 veröffentlicht. Diesmal nicht nur als Printversion, sondern auch als umfangreiche Webseite⁹⁰, auf der ORF-MitarbeiterInnen schildern, wieso sie mit ihrer Arbeit die Gebühren verdient haben. Unterlegt werden diese Statements mit Programmbeispielen, Daten und Fakten sowie Beiträgen von WissenschaftlerInnen.

Allgemein lässt sich festhalten, dass die Aktivitäten, die verfolgt werden, sich natürlich an internationalen Vorbildern wie der BBC orientieren, aber auch eigene, teilweise innovative Wege (wie der Online-Public Value Bericht 2009/2010) verfolgen.

Neben den Berichten und dem wissenschaftlichen Forschungsprojekt ist die Arbeit des Public Value Kompetenzzentrum vor allem durch die Organisation folgender Veranstaltungsreihen geprägt (vgl.

89 Der ORF-Public Value Bericht 2007/2008 ist unter http://zukunft.orf.at/index.php?hid=30&pvi_id=371 online abrufbar (Stand: Juni 2010).

90 <http://zukunft.orf.at> (Stand: Juni 2010)

Unterberger 2010, A7):

- *Publikumsgespräche* (Diskussionsveranstaltungen, die in ganz Österreich mit ORF-SeherInnen sowie ORF-MitarbeiterInnen veranstaltet werden)
- *ExpertInnengespräche* (interne Diskussionsveranstaltungen mit ExpertInnen zu einem bestimmten Thema (z.B. Informations- oder Kulturberichterstattung))
- *Dialogforum* (eine große, öffentliche Diskussionsreihe mit internationalen und österreichischen Vortragenden zu allgemeinen „gesellschaftliche[n] Herausforderungen“ (ebd., A7))
- *Perspektiven* (eine interne Diskussionsveranstaltungsreihe für ORF-MitarbeiterInnen)

Zusammenfassend lassen sich fünf Ebenen der ORF-Public Value Arbeit herauslesen⁹¹:

1. *Qualitätssicherung* (z.B. *Public Value Berichte*, *ExpertInnen-* und *Publikumsgespräche*)
2. *Wissenschaft* (z.B. das Forschungsprojekt mit der Journalismus-FH Wien)
3. *Externe Kommunikation* (z.B. die Reihe *Dialogforum*)
4. *Interne Kommunikation* (z.B. die Reihe *Perspektiven*)
5. *Programm* (Versuche auch das Programm im Sinne von Public Value zu gestalten (vgl. ebd., A11)).

Ähnlich wie der BBC wird dem ORF auch häufig vorgeworfen, er würde das Public Value Konzept lediglich als PR-Konzept gebrauchen. Der Begriff wäre nur eine von vielen „Worthülsen“ (Käfer 2010a) und es würde an dementsprechenden Taten fehlen.

In Anbetracht der eben aufgezählten Tätigkeiten des ORF, die im Zuge der Beschäftigung mit dem Public Value Konzept begonnen wurde, greift der Vorwurf in dieser Form zu kurz.

Dass dieses Bild aber entsteht, ist kein Zufall. Denn zum Einen sind zahlreiche der erwähnten Tätigkeiten kaum bekannt, bzw. spielen sich im Inneren des ORF ab. Zum Anderen stehen in den Augen vieler dem Public Value Anspruch große Teile des ORF-Programmes (ORF1, Ö3) entgegen.

In diesem Sinne ist die Arbeit des ORF mit dem Public Value Konzept als ein Prozess zu verstehen, der bereits einige Veränderungen hervorgerufen hat, dabei aber noch sehr am Anfang steht und auch noch über keine ernst zu nehmenden Ressourcen verfügt⁹². Dass die beschriebene Widersprüchlichkeit aber auch aus dem Public Value Konzept selbst entspringt, versucht der nächste Teil zu zeigen.

91 Diese Unterscheidung stammt nicht von mir, sondern vom ORF-Public Value Kompetenzzentrum selbst.

92 Das Public Value Kompetenzzentrum des ORF besteht nur aus zwei Mitarbeitern und einer PraktikantInnenstelle.

4.2. Zur Interpretation von Public Value – Ein postneoliberales Konzept?

Für die Interpretation des Public Value Konzeptes scheint mir der Begriff des *Postneoliberalismus* interessante Einblicke zu öffnen. Denn ich denke, das Public Value Konzept lässt sich weder als *neoliberal* noch als dem Neoliberalismus direkt Entgegengesetztes (*anti-neoliberal*) angemessen verstehen.

Im Folgenden wird daher zuerst kurz das Konzept des Postneoliberalismus vorgestellt und daran anschließend der Versuch unternommen, die Public Value Theorie damit zu analysieren.

4.2.1. Postneoliberalismus

Der Terminus *Postneoliberalismus* ist ursprünglich seit den 1990ern im lateinamerikanischen Kontext entstanden, gemeinsam mit der Hoffnung auf einen Umschwung durch die Wahl neuer, linker Regierungen (vgl. Sekler 2007, 170).

Ausgegangen wird damit zuallererst von einer Krise des Neoliberalismus, die sich in vielfältiger Weise manifestiert. Sei es durch Finanzkrisen, ökologische Krisen oder eine Krise der Demokratie (vgl. Brie 2009 sowie Huffs Schmid 2002, Kapitel 4). Dabei ist festzuhalten, dass die Widersprüchlichkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse selbst zu diesen Krisen führt (vgl. Candeias 2008, 306).

Der ursprüngliche Fokus auf Entwicklungen in Lateinamerika wurde später durch ein breiteres Blickfeld ersetzt, der unter dem Begriff Postneoliberalismus die unterschiedlichsten Phänomene in den Blick zu nehmen versucht⁹³. Dabei wird eine Sichtweise eingenommen, die den Neoliberalismus als soziale Praxis sieht, „implying the assumption that theoretical considerations and strategies to implement theory are not always and everywhere comprehensively successful and functional as such“ (Brand/Sekler 2009b, 6). Es wird also die konkrete (Nicht-)Durchsetzung von Neoliberalismus in den Blick genommen, mithin seine politische Dimension und folgendes Verständnis von Postneoliberalismus vorgeschlagen: „(...) we propose to consider postneoliberalism as a perspective on social, political and/or economic transformations, on shifting terrains of social struggles and compromises, taking place on different scales, in various contexts and by different actors⁹⁴“ (ebd., 6). Gemeinsames Merkmal aller postneoliberalen Ansätze ist, „that they break with some specific aspect of „neoliberalism“ and embrace different aspects of a possible postneoliberalism, but these approaches vary in depth, complexity and scope, as well as everyday practices and comprehensive concepts“ (ebd., 6).

93 So verwendet Ingar Solty den Begriff in seinem Aufsatz über Neoliberalismus und Evangelikalismus in den USA, um über eine dort mögliche postneoliberale Konstellation zu sprechen (vgl. Solty 2008, 619f).

94 Aus der Formulierung wird bereits klar, dass sich diese Sichtweise stark auf die Hegemonietheorie von Gramsci stützt (explizit gemacht wird dieser Bezug in Sekler 2009). Auch Parallelen zur historisch-materialistischen Policy-Analyse lassen sich erkennen.

Postneoliberalismus wird verstanden als „'perspektivierender' Sammelbegriff“, der den Blick auf „vielfältige Suchprozesse“ öffnen soll und dabei Brüche aber auch Kontinuitäten zum Neoliberalismus in den Blick nimmt (Sekler 2007, 170). Es wird also nicht per se von einer emanzipatorischen Wirkung postneoliberaler Ansätze ausgegangen. Vielmehr besteht auch die Möglichkeit – gerade wenn nur kleine Ausschnitte kritisiert werden, ohne einen antikapitalistischen Gesamtzusammenhang herzustellen –, dass diese im Endeffekt „systemstabilisierend wirken“ (ebd., 171).

Der Unbestimmtheit des Begriffes ist man sich dabei bewusst (vgl. Brand/Sekler 2009, 12), sieht darin jedoch neben einer Schwäche auch die Stärken (vgl. Sekler 2007, 171). Nicola Sekler kritisiert den Begriff zwar wegen der Gefahr der Verkürzung auf staatszentrierte Gegenentwürfe sowie der Homogenisierung unterschiedlicher Ansätze und verwirft ihn deshalb für die politische und strategische Verwendung (vgl. Sekler 2009, 69). Gleichzeitig betont sie jedoch nochmals den analytischen Wert des Begriffes: „Looking through postneoliberal lenses raises our awareness of continuities and discontinuities with respect to the existing social context of challenged and unquestioned 'normalities' in the many postneoliberalisms under construction“ (ebd., 70).

4.2.2 Die Public Value Theorie als postneoliberales Konzept

Ich bin der Auffassung, dass sich auch die Public Value Theorie mit dem Begriff des Postneoliberalismus auf den Punkt bringen lässt. Denn die beiden folgenden Voraussetzungen dafür scheinen mir erfüllt: Erstens haben wir bereits gesehen, dass die Public Value Theorie einen Ansatz darstellt, der – in einem medienpolitischen Kontext, der unter den hegemonialen Vorzeichen des Neoliberalismus steht – umkämpft ist, insbesondere in seiner Ausformung als Public Value Test. Zweitens wird nun zu zeigen sein, wie ihr Verhältnis zum Neoliberalismus als postneoliberal genau zu bestimmen ist. Dabei gilt es besonders etwaige Kontinuitäten und Brüche aufzuzeigen.

Bereits die Ursprungstheorie von Mark Moore hatte sich implizit gegen den Neoliberalismus gewandt, konkret gegen die Verbetriebswirtschaftlichung durch die Methoden des *New Public Management*. Mit ihrer Betonung der Eigenständigkeit und Wichtigkeit öffentlicher Einrichtungen hat sie den Begriff des Öffentlichen stark gemacht und damit gegen die Dichotomie Markt-Staat die Ebene der *Gesellschaft* ins Spiel gebracht. Gegen das individualistische Konzept des Einzelnen als *customer* stellt sie den gesellschaftlichen *citizen*: „(...) it isn't an individual who is the arbiter of value, but a collective, acting through the instrumentality of representative government“ (Dearlove/Crainier 2007). Doch es ist genau dieser Aspekt von dem Moore meint er wäre „'only partly understood by readers'“ (Crabtree 2004).

Ich denke das Wort „understood“ führt hier etwas in die Irre. Zwar lässt sich dieser Aspekt im Buch tatsächlich nur implizit oder in Fußnoten finden, doch in der Gesamtkonzeption ist er eindeutig zu sehen und Moore hat ihn in Interviews auch betont (vgl. Dearlove/Crainer 2007 sowie Spencer 2008). Ich glaube es wäre verkürzt zu sagen, die Radikalität der Theorie wäre einfach übersehen worden und deshalb in den Weiterentwicklungen nicht mehr zu finden (ein Vorwurf, der ja besonders der BBC gemacht wurde, vgl. S. 69). Vielmehr weist der Umstand auf eine Kräftekonstellation (ein Verhältnis, kein Akteur!) hin, die den Ansatz im Laufe der Entwicklung umgeformt hat. Elemente des Bruches die eben genannt wurden traten in den Hintergrund, Elemente der Kontinuität – die sich ebenfalls schon bei Moore finden – gewannen an Bedeutung. So z.B. der Einsatz von Überprüfungs- und Evaluierungsmethoden zur Kontrolle der *performance* in Hinblick auf *public value*. Hatte Moore die Notwendigkeit von öffentlichen Einrichtungen mit Hinweis auf das Marktversagen erklärt (Moore 1995, 43ff) so kann ihnen damit auch ein lediglicher Nischenplatz im Großen-und-Ganzen-funktionierenden Markt zugewiesen werden.

Eine ähnliche Gleichzeitigkeit von Elementen des Bruches und der Kontinuität findet sich ebenfalls im Public Value Ansatz der Öffentlich-Rechtlichen.

Auch hier findet ein Bruch mit neoliberalen Denkmustern statt. Die Bedeutung von Gesellschaft wird betont, die Frage nach der Sinnhaftigkeit der fortschreitenden Kommodifizierung wird anhand des als zentral erkannten Feldes der Medien gestellt: Ist der Bereich der (Medien-)Kommunikation für ein gutes Zusammenleben nicht zu wichtig um ihn der Verwertbarkeitslogik zu unterwerfen? Gleichzeitig wird damit versucht die Legitimation einer Institution zu stärken, in der man die Ahnung eines Gegenentwurfes noch aufgehoben sieht: den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Doch Kontinuitäten gibt es ebenso. Wie bereits erwähnt, birgt die Argumentation mit dem Marktversagen die Gefahr in eine Nische gedrängt zu werden, der öffentlich-rechtliche Rundfunk solle demgemäß auf seine „Kernaufgaben“ (im Wesentlichen Informations- und Hochkulturenangebot) beschränkt werden. Gleichzeitig wird der Begriff des *public value* selbst zu wenig herausgearbeitet⁹⁵. Dabei gerät man leicht ins Fahrwasser der bereits angesprochenen populistischen Umdeutung des Begriffes *public interest*, *public value* würde dann als Bezug auf das Publikum nur mehr bedeuten „giving them what they want“ (Oakley et al. 2006).

Die größte Kontinuität zum Neoliberalismus ist allerdings mit der instrumentellen Verwendung der Public Value Theorie gegeben, und ihrem Ergebnis, dem Public Value Test. Bereits bei Moore war

95 Das Gleiche gilt meiner Meinung nach übrigens für den Gebrauch des Begriffes des *social capitals* durch die BBC (vgl. Brookes 2004). Auch er bleibt unterbesetzt, gleichsam leer. Dabei gälte es nicht ihn mit einer konkreten Vorgabe zu füllen, was nun wünschenswertes *social capital* sei und was nicht (beispielsweise wenn der Ku Klux Klan unter seinen Mitgliedern *social capital* schafft, vgl. ebd. 33). Vielmehr müsste mehr über den Begriff der Gesellschaft selbst und ihre Modi zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen nachgedacht werden.

public value im Gegensatz zu *shareholder value* gestellt worden, nun tritt wie bereits erwähnt die Messbarkeit und Kontrollierbarkeit ins Zentrum. Eine Stärkung der Position der Öffentlich-Rechtlichen und des damit verbundenen Gedankens von kollektivem Zusammenleben ist damit nur mehr schwer zu haben, vielmehr führt diese Entwicklung zu ihrer weiteren Zurückdrängung und Einhegung.

Ich habe bewusst versucht, diese Umkämpftheit des Public Value Konzeptes ohne den Rückgriff auf bestimmte Akteure zu formulieren. Wie dieser Konflikt konkret, und mit welchen beteiligten Akteuren, aussieht, werden wir in der anschließenden Realanalyse zum Konflikt um das neue ORF-Gesetz noch sehen.

Zwar spielen Akteure selbstverständlich in diesem Prozess der Umdeutung eine zentrale Rolle. Sie sind es, die an bestimmte Punkte anknüpfen und versuchen damit ihre Interessen zu verallgemeinern. Aber nicht dergestalt, dass sie ihre Interessen direkt und unmittelbar durchsetzen können, sondern lediglich in bestimmten Formen und im Kontext bestimmter Kräfteverhältnisse. Dabei werden Forderungen anderer Akteure aufgenommen, „ihre Ziele allerdings ver-rückt“ (Candeias 2008, 305) um nochmals Mario Candeias zu bemühen. So wird z.B. die Kritik am als staatsnah erlebten öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgenommen, jedoch umgewandelt zu einer Kritik an kollektiven Einrichtungen an sich.

Die Intention bei der Übernahme der Public Value Theorie durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten ist klar: der Versuch sich gegen den Druck zu erwehren, der durch neoliberal unterfütterte Medienpolitik in den letzten Jahren und Jahrzehnten aufgebaut wurde. Die Sichtweise des Postneoliberalismus ermöglicht es aber nun zu analysieren, inwiefern diese Absicht zum Erfolg führt oder nicht – und vor allem wie. Denn mit seinen Kontinuitäten und Brüchen zu neoliberalen Mustern liefert das postneoliberale Konzept des *public value* Ansatzpunkte für beide Seiten. Die Richtung, in die die Entwicklung führen wird, ist damit umkämpft und offen.

Diese Umkämpftheit sich als Realanalyse näher anzusehen, anhand des Beispiels um das neue ORF-Gesetz, wird den zweiten großen Teil dieser Arbeit bilden.

5. Zwischenfazit

Bevor wir uns mit dem Fallbeispiel des ORF-Gesetzes beschäftigen, werden hier die wichtigsten bisherigen Punkte nochmals zusammengefasst. Dieser Teil ist daher sowohl Erinnerungsstütze für die konkrete Analyse des Konfliktes um das ORF-Gesetz als auch der Gradmesser, an dem sich

diese messen muss.

Die bisherigen Erkenntnisse sollen der empirischen Analyse nicht einfach vorangestellt sein, ansonsten würde dieser das „Steckenbleiben in der bloßen Unmittelbarkeit“ (Lukács 2000, 171) drohen. Sie sollen vielmehr in diese einfließen.

Das bedeutet auch später zu untersuchen, inwiefern sich Leerstellen und Kritikpunkte die bisher benannt wurden, in der Realanalyse wiederfinden werden. Dies impliziert ein Verständnis von Theorie, wie es David Harvey vorgeschlagen hat. Die Theorie bildet demnach kein „Bündel stationärer, bereits vollkommen festgelegter Argumente und Aussagen (...), die gebrauchsfertig nur noch an der und gegen die „reale“ Welt getestet werden müssen“ (Harvey 2007, 82). Vielmehr will er Theorie verstanden wissen „als eine sich entwickelnde Argumentationsstruktur, die sensibel ist für Konfrontationen mit der komplexen Art und Weise der Einbettung sozialer Lebensprozesse“, die umgekehrt „durch eine Fallstudie „geleitet“ und entwickelt werden kann“ (ebd., 82).

Für diese Arbeit bedeutet von Marx und Gramsci zu lernen, auch Politik ernst nehmen lernen. Dies gilt ebenso für die historisch-materialistische Policy Analyse, insofern sie nicht nur Politik ernst nimmt, sondern auch Gesetze als (vorläufige) Ergebnisse politischer Konflikte. Dabei gilt es jedoch die Kritik an Gramscis Theorie im Auge zu behalten. Insbesondere scheint es mir in der Hegemonietheorie einige gesellschaftstheoretische Leerstellen zu geben sowie die Grundlagen der kapitalistischen Gesellschaft selbst teilweise in den Hintergrund zu treten.

Weiters wurde auf die Gefahr einer Verflachung des Hegemoniebegriffes hingewiesen, die zu einer Gleichsetzung mit „öffentlicher Meinung“ tendiert oder die Hegemonie in der Analyse nur mehr auf eine „Restgröße“ (Sablowski 1994, 133) reduziert. Zwar spielt natürlich die Ebene der öffentlichen Meinung eine Rolle, denn der Kampf um Hegemonie im Policy-Konflikt ist einer um Begriffe und Deutungshoheit. Aber nicht nur. Denn der Konflikt ist gleichzeitig materiell strukturiert, nicht nur im Sinne von Thomas Saretzki der von der „Allokation von ökonomischen Ressourcen“ sowie „der Setzung von sanktionsbewehrten rechtlichen Regeln“ (Saretzki 2009, 452) im Zuge des Konfliktes spricht. Vielmehr besteht die Strukturierung auch in der Schließung bestimmter Räume und Optionen (z.B. mit dem Hinweis auf die angeblich notwendige Erhaltung von „Wettbewerbsfähigkeit“). „In this way the context itself exerts a strong selective effect upon the ideas we hold about it. Yet this is but half of the dialectical relationship between the ideational and the material. For it is not just the context which shapes our ideas. Those ideas, however misinformed they may prove to have been, exert their own effect upon the development of the context over time through the strategic action the inform“ (Hay 2002, 214). Ideen leiten also unser Handeln an, haben damit eine nicht zu unterschätzende Wirksamkeitsmacht in der Gesellschaft. Nur

eine solche Sichtweise rechtfertigt erst, wieso eine bestimmte Idee/Theorie im Zentrum dieser Arbeit steht. Gleichzeitig lässt sich im Falle der Public Value Theorie mit Hilfe des *postneoliberalen* Blickwinkel zeigen, wie Ideen und Begriffe selbst umkämpft sind.

Die empirische Analyse muss also die Rolle von Ideen ernst nehmen (im konkreten Fall die Public Value Theorie), gleichzeitig die materielle Strukturierung und Selektivität mitbedenken. Die wurde in einer Strukturanalyse als wesentlich *neoliberal* bestimmt und gezeigt, wie die neoliberale Selektivität im Bereich der Medienpolitik beschaffen ist. Diese neoliberale Hegemonie wird also auch in der Realanalyse gezeigt und mitbedacht werden müssen.

Eine Konkretisierung und Operationalisierung von Hegemonie bedeutet im Kontext dieser Arbeit allerdings auch, ihr Verhältnis zur Demokratie zu bestimmen⁹⁶, konkret: zu fragen, wie der Modus der Hegemonie in der Demokratie aussieht. Dabei ist davon auszugehen, dass unter demokratischen, gleichzeitig hegemonialen Verhältnissen der Modus der öffentlichen Deliberation gewählt werden muss, um „zu erreichen, daß der Zwang auf den Konsens der Mehrheit gestützt scheint“ (Gramsci GH 7, 1610). Wobei es hier nicht nur – wie das Zitat von Gramsci nahelegt – um einen *Schein* gehen kann, vielmehr ist der Konsens⁹⁷ (eingeschränkt) wirklich gegeben, ansonsten wäre Hegemonie nicht stabil. Im Falle des Konfliktes um das neue ORF-Gesetz wird dieser ja durchaus kritisch beobachtet und kommentiert, dementsprechend müssen Positionen zu einem gewissen Grad schlüssig gemacht werden.

Was damit wieder in den Blick gerät, ist die Frage von Ideologie und Alltagsverstand: Inwiefern gelingt es bestimmten partikularen Positionen Anschlusspunkte im Alltagsverstand zu finden, und damit „materielle ideologische Verhältnisse“ (Candeias 2008, 303) zu schaffen. Diese Frage, wie soziale Verhältnisse in öffentliche Politik übersetzt werden, ist ja auch die Leitfrage der historisch-materialistischen Policy Analyse. Sie muss daher im Zentrum der nun folgenden empirischen Analyse stehen.

96 Ansatzweise wurde dies im Abschnitt zum Verhältnis von Hegemonie und Demokratie (vgl. Kapitel 1.4.4.4) versucht .

97 Für eine nähere Bestimmung des *Konsens*-Begriffes vgl. Fußnote 28 auf Seite 27.

II. Empirische Realanalyse

6. Neoliberale Ausgangslage: Die ORF-Politik der letzten 10 Jahre

Bevor der aktuelle Konflikt um den ORF nun im Detail analysiert wird, gilt es zuerst in groben Umrissen die Vorgeschichte nachzuzeichnen. Begonnen wird dabei mit dem Antritt der Regierung Schüssel I im Jahr 2000. Denn mit der schwarz-blauen Regierung erreicht – überspitzt formuliert – die neoliberale Medienpolitik Österreich und den ORF⁹⁸. Diese Phase – die durch massive Kritik an der Regierungsnähe des ORF gekennzeichnet ist – endet mit der Wahl Alexander Wrabetz' zum Generaldirektor des ORF im Jahr 2006. Im Jahr 2007 flammt der Konflikt um den ORF jedoch erneut auf. Dies ist gleichzeitig der „Startpunkt“ für die aktuelle Auseinandersetzung, die im Zentrum dieser Arbeit steht.

6.1 Der ORF unter schwarz-blau – Neoliberale Medienpolitik in Österreich

Die ÖVP/FPÖ-Regierung unter Bundeskanzler Schüssel hatte sich nach ihrem Antritt im Februar 2000 als medienpolitisches Gesamtziel die „Liberalisierung des Mediensystems“ (Danich 2002, 401 sowie Regierungsprogramm 2000, 101ff) gesetzt und „zuerst überschaubare, klare und wettbewerbsorientierte Rahmenbedingungen für die gesamte Medienbranche zu schaffen“ (Morak 2002, 358; Hervorhebung M.B.).

Eine besondere Rolle spielte dabei der ORF, „die größte Medienorgel des Landes“ (ebd., 360). Dieser war bereits seit Mitte der Neunziger tief greifenden Veränderungen unterworfen, als unter Gerhard Zeiler eine Abkehr vom klassischen öffentlich-rechtlichen Programm zu mehr Quotenorientierung und Unterhaltung stattfand (vgl. Fidler 2004, 224ff sowie Hummel 2008, 170f). Hintergrund dafür war die zunehmende Konkurrenz durch deutsche Privatsender, die via Satellit und Kabel in Österreich empfangen werden konnten. Gleichzeitig wurde der Druck, auch in Österreich bundesweite private Fernseh- und Radiosender zu ermöglichen, immer größer.

Als Zeiler 1998 zu RTL wechselte, folgte ihm Gerhard Weis, der bereits an die 30 Jahre im ORF beschäftigt war (vgl. Fidler 2004, 202). Er setzte den Kurs von Zeiler fort, stärkte aber auch den öffentlich-rechtlichen Auftrag wieder.

6.1.1 Die ORF-Reform der Bundesregierung Schüssel I

Die Dringlichkeit einer ORF-Reform ergab sich für die Regierung Schüssel I aus den angeblichen Versäumnissen der Jahre zuvor. Der angestrebte „Paradigmenwechsel“ (Westenthaler 2002, 374)

98 Für eine Analyse anderer Politikfelder unter der ÖVP/FPÖ-Regierung siehe die Beiträge in Tólos 2006.

würde lediglich dazu dienen „den Aufholprozess zu beginnen und sich an die europäische Normalität an[zu]nähern“ (ebd., 375).

Einem geplanten, neuen ORF-Gesetz ging der Ergebnisbericht einer, von der Bundesregierung eingesetzten, vierköpfigen Expertengruppe (darunter der ehemalige Langzeit-ORF-Chef Gerd Bacher) voraus (vgl. Danich 2002, 404f). Nachdem „den Empfehlungen der vier Weisen in der Substanz“ (ebd., 406) von der Bundesregierung Rechnung getragen wurde, wurde das neue ORF-Gesetz 2001 beschlossen und trat mit 1. Jänner 2002 in Kraft.

Die wichtigste Neuerung des Gesetzes war die Umwandlung des ORF in eine Stiftung öffentlichen Rechtes. „Stiftungszweck ist die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags im Rahmen des Unternehmensgegenstandes“ (Danich 2002, 407). Erklärtes Ziel des neuen ORF-Gesetzes war es auch, den Rahmen des ORF klarer und genauer vorzugeben, sei es beim Programmauftrag oder im Bereich der Werbung.

Den eigentlichen Grund für das neue ORF-Gesetz sieht der Medienjournalist Harald Fidler jedoch darin, den bis Herbst 2002 bestellten Generalintendanten Gerhard Weis früher los zu werden. Für eine Abwahl hätte die Regierung eine Zweidrittelmehrheit im Kuratorium benötigt, und außerdem: „Noch nie ist ein ORF-General vorzeitig abgewählt worden, nur weil die Regierung wechselte. Mit einem neuen ORF-Gesetz ist die vorzeitige Neuwahl auf dem Königberg ungleich einfacher zu begründen“ (ebd., 204). In der - nicht wie bislang geheimen, sondern offenen - Abstimmung im neuen Stiftungsrat wurde Monika Lindner am 21. Dezember 2001 zur Generaldirektorin gewählt.

Lindner war bis dahin als Landesintendantin des ORF Niederösterreich tätig und stand der ÖVP nahe (vgl. ebd. 208ff). Sie wurde vom neuen Stiftungsrat gewählt, in dem zwar keine Politiker mehr sitzen durften, auf den die Parteipolitik jedoch nach wie vor starken Einfluss hat: „Statt in Parteifraktionen treffen sich die meisten Räte nunmehr vorab in so genannten „Freundeskreisen“ (Kaltenbrunner 2006, 119).

Neben Lindner selbst stand in weiterer Folge besonders Werner Mück, der 2002 neu bestellte Chefredakteur der Fernsehinformation, im Kreuzfeuer der Kritik. Dem ORF wurde vorgeworfen im Sinne der schwarz-blauen Regierung zu berichten (vgl. Wolf 2006, Fidler 2004), diese wiederum würde mittels Personalentscheidungen und Interventionen direkten Einfluss auf die Redaktionen ausüben⁹⁹.

Politische Interventionen in den ORF-Redaktionen sind allerdings kein neues Phänomen unter der

99 Zahlreiche Interventionen und Interventionsversuche sind in einem Profil-Artikel (vgl. Lackner 2002), der sich nur mit dem Verhalten des damaligen FPÖ-Klubobmanns und Mediensprecher Peter Westenthaler beschäftigt, sowie in Tisch 2003, 167ff und Fidler 2004, 213ff versammelt.

ÖVP/FPÖ-Regierung, wohl aber deren Intensität, wenn man den betroffenen Journalisten Glauben schenken kann:

„Interventionen gab's auch früher', meint Redakteursratsvorsitzender Fritz Wendl, 'aber sie sind unverhohlener geworden, dreister.'“(Lackner 2002). Und auch der Journalistengewerkschafter Franz Bauer sowie ORF-Journalistin Danielle Spera schließen sich dieser Einschätzung an (vgl. Tisch 2003, 127ff).

Folgendes Resümee zieht daher Andy Kaltenbrunner in seiner Analyse der Medienpolitik unter der ÖVP/FPÖ-Regierung: „Zwar hatten in der Geschichte der Zweiten Republik geänderte Kräfteverhältnisse im Nationalrat und neue Regierungen regelmäßig auch (personellen) Wandel im Rundfunk ausgelöst. Nie zuvor aber in dieser Geschwindigkeit und mit solcher Konsequenz“ (Kaltenbrunner 2006, 122). Zu einem sehr ähnlichen Schluss in diesem Bereich kommt auch der ehemalige ÖVP-Spitzenpolitiker Heinrich Neisser: „„Noch nie in der Geschichte der Zweiten Republik wurde der medienpolitische Machtanspruch so ungeniert artikuliert wie unter der ‚Wenderegierung‘“ (zit. nach Wolf 2006).

6.1.2 Zusammenfassung: ORF-Reform unter neoliberalen Vorzeichen

Die ORF-Politik der schwarz-blauen Regierung lässt sich durch zwei Aspekte charakterisieren: zum einen durch die bereits geschilderte politische Vereinnahmung(sversuche), die besonders mittels Personalentscheidungen und direkte Interventionen betrieben wurde. Diese Facette wurde im Lauf der Zeit immer offensichtlicher und breit kritisiert¹⁰⁰.

Weniger offensichtlich ist der zweite Aspekt, nämlich die neoliberale Matrix der schwarz-blauen Regierung auch im Zusammenhang mit dem ORF. Immerhin könnte man die Zulassung von privaten Radio- und Fernsehanbietern als normalen, nachholenden *Prozess der Liberalisierung* ansehen, wie er in anderen Ländern bereits viel früher durchlaufen wurde. Wie sehr die Medienpolitik der schwarz-blauen Regierung von diesem Liberalisierungsgedanken geprägt ist, zeigt schon der regelmäßige Verweis auf den „Markt“. So findet sich im Regierungsprogramm der eindeutige Satz: „Die Jahre 2000 bis 2003 sind wichtige Jahre für die Positionierung der österreichischen Medienwirtschaft in einem europäischen Markt, der im Umbruch und Aufbruch ist“ (Regierungsprogramm 2000, 101). Der Medienstandort Österreich soll für den europäischen Markt gestärkt und wettbewerbsfähig gemacht werden (vgl. Westenthaler 2002, 376).

Aber die Einführung von kommerziellen TV- und Radiosendern ist mit dem Begriff der „Liberalisierung“ für mich nicht hinreichend zu fassen, übersieht er doch neoliberale die Einbettung

100 Die Rede Armin Wolfs (vgl. Wolf 2006) bildet nur den Höhepunkt dieser Kritik.

dieses Prozesses. Diese ist charakterisiert durch das Ziel, dass der Markt „zum Organisations- und Regulationsprinzip von Staat und Gesellschaft avancieren soll“ (Demirović 2008, 24). Damit einher geht eine Zurückdrängung von staatlicher Regulierung und öffentlichen Einrichtungen, also nicht eine ledigliche „Liberalisierung“. Genau dieser Argumentation folgend bemerkte Medienstaatssekretär Morak, zur Frage, ob sich österreichisches Privatfernsehen in Österreich überhaupt rechnen könne: „Alle Vertreter der Koalitionsparteien vertraten die Auffassung, dass dies einzig und allein der Markt entscheiden soll und eine solche Regulierung nicht Aufgabe des Staates sein kann. Ich selbst bin grundsätzlich davon überzeugt, dass der Staat sich viel mehr zurücknehmen soll, was sogenannte Medienregulierung betrifft“ (Morak 2002, 359).

Aber wie wir bereits zu Beginn der Arbeit gesehen haben, ist das Verhältnis des Neoliberalismus zum Staat nicht so eindeutig bestimmbar.

Einer immer wieder geforderten Privatisierung von Teilen des ORF (seien es Fernseh- oder Radiokanäle) wurde in der Zeit von 2000-2006 jedenfalls eine Absage erteilt. Dies unter einer Regierung, die Privatisierungen in anderen Bereichen sehr vehement und überzeugt durchführte und deren Credo Finanzminister Grasser auf den Slogan „Privat ist besser als der Staat!“ (Grasser 2001, 133) brachte.¹⁰¹

Damit offenbart sich die Gleichzeitigkeit des neoliberalen Projektes im Verhältnis zum Staat. Wo es Profit zu geben scheint (staatliche Betriebe), oder um die Zerschlagung kritischer Machtzentren geht (Arbeiterkammer, etc.) wird unter dem Motto privat sei besser als Staat agiert. Lassen sich die bestehenden Machtzentren für eigene Zwecke verwenden, wird direkter staatlicher Zugriff (wie im ORF) oder eine den freien Markt beeinträchtigende Konzentration (wie im Privatmediensektor) aber toleriert.

6.2. Alexander Wrabetz wird Generaldirektor des ORF

Nach der umstrittenen Amtszeit von Monika Lindner wurde Alexander Wrabetz am 17. August 2007 zum neuen ORF-Generaldirektor gewählt (vgl. Fidler 2007). Wrabetz war zuvor als Kaufmännischer Direktor im ORF tätig und gilt als SPÖ-nahe¹⁰². Ermöglicht hatte die Wahl von Wrabetz eine Mehrheit von 20 aus 35 Stimmen im ORF-Stiftungsrat (vgl. ebd.). Unterstützt wurde Wrabetz dabei von allen parteinahen Stiftungsräten, mit Ausnahme der ÖVP. Diese „Regenbogenkoalition“ war umso bemerkenswerter, da sie neben SPÖ, Grünen und FPÖ auch das

101 Ebenfalls wenig zu dieser proklamierten Überlegenheit der freien und privaten Marktwirtschaft passt das Gebaren der schwarz-blauen Regierung den Zeitschriftenmarkt betreffend. So wurde die sogenannte „Formil-Fusion“, die zu einer deutlich erhöhten Medienkonzentration im Zeitschriftenmarkt führte, trotz kartellrechtlicher Bedenken zugelassen. Vgl. hierzu ausführlich Fidler 2004, 109ff.

102 So war Wrabetz in seiner Studienzeit Bundesvorsitzender des Verbandes Sozialistischer Studierender (VSSStÖ) und organisierte den Vorzugsstimmenwahlkampf für Josef Cap (vgl. Kapeller/Stimeder 2007).

BZÖ umfasste, das sich damit gegen den Koalitionspartner ÖVP und deren Kandidatin Monika Lindner stellte (vgl. Pink 2007 sowie Wallnöfer 2007a).

Angetreten war Wrabetz mit dem Versprechen das öffentlich-rechtliche Profil zu schärfen und die Unabhängigkeit des ORF zu stärken (vgl. Wrabetz 2006). Die kommenden Jahre sind seiner Ansicht nach für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, im konkreten Fall den ORF, gleichsam schwierig wie entscheidend: „Unübersehbar gibt es stärker werdende Bemühungen von Lobbies, Marktkonkurrenten und politischen Kreisen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf traditionelles TV und Radio und innerhalb dieser herkömmlichen Mediengrenzen auf immer enger werdende Programmbereiche zu reduzieren“ (ebd., 2). In dieser Situation müsse der ORF seine Rolle präzisieren und messbar machen. „Der ORF muss sich der kritischen Debatte über seine Rolle stellen und breite gesellschaftliche Kreise – insbesondere seine Kunden, die ZahlerInnen des Programmentgelts – in den Diskussionsprozess einzubeziehen [sic!]. Der durch gebührenfinanzierte Angebote geschaffene *öffentlich-rechtliche Mehrwert* muss nicht nur erlebbar, sondern auch messbar gemacht werden und für jeden Kunden und für jede Kundin tatsächlich Mehrwert beinhalten. Hierfür sind geeignete Instrumente zu entwickeln“ (ebd., 2 – Hervorhebung i.O.). Unverkennbar ist der Bezug auf die Vorarbeit der BBC und das Public Value Konzept.

