



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Institut für Politikwissenschaft

Evaluation Qualitätssicherung beim Privatrundfunk

Kurzfassung

Thomas Widmer, Heiri Gander und Cornelia Stadter

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Affolternstrasse 56
CH-8050 Zürich
Telefon +41 (0)44 634 38 41
Telefax +41 (0)44 634 49 25
www.ipz.uzh.ch

Zürich, 11. September 2015

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Fragestellung	3
1.3 Vorgehen	4
2 Synthese	5
2.1 Beurteilung des vom BAKOM eingeschlagenen Weges	5
2.2 Beurteilung der Arbeit der Evaluationsstellen und ihrer Berichterstattung	7
3 Empfehlungen	11
3.1 Funktionale Differenzierung	11
3.2 Evaluation und Zertifizierung	11
3.3 Laufzeit der Anerkennung	11
3.4 Schwerpunktsetzung	12
3.5 Wettbewerb	12
3.6 Berichtsqualität	12
3.7 Berichtsweg und Informationsfluss	13
3.8 Organisation des Follow Up	13
3.9 Stationsübergreifende Nutzung	13
3.10 Zur Einordnung der Empfehlungen	14

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die konzessionierten privaten Rundfunkstationen (42 Radio- und 13 Regionalfernsehstationen) sind gemäss Konzession dazu verpflichtet, redaktionelle Qualitätssicherungssysteme einzurichten und diese im zweijährlichen Rhythmus durch vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) anerkannte, unabhängige Fachpersonen überprüfen zu lassen. Das BAKOM hat bisher fünf Evaluationsstellen gestützt auf ein Anerkennungsverfahren die Fähigkeit zuerkannt, diese Aufgabe (im Folgenden als Evaluation bezeichnet) zu übernehmen.

Die aus den Evaluationen entstehenden Berichte gehen an den auftraggebenden Veranstalter und an das BAKOM; die Berichte werden nicht veröffentlicht. Die Evaluationen sollen gegebenenfalls zur Verbesserung der Qualitätssicherungssysteme dienen und enthalten Empfehlungen zuhanden der Rundfunkstationen. Demzufolge haben sie eine formative Ausrichtung, wobei – aufgrund des Umstands, dass die Berichte auch an das BAKOM gehen – auch eine summative Komponente vermutet werden kann. Die Konzessionäre legen dem BAKOM spätestens drei Monate nach Abschluss der Evaluation einen Plan zur Umsetzung der Massnahmen zur Verbesserung der Qualitätssicherung vor.

Im Juni 2014 lagen rund 120 Evaluationsberichte vor; bei praktisch allen konzessionierten Radio- und Regionalfernsehstationen mindestens zwei. Aufgrund dieser Sachlage schien der Zeitpunkt günstig, um die bisherige Evaluationspraxis kritisch zu würdigen und allenfalls darauf aufbauend Anpassungen zu erwägen.

Das BAKOM hat daher dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich den Auftrag erteilt, im Rahmen einer Meta-Evaluation die laufenden Evaluationsaktivitäten zu analysieren. Die entsprechende Studie wurde im Zeitraum August 2014 bis April 2015 realisiert. Die vorliegende Kurzfassung stellt die Studie mit einem Fokus auf Befunde und Empfehlungen in knapper Form vor; für eine ausführliche Darstellung sei auf den umfassenden Schlussbericht verwiesen.

1.2 Fragestellung

Nach der Hälfte der laufenden Konzessionsdauer sollen die Massnahmen zur Qualitätssicherung mit der Evaluation Qualitätssicherung beim Rundfunk einer Überprüfung unterzogen werden. Dazu wurden der vom BAKOM eingeschlagene Weg in der Evaluationstätigkeit und die Arbeit der Evaluierenden respektive die je entsprechende Art der Berichterstattung untersucht. Aus diesen Erkenntnissen wurde eine Bilanz gezogen, aus der sich Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung der Evaluationstätigkeit im Bereich der Qualitätssicherung ableiten lassen.

In der Studie wurde folgende Fragestellung bearbeitet:

1. Wie wird der vom BAKOM eingeschlagene Weg (Konzessionsbestimmung, regelmässige Evaluation, Berichterstattung, Massnahmen etc.) beurteilt?
 - a. Findet ein qualitätsfördernder Wettbewerb zwischen den Evaluationsstellen statt? Kommt es dazu, dass die Konzessionäre die Evaluationsstellen austauschen? Wenn ja, aus welchen Gründen?
 - b. Ist es vorzuziehen, dass die gleiche Evaluationsstelle bei einer Radio- oder Fernsehstation mehrfach aktiv ist (etwa aus Effizienzgründen) oder drängt sich eher ein Wechsel auf, um Abhängigkeitsverhältnisse zu vermeiden?
 - c. Welche Anreize sind für die Akteure (also die Konzessionäre und die Evaluationsstellen) durch das strukturelle Konzept gesetzt und welche Auswirkungen haben sie?

