

Ein Konzept zur Qualitätsbewertung von Rundfunkangeboten

→ Theoriegeleitete Evaluation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Von Michael Buß und Harald Gumbel*

Als seit Mitte der 80er Jahre neben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zunehmend private Rundfunkanbieter traten, konnte dies nicht ohne Auswirkungen auf das Programmangebot bleiben. Das duale System ist aber mehr als eine bloße Addition von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, denn die Wettbewerbssituation bewirkt interaktive Prozesse, die das Selbstverständnis und die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zumindest tangieren. (1)

Qualitätsmanagement

Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass in den letzten Jahren in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vermehrt über die Einführung eines Qualitätsmanagement-Konzepts nachgedacht wird. Dabei zeigt sich, dass die Gründe, die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zur Einführung von Qualitätsmanagement-Konzepten veranlassen, stark denen ähneln, die auch andere Dienstleister zur Einführung solcher Konzepte gedrängt haben. Vier Gründe werden immer wieder genannt (2):

- Legitimitätszwänge,
- Wettbewerbszwänge innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,
- Wettbewerbszwänge innerhalb des gesamten Rundfunkmarktes,
- Kostenzwänge im Zuge allgemeiner Sparmaßnahmen.

Die Ideen und Konzepte, die mit dem Begriff Qualitätsmanagement (QM) verknüpft sind, haben ihre Wurzeln in der Betriebswirtschaftslehre. Entwickelt wurden sie, um die Qualität industrieller Produkte zu sichern und zu verbessern.

In den letzten Jahrzehnten verschärfte sich die Konkurrenzsituation zwischen den Unternehmen zusehends. Vor diesem Hintergrund stieg das Interesse an einer qualitätsfördernden Unternehmensphilosophie, auch Total Quality Management (TQM) genannt, stetig an. Der Ansatz des TQM liegt darin, den kontinuierlichen Qualitätsverbesserungsprozess (KQVP) als unternehmensweite Aufgabe zu gestalten.

Definition TQM TQM wird nach der einschlägigen Industrienorm definiert als eine auf der „Mitwirkung aller ihrer Mitglieder beruhenden Führungsmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt

und durch Zufriedenstellen der Kunden auf einen langfristigen Geschäftserfolg sowie auf den Nutzen für die Mitglieder der Organisation und Gesellschaft zielt.“ (3)

Auf die verschiedenen Qualitätssicherungs- und Managementkonzepte (traditionelle Qualitätssicherung, DIN ISO EN 9000ff und umfassende Qualitätsmanagement-Konzepte) kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Hier ist es nur wichtig zu wissen, dass sämtliche Qualitätssicherungs- und Managementkonzepte ursprünglich für die industrielle Fertigung entwickelt wurden und ein betriebswirtschaftliches Methodensystem zugrunde legen. Ihr Ziel war und ist es zum einen, die Qualität der Waren zu verbessern, zum anderen die damit verbundenen Anstrengungen nach außen zu dokumentieren.

Mit der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors wurden die QM-Konzepte auch auf Dienstleistungs- und Non-Profit-Organisationen übertragen. Wie Tabelle 1 zeigt, blieb dies nicht ohne Auswirkungen auf den Qualitätsbegriff. (4)

Das Qualitätsmanagement von Produkten wie Computern, PKWs und Küchengeräten fällt – aufgrund der hohen Bedeutung technischer Maßzahlen – wesentlich leichter als das von Dienstleistungen. Die Anwendung der TQM-Konzepte auf Reha-Zentren, Berufsberatungen oder Rundfunkanstalten stellt Qualitätsmanagement-Konzepte daher vor besondere Probleme. Letztlich kranken viele dieser Konzepte an der mangelhaften Erfassung der Qualitätskriterien von Dienstleistungen. Ihnen wird deshalb zu Recht vorgeworfen, wichtige Qualitäten überhaupt nicht oder nur unzureichend zu erfassen.

Wenn beispielsweise versucht wird, die Qualität einer Berufsberatung dadurch zu bestimmen, dass festgehalten wird, wie viele Beratungsgespräche von einem Berufsberater pro Woche durchgeführt werden und wie viele der beratenen Arbeitslosen nach einer gewissen Zeit eine neue Stelle gefunden haben, bleiben wichtige Faktoren unberücksichtigt. Man beschränkt sich gerne auf sogenannte harte Faktoren (Anzahl der Beratungsgespräche; Anteil der erfolgreich vermittelten Stellen), weil diese leicht erfassbar sind. Viele wichtige Qualitätskriterien (z.B. Art der Gesprächsführung; Eingehen auf die Situation der Arbeitslosen; Berücksichtigung von deren Fähigkeiten und Interessen) der Berufsberatung bleiben unberücksichtigt, weil die Qualitätsmanager mit den Methoden zur Messung dieser sogenannten weichen Faktoren nicht vertraut sind.

Die Folge ist häufig, dass die Qualitätsmanagement-Konzepte von denen nicht akzeptiert werden, deren Arbeit bewertet werden soll. Wird ein solches Konzept von oben verordnet, kann die Qualität der Arbeit sich sogar verschlechtern – zum Beispiel weil die Berater sich weniger Zeit für ihre Gespräche nehmen, um möglichst viele Gespräche führen zu können, wodurch die Beratungsqualität sinkt.