Nach dem Amtsantritt von Wrabetz mit Jahresbeginn 2007 wurde eine umfassende Programmreform zum sichtbarsten Zeichen für diese Bemühungen. Die Durchschaltung der Hauptnachrichtensendung ZIB1 um 19.30h auf beiden Kanälen wurde beendet, auf ORF1 stattdessen die eigenproduzierte Jugend-Soap „Mitten im Achten“ ausgestrahlt. Darüber hinaus gab es zahlreiche andere Änderungen, die „anspruchsvolleres“ Programm wieder verstärkt in den Mittelpunkt rücken sollten (vgl. ebd. sowie Käfer 2007a).

Dass diese Reform im Nachhinein als Fehlschlag in Erinnerung geblieben ist, dürfte hauptsächlich daran liegen, dass die Serie „Mitten im Achten“ wegen mangelnden Erfolgs bereits nach kurzer Zeit wieder aus dem Programm genommen werden musste (vgl. DiePresse.com 2007b). Davon waren die viel grundlegenden Änderungen, die der neue Generaldirektor in Gang setzen, wollte zwar nicht betroffen. Doch die von den Medien und dem ORF geschürte erste Euphorie (der selbst von der „größte[n] Programmreform aller Zeiten“ (ORF 2007b) sprach) war damit zu Ende.

6.3 Zu den Auslösern des aktuellen Konflikts um den ORF

Es ist schwierig den genauen Beginn des neuen Konfliktes um den ORF zu bestimmen, der nach Ralf Siepmann immerhin die „größte Existenzkrise seit Gründung des Senders in seiner jetzigen Form (1967)“ (Siepmann 2009) darstellt. Zu viele Elemente spielen dabei eine Rolle und greifen

ineinander. Es ist aber auch gar nicht zielführend ein konkretes Datum als Startpunkt zu konstruieren, denn immerhin bildet der jetztige Konflikt lediglich einen Höhepunkt einer Entwicklung, die bereits in den 1990ern ihren Ursprung hat.

Die *Ursprünge* sind dabei die bereits dargelegten Veränderungen auf politischer (Neoliberalisierung), ökonomischer und sozialer Ebene, die die Situation der öffentlich-rechtlichen Sender grundlegend verändert haben. Das gilt auch für Österreich und den ORF.

Durch die Zulassung kommerzieller Sender zuerst in Deutschland und danach auch in Österreich verschärfte sich die Konkurrenzsituation erheblich, auch durch die einsetzende Digitalisierung 2007 (vgl. Lackner 2009a, 21): „Ende 2009 konnten pro TV-Haushalt im Schnitt 88 Sender empfangen werden, davon 63 in deutscher Sprache“ (Medienforschung ORF 2009). Durch die Verbreitung des Internets stieg die Konkurrenz auch abseits des Rundfunks beträchtlich. All dies führte zu sinkenden Marktanteilen, die 2009 mit 36,9% (in Haushalten mit Kabel- oder Satellitenfernsehen) einen erneuten Tiefpunkt erreichten (siehe Abbildung).

ORF-Marktanteil 1998-2009

Jahresmarktanteil in Kabel- und Satellitenhaushalten,
Zuschauer ab 12 Jahren; Angaben in Prozent

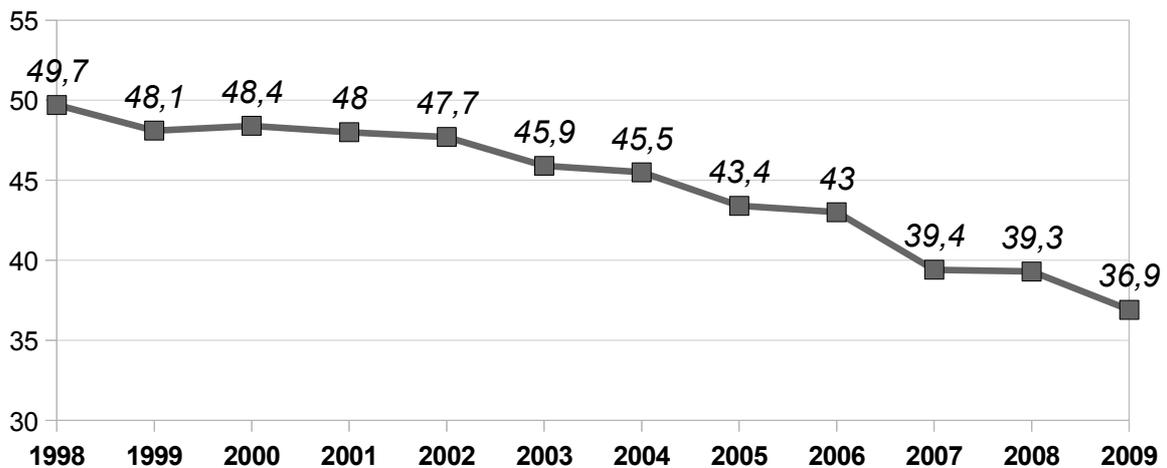


Abb. 3: ORF-Marktanteil 1998-2009 (eigene Darstellung, Daten aus Fidler 2009a)

Da der ORF im Vergleich zu anderen öffentlich-rechtlichen Sendern stärker von Werbeeinnahmen abhängig ist¹⁰³, treffen ihn die vermehrte Konkurrenz und fallende Quoten auch finanziell. So

¹⁰³ Im Geschäftsjahr 2008 kamen nach Angaben des ORF bspw. 25,3% der Umsatzerlöse aus Werbeverkäufen (vgl. ORF 2009, 14).

steigen die Werbeumsätze der Privat-TV-Anbieter seit Jahren¹⁰⁴ und erreichten 2008 einen Bruttoumsatz von 240 Millionen Euro (vgl. Fidler 2009b). Im Jänner 2009 waren die Einnahmen der Privaten (19,7 Mio. Euro) in Österreich erstmals höher als die des ORF (17 Mio. Euro) (vgl. Lackner 2009a, 21),

Die *Auslöser* für den Konflikt waren unterschiedlichster Natur, analytisch lassen sich *vier Aspekte* unterscheiden. *Zum Ersten* hatte der neue Generaldirektor Alexander Wrabetz mit der Absetzung der Sendung „Mitten im Achten“, dem Flaggschiff seiner Programmreform, zur Jahreshälfte 2007 eine erste Niederlage erlitten. Damit war die Euphorie nach der Abwahl Monika Lindners verflogen, die kritische Berichterstattung über Wrabetz und den ORF häufte sich (vgl. Wallnöfer 2007b). Bereits zuvor war deutlich geworden, dass die sinkenden Quoten auch nicht durch die Programmreform aufgefangen werden würden und der Stiftungsrat begann Reformen zu fordern (vgl. Wallnöfer/Käfer 2007).

Als *zweiter Aspekt* rückte nun zusehends die finanzielle Situation des ORF in den Mittelpunkt. Ein kolportierter Plan zur Erhöhung der ORF-Gebühren wurde Mitte 2007 dementiert (vgl. DiePresse.com 2007c) im Dezember 2007 aber schließlich bestätigt (vgl. Wallnöfer 2007b). Argumentiert wurde diese Erhöhung, neben dem Hinweis auf die bereits geschilderten sinkenden Werbeeinnahmen, mit dem größeren Finanzbedarf durch außergewöhnliche Ereignisse wie die Übertragung der Olympischen Spiele in Peking oder die Fußball-Europameisterschaft, aber auch die Umstellung auf HDTV und DVB-T (vgl. DiePresse.com 2007d). Um die Gebührenerhöhung zu legitimieren und die notwendige Mehrheit im Stiftungsrat zu bekommen kündigte Wrabetz gleichzeitig ein umfassendes Sparprogramm – samt Nulllohnrunde und Personaleinsparungen – an (vgl. Käfer 2007b).

Mit der im Februar 2008 endgültig beschlossenen Gebührenerhöhung um 9,4% (vgl. DiePresse.com 2008a) erreichte die Diskussion um die Finanzsituation des ORF einen ersten Höhepunkt. Zu einer weiteren Verschärfung der Diskussion kam es, als im Herbst 2008 bekannt wurde, dass der ORF für das Jahr 2008 einen Verlust von 60 Millionen Euro erwarte (vgl. Fidler 2008a). Wenig später wurde der erwartete Verlust mit 100 Millionen Euro beziffert¹⁰⁵ (vgl. Fidler 2008b). Der ORF erfuhr damit die Auswirkungen der internationalen Finanzkrise gleich doppelt: zum einen blieben die

104 Betrag der Bruttoumsatz der Privat-TV-Anbieter 1997 gerade einmal 6 Mio. Euro, so waren es im Jahr 2000 bereits 76 Mio., um bis 2004 auf 139 Mio. Euro anzuwachsen (vgl. Trappel et al. 2005, 57).

Der größte Anteil dieser Beträge entfällt auf die österreichischen TV-Werbefenster deutscher Sender. Diese Werbefenster strahlen Österreich-spezifische Werbeblöcke zwischen den Programmen aus und befinden sich deshalb in direkter Konkurrenz zum ORF (für detaillierte Informationen zu Werbefenstern in Österreich vgl. Medialexikon Österreich o.J.).

105 Schlussendlich wurden es 79 Mio. Euro Minus für das Jahr 2008 (vgl. Fidler 2009c).

Werbeeinnahmen aus, zum Anderen gingen die Einnahmen aus diversen Finanzerträgen zurück (vgl. ebd.).

Ein weiteres Element in der Diskussion bildete ein kritischer Bericht des Rechnungshofes zum Jahresbeginn 2009, in dem dem ORF ein hohes Spar- und Reformpotential attestiert wurde (vgl. DerStandard.at 2009). Sogar die Diskussion um eine Teilprivatisierung des ORF flammte wieder auf (vgl. Menzel 2008).

Diese sich über Monate hinziehende öffentliche Diskussion über die finanzielle Situation des ORF, die besonders anhand der Gebührenerhöhung und den Verlustmeldungen geführt wurde, erhöhte auch den politischen Druck auf den ORF.

Damit sind wir beim *dritten Aspekt*, der österreichischen Innenpolitik. Beinahe zeitgleich mit dem Amtsantritt von Generaldirektor Wrabetz wurde am 11. Jänner 2007 die neue SPÖ-ÖVP Regierung unter Bundeskanzler Alfred Gusenbauer angelobt. Nachdem der ORF unter Monika Lindner wegen der Regierungsnähe seiner Berichterstattung in Kritik geraten war, wurde dem neuen Generaldirektor Wrabetz eine Stärkung der Unabhängigkeit zugesprochen (vgl. Käfer/Wallnöfer 2007). Doch in der oben beschriebenen Finanzdiskussion geriet Wrabetz, vor seiner Zeit als Generaldirektor als kaufmännischer Direktor für die Finanzen zuständig, immer stärker unter Druck.

Schon Mitte 2007 wurden die ersten Rufe nach Änderungen des ORF-Gesetzes laut. Dabei ging es vor allem um eine etwaige Neubestimmung der Werbezeiten sowie eine Restrukturierung der ORF-Gremien (vgl. Käfer 2007c), die ÖVP schlug eine neue Medienbehörde vor (vgl. Wallnöfer 2007c). Bis dahin konnte sich Wrabetz noch der Unterstützung durch die SPÖ sicher sein. Doch im Zuge der Finanzdiskussion und der Bildung einer neuen Bundesregierung unter Bundeskanzler Werner Faymann begann diese Unterstützung Ende 2008 zu bröckeln, die SPÖ schloss sich den Forderungen nach Reformen zunehmend an (vgl. Wallnöfer 2008), die Namen möglicher Nachfolger wurden bereits ins Spiel gebracht (vgl. Pink 2008). Medienstaatssekretär Josef Ostermayer (SPÖ) dementierte Pläne zur Ablösung von Wrabetz zuerst (vgl. DiePresse.com 2008b) um sie kurz darauf doch in den Raum zu stellen (vgl. DiePresse.com 2008c). Als wahrscheinliches Szenario erschien zu dieser Zeit, dass das ORF-Management im Zuge einer Gesetzesreform ausgetauscht werden würde. Und diese Reform sei durch die Vorgaben der EU-Kommission sowieso notwendig (vgl. DiePresse.com 2008d).

Womit wir beim *vierten Aspekt* des Konfliktes wären, dem EU-Beihilfeverfahren gegen Österreich. Die wichtigsten Hintergründe und Veränderungen auf EU-Ebene, die zu diesen Verfahren geführt

haben wurden, bereits behandelt (vgl. S. 70). Hier soll es nun kurz um den konkreten Ablauf des Verfahrens gegen Österreich gehen. Ein solches Verfahren war zuvor schon in den meisten EU-Mitgliedsstaaten abgelaufen und beendet worden¹⁰⁶.

Konkret ging es in dem Verfahren darum, festzustellen, ob die öffentliche Finanzierung des ORF eine ungerechtfertigte, wettbewerbsverzerrende Staatshilfe darstellt. Ausgangspunkte des Verfahrens gegen Österreich waren Beschwerden des Verbandes österreichischer Zeitungen (VÖZ) 2004 sowie des Verbandes österreichischer Privatsender (VÖP) gemeinsam mit dem Pay-TV Sender Premiere 2005 (vgl. Europäische Kommission 2008, 1ff sowie Neumüller 2010, 51). Im Zentrum des Verfahrens standen – wie auch in den Verfahren gegen andere EU-Mitglieder – besonders die Onlineaktivitäten des ORF sowie die Fragen einer Überfinanzierung und Konkretisierung des Auftrages (vgl. ebd., 51 sowie Pöll 2007).

Eine erste Stellungnahme der EU-Kommission (konkret der Generaldirektion Wettbewerb) erfolgte am 31. Jänner 2008, mit dem sogenannten „Brief aus Brüssel“ (vgl. Europäische Kommission 2008 sowie ORF 2008a). In diesem teilte die Kommission „ihre vorläufige Auffassung mit, dass das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem Österreichs nicht mit den Beihilfavorschriften des EG-Vertrags im Einklang steht“ (Europäische Kommission 2009a, 2) und schlug gleichzeitig Maßnahmen vor, wie dieser Einklang herzustellen wäre (vgl. Europäische Kommission 2008, 27ff). Darauf folgte ein Dialog zwischen EU-Kommission und der Republik Österreich (vgl. Europäische Kommission 2009, 1) der mit einer Stellungnahme der EU-Kommission am 28. Oktober 2009 abgeschlossen wurde. Darin heißt es, „dass die Bedenken der Kommission in Bezug auf die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Finanzierungsregelung für das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem Österreichs durch die Zusicherungen Österreichs im Rahmen des vorliegenden Verfahrens ausgeräumt werden und die Kommission folglich entschieden hat, die Untersuchung in dieser Sache einzustellen“ (ebd., 1).

Was waren nun die angesprochenen Zusicherungen und Änderungen im Zuge dieses Verfahrens? Zunächst schlug die EU-Kommission verschiedene „zweckdienliche Maßnahmen“ vor, „um die Vereinbarkeit mit den EG-Beihilfavorschriften zu gewährleisten“ (Europäische Kommission 2009a, 42).

Konkret waren dies Folgende:

- „Der öffentlich-rechtliche Auftrag des ORF-Spartenprogramms SPORT PLUS (...) und des geplanten Informations-/Kulturkanals (...) muss im Hinblick auf die sozialen,

106 Eine Übersicht aller bisherigen Entscheidungen der EU-Kommission in Beihilfverfahren zu öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten findet sich unter http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/decisions_psb.pdf (Stand: 19.05.2010).

Für Hintergründe zu den Beihilfe-Verfahren aus Sicht der EU vgl. Depypere et al. 2004, Depypere/Tigchelaar 2004 sowie Dias/Antoniadis 2007.

demokratischen und kulturellen Bedürfnisse der österreichischen Gesellschaft genauer definiert werden“ (ebd., 42).

- „Der derzeitige öffentlich-rechtliche Auftrag für die Online-Tätigkeiten und andere neue audiovisuelle Dienste des ORF muss genauer definiert werden“ (ebd., 42).
- „Ferner muss Österreich eine wirksamere Kontrolle der Auftragserfüllung einführen, durch die sichergestellt wird, dass die tatsächlichen Tätigkeiten des ORF(...) den Qualitätsstandards des öffentlich-rechtlichen Auftrags (...) entsprechen“ (ebd., 43).
- „Österreich muss das Nettokostenprinzip entsprechend den Randnummern 70 bis 76 der Rundfunkmitteilung der Kommission von 2009 umsetzen. (...) Österreich muss gewährleisten, dass die Kosten des ORF für rein kommerzielle Tätigkeiten (...) nicht mit Erlösen aus Programmgebühren subventioniert werden können“ (ebd., 43).
- „Der derzeitige Rahmen für die Finanzaufsicht muss verbessert werden, wozu auch die Einrichtung eines unabhängigen externen Gremiums gehört, das die Finanzen des ORF regelmäßig darauf überprüft, ob es möglicherweise zu einer Überkompensierung kommt bzw. ob Beihilfen für andere Zwecke als die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags verwendet werden“ (ebd., 43).
- Eine Forderung, die im Wesentlichen vorschreibt, dass der ORF „nicht mit Hilfe öffentlicher Mittel zulasten seiner Wettbewerber wettbewerbschädliche Praktiken (...) anwendet“ (ebd., 44) wie z.B. das Drücken der Werbepreise.
- „Die Kommission hält es in Anbetracht des Wettbewerbs, der zwischen dem ORF und den Printmedien sowie anderen privaten Unternehmen im Internet besteht, für erforderlich, dass (...) die potenziellen Auswirkungen der Online-Dienste und anderer neuer audiovisueller Dienste des ORF auf den Wettbewerb (Protokoll von Amsterdam) vor der Einführung neuer audiovisueller Dienste geprüft werden (...). Die neue Medienaufsicht in Österreich muss auch den geplanten Kultur- und Informationskanal bzw. die geplanten Kultur- und Informationskanäle einer solchen vorherigen Beurteilung unterziehen“ (ebd., 44). Dies bedeutet einen Public Value Test für neue Angebote des ORF.

Die österreichische Bundesregierung hatte auf diese Vorschläge in ihrer Antwort vom 24. September 2009 bereits reagiert und dargelegt, wie sie diese Vorschläge umzusetzen gedenke (vgl. ebd., 44ff). Wir werden diese Umsetzung detailliert besprechen, wenn es um den genauen Inhalt des neuen ORF-Gesetzes gehen wird, in das diese ja eingeflossen sind (vgl. Kapitel 9). Hier genügt vorläufig der nochmalige Hinweis, dass die EU diese Umsetzungsvorschläge akzeptierte, und gab damit „grünes Licht für [die] Finanzierung des Österreichischen Rundfunks“ (Europäische

Kommission 2009b).

6.4 Kurzer erster Überblick über den aktuellen Konflikt um das neue ORF-Gesetz

Als das EU-Verfahren Ende Oktober 2009 damit abgeschlossen wurde, war die Diskussion um das neue ORF-Gesetz bereits in vollem Gange. Die Forderungen der EU waren ja bereits durch die erste Stellungnahme der Kommission vom Jänner 2008 kommuniziert worden, und hatten damit bereits früher Eingang in den Konflikt gefunden. Um die nun folgende detaillierte Analyse des Konfliktes besser verstehen zu können, folgt nun ein kurzer Überblick über die Entwicklung und wichtige Stationen des Konfliktes, auf die später noch genauer eingegangen wird.

Ein genauer Startpunkt kann dabei wie gesagt nicht ausgemacht werden. Schon vor 2007 war aber durch ähnliche Verfahren in anderen EU-Ländern klar, dass früher oder später auch zu Österreich eine EU-Entscheidung fallen würde und damit eine Gesetzesänderung notwendig wäre. Mitte 2007 wurden dann auch innenpolitisch erste Änderungswünsche laut (vgl. Käfer 2007c, Wallnöfer 2007c). Das Eintreffen des ersten Briefs der EU-Kommission Anfang 2008 hielt die Diskussion weiter am köcheln. Als Gerüchte bekannt wurden die Bundesregierung plane die Ablöse Wrabetz' (vgl. S. 92) regten sich Befürchtungen der politische Zugriff auf den ORF sollte im Zuge eines neues Gesetzes wieder erhöht werden. Dagegen formierte sich breiter Widerstand, wie im Frühjahr 2009 die Initiative einiger Printmedien „Rettet den ORF“ (vgl. Kleine Zeitung 2009 sowie Thurnher 2009).

Einen politischen Höhepunkt erreichte die Diskussion am 17. September 2009, als im Parlament eine öffentliche Enquete zum Thema „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – Medienvielfalt in Österreich“ stattfand¹⁰⁷.

Am 28. Oktober 2009 wurde das EU-Beihilfeverfahren schließlich für abgeschlossen erklärt und bereits am 16. November gab die Bundesregierung die Einigung auf ein neues ORF-Gesetz bekannt (vgl. Fidler 2009d). Unmittelbar nach der Einigung wurde vom ORF verlautbart, dass die bisherige kaufmännische Direktorin Sissy Mayerhoffer auf eigenen Wunsch zurückgetreten sei und vermutlich durch Richard Grasl ersetzt werden würde (vgl. Käfer 2009a). Grasl war bis dahin Direktor des ORF-Landesstudios Niederösterreich und galt als ÖVP-nahe (vgl. Horaczek 2009), was den Verdacht aufkommen ließ, seine Bestellung wäre die Bedingung für die Zustimmung der ÖVP zum neuen Gesetz gewesen (vgl. ebd.).

Bereits am nächsten Tag, den 17. November 2009 passierte der Gesetzesentwurf den Ministerrat

¹⁰⁷ Zahlreiche Redebeiträge dieser Enquete sind unter <http://kundendienst.orf.at/unternehmen/parlamentsenquete.html> als Video verfügbar (Stand: 21.05.2010).

(vgl. DiePresse.com 2009a). Bis jetzt (Stand: Ende Mai 2010) wurde das Gesetz jedoch noch nicht im Parlament beschlossen, auf die komplexen Gründe dafür wird später noch eingegangen werden.

6.5 Fazit

In diesem Kapitel wurde versucht, die Vorgeschichte des jetzigen Konfliktes um den ORF und das neue ORF-Gesetz darzustellen. Dabei stellten sich zwei Schwierigkeiten. Zum einen inmitten der zahlreichen Einflussfaktoren und Entwicklungen den Überblick zu behalten. Zum Anderen das Problem einen Startpunkt festmachen zu können, oder allgemeiner: die Frage, wo angesichts eines komplexen sozialen Prozesses der analytische "Schnitt" anzusetzen ist.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten konnten folgende Punkte in diesem Kapitel verdeutlicht werden:

- Der ORF steht schon seit den 1990ern Jahren durch die wachsende Konkurrenz zusehends unter Druck. Dazu kommt allerdings ab 2000 unter der ÖVP/FPÖ-Regierung auch ein stärkerer politischer Druck. Beides ist als Prozess der Neoliberalisierung zu verstehen, der den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in eine Doppelzange nimmt. Auf der einen Seite treten die Interessen der kommerziellen Medien stärker in den Vordergrund, auf der anderen verstärken sich die Zugriffsversuche durch den Staat.
- Der Druck auf den ORF wird durch die Wahl Alexander Wrabetz' zum neuen Generaldirektor im Jahr 2006 nur kurz unterbrochen. Nach dem Abklingen der ersten Euphorie setzt sich die „Problematisierung“ des ORF ungehindert fort.
- Gleichzeitig wurde deutlich, dass in dieser neuen Phase des Konfliktes um den ORF zwei Besonderheiten zu beobachten sind. Einerseits tritt erstmal die EU (vertreten durch die Europäische Kommission) im Konflikt direkt in Erscheinung, und das gleich in einer gewichtigen Rolle. Das EU-Beihilfeverfahren gibt den Rahmen vor in dem sich der Konflikt bewegt, bildet aber auch als Folie verschiedene Interessen ab.

Andererseits versucht der ORF durch den Hinweis auf seinen *public value*, die eigene Position zu stärken.

7. Die Akteure und ihre Strategien im Konflikt um den ORF

In diesem Kapitel werden nun die zentralen Akteure im aktuellen Konflikt um den ORF vorgestellt. Dabei wird versucht ihre Interessenkonstituierung, Positionen und Strategien nachzuzeichnen. Als wesentliche Akteure wurden – neben der österreichischen Bundesregierung und dem ORF – die EU, die kommerziellen Medien, „zivilgesellschaftliche“ Initiativen sowie die Wissenschaft ausgemacht. Bevor diese Akteure einzeln vorgestellt werden jedoch noch einige kritische Überlegungen zur

Auswahl der Akteure und den Grundbegriffen dieses Kapitels.

7.1 Akteure, Interessen und Strategien

Bei der Analyse des aktuellen Konfliktes um den ORF wird versucht den Kreis der involvierten Akteure möglichst weit zu fassen. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass sich policy-Prozesse nicht auf staatlich-formale Prozesse reduzieren, sondern informelle Aspekte ebenfalls eine große Rolle spielen (vgl. Freedman 2008, 11). Gleichzeitig geht damit nicht die Auffassung einher, dass alle Akteure in dem Prozess gleichberechtigt wären, vielmehr gibt es große Unterschiede hinsichtlich Einflussmöglichkeiten und Ressourcen. Als Schlüssel-Akteure des aktuellen Konfliktes um das neue ORF-Gesetz wurden der ORF, die Bundesregierung, die EU sowie die kommerziellen österreichischen Medien identifiziert. Aber auch „zivilgesellschaftliche“ Initiativen sowie die Wissenschaft spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle¹⁰⁸.

Da diese Arbeit ja einen hegemonietheoretischen Ansatz verfolgt, stellt sich für die Auswahl der relevanten Akteure natürlich auch die allgemeinere Frage, wer die Akteure der Hegemonie eigentlich sind. Oder anders: Wer sorgt für die (relative) Festigkeit von Hegemonie?

Wie wir gesehen haben, hat Gramsci selbst in diesem Zusammenhang den Intellektuellen eine zentrale Rolle zugesprochen (vgl. S. 29). Bernhard Walpen hat diesen Gedanken aufgegriffen und versucht moderne Akteure wie *think tanks* als neue organische Intellektuelle des Neoliberalismus zu fassen (vgl. Demirović 2008, 24).

Beide Ansätze greifen meiner Ansicht nach zu kurz. Vertritt man eine „Konzeption der Gesellschaft als eines strukturierten Ganzen von Produktions-, Verkehrs- und Lebensweisen“ (Neuendorff 2004, 1338) so muss sich Hegemonie auf den unterschiedlichen Ebenen herstellen. Hegemoniale Konstellationen lassen sich demgemäß vielfältig untersuchen. Da es in der vorliegenden Arbeit um das Zustandekommen eines konkreten Gesetzes geht, stehen die politisch involvierten Akteure im Zentrum der Analyse¹⁰⁹.

Weiters wird davon ausgegangen, dass diese (kollektiven) Akteure bestimmte Interessen mittels konkreter Strategien verfolgen. Der Begriff des *Interesses* wurde in der bürgerlichen Wissenschaft – mit dem zentralen Bezugspunkt des Marktes – oftmals als objektiv gegeben naturalisiert (vgl. Neuendorff 2004, 1340), ebenso jedoch auch auf marxistischer Seite (zumindest angelegt z.B. bei Georg Lukács (2000)).

108 Natürlich gäbe es auch noch andere Akteure deren Einfluss zu untersuchen wäre, wie z.B. die Filmwirtschaft oder die Werbeindustrie. Aus forschungspragmatischen Gründen habe ich mich allerdings entschlossen, mich auf die genannten Akteure zu konzentrieren.

109 Genauso gut wäre es jedoch auch möglich, sich hegemoniale Konstellationen hinsichtlich Medienpolitik auf individueller Ebene anzusehen. Wie sich z.B. der „Alltagsverstand“ hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Medien oder dem Verständnis von „public interest“ verschiebt.

Demgegenüber versucht diese Arbeit einem Ansatz zu folgen, der Interesse „als gesellschaftliches Phänomen rekonstruiert“ (Neuendorff 2004, 1338) und die Vermittlung der subjektiven und objektiven Dimension in den Blick zu nehmen sucht. Interessen sind demnach nicht von vornherein gegeben, vielmehr konstituieren sie sich: „Was jeweils Interesse wird, hängt bereits von Situationsdeutungen und dem Wissen der Akteure ab“ (Sablowski 1994, 154), Ähnliches gilt dann auch für das Verständnis von *Strategien*. Diese sind nicht als rein rational-bewusste Interessensverfolgung zu verstehen, sondern enthalten ebenso Widersprüchlichkeiten und sind auf Konstituierungsprozesse angewiesen.

7.2 Die Akteure

7.2.1 Der ORF

Als unmittelbarer Betroffener des neuen ORF-Gesetzes ist der ORF natürlich ein gewichtiger Akteur in dem Policy-Konflikt. Dabei stellt sich allerdings die Frage wie der ORF als Akteur zu fassen ist. Seine zwei wesentlichen Entscheidungsorgane sind die Generaldirektion sowie als Aufsichtsgremium der Stiftungsrat¹¹⁰. Ich konzentriere mich hier auf die Rolle der Generaldirektion (vertreten durch Generaldirektor Alexander Wrabetz und das Public Value Kompetenzzentrum¹¹¹).

Die Interessen des ORF im Konflikt sind vielfältige und bewegen sich auf unterschiedlich abstrakten Ebenen. Während der parlamentarischen Enquete hat ORF-Generaldirektor Wrabetz einige genannt: die Refundierung der Gelder aus Gebührenbefreiung an den ORF (vgl. Österreichisches Parlament 2009, 59), keine strengeren Werbeauflagen oder gar ein Werbeverbot (vgl. ebd., 58f) sowie die Notwendigkeit zweier TV-Programme (vgl. ebd., 58). Ebenso ist in der Streiffrage über die Internetaktivitäten des ORF klar, dass diese aus Sicht des ORF erhalten werden sollen.

Eine weitere Position ist der Wunsch nach Unabhängigkeit (vgl. ebd., 59), was sowohl in Richtung politische Begehrlichkeiten gemeint ist als auch gegenüber zu starke Kontrollen und Vorschriften von außen: „die Kontrolle von außen ist natürlich ein Problem. Nicht deshalb, weil sich der ORF grundsätzlich gegen externe Kontrolle wehrt. (...) Sondern das Problem ist, dass (...) ja nicht sein

110 Zu nennen wäre hier außerdem noch der einflussreiche Zentralbetriebsrat. Eine genauere Untersuchung der Interessenkonstituierung hätte dessen Position auf jeden Fall mitzuberücksichtigen, da es insbesondere in Fragen der Sparmaßnahmen und Arbeitsverträge große Meinungsverschiedenheiten zwischen Geschäftsführung und Betriebsrat gibt. Für Näheres vgl. die Ausführung von Alexander Wrabetz während der parlamentarischen Enquete wo er von „Redimensionierung nicht mehr zeitgemäßer kollektivvertraglicher Systeme“ (Österreichisches Parlament 2009, 59) sowie der Straffung von Strukturen spricht sowie den Redebeitrag von Zentralbetriebsrat Gerhard Moser (ebd., 91ff).

111 Das ORF-Public Value Kompetenzzentrum ist als Stabsstelle Teil der Generaldirektion und hat im Konflikt – vertreten durch seinen Leiter Klaus Unterberger - eine wichtige Rolle in der Argumentation nach außen gespielt (vgl. Unterberger 2009a, 2009b).

kann, dass wir Erfüllungsgehilfe einer Behörde sind oder gar einer politischen Partei oder etwa der Regierung“ (Unterberger 2010, A4). Dies betrifft natürlich im Besonderen den geplanten Public Value Test und die Medienbehörde. Gleichzeitig hat der ORF allerdings auch ein Interesse an Rechtssicherheit gegenüber der EU, wofür die Umsetzung des Public Value Tests Voraussetzung ist. Allerdings soll der Test nur auf neue Angebote angewendet werden und nicht – wie von den kommerziellen Medien gefordert und in Deutschland so umgesetzt – auch auf bestehende.

Die Strategie des ORF diese Interessen zu vertreten, besteht in dem Versuch sie zu verallgemeinern. Zum einen durch das Gewinnen von Bündnispartnern, in dem z.B. Streichungs- und Kürzungsszenarien für den Fall, dass die Gebührenrefundierung nicht umgesetzt wird, veröffentlicht werden (vgl. Fidler 2009). Dies ruft Initiativen wie jene zur Rettung des Radio-Symphonieorchesters auf den Plan und an die Seite des ORF.

Zum Anderen ist eine wesentliche Strategie die Kompromissuche mit anderen Akteuren wie dem VÖZ, und zum Teil auch die Argumentation mit dem Public Value Konzept (vgl. Unterberger 2009a, 2009b).

7.2.2 Die österreichische Bundesregierung

Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf den vorparlamentarischen Bereich des Gesetzgebungsprozesses (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003, 116). Damit ist es möglich Strukturen und Machtverhältnisse in den Blick zu bekommen, anstatt sich auf das formale, parlamentarische Verfahren zu konzentrieren¹¹².

Die staatliche „Hauptakteurin“ (ebd., 116) im österreichischen Gesetzgebungsprozess ist die Bundesregierung. Parlament und Opposition spielen demgegenüber eine weniger wichtige Rolle, weshalb sich diese Analyse auf die Rolle der Bundesregierung beschränkt¹¹³. Die Besonderheit der Bundesregierung ist dabei, dass sie als Repräsentationsorgan die „allgemeinen“ Interessen zum Ausdruck bringen sollte und die maßgebliche Entscheidungsträgerin im Prozess ist. Dies macht sie zu einem Hebel, an den die verschiedenen Einzelinteressen anzusetzen versuchen. Gleichzeitig vertritt sie aber auch eigene Interessen in dem Prozess, besonders wenn es um die als für sie besonders wichtig angenommene Medienpolitik geht.

In ihrem Regierungsprogramm setzte sich die Bundesregierung unter Kanzler Werner Faymann als Ziel ihrer Medienpolitik, die Sicherung der „Vielfalt und Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Medienlandschaft“ (Regierungsprogramm 2008, 215). Hinsichtlich des ORF bekannte man sich zur

112 Für einen Überblick über dieses vgl. ebd., 109ff sowie 132ff.

113 Die Bundesregierung selbst besteht im Wesentlichen natürlich aus Parteien. Es wird deshalb bei der Analyse der Position der Bundesregierung ihre Parteienkonstitution mitgedacht, und die unterschiedlichen Positionen von SPÖ und ÖVP dargelegt.

Aufgabe diesen „nachhaltig und dauerhaft abzusichern“ (ebd., 216), allerdings mit Vorbehalten: „Zur Zukunftssicherung des ORF sind alle notwendigen Maßnahmen im Unternehmen zu treffen, insbesondere um die finanzielle Basis nachhaltig zu sichern. Die Geschäftsführung hat gemeinsam mit dem Stiftungsrat insbesondere die Effizienz, Sparsamkeit und Wettbewerbsfähigkeit (...) zu überprüfen, sicherzustellen und allenfalls zu optimieren“ (ebd., 216). Hinsichtlich der Frage der Onlineangebote des ORF wurde klargestellt, dass „der öffentlich-rechtliche Rundfunk von den technologischen Entwicklungen nicht abgeschnitten“ (ebd., 216) werden sollte.

Bei den Interessen der Bundesregierung im Konflikt um den ORF lassen sich zwei Stränge auseinanderlegen.

Auf den ersten Aspekt wurde dabei am häufigsten und dringlichsten hingewiesen ist er doch am augenscheinlichsten: das Interesse der Regierung an der möglichst großen Kontrolle über den ORF und seine Berichterstattung¹¹⁴. Und diesem Muster schien auch die neue gewählte Regierung Faymann rasch zu folgen. Bereits kurz nach ihrem Amtsantritt häufte sich die Kritik am Zustand des ORF (vgl. Lackner 2009a, 18). Der erste Gesetzesentwurf deutete in die gleiche Richtung, als damit die Ablösung des Managements verknüpft, und die Einführung eines neuen Gremiums vorgeschlagen wurde, das noch regierungsnäher als der Stiftungsrat gewesen wäre (vgl. DiePresse.com 2009b). Danach häuften sich die Stimmen sowohl innerhalb des ORF (vgl. Lackner 2009b sowie Wurnitsch 2009) als auch in den Printmedien (vgl. stellvertretend Thurnher 2009 sowie Brandstätter 2009) die der Regierung im Zusammenhang mit dem geplanten Gesetz reines Machtinteresse vorwarfen. Auch in Sachen Personalentscheidungen wurde diesem Eindruck Nahrung gegeben, als der ÖVP-nahe Richard Grasl zum kaufmännischen Direktor ernannt wurde, kurz nachdem die ÖVP ihre Zustimmung zum neuen ORF-Gesetz gegeben hatte (vgl. S. 95).