- d. Wie lassen sich Phänomene der Ermüdung („evaluation fatigue“) und Routinisierung vermeiden, besonders auch bei der dritten, vierten etc. Durchführung? Wie lässt sich das strukturelle Evaluationskonzept so ausgestalten, dass es nachhaltig qualitätssteigernd wirken kann?
2. Wie wird die Arbeit der Evaluatoren bzw. die je entsprechende Art der Berichterstattung der Evaluatoren eingeschätzt?
3. Welche Bilanz lässt sich aus den Befunden zu den Fragen 1 und 2 ziehen?
4. Welche Empfehlungen lassen sich aufgrund der Befunde zu den Fragen 1, 2 und 3 für die zukünftige Regulierung und zukünftige Evaluationen formulieren?

Während sich die Frage 1 auf das (strukturelle) Konzept und dessen Implementation richtet, befasst sich Frage 2 mit den (spezifischen) Qualitäten der einzelnen Evaluation. Frage 3 weist daraufhin, dass es im Rahmen der Meta-Evaluation (Evaluation der Evaluation) darum gehen soll, Bilanz zum Evaluationskonzept und den bisherigen Evaluationsaktivitäten zu ziehen, also eine summative Evaluation zu realisieren. Basierend auf dieser summativen Bilanz geht es aber dann bei Frage 4 um eine formative Perspektive. Die Meta-Evaluation soll Empfehlungen erarbeiten, die auf struktureller Ebene und auf der Ebene der einzelnen Evaluationen realistische Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen.

1.3 Vorgehen

Zur Bearbeitung dieser Fragestellung wurden drei Evaluationselemente realisiert: Konzeptanalyse, Berichtsanalyse und Befragung. Nachfolgend werden diese drei Zugänge kurz umschrieben.

1.3.1 Konzeptanalyse: Dokumentenanalyse und Leitfadeninterviews

Zur Beurteilung des Evaluationskonzepts (Frage 1) wurden die konzeptionellen Grundlagen beim BAKOM und bei den Evaluationsstellen untersucht. Dabei wurden die Bewerbungsdossiers der Evaluationsstellen, die Verfügungen betreffend die Anerkennung als Evaluationsstellen und Aktennotizen zu den Evaluierendentreffen analysiert.

Neben diesen schriftlichen Unterlagen wurden Interviews mit Personen geführt, die eine medien-spezifische Expertise und eine evaluationsübergreifende Perspektive einbringen. Es wurden leitfadengestützte Interviews mit den zuständigen Mitarbeitenden beim BAKOM und aussenstehenden Experten durchgeführt. Daneben wurde in weiteren vier leitfadengestützten Interviews die Sicht der Evaluationsstellen losgelöst von der einzelnen Evaluation berücksichtigt. In diesen Gesprächen ging es um das Evaluationskonzept des BAKOM und um dessen Umsetzung. Dabei wurden auch die Arbeit der Evaluationsstellen und die vorhandenen Anreizstrukturen thematisiert.

1.3.2 Berichtsanalyse: Grobanalyse, Detailanalyse und Fallstudien

Zur Untersuchung der Arbeit der Evaluationsstellen und deren Berichterstattung (Frage 2) wurden die Evaluationsberichte einer Meta-Evaluation unterzogen. Im Zentrum steht dabei die Frage nach der Qualität der Evaluationen (und nicht eine Zusammenfassung der inhaltlichen Befunde aus den Evaluationen). Zur Beurteilung der Qualität von Evaluationen werden Evaluationskriterien benötigt, welche eine systematische und transparente Bewertung ermöglichen. Um eine umfassende und ausgewogene Bewertung zu erzielen, umfassen diese Kriterien erstens die Zielsetzungen des entsprechenden Evaluationsvorhabens (Evaluationskonzeption des BAKOM) und zweitens übergreifende Gütekriterien, wie sie in sogenannten Evaluationsstandards, wie den SEVAL-Standards, enthalten sind. Anhand der so festgelegten, insgesamt 36 Kriterien erfolgte die Berichtsanalyse dreistufig: In einem ersten Schritt wurden alle 116 dafür geeigneten Evaluationsberichte einer Grobanalyse anhand von sechs der

36 Kriterien unterzogen. In einem zweiten Schritt wurden 19 ausgewählte Berichte umfassender anhand von 33 der 36 Kriterien in einer Detailanalyse untersucht. Als drittes Element wurde für drei Evaluationen Fallstudienanalysen durchgeführt, bei denen nicht nur die Berichte analysiert wurden, sondern auch Interviews bei Radio- und Fernsehstationen sowie Evaluationsstellen realisiert wurden. Ergänzend zu den Berichtsanalysen dienten diese der Erfassung jener Qualitätsaspekte, die durch die Berichterstattung nur unzureichend analysiert werden können.

1.3.3 Befragung der Radio- und Fernsehstationen

Die Sicht der betroffenen Radio- und Fernsehstationen zur Evaluationstätigkeit wurde durch eine standardisierte Online-Befragung erfasst. Bei den dafür geeigneten 48 Stationen sollte jeweils je eine Person aus der Geschäftsleitung und aus der Qualitätssicherung befragt werden. Aufgrund personeller Überlappung resultierte eine Zahl von 92 zu befragenden Personen. 73 Personen, das entspricht einer hohen Rücklaufquote von 79 Prozent, haben an der Befragung teilgenommen.