Qualitätskriterien von Dienstleistungen sind schwer zu erfassen

Beispiel Berufsberatung

Verschärfte Konkurrenz steigerte Interesse an Total Quality Management (TQM)

* SWR-Programmstrategie, Stuttgart.

① Wandel des Qualitätsbegriffs in den letzten 50 Jahren

	50er und 60er Jahre	70er und 80er Jahre	90er Jahre
Begriff	Qualitätssicherung	Qualitätsmanagement	Total Quality Management
Qualitätsobjekte	Produkte	Produkte, Dienstleistungen	Produkte, Prozesse in Unternehmen mit/ohne externe Kunden
Qualitätsanforderungen	Technisch festgelegte Maßtoleranzen	Kundenwünsche bezüglich: - Funktionalität - Zuverlässigkeit - Service	Kundenwünsche auch bez. Preis, (Rendite-)Ziele der Geschäftsführung, Interessen der Mitarbeiter, Interessen der Öffentlichkeit, Umweltverträglichkeit
Qualitätsziel	Niedrige Fehlerraten	Null Fehler	Nachhaltige Befriedigung der Interessen sämtlicher Beteiligtegruppen

Quelle: Horváth & Partner 1997 (s. Anm. 4).

Wie kann die Qualität von Rundfunkangeboten gemessen werden?

Auch für das Programmangebot öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten stellt sich somit die Frage, wie die Qualität des Programms gemessen werden kann, ohne die wirklich wichtigen Kriterien zu vernachlässigen. Seit den 80er Jahren wird bei ARD und ZDF verstärkt diskutiert, wie die Qualität von Rundfunkangeboten gemessen werden könne. (5) Dabei stehen sich - etwas vereinfacht - zwei Grundpositionen gegenüber: Die einen versuchen in differenzierten Kriterienkatalogen möglichst alle potentiellen Qualitäten zu erfassen. Die anderen lehnen eine Messung der Qualität mit der Begründung ab, dass dies grundsätzlich nicht möglich sei. (6) Oft wird auch dem Publikum die Fähigkeit abgesprochen, die Qualität eines Programmangebotes wirklich bewerten zu können.

Evaluationsforschung

Wenn man sich die beiden Positionen vergegenwärtigt, fällt auf, dass sich in ihnen dieselben Probleme widerspiegeln, die bei der Messung der Qualität von Dienstleistungen im allgemeinen auch auftreten: Wie kann sichergestellt werden, dass die relevanten Qualitäten eines Programmangebots berücksichtigt werden und wie kann diese Qualität gemessen werden? Die These, die hier aus Sicht des Südwestrundfunks vertreten werden soll, lautet, dass das Konzept des TQM zwar viele Stärken aufweist, mit der Erfassung sogenannter weicher Faktoren in der Praxis aber Schwierigkeiten hat. Diese Schwäche lässt sich dadurch beseitigen, dass für die Messung der Qualität des Programmangebots von Rundfunkanstalten auf die Evaluationsforschung zurückgegriffen wird, die gerade hier ihre besonderen Stärken hat. Die Qualität des Programmangebots lässt sich also am besten durch den kombinierten Einsatz von TQM und Evaluation verbessern.

Im Folgenden wird die Evaluationsforschung kurz erläutert. Außerdem ist zu zeigen, wie man bei der Messung der Qualität eines Programmangebots konkret vorgehen kann. Abschließend soll verdeutlicht werden, wie das Zusammenspiel von TQM und Evaluation aussehen könnte.

Kombinierter Einsatz von TQM und Evaluation ist empfehlenswert

Als Ausgangspunkt für die Vorstellung der Evaluationsforschung soll die Überlegung dienen, dass die Qualitätskriterien von Rundfunkprogrammen zu verschieden und zum Teil auch widersprüchlich sind, als dass sie nach einheitlichen Kriterien gemessen werden könnten. Eine Messung der Qualität ist deshalb nur dann möglich, wenn ein Angebot an konkreten Zielsetzungen gemessen wird. Liegen konkrete Ziele vor, dann wird sich ein Weg finden, zu erfassen, inwieweit das Angebot diese Ziele erreicht hat, inwieweit ihm also die betreffenden Qualitäten zugeschrieben werden können. (7)

Nach einer verbreiteten sozialwissenschaftlichen Definition wird unter Evaluationsforschung die systematische Anwendung der empirischen Sozialforschung zur Bewertung des Konzepts, der Umsetzung und des Nutzens sozialer Programme und Maßnahmen verstanden. Diese Definition legt also sozialwissenschaftliche Methoden zugrunde. Die Bezeichnungen „soziale Programme“ und „Maßnahmen“ sind in der denkbar weitesten Form zu verstehen und umfassen somit auch die Aktivitäten bei der Produktion und Sendung von Rundfunkprogrammen. (8)

Drei allgemeine Kennzeichen sozialwissenschaftlicher Evaluationsforschung sind hier zu nennen (9):

- Evaluation hat etwas mit der Bewertung von Handlungsalternativen zu tun.
- Evaluation ist ziel- und zweckorientiert. Sie hat primär das Ziel, praktische Maßnahmen zu überprüfen, zu verbessern oder über sie zu entscheiden.
- Evaluationsstudien verwenden zur Bewertung von Handlungsalternativen wissenschaftliche Techniken und Methoden.