Selbstverständlich hat also die Bundesregierung ein Interesse daran in der Berichterstattung des ORF möglichst gut wegzukommen, und versucht deshalb ihre Einflussmöglichkeiten zu erhöhen¹¹⁵. Als diese Regierungsstrategie zunehmend öffentlich kritisiert wurde, wurde eine Verschiebung des geplanten neuen Gesetzes angekündigt (vgl. DiePresse.com 2009c) sowie am 17. September 2009 eine parlamentarische Enquete abgehalten.

Hier wurde ein zweiter Interessenstrang der Bundesregierung deutlich, der in der öffentlichen Debatte gerne übersehen oder als reine Propaganda abgetan wird: das Interesse an einem starken ORF, der die österreichische Identität und Kultur fördert, sowie demokratiepolitisch notwendig ist. So meinte SPÖ-Klubobmann Josef Cap im Zuge der parlamentarischen Enquete: „Wir wollen einen

114 Für einen Überblick über die politischen Zugriffsversuche auf den ORF im Laufe der Jahrzehnte vgl. APA 2009.

115 Das schlechte öffentliche Image von Faymann-Vorgänger Alfred Gusenbauer wird – ob zu Recht oder nicht – auch damit erklärt, dass er sich mit Einflussversuchen auf den ORF zurückhielt (vgl. Lackner 2009a, 23 sowie Thurnher 2009, 18).

starken ORF, einen starken ORF nach außen hin, der signalisiert, dass wir stolz auf unser Land sind (...)“ (Österreichisches Parlament 2009, 6 – Hervorhebung i.O.). ÖVP-Klubobmann Karlheinz Kopf betonte das Ziel die „Medienvielfalt in diesem Land sicherzustellen, weil ich meine, dass Medienvielfalt auch eine ganz wesentliche Grundlage unserer Demokratie darstellt“ (ebd., 7). Diesen Aspekt als reine Propaganda abzutun wäre zu kurz gegriffen, vielmehr ist davon auszugehen, dass sich in der Regierung ein wirkliches Interesse an diesen Aspekten konstituiert. Und nicht nur aus Eigeninteresse und der Einsicht, dass ohne den ORF die PolitikerInnen wohl kaum „noch irgendwann einmal die Möglichkeit hätten, im Fernsehen politische Standpunkte zu präsentieren“ (ebd., 116). Vielmehr wird die Funktionserfüllung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Grundzügen anerkannt, sei es die bereits erwähnte Identitätsstiftung und Informationsfunktion, oder auch die Förderung regionaler Identität sowie des nationalen Kultursektors (vgl. ebd., 8).

In der Position der Regierung fließen diese beiden Interessen zusammen, gleichzeitig setzt sie sich jedoch allerdings auch aus den beiden Parteipositionen zusammen. So kommt es zu ständigen Verschiebungen, besonders im konkreten Fall des Konflikts um das neue ORF-Gesetz. Diese Verschiebungen und die – im Verhältnis mit den anderen Akteuren – wechselnden Kräftekonstellationen sind es auch, die den parlamentarischen Beschluss des Gesetzes immer wieder verzögerten.

Das Interesse der Regierung an einer positiven ORF-Berichterstattung über die eigene Arbeit ist aber nicht naturgegeben, sondern gesellschaftlich konstituiert und entspringt auch bestimmten *Ideen* über die Funktionsweise von Medien und der Demokratie als *Mediendemokratie*. Diese Sichtweise erhält ihr Gegengewicht im zweiten Interessenstrang, der als Bedingung für glaubwürdige Berichterstattung die Unabhängigkeit des ORF betont.

Gleichzeitig ist das Feld allerdings dahin gehend strukturiert, dass der Einfluss der kommerziellen Medien ansteigt, diese in der Interessenkonstituierung der Regierung also berücksichtigt werden müssen. In der Regierung Faymann scheint es die ÖVP zu sein, die stärker auf die kommerziellen Medien setzt und auf deren Rechte pocht, während dies bei der SPÖ weniger der Fall ist (vgl. Reitan 2009a).

Ebenso wie der Prozess der Interessenkonstituierung zu ständigen Verschiebungen führt, so wechseln auch die Strategien der Bundesregierung. Während zu Beginn insbesondere bei der SPÖ die Strategie hin zu einer schnellen Abwicklung des Gesetzesprozesses tendierte, wurde diese nach Widerstand aus ÖVP und Öffentlichkeit abgeändert (vgl. Fleischhacker 2009b). Stattdessen wurde der Weg eines breiten, öffentlichen Dialogs gewählt, beginnend mit der bereits erwähnten parlamentarischen Enquete.

7.2.3 Kommerzielle österreichische Medien

Da sich – wie bereits gezeigt wurde – der ORF zu einem guten Teil aus Werbeeinnahmen finanzieren muss, steht er am Werbemarkt in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu den kommerziellen Medien. Dies betrifft nicht nur die österreichischen Privatsender (sowohl Fernsehen als auch Radio), sondern durch das beidseitige Engagement im Internet mittlerweile auch das Verhältnis gegenüber den Printmedien wie Zeitungen und Zeitschriften. Diese beiden Gruppen und ihre Interessen und Positionen werden zuerst getrennt behandelt, ehe sie in einem abschließenden Teil wieder zusammengeführt werden.

7.2.3.1 Österreichische Privatsender

Die österreichischen Privatsender, sprich alle am österreichischen Markt tätigen kommerziellen Rundfunkunternehmen, sind in dem Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) zusammengefasst. Auf der Internetseite des Verbandes wird die eigene Position gegenüber dem ORF wie folgt dargestellt: „Vor dem Hintergrund der aktuellen technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ist die Rolle von öffentlich-rechtlichem Rundfunk, dessen wettbewerbsrechtliche Privilegierung und die Rechtfertigung der Sonderstellung grundsätzlich in Frage zu stellen“ (VÖP o.J.), relativiert dies aber mit der Versicherung, es gehe „dezidiert nicht um eine Schwächung des öffentlich-rechtlichen Marktpartners“ (ebd.).

Im laufenden Konflikt wurden dabei drei grundsätzliche Forderungen kommuniziert: Die erste betrifft den Bereich der Werbung. Hier werden gegenüber dem ORF „diverse Einschränkungen für Werbeaktivitäten“ gefordert; im Gegenzug sollen die Werbevorschriften für das private Fernsehen gelockert werden (Flexibilisierung der Unterbrecherwerbung, Abschaffung der täglichen Höchstdauer für Werbesendungen, etc.) (vgl. ebd.). Bei der parlamentarischen Enquete „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – Medienvielfalt in Österreich“ gingen Vertreter der Privatsender über diesen Standpunkt aber noch hinaus, wie Ludwig Bauer, CEO des Privatsenders ATV: „Befreien Sie ihn [den ORF – Anm. M.B.] aus der überdominanten Quotenfixierung und aus der Abhängigkeit vom Werbemarkt! Machen Sie den ORF der Zukunft werbefrei! Der erste Schritt dazu muss heißen: Keine Werbung nach 20 Uhr“ (Österreichisches Parlament 2009, 69). Die zweite Forderung zielt auf eine präzisere Fassung des ORF-Auftrags ab, mithin die Konzentration auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag. Dabei wird vor allem kritisiert der ORF versuche mit Programmen wie ORF1 oder Ö3 „der Privateste aller Privaten zu sein“ (ebd., 64), so VÖP-Präsident Christian Stögmüller. Die Positionen wie weit der Auftrag des ORF gefasst werden sollte unterscheiden sich dabei innerhalb der kommerziellen Medien zum Teil deutlich, wie Markus Breitenecker – Geschäftsführer von Puls4 – klarmachte: „Denn die Radikalvariante, die Helmut Thoma zum Beispiel gestern

vorgeschlagen hat, ORF oder Öffentlich-Rechtliches ganz abzuschaffen, oder auch die relativ radikale Variante des Präsidenten des VÖZ, zu sagen, der ORF soll nur machen, was der Markt nicht anbietet, das ist, glaube ich, realpolitisch unrealistisch. Der ORF soll auch Unterhaltung machen, aber es soll österreichische Unterhaltung sein und es soll nicht nur Hollywood-Ware mit Spielfilmen und Serien sein“ (ebd., 96). Eine dritte Forderung, bei der unter den Vertretern¹¹⁶ der Privatsender größere Einigkeit herrscht, ist die nach einem Public Value Test, der auch für bestehende Angebote des ORF gelten müsse (vgl. ebd., 64 sowie 96f).

7.2.3.2 Österreichische Printmedien

Analog zum VÖP sind die österreichischen Printmedien im Verband Österreichischer Zeitungen (VÖZ) zusammengeschlossen. Auf seiner Internetseite bekennt sich der VÖZ „zu einem dualen Rundfunksystem, das privaten Veranstaltern faire Wettbewerbsbedingungen und eine nachhaltige Chance zur Entfaltung gibt. Faktum ist allerdings, dass eine beträchtliche Schiefelage zwischen dem öffentlich-rechtlichen Anbieter und den privaten Rundfunkveranstaltern besteht“ (VÖZ o.J.). Hinsichtlich des neuen ORF-Gesetzes wird die „Präzisierung und Beschränkung des Onlineangebots und Werbung“ (ebd.) des ORF gefordert, gleichzeitig die Liberalisierung der „Werbebestimmungen für Private“ (ebd.).

Der zentrale „Kampfplatz“ (Reitan 2009b) zwischen VÖZ und ORF ist dabei das Internet. Und so verwundert es nicht, dass neben ORF1 und Ö3 auch die Internetangebote von orf.at als überflüssig kritisiert werden (vgl. Wallöfner 2009a). Auch hier wird also die Beschränkung des ORF auf einen öffentlich-rechtlichen „Kernauftrag“ gefordert, denn, so VÖZ-Präsident Horst Pirker, „nur ein wirklich öffentlich-rechtlicher ORF legitimiert den so massiven staatlichen Eingriff“ (Österreichisches Parlament 2009, 63). Der ORF müsse also „komplementär zu den bestehenden Angeboten sein“ (ebd., 62), um den staatlichen Eingriff zu rechtfertigen.

Nicht der VÖZ selbst, aber zahlreiche österreichische Printmedien¹¹⁷ waren es auch, die im März 2009 – gemeinsam mit der Plattform „Rettet den ORF“ – ein Manifest veröffentlichten. Dieses wurde in den beteiligten Medien publiziert, auch zahlreiche prominente Einzelpersonen schlossen sich an.

Die Kernforderungen des Manifests waren altbekannte: Entpolitisierung des ORF (Verkleinerung der Gremien und Besetzung mit „Fachleuten“), Konzentration des ORF auf den „Kernauftrag“,

116 Die männliche Form ist hier kein Zufall. Anlässlich der parlamentarischen Enquete zum Thema öffentlich-rechtlicher Rundfunk beklagte Nationalratspräsidentin Barbara Prammer (SPÖ), dass sich unter den ReferentInnen nur eine Frau befinde (vgl. Österreichisches Parlament 2009, 5).

117 Die Plattform umfasste folgende Medien: *Die Presse*, *Wirtschaftsblatt*, *Der Standard*, *Kurier*, *Salzburger Nachrichten*, *Vorarlberger Nachrichten*, *Falter*, *Kleine Zeitung*, *Oberösterreichische Nachrichten*, *Tiroler Tageszeitung* und *Die Furche*.

Einsparungen durch Struktur- und Personalmaßnahmen, Reduzierung der Werbung (vgl. Kleine Zeitung 2009a). In Tradition des Volksbegehrens von 1964 – dessen damaliger Hauptproponent Hugo Portisch auch zu den Unterzeichnern des Manifests gehörte – wurde eine faktische „Neugründung“ (ebd.) des ORF gefordert¹¹⁸.

7.2.3.3 Zusammenfassung – Interessen der kommerziellen Medien

Zusammenfassend lassen sich aus den Positionen der kommerziellen Rundfunk- und Printmedien folgende Interessen herausheben. Einig ist man sich dabei über die Notwendigkeit einer Werbereduzierung, die das öffentlich-rechtliche Profil des ORF schärfen soll¹¹⁹, gleichzeitig allerdings auch die eigenen Werbeeinnahmen zu erhöhen verspricht. In diesem Sinne lässt sich auch das Eintreten der kommerziellen Medien für die Gebührenrefundierung¹²⁰ sowie das Auszahlen des vollen eingehobenen Betrags¹²¹ an den ORF, verstehen. Denn mit diesen zusätzlichen Geldern lässt sich die Werbefreiheit des ORF zusätzlich argumentieren: „Vielleicht könnten SPÖ und ÖVP im Bund auf ihre Anteile verzichten und auch ihre Landeshauptleute dazu bewegen. Ersetzt der Bund dem ORF – wie den Telekom – noch Befreiungen von den Gebühren, der ORF hätte einen Entfall der Werbung locker kompensiert“ (Fidler 2009e).

Eine gemeinsame Position, die sich in den oberen Ausführungen abgezeichnet hat, ist der Wunsch nach der Beschränkung des ORF auf seinen öffentlich-rechtlichen „Kernauftrag“. Dabei ist der Umfang dieses Kernauftrags umstritten, wie wir gesehen haben, ein gemeinsamer Nenner ist jedoch die Kritik an der zu geringen Unterscheidbarkeit insbesondere von ORF1 und Ö3 zu kommerziellen Sendern.

Im Zusammenhang mit dem Public Value Test liegt das Interesse klar darin, den Test auch auf bestehende Angebote – und nicht nur auf neue – anzuwenden. Dies richtet sich insbesondere gegen die Onlineaktivitäten, die den finanziellen Interessen der ebenfalls stark im Internet engagierten Printmedien zuwiderlaufen. Mit dem wichtiger werdenden Konzept von *public value* versuchen

118 Kritisiert wurde die Initiative von ORF-Nachrichtensprecher Gerald Groß (vgl. Groß 2009) sowie vom Herausgeber des Nachrichtenmagazins *profil*, Christian Rainer (vgl. Rainer 2009). Beide kritisierten u.a. die unterzeichnenden Einzelpersonen, „die in der Vergangenheit anderes taten, als die in ihrem „Manifest“ geforderte „Entparteilichisierung“ zu betreiben“ (ebd.).

119 Dabei mutet es teilweise skurril an, wenn kommerzielle Medien den ORF aus der „Geiselnhaft der Quote“ (Österreichisches Parlament 2009, 64 – Aussage von VÖP-Präsident Christian Stögmüller) befreien wollen. Oder Printmedien, die gerne ihre allseitige Unabhängigkeit hervorheben, plötzlich die Schattenseiten der (auch eigenen) Werbeabhängigkeit eingestehen – freilich nur auf den ORF bezogen: „Ohne Werbung könnten sich ORF-Manager auch sparen, Redaktionen um Schonung von Werbekunden zu bitten“ (Fidler 2009e).

120 Dem ORF soll der Betrag, der ihm durch die Befreiung sozial benachteiligter RundfunkteilnehmerInnen von den Gebühren entgeht, von staatlicher Seite erstattet werden.

121 Die Rundfunkgebühren gehen nicht in vollem Ausmaß an den ORF, denn in ihnen sind auch der Kunstförderbeitrag sowie Landesabgaben inkludiert. Nach oben genannter Forderung sollen die Rundfunkgebühren zur Gänze an den ORF fließen. Eine genaue Aufstellung der Zusammensetzung der Rundfunkgebühren findet sich auf der Seite des Gebühren-Info-Services (GIS): <http://www.orf-gis.at/>

auch die kommerziellen Medien ihre Interessen über diesen Begriff zu verallgemeinern. Dabei wird die Position vertreten, auch die kommerziellen Sender würden *public value* schaffen (vgl. Reitan 2009c sowie Wallöfner 2010a), demzufolge würde ihnen auch ein Teil der Gebühren zustehen.

In einem rational-materialistischen Kurzschluss könnte man nun das Interesse der kommerziellen Medien als größtmögliche Schwächung ihres Konkurrenten ORF definieren. Aber wie bereits erwähnt, sind Prozesse der Interessenkonstituierung komplexer als es dieser Schluss nahelegen würde. Die Unterschiede der Positionen wurden im obigen Teil aus den verschiedenen Aussagen ja bereits deutlich, gewisse Begriffe wie „öffentlich-rechtlicher Kernauftrag“ bleiben in der heterogenen Gruppe der kommerziellen Medien umstritten.

Hinzu tritt das wirkliche Interesse an einem starken ORF. Gerade mit Hinblick auf die Wahrung der österreichischen Identität in einer globalisierten Medienwelt, die zunehmend von transnationalen Konzernen und private-equity Firmen dominiert wird. In diesem Sinne wird ein „nationaler Schulterschluss“ vorgeschlagen, in dem die nationale Identität Österreichs gemeinsam von ORF und kommerziellen Medien verteidigt werden soll (vgl. Österreichisches Parlament 2009, 95 – der Vorschlag wurde von Puls4-Geschäftsführer Breitenecker im Laufe der parlamentarischen Enquete eingebracht). Gleichzeitig bleibt unklar und umstritten, wie weit staatliche Eingriffe gehen dürfen, wie weit öffentlich-rechtlicher Rundfunk als solcher überhaupt notwendig ist. Dem reinen materiellen Profitinteresse treten also durchaus auch andere Interessen Aspekte entgegen, die sich nicht auf dieses reduzieren lassen.

7.2.4 „Zivilgesellschaftliche“ Initiativen

Im Zuge des Konfliktes um den ORF und das neue ORF-Gesetz schalteten sich auch zahlreiche Initiativen in die Auseinandersetzung ein. In diesem Teil soll es deshalb um diese „zivilgesellschaftlichen“¹²² Initiativen und ihre Interessen gehen. Die Initiative *Rettet den ORF* wird dabei nicht zu diesen Initiativen gezählt, da sie – wie gezeigt wurde – wesentlich von den Printmedien getragen wurde und daher eher der Akteursgruppe der kommerziellen Medien zuzurechnen ist, wiewohl der Übergang zu den „zivilgesellschaftlichen“ Initiativen in diesem Fall fließend ist.

Folgende Initiativen haben in den Konflikt um das neue ORF-Gesetz eine Rolle gespielt: *Plattform Filmwirtschaft und Filmkultur mit dem ORF*, *Petition zur Rettung des Radio-Symphonieorchester Wien*, *ORF gehört allen - Plattform Zivilgesellschaft für einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen*

122 Das Wort wird hier nicht im Sinne Gramscis gebraucht, sondern in seiner geläufigeren Bedeutung für regierungs- und staatsferne Felder. Da damit einher oft eine problematische Idealisierung dieser Initiativen geht, die hinter Gramscis integrales Staatsverständnis zurückfällt, wird das Wort hier unter Anführungszeichen gesetzt. Für eine Diskussion des Begriffes aus gramscianischer Sicht vgl. Buttigieg 1994.

Rundfunk“, *SOS ORF* und *derFreiRaum*¹²³. Die beiden ersten Initiativen hatten dabei ein sehr enges Interessengebiet, dass die Förderung der österreichischen Filmwirtschaft vertrat bzw. sich für die Erhaltung des Radio-Symphonieorchesters (RSO) einsetzte. Sie unterstützten dabei den ORF in dem Wunsch nach mehr Geld, ihr Anspruch und ihre Bedeutung blieben aber auf Einzelgebiete beschränkt, weshalb ich mich hier nicht näher mit ihnen auseinandersetzen werde. Die Initiative *derFreiRaum*, die bereits seit 2004 tätig ist, setzt sich insbesondere aus (ehemaligen) ORF-MitarbeiterInnen, JournalistInnen und MedienexpertInnen zusammen. Sie hat in den aktuellen Konflikt um das ORF-Gesetz allerdings nicht umfassend und explizit eingegriffen¹²⁴.

Verbleiben noch die beiden Initiativen *SOS-ORF* sowie *ORF gehört allen*, denen das Hauptaugenmerk in der Analyse gelten wird.

SOS-ORF entstand bereits 2006, wurde im April 2009 aber wiederbelebt als Reaktion auf die, vor allem von den Printmedien getragene, Initiative *Rettet den ORF* (vgl. Käfer 2009b). *SOS ORF* neu war im Wesentlichen das Sprachrohr der ORF-MitarbeiterInnen, die im Zusammenhang mit dem geplanten ORF-Gesetz klassische journalistische Forderungen nach Unabhängigkeit (besonders gegenüber der Regierung) und Programmqualität vertraten¹²⁵. Dabei vertrat die Initiative im Grunde Interessen, die mit denen des ORF (vertreten durch seine Geschäftsführung) identisch waren, konnte allerdings im Gegensatz zur „offiziellen“ Position auch selbstkritischer argumentieren. Insbesondere was die potenzielle Gefahr der politischen Einflussnahme und Personalentscheidungen betrifft, die wie im Fall Grasl, von offizieller ORF-Seite immer bestritten wird (oder werden muss).

Die Initiative *ORF gehört allen* bezeichnet sich selbst als „Plattform Zivilgesellschaft für einen unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ und wurde von den NGOs *Attac*, *Greenpeace*, *SOS Mitmensch*, *GLOBAL 2000*, *Reporter ohne Grenzen* und *WWF* im Mai 2009 ins Leben gerufen. Bei den Forderungen stehen neben der nach wirtschaftlicher und politischer Unabhängigkeit und (sehr vage gehaltenen) Strukturreformen besonders das Bekenntnis zur „Aufrechterhaltung des umfassenden ORF-Leistungsspektrums“ (Plattform Zivilgesellschaft 2009) sowie die Forderung nach mehr Gebührengeld für den ORF (durch Abgeltung der Gebührenbefreiung sowie der vollen Auszahlung der Gebühren an den ORF) hervor. Die Forderungen der Initiative unterstützten damit im Großen und Ganzen die offizielle Position des ORF. Als Interesse könnte man auch hier verkürzt

123 Bis auf *derFreiRaum* schlossen sich alle genannten Initiativen im Juni 2009 zur Plattform *PRO-ORF* zusammen, die nochmals die Forderungen nach Unabhängigkeit und hoher Programmqualität betonte (vgl. Wallöfner 2009b).

124 Mit Ausnahme der Publikation der Charta „Öffentlicher Rundfunk in Europa“ im März 2009, siehe <http://www.derfreiraum.net> (Stand: Juni 2010). Damit soll die Bedeutung dieser Initiative nicht geschmälert werden, in den Jahren davor hatte sie mit der Organisation zahlreicher Veranstaltungen und der Publikation eines Sammelbandes wesentlichen Anteil an der Diskussion um den ORF.

125 Für die genauen Forderungen vgl. die Website der Initiative <http://www.sos-orf.at/> (Stand: Juni 2010).

bloßes Eigeninteresse vermuten, da die genannten NGOs auf Berichterstattung durch den ORF angewiesen sind¹²⁶. Allerdings ist dieser Zusammenhang nicht gesichert, zum Anderen konstituieren sich auch aus der theoretischen Arbeit der verschiedenen Organisationen Interessen für einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Sei es wie bei Reporter ohne Grenzen die Sorge nach unabhängigem Qualitätsjournalismus in Zeiten der Wirtschafts- und Medienkrise (vgl. Möhring 2009), oder wie bei ATTAC die Einbettung in eine gesamtgesellschaftliche Forderung nach Stärkung von gemeinwohlorientierten Einrichtungen.

Die Initiative *ORF gehört allen* trat nach ihrer Gründung nicht mehr in Erscheinung, was natürlich die Frage der Wirksamkeit und des Einflusses dieser Initiativen aufwirft. Diese wird im nächsten Kapitel behandelt werden.

7.2.5 Wissenschaft

Der Wissenschaft kommt in dem Konflikt eine größere Rolle zu, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Allerdings ist sie dabei nicht als einheitlicher Akteur zu verstehen, außerdem kommen ihr zwei Rollen zu. Zum einen die Bereitstellung von Expertise, zum anderen als zukünftiger Akteur im Public Value Test.

7.2.5.1 Die Wissenschaft als Expertisen-Geberin

Vor allem Vertreter der Kommunikations- und Medienwissenschaft sind es, deren Expertisen in den Konflikt um den ORF einfließen, zumindest was dessen öffentliche Seite betrifft. Die Wirtschafts- und Rechtswissenschaften spielen demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. So sprachen bei der parlamentarischen Enquete zum Thema „Rahmenbedingungen für Medienvielfalt in Österreich“ drei Medienwissenschaftler (Matthias Karmasin, Fritz Hausjell, Reinhard Christl) und demgegenüber nur ein Rechtswissenschaftler (Michael Holoubek) und kein Wirtschaftswissenschaftler. Dies ist insofern interessant, da der Konflikt ja auch eine starke rechtliche und ökonomische Dimension hat.

Gleichzeitig spielt die Wissenschaft auch eine große Rolle als Unterstützer für die unterschiedlichen Positionen anderer Akteure. So hat der ORF im Zusammenhang mit der Fachhochschule für Journalismus ein Forschungsprojekt zum Thema „Public Value“ gestartet, wodurch man sich wohl eine Stärkung der eigenen Argumentation erhofft. Gleichzeitig zeigen die Deutungskonflikte um empirische Fernsehanalysen (vgl. Fidler 2009h) wie sehr in der Debatte auch versucht wird mittels wissenschaftlicher Ergebnisse zu agieren. Dies ist kein Zufall, hebt doch das Public Value Konzept

¹²⁶ Ob sie diese von einem öffentlich-rechtlichen Sender eher erwarten können als von kommerziellen Medien kann dabei nicht automatisch angenommen werden und wäre eine empirische Untersuchung wert.. So finden sich auch in linksliberalen Privatmedien wie *Der Standard* oder *Falter* häufig Berichte über die Arbeit von NGOs. Aber auch die *Kronenzeitung* scheint für die Arbeit von gewissen NGOs (besonders im Bereich Tier- und Umweltschutz) aufgeschlossen zu sein.

(in seiner Weiterentwicklung durch die BBC) selbst die Bedeutung von wissenschaftlichen Analysen zur Überprüfung der eigenen Ansprüche hervor.

Demgegenüber scheint es so, dass die Rechtswissenschaft eher auf die EU-Ebene sowie die rechtliche Umsetzung in Österreich konzentriert bleibt, während die Wirtschaftswissenschaft noch (!) kaum eine Rolle spielt.

7.2.5.2 „Zukünftiger“ Public Value Test - Die Wissenschaft als Akteur

Es gibt nun eine zweite Dimension, die das eben Gesagte etwas relativiert. Die Rolle der Wissenschaft (konkret der hier genannten Medien-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaft) wird sich durch die Einführung des ORF-Gesetzes nämlich ändern, hin zu einem direkt beteiligten Akteur im Public Value Test.

Der Jurist Michael Holoubek hat es auf den Punkt gebracht: „Bei dieser Kontrollentscheidung sind dann wohl jedenfalls wieder die Juristinnen und Juristen gefragt. Ganz offensichtlich ist: Je klarer die ökonomische – dieses Market Impact Assessment – und je klarer die publizistische – die Added Value Entscheidung – Beurteilung und Wertung dort ausfällt, desto kleiner ist der Spielraum, der der juristischen Kontrolle bei dieser Werteentscheidung bleibt. Und ich würde – in einer hoffentlich realistischen Selbsteinschätzung – diese wichtige medienpolitische Frage nicht alleine den Juristinnen und Juristen überlassen“ (Österreichisches Parlament 2009, 74).

Hier wird nun die zukünftige Arbeitsteilung der drei Wissenschaftszweige bei der Umsetzung des Public Value Testes deutlich. Denn ähnlich wie wir bereits beim BBC-Public Value Test gesehen haben, wird auch der Public Value Test in Österreich (im ORF-Gesetz „Auftragsvorprüfung“ genannt) aus zwei Teilen bestehen¹²⁷. Und dabei wird vermutlich der Medienwissenschaft die Aufgabe zukommen den publizistischen Mehrwert bestimmter Angebote zu beurteilen, während die Wirtschaftswissenschaft über die Auswirkungen auf den Markt befinden wird. Die Abwägung dieser beiden Seiten wird hauptsächlich durch JuristInnen in den Kontrollorganen geschehen.

Somit haben die drei Wissenschaftszweige als zukünftige profitierende Akteure ein Interesse am Public Value Test als solchen. Auch wenn sie in der Sache selbst unterschiedliche Positionen beziehen. So scheint es in der Medienwissenschaft eine größere Sympathie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu geben¹²⁸ als vermutlich in der (neoklassischen) Wirtschaftswissenschaft, die darin eher die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung sieht.

127 Näheres dazu siehe im Kapitel zum ORF-Gesetz.

128 Medienwissenschaftler wie Fritz Hausjell oder Wolfgang R. Langenbacher engagierten sich auch in Initiativen wie *derFreiRaum* oder *Pro-ORF*.

8. Der Konflikt um das neue ORF-Gesetz

Nachdem im vorherigen Kapitel die wesentlichen Akteure des Konfliktes um das neue ORF-Gesetz vorgestellt wurden, wird es Aufgabe dieses Kapitels sein, den Konflikt selbst zu schildern. Der relativen statischen Darstellung der Akteure soll nun also die Analyse des dynamischen Prozesses folgen.

Als die *eigentliche Phase des Konfliktes* lässt sich der Zeitraum von Frühjahr 2009-Juni 2010 erkennen (siehe folgende Abbildung).

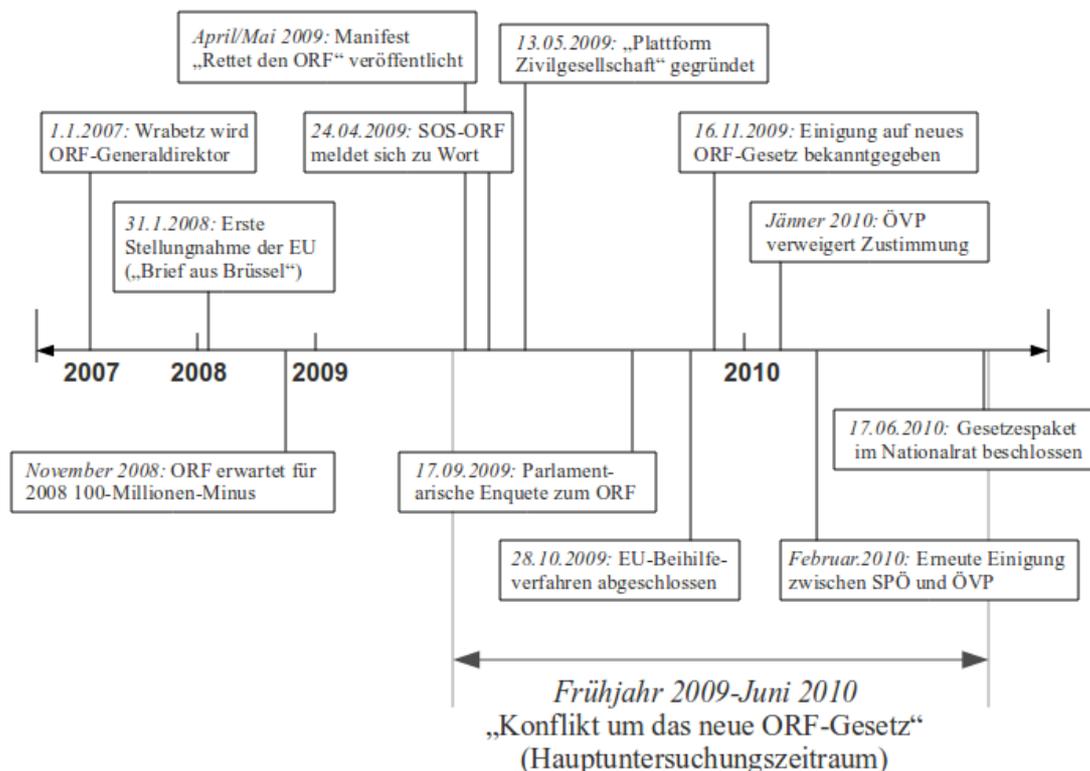


Abb. 4: Überblick über den ORF-Konflikt (eigene Darstellung)

Nachdem bereits die Vorgeschichte und Ausgangslage geschildert wurde (vgl. Kapitel 6) bildet dieses Zeitfenster den Hauptuntersuchungsgegenstand des Kapitels. Dabei soll *das Handeln der Akteure unter den Bedingungen einer hegemonial-neoliberalen Strukturierung des Konfliktfeldes* untersucht werden, sowie die Rolle des Public Value Konzeptes.

Diesem Gedanken folgend gliedert sich dieses Kapitel in drei Teile: Im ersten soll die neoliberale Strukturierung des Konfliktfeldes, mithin die Multiskalarität der neoliberalen Hegemonie gezeigt werden. Ausgehend von diesen Bedingungen wird im zweiten Teil das Handeln der Akteure und der Ablauf des Konfliktes dargestellt. Der dritte Teil beschäftigt sich schließlich mit der Rolle des

Public Value Konzeptes und der Frage, ob es mit Hilfe dieses gelingt, Gegenhegemonie aufzubauen.

Unschwer lässt sich erkennen, dass – allgemein gesprochen – im ersten Teil der Aspekt der *Strukturen* überwiegt, im zweiten Teil das *Handeln* der Akteure im Vordergrund steht, während es im dritten Teil anhand des Public Value Konzeptes um die Rolle von Ideen geht. Dass sich diese drei Dimensionen von Gesellschaft, Struktur-Handlung-Ideen (vgl. Hay 2002, 209ff), nicht so säuberlich trennen lassen, liegt auf der Hand. Vielmehr gilt es ihre Vermittlung und Wechselwirkungen zu zeigen.

8.1 Strukturierung des Konflikts: Zur Multiskalarität der neoliberalen Hegemonie

Wie bereits gezeigt wurde (vgl. S. 57) gilt die neoliberale Hegemonie auch für das Feld der Medienpolitik. Auch der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit – der Konflikt um das neue ORF-Gesetz – ist davon betroffen. Es ist die Aufgabe dieses Teils die neoliberale Strukturierung zu zeigen.

Eine entscheidende Dimension bildet dabei die EU, konkret das von ihr betriebene Beihilfeverfahren.

Nach Roman Hummel bewirkt dieser Einfluss eine zentrale Verschiebung „der Rollenzuschreibung des Rundfunks vom Instrument der Hervorbringung demokratischer Öffentlichkeit oder von einer Kulturinstitution hin zur Ware oder Dienstleistung“ (Hummel 2008, 167).

Im Zusammenhang mit der empirischen Analyse des Konflikts um das neue ORF-Gesetz kommt der EU daher nicht die Rolle eines direkt involvierten Akteurs zu, vielmehr gibt sie die Rahmenbedingungen vor, wirkt also strukturierend auf den Konflikt. Ich möchte versuchen diese Konstellation mit dem *Politics of Scale* Konzept sowie der Multiskalarität von Hegemonie zu analysieren¹²⁹. In unserem Zusammenhang lässt sich mit *politics of scale* zeigen, dass es über die EU zu räumlich-maßstäblichen Veränderungen kommt, die „die neoliberale Agenda über die europäische Ebene auf die nationalen Auseinandersetzungen einwirken [zu] lassen“ (Brand 2008b, 178). „In diesem Sinne setzt sich in der EU eine *Politics of Scale* durch: Staatliche Kompetenzen werden auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen reorganisiert, die bei dem Versuch der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit zusammenspielen“ (Heeg 2008, 259 – Hervorhebung i.O.).

Mit ihrer Beschwerde bei der Europäischen Kommission haben die kommerziellen Medien Österreichs die Maßstabsebene der Politik gewechselt, und damit „jumping scales“ betrieben (vgl. Heeg 2008, 254). Damit wird im Zusammenhang mit der Hegemonietheorie auch die

129 Für eine allgemeine kurze Einführung in diese beiden Konzepte vgl. S. 44 dieser Arbeit.

Multiskalarität von Hegemonie deutlich. Diese bedeutet, „dass die Prozesse der Verallgemeinerung von Interessen und ihr Staat-Werden auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen sich vollziehen“ (Brand 2008b, 169). Gelingt es auf nationalstaatlicher Ebene nicht die eigenen Interessen zu verallgemeinern, wird versucht neue „Spielräume zur Durchsetzung eigener Interessen“ (Heeg 2008, 254) zu erschließen. Schließlich wirkt die Ebene der EU durch die Vorgaben des Beihilfeverfahrens wieder zurück auf die nationalstaatliche Ebene.