Der in deutscher und französischer Sprache vorliegende Fragebogen thematisierte verschiedene Aspekte: die Einschätzungen der Stationen zur Ausgestaltung des Evaluationsverfahrens durch das BAKOM, die Kriterien für die Wahl und einen allfälligen Wechsel der Evaluationsstelle, die Erfahrungen mit der Durchführung der letzten Evaluation und die Beurteilung des daraus hervorgegangenen Evaluationsberichts sowie die Nutzung und den Stellenwert, Aufwand und Ertrag der in der Konzession verlangten Evaluationen.

1.3.4 Synthese und Empfehlungen

Die in den drei Evaluationsteilen erarbeiteten Befunde wurden in einer Synthese zusammengeführt und gestützt auf diese übergreifenden Befunde wurden Empfehlungen formuliert. Nachfolgend werden die Synthese und die Empfehlungen präsentiert.

2 Synthese

Die Synthese orientiert sich an den oben dargelegten Evaluationsfragen 1 zur Beurteilung des Evaluationskonzepts im Allgemeinen und 2 zur Qualität der Arbeit der Evaluationsstellen im Rahmen der einzelnen Evaluationen.

2.1 Beurteilung des vom BAKOM eingeschlagenen Weges durch die Befragten

Das *Anerkennungsverfahren* wird als sinnvoll wahrgenommen. Es schränkt die Arbeit der Evaluationsstellen auch nicht stark ein, gewährleistet aber etwas methodische Kontinuität und limitiert die Möglichkeiten, auf den Wettbewerbsdruck mit einem Leistungsabbau zu reagieren. Das Anerkennungsverfahren konnte aber nicht gewährleisten, dass die durchgeführten Evaluationen alle die gleiche analytische Tiefe aufweisen. Die Vorgaben des BAKOM waren nicht hinreichend detailliert um auszuschliessen, dass die Evaluationen da oder dort einzig auf Selbstauskünfte der Stationen abstellen.

Die *Arbeit des BAKOM* wird als angemessen beurteilt und die zurückhaltende Herangehensweise geschätzt. Es wird aber auch festgestellt, dass die Wirksamkeit der Evaluationsberichte damit limitiert wird. Man ist sich uneinig, ob das BAKOM eine aktivere Rolle einnehmen sollte. Generell ist die Rolle des BAKOM und welche Funktion und Konsequenzen die Evaluationen haben (sollten), vielen Beteiligten und Betroffenen nicht klar – teilweise wohl auch nicht geklärt.

Bei den Befragten bestehen unterschiedliche Einschätzungen zur *Notwendigkeit regelmässiger Evaluationen*. Auch über die erforderliche Häufigkeit bestehen unterschiedliche Ansichten. Auf der einen Seite wird festgestellt, dass aufgrund der stabilen Verhältnisse bei den Stationen, Evaluationen in der heuti-

gen Häufigkeit wenig Sinn machen. Auf der anderen Seite wird festgestellt, dass aufgrund der Dynamik des Felds regelmässige Evaluationen nötig bleiben. Zudem müsse das BAKOM durch die regelmässige Evaluation den Anspruch auf Verbesserungen im Bereich der Qualitätssicherung aufrechterhalten, wolle man nicht, dass Rückschritte passieren. 44.8% der befragten Radio- und Fernsehstationen finden den gewählten Evaluationsrhythmus angemessen. 55.2% wünschen weniger häufige Evaluationen. Die Stationen der französischen Schweiz sind mehrheitlich der Meinung, der heute gewählte Rhythmus könne so belassen werden.

Die *Idee einer thematischen Fokussierung* wird von den Evaluationsstellen als eine interessante Option beschrieben. Über die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung dieser Idee herrscht aber Uneinigkeit. Es gibt verschiedene Ansichten darüber, inwieweit diese Schwerpunkte die bestehende Untersuchung der Prozesse ersetzen sollen. Auch über die inhaltliche Tiefe und Art der benötigten Vorgaben ist man unterschiedlicher Meinung. Bei den Radio- und Fernsehstationen wird eine Schwerpunktsetzung kritischer betrachtet. Gegen 40% der Befragten finden eine Schwerpunktsetzung eher nicht oder überhaupt nicht sinnvoll.

Es findet *kein qualitätsfördernder Wettbewerb* statt. Der Wettbewerb läuft über den Preis und nicht über die Qualität. Zudem findet er nur in der Deutschschweiz statt. In der Romandie und im Tessin evaluiert nur jeweils eine Evaluationsstelle. Die Preise für einzelne Evaluationen scheinen seit dem Beginn der Evaluationstätigkeit erheblich gesunken zu sein. Manche Evaluationsstellen haben Mühe zu diesen Preisen ihre Evaluationen kostendeckend durchzuführen. Der Markt scheint gesättigt. Dies zeigt die Tatsache, dass die 2013 als fünfte Evaluationsstelle anerkannte Firma Ethics SA keine Evaluationen durchgeführt hat und inzwischen als Anbieter wieder verschwunden ist.