Evaluationsstudien sind in der Regel Auftragsarbeiten oder werden im Rahmen angewandter Sozialforschung durchgeführt. Je nach Interesse der Auftraggeber (Behörde, Interessengruppe, privates Unternehmen, Rundfunkanstalt usw.) und Entwick-

Voraussetzung für Evaluation: Konkrete Ziele müssen vorliegen

Definition und Kennzeichen sozialwissenschaftlicher Evaluationsforschung

lungsstand des Programms (innovatives oder etabliertes Programm), haben sie unterschiedliche Anlässe und Zielsetzungen. (10)

Ursprungsland der Evaluationsforschung sind die USA

Die Evaluationsforschung stammt aus den USA. Dort wurde schon in den 60er Jahren damit begonnen, den Nutzen von Reformprogrammen (z.B. der Feldzug gegen Armut unter Präsident Johnson) systematisch zu ermitteln. Evaluationen werden inzwischen überall immer dann eingesetzt, wenn der Nutzen eines (sozialen) Programms/einer Maßnahme sich nicht (allein) in monetären Größen ausdrücken lässt.

Die besondere Stärke der Evaluationsforschung besteht darin, auch weiche Faktoren in die Bewertung einbeziehen zu können. Den volkswirtschaftlichen Nutzen, den Sprachkurse für Spätaussiedler erbringen oder die Wirkung von Förderprogrammen für auffällige Jugendliche oder von Fortbildungskursen zum Thema Stressmanagement, lassen sich allesamt nicht in monetären (harten) Größen ausdrücken.

Evaluation entspricht Controlling in einem Unternehmen

Die Evaluationsforschung war sich zwar von Anfang an einig, dass betriebswirtschaftliche Methoden (z.B. Kostenrechnung) nicht geeignet sind, weiche Faktoren abzubilden. Über die Frage, welche qualitativen oder quantitativen Methoden stattdessen geeignet sind, wurde viele Jahre gestritten. Auf diesen Streit soll hier nicht weiter eingegangen werden. Er sei nur erwähnt, weil er für zwei Punkte wichtig ist, die hier kurz angesprochen werden sollen: den Unterschied zwischen Meinungsforschung und Evaluation, sowie eine neuere Entwicklung innerhalb der Evaluationsforschung.

Während die Meinungsforschung danach fragt, welche Einstellungen und Verhaltensweisen bei bestimmten Bevölkerungsgruppen vorherrschen, und diese zu erklären versucht, setzt die Evaluationsforschung voraus, dass für ein zu bewertendes Programm bestimmte Ziele formuliert wurden. Der Unterschied liegt demnach nicht in der Verwendung unterschiedlicher Methoden, sondern vielmehr in der Funktion der beiden Bereiche. Deshalb sind zum Beispiel die monatlichen Umfragen des „Politbarometers“ zur politischen Meinung in Deutschland keine Evaluation. Eine Evaluation wäre es, wenn eine Partei durch eine bestimmte Kampagne ihre Kompetenz in Wirtschaftsfragen bei der Bevölkerung erhöhen möchte und die Erreichung dieses Zieles durch Trenduntersuchungen gemessen werden soll. Man kann auch sagen, dass die Evaluation in etwa die gleichen Aufgaben wie eine Controllingabteilung in einem Unternehmen erfüllt, während die Meinungsforschung am ehesten einer Marktforschungsabteilung in einem Unternehmen entspricht.

Beispiel Berufsberatung: Gründe für den Erfolg sind wichtig

In der Evaluationsforschung wurde inzwischen erkannt, dass nicht nur die Frage nach der richtigen Methode wichtig ist, sondern die Frage, warum ein Programm erfolgreich bzw. nicht erfolgreich ist.

Wie wichtig Ursachenforschung ist, soll noch einmal an dem Beispiel mit der Berufsberatung erläutert werden. Wenn versucht wird, den Erfolg von Berufsberatern dadurch zu messen, dass der Anteil der beratenen Arbeitslosen bestimmt wird, der zum Beispiel ein halbes Jahr nach der Beratung eine neue Stelle gefunden hat, dann bleiben ebenfalls viele Fragen offen. Zum einen hängt der Erfolg bei der Arbeitssuche nicht nur von der Qualität einer Beratung ab. Zum anderen liefert die beschriebene Vorgehensweise keine Hinweise darauf, warum die Beratung bestimmter Berufsberater weniger erfolgreich ist als die ihrer Kollegen. Solche Hinweise erhält man nur, wenn vorab beschrieben wird, wie die Beratung aussehen soll und dann systematisch überprüft wird, ob die Beratung so durchgeführt wird, wie dies vereinbart wurde. Dann werden zwei Dinge deutlich: Wenn die Berater, die sich an die Vorgaben halten, erfolgreicher sind als die Berater, die sich nicht daran halten, dann liegen die Gründe für die Beratungsmängel an den Beratern. Wenn es dagegen keinen Unterschied macht, ob sich die Berater an die Vorgaben halten oder nicht, dann scheinen die Kriterien, die eine erfolgreiche Beratung sicherstellen sollen, falsch gewählt. Die subjektiven Theorien, die hinter den Beratungsvorgaben stehen, müssen in so einem Fall auf den Prüfstand.