Die neoliberale Strukturierung durch die EU bedeutet dabei im Wesentlichen die Schließung gewisser Möglichkeitsräume. Dies geschieht über die Durchsetzung des Primats von freiem Wettbewerb und Marktwirtschaft.

Wie wir bereits gesehen haben, ist dieses Primat bereits im Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft formuliert: „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Europäische Kommission 2002, Artikel 87(1)). In dem Analyseraster des *Politics of Scale* lässt sich die EU demgemäß verstehen als „ein Entscheidungssystem, das über eine flexible Interaktion zwischen internationaler, nationalstaatlicher und lokal-regionaler Ebene den Marktmechanismus stimuliert“ (Heeg 2008, 256).

Ausnahmen gelten nur in bestimmten Fällen und bedürfen der gesonderten Erlaubnis und ständigen Legitimation. Im Falle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks manifestiert sich diese permanente Selbstrechtfertigung im Public Value Test.

Aber auch abseits der Ebene der Europäischen Union ist die neoliberale Hegemonie im Konflikt wirkmächtig. So hat sich das Mantra vom „schlanken Staat“ schon so weit in den Alltagsverstand eingeschrieben, dass es auch von der ORF-Geschäftsführung (in dem Fall Generaldirektor Wrabetz) übernommen wird: „Wir [der ORF – Anm. M.B.] sind – wir haben das auch international verglichen durch Berater – schlanker aufgestellt in dem, was klassische Verwaltung ist, als vergleichbare öffentlich-rechtliche, aber auch private deutsche oder andere europäische Sendergruppen. Ab nächstem Jahr sind wir auch auf den Standards, die uns der Rechnungshof als Maximum in der Verwaltung vorgegeben hat und McKinsey, bekanntlich ein harter Cost-Cutter, für den ORF definiert hat“ (Österreichisches Parlament 2009, 111). Bei der Verbreitung dieser neoliberal unterfütterten Argumentation spielen Beratungsfirmen wie McKinsey ebenso eine Rolle wie PR-

Projekte wie die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM)¹³⁰. Gleichzeitig wurden und werden damit aber auch Aspekte einer Kritik am paternalistischen Staat aufgenommen und angesprochen. Dies wurde bereits besprochen, als vom Verhältnis Neoliberalismus und Staat die Rede war (vgl. S. 54).

Dabei wurde auch festgehalten, dass die neoliberale Forderung nach einem „schlanken Staat“ nur die halbe Wahrheit ist. So wird auch in diesem Fall mit dem Aufbau einer Regulierungsbehörde zur Kontrolle des ORF vielmehr der staatliche Einfluss gestärkt. Der Staat dient dabei zur weiteren Einengung nicht-kommerzieller Institutionen.

8.2 Der Konflikt um das neue ORF-Gesetz

In diesem Teil wird nun der Prozess der Gesetzwerdung beschrieben, der sich grob in die Zeit vom Frühjahr 2009 bis zum Juni 2010 eingrenzen lässt. Als Leitfrage steht dabei in Anbetracht des vorangegangenen Teils folgende im Zentrum der Analyse: *Wie agieren die unterschiedlichen Akteure auf dem neoliberal strukturierten Feld des Konflikts?* Dabei ist angesichts der neoliberalen Hegemonie und im Sinne der historisch-materialistischen Policy Analyse davon auszugehen, dass „overall trends are detectable and do not determine policies but they constitute certain and contested corridors of feasible and plausible policies“ (Brand 2009,12). Ein bestimmter Ausgang ist damit allerdings nicht vorherbestimmt, das Handeln der Akteure in diesen Korridoren ist hoch relevant.

Im konkreten Konflikt lässt sich der Korridor dadurch bestimmen, dass sich ein Großteil des Konflikts nur mehr darum dreht, wie weitreichend die EU-Vorgaben umgesetzt werden müssen. Oder allgemeiner: wie groß das Ausmaß der Kontrolle oder der Beschränkung des ORF sein muss. Dass es zu einer Beschränkung, genauer Einhegung (durch genauere Definition des Auftrags, etc.), des ORF kommen muss, wird nicht bestritten, dieser Korridor ist durch das EU-Verfahren ja vorgegeben. Nur mehr das Ausmaß ist es, über das verhandelt wird.

Der Gesetzgebungsprozess lässt sich grob gesprochen in *drei Phasen* unterteilen. Die *erste* beginnt in Frühjahr 2009 mit einem ersten Höhepunkt der Diskussion und dem Hinzutreten der Protest-Initiativen und endet mit einem ersten Gesetzesentwurf im November 2009. Die *zweite Phase* ist gekennzeichnet durch die Begutachtung und Kommentierung dieses Entwurfes und endet im Mai 2010. Die *letzte und kürzeste Phase* ist durch abschließende Verhandlungen und Korrekturen gekennzeichnet und endet mit dem Beschluss im Juni 2010.

¹³⁰ Die INSM stellt mit ihrem Projekt „Wirtschaft und Schule“ sogar eigene Unterrichtsmaterialien zum Thema „schlanker Staat“ zur Verfügung. Vgl. http://www.wirtschaftundschule.de/WUS/homepage/Unterrichtsmaterial/Schlanker_Staat.html (Stand: Juni 2010).

Diese drei Phasen werden nun im Einzelnen geschildert, wobei an den Ende jedes Teiles eine kurze Zusammenfassung mit Hinblick auf die hier geäußerten Überlegungen gestellt ist.

8.2.1 Phase I des Konflikts: Von den Protest-Initiativen zum ersten Gesetzesentwurf (Frühjahr 2009-November 2009)

Auslöser des eigentlichen Konfliktes um das neue ORF-Gesetz waren Überlegungen der SPÖ, die einen ersten Entwurf entwickelte (vgl. Fidler/Priesching 2009). Darin wurde neben einer Verkleinerung des Stiftungsrates auch die Kontrolle des ORF durch die (an Weisungen aus dem Bundeskanzleramt gebundene) Regulierungsbehörde KommAustria sowie die Ablösung der damaligen Geschäftsführung vorgeschlagen (vgl. Lackner 2009b). Die damalige, offensichtliche Taktik der Regierung war es, ein neues Gesetz schnell und unauffällig umzusetzen (vgl. Fleischhacker 2009a).

Die angekündigten Veränderungen riefen allerdings die bereits angesprochenen Protest-Initiativen auf den Plan, die sich für die Unabhängigkeit des ORF aussprachen (vgl. S. 105).

Schlussendlich wurde der Plan der schnellen Umsetzung eines neuen ORF-Gesetzes aufgeschoben, stattdessen ein langwierigerer und öffentlicherer Prozess eingeleitet, der einen ersten Höhepunkt in der parlamentarischen Enquete fand, bei der ausgewählte Akteure ihre Positionen nochmals vortragen konnten¹³¹.

Für diesen Wechsel in der Charakteristik des Gesetzgebungsprozesses wurden von BeobachterInnen drei Gründe benannt: Zum einen sei es innerhalb der Koalitionsparteien selbst zu Widerstand gegen dieses Schnellverfahren gekommen, weshalb die Regierung das Tempo gedrosselt hätte (vgl. Kleine Zeitung 2009b). Zum Anderen habe Generaldirektor Wrabetz durch die Ankündigung eines strengen Sparkurses den Druck der Regierung reduzieren können (vgl. Reitan 2009d). Und zum Dritten wären es die Protest-Initiativen gewesen, die Aufmerksamkeit erregt hätten und damit eine Verzögerung und öffentliche Diskussion erwirkt hätten (vgl. Fidler 2009g).

Angesichts des geänderten Charakters des Konfliktes kam es zu einem Strategiewechsel der Akteure. Zu dem Lobbying gegenüber den Entscheidungsträgern trat zunehmend das Bemühen um öffentlichkeitswirksame Positionierung.

Die kommerziellen Medien betonten dabei – wenig überraschend – den vorgegebenen Korridor und sprachen sich innerhalb dieses für eine möglichst starke Regulierung und Kontrolle des ORF aus. So stellte der Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) in einem ganzseitigen Inserat (Tageszeitung *Die Presse* vom 7. Oktober 2009) folgende zwei Forderungen auf: „Klarere

¹³¹ Vgl. hierfür das vorige Kapitel; für das Protokoll dieser Enquete siehe Österreichisches Parlament 2009.

Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags“ („ORF1 und Ö3 unterscheiden sich kaum mehr von kommerziellen Privatsendern“) sowie „Public Value Test für alle, auch bestehende Programmangebote“ und zwar „unter seriöser und intensiver Einbindung der betroffenen Marktteilnehmer“.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Forschungsprojekt der Fachhochschule Wien zum Thema „Public Value“ in einem ersten Zwischenergebnis in dieselbe Richtung argumentiert. Auch von dieser Seite wird die Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gefordert, die Umsetzung messbarer Vorgaben und „auch bestehende und neue Medienangebote sollen laufend evaluiert werden“ (DiePresse.com 2009d). Diese Übereinstimmung mit der Position der kommerziellen Medien ist in diesem Fall umso bemerkenswerter, da dieses Forschungsprojekt ja in Zusammenarbeit mit dem ORF gestartet wurde.

Die Gruppe, die in dieser Phase des Prozesses sich am meisten Gehör verschaffte, waren die Protest-Initiativen, im wesentlichen „Rettet den ORF“, „SOS ORF“ sowie die „Plattform Zivilgesellschaft“. Sie wenden sich in erster Linie gegen politische Einflussnahme, die sie durch das angekündigte Gesetz in Gefahr sehen, und sprechen sich für die wirtschaftliche Unabhängigkeit und eine hohe Programmqualität aus (vgl. Wallöfner 2009b). „Rettet den ORF“ sowie die „Plattform Zivilgesellschaft“ fordern darüber hinaus auch noch Strukturreformen (vgl. Kleine Zeitung 2009a sowie Plattform Zivilgesellschaft 2009).

Am 16. November 2009 gaben SPÖ und ÖVP schließlich die Einigung auf einen gemeinsamen Gesetzesentwurf bekannt. Darin wurden dem ORF 160 Millionen Euro Gebührenrefundierung zugesagt (eine lange Forderung des ORF wurde damit erfüllt, allerdings auf die kommenden vier Jahre beschränkt), die Pläne zur Veränderung der ORF-Gremien¹³² wurden darin fallen gelassen, ebenso die Ablösung der Geschäftsführung (vgl. Wallöfner/Käfer 2009). Am nächsten Tag wurde der Entwurf im Ministerrat bestätigt und ging in die Begutachtungsphase (vgl. DiePresse.com 2009a).

8.2.1.1 Zusammenfassung Phase I

Die erste Phase lässt sich im Wesentlichen als *Temporeduzierung* sowie *Öffentlichmachung* des Gesetzgebungsprozesses verstehen. Hauptverantwortlich waren dafür meiner Einschätzung nach die Protestinitiativen, die anfangs vor allem gegen den politischen Einfluss mobilisierten. In weiterer Folge wurde damit aber die gesamte Diskussion über die Zukunft des ORF, mit all ihren Facetten, auf eine öffentliche Bühne gebracht. Dies führte auch zu vermehrten öffentlichen Wortmeldungen anderer Akteure.

132 Über den ersten SPÖ-Entwurf war berichtet worden er fordere ein neues Aufsichtsgremium und wolle die Zusammensetzung des Publikumsrates ändern (vgl. Fidler/Priesching 2009).

Hinsichtlich der neoliberalen Vorstrukturierung des Prozesses fällt bereits in dieser Phase des Konfliktes auf, dass der vorgegebene Korridor nicht selbst zum Gegenstand der Diskussion wird. Vielmehr wird er als gegeben angenommen, alle Akteure (selbst die „Plattform Zivilgesellschaft“, der man eine Überschreitung noch am ehesten zutrauen würde) bewegen sich innerhalb der Vorgaben. Somit ist es zwar gelungen die Form der Auseinandersetzung zu verändern, in dem ein breiter Diskurs gestartet wurde. Der Entscheidungskorridor blieb aber unangetastet.

8.2.2 Phase II des Konflikts: Diskussion um den Entwurf (Dezember 2009-Mai 2010)

Die zweite Phase des Konfliktes ist gekennzeichnet durch zahlreiche Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf.

Der Verband Österreichischer Zeitungen (VÖZ) kritisierte den Entwurf als Rückschritt im Vergleich zu den EU-Vorgaben: „Mit dem Ergebnis der Verhandlungen zwischen EU und Republik 'konnte einiges an Boden gewonnen werden, allerdings wurden die Schritte mit dem ORF-Gesetz alle wieder rückgängig gemacht'. Vieles werde nun 'mit Fußangeln relativiert'“ (Käfer 2009c – Anm.: die Zitate stammen von VÖZ-Generalsekretär Gerald Grünberger). Konkret bemängelt wurde die fehlende Einschränkung der Online-Berichterstattung. VÖZ-Jurist Paul Pichler schloss aus der Regierungsentwurf, „dass wohl kaum ein Onlineangebot überhaupt zum Test, den die EU vorschreibt, antreten muss“ (ebd.), also das Online-Angebot des ORF unangetastet bleiben würde. Wir werden später sehen, dass dies im letztendlich beschlossenen Gesetz keineswegs der Fall war.

Der Kommunikationswissenschaftler Wolfgang Langenbacher kritisiert besonders die Kontrolle des ORF durch die Regulierungsbehörde KommAustria, deren Mitglieder auf Vorschlag der Bundesregierung bestellt werden¹³³: „Im Stiftungsrat – so unvollkommen er war – konnte die Opposition zumindest mitreden und zuweilen überraschende Bündnisse schließen. Das ist mit diesem Gesetz vorbei. Die Opposition ist abgeschafft“ (Langenbacher 2009). Da die KommAustria-Mitglieder außerdem JuristInnen sein müssten, markiere das Gesetz den „Beginn einer Ära des Juristenrundfunks“ (ebd.). Auch dieser Kritik wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren Rechnung getragen, wie wir später sehen werden.

Diese zwei Beispiele seien nur stellvertretend für die zahlreichen anderen Einwürfe genannt, die diese Phase des Gesetzesprozesses begleiteten¹³⁴. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die meisten gegen zu lockere Einschränkungen im Online- oder Werbebereich richteten

133 Im Gegensatz zum ersten Entwurf der SPÖ war die Regulierungsbehörde mittlerweile formal zwar weisungsfrei gestellt worden, für Langenbacher wegen der bestehenden informellen Unabhängigkeit aber nicht mehr als „eine Lachnummer“ (Langenbacher 2009).

134 Für weitere Beispiele vgl. Käfer 2009d, Käfer 2010b sowie zusammenfassend Wallöfner 2009c. Eine gesamte Liste der Stellungnahmen an das Parlament findet sich außerdem unter http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00115/pmh.shtml (Stand: Juni 2010).

(kommerzielle Medien) oder gegen die Gefahr des Regierungseinflusses (Wissenschaft, ORF-Stiftungsrat).

Nach dieser Phase der verschiedenen Einwürfe trat schließlich immer mehr die Diskussion zwischen ÖVP und SPÖ in den Mittelpunkt, das öffentliche Interesse flaute ab (vgl. ebd.). Bereits im Dezember 2009 endete die offizielle Begutachtungsphase (vgl. Wallöfner 2009c), im Jänner 2010 sollte das Gesetz den Ministerrat passieren und bald darauf beschlossen werden (vgl. DiePresse.com 2010a). Doch im letzten Moment verweigerte die ÖVP ihre Zustimmung, offiziell sollte noch mal über eine größere Rolle der Regulierungsbehörde bei der Kontrolle des ORF gesprochen werden sowie eine Veränderung der ORF-Gremien (vgl. Wallöfner 2010b). Gleichzeitig fiel in diese Phase auch die Publikumsratswahl – bei der sechs KandidatInnen per Fax [sic!] von den GebührenzahlerInnen gewählt werden konnten – und die überraschenderweise die ÖVP mit fünf ihrer KandidatInnen für sich entscheiden konnte. Dies alles verschärfte auch den Konflikt zwischen beiden Parteien um den Einfluss auf den ORF und verzögerte die Verhandlungen über das neue Gesetz weiter (vgl. DiePresse.com 2010b). Im Zentrum des innerkoalitionären Konfliktes stand dabei auch weiterhin die Frage der Finanzkontrolle (hier sprach sich die ÖVP für eine Prüfungskompetenz der Regulierungsbehörde für die Sparpläne des ORF aus) sowie die Frage ob dem ORF eingeschränkt regionale Werbung erlaubt sein sollte (hier stellte sich die ÖVP – wie die Zeitungsverleger – gegen diese Pläne) (vgl. DiePresse.com 2010c).

Ende Februar 2010 konnte die Regierung schließlich eine Einigung verkünden. In der Frage der Regulierungsbehörde hatte sich die ÖVP (vorläufig) durchgesetzt, die Regulierungsbehörde (bzw. eine von ihr bestellte Prüfungskommission) bekam Finanzkontrollrechte, die Werbeeinnahmen aus Online-Werbung wurden auf zwei Prozent der Gebühreneinnahmen beschränkt (vgl. Wallöfner 2010c sowie Fidler 2010a).

Damit trat der Gesetzesentwurf in die parlamentarische und damit letzte Phase des Konfliktes ein.

8.2.2.1 Zusammenfassung Phase II

Deutlich wurde in dieser Phase der weitere Einfluss verschiedener Akteure auf den Prozess, der allerdings im Laufe der Zeit zurücktrat gegenüber dem Konflikt zwischen SPÖ und ÖVP. Der große Rahmen, den das EU-Verfahren vorgegeben hatte, wurde auch hier nicht zum Gegenstand der Debatte¹³⁵ vielmehr wurde die genaue Positionierung innerhalb dessen verhandelt. Festgeschrieben war mit dem Ende dieser Phase noch nichts, es sollte noch zu zahlreichen Änderungen kommen.

8.2.3 Phase III des Konflikts: Letzte Verhandlungen und Beschluss (Mai 2010-Juni 2010)

In Phase III spielte besonders die Diskussion zwischen Opposition und Regierung eine Rolle, aber

135 Für die einzige Ausnahme vgl. Langenbacher 2009.

auch die zwischen ORF und VÖZ. Generell lässt sich dieser abschließende Teil des Konfliktes als *parlamentarische Phase* (mit der Ausnahme der außerparlamentarischen ORF-VÖZ Verhandlungen) bezeichnen.

Inhaltlich waren es vor allem zwei Punkte, die in dieser Phase des Konfliktes umstritten waren. Erstens die bereits angesprochene Rolle der neuen Regulierungsbehörde sowie zweitens die Frage der Online-Aktivitäten des ORF. Während die erste Frage hauptsächlich zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien verhandelt wurde¹³⁶ waren mit der Klärung der zweiten Frage vor allem der ORF und der VÖZ befasst.

Bezüglich des ersten Punktes verknüpfte die ÖVP ihre Zustimmung zu den 160 Millionen Euro Gebührenrefundierung an den ORF weiterhin mit der Budget-Prüfungskompetenz der Regulierungsbehörde. Als verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Pläne geäußert wurden, meinte ÖVP-Verfassungssprecher Molterer: „Wenn es wirklich solche verfassungsrechtlichen Bedenken gibt, dann ist es ganz einfach: Dann gibt es keine 160 Millionen Euro“ (Leitenmüller-Wallöfner 2010).

Nachdem sich schließlich die Oppositionsparteien gegen die Prüfungskompetenz der Medienbehörde ausgesprochen hatten (vgl. Wallöfner 2010d), und auch der Stiftungsrat dagegen protestiert hatte seine Kontrollkompetenz zu verlieren, gleichzeitig aber weiter die Haftung übernehmen zu müssen (vgl. Käfer 2010c), wurde ein Kompromissvorschlag in einem Abänderungsantrag formuliert, den alle fünf Parlamentsparteien unterstützten und der der Medienbehörde lediglich ein unverbindliches Stellungnahmenrecht zusprach¹³⁷. Damit war die Frage nach den Kompetenzen der Medienbehörde vorerst geklärt, nun stand noch die Frage nach den Onlineaktivitäten des ORF im Raum.

Hier wurden die Verhandlungen interessanterweise nicht auf parlamentarischer Ebene geführt, sondern direkt zwischen den betroffenen Akteuren: ORF und VÖZ (die mit den Online-Angeboten ihrer Zeitungen in direkter Konkurrenz zu den ORF-Seiten stehen). Auch dieser Streitpunkt konnte schließlich geklärt werden, wie genau werden wir im nächsten Teil sehen. Kurz zusammengefasst: Die Beschränkung der Einnahmen aus Online-Werbung wurde etwas gelockert, gleichzeitig wurde die Online-Berichterstattung des ORF aber strengen Regeln unterworfen (vgl. DiePresse.com 2010e).

136 Zur Schaffung einer weisungsfreien Regulierungsbehörde war eine geringfügige Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes (Art. 20 Abs. 2) erforderlich, weshalb das Gesetzespaket durch eine parlamentarische 2/3 Mehrheit beschlossen werden musste. Dadurch ergab sich erst die Notwendigkeit der Diskussion mit der Opposition, weil die Regierung für die nötige 2/3 Mehrheit auf die Zustimmung zumindest einer Oppositionspartei angewiesen war.

137 Ich möchte hier, wie bereits gesagt, nicht auf das parlamentarische Prozedere im Detail eingehen, sondern lediglich einen Überblick geben. Bei weiterem Interesse finden sich alle Materialien dazu auf der Seite des Parlaments unter http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00611/pmh.shtml (Stand: Juni 2010).

Damit waren nun die beiden letzten Hürden genommen, doch die beiden Oppositionsparteien BZÖ und Grüne verweigerten schlussendlich ihre Zustimmung zu dem geplanten Gesetz. Die Grünen aus Protest gegen die Einschränkungen im Online-Bereich, die auch die Abschaltung von *futurezone.orf.at* vorsahen – der ORF-Seite über Informationstechnologie und Datenschutz. Das BZÖ wollte nach anfänglicher Zustimmung dem ORF nun doch nicht die 160 Millionen Euro aus Refundierung der Gebührenbefreiung zukommen lassen (vgl. Wallöfner 2010e).

Schlussendlich wurde das Gesetzespaket mit Zustimmung der FPÖ, und der damit notwendigen 2/3 Mehrheit, am 17. Juni 2010 im Nationalrat beschlossen (vgl. Österreichisches Parlament 2010a) und am 1. Juli 2010 vom Bundesrat bestätigt (vgl. Österreichisches Parlament 2010d).

8.2.3.1 Zusammenfassung Phase III

Die wesentlichen Punkte des beschlossenen Gesetzes sowie ihr Zustandekommen werden im nächsten Kapitel ausführlich besprochen werden. Hier deshalb nur eine kurze Zusammenfassung und Charakterisierung der letzten Phase des Gesetzgebungsprozesses.

Diese Phase lief schon im Parlament ab, war dementsprechend gekennzeichnet durch die Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition. Spannend ist allerdings auch die Tatsache, dass dabei bewusst eine bedeutende Streitfrage – nämlich Online-Angebote und Online-Werbung – aus diesem parlamentarischen Prozess herausgenommen wurden und die Entscheidung darüber dem ORF und VÖZ überlassen wurde. Der Kompromiss, der zwischen diesen beiden Akteuren ausgehandelt wurde, wurde schließlich einfach übernommen und in Gesetzesform gegossen.

8.3 Mit Public Value zur Gegenhegemonie? – Zur Rolle des Public Value Konzepts im Konflikt um das ORF-Gesetz

Bei der bisherigen Beschreibung des Konfliktes sind wir noch kaum auf das Public Value Konzept gestoßen. Die Rolle, die es im Konflikt gespielt hat, soll gesondert in diesem Teil untersucht werden, ebenso die Frage, ob es damit gelungen ist, ein gegenhegemoniales Projekt aufzubauen.

8.3.1 Die Rolle von Public Value im Konflikt um das ORF-Gesetz

Es ist kein Zufall, dass wir bislang im Konflikt kaum auf das Public Value Konzept zu sprechen gekommen sind, denn oberflächlich betrachtet spielt es keine große Rolle, der Begriff wird nur selten genannt¹³⁸.

Aber – so eine These dieser Arbeit – auch wenn dies vordergründig richtig sein mag, so spielt das Konzept im Hintergrund natürlich eine große Rolle.

¹³⁸ Ausnahmen bilden selbstverständlich die Interventionen des ORF-Public Value Kompetenzzentrum (vgl. Unterberger 2009a, 2009b), die allerdings nicht ins Zentrum des Konfliktes vordringen.

Allerdings gilt es dies zu konkretisieren, denn das Konzept besitzt ja selbst eine postneoliberale Widersprüchlichkeit. Dementsprechend soll in diesem Teil untersucht werden welche Aspekte des Konzeptes wie eine Rolle spielen. Dabei lassen sich der bereits erfolgten Analyse des Public Value Konzeptes (vgl. S. 79) folgend zwei Ebenen erkennen.

Zum Einen versucht der ORF seine Position zu stärken, und seine eigene Bedeutsamkeit zu argumentieren. Dies lief hauptsächlich über Aktivitäten des ORF-Public Value Kompetenzzentrum und erreichte seinen ersten Höhepunkt mit dem ersten Public Value Bericht, der Ende 2008 präsentiert wurde (vgl. S. 76). Beispielhaft, welche Rolle diese Strategie im Konflikt um das neue ORF-Gesetz allerdings spielt – oder besser gesagt *nicht* spielt – ist der darauf folgende Bericht für die Jahre 2009/2010 der in Form einer Internetseite veröffentlicht wurde. Die Seite ging Anfang Juni online, also noch vor dem Beschluss des Gesetzes und in der Phase der letzten Verhandlungen, als insbesondere über die Online-Aktivitäten des ORF diskutiert wurde. Doch wurde keinerlei Verbindung zum Konflikt hergestellt, die Argumentation des Berichtes – der auch zahlreiche Beispiele aus dem Bereich der Online-Aktivitäten enthält – wurde nicht in diese Debatte mit dem VÖZ hineingenommen. Damit offenbart sich der symptomatische Umgang des ORF mit dem Public Value Konzept. Es ist in diesem Sinne wirklich als „Worthülse“ zu verstehen, aber nicht in dem Sinne, wie der Vorwurf oft geäußert wird (vgl. Käfer 2010a), nämlich als würde der Begriff als reines PR-Konzept verwendet werden, den Worten keine Taten folgen. Dass im Anschluss an das Public Value Konzept sehr wohl Taten gesetzt wurden, wurde bereits gezeigt (vgl. S. 76). Vielmehr ist es genau umgekehrt: Zwar werden Taten und Bewusstseinsprozesse in Gang gesetzt, sowohl nach innen als nach außen. Aber in der eigentlichen Konfrontation, in der es der Legitimierung und Stärkung der eigenen Position am dringendsten bedürfte – und für die das Konzept ja eigentlich entwickelt wurde – wird fast nicht darauf zurückgegriffen. Vielmehr scheint man vonseiten der Geschäftsführung zu versuchen einen eher defensiven Kurs zu fahren, und dem Druck von Politik und kommerzieller Konkurrenz zumindest teilweise nachzugeben. Wir werden im übernächsten Teil sehen, welche verheerenden Auswirkungen für die Position des ORF und ein mögliches gegenhegemoniales Projekt diese Strategie hat.

Im Gegenzug dazu spielt die zweite Ebene des Public Value Konzeptes eine wesentlich größere Rolle im Konflikt. Diese Ebene wurde bereits gekennzeichnet durch ihre Kontinuität zu neoliberalen Denkmustern, steht für Eingrenzung und Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und materialisiert sich im Public Value Test (vgl. S. 79).

Die Bedeutung dieses Aspekts des Public Value Konzeptes zeigt sich sehr deutlich an zwei der wichtigsten Streitpunkte im Konflikt, der Kontrolle des ORF durch eine externe

Regulierungsbehörde sowie über die Internetaktivitäten des ORF.

Wie wir gesehen haben, war das Ziel des ORF-Gesetzes von Anfang an, den ORF unter die externe Kontrolle einer Regulierungsbehörde (KommAustria) zu stellen. Lediglich über die genaue Einrichtung der Kontrollbehörde (Zusammensetzung, Weisungsfreiheit) sowie der Reichweite der Kontrolle wurde debattiert. Damit im Zusammenhang steht auch die Forderung der EU, der öffentlich-rechtliche Auftrag sei weiter zu präzisieren, insbesondere was den Sport-Spartenkanal sowie die Onlineangebote betrifft (vgl. Österreichisches Parlament 2010b, 6).

All dies lässt sich zurückführen auf das Public Value Konzept wie es die BBC begonnen hatte zu entwickeln: „Public value should not be seen as a broad justification for what the BBC does but as a practical test that can be applied (...) to decide what it should do – and how well it does it“ (BBC 2004, 8).

In der Debatte um die Internetangebote des ORF, trat die Theorie des Marktversagens, wie sie auch Teilen des Public Value Konzeptes zugrunde liegt, in den Vordergrund. Und führte die Debatte damit genau in die Richtung, die bereits bei der Analyse des Public Value Konzeptes skizziert wurde (vgl. S. 68). Im Großen und Ganzen kann der Markt die Medienvielfalt gewährleisten (in diesem Fall die Onlineangebote der Printmedien), schafft also ausreichend Public Value. Für die öffentlich-rechtlichen Internetangebote ist in dieser Argumentation nur mehr eine kleine Nische vorgesehen, die streng begrenzt und damit auch kontrollierbar ist (vgl. die detaillierten Bestimmungen zum Online-Angebot im neuen ORF-Gesetz (§4e) auf die wir später noch zu sprechen kommen).

Am Augenscheinlichsten ist die Wichtigkeit des Public Value Konzeptes im Konflikt allerdings bei der Implementierung eines Public Value Tests¹³⁹ für alle *neuen* Angebote des ORF. Auch hier geht es um den Aspekt der Begrenzung und Kontrollierbarkeit, wie er im Public Value Konzept angelegt ist.

8.3.2 Noch mal zur neoliberalen Hegemonie im Konflikt

Nachdem nun der Verlauf des Konfliktes geschildert wurde, lassen sich die Erkenntnisse zur neoliberalen Hegemonie im Konflikt, die zu Beginn dieses Kapitels vor allem in Form der *Strukturierung* gefasst wurden, nochmals neu formulieren.

Die anfangs skizzierte Strukturierung hat sich auch bei der Analyse des Konfliktes deutlich gezeigt. Und zwar daran, dass sich ein Großteil des Konflikts nur mehr darum drehte, wie weitreichend die EU-Vorgaben umgesetzt werden müssen, oder allgemeiner: wie groß das Ausmaß der Kontrolle

¹³⁹ Im Gesetz wird von „Auftragsvorprüfung“ gesprochen. Da die Analogie Public Value Test in Großbritannien sowie dem Drei-Stufen-Test in Deutschland aber offensichtlich ist (und auch in den Erläuterungen zum Gesetz explizit hergestellt wird, vgl. Österreichisches Parlament 2010, 7) spreche ich der Einfachheit halber von „Public Value Test“.

oder der Beschränkung des ORF sein muss. Lediglich dieses *Ausmaß* war es, was schlussendlich noch zur Debatte stand.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass sich Hegemonie nicht automatisch herstellt und in Gesetze übersetzt. Vielmehr vollzieht sie sich über Konflikte, Verallgemeinerung von Interessen und Kompromissbildung. Mit Gramsci lässt sich dabei allerdings zeigen, dass – auch wenn es Kompromisse gibt – „solche Opfer und ein solcher Kompromiss nicht das Wesentliche betreffen können“ (Gramsci GH 7, 1567). Und so wurde auch nicht über das Wesentliche – die Frage nach gemeinwohlorientierten Medien, der Möglichkeit von Gesellschaft jenseits von Markt und Staat – diskutiert, sondern lediglich über das Ausmaß, in welchem die Kontrolle und Einhegung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stattfinden sollte. Am Ende des Konfliktes steht als Fundament der Hegemonie ein Konsens, der aber nicht verstanden werden soll als „harmonischer Interessenausgleich. Der Begriff ist vielmehr vor dem Hintergrund sozialer Kämpfe und sich im politischen Prozess artikulierender (und teilweise erst bildender) Interessen zu verstehen. Die relative Stilllegung oder Institutionalisierung von Kämpfen erfolgt über soziale (asymmetrische) Kompromisse, in denen die relevanten und artikulierten Interessen mehr oder weniger berücksichtigt werden“ (Brand 2005, 9).

In diesem Sinne hat sich die neoliberale Hegemonie und ihre Wirkmächtigkeit im Konflikt um ein neues ORF-Gesetz überdeutlich gezeigt. Bleibt nur mehr die Frage offen, wie es um die Chancen eines gegenhegemonialen Projektes bestellt ist.

8.3.3 Zum gegenhegemonialen Potenzial des Public Value Konzeptes

Nach dem bisher Gesagten ist es wohl nicht überraschend, wenn die Analyse zu folgendem Schluss kommt: *Es ist dem ORF im Konflikt um das neue ORF-Gesetz nicht gelungen, mit Hilfe des Public Value Konzeptes, Gegenhegemonie herzustellen.* Dieser abschließende Teil wird versuchen zu zeigen warum nicht und sich anschließend der Frage stellen, wie ein erfolgreiches gegenhegemoniales Projekt unter Zuhilfenahme des Public Value Konzeptes aussehen könnte.

Das größte Hindernis auf dem Weg zu einem gegenhegemonialen Projekt war der postneoliberale, widersprüchliche Charakter des Public Value Konzeptes selbst. Er wurde bereits ausführlich sowohl in der Theorie als auch in seinen praktischen Auswirkungen aufgezeigt. Ein gegenhegemoniales Projekt wäre demnach nur dann möglich gewesen, hätte es die Kontinuitäten zur neoliberalen Hegemonie kritisch reflektiert und gleichzeitig die Elemente des Bruches starkgemacht. Genau das ist aber nicht passiert. Die Elemente des Bruches blieben im Hintergrund, sozusagen eine intellektuelle Fingerübung für ein beschränktes Publikum, während jene der Kontinuität an

Bedeutung gewinnen. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass es den kommerziellen Medien gelang ihre Interessen anhand neoliberaler Denkmuster (wie eines populistischen Begriffs von *public interest*, vgl. 59) zu verallgemeinern, auch anhand des Public Value Konzeptes (vgl. Unterberger 2010, A11). Der ORF setzte dem wenig entgegen, und nutzte die Chance mit dem Public Value Konzept größere gesellschaftliche Fragen und Zusammenhänge in den Mittelpunkt zu stellen, nicht.

Wie bereits im Teil zur Public Value Theorie gezeigt werden konnte, hat diese Verschiebung – weg von einer Theorie, die nach dem gesellschaftlichen Nutzen öffentlicher Institutionen fragt, hin zu einem Konzept zur Beschränkung und Überprüfung ebendieser – erst bei der BBC eingesetzt. Dem ORF wäre mit der ursprünglichen Public Value Theorie also grundsätzlich ein Instrument zur Verfügung gestanden das Feld der Auseinandersetzung zu öffnen und zu verbreitern, Elemente der hegemonialen Strukturierung zu benennen und zur Diskussion zu stellen. Stattdessen blieb der Rahmen unangetastet und wurde vonseiten des ORF kaum hinterfragt.

Natürlich kann man aber auch nicht nur dem ORF die Verantwortung für diese Entwicklung geben. Denn wichtige Akteure wie „zivilgesellschaftliche“ Initiativen oder WissenschaftlerInnen haben sich zu wenig in den Konflikt eingeschaltet. Das anfängliche Engagement der Initiativen im Frühjahr 2009 fand rasch ein Ende (besonders die „Plattform Zivilgesellschaft“ scheint über eine Pressekonferenz nicht hinausgekommen zu sein), zurück blieb bald eine „ermüdete Öffentlichkeit“ (Bergmann 2010).

Interessanterweise scheint der Leiter des ORF-Public Value Kompetenzzentrum, Klaus Unterberger, diese Einschätzung im Großen und Ganzen zu teilen: „Ich hoffe, dass Public Value dazu führt, eine große Fragestellung, auch gesamtgesellschaftlich, zu thematisieren. Nämlich: Wem nützen Medien?“ (Unterberger 2010, A9). Allerdings habe das Public Value Konzept dem ORF im Konflikt „nicht in dem Ausmaß wie ich es mir wünschen würde“ (ebd., 10) genützt. Gleichzeitig sieht er die Gefahr, „die darin besteht, letztendlich den gemeinwirtschaftlichen Sektor immer stärker und restriktiver zu regulieren und auch zu kontrollieren“ (ebd., A5). Das heißt, hier scheint es Strömungen im ORF zu geben, die eine andere Sicht vertreten und die Fehler der bisherigen Strategie benennen. Diese Strömung konnte sich aber bislang innerhalb des ORF scheinbar (noch) nicht durchsetzen.