Ein *Wechsel der Evaluationsstelle* kommt selten vor. Von allen 73 befragten Personen sind nur sieben für eine Station tätig, die im Zeitraum seit 2009 gewechselt hat. Neben dem Wunsch, eine neue Sicht auf die eigene Station zu erhalten, wurden die Wechsel mit den Vorteilen der neuen Evaluationsstelle begründet. Dabei spielten Kosten, Kompetenzen sowie Qualität und Nutzen der Zusammenarbeit eine Rolle. Jene Personen, die in der Befragung Wechselabsicht bekundeten, taten dies mehrheitlich aus Unzufriedenheit mit dem Angebot der bisher genutzten Evaluationsstelle. Dabei wurden die fehlende Kompetenz des Evaluationsteams, der Evaluationsprozess oder die fehlende Nützlichkeit der Ergebnisse bemängelt. Die übrigen Stationen mit Wechselabsicht strebten eine Zertifizierung an oder suchten einen anderen Blickwinkel auf die eigene Station.

Es konnte festgestellt werden, dass die Evaluationen über die Zeit nicht oder kaum weniger aufwändig werden. Die Effizienzgewinne, die durch eine mehrmalige Evaluation der Stationen gewonnen werden können, sind also beschränkt. *Mehrere Evaluationen der Stationen, die durch die gleiche Evaluationsstelle realisiert werden*, würden eine Vergleichbarkeit der einzelnen Evaluationen über die Zeit ermöglichen. Die untersuchten Evaluationsberichte zeichnen die Entwicklung des Qualitätssicherungssystems aber noch ungenügend nach. Die Kopplung gewisser Evaluationsstellen an gewisse Radiostationen ist auch mit Nachteilen verbunden. Die Bildung von stabilen Zweiergespannen mit ähnlicher Evaluationsauffassung kann zu unkritischen Evaluationen führen. Zudem muss aufgrund der Berechenbarkeit der Evaluationen mit adaptiven Verhalten seitens der Stationen gerechnet werden. Die Evaluationsstellen machen sich zudem durch die Formulierung von Empfehlungen quasi zu einem Teil des Qualitätssicherungssystems, was eine unabhängige und ausreichend kritische Evaluierung erschwert.

Das heutige Konzept hat verschiedene *Funktionen und Anreize*. Die Evaluationen sollen zwei Funktionen erfüllen. Erstens soll das BAKOM damit seine Aufsichtsfunktion über den privaten Rundfunk wahrnehmen können. Zweitens sollen bei den Radio- und Fernsehstationen Lernprozesse angestossen werden. Es bestehen also summative und formative Ziele. Darüber, welcher dieser Aspekte Vorrang

haben sollte, bestehen zwischen dem BAKOM, den Experten und Beobachtern sowie den Evaluationsstellen unterschiedliche Ansichten. Heute ist noch ungenügend geklärt, für wen die Evaluationen welchen Nutzen bringen sollen. Im heutigen System der unterschiedlich tiefen Herangehensweisen der verschiedenen Evaluationsstellen bestehen Anreize für gewisse Stationen eine möglichst günstige und unkritische Evaluation zu realisieren. Der Umstand, dass das BAKOM die Berichte heute nur schwach und teilweise sehr spät nutzt und bei den Stationen Unklarheit über allfällige Sanktionsmöglichkeiten des Regulators bestehen, vermindert die Wirksamkeit der Evaluationen. Die Fokussierung der Evaluationen auf die Prozesse kann zudem dazu führen, dass Prozesse und Gremien geschaffen werden, ohne dass diese in den Redaktionen real gelebt werden.

Bei den Stationen, beim BAKOM und teilweise auch bei den Evaluationsstellen ist eine gewisse *Evaluationsmüdigkeit* spürbar. Die Stationen begegnen den Evaluationen seit der dritten Evaluationsrunde kritischer. Der Mehrwert der Evaluation wird von den Stationen zunehmend in Frage gestellt. Vielen ist der Zusammenhang zwischen der Einrichtung von guten Prozessen und ihrem Output nicht klar. Auch von gewissen Evaluationsstellen wird der Nutzen von, in der gleichen Art, durchgeführten Evaluationen bei stabilen Stationen kritisch betrachtet. Die Evaluationsstellen haben zudem ihre Vorgehensweisen aufgrund der Wettbewerbssituation angepasst. Die Berichte sind tendenziell weniger umfangreich. Die Fallanalysen haben zudem gezeigt, dass manchmal nur noch jene Dokumente untersucht werden, die Veränderungen erfahren haben. Zudem wurde dort auch ein abnehmendes Engagement der Evaluationsstellen bemängelt. Inwieweit wirklich eine Routinisierung besteht und bei den Stationen stabile Verhältnisse herrschen, wird von den Evaluationsstellen aber unterschiedlich eingeschätzt. Das BAKOM nutzt die Evaluationsberichte bis jetzt eher zurückhaltend. Dies und der Umstand, dass Unklarheit über die Sanktionsmöglichkeiten herrscht, kann nach der dritten Evaluationsrunde die Bereitschaft zur internen Verbesserung bei den Stationen sinken lassen.