Eine Evaluation, die nicht nur den Erfolg zu bestimmen versucht, sondern auch die Gründe für den (mangelhaften) Erfolg, wird als theoriegeleitete Evaluation bezeichnet. Theoriegeleitet deshalb, weil der Evaluation eine Programmtheorie zugrundegelegt wird, in der festgehalten ist, wie und mit welchen Mitteln (Maßnahmen) ein Programm zu einem bestimmten Ergebnis führen soll. Im Rahmen einer theoriegeleiteten Evaluation lässt sich auch die Frage, ob quantitative oder qualitative Methoden geeigneter sind, leichter beantworten. (11) Man wählt eine Messmethode, die der Art der Programmtheorie angemessen ist.

Nun stellt sich die Frage, woher die Elemente der Programmtheorie stammen. Erstellt sie der Evaluator selbst, leitet er sie aus wissenschaftlichen Theorien ab oder entwickelt er sie zusammen mit denen, die das Programm verantworten? Der Programmherstellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten liegen die subjektiven Theorien der Programmverantwortlichen und -macher zugrunde, in die a) der Programmauftrag, b) Zuschauerinteressen und c) die Vorlieben der Programmverantwortlichen und -macher eingegangen sind. Daher muss die Programmtheorie aus den subjektiven Theorien der Programmverantwortlichen und -macher entwickelt werden (vgl. auch den Beitrag von Marianne Blumers in diesem Heft).

Unter subjektiven Theorien versteht man die persönlichen Vorstellungen von der Welt, die Menschen in der täglichen Auseinandersetzung mit ihrer Umwelt entwickeln. (12) In der Regel haben subjektive Theorien einen „impliziten“ Charakter – sie werden daher auch als implizite Theorien bezeichnet.

Methode: Theoriegeleitete Evaluation

Programmtheorie ergibt sich aus subjektiven Theorien der Verantwortlichen

② Arbeitsschritte einer theoriegeleiteten Programmevaluation

Arbeitsschritte	Entsprechung in der Praxis	Beteiligte
Organisatorische Vorarbeiten	Projektplanung, Terminabsprachen, Identifikation der Programminstanzen	Programmverantwortliche, Evaluator
Identifikation der letztendlichen Programmergebnisse	Konkretisierung der Ziele („Was“?), die mit dem Programmangebot letztlich verfolgt werden.	Programmverantwortliche, Programm-Macher, Evaluator
Identifikation der unmittelbaren Programmergebnisse	Konkretisierung der Mittel („Wie“?), mit denen die gesteckten Ziele erreicht werden sollen.	Programmverantwortliche, Programm-Macher, Evaluator
Erarbeitung des Programmnutzungsplans	Beschreibung, wie die anvisierte Zielgruppe erreicht werden soll.	Programmverantwortliche, Programm-Macher, Evaluator
Erarbeitung des Organisationsplans	Beschreibung der organisatorischen Voraussetzungen der Programm-erstellung.	Programmverantwortliche, Programm-Macher, Evaluator
Einigung auf die Programmtheorie (Zielvereinbarungsgespräch)	Entwicklung der Programmtheorie aus den einzelnen Elementen (Wirkungstheorie, Angebotsnutzungsplan, Organisationsplan)	Fallabhängig, auf jeden Fall Programmverantwortliche und Evaluator, ggf. weitere Instanzen
Operationalisierung	Aus der Programmtheorie werden für die einzelnen Elemente sog. Korrespondenzregeln formuliert, die die Elemente messbar bzw. beobachtbar machen sollen.	Evaluator
Empirische Prüfung	In einer empirischen Studie werden die Elemente der Programmtheorie gemessen.	Evaluator
Datenauswertung	Die Daten aus der Studie werden mittels statistischer Verfahren ausgewertet. Die Ergebnisse (Ist-Zustand) werden in Berichtsform gebracht.	Evaluator
Ergebnispräsentation	Der Evaluator präsentiert die Evaluationsergebnisse und zeigt in einem Soll-Ist-Vergleich auf, wo die Stärken und Schwächen des Programmangebots liegen.	Programmverantwortliche, Programm-Macher, Evaluator

Quelle: SWR-Programmstrategie.

Merkmale subjektiver Theorien

Die wichtigsten Merkmale subjektiver Theorien können folgendermaßen zusammengefasst werden (13):

- Subjektive Theorien beinhalten Vorstellungen und Wissensbestände über den Gegenstandsbe- reich (z. B. den öffentlich-rechtlichen Rundfunk).
- Aufgrund ihrer Einbindung in Alltagshandeln enthalten sie notwendigerweise eine noch stärkere Unterkomplexität (Verkürzungen, einfache Wirkungsbeziehungen usw.) als wissenschaftliche Theorien.
- Subjektive Theorien sind eher nach subjektiver Plausibilität als nach innerer Widerspruchsfreiheit organisiert.
- Subjektive Theorien werden von ihren Trägern in der Regel nicht ausformuliert und bleiben daher vage. Sie können aber bei Bedarf von ihren Trägern ausformuliert werden.
- Um rasche Orientierung und Handlungssicherheit zu erlangen, sind subjektive Theorien in der

Regel so aufgebaut, dass sie gegen Erschütterungen weitgehend immun sind.

- Durch die berufliche Ausbildung der Programmverantwortlichen und -macher werden auch wissenschaftliche Versatzstücke (z. B. Medienwirkungstheorien) in die subjektiven Theorien integriert.