Ist damit das Public Value Konzept für ein gegenhegemoniales Projekt zu verwerfen und als harmlos und zu sehr von neoliberalen Elementen durchdrungen zu bewerten? Folgende Gründe sprechen dagegen und könnten Möglichkeiten eröffnen.

Zum einen ist für ein erfolgsversprechendes gegenhegemoniales Projekt eine Krise des bestehenden Systems bedeutsam. Diese scheint mit der (zumindest teilweisen) Krise des Neoliberalismus gegeben, erst sie verschafft alternativen Deutungsformen Luft. Ein Rückgriff auf das Public Value Konzept müsste sich allerdings dessen postneoliberalen Charakters bewusst machen und Elemente der neoliberalen Kontinuität benennen. Zu stärken wären Elemente des Bruchs, hier müsste ein verstärkter Rückgriff auf die „Original“-Theorie von Mark H. Moore erfolgen, da vieles in der Überarbeitung durch die BBC bereits verschüttet oder auf einen anderen Weg gebracht wurde. Mit Moore lässt sich die gesamtgesellschaftliche Frage nach dem Nutzen öffentlicher Institutionen stellen, in diesem Fall von Medien, stellen. Daran anknüpfend könnten Gefahren der Verwertungslogik, die über Prozesse der Kommodifizierung immer wirkmächtiger wird, aufgezeigt und ein möglicher Gegenentwurf angedeutet werden. Besonders wichtig wäre es hier, nicht mit einer Theorie des Marktversagens zu argumentieren (die bereits bei Moore teilweise angelegt ist), sondern das Prinzip des Marktes und des Tausches selbst einer Kritik zu unterziehen. Das Prinzip einer gemeinsamen gesellschaftlichen Organisation jenseits von Markt und Staat könnte mit der Public Value Theorie als Startpunkt weiter entwickelt werden, und gemeinwohlorientierten Organisationen in Konflikten das nötige Selbstvertrauen verschaffen, um die Defensive zu verlassen.

Voraussetzung dafür ist aber, dass die Public Value Theorie nicht als Selbstlegitimation der eigenen Interessen verstanden wird, sondern als Diskussionsanregung über gesamtgesellschaftliche Fragen. Dementsprechend müssten auch andere Teile der Gesellschaft eingebunden werden, was im Fall des Konflikts ums ORF-Gesetz verabsäumt wurde.

9. Resultat des Konfliktes – Das neue ORF-Gesetz

Im Laufe der Arbeit wurden die Formulierungen „Konflikt um den ORF“ und „Konflikt um das ORF-Gesetz“ weitgehend synonym verwendet. Die Bedeutung der beiden Formulierungen ist aber nicht identisch. Vielmehr ist der Konflikt um den ORF breiter und vielfältiger und lässt sich nicht auf das neue ORF-Gesetz¹⁴⁰ reduzieren. Allerdings dient der Konflikt um das Gesetz als augenscheinliche Illustration für den umfassenderen Konflikt um den ORF.

140 Beim am 17.06.2010 verabschiedeten Gesetz handelt es sich in Wirklichkeit um ein ganzes Gesetzespaket, bestehend aus: Bundes-Verfassungsgesetz, KommAustria-Gesetz, Telekommunikationsgesetz 2003, Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, ORF- Gesetz, Privatfernsehgesetz, Privatradiogesetz und Fernseh-Exklusivrechtgesetz .

Diese Arbeit beschränkt sich auf die Gesetzesänderungen, die sich auf den ORF beziehen, im Wesentlichen also auf das ORF-Gesetz. Aber auch Teile des KommAustria-Gesetzes spielen eine Rolle, nämlich da wo es um die Kontrolle des ORF geht.

Für einen Überblick über alle für den ORF relevanten Rechtsgrundlagen vgl. Neumüller 2010, 32ff.

Wie bereits im Methoden-Teil erwähnt (vgl. S. 50) wird in dieser Arbeit ein Gesetz als (vorläufiges) Endergebnis eines Konfliktes betrachtet, als Festschreibung von Kräfteverhältnissen. Diese Festschreibung hat als Gesetz Bestand und beeinflusst zukünftige Konflikte maßgeblich. Dabei werden mit dem Gesetz zwar bestimmte Wege vorgegeben, das konkrete Resultat der Umsetzung des Gesetzes ist aber zu einem gewissen Grad offen, wie wir sehen werden.

Im Sinne der Hegemonietheorie lässt sich an das Gesetz nun die Frage herantragen, welche Interessen im Gesetz verallgemeinert wurden, und sich darin eingeschrieben haben. Das nun folgende Kapitel wird das versuchen, indem zuerst die Gesetzesänderungen vorgestellt werden, um diese danach im oben beschriebenen Sinne zu interpretieren.

9.1 Die wichtigsten Änderungen im neuen ORF-Gesetz

Wie im Vorblatt zum Gesetzespaket ausgeführt ist, wurde das ORF-Gesetz anhand zweier genereller Aspekte überarbeitet. Zum einen um die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste¹⁴¹ umzusetzen, zum anderen um die Anforderungen, die sich aus dem abgeschlossenen Beihilfeverfahren ergaben, einzuarbeiten (vgl. Österreichisches Parlament 2010b, 4ff). Dabei werden folgende Änderungen genannt (vgl. ebd., 5ff): *Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags des ORF, Einführung einer Auftragsvorprüfung, Sicherstellung der Vermeidung von Überkompensationen, Regelungen zur Sicherung des wettbewerbskonformen Verhaltens des ORF sowie Gleichstellung von Frauen und Männern*. Damit ist der vorgegebene Rahmen nochmals konkret benannt, innerhalb dessen sich das neue ORF-Gesetz bewegen muss.

9.1.1 Gebührenrefundierung

Die wichtigste Änderung, die auch den breitesten Platz in der öffentlichen Berichterstattung einnahm, war die geplante Gebührenrefundierung an den ORF. Wie bereits erwähnt war es eine langjährige Forderung des ORF, dass ihm Verluste aus Gebührenbefreiung (Befreiung von RundfunkteilnehmerInnen aus sozialen Gründen von den Gebühren) vom Staat ersetzt werden sollten. Diese Forderung wurde im Gesetz aufgenommen, allerdings nur in beschränkter Form: „Die Abgeltung darf den tatsächlichen durch die Befreiungen entstandenen Entfall an Einnahmen aus Programmengelt nicht übersteigen, jedenfalls aber in den Jahren 2010 und 2011 nicht mehr als jeweils 50 Mio Euro und in den Jahren 2012 und 2013 nicht mehr als jeweils 30 Mio Euro betragen“ (Österreichisches Parlament 2010c, ORF-G §31 Abs 11). Das bedeutet, die Refundierung wurde auf vier Jahre beschränkt und gleichzeitig auf insgesamt 160 Millionen Euro begrenzt. Weiters wurde diese Refundierung an folgende Bedingungen gebunden: „a. Fortbestand des Film-

141 Richtlinie 89/552/EWG idF 2007/65/ vom 11. Dezember 2007 (vgl. Europäische Kommission 2010).

Fernsehabskommens und Erfüllung der daraus resultierenden Verpflichtungen durch den Österreichischen Rundfunk und b. Fortbestand des Radiosymphonieorchesters und c. kontinuierlicher Ausbau des Anteils der österreichspezifischen Fernsehfilme, -serien und -dokumentationen sowie der Kindersendungen in Form von Eigen-, Ko- und Auftragsproduktionen des Österreichischen Rundfunks am Gesamtprogramm und d. Erhöhung des Anteils barrierefrei zugänglicher Sendungen“ (ebd., ORF-G §31 Abs 11). Darüber hinaus wurde diese Zusage noch an das Betreiben zweier Spartenkanäle (Sport, Information/Kultur) gebunden (vgl. ebd., ORF-G §31 Abs 12) sowie an die Verpflichtung Personal- und Sachkosten zu senken (vgl. ebd., ORF-G §31 Abs 13).

Die Einhaltung dieser Vorgaben soll die Regulierungsbehörde vornehmen, um bei Nichterfüllung die Gelder aus der Gebührenrefundierung per Bescheid zurückzufordern (vgl. ebd., ORF-G §31 Abs 14f).

9.1.2 Regulierungsbehörde Neu¹⁴²

Die österreichische Regulierungsbehörde KommAustria wurde mit der Gesetzesänderung umgebaut und erhielt eine neue Aufgabe: „Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über den Österreichischen Rundfunk und seine Tochtergesellschaften sowie Führen von Verwaltungsstrafverfahren nach Maßgabe des ORF-Gesetzes“ (ebd., KommAustria-G §2 Abs 1).

Zusammengesetzt ist sie nun aus fünf Mitgliedern, die für sechs Jahre vom Bundespräsidenten – auf Vorschlag der Bundesregierung und im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates – bestellt werden (vgl. ebd., KommAustria-G §3). Die Mitglieder müssen ein rechts- oder staatswissenschaftliches Studium abgeschlossen haben und über fünf Jahre juristische Berufserfahrung verfügen. Außerdem gelten bestimmte Unvereinbarkeitsregeln, die Mitglieder dürfen nicht politisch aktiv oder in einem Naheverhältnis zu einem Rundfunkunternehmen stehen (vgl. ebd., KommAustria-G §4). Gemäß §6 sind die Mitglieder „in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden“ (ebd., KommAustria-G §6 Abs 1).

Zur Rechtsaufsicht der KommAustria (vgl. ebd., ORF-G §36) gehört auch das Recht auf „Abschöpfung von Einnahmen aus Programmentgelt“ (ebd., ORF-G § 38a Abs 1), wenn Gebühreneinnahmen nicht für öffentlich-rechtliche Kernaufgaben verwendet werden, die Gebühren unzulässig erhöht wurden oder die erlaubte Sonderrücklage überschritten wurde (vgl. ebd., §38a Abs 1).

Zu den zwei wichtigsten neuen Kontrollfunktionen zählen aber die folgenden zwei Punkte.

142 Die hier beschriebenen Änderungen betreffen das KommAustria-Gesetz.

9.1.3 Public Value Test – Angebotskonzepte und Auftragsvoprüfung

Mit dem neuen ORF-Gesetz wurde unter der Bezeichnung *Auftragsvoprüfung* ein Public Value Test implementiert. Dieser muss für alle *neuen* Angebote durchgeführt werden (vgl. ebd., ORF-G §6 Abs 1). Das dafür vorgesehene Verfahren läuft dabei folgendermaßen ab (vgl. ebd., ORF-G § 6a Abs 1ff): Der ORF muss ein detailliertes Konzept über das neue Angebot erstellen und dieses sechs Wochen zur Diskussion stellen (das Recht auf Stellungnahme haben neben Wirtschaftskammer und Bundesarbeiterkammer „alle vom geplanten Angebot Betroffenen“ (ebd., ORF-G §6a, Abs 2).

Angebotskonzepte dienen – wie es in den Erläuterungen zum entsprechenden §5a heißt – dazu, „der Regulierungsbehörde einen umfassenden Überblick über alle wesentlichen Aspekte des Programms oder Angebots zu geben“ (Österreichisches Parlament 2010b, 36).

Danach wird das (eventuell abgeänderte) Konzept an die Regulierungsbehörde gesendet, die das Konzept genehmigen muss. Dabei hat sie sich – ähnlich dem Public Value Test in Großbritannien – auf zwei Aspekte zu konzentrieren: Zum einen, ob das geplante Angebot zur Erbringung des öffentlich-rechtlichen Auftrags beiträgt, zum Anderen auf die möglichen Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation. Den ersten Aspekt untersucht ein Beirat der Regulierungsbehörde, der aus fünf Mitgliedern besteht, die von der Bundesregierung für fünf Jahre bestellt werden und ExpertInnen im Bereich „Bereich des Medienrechts, der Medienwissenschaften oder der Wirtschaftswissenschaften“ (Österreichisches Parlament 2010c, ORF-G §6c Abs 1) sein müssen. Den zweiten Aspekt untersucht die Bundeswettbewerbsbehörde.

In Anbetracht dieser beiden Aspekte hat die Regulierungsbehörde das Angebot zu genehmigen, wenn „zu erwarten ist, dass das neue Angebot zur Erfüllung der sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnisse der österreichischen Bevölkerung und zur wirksamen Erbringung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags, insbesondere zur Erreichung der in § 4 Abs. 1 und 5a genannten Ziele, beiträgt und 2. nicht zu erwarten ist, dass das neue Angebot negative Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation auf dem jeweils für das Angebot relevanten Markt und auf die Angebotsvielfalt für Seher, Hörer und Nutzer haben wird, die im Vergleich zu dem durch das neue Angebot bewirkten Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags unverhältnismäßig sind“ (ebd., ORF-G §6b Abs 1).

9.1.4 Qualitätssicherung

„Der Generaldirektor hat ein Qualitätssicherungssystem zu erstellen, das (...) Kriterien und Verfahren zur Sicherstellung der Erfüllung des gemäß § 4 erteilten öffentlich-rechtlichen Kernauftrages definiert“ (ebd., ORF-G §4a Abs 1). Bei der Genehmigung dieses Qualitätssicherungssystems ist der/die GeneraldirektorIn auf die Genehmigung durch den

Stiftungsrat angewiesen (vgl. ebd., ORF-G §4a Abs 2). Zusätzlich wird es regelmäßig sowie – bei Beschwerden – anlassbezogen durch die Regulierungsbehörde auf seine Tauglichkeit im obigen Sinne überprüft (vgl. ebd., ORF-G §4a Abs 8).

Konkret muss das Qualitätssicherungssystem die Ausgewogenheit des Programmes (vgl. ebd., ORF-G §4 Abs 1-3) überprüfen, sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht aber auch andere Vorgaben des Programmauftrags wie Unverwechselbarkeit, hauptsächlich anspruchsvolle Sendungsgestaltung im Hauptabendprogramm sowie die hohe Qualität in den Bereichen Information, Kultur und Wissenschaft (vgl. ebd., ORF-G §4a Abs 3-4). Zusätzlich ist auf die Zufriedenheit des Publikums zu achten, und zwar mittels „Publikumsmonitoring auch unter Beiziehung externer Fachexperten“ (ebd., ORF-G §4a Abs 5) sowie repräsentativer Umfragen und Studien.

Das Qualitätssicherungssystem muss der ORF auch in seinem Jahresbericht darstellen, der nun nicht nur – wie bisher – an die beiden Kammern des Parlaments geschickt werden muss, sondern auch an die Regulierungsbehörde (vgl. ebd., ORF-G §7).

9.1.5 Online-Aktivitäten des ORF

Viele der wesentlichen Änderungen zu den Online-Aktivitäten wurden erst in letzter Minute in das neue ORF-Gesetz aufgenommen. Die schließlich erzielte Einigung zwischen ORF und VÖZ fand ihren Weg ins Gesetz schließlich durch einen Abänderungsantrag, der von SPÖ, ÖVP und FPÖ eingebracht wurde (vgl. Cap et al. 2010).

Grundsätzlich wird zu Beginn festgehalten: „Der Österreichische Rundfunk hat zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags (§ 4) auch ein Online-Angebot bereitzustellen, das insbesondere sendungsbegleitende und in direktem Zusammenhang mit seinen Rundfunkprogrammen stehende Inhalte zu umfassen hat“ (ebd., ORF-G §4e Abs 1). Danach folgen die konkreten Einschränkungen. Es müsse sich um „Überblicksberichterstattung“ (ebd., ORF-G §4e Abs 2) zu tagesaktuellen Geschehnissen handeln; die „Berichterstattung darf nicht vertiefend und in ihrer Gesamtaufmachung und -gestaltung nicht mit dem Online-Angebot von Tages- oder Wochenzeitungen oder Monatszeitschriften vergleichbar sein und kein Nachrichtenarchiv umfassen“ (ebd., ORF-G §4e Abs 2). Die regionale Berichterstattung wird auf 80 Meldungen pro Bundesland und Woche beschränkt, „[e]ine umfassende lokale Berichterstattung ist unzulässig“ (ebd., ORF-G §4e Abs 2).

Das Angebot muss sendungsbegleitend sein, d.h. vom ORF darf „kein von der Begleitung der konkreten Hörfunk- oder Fernsehsendungen losgelöstes, vertiefendes Angebot in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Chronik, Kultur und Wissenschaft (einschließlich Technologie), Sport, Mode-

und Gesellschaftsberichterstattung bereitgestellt werden“ (ebd., ORF-G §4e Abs 3). Dies betrifft, wie an anderer Stelle explizit aufgeführt, konkret das IT-Magazin <http://futurezone.orf.at> sowie die Lifestyle-Plattform <http://oe3.orf.at/instyle> die mit Inkrafttreten des Gesetzes (1. Oktober 2010) eingestellt werden müssen (vgl. ebd., ORF-G §50 Abs 3).

Ebenso unzulässig sind Spiele und Unterhaltungsangebote (sofern kein Sendungs- oder Angebotsbezug, vgl. ebd., ORF-G §4f Abs 2 Z 15), eigens für mobile Endgeräte gestaltete Angebote (vgl. ebd., §4f Abs 2 Z 28) und „soziale Netzwerke sowie Verlinkungen zu und sonstige Kooperationen mit diesen, ausgenommen im Zusammenhang mit der eigenen tagesaktuellen Online-Überblicksberichterstattung“ (ebd., ORF-G §4f Abs 2 Z 25).

Eingeschränkt erlaubt sind Foren in den BenutzerInnen Kommentare schreiben können, die Registrierung der NutzerInnen hat allerdings unter Nennung von Vor- und Nachnamen sowie Wohnadresse zu erfolgen (ebd., ORF-G §4f Abs 2 Z 23).

Was die Online-Werbung betrifft, so wurde die im ersten Entwurf enthaltene Beschränkung der Online-Werbeeinnahmen auf 2% der Gebühreneinnahmen aufgelockert. Nun gilt eine Grenze von 3% bis 2013, 4% bis 2016 und danach 5% (vgl. ebd., ORF-G §18).

9.1.6 Sonstige Änderungen

Ein weiterer strittiger Punkt war die vom ORF geforderte Erlaubnis von eingeschränkter Regionalwerbung. Insbesondere die Regionalzeitungen fürchteten hier Werbeverluste (vgl. Fidler 2010b).

Im neuen Gesetz wurde dem ORF Regionalwerbung in sehr eingeschränkter Form erlaubt: beschränkt auf 150 Sekunden täglich pro Bundesland und nur für gewisse Veranstaltungen und Kampagnen (vgl. ebd., ORF-G §14 Abs 5a). Auch der Kreis der Auftraggeber ist eng auf öffentliche und gemeinnützige begrenzt, und als letzte Anforderung für Regionalwerbung gilt auch noch folgende: „Die Werbung darf darüber hinaus vom Österreichischen Rundfunk nur dann ausgestrahlt werden, wenn der Auftraggeber nachweist, dass er für den Gegenstand der Werbung auch kommerzielle Kommunikation im zumindest gleichen Ausmaß bei anderen, zu Rundfunk komplementären Medienunternehmen in Auftrag gegeben hat oder geben wird“ (ebd., ORF-G §14 Abs 5a).

Eine weitere wichtige Änderung, die mit dem neuen ORF-Gesetz eingeführt wurde, aber nur wenig Erwähnung in der öffentlichen Berichterstattung fand, waren die umfassenden neuen Bestimmungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Ziel dieser Änderung war Frauenanteil im ORF zu erhöhen, auf zumindest 45% (vgl. ebd., ORF- §30a). Dazu wurden im neuen Gesetz

detaillierte Institutionen und Verfahren eingerichtet, wie z.B. die Bevorzugung von Frauen bei gleichwertiger Qualifikation (vgl. ebd., ORF-G §30c).

9.2 Interpretation des neuen ORF-Gesetzes

Die Frage, die sich nach diesem Überblick über die wichtigsten Änderungen, und in Anbetracht des vorangegangenen Kapitels natürlich stellt, ist:

- Welche Akteure haben sich mit ihren Interessen im Konflikt schlussendlich durchgesetzt?
Welche Interessen und Positionen finden sich im Gesetz wieder?

Darum soll es nun im zweiten Teil dieses Kapitels gehen. Ebenso aber auch um die Frage, welche Rolle das Public Value Konzept im neuen Gesetz spielt und wie dies alles in Anbetracht einer neoliberalen Hegemonie zu bewerten ist.

9.2.1 Zur Durchsetzung von Interessen im neuen ORF-Gesetz

In Anbetracht der schwierigen Ausgangsposition, stellt sich das neue ORF-Gesetz auf den ersten Blick als grundsätzlicher Erfolg für den ORF dar. So scheint das auch ORF-Generaldirektor Alexander Wrabetz zu sehen: „Unsere Rahmenbedingungen für die Verfahren auf EU und nationaler Ebene waren angesichts des gegen den ORF gerichteten sehr großen Interessendrucks der Verleger, der Privatsender und Teilen der Politik noch nie so ungünstig, und dennoch ist das jetzt als Endergebnis auf dem Tisch liegende Ergebnis mehr als überraschend gut“ (DerStandard.at 2010a).

Für diese Sichtweise sprechen die folgenden Punkte: Zuallererst natürlich die Erfüllung einer zentralen Forderung des ORF, der Refundierung des Geldes aus Gebührenbefreiung (160 Millionen Euro verteilt auf die nächsten vier Jahre). Zum Anderen die im Laufe der Verhandlungen noch angehobene Grenze für die Einnahmen aus Online-Werbung sowie die (wenn auch sehr beschränkte) Erlaubnis von Regionalwerbung. Ebenso die Tatsache, dass der Public Value Test nur auf neue Angebote angewendet wird und mit dem neuen ORF-Gesetz das EU-Beihilfeverfahren nun endgültig abgeschlossen ist. erinnert man sich zurück an die Ausgangssituation, bei der auch die Ablösung von Generaldirektor Wrabetz durch das neue Gesetz im Raum stand, so spricht einiges für einen Erfolg des ORF und seines Generaldirektors.

Dies alles wird aber relativiert durch einige andere Punkte, in denen sich der ORF offensichtlich nicht in der von ihm gewünschten Weise durchsetzen konnte. Die bereits genannte Refundierung der Gebührenbefreiungsgelder ist befristet auf vier Jahre und – wie wir gesehen haben – gebunden an zahlreiche Bedingungen. Bei den Online-Angeboten kam es zu massiven Einschränkungen durch

das neue Gesetz, die die Berichterstattung auf Überblicksartigkeit beschränken¹⁴³. Zwar muss das *bestehende* Online-Angebot keine Auftragsvorprüfung (Public Value Test) durchlaufen, es muss allerdings ein Angebotskonzept dafür erstellt werden (vgl. Österreichisches Parlament 2010c, ORF-G §4e Abs 5), was einem „Mini Public Value Test“ (vgl. Collins 2009, 35) entspricht.

Daran zeigt sich, dass sich die Printmedien in den Verhandlungen mit dem ORF in einigen wesentlichen Punkten durchsetzen konnten und ihrer Forderung nach Beschränkung des Onlineangebots zumindest teilweise nachgekommen wurde.

Viel weniger scheint dies den österreichischen Privatsendern gelungen zu sein. Dies äußert sich auch daran, dass diese noch kurz vor Beschluss des Gesetzes mittels Online-Petition (vgl. DerStandard.at 2010b) sowie Brief an die Nationalratsabgeordneten (vgl. Fidler 2010c) gegen das geplante Gesetz mobil machten. Nachdem das Gesetz beschlossen wurde, kündigte der VÖP an gegen das Gesetz bei Höchstgerichten und EU gegen das Gesetz Klagen anzustrengen (vgl. Fidler 2010d).

9.2.2 Zur Rolle des Public Value Konzeptes im neuen ORF-Gesetz

Es lässt sich unschwer erkennen, dass das Public Value Konzept in seiner Widersprüchlichkeit das neue Gesetz als Gesamtentwurf wesentlich inspiriert hat. Oder präziser gesagt: Die Entwicklungen und der Druck die zur Ausarbeitung des Public Value Konzeptes geführt haben, bestehen unvermindert und haben zum Einfluss des Public Value Konzeptes beigetragen.

Konkret findet sich das Public Value Konzept vor allem in zwei Bereichen des neuen Gesetzes: der Auftragsvorprüfung sowie der Qualitätssicherung. Zur Auftragsvorprüfung heißt es im Vorblatt zum neuen ORF-Gesetz: „Die Einführung eines Prüfverfahrens der genannten Art stellt eine allgemeine Forderung der Europäischen Kommission an die Rundfunksysteme der Mitgliedstaaten dar. Entsprechende Verfahren finden sich zur Zeit beispielsweise im Vereinigten Königreich („Public Value Test“) und Deutschland („Drei-Stufen-Test““ (Österreichisches Parlament 2010b, 7).

Bei der Umsetzung dieses Verfahrens hätte es grundsätzlich vier Möglichkeiten gegeben (vgl. Fuchs 2010, 72ff): das „*politische*“ Modell (Kontrolle durch den Gesetzgeber), das *Behördenmodell* (Kontrolle durch Behörde), das „*interne*“ Modell (Kontrolle durch Gremium der Rundfunkanstalt) sowie das *Ausschreibungsmodell* (Ausschreibung des öffentlich-rechtlichen Auftrags). Verbreitet ist bislang vor allem das interne Modell, wie es auch in Deutschland (vgl. Pfab 2010) sowie Großbritannien (vgl. Gold 2010) praktiziert wird. In Österreich hat man sich demgegenüber für das

143 In den Erläuterungen zum Gesetz heißt es dazu: „Der Terminus „Überblicksberichterstattung“ schließt eine vertiefte Berichterstattung inklusive Kommentaren, Analysen und weiterführenden Reportagen aus“ (Österreichisches Parlament 2010b, 32). Mit all diesen Beschränkungen „wird den vielfach geäußerten wettbewerbsrechtlichen Bedenken von Zeitungsherausgebern und Verlegern Rechnung getragen“ (ebd., 32).

Behördenmodell entschieden, ergänzt um einige interne Aspekte (vgl. Fuchs 2010, 80). Das Behördenmodell lässt sich in der neu eingeführten Aufsicht der Regulierungsbehörde KommAustria über den ORF wiederfinden. Aspekte der internen Kontrolle finden sich vor allem unter dem Stichwort „Qualitätssicherung“ (vgl., Österreichisches Parlament 2010c, ORF-G §4a).

Dabei ist interessant zu sehen, dass viele Punkte, die im neuen Gesetz gefordert werden, bereits jetzt vom ORF-Public Value Kompetenzzentrum erfüllt werden. Die Erfassung der Publikumszufriedenheit mittels „Publikumsmonitoring auch unter Beiziehung externer Fachexperten“ (ebd., ORF-G §4a Abs 5) liest sich wie eine Beschreibung der bereits stattfindenden Publikums- und ExpertInnenengespräche (vgl. S. 76). Auch die Forderungen nach regelmäßiger Berichterstattung über die Auftragserfüllung (vgl. ebd., ORF-G §7) wurden in den Public Value Berichten - zumindest teilweise – schon vorweggenommen.

Vom Leiter des ORF-Public Value Kompetenzzentrums wurde dies im Interview auch explizit bestätigt: „Und mein Bestreben war es in der Hinsicht immer, (...) je eher wir uns, das heißt die öffentlich-rechtlichen Medien, selber selbst verpflichten desto besser ist es für den Gestaltungsfreiraum unserer Unternehmen“ (Unterberger 2010, A3). Damit wollte man vonseiten des ORF einem Eingriff von außen zuvorkommen: „Die Vorstellung das Externe, die eigentlich in der Regel wenig von unserer Arbeit verstehen, uns die Regulative vorgeben ist natürlich weniger klug als sich effektiv selbst zu verpflichten. (...) Und es muss im Interesse der Gebühren zahlenden Institutionen, also auch des ORF sein, möglichst selber dabei mitzureden was denn der Sinn und der originäre Wert unserer Leistung eigentlich ist“ (ebd., A3).

Genau dies ist mit dem Gesetzesentwurf aber passiert. Im Gegensatz zu Deutschland und Großbritannien, wo für den Public Value Test ein "internes" Modell gewählt wurde, hat in Österreich eine externe Behörde die Rechtsaufsicht über den ORF sowie die Entscheidungsgewalt im Verfahren.

In diesem Sinne hat sich der ORF in diesem wichtigen Punkt nicht durchsetzen können. Die Gründe hierfür sollen nun im abschließenden Resümee zum neuen ORF-Gesetz behandelt werden.

9.2.3 Resümee – Zur Fortschreibung neoliberaler Hegemonie im neuen ORF-Gesetz

Wie bereits ausgeführt wurde, ist es dem ORF nicht gelungen mithilfe des Public Value Konzeptes Gegenhegemonie herzustellen (vgl. 121). Dies zeigt sich auch ganz deutlich im neuen ORF-Gesetz, doch erst auf den zweiten Blick. Denn auf den ersten Blick ist das neue Gesetz ja in weiten Teilen von dem Public Value Konzept inspiriert, man könnte daher meinen dies wäre ein Erfolg des ORF. Doch diese Sicht verkennt den postneoliberalen Charakter des Public Value Konzeptes. In seiner Widersprüchlichkeit vereint es Elemente der Kontinuität und des Bruches zum Neoliberalismus

(vgl. S. 79).

Nimmt das neue ORF-Gesetz Bezug auf das Public Value Konzept, dann hauptsächlich auf die Elemente der Kontinuität. Es wird verwendet um die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch genauer einzugrenzen, im Falle des Internets sogar um sie zu beschneiden¹⁴⁴.

Eingang findet das Public Value Konzept also vor allem in seiner instrumentellen Lesart, in Gestalt des Public Value Tests. Verschärft wird dies noch dadurch, dass die Kontrolle nun von außen durch die Regulierungsbehörde KommAustria geschieht. Klaus Unterberger, Leiter des ORF-Public Value Kompetenzzentrums hat es so formuliert: „Währenddessen der Markt mehr oder weniger machen darf was er darf, versucht man die Arbeit öffentlicher Institutionen und Leistungen mehr und mehr durch Regulierung und Kontrolle zu belasten“ (Unterberger 2010, A4). Mit dem Public Value Test kommt es quasi zu einer „Beweislastumkehr“, bei der sich die öffentlich-rechtlichen permanent rechtfertigen müssen. Das Verfahren wird seiner politischen Dimension entkleidet und „verrechtlicht“ (vgl. Fuchs 2010, 81)¹⁴⁵.

Damit haben wir auch ein weiteres Beispiel dafür, dass neoliberale Politik nicht immer mit einem „schlanken“ Staat einhergeht (vgl. S. 54). Im Gegenteil, mit dem neuen ORF-Gesetz wird der staatliche Einfluss noch gestärkt und die juristische Behörden-Bürokratie wird zur Kontrollinstanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgebaut.

Wenn im Gesetz eine Rückbindung an die Gesellschaft, das Publikum, stattfindet dann als Bezug auf die „Zufriedenheit des Publikums mit dem Programm- und Inhaltsangebot“ (Österreichisches Parlament 2010c, ORF-G §4a Abs 5). Damit wird eine „populistische“ Konzeption von *public interest* vorangetrieben, wie sie für neoliberale Medienpolitik charakteristisch ist (vgl. S. 59).

Nachdem nun die Fortschreibung neoliberaler Medienpolitik im neuen ORF-Gesetz gezeigt wurde, stellt sich angesichts dieser Tatsachen natürlich die Frage: *Warum ist die Herstellung von Gegenhegemonie mithilfe des Public Value Konzeptes gescheitert? Weshalb schreibt sich die neoliberale Hegemonie im neuen ORF-Gesetz fort?*

Mehrere Gründe lassen sich ausmachen. Zum einen konnte gezeigt werden, dass der ORF das

144 Die große Bedeutung des Internets besteht nicht nur darin, dass es in Zukunft als Kommunikationsplattform noch mehr an Einfluss gewinnen wird, sondern auch darin, dass zunehmend mehr Werbegelder in diesen Bereich fließen werden.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass die Regulierung der Online-Aktivitäten im alten ORF-Gesetz aus dem Jahr 2001 praktisch noch keine Rolle spielt, es hier sich also um eine sehr neue Entwicklung handelt.

145 Dies zeigt sich an der Zusammensetzung der Regulierungsbehörde KommAustria: „Die KommAustria besteht aus fünf Mitgliedern, und zwar dem Vorsitzenden, einem Vorsitzenden-Stellvertreter sowie drei weiteren Mitgliedern. Alle Mitglieder üben ihre Tätigkeit hauptberuflich aus. Zum Mitglied kann nur bestellt werden, wer das Studium der Rechtswissenschaften oder die rechts- oder staatswissenschaftlichen Studien abgeschlossen hat und über fünfjährige juristische Berufserfahrung verfügt“ (Österreichisches Parlament 2010c, KommAustria-G §3 Abs 1).

Konzept selbst nur sehr defensiv und instrumentell verwendet – zumindest nach außen. Ein selbstbewussterer, offensiverer Umgang mit dem Konzept, der verstärkt auf Elemente des Bruchs mit der neoliberalen Hegemonie abstellt, ist bislang nicht in Sicht.

Zum Anderen konnte die „Festigkeit“ neoliberaler Hegemonie gezeigt werden, insbesondere in Hinblick auf ihre Multiskalarität. Die Eingrenzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lief in weiten Teilen über die EU-Ebene, die mit Beendigung des Beihilfeverfahrens den Ball nun wieder auf die nationale Ebene zurückspielt – auch um sich selbst zu entlasten. Die EU gibt dabei lediglich das Prozedere vor, die konkrete Ausgestaltung und Einzelfallentscheidung haben die Mitgliedsstaaten zu übernehmen. „Dieser prozedurale Ansatz bietet strukturell gesehen gewisse Vorteile, vor allem weil sich hierdurch die unionsrechtliche Steuerung im ohnedies heiklen Rundfunkbereich auf eine Steuerung im Wesentlichen über das Verfahren zurückzuziehen [sic!], während die materielle Abwägungsentscheidung und damit die eigentliche Gestaltungsaufgabe auf mitgliedsstaatlicher Ebene stattfinden kann“ (Fuchs 2010, 71).

Der Neoliberalismus als Produktions- und Lebensweise, die hegemonial auch durch Kompromissbildung herrscht, vollzieht sich auf den verschiedensten Ebenen, von der EU bis zum Alltagsverstand. Und er verschiebt auch die Funktion von Medien in der Gesellschaft, hin zu Entwicklungen wie Gratiszeitungen, Infotainment oder „BürgerInnenjournalismus“.

Eines muss man sich aber auch bewusst halten, bevor man dem Potenzial der Public Value Theorie zu viel Gewicht zumisst: Nämlich die grundlegende kapitalistische Verwertungslogik, die sich nicht einfach mit einer Theorie oder einem Konzept aus den Angeln heben lässt. Zwar ist der Rundfunk in Österreich laut BVG-Rundfunk eine „öffentliche Aufgabe“ (vgl. Mayer 2010, 51), gleichzeitig aber auch ein Geschäftsmodell. Und in einem System, das auf Wachstum und Expansion aufbaut, lassen sich nur schwer einzelne Bereiche von dieser Logik ausnehmen.

Damit soll allerdings keinem Strukturalismus oder Determinismus das Wort geredet werden. Denn neben der Struktur spielen auch Akteure eine zentrale Rolle. Die oben genannten Elemente sind deshalb auch Gegenstand sozialer Konflikte, bei dem Ideen eine „crucial mediating role“ (Hay 2002, 166) spielen.

Deshalb ist der Konflikt um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Österreich mit dem neuen Gesetz auch nicht beendet, nicht einmal der Ausgang damit festgelegt.

Die Situation ist weiter offen. Zuerst muss sich zeigen wie die Regelungen und Verfahren, die das Gesetz einführt, in der Praxis gehandhabt werden. Wie stark die Kontrolle und Einschränkung des ORF dadurch sein wird und ob damit Rechtsfrieden entsteht oder die EU eventuell wieder eingreift

(vgl. Fuchs 2010, 71).