2.2 Beurteilung der Arbeit der Evaluationsstellen und ihrer Berichterstattung

2.2.1 Nützlichkeit

Da bei den Evaluationen nur die Beteiligten, nicht aber die Betroffenen berücksichtigt werden, ist nicht klar, wer die Nutzenden dieser Evaluationen sein sollen. Auch die Ziele der Evaluationen richten sich, wo vorhanden, an zwei Adressaten. Zum einen soll eine Qualitätssicherung in den Stationen angestoßen werden und zum anderen sollen die Evaluationen im Rahmen der erteilten Konzession der Aufsicht des BAKOM dienen. Die meisten Evaluationsstellen verfügen aufgrund der Medienerfahrung ihrer Mitarbeitenden oder der langjährigen wissenschaftlichen Arbeit im Bereich der Medien bei den Stationen über Glaubwürdigkeit. Teilweise fehlt aber auch sozialwissenschaftliche oder publizistische Expertise. Da nicht klar ist, welches die hauptsächliche Nutzungsgruppe der Evaluation sein soll, kann nicht gesagt werden, inwieweit die Nähe der Evaluierenden zu den Stationen problematisch ist. Die Erfahrung im Feld erhöht die Akzeptanz der Evaluation, während branchenfremde Evaluierende dafür eine kritische Distanz aufweisen. 90 Prozent der befragten Radio- und Fernsehstationen finden, dass die Evaluationsstellen die relevanten Informationen erhoben hätten. Dabei sind gewisse Informationen zu den betrieblichen Aspekten eher für die Stationen nützlich, während andere eher der Aufsicht dienen können. Die Aufbereitung dieser Informationen ist aber nicht überall gut umgesetzt. Die Radio- und Fernsehstationen sind aber mit dem Inhalt, der Verständlichkeit und der Gestaltung der Berichte mehr oder weniger zufrieden. Die in den Evaluationen vorgenommenen Bewertungen sind nicht immer klar nachvollziehbar. Oftmals stützen sich die Evaluierenden stark auf die Aussagen der Leitungsgremien und weniger auf die Mitarbeitenden. Auch die Art und Qualität der Berichterstattung unterscheidet sich zwischen den Evaluationsstellen. Die Rechtzeitigkeit der Berichte ist meist weniger ein Problem. Teilweise kommt es aber zu massiven Verzögerungen. Dies hat negative Auswirkungen auf

die Wirkung der Evaluationen. Zur Erhöhung der Wirkung der Evaluation führen alle Evaluationsstellen Schlussgespräche durch. Teils tauchen gleichlautende Empfehlungen wiederholt in Evaluationsberichten auf, was darauf hinweist, dass (ohne für die Evaluationsstellen hinreichende Begründungen) auf die Umsetzung dieser Empfehlungen verzichtet worden war. Der teilweise geringe Umsetzungsgrad der Empfehlungen könnte auch damit zusammenhängen, dass die Ergebnisse der Evaluationen kaum den Mitarbeitenden bekannt gemacht werden und das Follow-Up nicht stringent organisiert ist.

2.2.2 Durchführbarkeit

Die in den Evaluationen gewählten Vorgehensweisen sind praktikabel. Dies bedeutet aber nicht, dass eine Evaluation für die Veranstalter keine Belastung darstellt. Durch eine frühzeitige Information über den Evaluationsablauf und Rücksichtnahme auf den täglichen Betrieb versuchen die Evaluationsstellen diese Belastung möglichst tief zu halten. Dies gelingt nicht immer gleich gut. Die Mehrheit der Radio- und Fernsehstationen (84,2%) finden die Organisation der Evaluationen eher gut oder sehr gut. Für 50,7% der befragten Radiostationen übersteigt der Aufwand aber den Ertrag. Die Evaluationen waren meist breit abgestützt und es wurde versucht verschiedene Bereiche der Stationen zu befragen. Durch das Evaluationskonzept bestehen aber Limitierungen, etwa bei der Befragung der Moderation, die – obwohl zunehmend relevant – nicht immer möglich ist. Den Stationsleitungen wurde von allen Evaluierenden die Möglichkeit eingeräumt, sich zur Evaluation und ihren Ergebnissen zu äussern. 97,1 Prozent der Radio- und Fernsehstationen geben denn auch an, dass die Evaluation unterschiedliche Meinungen und Perspektiven berücksichtigt habe. Damit wurde die Tragfähigkeit der Evaluationen verbessert. Die Kostenwirksamkeit ist für die verschiedenen Evaluationen unterschiedlich. Dies hängt davon ab, ob eine teure oder eher günstigere Evaluationsstelle gewählt wurde, wann die Evaluationsergebnisse vorlagen, wie gut die Evaluation organisiert war und wie gross die Möglichkeiten und die Bereitschaft der Station zur Optimierung war.