Theoriegeleitete Evaluation in einer Rundfunkanstalt

Nachfolgend sollen die praktischen Ablaufschritte bei der Durchführung einer theoriegeleiteten Evaluation am Beispiel einer Rundfunkanstalt beschrieben werden (zu den Erfahrungen bei der Umsetzung des SWR-Modells vgl. den Beitrag von Marianne Blumers in diesem Heft). Dabei werden auch die drei Elemente, aus denen eine Programmtheorie zusammengesetzt ist, kurz angerissen (vgl. Tabelle 2). (14)

**Erster Schritt:
Organisatorische
Vorarbeiten**

Der erste Schritt besteht aus organisatorischen Vorarbeiten. Neben der Planung des Projektes und der Absteckung des finanziellen und zeitlichen Rahmens gilt es, die Programminstanzen zu identifizieren. Unter Programminstanzen sind die Personen bzw. Gruppen zu verstehen, die auf die Programmtheorie einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Für die weiteren Arbeitsschritte ist dieser Punkt von sehr großer Bedeutung. Die Nicht-Berücksichtigung der subjektiven Theorien einer Programminstanz würde zu systematischen Verzerrungen der Programmbewertung führen – mit hoher Wahrscheinlichkeit würde das Programm nicht so umgesetzt, wie von den berücksichtigten Instanzen geplant. So unterscheiden sich zum Beispiel die subjektiven Theorien, die in einer Redaktion bezüglich der betreffenden Sendung bestehen, höchstwahrscheinlich in verschiedenen Punkten von denen der Programmverantwortlichen. Dies hängt mit dem unterschiedlichen Fokus von Programmverantwortlichen und -machern zusammen. Ähnliches gilt auch für Hörfunkstrecken, für die aus verschiedenen Redaktionen Beiträge (Musik, Informationen, kirchliche Verkündigungen usw.) zugeliefert werden.

**Subjektive Theorien
der Praktiker müssen
einbezogen werden**

Dass die Nichtberücksichtigung wichtiger Programminstanzen ein Fehler ist, dürfte unmittelbar einleuchten. Die subjektive Theorie über das Programmangebot eines jeden Praktikers beeinflusst dessen Umgang mit seinen journalistischen Instrumenten. Insofern ist es von hoher Praxisrelevanz, die subjektiven Theorien der Praktiker einzubeziehen.

**Weitere Schritte:
Wirkungstheorie des
Programmangebotes
erarbeiten**

In weiteren Schritten ist die Wirkungstheorie des Programmangebotes zu erarbeiten. Die Wirkungstheorie eines Programms beschreibt, wie, das heißt auf welchem Weg, ein Programm die gewünschte Wirkung erzielen soll. Eine wichtige Unterscheidung in diesem Zusammenhang ist die zwischen letztendlichen und unmittelbaren Programmergebnissen.

Letztendliche Programmergebnisse sind die Ziele, die als Endergebnis erreicht werden sollen, aber in der Regel nicht unmittelbar beeinflussbar sind. Beispielsweise kann eine politische Informationssendung als ein letztendliches Ziel die Vermittlung politischer Kompetenz bei ihren Zuschauern anstreben. Erfahrungsgemäß richtet sich die Frage nach den letztendlichen Zielen vor allem an die Verantwortlichen des Programms. Es kann aber auch schon hier sinnvoll sein, andere Beteiligte (z.B. die Redaktion) einzubeziehen.

Unmittelbare Programmergebnisse sind dagegen genau die Ziele, die mit der Sendung direkt erreicht werden können und die dazu führen sollen, dass auch das letztendliche Ziel erreicht wird. Beispielsweise sollen Studiodiskussionen zwischen Politikern, Filmbeiträge zu politischen Themen

und die Berichterstattung über Umfragen Fakten- und Hintergrundwissen vermitteln und somit dazu beitragen, den Zuschauern politische Kompetenz zu vermitteln.

Um den Veränderungsprozess zu erzeugen, der nach der Wirkungstheorie zum Programmserfolg führt, muss ein Programmangebot zuerst einmal dafür sorgen, dass die intendierte Zielgruppe auch erreicht wird. Wie dies gewährleistet werden soll, beschreibt der Angebotsnutzungsplan. Ein expliziter Angebotsnutzungsplan arbeitet die kritischen Annahmen heraus, unter denen es zum intendierten Kontakt zwischen dem Programm und der Zielgruppe kommt, also warum, wie und wo die intendierten Nutzer eines Programms tatsächlich mit dem Programm konfrontiert werden und wie die Zielgruppe dazu motiviert wird, so lange an dem Programm teilzunehmen, bis sie die Programmaktivitäten (z.B. Studiodiskussionen, Filmbeiträge, Umfrageergebnisse) erhalten hat, die nach der Wirkungstheorie notwendig sind, um die Erreichung des Programmziels (Vermittlung politischer Kompetenz) zu gewährleisten. Der Angebotsnutzungsplan beschreibt somit die für das Programm so wichtigen Programm-Zielgruppen-Transaktionen aus der Perspektive der jeweiligen Zielgruppe.