Offen ist auch, wie der ORF weiter mit dem Public Value Konzept arbeiten wird. Ob die Arbeit nun an die Vorgaben des Gesetzes angepasst wird und nicht darüber hinaus geht, somit weiter aus der Defensive agiert wird. Oder ob sich ein offensiver, selbstbewussterer aber auch selbstkritischer Umgang durchsetzen wird. Selbstkritisch auch gegenüber der Widersprüchlichkeit des Public Value Konzeptes und seines postneoliberalen Charakters. In Zeiten einer (zumindest teilweisen) Krise des Neoliberalismus ließe sich damit vielleicht mehr bewirken. Denn: „During moments of perceived crisis, (...) the opportunity for institutional and ideational change may be rather greater than at other moments of political time“ (Hay 2002, 165).

Schluss

Die vorliegende Arbeit versuchte sich auf zwei Ebenen zu bewegen: Zum Einen allgemein die Schwierigkeiten theoriegeleiteter empirischer Arbeit auszuloten, zum Anderen ein konkretes inhaltliches Thema zu analysieren. Wie eng diese beide Ebenen miteinander verflochten sind, habe ich erst im Laufe der Arbeit so richtig realisiert. Theorie und Methode lassen sich nicht einfach auf einen beliebigen Inhalt „anwenden“. Sie können daher nicht schon von vornherein als allgemeingültig feststehen, unabhängig vom zu analysierenden Gegenstand. Gleichzeitig kann aber auch der Gegenstand selbst nicht genügend Anhaltspunkte für eine interpretierende Arbeit liefern, die Notwendigkeit von *theoriegeleiteter* Arbeit bleibt bestehen. Ansonsten bliebe die Arbeit bei bloßer Darstellung und im „Empirismus“ (vgl. Atteslander 2006, 6) stecken.

Zur besseren Übersichtlichkeit ist dieses Schlusskapitel – trotz der engen Verknüpfung zwischen beiden Aspekten – untergliedert. Der erste Teil fasst die Erkenntnisse zu Theorie und Methode zusammen. Im zweiten Teil geht es um inhaltliche Aspekte, also um Public Value und den Konflikt um den ORF. Ein selbstkritischer Rückblick auf die Arbeit bildet das Ende.

Resümee zu Theorie und Methode

In Hinblick auf Gramscis Hegemonietheorie – mit der ich gearbeitet habe – bildet diese Arbeit den Versuch einer Mikroanalyse, die vor allem die Frage nach dem *Wie* stellt: *Wie genau stellt sich Hegemonie her, oder auch nicht?* Dafür musste der Begriff *Hegemonie* präzisiert und der Gegenstand genau bestimmt werden. Dann konnte gezeigt werden, dass Hegemonie immer umkämpft und nicht *völlig* stabil ist. Und: Dass Hegemonie sich räumlich, zeitlich und politikfeldabhängig unterschiedlich darstellt. So konnte für den Bereich der Medienpolitik zwar eine globale neoliberale Hegemonie festgestellt werden; das bedeutet allerdings nicht, dass diese

sich „automatisch“ in allen Ländern durchsetzt. So traf sie in Österreich auf einen historisch starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer ganz bestimmten Konfiguration (kleines Land, starker parteipolitischer Einfluss, etc.), die einer genauen Mikroanalyse bedurfte.

Hegemonie habe ich in dieser Arbeit hauptsächlich in Zusammenhang mit dem Neoliberalismus verstanden. In einem eigenen Kapitel wurde dargelegt, was ich unter Neoliberalismus verstehe, wieso dieser als hegemoniales Projekt zu begreifen ist und wie neoliberale Medienpolitik aussieht. Auf zwei Aspekte bin ich in diesem Zusammenhang im Laufe der Arbeit immer wieder gestoßen: das Verhältnis von Neoliberalismus und Staat sowie die Rolle der EU.

Dass ein „starker“ Staat und Neoliberalismus nicht unvereinbar sind, wurde sowohl im Kapitel zum Neoliberalismus deutlich, aber – vielleicht noch wichtiger – auch im empirischen Teil, wenn es um den politischen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ging. Leider konnte dieser wichtige Unterpunkt nicht eingehender behandelt werden, sicherlich eine Schwachstelle der Arbeit. Die wichtige Rolle der EU bei der Durchsetzung der neoliberalen Hegemonie war im Konflikt klar sichtbar. Der genaue Weg über die Beihilfeverfahren gegen die Öffentlich-Rechtlichen und die Rückwirkung auf nationale Ebene wurde am Fallbeispiel ORF-Gesetz nachgezeichnet.

Die wahrscheinlich größte Schwierigkeit, auf die ich im Laufe der Arbeit gestoßen bin, war die Frage nach der „Operationalisierung“ der Hegemonietheorie. Hier kamen mir zwei Konzepte zur Hilfe, die sich im Laufe der Arbeit am Gegenstand sehr bewährt haben: die *historisch-materialistische Policy Analyse* sowie das Konzept des *Postneoliberalismus*. Beide ermöglichten einen Blick auf das Thema, der sich als sehr aufschlussreich erwiesen hat. In dem Grundriss der historisch-materialistischen Policy Analyse fanden sich wichtige Eckpunkte für eine hegemonietheoretische Mikroanalyse. Mit dem Konzept des Postneoliberalismus ließen sich die Verschiebungen der Public Value Theorie, ihre Umkämpftheit sowie Kontinuitäten und Brüche zum Neoliberalismus zeigen. Die Erkenntnisse aus beiden Teilen ließen sich zur Untermauerung der These von der Umkämpftheit von Hegemonie verbinden.

Kritisch lässt sich an all dies natürlich die Frage herantragen, inwiefern sich der Hegemoniebegriff – von Gramsci teilweise ganz anders intendiert und verwendet – für solche Mikroanalysen überhaupt eignet. Oder ob er dadurch nicht unzulässig verflacht und verdünnt wird? Ja und Nein. Zum Einen hatte ich im Laufe der Arbeit das Gefühl, dass sich mit den verwendeten Werkzeugen wichtige Erkenntnisse ergaben, die eine hegemonietheoretische Mikroanalyse rechtfertigen. Andererseits bin ich auch auf gesellschaftstheoretische Leerstellen gestoßen, die kritische Einwände

erlauben. Dazu mehr im letzten Teil dieses Kapitels.

Was sich auf jeden Fall nicht vermeiden lässt, ist die Tatsache, dass man sich mit einer empirischen Analyse angreifbarer macht. Man verlässt den „sicheren“ Boden der Theorie. Der Gegenstand sperrt sich manchmal gegen theoretische Grundsätze und verlangt gleichzeitig nach dem – zeitintensiven – Prozess der Präzisierung und des nochmaligen Überdenkens dieser Prämissen. Der empirische Gegenstand wirkt zurück auf die Theorie und reichert sie an. Im Endeffekt soll die „gesellschaftliche Theorie sich mit Material vollgesogen haben“ (Adorno 1972, 90).

Für den Aufwand ist allerdings auch der Lohn ein doppelter: man gewinnt (Fach)Kenntnisse über einen Gegenstand, aber auch das Verständnis der Theorie wird geschärft.

Inhaltliches Resümee

Den inhaltlichen Schwerpunkt dieser Arbeit bildete ja die Fragestellung, welche Rolle das Public Value Konzept in dem Konflikt gespielt hatte, und ob es damit gelungen war, Gegenhegemonie zu erzeugen. Abschließend musste die zweite Frage verneint werden. Zwar hatte das Public Value Konzept eine bedeutende, grundierende Rolle im Konflikt und auch im neuen ORF-Gesetz gespielt. Allerdings hauptsächlich in seiner instrumentellen Lesart (Public Value Test, etc.) die wenig zur Schwächung der neoliberalen Hegemonie beitragen kann, sondern eher zu seiner Stärkung dient.

Dem ORF ist es im Konflikt nicht ausreichend gelungen, sich als Rundfunk der Gesellschaft zu positionieren. Seine defensive Position konnte er auch mit dem Public Value Konzept nicht verlassen. Es ist gegenüber einer neoliberalen Hegemonie nicht gelungen, das Feld der Gesellschaft in die Diskussion einzubringen und damit den (scheinbaren) Gegensatz von Markt und Staat zu überwinden. Das mag auch daran liegen, dass der Begriff der *Gesellschaft* in der Public Value Theorie unterbelichtet bleibt. Und zwar über das notwendige Maß hinaus. Denn natürlich kann man *Gesellschaft* nicht eindeutig definieren und nicht von vornherein festschreiben, was *public value* ist. Insofern lässt sich eine gewisse Unschärfe nicht vermeiden.

Aber immerhin ist unter den Vorzeichen einer neoliberalen (kapitalistischen) Hegemonie, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Gedanke an gemeinwohlorientiertes Wirtschaften noch aufgehoben. Die Mitglieder zahlen Gebühren für etwas Gemeinsames, einen Rundfunk der „besser“ sein soll als es kommerzielle jemals sein können. Dieser Sichtweise folgend wäre dann an Punkten wie Mitbestimmung, Demokratie und kollektive Entscheidungsfindung anzuknüpfen.

Gelingt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht, dieses Feld aufzuzeigen, wird er weiterhin in seine Rolle als „Staatsfunk“ gedrängt werden, gegenüber dem die wirkliche „Freiheit“ in die Welt der kommerziellen Medien imaginiert werden kann.

Die Public Value Theorie würde für eine derartige Erneuerung der eigenen Position genügend

Potenzial bieten. Wenn man sich denn die Entwicklung bewusst hält, die das Konzept im Laufe der Zeit durchlaufen hat. Denn die ursprüngliche Theorie, wie sie Mark H. Moore entwickelte, wurde von der BBC nicht einfach „nach Europa importiert“ (Christl/Süssenbacher 2010, 13), sondern in wichtigen Punkten modifiziert und ihre generelle Schwerpunktsetzung verändert. Diesen widersprüchlichen, postneoliberalen Charakter des Konzeptes müsste man sich vergegenwärtigen und gleichzeitig verstärkt versuchen das Publikum für die Sache zu interessieren. In Zeiten, in denen die schwerste Finanz- und Wirtschaftskrise seit 1929 schon wieder aufhört eine Krise des Neoliberalismus zu sein, wird sich eine bessere Gelegenheit dafür in nächster Zeit vielleicht nicht mehr bieten.

Rückblick - Was ist gelungen, was nicht?

Schon beim Schreiben der Arbeit gehen manche Teile leichter von der Hand, während es bei anderen nicht so rund zu laufen scheint. Dieser Eindruck bestätigt sich auch bei nochmaliger Lektüre der einzelnen Teile. Abschließend deshalb ein kurzer, selbstkritischer Blick auf die Stärken und Schwächen der Arbeit.

Die große Herausforderung dieser Arbeit war die Verbindung ihrer beiden großen Teile: den Theorie-, Methoden- und Begriffsteil mit der empirischen Analyse. Den Ansprüchen aus dem ersten Teil sollte der zweite zumindest in weiten Teilen folgen können. Dabei zeigten sich interessanterweise die, bereits im ersten Teil ausgemachten Schwachstellen, auch in der empirischen Analyse. Gesellschaftstheoretische Leerstellen der Hegemonietheorie traten in der Realanalyse zutage. Insbesondere grundlegende Fragen wie nach den *Subjekten der Hegemonie*, dem *Funktionieren gesellschaftlicher Herrschaft*, des *Verhältnisses von Struktur und Handeln* oder der *Bedeutung von Ideen* müssten viel tiefergehend behandelt werden. Dabei müsste auch auf andere (Gesellschafts)theorien zurückgegriffen werden.

Auch einige Begriffe könnten noch ausführlicher behandelt werden: Insbesondere der Begriff des *Interesses* scheint mir für Analysen wie die vorliegende zentral. Ebenso war es der Begriff der *Ideologie* der in den verschiedensten Kapiteln – zumindest der Sache nach – auftauchte, auch er müsste weiter präzisiert werden. Dass der Begriff des *Neoliberalismus* – gerade in Anbetracht seines häufigen Gebrauchs – ebenfalls genauer gefasst werden hätte müssen, insbesondere in seinem Verhältnis zu *Kapitalismus*, ist mir erst im Laufe der Arbeit aufgegangen. Immerhin hatte ich mit dem Neoliberalismus-Verständnis nach Mario Candeias aber eine gute erste Orientierung und einen sinnvollen Arbeitsbegriff, der gut mit dem Ansatz der historisch-materialistischen Policy Analyse harmonierte.

Die großen Linien an denen sich die Realanalyse zu orientieren versuchte waren neben der

Hegemonietheorie die *historisch-materialistische Policy Analyse*, sowie die Begriffe des *Neoliberalismus* und des *Public Value* (postneoliberal verstanden). Während der empirischen Analyse, insbesondere in der zweiten Hälfte des zweiten Teils, ergänzten sich diese „Werkzeuge“ überraschend gut. In vielen Bereichen teilten sie eine ähnliche Sicht auf die Verhältnisse und ermöglichten einen spannenden Blick auf das Thema. Und ermöglichten damit die Einsicht, dass sich auch aus Themen viel über Gesellschaft lernen lässt, denen man auf den ersten Blick nur wenig Spannendes abgewinnen kann. Das ist die wohl wichtigste Erkenntnis dieser Arbeit.

Anhang

A. Experteninterview mit *Dr. Klaus Unterberger*

Leiter ORF-Public Value Kompetenzzentrums

Durchgeführt am 21. April 2010, im Büro von Klaus Unterberger.

Anmerkungen: Das Experteninterview wurde wortwörtlich und ungekürzt transkribiert. Lediglich Füllwörter (wie „äh“ und „ja“) sowie Nachdenk-Wiederholungen (z.B. „also also“) wurden ausgelassen. Dialektausdrücke wurden ins Hochdeutsche übertragen. Anmerkungen im Text sind kursiv gesetzt.

Zur schnelleren Wiederauffindbarkeit bestimmter Stellen am Originalband wurden im Text Zeitmarken eingefügt.

Ich kenne Klaus Unterberger von einem viermonatigen Praktikum im ORF-Public Value Kompetenzzentrum, weshalb das Interview (hauptsächlich) in der Du-Form geführt wurde.

Martin Bartenberger: Wie ist der ORF darauf gekommen mit dem Public Value Konzept zu arbeiten, wie ist das entstanden eigentlich, die Idee und dann die Umsetzung? 00:00:09-7

Klaus Unterberger: Also erstens einmal gab es schon in den vergangenen Jahren ein offenes Problem im Zusammenhang mit der Legitimation öffentlich-rechtlicher Programme. Diese Diskussion begleitet uns jetzt schon seit einigen Jahren und ist alarmierend. Wir haben auf der einen Seite eine Wettbewerbssituation, die uns zu denken geben muss, die genauen Zahlen sind bitte nachzulesen und nachzufordern. Du hast eh eigentlich alle selber recherchiert, aber es ist im Fernsehbereich der Markt sozusagen explodiert. Waren wir noch vor kurzer Zeit auch von der Erreichbarkeit ein Leitmedium so sehen wir heute im dualen System ungefähr 100 Fernsehkanäle zur Auswahl. Das hat natürlich eine maßgebliche Auswirkung auf die Mediennutzung der Menschen. Wir haben eine Legitimationsanforderung in sehr harscher Hinsicht im Zusammenhang mit den Anforderungen in der Politik, im nationalen und europäischen Kontext. Es ist den Privaten, also den kommerziellen Medien, gelungen ganz massiv auch durch politisches Lobbying, ihre Position zu verstärken, und dadurch geraten öffentlich-rechtliche System unter Druck.

Da darf man nicht jammern, das ist einfach so aber das ist eine Entwicklung, die natürlich Konsequenzen hat. Wenn ich den ersten Punkt noch mal nennen kann - Wettbewerbssituation - dann weißt du, wir haben mittlerweile einen Abfluss von 300 Millionen jährlich an deutsche Werbefenster. Das ist Geld, das ausschließlich an kommerzielle Vermarkter und Programmanbieter geht. Und das hat natürlich schwerwiegende ökonomische Bedingungen, Folgewirkungen. Die Regulierungsdebatte national - ORF-Gesetz Stichwort - aber auch international - EU-Gesetz - ist natürlich auch ein wesentlicher Einflussfaktor, in der wir in einer Abwehrsituation sind, und zunehmend gefordert werden unsere Leistungen zu legitimieren. Dazu kommt public interest, also das, was zivilgesellschaftliche Debatte ist, wo das Publikum, die Öffentlichkeit auch sehr berechtigte Fragen nach der Unterscheidbarkeit unserer Leistung stellt. Und der

letzte Einflussfaktor, der hier maßgeblich ist, ist natürlich die technologische Entwicklung, sprich digitales Zeitalter. Es ist klar, dass es hier zu Umwälzungen kommt, zu Veränderungen in der Mediennutzung. Das heißt, hier ist das Medium als Infrastruktur auch gefordert.

Das heißt, es war schon vor 2007 klar, dass es eine Gebührendebatte, eine Legitimationskrise der öffentlich-rechtlichen Medien gibt, die viele Facetten hat. Die reicht von der Ökonomie bis hin zur Regulierungspolitik, zur Medienpolitik, bis hin zu einer zivilgesellschaftlichen Qualitätsdebatte. Das heißt, es war für mich offensichtlich, dass es hier zu einer sehr lebendigen Auseinandersetzung kommt, in der die öffentlich-rechtlichen Medien zunächst in der Defensive waren. Daher auch der starke Bezug zur BBC und zum Begriff von Public Value, denn Public Value ist – so wie ihn die BBC 2004 interpretiert und dargestellt hat – natürlich der Versuch eine Art neue Leitwährung für öffentlich-rechtliche Medien zu entwickeln. In dem man die Frage konzentriert thematisiert: Wem nützen Medien eigentlich? Und Public Value unterstellt und meint aus meiner Sicht schlicht und einfach die Qualität gemeinwohlorientierter Programm- und Medienarbeit. Das ist das Wesentliche. 00:04:06-6

Der Qualitätsbegriff in den Medien ist ein vielfältiger, ein facettenreicher. Das ist auch gut so. Über Qualität wird bis ans Ende der Tage hoffentlich lebendig gestritten, da spielen sozusagen intellektuelle Tiefenschärfe ebenso eine Rolle wie persönliche Einstellung und Geschmack. Das ist auch gut so. Lässt sich nur sehr schwer skaliert darstellen oder auch nachweisen, aber das wesentliche Element in der Qualitätsbeurteilung gebührenfinanzierter Medien ist aus meiner Sicht das Gemeinwohlinteresse. Und das gilt es natürlich auch entsprechend im zeitgemäßen Kontext zu definieren.

Denn wir haben dieses Gemeinwohlinteresse, in ganz Europa, in den Programmaufträgen definiert. Das heißt, im Gegensatz zur Propaganda kommerzieller Medien gibt's natürlich verbindliche Richtlinien und Aufträge und wir haben gerade in Österreich in §4 Programmauftrag, einen eigentlich sehr detaillierten Auftrag, Programmauftrag. Ich glaube da kann man sich gar nicht darüber beschweren, dass da nichts ausgedrückt sei. Aber klar ist, dass die Forderung das "zeitgemäß" aktuell zu definieren eine Herausforderung ist. 00:05:12-9

Und hier habe ich persönlich, und mit mir dann einige Mitstreiter, die in der Folge sozusagen diese Arbeit geleistet haben, ja auch versucht diese Agenda sehr aktiv zu entwickeln. Zu sagen okay, hier gibt es eine Bringschuld der öffentlich-rechtlichen Unternehmen, hier kann man sich nicht verstecken. Hier kann man sozusagen nicht einfach nur Dementipolitik betreiben, sondern es geht darum eine aktive, glaubwürdige Aussage über das Verständnis der Auftragserfüllung sozusagen zu produzieren. 00:05:49-7

Martin Bartenberger: Und wie ist das dann genau abgelaufen? Also das Public Value Kompetenzzentrum ist gleich 2007 eingerichtet worden? Also wie ist es dazu eigentlich gekommen? Also hat zum Beispiel die Initiative "Freiraum"... also ist der Druck eher von außen gekommen oder von innen oder beides oder? 00:06:04-9

Klaus Unterberger: Ich glaube, dass das letztendlich eine vielfältige Entwicklung war, in der einige Ereignisse eine Rolle gespielt haben. Wir haben vor 2007 eine echte ORF-Krise gehabt. Die sich auch durch zahlreiche Initiativen ausgedrückt hat. SOS-ORF.at war eine davon. Retrospektiv lässt sich das zusammenfassen in der Frage Kritik an mangelnder Objektivität und Unabhängigkeit der ORF-Berichterstattung und behaupteter Qualitätsdefizite in der Auftragserfüllung. Das hat zu einer sehr umfangreichen und konfliktreichen Debatte geführt, und es war vor allem die Frage der behaupteten Nähe in parteipolitischer Hinsicht, die sozusagen zu einem weiteren Legitimationsdefizit geführt

hat und in der Folge dann auch zur Bestellung einer neuen ORF-Geschäftsführung.

Ich interpretiere die Maßnahme des neuen Generaldirektors ein Public Value Kompetenzzentrum einzurichten natürlich so, dass der Generaldirektor die Notwendigkeit erkannt hat, ja, hier aus der Defensive zu kommen. Und das hat er auch in dem Zitat, das ich jetzt nicht wortwörtlich weiß, weil ich lern ja nicht die Worte meines Vorsitzenden auswendig, aber ich weise dich explizit darauf hin weil es ein vernünftiger Satz war, den er hier geprägt hat, den wir auch im Public Value Bericht als Zitat vorne stehen haben, im Vorwort, wo er sinngemäß sagt, dass eine der größten Aufgaben des ORF in den nächsten Jahren sein wird, zu einer konsensualen Definition seiner Aufgaben zu kommen. Das heißt, dieses Grundvertrauen im Auftrag, gegenüber dem Beauftragter - nämlich der Gesellschaft letztendlich aber auch der Politik, aber auch gegenüber dem Publikum - wieder herzustellen. Das heißt, diesen Grundkonsens, ja wir brauchen einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk - wieder herzustellen, wenn Sie so wollen zu erneuern.

Das war sozusagen die große Aufgabe, die wir nach wie vor haben, sozusagen den Wert gemeinwohlorientierter Medien wieder voranzustellen. Das ist erheblich im Zusammenhang mit der Gebührenfinanzierung. Denn die die zahlen müssen wissen wofür sie eigentlich zahlen. Die die sozusagen Gebührenerhöhungen zum Beispiel oder die Finanzierung insgesamt legitimieren in dem sie sozusagen das bestätigen - nämlich die Politik - braucht auch Gründe dafür. Und nicht zuletzt ist es wichtig für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die natürlich den unterscheidbaren Wert, die originäre Qualität öffentlich-rechtlicher Medien auch erkennen müssen. [00:08:44-2](#)

Und das war Aufgabe und glaub ich Erkenntnis des neuen Generaldirektors, des damals neuen Generaldirektors, der gesagt hat, diese Aufgabe ist so wichtig, wir versuchen mit einer Stabsstelle eben ein proaktives Agenda-setting in der Hinsicht zu machen. Und wie sich gezeigt hat, behaupte ich aus heutiger Sicht, war das durchaus ein zukunftsweisender und richtiger Schritt. Denn das, was wir in den letzten zwei Jahren gemacht haben sind, die Dinge die wir mittlerweile europaweit sozusagen verlangt bekommen. Im neuen ORF-Gesetz wird genau das was wir seit zwei Jahren machen ja verbindlich eingefordert. [00:09:22-0](#)

Martin Bartenberger: War das quasi vielleicht schon ein Vorgriff, dass man sich da gedacht hat, da kommt von der EU was auf uns zu... [00:09:27-8](#)

Klaus Unterberger: Ja, ja! Also ich behaupte jetzt nicht hellseherische Fähigkeiten gehabt zu haben, dass wäre fraglos ein Blödsinn. Aber man muss gar keine hellseherischen Fähigkeiten gehabt haben, 2007 zum Beispiel, um zu erkennen, dass die Legitimationsanforderung immer dichter wird, immer höher wird. Und mein Bestreben war es in der Hinsicht immer, und das ist es nach wie vor, zum Ausdruck zu bringen, wir müssen... je eher wir uns, das heißt die öffentlich-rechtlichen Medien, selber selbst verpflichten desto besser ist es für den Gestaltungsfreiraum unserer Unternehmen. Die Vorstellung das Externe, die eigentlich in der Regel wenig von unserer Arbeit verstehen, uns die Regulative vorgeben ist natürlich weniger klug als sich effektiv selbst zu verpflichten.

Und ich habe immer der Meinung gesagt, wenn wir nicht bald effektive Schritte zur Selbstverpflichtung machen, dann müssen wir damit rechnen, dass der Gesetzgeber, was auch immer, die Konkurrenz, uns versucht vorzuschreiben und zu definieren. Und es muss im Interesse der gebührendzahlenden Institutionen, also auch des ORF sein, möglichst selber dabei mitzureden, was denn der Sinn und der originäre Wert unserer Leistung eigentlich ist. [00:10:43-9](#)

Martin Bartenberger: Jetzt ist das aber genau passiert, was Sie gerade gemeint haben. Das quasi... so wies jetzt

ausschaut im aktuellen Entwurf, dass jetzt quasi die Vorschriften sozusagen von einer Behörde kommen, die außerhalb des ORF steht, also der Gestaltungsspielraum quasi eingeschränkt wird. Ist da zuwenig getan worden? 00:11:02-8

Klaus Unterberger: Ja und nein. Zum einen kann man aus heutiger Sicht möglicherweise feststellen, dass zuwenig getan wurde. Das müssen andere beurteilen. Ich glaube persönlich auch, dass es einen Unterschied gemacht hätte, hätten wir nicht schon ein paar Jahre vorher begonnen sehr aktiv und proaktiv diese politische Agenda zu behandeln. Aber, that's life. Meistens kommt man im Leben... manchmal halt irgendwie spät. Aber ich glaube wir sind spät, aber nicht zu spät. Und vor allem glaube ich darauf hinweisen zu können, dass wir im europäischen Kontext sehr weit vorne liegen. Denn andere, größere Player sind noch heute weit hinten, gemessen an dem was wir bereits gemacht haben. Denn zum Beispiel den Public Value Bericht oder mittlerweile auch Public Value online existiert in anderen Ländern nicht, da sind wir effektiv Vorreiter in dieser Frage.

Ob es genug ist ob es nicht genug ist müssen Andere beurteilen. Aber in einem gebe ich dir Recht, die Kontrolle von außen ist natürlich ein Problem. Nicht deshalb, weil sich der ORF grundsätzlich gegen externe Kontrolle wehrt. Das ist nicht das Problem. Sondern das Problem ist, dass der Gestaltungsfreiraum von Medien - die ja auch sozusagen eine Kontrollfunktion der Gesellschaft im Bereich des Journalismus sozusagen haben - ja nicht sein kann, dass wir Erfüllungsgehilfe einer Behörde sind oder gar einer politischen Partei oder etwa der Regierung. Das kann es ja nicht sein. Das heißt, unser Interesse muss es sein, möglichst selbstbestimmt zu arbeiten. Natürlich unter Wahrung vernünftiger Kontrollinstrumentarien. Und dagegen ist ja nichts zu sagen. 00:12:43-7

Und wir haben ja auch eine ganze Reihe von Kontrollinstanzen bereits jetzt schon. Wir haben den Rechnungshof, wir haben die Prüfungskommission, wir haben die Gremien. Aber es ist natürlich zu erkennen, dass es einen politischen Mainstream gibt, der öffentliche Leistungen mehr und mehr versucht zu reglementieren. Das ist jetzt ein gesellschaftspolitischer Aspekt, den ich hier zur Geltung bringe und der weit die öffentlich-rechtlichen Medien übersteigt. In dem ich mit Bedauern beobachte, dass staatliche Leistungen - ob das Transferleistungen zum Beispiel sind, ob das Leistungen von öffentlichen Institutionen betrifft - dass die mit einer Menge von Kontrollinstanzen und Kontrollinstrumentarium sozusagen betroffen sind. Währenddessen der Markt mehr oder weniger machen darf was er darf, versucht man die Arbeit öffentlicher Institutionen und Leistungen mehr und mehr durch Regulierung und Kontrolle zu belasten. Das muss man auch dazu sagen. Und das kann man jetzt auch bestreiten, aber ich sage in dem Zusammenhang immer wieder bei dem Ausmaß an Kontrolle müssen sich die die kontrollieren auch überlegen ob am Ende noch was übrig bleibt zum Kontrollieren. 00:13:57-1

Denn das, was in der Zwischenzeit ja passiert ist, nämlich eine massive Finanz- und Medienkrise, hat natürlich auch Auswirkungen auf die Qualitätsproduktion. Und wenn ich jetzt ein Szenario vermittele, das durchaus realistisch ist, das wir in der Programmproduktion einen Abstrich nach dem anderen zu gewärtigen haben, im Zuge von Sparmaßnahmen, in Bezug auf Reduktion der Personal... des Personalstandes, in Bezug auf Kürzung des Budgets, das heißt, hier einfach Ressourcen zurückfahren zum Teil in dramatischem Ausmaß. Der ORF verliert allein im Personalbereich jetzt 12% seiner Belegschaft, österreichweit. Wir haben ein Sparprogramm von 400 Millionen Euro. Also das sind nicht mehr Peanuts, das sind nicht ein paar rote Teppiche, die wir einrollen und vielleicht verkaufen beim Dorotheum, sondern das sind massive Einschränkungen auch der Leistungsfähigkeit. 00:14:50-6

Und gleichzeitig steigen auf der einen Seite die Ansprüche, auch technologisch mit der Online-Produktion, mit video-on-demand, mit HDTV, aber auch was die Gesellschaft von uns zu Recht will. Und gleichzeitig investiert man ganz massiv in Kontrollinstanzen, dann entsteht schon eine Gefahr, die ich einmal so formulieren würde, dass die Vorstellung, das gut bezahlte Kontrollorgane schlecht bezahlte Journalisten kontrollieren, ist für mich keine sympathische. Also wenn wir heute in ganz Europa eigene Behörden, man muss sich das vorstellen... Wir reden dauernd vom schlanken Management, vom schlanken Staat, vom Versuch sozusagen hier allgemeine Kosten zu reduzieren. Und was machen wir jetzt im Moment? Es entsteht in ganz Europa eine eigene Medienbürokratie die maßgeblich dazu da ist jene Institutionen zu kontrollieren, die gemeinwirtschaftlich und gemeinwohlorientiert arbeiten. [00:15:52-7](#)

Und das führt dann zum Beispiel dazu, dass wir heute einen Public Value Test in Deutschland haben - dort heißt es Drei-Stufen-Test - in der zum Beispiel die Existenz des Kinderkanals legitimiert werden muss. Das muss man sich einmal auf der Zunge zergehen lassen, da haben wir bei all dem Schrott und Schund, den wir in den Medien haben, und bei all den negativen Effekten die wir haben, was Gewaltverherrlichung in diesem Sektor betrifft, was Manipulation, was sozusagen die ganze Werbebeeinflussung der Kinder betrifft, da haben wir einen öffentlich-rechtlichen Kinderkanal in Deutschland und der muss sich jetzt durch ein unglaublich kompliziertes und kostspieliges Behördenverfahren noch einmal legitimieren. Und warum? Nicht deshalb, weil irgendeine Mutter oder ein Vater sich beschwert hätte, dass das ein zu schlechtes Programm ist. Sondern ausschließlich weil der Markt Wettbewerbsverzerrung behauptet. Das muss man sich einmal vorstellen. Das heißt, es ist eigentlich aus dieser Sicht schlicht und einfach eine Maßnahme, in dem es dem Markt gelungen ist gemeinwohlorientierte Leistung sozusagen unter Druck zu setzen. Und jetzt wird sehr viel Geld dafür investiert, das zu legitimieren, anstelle die vorhandenen Mittel für die Kreativität und die kritische und auch immer Programmproduktion zu verwenden. [00:17:07-6](#)

Das heißt, hier besteht aus meiner Sicht ein enormer gesellschaftspolitischer Aspekt. Und auch eine Gefahr, die darin besteht, letztendlich den gemeinwirtschaftlichen Sektor immer stärker und restriktiver zu regulieren und auch zu kontrollieren. Das heißt, da passiert genau das Gegenteil von dem, was der Markt hundert Jahre behauptet hat, nämlich ja keine Kontrolle, ja keine Reglementierung des freien Marktes sonst können wir ja nicht arbeiten. Und jetzt ist es gelungen sozusagen die Kontrolle maßgeblich auf den Sektor noch zu lenken, wo man überhaupt noch kontrollieren kann. Ich hoffe, dass genügend Augenmerk auch darin besteht, dass es gerade jene Sektoren sind die jetzt natürlich ökonomisch vehement unter Druck geraten. Und das ist eine Gefahr. [00:17:54-0](#)

Martin Bartenberger: Noch mal zurück zur Vorreiterrolle des ORF. Welche... also Vorbild war natürlich die BBC, aber welche Adaptierungen oder welche quasi originären Anteil hat der ORF quasi in seiner Verwendung des Public Value Konzeptes? [00:18:08-3](#)

Klaus Unterberger: Ich muss sagen eigentlich einen hundertprozentigen, wenn es nach mir geht. Denn ich habe von meiner Seite den Anspruch und den Begriff von der BBC übernommen, weil ich den für ein Leitbild halte. Ich glaube, dass der Begriff "öffentlicher Wert" ein wichtiger ist. Dass wir nach wie vor mit dem englischen Begriff arbeiten hat schlicht und einfach damit zu tun, dass wir keinen kommunikativen, kurzen, deutschen Begriff gefunden haben. Wir haben es einmal eine Zeit... wurde das international auch mit dem Wort "Mehrwert" argumentiert, aber auch der ist ein

bisschen missverständlich. Daher glaube ich, dass es schon in Ordnung ist, dass man den Begriff übernimmt. 00:18:44-7

Aber ich glaube nicht, dass man die BBC mit kleineren öffentlich-rechtlichen Unternehmen gleichsetzen kann. Und daher orientiere ich mich in meiner Arbeit nicht zwangsneurotisch an dem der BBC. Aber die grundsätzliche Ausrichtung, hier eine zeitgemäße Definition der Auftragserfüllung zu finden, die habe ich fraglos von der BBC übernommen. Bin ja nicht der Einzige, mittlerweile hat sich das ja zum Glück durchgesetzt. Aber darüber hinaus war es von Anfang an der Anspruch und die Notwendigkeit das auf österreichische Verhältnisse zu adaptieren. Und der erste... meine erste Aufgabe im ORF zum Beispiel war nicht frei erfundene, sondern das war die Notwendigkeit auf Beschluss des Stiftungsrates, das Qualitätssicherungssystem zu adaptieren. Also das kam gar nicht sozusagen jetzt irgendwie als Wunschkandidat daher, sondern das war die erste zwingliche Aufgabe, hier zu sagen was tut man denn um das Qualitätssicherungssystem effizienter zu machen, und mehr im Zusammenhang mit der Auftragserfüllung zu leisten. 00:19:47-1

Martin Bartenberger: Wenn wir jetzt schon bei den Tätigkeiten sind, der kurze Überblick was genau sind jetzt die Tätigkeiten des Public Value Kompetenzzentrums also... 00:19:56-1

Klaus Unterberger: Also die Tätigkeiten des Public Value Kompetenzzentrums lassen sich eigentlich mit der Frage eines integralen Qualitätsmanagements umschreiben. Letztendlich gehts um die originäre Qualität öffentlich-rechtlicher Leistung die bildet sich ab zunächst einmal in Fragen der Qualitätssicherung. Das heißt, in der Frage wie definieren wir die Auftragserfüllung. Hier haben wir ein System von fünf Qualitätsdimensionen und achtzehn Kategorien in Vorlage gebracht, die wir jetzt auch im Berichtswesen argumentieren. Das heißt, hier haben wir ausgehend vom ORF-Gesetz, aber auch den Programmrichtlinien, gesellschaftspolitische Funktionen beschrieben, die wir im Sinne der Auftragserfüllung leisten. Ob das vertrauenswürdige Information ist, ob das die Wahrnehmung und Behandlung der gesellschaftlichen Vielfalt, ob das der Integrationsauftrag ist, ob das der Bildungsauftrag oder Kulturauftrag ist, ob das die Frage der Verantwortung, das heißt all jener Dienste in der soziale Leistungen wie etwa karitative oder auch der Umgang mit sozialen Anliegen oder auch der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen oder team-building wie "Team Österreich" zum Beispiel. Also derartige Funktionen haben wir hergenommen und ein System von Auftragskriterien entworfen. Das ist das eine. Und die Hausübung war... *(Telefon klingelt)* Darf ich kurz abheben? *(Interview durch Telefongespräch für etwa zwei Minuten unterbrochen)* 00:00:00-0

Klaus Unterberger: Also die Frage war Public Value Bericht... also hier glaube ich, dass ... 00:00:06-1