2.2.3 Korrektheit

Die Evaluationen scheinen korrekt abgelaufen zu sein. Die Evaluationsabläufe in der dritten Evaluationsrunde beruhen weniger stark auf formellen Vereinbarungen. Die vereinbarten Prozeduren wurden aber meist eingehalten. Auch die individuellen Rechte der Evaluationsbeteiligten sind soweit bekannt gewahrt worden. Bei den Evaluationsstellen zeigen sich aber Unterschiede bei Namensnennungen in den Berichten. Der Umgang der Evaluationsstellen mit den Mitarbeitenden der Radio- und Fernsehstationen wird als gut beschrieben. Die Seltenheit der Evaluationsstellenwechsel weist ebenfalls darauf hin, dass die Evaluationen korrekt realisiert werden. Die Evaluierenden sind bemüht, die Station vollständig und ausgewogen darzustellen und schaffen Möglichkeiten für Rückmeldungen. Die Information der Mitarbeitenden über die Ergebnisse der Evaluation liegt in den Händen der Radio- und Fernsehstationen. Nicht immer wurden die Mitarbeitenden über diese informiert. Die Evaluationsergebnisse wurden damit nicht allen Personen, die Anspruch darauf hätten, zugänglich gemacht. Bei den Stationen geben aber 42,5% an, dass Programmschaffende die Evaluationsbefunde nutzen. Zu möglichen Interessenkonflikten liefern die Berichte keine Informationen. Die Evaluation von Konkurrenten oder die Evaluation von zwei verbundenen Stationen sind offene Punkte.

2.2.4 Genauigkeit

Der Evaluationsgegenstand wird von den Evaluationsstellen nicht genügend beschrieben. Meist berichten die Evaluationen gleich die Ergebnisse der evaluierten Bereiche, ohne vorab das bestehende Qualitätssicherungssystem zu beschreiben oder einzuordnen. Auch zu den Stationen finden sich nicht immer ausreichend Informationen. Dies könnte aber auch damit zusammenhängen, dass die Evaluationsstellen die Stationen als Adressaten im Auge haben, welche die Prozesse der eigenen Station durchaus kennen. Die Ziele und das Vorgehen werden meist eher knapp und in jeweils gleicher Weise dargestellt. Die Herkunft der vornehmlich in Interviews, Beobachtungen, Dokumenten oder Online-

Befragungen erhobene Information ist nicht bei allen Evaluationen gleich gut nachvollziehbar. Die Kombination verschiedener Datenerhebungsverfahren erhöht die Validität der Ergebnisse. Die Tatsache, dass die Informationen teilweise auf Selbstauskünften der Leitung bestehen, mindert diese hingegen. Dort, wo zusätzlich Beobachtungen oder Befragungen realisiert werden, sind die Ergebnisse belastbarer. Die Begründung der Schlussfolgerungen hängt je nach Bericht stark davon ab, ob genügend Kontext und Inhalt zur Schlussfolgerung angeführt wird. Generell kann gesagt werden, dass jene Berichte, die Prozesse nachvollziehbar beschreiben und verschiedene Quellen nutzen, eher valide, nachvollziehbare Schlussfolgerungen enthalten.

2.2.5 Vorgehen

Nur wenige Berichte weisen heute die vom BAKOM eingeforderte Längsschnittperspektive auf. Die Entwicklung der Radio- und Fernsehstationen kann mit den Berichten in den meisten Fällen nicht nachgezeichnet werden. Die Diskussion der Empfehlungen stellt bei den neueren Evaluationen aber immer einen Bezug zur Vorevaluation her. Die Evaluationsstellen verfahren grundsätzlich nach den in ihren Bewerbungen angegebenen Vorgehensweisen. Gewisse Anpassungen sind aber im Verlauf der Zeit erfolgt, teilweise impliziert durch den gewachsenen Kostendruck. Die Einführung eines Schwerpunktthemas hat zur Ergänzung oder Verschlankung von Fragebogen und Berichten geführt.

2.2.6 Berichte

Die Anzahl und Darstellung der Empfehlungen ist zwischen den Evaluationsstellen stark unterschiedlich. Der Detaillierungsgrad der verschiedenen Empfehlungen variiert teilweise stark. Die Vorgaben zum Umfang der Berichte werden recht häufig unterschritten oder seltener überschritten. Nur wenige Berichte weisen den geforderten Umfang auf. Besonders die kürzeren Berichte enthalten teilweise zu wenige Informationen. Dies wird von den Radio- und Fernsehstationen aber nicht bemängelt. In ihrer Wahrnehmung weisen die Berichte einen angemessenen Umfang auf (83,3%) oder sind zu lang (16,7%). Es ist anzunehmen, dass die verschiedenen Nutzengruppen unterschiedliche Erwartungen an die Evaluationsberichte haben.

2.2.7 Evaluationsstellen

Die Evaluationsstellen unterscheiden sich in ihrer Nähe zur Radio- und Fernsehbranche, im Ausmass der sozialwissenschaftlichen oder medienwissenschaftlichen Expertise sowie bezüglich ihres Know how im Bereich der ISAS und ISO-Zertifizierung. Die Evaluationsstellen werden durch die Radio- und Fernsehstationen als kompetent wahrgenommen.