Ist der Angebotsnutzungsplan erstellt, gilt es in einem nächsten Schritt, einen Organisationsplan für das Programm zu entwickeln. Der Organisationsplan beschreibt die Programm-Zielgruppen-Transaktionen aus der Perspektive des Programm-Managements. Er enthält die Bedingungen und Vorbedingungen, die erfüllt sein müssen, um die Programmproduktion organisatorisch durchführen zu können. Es geht also um die Frage, wie garantiert werden kann, dass die spezifischen Programmaktivitäten (z.B. Studiodiskussionen, Filmbeiträge, Umfragen) produziert werden, die nach der Wirkungstheorie den Veränderungsprozess anstoßen, durch den das Programm den erwarteten sozialen Nutzen erzeugen soll. (15)

Nachdem in mehreren Arbeitsschritten die drei Elemente einer Programmtheorie (Wirkungstheorie, Angebotsnutzungsplan, Organisationsplan) entwickelt wurden, muss diese noch aus den Elementen zusammengesetzt werden. Wie dies geschieht, hängt stark vom Einzelfall ab. Im Idealfall findet in einem oder mehreren Gespräch(en) eine Einigung zwischen allen Programminstanzen statt.

Wie die Erarbeitung der Programmtheorie abläuft – in einem konstruktiven Dialog unter Einbeziehung aller Beteiligten oder durch starre Vorgaben der Programmverantwortlichen – hängt von der Unternehmenskultur ab. Wenn die Evaluatoren den Eindruck gewinnen, dass wichtige Aspekte aus „hausinternen Gründen“ nicht berücksichtigt werden können oder es in wichtigen Punkten zu keiner Einigung kommt, verschiebt sich die Aufgabe der Evaluation. Es wird in diesen Fällen wichtig, durch die Evaluation eine Klärung in Bezug auf die Programmtheorie herbeizuführen.

Angebotsnutzungsplan dient dazu, die Zielgruppe zu erreichen

Organisationsplan legt Voraussetzungen für die Programmproduktion fest

Programmtheorie: Einigung zwischen allen Instanzen erstrebenswert

Ansonsten werden die beschriebenen Aufgaben in der praktischen Arbeit oftmals nicht so streng voneinander getrennt abgearbeitet, vieles läuft parallel ab. Es ist aus Gründen der Verständlichkeit jedoch sinnvoll, die einzelnen Aufgaben hier analytisch zu trennen.

Ergebnisse der Evaluation sind je nach Interessentengruppe unterschiedlich aufzubereiten

Sind die organisatorischen Vorarbeiten geleistet und wurde die Programmtheorie mit Hilfe der Beteiligten erarbeitet, kann der empirische Teil beginnen: Die Elemente der Programmtheorie werden operationalisiert, es werden mit quantitativen und/oder qualitativen Verfahren Daten erhoben (16), die Daten werden ausgewertet und eine Ergebnispräsentation erstellt. In vielen Fällen dürfte es angebracht sein, verschiedene Ergebnispräsentationen zu erstellen. Erfahrungen haben gezeigt, dass das Interesse der verschiedenen Beteiligungsgruppen an den Ergebnissen der Evaluation zum Teil sehr unterschiedlich ist. Programmverantwortliche legen meist großen Wert auf eine knappe, leicht verständliche Präsentation der Ergebnisse. Sie suchen eine Entscheidungsgrundlage, an Einzelheiten sind sie weniger interessiert. Andere Instanzen, wie zum Beispiel die Programm-Macher, sind hingegen gerade an Details interessiert. Es ist daher wichtig, die Ergebnisse der Evaluation für die verschiedenen Gruppen unterschiedlich aufzubereiten.

Es sollte ferner darauf geachtet werden, dass die Ergebnisse für alle Beteiligten gleichermaßen von Nutzen sind. Dies erhöht die Akzeptanz der Programmbewertung bei denen, die nicht im Zentrum der Entscheidungsfindung stehen.

Fazit

Die Programmqualität öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist von zwei Seiten zu sichern und weiter zu verbessern. Zum einen bedarf es eines Konzeptes, das es gestattet, die Erreichung „selbst“ gesteckter Qualitätsziele durch einen Soll-Ist-Vergleich zu überprüfen, da die Programmqualität dort verbessert werden muss, wo Programm gemacht wird. Als konkretes Konzept wurde die theoriegeleitete Evaluation vorgestellt, die es ermöglicht, mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Methoden präzise formulierte Qualitätskriterien zu überprüfen. Zum anderen bedarf es eines Konzepts, das eine struktur- und prozessorientierte Optimierung des Entstehungsumfeldes von Hörfunk- und Fernsehprogrammen ermöglicht. Hierfür erscheint das aus der Betriebswirtschaftslehre stammende TQM-Konzept geeignet.

Der kombinierte Einsatz beider Konzepte – so die These aus Sicht der SWR-Programmstrategie – stellt eine effiziente Möglichkeit dar, das Programmangebot öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu optimieren. Beide Konzepte sind Werkzeuge in den Händen derer, die das Programm produzieren, also den Programmverantwortlichen und -machern.

Die Unterschiede zwischen beiden Konzepten machen deutlich, welche personellen und organisatorischen Anforderungen die Konzepte stellen und wie sie zueinander stehen.