Martin Bartenberger: Die Tätigkeiten, ja.... 00:00:06-1

Klaus Unterberger: ... dass das eine Frage der Bringschuld ist, wo wir einfach zu dokumentieren haben, wie wir denn eigentlich unsere Auftragserfüllung sehen. Das ist der Public Value Bericht. Mittlerweile haben wir hier einen neuen Schritt auch in der Kommunikation geleistet, indem wir das nicht nur auf Papier drucken, mehr oder weniger in konventioneller Form kommunizieren, sondern auch eine neue Kommunikationsform mit dem Online-Tool gefunden haben. Es gibt, glaub ich... ist das europaweit überhaupt einzigartig, demnächst eine eigene Website, in der man genau

diese Tätigkeit nachlesen kann und sagen kann wie versteht denn der ORF eigentlich seine gemeinwohlorientierte Leistung. Mit sehr, sehr vielen Videos und auch Audio-Files, wo man sich auch persönlich überzeugen kann, was in den einzelnen Redaktionen und warum geschieht. Ich glaube, dass wir da eine sehr effiziente Argumentation entwickelt haben, von der sich jeder der will ein Bild machen kann. Das war sozusagen ein Teil der noch die Hausübung ist. 00:01:09-2

Dann haben wir in der Qualitätssicherung den Aspekt des direkten Dialoges verstärkt. Das war ganz, ganz wichtig daraus abzuleiten, zu sagen der ORF - und auch die Öffentlich-Rechtlichen - müssen näher zum Publikum. Müssen sozusagen kritikfähiger werden, auch im Gespräch. Und daher haben wir Experten- und Publikumsgespräche entwickelt, die mittlerweile seit zwei Jahren fahren und sich eigentlich sehr gut bewähren. Du weißt das ja selber, wir haben das auch zum Teil nicht nur mitentwickelt, sondern das läuft ja auch über uns. Und in den Publikumsgesprächen... muss ich das jetzt ausführen oder? 00:01:42-5

Martin Bartenberger: Nein, nicht unbedingt. 00:01:44-7

Klaus Unterberger: Du weißt in den Publikumsgesprächen fahren wir durch ganz Österreich und reden mit repräsentativen Ausschnitten der Bevölkerung über unsere Programmleistung. Bei den Expertengesprächen machen wir das mit Wissenschaftern, mit Meinungsbildern in den einzelnen Bereichen. Und wir haben gerade das Expertengespräch Kultur beendet, mit insgesamt 30 Kunst- und Kulturschaffenden in Österreich. Wo wir aktiv über unsere Tätigkeit, über unsere Programme aber auch über unseren gemeinwohlorientierten Auftrag reden. Das heißt, wir haben ganz massiv auch diesen Dialogprozess in die Struktur der Qualitätssicherung implementiert. Das ist nicht mehr "irgendeiner redet mit irgendjemanden" und wir behaupten es halt, sondern wir haben gesagt: wir dokumentieren, und jeder kann da auch einmal hineinschauen. Wir machen das auch öffentlich und verstecken das nicht. Das ist kein Geheimwissen, sondern das ist Teil auch unserer Kommunikationsleistung. Punkt 2: Wir verstärken den Prozess mit jenen, die etwas mit uns zu tun haben wollen, nämlich unserem Publikum, und jenen die im Land intellektuell sich berufen fühlen da mit zu reden. Und der dritte Punkt ist dann der, dass wir gesagt haben wir müssen natürlich auch in Vorlage treten was unsere Veranstaltungen, was die externe Kommunikation betrifft. Und hier gibt es ein paar Versuche mit dem "Dialogforum" zum Beispiel eine Diskussionsreihe zu etablieren, in der wir gesellschaftliche Herausforderungen annehmen. 00:03:06-2

Im Innenverhältnis ist das die Gesprächsreihe "Perspektiven", wo wir öffentlich-rechtliche Qualität debattieren, heute - wenn du noch da bleibst - machen wir das mit der Vorstellung des Integrationspreises, den der ORF gegründet und ins Leben gerufen hat. Das heißt, wir versuchen hier die Qualitätsdebatte, und mit dem kann man das zusammenfassen, aktiv zu führen. Das ist das Wesentliche. 00:03:29-5

Und dann muss ich unbedingt noch was dazu sagen, denn das ist ganz, ganz wesentlich: Mittlerweile arbeiten wir hier auch international. Durchaus erfolgreich mit unseren Brüdern und Schwestern sozusagen im Öffentlich-Rechtlichen zusammen. Es ist uns gelungen, eine Organisations-Unit der europäischen public service broadcaster... deutschsprachigen public service broadcaster zusammenzubekommen. Bei dem ersten Treffen glaub ich warst du da noch dabei. Und jetzt gibt es ein Folgetreffen in München, wo wir die Zukunft von Public Value Maßnahmen auch schon in den Programmen diskutieren wollen. Das heißt, auch hier geht es einen Schritt weiter, in dem man erkennen

kann, dass auch andere öffentlich-rechtliche Unternehmen diese Notwendigkeit gesehen und sich der Fragestellung sehr intensiv widmen. Und wir sind hier ein effektiver Treiber dieser Debatte geworden. 00:04:22-2

Martin Bartenberger: Die folgende Frage ist damit jetzt schon ein bisschen vorbeantwortet, ich würde sie trotzdem gerne stellen, weil es eigentlich immer im Zusammenhang mit Public Value quasi der Vorwurf schlechthin ist. Auch schon im Zusammenhang mit der BBC ist das aufgekommen, aber jetzt auch in Österreich ganz stark von den Medien. Dass quasi... der... die.. dass das quasi nicht mehr als ein PR-Konzept ist wie der ORF Public Value verwendet. Dass vereinfacht gesagt, den Worten sozusagen keine Taten folgen. Du hast das jetzt eh schon quasi ein bisschen mit den Tätigkeiten aufgeführt, aber wieso ist der... wieso schwebt der Vorwurf nach wie vor im Raum? 00:04:55-6

Klaus Unterberger: Zunächst einmal aus zwei Gründen. Erstens, weil jene die uns kritisieren das natürlich nicht absichtslos machen. Das muss man schlicht und einfach sagen. Wir haben heute eine Konkurrenzsituation die natürlich auch über Eigentümerinteressen verfügt. Also das ist nicht zufällig oder geschmäckerlich, dass man den ORF kritisiert. Sondern hier gehts um ein massives... um einen massiven ökonomischen Verteilungskampf. Ich glaube, dass auch jene die das analysieren mitbedenken sollen, die Frage sozusagen der Regulierung im Mediensektor ist eine ökonomische Frage Nr. 1. Hier gehts um Milliardenverluste oder Milliardengewinne. Hier gehts um Einflussphären, das ist Politik par excellence. Das darf man also nicht vergessen und spielt mehr und mehr eine Rolle. Denn mit dem Aufkommen der Tatsache, dass auch der Rundfunksektor geprägt vom Erfolg von Geschäftsmodellen ist, gerät natürlich jener Bereich unter Druck, der bis jetzt mehr oder weniger Rundfunk als öffentliche Aufgabe betrieben hat. Das heißt, man will uns erklärterweise hier weghaben oder reduzieren, oder in Nischen abdrängen. Das heißt, das ist eine gesellschaftspolitische, ökonomische Dimension, die hier maßgeblich ist. Das darf man nicht vergessen. Das ist kein Ideologiekrieg des Herrn Unterberger, sondern das ist ein Hinweis auf einen gesellschaftspolitisch und ökonomischen Hintergrund, der die Debatte bestimmt. 00:06:20-8

Und der ist natürlich widergespiegelt in der öffentlichen Kritik, gar keine Frage. Den jene, die uns eigentlich in einer Nische sehen wollen, die uns ökonomisch reduzieren wollen, die haben natürlich Interesse daran uns möglichst - offen gesagt - zu schaden. Also das ist eine durchaus kriegerische Auseinandersetzung, die wir zum Teil mit sehr unfairen Mitteln geführt bekommen, wo es hart auf hart geht. So ist das sozusagen in der Politik. 00:06:47-1

Das ist das Eine. Und das bezieht sich natürlich auch auf den Sektor der Printmedien, denn mit den Printmedien waren wir über lange Zeit keine Konkurrenten. Die einen machen Zeitung, die anderen machen Rundfunk und da gab es sozusagen ein nebeneinander. Nachdem wir jetzt in der Konvergenz der Medien ja auch Online-Berichterstattung haben, werden Printmedien zu direkten Konkurrenten zu den Rundfunkanstalten. Also auch hier ergibt sich mittlerweile ein massives Konkurrenzdenken, das natürlich auch die öffentliche Kritik prägt. 00:07:18-5

Also das ist der erste Grund. Wäre aber wehleidig und dumm zu sagen das ist der einzige der dazu führt. Denn zum Anderen muss man natürlich auch die zivilgesellschaftliche und insgesamt intellektuelle Kritik berücksichtigen die sagt: "Na halt! Möglicherweise ist das alles nur ein Marketingschmäh." Also diese Grundannahme ist als Zweifel schon nachvollziehbar. *(Gespräch durch Telefonat unterbrochen. Danach kurzes Gespräch über Telefonat)* Weil ich noch eines

in Wahrheit zugeben wollte. Denn so kritikfähig müssen wir sein. Also dass jemand sagt: "Na Moment einmal, machts ihr das nur um das zu beschönigen?", das darf man sich schon fragen. Also die Wahrheit ist, ich bin nicht gegen Kritik und bin nicht der Meinung ab jetzt muss man uns alles glauben, was wir behaupten. Also kritischer Reflex ist schon erlaubt und gut. Bin persönlich manchmal frustriert, wenn es nicht über diesen Verdacht hinausgeht. Denn was wir machen, ist ja mehr oder weniger diese Hausaufgabe, diese Argumentation zur Verfügung zu stellen, in der Hoffnung dass sie auch aufgegriffen wird. Das heißt, ich hoffe dass unsere Kritiker - zumindest die wohlmeinenden - auch unsere Argumente zur Kenntnis nehmen. [00:08:57-3](#)

Wenn man den Public Value Bericht in die Hand nimmt kann man ihn durchlesen, studieren, auswendig lernen was auch immer - oder analysieren zum Beispiel. Und nachher immer noch der Meinung sein, dass es gut genug ist, dass es super ist oder dass es zuwenig ist. Ich würde darum bitten und ersuchen und hoffen, dass man diese Argumentation schlicht und einfach zur Kenntnis nimmt, und annimmt. Also darauf hoffe ich schon. [00:09:20-8](#)

Meiner Beurteilung nach ist festzuhalten, dass Public Value keine Beschönigungsagenda sein darf. Also wenn Public Value zur reinen Behauptung wird, dann ist der Sinn der Sache nicht getroffen, das ist gar keine Frage. Ich definiere Public Value als Reformagenda, als Frage des integrierten Qualitätsmanagements und des kritischen Diskurses. Der entwicklungsfähig sein muss und so behandle ich das auch im Haus. Und die Tools, also die Elemente, die wir erfinden, sind alle danach ausgerichtet dass wir in Zukunft mehr Offenheit, mehr Transparenz, mehr Kritikfähigkeit und mehr Reformbereitschaft haben. Ausdrücklich, auch was die Fragestellung sozusagen der Behandlung dieser Thematik ... dieser Themen im Innenverhältnis des ORF betrifft. Also würden wir nur Hochglanzbroschüren machen, dann ist es eine klare Themenverfehlung. [00:10:17-5](#)

Martin Bartenberger: Kommen wir jetzt zum Schluss noch weg vom Allgemeinen zum aktuellen Konflikt quasi, der sich vorrangig ums ORF-Gesetz dreht aber natürlich in breiterer Folge ein Konflikt um den ORF ist. Jetzt quasi sozusagen... die erste Krise ist bereits erwähnt worden, damals waren eben Fragen der Objektivität und so weiter im Zentrum. Jetzt tobt schon seit... keine Ahnung... eineinhalb, zwei Jahren die Diskussion um den ORF-Generaldirektor, neues ORF-Gesetz, Ablöse und so weiter. Jetzt würde ich gern fokussieren in diesem ganzen Prozess, in diesem Konflikt auf die Rolle von Public Value. Das steht ja bei meiner Diplomarbeit im Zentrum. Welche Rolle spielt quasi jetzt, seit 2007 ist das Public Value Kompetenzzentrum eingerichtet, jetzt kommts quasi zu diesem... zu dieser neuen Diskussion um den ORF, die Legitimationsfrage wird gestellt, die EU hat quasi entschieden. Welche Rolle spielt jetzt Public Value in diesem aktuellen Prozess? [00:11:13-0](#)

Klaus Unterberger: Ich hoffe einen möglichst aktiven. Denn Public Value zu thematisieren soll heißen die gemeinwohlorientierte Funktion zu strapazieren. Das heißt einzufordern, zu diskutieren, gegebenenfalls neu auszurichten. Aber dann natürlich in erster Linie zu leisten. Gar keine Frage, das ist eine Verpflichtungsagenda für die Öffentlich-Rechtlichen. Ich glaube aber, dass diese Selbstverpflichtung eine große Chance für die Unternehmen ist, denn klarerweise, wenn wir uns nur dadurch profilieren, dass wir - was weiß ich - amerikanische Serien spielen dann ist die Unterscheidbarkeit, und die Gemeinwohlorientierung vermutlich schwer zu argumentieren. Daher ist es im Interesse jener die mit Public Value argumentieren auch tatsächlich ein aktuelles und zeitgemäßes Verständnis der Auftragsfüllung zu haben. Das führt zu Verpflichtung, es auch tatsächlich zu tun. Und da muss ich sagen sind wir halt

in einem laufenden Prozess und ich hoffe dass Public Value dazu führt eine große Fragestellung, auch gesamtgesellschaftlich, zu thematisieren. Nämlich: Wem nützen Medien? Das ist die wesentliche Frage. Die man natürlich dann auch auf die privaten Medien ausdehnen muss. Ist Kommunikation mehr als ein Geschäftsmodell? Das ist eine ganz wesentliche Frage. Im dualen System sind sozusagen die Einen die sagen, "ja, das ist wichtig weil da geht es um Leistungen die wir verkaufen". Die müssen sozusagen Gewinne haben, und sobald sie nicht Gewinne *[unverständlich, vermutlich "abwerfen"]* gibt es sie nicht. Und die Anderen, die sagen: "Nein, das ist eine öffentliche Aufgabe". Und das ist ein demokratiepolitischer Aspekt ersten Ranges. Wie kommen Menschen zu welcher Art von Information? Dominieren in Zukunft private Konzerne, noch dazu internationale Konzerne, aus unserer Sicht ausländische Konzerne. Die Frage, mit welcher Art von Qualität wir eigentlich versorgt werden. Oder gibt es gesellschaftlich relevante Anforderungsbedingungen. Dass wir sagen, Versorgungssicherheit muss gegeben sein, ganz wurscht, ob sie auf einem steirischen Hügel sitzen oder in einem schicken Innenstadtviertel in Wien. Das macht eine entscheidende demokratiepolitische Dimension auf. [00:13:16-7](#)

Auch in der Frage, worüber wird eigentlich geredet? Reden wir über "Austria's Topmodel", weil wir wissen, dass wir damit sozusagen viel Werbezeit verkaufen können. Oder reden wir auch über die Bettler in Bregenz. Das Eine.. mit dem machen wir sozusagen viel Werbeeinschaltungen, mit dem Anderen gar keine. Will vielleicht keiner wissen. Was ist mit den Querschnittgelähmten, was ist mit den Leuten im Schatten der Gesellschaft? Die Frage ist nicht nur die Frage der Versorgungssicherheit, sondern der Qualität der Berichterstattung. Wie berichten wir über diese Menschen? Ja selbstverständlich kann ich heute die Hässlichen, Grauslichen, Kranken auch ins Fernsehen bringen, in dem ich sie vorführe. Oder zum Gegenstand von maximal Mitleid mache, wir helfen irgendeinem Armen und damit haben wir eh schon... Aber damit habe ich ja nicht die gesellschaftlich relevanten Hintergründe, zum Beispiel von Armut, angesprochen. Also hier die Qualitätsfrage, Qualitätsjournalismus erheblich. Und es genügt nicht sozusagen Behauptungen zu haben, sondern auch tatsächlich einzufordern, wo du Qualität produzierst. [00:14:19-9](#)

Darum ist zum Beispiel - um zwei Beispiele zu nennen - es für uns erheblich, dass wir ein eigenes Korrespondentennetz haben. Es macht einen Unterschied, ob ich heute ausschließlich einer Agentur vertrauen kann, oder eine journalistische, kompetente Person dort habe die rechercherien kann. Es macht einen Unterschied, ob die Frau Vospernik in China ist oder nicht.. [00:14:42-6](#)

Martin Bartenberger: Das ist jetzt sozusagen die... Ich formuliere die Frage noch einmal um: Das war jetzt quasi die Argumentation die der ORF... also der ORF argumentiert jetzt in dem mit dem. Die Frage hat eher auf das gezielt: Hast du den Eindruck, dass jetzt quasi dadurch das der ORF dieses Public Value Konzept übernommen hat, hilft des quasi dem ORF in dem Konflikt jetzt? Stärkt das die eigene Position? [00:15:07-2](#)

Klaus Unterberger: Hm.. nicht in dem Ausmaß wie ichs mir wünschen würde. Das ist jetzt eine Frage, in der ich offen auch selbstkritisch bin. Ich würde mir wünschen, dass sich diese Überlegung im politischen Kontext... mehr nützt als es manchmal der Fall ist. Ja, das ist sozusagen die Antwort darauf. Aber ich muss eben gewärtigen, dass wir auch seit 2007 tatsächlich schwere Zeiten erlebt haben. Es jagt ein Sparpaket das nächste. Das heißt, die realen ökonomischen Faktoren waren nicht danach ausgerichtet eine vollmundige Debatte voranzutreiben, sondern hier wurde das Unternehmen natürlich in eine Defensive gedrängt, aus der es sehr sehr schwer war und ist auch intellektuell zu manövrieren.

Gleichzeitig den Menschen klarzumachen, nämlich auch im Innenverhältnis, was ist die Stärke deiner Qualität wenn notgedrungenen Maßen ein Sparprogramm das andere jagt, ist verteuert schwierig. Wir haben heute natürlich eine... die Wettbewerbssituation, ich wiederhole das jetzt nicht, hat sich nicht zu unserem Gunsten verändert sondern im Gegenteil. [00:16:12-7](#)

Martin Bartenberger: Aber wär die Situation.. die Position des ORF, wenn quasi jetzt... wenn 2007 nicht diese Entwicklung mit Public Value in Gang gesetzt worden wäre jetzt schlechter oder gleich? Also hat das einen Unterschied gemacht, dass 2007 der Prozess gestartet ist? Also hat sich das bezahlt gemacht? [00:16:28-5](#)

Klaus Unterberger: Also ich behaupte ja, weil mit Hinblick auf die Taten die wir gesetzt haben... Ich halte es für mittel- und langfristig wichtig, dass wir sozusagen diese Hausaufgabe auch tatsächlich leisten und nicht mehr sozusagen nur gefordert bekommen, sondern mittlerweile auch schon umsetzen, was von uns gefordert wird. Zum Zweiten halte ich es für notwendig dass wir diesen Dialogprozess, sprich Publikumsgespräch, Expertengespräche, in die Wege geleitet haben. Sonst hätten wir schlicht und einfach diesen Anschluss komplett verloren. Also das ist ein notwendiger Diskursprozess, der hier nicht nur behauptet wird, sondern mittlerweile seit zwei Jahren funktioniert. Und das ist nächste ist schon in Arbeit. Wenn ich gerade telefoniert habe mit den Kollegen vom Bayerischen Rundfunk, wo wir uns überlegen was wären, was sind denn die zukunftsweisenden public value Programme. Dann sind wir schon in der Programmproduktion. Wir setzen es in dem Fall noch nicht um... stimmt auch nicht ganz, weil meine Bemühungen gehen gerade in die Richtung. Wir haben zum Beispiel auf Vermittlung, die du ja begleitet hast, mit Elevate - mit dem Grazer Jugendfestival - es mittlerweile geschafft auch programmwirksam zu werden. Im nächsten Jahr werden wir das machen mit dem Bayerischen Rundfunk mit längeren Fernsehstrecken. Wir werden 2012... bereiten wir gerade vor eine internationale Kooperation zum Thema "Why poverty?" vor. Da wirds sozusagen einen europäischen Themenschwerpunkt geben. Und es ist uns gerade gelungen, dass der ORF - auf meine Initiative hin - Koproduzent dieser Dokumentationsreihe wird. [00:17:59-6](#)

Das heißt, das wird schon langsam, auch programmrelevant. Natürlich geht auch mir das zu langsam. Es wäre schöner, wenn hier zehn Leute arbeiten würden und nicht zweieinhalb. Aber ich gehe davon aus, dass diese Maßnahmen auch zukunftsrelevant und richtig sind, sonst würde ich es ja auch nicht tun. Ob sie genug oder nicht genug bewirken das kann ich aus meiner Sicht natürlich nicht wirklich beurteilen. [00:18:29-3](#)

Martin Bartenberger: Noch zum Begriff sozusagen. Der wird ja interessanterweise jetzt auch, seit quasi die Öffentlich-Rechtlichen angefangen haben ihre Argumentation darauf aufzubauen von den kommerziellen Mitbewerbern sozusagen immer wieder in den Mund genommen und sozusagen anders interpretiert sozusagen... quasi auch die kommerziellen Medien schaffen Public Value. Wie ist denn da die... hat da quasi der ORF im konkreten Fall die Begriffshoheit über Public Value oder... Mir scheint in dem Konflikt findet ein Kampf um den Begriff Public Value statt. [00:19:03-0](#)

Klaus Unterberger: So ist es. Absolut, absolut. Also ich verfolge das sozusagen mit Verbitterung zum Anderen mit Freude oder Belustigung, denn ich habe das hautnah miterlebt. Also in den ersten Monaten hat man dieses Konzept verlacht, und hat gesagt das ist eine reine Schöngest und hat mit der Wirklichkeit der Programmproduktion nichts zu

tun. Und jetzt versuchen natürlich die kommerziellen Medien mehr oder weniger, in einem unfriendly takeover, den Begriff zu kassieren. Ist ja klar, denn nur so können sie... verlangen wie Gebührensplitting und öffentliche Förderung sozusagen plausibel erscheinen lassen. Also das ist der Teil der mich amüsiert, weil er schlicht und einfach Kalkül ist. 00:19:44-9

Zum Anderen muss ich natürlich, wer immer eine Begriffshoheit hat müssen die die am Diskurs beteiligt sind entscheiden. Weil wir können... wir sind nicht die katholische Kirche im Mittelalter die sagen kann "keiner darf Gott im Wort führen außer uns", das ist ja vollkommen absurd. Aus dem Grund wird auch der Herr Unterberger nicht entscheiden wer es sich anmaßen kann Public Value zu generieren. Das muss die Wissenschaft und die Öffentlichkeit feststellen. Ich kann nur sagen: Ja, reden wir darüber. Und ich glaube und ich bin in der Hoffnung, dass wir irgendwann auch einmal imstande sind eine qualifizierte Aussage da zu treffen. Denn behaupten, das ist vollkommen richtig, kanns jeder. Aber wir machen ja mittlerweile einen 220 Seiten Bericht nicht deshalb, weil wir zuviel Zeit haben. Sondern genau deshalb um es zu beweisen. Und ich hoffe, dass die Privaten das auch irgendwann einmal beweisen. Denn, wenn es darum geht, was nutzen wir eigentlich Österreich, ja dann sagen wir 95 Millionen Euro an die österreichische Film- und Kreativwirtschaft. Was bitte steht dem entgegen vonseiten der kommerziellen Medien? Integration... reden wir doch darüber. Ich glaube, dass diese Debatte uns nützen wird, wenn man eine seriöse Debatte auf Grundlage der Faktentreue führt. Dann kann man sich ja anschauen: Wer leistet mehr in Bezug auf vertrauenswürdige Information? Wer leistet mehr in Bezug auf Orientierungs- und Verständigungsproblemen? Wer informiert zum Beispiel über das österreichische politische System im regionalen Kontext in den Medien? Wer macht Parlamentssendungen? Wenn sie so wollen über die Hintergründe. Wer spielt denn österreichischen Film? Und wenn man sich diese Fakten letztenendlich anschaut, wird man sehen, dass das öffentlich-rechtliche System ein enorm leistungsfähiges ist. Und deshalb machen wir unsere Arbeit. Behaupten kanns jeder, aber dann hoffentlich sind die Anzahl der Kritiker und Kritikerinnen groß genug um auch tatsächlich zu überprüfen, wer recht hat. 00:21:46-9

Martin Bartenberger: Abschlussfrage vielleicht noch. Es ist vorher schon angesprochen worden, die ganzen zivilgesellschaftlichen Initiativen sozusagen zur Rettung des ORF. Inwiefern quasi spielt das der Entwicklung... also der internen Entwicklung des ORF mit Übernahme des Public Value Konzeptes. Inwiefern ergänzt sich das, inwiefern begünstigt sich das gegenseitig? 00:22:12-0

Klaus Unterberger: Großteils ja. Also ich habe überhaupt kein Problem mit der zivilgesellschaftlichen Debatte, im Gegenteil. Ich glaube, dass sie im Wesentlichen genau die Fragestellung nämlich "Wem nützen Medien?" ja anspricht. Manchmal zugegeben vielleicht mit ein bisschen viel Eigeninteressen. Denn das ist mir schon auch aufgefallen, dass die Filmwirtschaft sozusagen den Verlust von Demokratie, und - was weiß ich - den Untergang des Abendlandes mehr oder weniger befürchtet hat mit dem ORF. Jetzt wo die 95 Millionen wieder fixiert sind, hört man da relativ wenig. Aber das ist auch berechtigt so, denn gesellschaftliche Akteure versuchen eben mal sozusagen möglichst viel Aufmerksamkeit und Leistung für sich zu gewinnen. Ich habe da gar nichts dagegen, im Gegenteil. Ich glaube das ist ein Weg der die Renaissance gemeinwohlorientierter Produkte und Medien begleitet, schlicht und einfach. Und das ist richtig, diese Debatte zu führen, weil es eben die Frage "Wem nützen Medien?" thematisiert. Und wenn die Filmwirtschaft sagt "wir brauchen mehr Geld, weil wir machen österreichische Produktionen" ist das gut und richtig. Wenn die Menschen mit Sinnesbehinderungen "Ja entschuldigen bitte, wir haben ein Anrecht, dass wir die Nachrichten auch hören und lesen

können", na, dann verstärkt dass die Funktion eines gemeinwohlorientierten Programmanbieters. Und wenn Kulturinteressierte sagen "Entschuldigen bitte, natürlich müsst ihr ein Radio Symphonieorchester finanzieren, wer denn sonst", dann glaub ich verstärkt, dass die Frage der öffentlichen Aufgabe. Also dagegen ist aus meiner Seite nicht nur nichts zu sagen, sondern ich glaube, dass das ein Treiber, ein dynamischer Faktor der Debatte ist. Also daher, dass uns diese Debatte längerfristig nützen wird, wenn sie nicht nur von Eigeninteressen getrieben wird. Denn wenn der sozusagen... Radio Symphonieorchester Mitglied sozusagen dann eine Ruhe gibt wenn er seine Tournee abgesichert hat und nach ihm die Sintflut, dann ist das nicht... natürlich nicht wirklich sozusagen ein Gesamtkonzept. 00:24:14-9

Und die Schwierigkeit haben wir ja. Denn wir sind für... quasi als Unternehmen für alles zuständig. Wir müssen uns... wir können uns nicht entscheiden Radio Symphonieorchester und Föderalismus ... oder Föderalismus vielmehr. Sondern es muss beides Platz haben. Und wenn sozusagen die Ressourcen enger werden ist, die Verteilungsfrage natürlich auch komplizierter. Und da zu sagen wir sind bereit diese Leistungsfähigkeit aufrecht zu erhalten und zu entwickeln, das ist eine schwierige Position. Denn mehr zu leisten mit weniger Geld ist für jeden schwierig, auch für den ORF. Aber der Prozess muss sozusagen am Laufen gehalten werden, weil nur so Bewegung und Reform, aus meiner Sicht, zukunftsweisend möglich ist. 00:24:58-6

Martin Bartenberger: Schönes Schlusswort. 00:24:59-7

Klaus Unterberger: Entschuldigung, eines möchte ich noch dazu sagen, weil es mir besonders wichtig ist. Vielleicht kannst du das auch in deine Überlegungen einfließen lassen, nämlich kritisch. Ich glaube, dass öffentlich-rechtliche Medien eines nicht sind, nämlich Wunscherfüllungsmaschinen. Das ist ganz, ganz wichtig. Wenn der Gesellschaft nicht mehr einfällt als wie zu sagen, das wollen wir, das wollen wir, das wollen wir, ... dann ist das deshalb zu wenig, weil das nicht mehr realistisch leistungsfähig ist. 00:25:28-6

Also das Konzept in das uns Mitkonkurrenten manchmal drängen, in dem wir unsere Aufgaben multiplizieren, kann auch sehr fatal sein. Denn wenn wir uns zuviel vornehmen, dann müssen wir scheitern. Das ist gar keine Frage. Wenn du dir vornimmst, dass du drei Meter 15 groß wirst, und das in den Verpflichtungskatalog hineinschreibst, ja dann wirst du scheitern. Weil du wirst nie im Leben drei Meter 15 groß sein. Was ich damit meine, dass eine bewusste Überforderung der Leistungsfähigkeit natürlich eine fatale Strategie ist. Das bedeutet aber wieder, dass man der Gesellschaft gegenüber realistisch sagen muss, was man leisten kann und was man nicht leisten kann. Und da haben wir ein echtes Problem, da haben wir ein echtes Problem, dass wir schon relativ wenig Verständnis für die Schwierigkeit unserer Arbeit haben. Wir leisten heute das gesamte Produktpaket, das du jetzt kennst, für 48 Cent pro Tag pro Gebührenzahler. Das ist - wie ich meine - ein lächerlich geringer Betrag für das was als Leistung... was als Gegenleistung kommt. Und trotzdem sind wir landauf landab mit der Debatte konfrontiert wir würden sozusagen von Steuergeld leben, wir würden sozusagen von Zwangsgebühren leben. Trotzdem sagt man uns "ihr seid eigentlich Raubritter" und "ihr seid überausgestattet" und und und. 00:26:47-5

Und das ist natürlich eine Schwierigkeit. Und wenn wir jetzt ableiten - aus einer gesellschafts... aus einer zivilgesellschaftlichen Debatte - "ihr müsst mehr leisten", gleichzeitig aber die finanziellen Mittel aber weniger werden dann ist das mehr oder weniger ein prognostizierter Selbstfaller. Denn das geht schlicht und einfach nicht. Ohne

Reduktion der Leistung. Und das sehen unsere Konkurrenten mit großer Freude. Das wir eine Qualitätsdebatte führen, die dazu führt, dass wir mehr und mehr wünschen. Und wenn wir dann nicht erreichen, sei das dann der Beweis unserer Nicht-Leistungsfähigkeit. 00:27:24-2

Und das müssen unsere Kontrolloren wissen, dass man nicht mehr und mehr fordern kann. Denn für die Kontrolloren ist das ein schönes Spiel. Die haben... sozusagen ihr Job besteht darin, sozusagen was einzufordern. That's an easy life. Aber wenn du der bist, der das erfüllen muss, hast du eine größere Schwierigkeit. Und ich glaube, dass das auch die Gesellschaft wissen muss, dass man von einer öffentlichen Aufgabe auch nicht zu viel verlangen kann. Beispiel - jetzt bin ich dann schon am Ende - aber... Gesundheitswesen. Das ist wichtig, dass wir heute eine Versorgungssicherheit im ganzen Bundesgebiet haben. Dass, wenn du heute in Vorarlberg einen Unfall hast, dass du auch sozusagen versorgt wirst. Und nicht nur in Wien in der Nähe des AKH, ist ganz ganz wichtig. Dass die Leistungsfähigkeit gegeben ist. Aber niemand kann dir garantieren, dass wenn du hineingehst auch wirklich gesund herauskommst.

Quellen

Literatur

- Adorno, Theodor W. (1972). Soziologie und empirische Forschung, in: ders./Ralf Dahrendorf/Harald Pilot/Hans Albert/Jürgen Habermas/Karl R. Popper: Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, 81- 101.
- Altwater, Elmar (2008). Globalisierter Neoliberalismus, in: Butterwegge/Lösch/Ptak (2008b), 50-68.
- Anderson, Perry (1978). Über den westlichen Marxismus, Frankfurt am Main.
- Anderson, Perry (1979). Antonio Gramsci. Eine kritische Würdigung, Berlin.
- APA (2009). Der ORF am Gängelband der Politik. APA-Meldung 0343 vom 16.12.2009.
- Atteslander, Peter (2006). Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin.
- Bates, Thomas R. (1975). Gramsci and the theory of hegemony, in: Journal of the History of Ideas, Vol. 36, No. 2, 351-366.
- Berka, Walter/Grabenwarter, Christoph/Holoubek, Michael (Hg.) (2010). Public Value im Rundfunkrecht. Bd 6 der Schriftenreihe Recht der elektronischen Massenmedien, Wien.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009). Politikfeldanalyse, Wiesbaden.
- Bourdieu, Pierre (1998a). Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns, Frankfurt am Main.
- Bourdieu, Pierre (1998b): Der Neoliberalismus. Eine Utopie grenzenloser Ausbeutung wird Realität; in: ders.: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstandes gegen die neoliberale Invasion, Konstanz.
- Brand, Ulrich (2005). Gegen-Hegemonie. Perspektiven globalisierungskritischer Strategien, Hamburg.
- Brand, Ulrich (2008a). Gegenhegemonie unter „postneoliberalen“ Bedingungen. Anmerkungen zum Verhältnis von Theorie, Strategie und Praxis, in: Butterwegge/Lösch/Ptak (2008b), 318-334.
- Brand, Ulrich (2008b). Multiskalare Hegemonie. Zum Verhältnis von Führung, Herrschaft und Staat, in: Wissen/Röttger/Heeg (2008), 169-185.
- Brand, Ulrich (2009). Social Forces in Environmental Policies: Towards a Historical-Materialist Policy Analysis. Paper for the IPA 2009 Conference in Kassel.
- Brand, Ulrich/Sekler, Nicola (Hg.) (2009a). Postneoliberalism - A beginning debate. development dialogue no. 51, january 2009, Uppsala.

- Brand, Ulrich/Sekler, Nicola (2009b). Postneoliberalism: catch-all word or valueable analytical and political concept? - Aims of a beginning debate, in: dies. (2009a), 5-13.
- Brie, Michael (2007). Ways out of the crisis of neoliberalism, in: Brand/Sekler (2009a), 15-31.
- Burkart, Roland (2002). Kommunikationswissenschaft, Wien-Köln-Weimar.
- Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (2008a). Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden.
- Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hg.) (2008b). Neoliberalismus. Analysen und Alternativen, Wiesbaden.
- Buttigieg, Joseph A. (1986). The Legacy of Antonio Gramsci, in: boundary 2, Vol. 14, No. 3, 1-17.
- Buttigieg, Joseph A. (1990). Gramsci's Method, in: boundary 2, Vol. 17, No. 2, 60-81.
- Buttigieg, Joseph A. (1994). Gramscis Zivilgesellschaft und die *civil-society* Debatte, in: Das Argument 206, 529-554.
- Candeias, Mario (2007). Gramscianische Konstellationen. Hegemonie und die Durchsetzung neuer Produktions- und Lebensweisen, in: Merkens/Rego Diaz (2007), 15-32.
- Candeias, Mario (2008). Von der Dialektik des Neoliberalismus zu den Widersprüchen der Bewegungen, in: Butterwegge/Lösch/Ptak (2008b), 301-317.
- Candeias, Mario (2009). Neoliberalismus, Hochtechnologie, Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise. Eine Kritik, Hamburg.
- Chomsky, Noam (1999). Profit over People. Neoliberalism and Global Order, New York.
- Christl, Reinhard/Süssenbacher, Daniela (2010). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa. ORF, BBC, ARD & Co auf der Suche nach dem Public Value, Wien.
- Collins, Richard (2007). The BBC and „public value“, in: Medien und Kommunikationswissenschaft 55, Jahrgang 2/2007, 164-184.
- Collins, Richard (2009). Die BBC, das Internet und „Public Value“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 9-10/2009, 32-38.
- Danich, Peter (2002). Das neue ORF-Gesetz. Zukunftssicherung durch Qualität; in: Khol/Ofner/Burkert-Dottolo (2002), 395-416.
- Davidson, Alastair (2004). Hegemonie (Teil I), in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.): Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 6/I, Hamburg, 26-29.
- Davidson, Alastair/Jehle, Peter/Santucci, Antonio A. (2001). Gramscismus, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.) Historisch kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 5, Hamburg, 944-956.
- Demirović, Alex (2008). Neoliberalismus und Hegemonie, in: Butterwegge/Lösch/Ptak (2008b), 17-33.