2.2.8 Thematischer Fokus

Die Evaluationen unterscheiden sich stark in der Art, wie die Organisationen abgedeckt werden. Die von den Evaluationsstellen gewählte analytische Tiefe variiert stark. Während teilweise nur die Existenz einschlägiger Dokumente (wie Geschäftsordnung oder Leitbild) konstatiert wird oder allenfalls auf die darin enthaltene Information verwiesen wird, befassen sich andere Berichte materiell mit den Inhalten der jeweiligen Dokumente und versuchen, deren Relevanz für den Redaktionsalltag aufzuzeigen. Hier gilt es aber anzufügen, dass es sich bei den untersuchten Berichten um Evaluationen der dritten Runde handelt und dass diese Aspekte in früheren Berichten tendenziell eingehender besprochen wurden. Bei der Untersuchung der konkreten Themenplanung und Umsetzung der Sicherungsmechanismen und Feedbackprozesse gibt es starke Unterschiede zwischen den Evaluationsstellen. Mit Beobachtungen und Mitarbeitendenbefragungen wird teilweise versucht, die Umsetzung zu untersuchen. In vielen Berichten wird der Versuch zur Messung der konkreten Umsetzung jedoch nicht fassbar. Abschliessend lässt sich festhalten, dass sich in den untersuchten Evaluationen nur beschränkt ein ge-

meinsamer thematischer Fokus feststellen lässt und dass die analytische Tiefe und die empirische Fundierung ausgesprochen divers ausfallen. Eine Basis für eine stationsübergreifende Vergleichbarkeit besteht nicht.

3 Empfehlungen

Die im Rahmen unserer Abklärungen erarbeiteten Befunde bilden die Grundlage zur Formulierung der nachstehend erläuterten neun Empfehlungen.

3.1 Funktionale Differenzierung

Die bisherigen Evaluationsaktivitäten sind deutlich durch ein Spannungsfeld divergierender Funktionszuweisungen geprägt. Während einige Akteure die Evaluationsaktivitäten primär als Mittel zur Weiterentwicklung der Qualitätssicherung bei den Radio- und TV-Stationen sehen (formative Funktion), legen sie andere als Kontroll- oder Aufsichtsinstrument aus (summative Funktion). Eine dritte Gruppe von Akteuren ist schliesslich der Auffassung, dass die Evaluationen gleichermaßen und gleichzeitig formative und summative Funktionen zu erfüllen haben.

- Aus unserer Sicht ist hier eine differenzierende Klärung angezeigt, da eine Evaluation nicht gleichermaßen formative und summative Zwecke erfüllen kann, da sich diese beiden Zwecke konkurrieren. Zudem liegt offenbar kein breit geteiltes, einheitliches Verständnis vor. Damit die Evaluationsaktivitäten, die in sie gesetzten Erwartungen auch erfüllen, müssen die Erwartungen deutlich, allgemein anerkannt und widerspruchsfrei formuliert werden.

3.2 Evaluation und Zertifizierung

Zur Zeit werden Radio- und Fernsehstationen, die über eine einschlägige Zertifizierung verfügen, von der Pflicht sich durch eine anerkannte Evaluationsstelle evaluieren zu lassen, dispensiert. Mit anderen Worten besteht die Auffassung, dass eine Zertifizierung in der Lage ist, eine Evaluation zu ersetzen. Angesichts der unterschiedlichen Leistungsprofile der Instrumente Zertifizierung und Evaluation überzeugt diese Haltung jedoch nicht. Da eine Zertifizierung primär darauf ausgerichtet ist, Zeugnis über das Bestehen einer normierten Qualität abzulegen und eine Evaluation in erster Linie der Bewertung eines Gegenstandes dient, wird deutlich, dass diese keine äquivalente Leistung erbringen können.

- Es wird daher empfohlen auch bei Radio- und Fernsehstationen, die ein einschlägiges Zertifikat vorweisen können, eine Evaluation durch eine anerkannte Evaluationsstelle und gemäss den entsprechenden Vorgaben einzufordern.

3.3 Laufzeit der Anerkennung

Auch die Evaluationsstellen (nicht nur die Radio- und TV-Stationen) sind einem steten Wandel ausgesetzt. Bei den anerkannten Evaluationsstellen kommt es immer wieder zu personellen oder organisatorischen Veränderungen, welche die fachliche Expertise wie auch die Stellung der Evaluationsstellen in der Radio- und Fernsehlandschaft beeinflussen oder beeinträchtigen können. Weiter ist zu bedenken, dass nach mehrfacher Durchführung der Evaluation durch die gleiche Evaluationsstelle eine zunehmende Abhängigkeit zwischen Station und Evaluationsstelle entsteht, namentlich weil die Evaluationsstellen vermehrt auch den Erfolg der eigenen Empfehlungen zu beurteilen haben und deswegen die Gefahr steigt, dass die kritische Distanz verlorengehen könnte.

- Aus unserer Sicht ist es zweckmässig die Anerkennung einer Evaluationsstelle nach einer gewissen Zeit zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die zu Beginn eingeforderten Voraussetzungen weiterhin gewährleistet sind. Eine periodische Erneuerung der Anerkennung würde auch die Gelegenheit bieten, die eingesetzten Evaluationskonzepte neueren Entwicklungen anzupassen.