Die Programmevaluation hilft den Programmverantwortlichen und -machern, die Qualität von Programmangeboten zu verbessern, indem sie regelmäßig (z.B. jährlich) oder bei Bedarf (z.B. nach einer Programmreform) eine neutrale Bewertung des Angebots vornimmt. Sie unterscheidet sich darin vom TQM, für das ununterbrochene Anstrengungen kennzeichnend sind – ein wichtiges Kennzeichen, das auch in der Bezeichnung „Kontinuierlicher Qualitätsverbesserungsprozess“ zum Ausdruck kommt. Zwar muss auch die Programmevaluation kontinuierlich durchgeführt werden; kontinuierlich ist hier aber im Sinne von „regelmäßig wiederkehrend“ zu verstehen und nicht als „ununterbrochen“, wie beim TQM.

Ein weiterer wichtiger Unterschied wurde bereits ausführlich erläutert: die verschiedenen Methodensysteme. Während die Programmevaluation sich der empirischen Sozialforschung bedient, verwendet das TQM schwerpunktmäßig betriebswirtschaftliche Methoden. (17)

Die Programmevaluation hilft bei der Qualitätsverbesserung, indem sie auf die vorgegebenen Ziele rekurriert und deren Erreichung überprüft. Der Evaluator muss – um seine Neutralität zu wahren – auf persönliche Wertungen sowie Beratung auf Sendungsebene verzichten. Er kann lediglich Interpretationshilfe leisten. Das TQM geht hier in zweifacher Hinsicht weiter. Zum einen betrachtet das TQM den gesamten Produktions- und Arbeitsprozess, „wobei zwischen technischer Qualität, Verfahrensqualität (Organisationsstrukturen, Abläufe, Normen etc.) und sozialer Qualität (Arbeitsbedingungen, Führungsverhalten, Motivation, Kooperationsbereitschaft) unterschieden wird.“ (18) Zum anderen unterbreitet der Qualitätsmanager konkrete Vorschläge, wie diese Strukturen und Abläufe optimiert werden könnten und setzt diese zum Teil selbst um.

Welche personellen und organisatorischen Mindestanforderungen ergeben sich nun aus diesen Unterschieden für die Implementation einer Programmevaluation und eines TQM?

Was die persönlichen Anforderungen an Programmevaluatoren angeht, so benötigen sie „zunächst alle im sozialwissenschaftlichen Studium üblicherweise vermittelten Kenntnisse und Fähigkeiten ..., darüber hinaus jedoch noch zusätzliche Qualifikationen, die nicht einfach ‚gelernt‘, sondern durch praktische Erfahrungen erworben werden müssen: interdisziplinäre Orientierung, Kommunikationsfähigkeit und Überzeugungskraft, wissenschaftlich-präzise und journalistisch-verständliche Sprache, Empathie, Phantasie, Moderationstechniken, Präsentations- und Vortragstechniken und manches mehr.“ (19)

Bei der organisatorischen Verankerung ist – wie die Erfahrung aus hunderten von Evaluationsstudien und auch beim SWR zeigt – darauf zu achten, dass die Neutralitätsanforderung erfüllt wird (vgl. dazu auch den Beitrag von Marianne Blumers in

Unterschiede zwischen Programmevaluation und TQM

Persönliche Anforderungen an Programmevaluatoren

Abteilung Programmevaluation sollte in einem neutralen Bereich (z.B. Intendanz) angesiedelt werden

Optimierung der Programmqualität durch theoriegeleitete Evaluation und TQM

diesem Heft). Würde eine Abteilung „Programmevaluation“ einem Produktionsbereich (z.B. einer bestimmten Programmdirektion) unterstellt, bestünde die Gefahr, dass Programm-Macher in ihr schnell ein Vollzugsorgan des Direktors sehen würden. Mit einer ähnlichen Begründung würden die Mitarbeiter anderer Direktionen oder Außenstehende die Ergebnisse als nicht objektiv in Frage stellen. Aus diesen Gründen und um ein einheitliches System zu gewährleisten, empfiehlt es sich, eine solche Abteilung in einem neutralen Bereich (z.B. der Intendanz) anzusiedeln. Beim Aufgabenprofil ist darauf zu achten, dass ihre Mitarbeiter keine Aufgaben zugeteilt bekommen, die ihre Neutralität gefährden (z.B. Medienforschungs- oder Marketingberatung).

Persönliche Anforderungen an Qualitätsmanager

Wie auch bei der Programmevaluation ergeben sich die persönlichen Anforderungen an Qualitätsmanager aus ihren Aufgaben. Sie sollten über die entsprechenden betriebswirtschaftlichen Kenntnisse verfügen, mit den Konzepten des TQM sowie den Strukturen und Prozessen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vertraut sein.

Qualitätsmanagement: Alle Mitarbeiter sollten mitwirken

Was die organisatorische Verankerung angeht, bestehen keine so strengen Anforderungen wie an die Programmevaluation. In größeren Rundfunkanstalten werden – dem ganzheitlichen Ansatz des TQM entsprechend – mindestens drei organisatorische Einheiten anzutreffen sein. Zum einen wird jeder Bereich (z.B. Programmdirektionen, Verwaltungsdirektion, Technische Direktion usw.) über Mitarbeiter verfügen, die entsprechende Aufgaben wahrnehmen. Daneben wird es mindestens eine übergreifende Serviceabteilung geben, die verschiedene Aufgaben für das Gesamtunternehmen übernimmt. Schließlich wird bei Bedarf auch auf externe Berater zurückgegriffen werden. Der Philosophie des TQM entsprechend, beschränkt sich das Qualitätsmanagement aber nicht auf diese Personen – vielmehr müssen alle Mitarbeiter an der Umsetzung des Konzeptes mitwirken.