Demirović, Alex/Jehle, Peter (2004). Intellektuelle, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.) Historisch kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 6/II, Hamburg, 1267-1286.

Downs, Anthony (1966). Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.

Epd Medien (2009). Medienanstalten: Private müssen publizistischen Mehrwert bieten, in: epd medien 95 vom 5. Dezember 2009.

Epd Medien (2010). ProSiebenSat.1 will Ausgaben für Nachrichten drastisch kürzen, in: epd medien 14 vom 24. Februar 2010.

Fidler, Harald (2004). Im Vorhof der Schlacht. Österreichs alte Medienmonopole und neue Zeitungskriege, Wien.

Flatschart, Elmar (2008). Welche Theorie kapitalistischer Entwicklung? Ein Vergleich neomarxistischer Ansätze unter Berücksichtigung des Kritischen Realismus, Wien. Diplomarbeit.

Fleischhacker, Michael (2009a). Wir sind Österreich. Stimmt. Leider, in: Die Presse vom 21. März 2009, 33.

Fleischhacker, Michael (2009b). Die Enkerln von der Holzklotzfraktion, in: Die Presse vom 13. Juni 2009, 33.

Freedman, Des (2008). The politics of media policy, Cambridge.

Fuchs, Claudia (2010). Umsetzungsformen des Public Value-Auftrages für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Berka/Grabenwarter/Holoubek (2010), 59-81.

Gaedt, Christian (2007). Antonio Gramsci (1891-1937). Biografische Notizen, in: Merkens/Rego Diaz (2007), 204-218.

Gangl, Georg (2009). Space, Place and Gender – Raum als soziale Kategorie. Ein Überblick, in: grundrisse 29, 25-37.

Gerratana, Valentino (1991). Einleitung, in: Gramsci GH 1, 21-41.

Gold, Alison (2010). Der Public-Value Test. Das britische Modell, in: Berka/Grabenwarter/Holoubek (2010), 83-87.

Gramsci, Antonio (zit. GH) (1991ff). Gefängnishefte, Bd. 1-10, hgg. v. K. Bochmann, W.F.Haug u.a., Berlin/Hamburg.

Greven, Michael Th. (2007). „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: Janning/Toens (2007), 23-33.

Groß, Gerald (2009). ORF: Rette sich, wer kann, in: Falter 15/09, 4.

Harvey, David (2005). A brief history of neoliberalism, Oxford.

Harvey, David (2007). Räume der Neoliberalisierung. Zur Theorie der ungleichen Entwicklung, Hamburg.

- Haug, Frigga (2004). Alltagsverstand, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.) Historisch kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 1, Hamburg, 162-167.
- Haug, Wolfgang Fritz (1991). Vorwort, in: Gramsci GH 1, Berlin/Hamburg.
- Haug, Wolfgang Fritz (1994). Einleitung, in: Gramsci GH 2, Berlin/Hamburg.
- Haug, Wolfgang Fritz (2004). Hegemonie (Teil I), in: ders. (Hg.): Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 6/I, Hamburg, 1-26.
- Hawley, James. P (1980). Antonio Gramsci's marxism: Class, state and work, in: Social Problems, Vol. 27, No. 5, 584-600.
- Hay, Colin (2002). Political Analysis. A Critical Introduction, New York.
- Heeg, Susanne (2008). Die Europäische Union – eine fragile Staatlichkeit? Politisch-territoriale Organisation der EU und die Diskussion um *Scale*, in: Wissen/Röttger/Heeg (2008), 251-266.
- Heinelt, Hubert (2009). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?, in: Schubert/Bandelow (2009a), 115-129.
- Heise, Mikiya/von Fromberg, Daniel (2007). „Die Machtfrage stellen“. Zur politischen Theorie Antonio Gramscis, in: Merkens/Rego Diaz (2007), 110-125.
- Horacek, Nina (2009). Am flachen Land, wo schwarze Funken fliegen, in: Falter 12/09, 22.
- Huffschmid, Jörg (2002). Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg.
- Huffschmid, Jörg (2007). Internationale Finanzmärkte: Funktionen, Entwicklung, Akteure, in: ders. et al. (2007), 10-50.
- Huffschmid, Jörg/Köppen, Margit/Rhode, Wolfgang (Hg.) (2007). Finanzinvestoren: Retter oder Raubritter? Neue Herausforderungen durch die internationalen Kapitalmärkte, Hamburg.
- Hummel, Roman (2008). Die Transformation des Öffentlich-Rechtlichen, in: Steininger/Woelke (2008), 167-177.
- Jacobitti, Eduard E. (1980). Hegemony before Gramsci: The Case of Benedetto Croce, in: The Journal of Modern History, Vol. 52, No. 1, 66-84.
- Janning, Frank/Toens, Katrin (Hg.) (2007). Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden.
- Kaltenbrunner, Andy (2006): Medienpolitik; in: Tálos (2006), 117-136.
- Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther R. (Hg.) (2002): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001, Wien.
- Kleine Zeitung (2009a). Rettet den ORF!, in: Kleine Zeitung vom 31. März 2009, 3-4.
- Kleine Zeitung (2009b). Die Politik kämpft um den Königberg, in: Kleine Zeitung vom 31. März 2009, 5.

- Kopp, Reinhold/Haarhoff, Ina (2010). Die Vernachlässigung des Marktes. Anmerkungen zum Drei-Stufen-Test, in: epd medien, Nr. 3, 16. Januar 2010.
- Köppen, Margit (2007). Private Equity-Fonds. Von der Investitionsfinanzierung zum Finanzinvestment, in: Huffschmid (2007a), 51-68.
- Kritzinger, Sylvia/Michalowitz, Irina (2009). Methodenkonflikt oder Methodenpluralismus? Policy-Forschung auf dem Prüfstand, in: Schubert/Bandelow (2009a), 245-269.
- Lackner, Herbert (2002): Interventionsakt Peter W.; in: profil, 24.01.2002.
- Lackner, Herbert (2009a). Unter Druck, in: profil 10, 02.03.2009, 17-24).
- Lackner, Herbert (2009b). „Das ist wirklich grober Missbrauch“, in: profil 17, 20.04.2009, 30-31.
- Landy, Marcia (1986). Culture and Politics in the Work of Antonio Gramsci, in: boundary 2, Vol. 14, No. 3, 49-70.
- Lauggas, Ingo (2007). Empfindungsstrukturen und Alltagsverstand. Implikationen der materialistischen Kulturbegriffe von Antonio Gramsci und Raymond Williams, in: Merkens/Rego Diaz (2007), 85-97.
- Leif, Thomas (2004). Wer bewegt welche Ideen? Medien und Lobbyismus in Deutschland, in: Müller/Giegold/Arhelger (2004), 84-89.
- Lilienthal, Volker (2004). Formierte Öffentlichkeit. Wie die Industrie programmprägend wirkt, in: Müller/Giegold/Arhelger (2004), 111-120.
- Lucht, Jens (2009). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 9-10/2009, 26-31.
- Lukács, Georg (2000). Geschichte und Klassenbewusstsein. Studien über marxistische Dialektik, London (Reprint der Erstausgabe von 1923).
- Marcuse, Herbert (1932). Neue Quellen zur Grundlegung des Historischen Materialismus; in: ders. (1978). Schriften Band I, Frankfurt am Main, 509-555.
- Marschik, Matthias/ Müllner, Rudolf/ Penz, Otto/ Spitaler, Georg (2009). Sport Studies, Wien.
- Marx, Karl (1961). Zur Kritik der politische Ökonomie, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Band 13, Berlin, 3-160.
- Marx, Karl (1976). Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Einleitung, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Band 1, Berlin, 378-391.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich (1990). Die deutsche Ideologie. Kritik der neuesten deutschen Philosophie in ihren Repräsentanten Feuerbach, B. Bauer und Stirner, und des deutschen Sozialismus in seinen verschiedenen Propheten, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Band 3, Berlin, 9-530.
- Marx, Karl (1990a). Ökonomisch-philosophische Manuskripte aus dem Jahre 1844, in: Marx-

- Engels Werke (MEW), Band 40, Berlin, 465-588.
- Marx, Karl (1990b). Thesen über Feuerbach, in: Marx-Engels-Werke (MEW), Band 3, Berlin, 5-7.
- Mayer, Heinz (2010). Der Rundfunk als „öffentliche Aufgabe“, in: Berka/Grabenwarter/Holoubek (2010), 51-57.
- McChesney, Robert W. (1999). Introduction, in: Chomsky (1999), 7-16.
- McChesney, Robert W./Schiller, Dan (2003). The Political Economy of International Communications. Foundations for the Emerging Global Debate about Media Ownership and Regulation, o.O.
- Merkens, Andreas (2004). Erziehung und Bildung im Denken Antonio Gramscis. Eckpunkte einer intellektuellen und politischen Praxis, in: ders. (Hg.): Antonio Gramsci. Erziehung und Bildung. Gramsci Reader, Hamburg, 6-46.
- Merkens, Andreas (2007). „Die Regierten von den Regierenden intellektuell unabhängig machen“. Gegenhegemonie, politische Bildung und Pädagogik bei Antonio Gramsci, in: Merkens/Rego Diaz (2007), 157-174.
- Merkens, Andreas/Rego Diaz, Victor (Hg.) (2007). Mit Gramsci arbeiten. Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis, Hamburg.
- Moore, Mark H. (1995). Creating public value: strategic management in government, Cambridge.
- Morak, Franz (2002). Ein neues Kapitel österreichischer Mediengeschichte; in: Khol/Ofner/Burkert-Dottolo (2002), 358-372.
- Morera, Esteve (1990). Gramsci and Democracy, in: Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique, Vol. 23, No. 1, 23-37.
- Müller, Ulrich/Giegold, Sven/Arhelger, Malte (Hg.) (2004). Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberale Eliten Politik und Öffentlichkeit beeinflussen, Hamburg.
- Neubert, Harald (2001). Antonio Gramsci: Hegemonie - Zivilgesellschaft - Partei. Eine Einführung, Hamburg.
- Neuendorff, Hartmut (2004). Interesse I, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.) Historisch kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 6/II, Hamburg, 1337-1353.
- Neumüller, Marlies (2010). Österreich, in: Christl/Süssenbacher (2010), 19-63.
- Nun, José (1986). Elements for a Theory of Democracy: Gramsci and Common Sense, in: boundary 2, Vol. 14, No. 3, 197-229.
- Oakley, Kate/Naylor, Richard/Lee, David (2006). Giving them what they want: the construction of the public in 'public value', paper presented at "Media and Social Change" conference organised by the ESRC Centre for Research on Socio-Cultural Change, September 2006.
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde (2003). Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends, Wien.

Pfab, Susanne (2010). Public Value nach dem Drei-Stufen-Test, in: Berka/Grabenwarter/Holoubek (2010), 89-100.

Pfetsch, Barbara (2005). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger der politischen Kommunikation, in: Ridder/Langenbacher/Saxer/Steininger (2005), 240-251.

Plehwe, Dieter/Walpen, Bernhard (1999). Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pelerin Society und marktradikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und -erhaltung, in: PROKLA 115, 203-235.

Ptak, Ralf (2004). Neoliberalismus: Geschichte, Konzeption und Praxis, in Müller/Giegold/Arhelger (2004), 14-28.

Ptak, Ralf (2008). Grundlagen des Neoliberalismus, in: Butterwegge/Lösch/Ptak (2008a), 13-86.

Puppis, Manuel (2007). Einführung in die Medienpolitik, Konstanz.

Rainer, Christian (2009). WIR retten den ORF, in: profil 15, 06. 04.2009, 13.

Rehmann, Jan (2004). Ideologietheorie, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.) Historisch kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 6/I, Hamburg, 717-760.

Reitan, Claus (2009a). Neue Kontroverse um ORF, in: Die Furche 21, 20. Mai 2009, 17.

Reitan, Claus (2009b). Kampfplatz Internet, in: Die Furche 34, 20. August 2009, 17.

Reitan, Claus (2009c). Gebühr? Unzulässiger Eingriff, in: Die Furche 45, 5. November 2009, 17.

Reitan, Claus (2009d). Der Regierung gefällt der harte ORF-Sparkurs, in: Die Furche 18, 30. April 2009, 18.

Reitz, Tilman (2004). Ideologiekritik, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.) Historisch kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 6/I, Hamburg, 690-717.

Ridder, Christa-Maria/Langenbacher, Wolfgang R./Saxer, Ulrich/Steininger, Christian (Hg.) (2005): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden.

Roether, Diemut (2010). Wie der Drei-Stufen-Test instrumentalisiert wird, in: epd medien, Nr. 13, 20. Februar 2010.

Sablowski, Thomas (1994). Zum Status der Hegemonietheorie in der Regulationstheorie, in: Josef Esser/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hg.): Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie, Hamburg, 133-156.

Salamini, Leonardo (1975). The Specificity of Marxist Sociology in Gramsci's Theory, in: The Sociological Quarterly, Vol. 16, No. 1, 65-86.

Scherrer, Christoph (1999). Globalisierung wieder Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA, Berlin.

Scherrer, Christoph (2007). Hegemonie: empirisch fassbar?, in: Merckens/Rego Diaz (2007), 71-84.

- Schmidt, Manfred G. (2004). Interesse, in: ders (2004). Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, 325.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006). Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Schwarzkopf, Dietrich (1993). Melange im Kräftespiel. Der Rundfunk, die Illusionen und der Souverän, in: ders. (2006), 184-193.
- Schwarzkopf, Dietrich (2006). Zwischen Anspruch und Akzeptanz. Der öffentliche Rundfunk im Wandel. Beiträge aus dreißig Jahren, Berlin.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.) (2009a). Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2009b). Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: dies. (2009a), 1-21.
- Sekler, Nicola (2007). Postneoliberalismus, in: Brand, Ulrich/Lösch, Bettina/Thimmel, Stefan (Hg.) (2007). ABC der Alternativen. Von „Ästhetik des Widerstands“ bis „Ziviler Ungehorsam“, Hamburg, 170-171.
- Sekler, Nicola (2009). Postneoliberalism from and as a counter-hegemonic perspective, in: Brand/Sekler (2009a), 59-71.
- Siepmann, Ralf (2009). Melange der Destruktion. Der ORF und das schwarz-rote Machtkartell, in: epd medien, Nr. 31, 22. April 2009.
- Solty, Ingar (2008). Neoliberalismus und Evangelikalismus in den USA. Desintegration der Christlichen Rechten – Aufstieg einer Evangelikalischen Linken?, in: PROKLA 153, 613-633.
- Steininger, Christian/Woelke, Jens (Hg.) (2008). Fernsehen in Österreich 2008, Konstanz.
- Tálos, Emmerich (Hg.) (2006). Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien.
- Thurnher, Armin (2009). Der ORF: Viel begehrt und kaum verstanden, in: Falter 12/09, 18-19.
- Tisch, Kirsten (2003). Interventionen und ORF und warum Politiker unbedingt ins Fernsehen kommen wollen. Von Regierungsantritt 2000 bis zum Inkrafttreten des neuen Rundfunkgesetzes, Wien (Diplomarbeit).
- Unterberger, Klaus (2009a). Der „Rundfunk der Gesellschaft“, in: Die Presse vom 29.01.2009, 30.
- Unterberger, Klaus (2009b). ORF-„Sanierung“ auf Kosten der Öffentlichkeit, in *Der Standard* vom 14.05.2010, 39.
- Unterberger, Klaus (2010). Experteninterview mit Dr. Klaus Unterberger. (im Anhang dieser Arbeit)
- Westenthaler, Peter (2002). Wendepunkt in der österreichischen Medienpolitik; in Khol/Ofner/Burkert-Dottolo (2002), 373-393.
- Wissen, Markus (2008). Zur räumlichen Dimensionierung sozialer Prozesse. Die Scale-Debatte in

der angloamerikanischen Radical Geography – eine Einleitung, in: ders./Röttger/Heeg (2008), 8-32.

Wissen, Markus/Röttger, Bernd/Heeg, Susanne (2008). Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik, Münster.

Wood, Brennon (1998). Stuart Hall's Cultural Studies and the Problem of Hegemony, in: The British Journal of Sociology, Vol. 49, No.3, 399-414.

Wray, Richard (2009). Illegal downloaders to get their broadband cut off, in: The Guardian vom 25.08.2009, 1-2.

Wurnitsch, Martin (2009). „Es geht um politische Machtübernahme“, in: tvmedia 19/09, 14-15.

Internet

Alle Links wurden überprüft und zuletzt abgerufen am 10.07.2010.

Europäische Kommission (1997). Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, Amtsblatt Nr. C 340 vom 10/11/1997 S. 0109.

Internet:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:DE:HTML>

Bartenberger, Martin (2009). „Der ORF ist kein Unternehmen wie andere“.

Internet: <http://www.fm5.at/%22Der%20ORF%20ist%20kein%20Unternehmen%20wie%20andere%22/>

BBC Trust (2007). Public Value Test (PVT): Guidance on the conduct of the PVT.

Internet: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/pvt_guidance.pdf

BBC (2004). Building public value. Renewing the BBC for a digital world .

Internet: <http://downloads.bbc.co.uk/info/policies/pdf/bpv.pdf>

Bergmann, Kurt (2010). Neugründung des ORF – jetzt!

Internet: <http://diepresse.com/home/meinung/debatte/573256>

Brookes, Martin (2004). Watching Alone. Social capital and public service broadcasting.

Internet: http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/148_watching_alone.pdf

Brandstätter, Helmut (2009). Angst essen Debatte auf.

Internet: <http://diepresse.com/home/meinung/kommentare/fleischhacker/471160>

Cap, Josef/Kopf, Karlheinz/Fichtenbauer, Peter (2010). Abänderungsantrag zum Bericht des Verfassungsausschusses über die Regierungsvorlage 611 der Beilagen: Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003, das Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtgesetz geändert werden.

Internet: <http://images.derstandard.at/2010/06/17/AbaenderungsantragzuRV611ORFGesetz.pdf>

Crabtree, James (2004). The revolution that started in a library.

Internet: <http://www.newstatesman.com/200409270026>

Crain, Matthew (2009). The Rise of Private Equity Media Ownership in the United States: A Public Interest Perspective, in: International Journal of Communication 3, 208-239.

Internet: <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/381/307>

Dearlove, Des/Crainer, Stuart (2007). Mark H. Moore on public value.

Internet: http://www.management-issues.com/2007/11/5/mentors/mark-h_-moore-on-public-value.asp

Depypere, Stefaan/Broche, Jérôme/Tigchelaar, Nynke (2004). State aid and broadcasting: state of play, in: Competition Policy Newsletter, Nr. 2004/1, 71-73.

Internet: http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/cpn/cpn2004_1.pdf

Depypere, Stefaan/Tigchelaar, Nynke (2004). The commission's state aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets, in: Competition Policy Newsletter, Nr. 2004/2, 19-22.

Internet: http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/cpn/cpn2004_2.pdf

DerStandard.at (2009). Rechnungshof sieht hohes Reform- und Sparpotenzial.

Internet: <http://derstandard.at/1231152222108>

DerStandard.at (2010a). ORF-General Wrabetz: Neues Maßnahmenpaket schon in nächsten Tagen.

Internet: <http://derstandard.at/1277336751569>

DerStandard.at (2010b). Privatsender mobilisieren gegen ORF-Gesetz.

Internet: <http://derstandard.at/1271378303341>

Dias, Pedro/Antoniadis, Alexandra (2007). Increased transparency and efficiency in public service broadcasting. Recent cases in Spain and Germany, in: Competition Policy Newsletter, Nr. 2007/2, 67-69.

Internet: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/cpn2007_2.pdf

DiePresse.com (2007a). Fixiert: ProSiebenSat.1 hat Puls TV gekauft.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/325329>

DiePresse.com (2007b). ORF: "Mitten im Achten" wird eingestellt.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/news/310180>

DiePresse.com (2007c). „Schlechtreden bis zur Kreditschädigung“.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/news/303284>

DiePresse.com (2007d). Stiftungsrat: Bis 2010 braucht der ORF 45 Mio. Euro.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/news/336327>

DiePresse.com (2008a). ORF-Gebühren: Erhöhung um fast zehn Prozent ab Juni fix.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/360185>

DiePresse.com (2008b). Ostermayer: „Wrabetz-Ablöse jetzt kein Thema“.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/435786>

DiePresse.com (2008c). Debatte um ORF: Grüne schäumen, ÖVP gibt SPÖ Recht.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/438354>

DiePresse.com (2008d). Medienpolitik: Wrabetz im Politikwürgegriff.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/438354>

DiePresse.com (2009a). ORF-Gesetz: "Rettung" und Personalrochade.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/522202>

DiePresse.com (2009b). SPÖ und ÖVP wollen im ORF "durchgreifen".

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/464601>

DiePresse.com (2009c). ORF-Gesetz: Beschluss erst nach dem Sommer.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/480217>

DiePresse.com (2009d). Public Value: ORF muss transparenter werden

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/489652>

DiePresse.com (2010a). Medienpolitik: ORF-Gesetz im Finale.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/534514>

DiePresse.com (2010b). ORF-Gesetz verzögert sich weiter.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/538261>

DiePresse.com (2010c). Machtkämpfe um ORF: Gesetz weiter verschoben.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/539856>

DiePresse.com (2010d). ORF: Fünf-Parteien-Einigung über Medienbehörde.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/572464>

DiePresse.com (2010e). ORF-Gesetz: Letzter Streitpunkt: Onlineangebot.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/572746>

DiePresse.com (2010f). TV: Privatsender protestieren gegen ORF-Gesetz.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/571610>

Domhoff, William G. (2005). Who Really Ruled in Dahl's New Haven?

Internet: http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/local/new_haven.html

Europäische Kommission (2001). Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Amtsblatt Nr. C 320/5 vom 15.11.2001.

Internet:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:DE:PDF>

Europäische Kommission (2002). Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24.12.2002.

Internet: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html

Europäische Kommission (2008). Staatliche Beihilfe E2/2008 (ex CP 163/2004 and CP 227(2005) –

Finanzierung des ORF – Österreich.

Internet: http://wienerzeitung.at/Docs/eu_orf_letter.pdf

Europäische Kommission (2009a). Staatliche Beihilfe E 2/2008 (ex CP 163/2004 und CP 227/2005) – Finanzierung des ORF.

Internet: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2008/e002-08.pdf

Europäische Kommission (2009b). Staatliche Beihilfen: Kommission gibt grünes Licht für Finanzierung des Österreichischen Rundfunks. Pressemitteilung IP/09/1603.

Internet:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1603&language=DE>

Europäische Kommission (2009c). Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Amtsblatt C 257/1 vom 27.10.2009.

Internet:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:DE:PDF>

Europäische Kommission (2009d). Staatliche Beihilfen: Kommission aktualisiert Regeln für die staatliche Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Pressemitteilung IP/09/1072.

Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1072&language=DE>

Europäische Kommission (2010). Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 (Audiovisuelle Mediendienstrichtlinie). Amtsblatt der Europäischen Union L 332/27.

Internet:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:DE:PDF>

Fidler, Harald (2007). Wrabetz gewählt.

Internet: <http://derstandard.at/2553853>

Fidler, Harald (2008a). ORF reduziert Reserven: 60 Millionen Minus drohen.

Internet: <http://derstandard.at/1220459447515>

Fidler, Harald (2008b). ORF erwartet 100-Millionen-Minus.

Internet: <http://derstandard.at/1226396492503>

Fidler, Harald (2009a). ORF-Marktanteil 2009 niedrig wie nie - ATV und Puls im Plus.

Internet: <http://derstandard.at/1259282530446>

Fidler, Harald (2009b). TV-Werbefenster holten 2008 brutto 240 Millionen.

Internet: <http://derstandard.at/1231152298372>

Fidler, Harald (2009c). ORF-Minus 2008: 79 Millionen Euro.

Internet: <http://derstandard.at/1234507757514>

Fidler, Harald (2009d). Koalition einig: 160 Millionen Euro extra für den ORF.

Internet: <http://derstandard.at/1256744940147>

Fidler, Harald (2009e). Mehr Gebühren für den ORF.

Internet: <http://derstandard.at/1250003587945>

Fidler, Harald (2009f). ORF: Ohne Bundeshilfe droht dem Orchester die Auflösung.
Internet: <http://derstandard.at/1237229000902>

Fidler, Harald (2009g). Zwischen Ablöse und Abwarten.
Internet: <http://derstandard.at/1250003460707>

Fidler, Harald (2009h). "Blaues Sorgenkind" ORF1.
Internet: <http://derstandard.at/1259281602734>

Fidler, Harald (2010a). "Weil es Druck auf Organe erhöht".
Internet: <http://derstandard.at/1266541259925>

Fidler, Harald (2010b). Einigung auf TV-Regionalwerbung.
Internet: <http://derstandard.at/1276413166642>

Fidler, Harald (2010c). Privatsender appellieren an Abgeordnete.
Internet: <http://derstandard.at/1276413226825>

Fidler, Harald (2010d). Privatsender planen Beschwerden.
Internet: <http://derstandard.at/1276413494430>

Fidler, Harald/Priesching, Doris (2009). Mediensenat soll dem Kanzler berichten.
Internet: <http://derstandard.at/1237229729554/>

Grasser, Karl-Heinz (2001): Beantwortung einer Dringlichen Anfrage der SPÖ; Stenographisches Protokoll; XXI., 71. Sitzung, S. 132ff
Internet:
http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXI/NRSITZ/NRSITZ_00071/fnameorig_114497.html

Huber, Joachim (2010). TV-Nachrichten: Ein Foto sagt mehr als 1000 Bilder.
Internet: <http://www.tagesspiegel.de/medien/1689536.html>

Käfer, Patricia (2007a). Wrabetz: Das will der neue ORF-General.
Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/58569>

Käfer, Patricia (2007b). ORF: Jetzt kommt gewaltiges Sparpaket.
Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/348221>

Käfer, Patricia (2007c). Der Regenbogen, ein Trugbild?
Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/323575>

Käfer, Patricia (2009a). Rot-schwarzer ORF-Deal.
Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/522307>

Käfer, Patricia (2009b). SOS ORF: Streiken? „Warum nicht?“.
Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/473702>

Käfer, Patricia (2009c). ORF-Gesetz: Schlupflöcher für den ORF.
Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/527693>

Käfer, Patricia (2009d). ORF: Stiftungsräte sollen ihre Qualifikation beweisen.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/529634>

Käfer, Patricia (2010a). Der ORF ist ein Faxgerät.

Internet: <http://diepresse.com/home/meinung/kommentare/leitartikel/536866>

Käfer, Patricia (2010b). Quasi-Gericht des ORF.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/542270>

Käfer, Patricia (2010c). ORF: Stiftungsrat will Prüfungshoheit.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/568031>

Käfer, Patricia/Wallnöfer, Isabella (2007). ORF-Reform: "Freies Arbeiten wieder möglich".

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/303514>

Kapeller, Lukas/Stimeder, Klaus (2007). „Das beste Programm Europas“.

Internet: <http://www.datum.at/0507/stories/3658076/>

Knappman, Lutz (2010). Streit um "Tagesschau"-App. Deutsche Verleger empfehlen ARD die BBC als Trendsetter.

Internet: <http://www.ftd.de/it-medien/medien-internet/50095533.html>

Langenbacher, Wolfgang (2009). Der novellierte ORF – ein Staatsfunk.

Internet: <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/528378>

Isabella, Leitenmüller-Wallöfner (2010). ORF: Der 160-Millionen-Deal wackelt.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/558690>

McChesney, Robert W. (2001). Global Media, Neoliberalism, and Imperialism, in: Monthly Review, Volume 52, Number 10.

Internet: <http://monthlyreview.org/301rwm.htm>

Medialexikon Österreich (o.J.). Werbefenster in Österreich.

Internet: <http://www.medialine.de/deutsch/wissen/medialexikon/medialexikon-oesterreich.php?snr=573>

Medienforschung ORF (2009). TV-Marktanteile 2009.

Internet: http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_ma.htm

Möhring, Rubina (2009). Übung in geistiger Hygiene.

Internet: <http://derstandard.at/1240550337456>

ORF (2007a). ORF-Generaldirektor Wrabetz: „Öffentlich-rechtlichen Mehrwert neu definieren“ (OTS-Aussendung).

Internet: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20070102_OT0075

ORF (2007b). Neues ORF-TV-Schema: GD Wrabetz: "Größte Programmreform aller Zeiten eingeleitet" (OTS-Aussendung).

Internet: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20070222_OT0231

ORF (2007c). Public Value: Erfolg durch Mehrwert (OTS-Aussendung).

Internet: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20070905_OT0184

ORF (2008a). ORF-Generaldirektor Wrabetz zum „Brief aus Brüssel“ (OTS-Aussendung).
http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20080131_OTS0317

ORF (2008b). Public Value im ORF: Startschuss für größtes Journalismus- und Medienforschungsprojekt in Österreich (OTS-Aussendung).
Internet: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20081021_OTS0136

ORF (2008c). ORF-Generaldirektor Wrabetz präsentiert ersten Public-Value-Bericht (OTS-Aussendung).
Internet: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20081209_OTS0092

ORF (2009). Geschäftsbericht 2008.
Internet: http://kundendienst.orf.at/service/publikationen/gb_2008.pdf

Österreichisches Parlament (2009). „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – Medienvielfalt in Österreich“. Parlamentarische Enquete des Nationalrates, 17. September 2009. Stenografisches Protokoll.
http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/VER/VER_00002/fname_168905.pdf

Österreichisches Parlament (2010a). Nationalrat beschließt neues ORF-Gesetz.
Parlamentskorrespondenz/01/17.06.2010/Nr. 483 .
Internet: http://www.parlinkom.gv.at/PG/PR/JAHR_2010/PK0483/PK0483.shtml

Österreichisches Parlament (2010b). Vorblatt und Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003, das Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtengesetz geändert werden.
Internet: http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00611/fname_180228.pdf

Österreichisches Parlament (2010c). Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das KommAustria-Gesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003, das Verwertungsgesellschaftengesetz 2006, das ORF-Gesetz, das Privatfernsehgesetz, das Privatradiogesetz und das Fernseh-Exklusivrechtengesetz geändert werden.
Internet:
http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2010_I_50/BGBLA_2010_I_50.pdf

Österreichisches Parlament (2010d). Beschluss des Bundesrates zum Gesetzespaket.
Internet: http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/BNR/BNR_00253/fnameorig_190296.html

Menzel, Stefan (2008). ORF macht riesigen Verlust.
Internet: <http://www.handelsblatt.com/;2088792;0>

Patalong, Frank (2010). Privatfernseh-Lobby droht mit Klage in Brüssel.
Internet: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,669403,00.html>

Pink, Oliver (2007). BZÖ: Rache und Macht bei der ORF-Wahl.
Internet: <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/nrwahl/86725>

Pink, Oliver (2008). Und immer wieder Gerhard Zeiler.
Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/433539>

Plattform Zivilgesellschaft (2009). Deklaration "ORF gehört allen" vom 13. Mai 2009.

Internet: <http://www.orfgehoertallen.at/Deklaration%20ORF%20gehoert%20allen.pdf>

Pöll, Regina (2007). EU nimmt ORF in die Mangel.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/347630>

Regierungsprogramm 2000.

<http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>

Regierungsprogramm 2008.

<http://images.derstandard.at/2008/11/23/regierungsprogramm.doc>

Schulz, Wolfgang/Kaserer, Christoph/Trappel, Josef (Hg.) (2008). Finanzinvestoren im Medienbereich. Gutachten im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten. Zusammenfassung.

Internet:

http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gutachten_Finanzinvestoren_Zusammenfassung.pdf

SpiegelOnline (2007). Sat.1 streicht Nachrichten. "Haben Sie einen Job für uns?".

Internet: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,494779,00.html>

Spencer, David (2008). Making sense of public value.

Internet: http://www.nationalschool.gov.uk/news_events/stories/Mark_Moore_Interview.asp

Süddeutsche.de (2007). "Guter Deal zu einem unverschämten Preis".

Internet: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/1.816538>

Trappel, Josef/Hürst, Daniel/Uhrmann, Caroline (2005). Werbemarkt Österreich 2009 .

Internet: <http://www.iab-austria.at/informationen/Studien/werbemarkt2009k/werbemarkt2009k.pdf>

VÖP (o.J.). Fairer Wettbewerb: VÖP-Vorschläge für Gesetzesänderungen zur Etablierung eines dualen Rundfunkmarkts.

Internet: http://www.voep.at/index.php?option=com_content&view=article&id=69e

VÖZ (o.J.). Rundfunkrecht & Presseförderung

Internet: <http://www.voez.at/b87m72>

Wallnöfer, Isabella (2007a). Der "neue" ORF: 365 Tage und Hoffnungen später

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/351000>

Wallnöfer, Isabella (2007b). ORF-Gebühren: Zur Kasse, bitte!

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/346984>

Wallnöfer, Isabella (2007c). ORF: ÖVP will neues Gebührenmodell.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/333365>

Wallnöfer, Isabella (2008). Josef Cap beginnt zu rechnen...

Internet: <http://diepresse.com/home/meinung/feuilleton/431053>

Wallnöfer, Isabella (2009a). „Spritzpistole“ gegen ORF-„Brand“.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/news/488423>

Wallnöfer, Isabella (2009b). Initiative Pro ORF: „Spezialist für Rettungen aller Art“.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/489354>

Wallöfner, Isabella (2009c). Kritik am ORF-Gesetz: „Verfassungswidrig!“.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/530133>

Wallöfner, Isabella (2010a). Auch Privat-TV hat einen Mehrwert!

Internet: <http://diepresse.com/home/meinung/feuilleton/wallnoefertestbild/545055>

Wallöfner, Isabella (2010b). ORF: ÖVP will über Geld und Gremien reden.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/535611>

Wallöfner, Isabella (2010c). ORF-Gesetz: Bedingungen für 160 Millionen Euro.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/541905>

Wallöfner, Isabella (2010d). ORF: Uneinigkeit bei Medienbehörde, Onlinewerbung.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/565761>

Wallöfner, Isabella (2010e). FPÖ trägt ORF-Gesetz mit.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/574658>

Wallnöfer, Isabella/Käfer, Patricia (2007). ORF auf der Suche nach "Plan B" .

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/303307>

Wallöfner, Isabella/Käfer, Patricia (2009). ORF erhält 160 Millionen Euro und ein neues Gesetz.

Internet: <http://diepresse.com/home/kultur/medien/522060>

Wiedemann, Verena (2009). Kein Einfallstor für Marktprimat / Der Dreistufentest darf nicht missbraucht werden.

Internet: <http://www.ard.de/-/id=1224454/14qj2v/index.html>

Williams, John (1990). What Washington Means by Policy Reform, in: ders. (Hg.) (1990). Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Washington.

Internet: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>

Wolf, Armin (2006). Rede anlässlich der Verleihung des Robert Hochner-Preises am 17.5.2006

Internet: http://www.sos-orf.at/show_content2.php?s2id=6

Wrabetz, Alexander (2006). Konzept zur mittel- und langfristigen Entwicklung des ORF als öffentlich-rechtliches Rundfunkunternehmen.

Internet: <http://images.derstandard.at/20060810/ORF-Wrabetz.pdf>

LEBENS LAUF

Martin Bartenberger

Am 08.05.1984 in Linz/OÖ geboren

Bildungslaufbahn

1990 - 1994 Besuch der *Übungsvolksschule Linz*

1994 - 1998 Besuch der *Übungshauptschule Linz*

1998 - 2002 Besuch des *Adalbert Stifter Oberstufenrealgymnasiums Linz*

2002 - 2003 Ableistung des *Zivildienstes* (Arbeit mit psychisch Kranken)

seit Herbst 2003 Studium der *Politikwissenschaft* in Wien

Arbeitslaufbahn

- seit **Dezember 2004** Redakteur und Web-Entwickler beim *Onlinemagazin FM5*
- seit **Oktober 2006** Researcher und Webprogrammierer im *Club of Rome - European Support Centre*
- **Mai 2006 - Juni 2006** Praktikum beim *Monatsmagazin DATUM*
- **Oktober 2007** Praktikum bei der *Wochenzeitung Die Furche*
- **November 2009 - Februar 2010** Praktikum in der Generaldirektion des *Österreichischen Rundfunks (ORF)*

Kontakt

E-Mail: m.bartenberger@gmx.net Tel.: +43650 2098590