Evaluation und Qualitätsmanagement ergänzen sich

Aus der Notwendigkeit heraus, die Qualitätsverbesserung von zwei verschiedenen Seiten anzugehen, ergeben sich personelle und organisatorische Besonderheiten für die Umsetzung. Es bestehen jedoch trotz der Besonderheiten zwischen Programmevaluation und TQM keine Interessens- oder Zielkonflikte. Dies hängt mit den bereits angesprochenen objektiven Ähnlichkeiten beider Konzepte zusammen. Die Dienstleistungen der

Evaluatoren und Qualitätsmanager ergänzen sich und führen so zu Synergieeffekten – beispielsweise, wenn Mitarbeiter, die mit der Festlegung von Zielen auf Mitarbeiterebene vertraut sind, nun auch gemeinsame Ziele für ihre redaktionelle Arbeit vereinbaren.

Der Versuch, die Qualität öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme systematisch zu messen, erfordert aus der Sicht der SWR-Programmstrategie die Berücksichtigung der Besonderheiten dieser Art von Dienstleistung. Der kombinierte Einsatz der Evaluationsforschung (zur Qualitätsverbesserung des Programmangebots im eigentlichen Sinne) und des TQM (zur Verbesserung der Strukturen und Prozesse in den Rundfunkanstalten) erscheint im Augenblick als Königsweg.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Krüger, Udo Michael: Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1985-1990. Eine Studie der ARD/ZDF-Medienkommission. Schriftenreihe Media Perspektiven, Band 10. Baden-Baden 1992, S. 80.
- 2) Vgl. z.B. Hohlfeld, Ralf: Qualität in Quoten? Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Evaluations-Gesellschaft. In: *Communicatio Socialis* 32, 1/1999, S. 5-26, hier S. 7f.; Kettering, Emil: Controlling im ZDF als Baustein der neuen Führungsphilosophie. In: *ZDF-Jahrbuch* 1997, S. 71-75, hier S. 71.
- 3) DIN ISO 8402, 05/92, Nr. 3.7.
- 4) Vgl. Horváth & Partner (Hrsg.): *Qualitätscontrolling. Ein Leitfaden zur betrieblichen Navigation auf dem Weg zum Total Quality Management*. Stuttgart 1997, S. 1.
- 5) Einen Überblick über die Diskussionen gibt z.B. Breunig, Christian: *Programmqualität im Fernsehen. Entwicklung und Umsetzung von TV-Qualitätskriterien*. In: *Media Perspektiven* 3/1999, S. 94-110.
- 6) Vgl. z.B. Hohlfeld (Anm. 2).
- 7) Vgl. Hasebrink, Uwe: Ist „Qualität“ von Fernsehprogrammen messbar? Stichworte und Materialien zum Vortrag bei der Arbeitstagung „Programm-Controlling für öffentlich-rechtliches Fernsehen“ am 3. März 1999 in Köln, Anhang 8.
- 8) Vgl. Rossi, Peter/Howard E. Freeman/Mark W. Lipsey: *Evaluation. A Systematic Approach*. London, New Delhi 1999, S. 4.
- 9) Vgl. auch Wottawa, Heinrich/Heike Thierau: *Lehrbuch Evaluation*. Stuttgart u.a. 1998, S. 9.
- 10) Vgl. Rossi u.a. (Anm. 8).
- 11) Es braucht hier nicht weiter ausgeführt werden, dass die Messung von Qualitäten eines Programms nicht mit dem Einsatz qualitativer Verfahren verwechselt werden darf.
- 12) Vgl. Schorb, Bernd/Hans-Jörg Stiehler: *Idealisten oder Realisten? Die deutschen Kinder- und JugendfernsehmacherInnen und ihre Subjektiven Medientheorien*. München 1999, S. 12f.
- 13) Vgl. ebd., S. 17f.
- 14) Eine ausführliche Beschreibung der Elemente findet sich in Bamberg, Sebastian/Harald Gumbel/Peter Schmidt: *Theoriegeleitete Evaluationsforschung unter Anwendung von Rational Choice. Grundlagen und ein Praxisbeispiel zur „Verhaltenswirksamkeit verkehrspolitischer Massnahmen“*. Opladen 2000, Kap. 2.2.
- 15) Vgl. ebd.
- 16) Was die Anzahl und die Zusammensetzung der befragten Zuschauer/Hörer angeht, ist es wichtig, die Programmbewertung auf eine solide Grundlage zu stellen. Die Ergebnisse einer Programmbewertung werden nur dann akzeptiert, wenn sie nachweislich verallgemeinerbar sind.
- 17) Vgl. Bruhn, Manfred: *Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Grundlagen, Konzepte, Methoden*. Berlin 1996, Kap. 3.
- 18) Breunig (Anm. 5), S. 106.
- 19) Kromrey, Helmut: *Evaluation. Empirische Konzepte zur Bewertung von Handlungsprogrammen und die Schwierigkeiten ihrer Realisierung*. In: *Zeitschrift für Sozialforschung und Erziehungssoziologie*, 15, 4/1995, S. 313-336, hier S. 335.