3.4 Schwerpunktsetzung

Mit einer bewussten Schwerpunktsetzung versuchen BAKOM und Evaluationsstellen den Evaluationen ein stärkeres Profil zu verleihen und eine Weiterentwicklung der Evaluationsaktivitäten zu erreichen. Dies ist unseres Erachtens aber bisher noch nicht gelungen. Weil das gewählte Schwerpunktthema sehr breit aufgestellt war, gingen davon kaum Impulse für eine stärkere Fokussierung und Profilierung aus. Das gesetzte Schwerpunktthema hat die Akteure nicht dazu gezwungen, echte materielle Anpassungen vorzunehmen. Dies wird auch deutlich, wenn der Ressourceneinsatz betrachtet wird, der durch das Festlegen eines Schwerpunktthemas kaum verändert wurde. Deutlich erkennbar wird die beschränkte Reichweite dieser Intervention auch daran, dass weder zusätzliche Mittel für die Evaluationen eingesetzt wurden noch gravierende Lücken entstanden sind. Die Evaluationsstellen haben zwar teilweise auf die Abdeckung gewisser Aspekte verzichtet und den Umfang ihrer Fragebogen reduziert. Eine grundsätzliche Neuausrichtung der Evaluationen gegenüber früher hat aber nicht stattgefunden.

- Es wird empfohlen eine diskriminierende Schwerpunktsetzung zu pflegen, die zu einer wirksamkeitsorientierten Fokussierung und einer zielgerichteten Ressourcenkonzentration veranlasst. Neben den inhaltlichen Vorteilen gerade hinsichtlich einer wirksamen Evaluation, welche eine punktuelle Vertiefung eröffnet, ermöglicht dieser Zugang auch eine Reduktion der negativen Begleiterscheinungen einer zweijährlich wiederkehrenden, uniformen Evaluation, wie Ermüdung, Bürokratisierung und Routinisierung.

3.5 Wettbewerb

Das bestehende Evaluationskonzept beruht auf der Grundannahme, dass Wettbewerbselemente dazu beitragen, dass eine qualitativ hochstehende und kostengünstige Evaluation realisiert wird. Das UVEK bzw. BAKOM als Regulator konzessioniert die Radio- und TV-Stationen auf der einen Seite und anerkennt die Evaluationsstellen auf der anderen. Zwischen diesen beiden Akteuren besteht Vertragsfreiheit und das Spiel zwischen Angebot und Nachfrage soll zu einem optimalen Resultat führen. Aufgrund unserer Befunde ist aber festzustellen, dass sich die Hoffnungen in diese Marktmechanismen nicht in der erwünschten Weise erfüllt haben. In der französisch- und italienischsprachigen Schweiz haben sich heute angebotsseitige Quasi-Monopole gebildet. Es haben sich dauerhafte Paare aus Programmanbietern und Evaluationsstellen gebildet. Zu Wechseln kommt es kaum. Der Wettbewerb hat in erster Linie bei der Preisgestaltung Einfluss genommen: Die Preise für die Durchführung der Evaluationen sind gesunken, was den Handlungsspielraum für die Evaluationsstellen reduziert und die Qualität der Evaluationen nicht steigert. Der Druck, die Evaluationen mit minimalem Aufwand zu realisieren, steigt an und erschwert wirkungsvolle Evaluationen immer mehr.

- Angesichts dieser Entwicklungen empfehlen wir, entweder den Wettbewerb auch durchzusetzen oder dann besser auf diesen zu verzichten. Um die Marktdynamik zu stärken, könnte erwogen werden, den Radio- und Fernsehstationen nach zweifacher Durchführung durch eine Evaluationsstelle einen Wechsel der Evaluationsstelle vorzuschreiben. Weiter sind qualitätssichernde Massnahmen zu erwägen, die dem Kostendruck entgegenwirken.

3.6 Berichtsqualität

Die Qualität der durch uns analysierten Evaluationsberichte ist nicht immer zufriedenstellend. Teilweise ist dies sicherlich dadurch bedingt, dass die Adressaten der Berichte nicht klar definiert sind, was mit der diffusen Funktionalität (siehe oben, Kapitel 3.1) in Zusammenhang steht. Je nach Adressatenkreis stellen sich für die Berichterstattung sehr unterschiedliche Anforderungen. Allen möglichen Adressaten gerecht zu werden, ist schlicht nicht möglich. Erschwerend kommt hinzu, dass angesichts

der sehr knappen Ressourcen pro Evaluation kaum eine angemessene Berichterstattung möglich ist. Hinzu kommt, dass eine hohe Berichtsqualität kaum eingefordert wird (respektive werden kann). Ein Korrektiv gegen den Umstand, dass zum Beispiel gewisse Berichte ohne erkennbaren Grund erheblich kürzer (oder umfangreicher) ausfallen, besteht nicht.

- Deswegen empfehlen wir, die Berichtsqualität zu steigern, indem eine klare Definition der Adressaten erfolgt, ausreichend Ressourcen für die Berichterstattung bereitgestellt werden und eine hohe Berichtsqualität auch eingefordert wird.

3.7 Berichtsweg und Informationsfluss

Wer erhält wann und zu welchem Zweck den Evaluationsbericht? Diese Frage ist nicht, jedenfalls nicht in umfassender Weise, geklärt. Erhalten zum Beispiel die Mitarbeitenden der Radio- und Fernsehstationen Zugang zum betreffenden Evaluationsbericht? Was soll das BAKOM, das die Berichte in der Regel von den Stationen erhält, mit diesen Berichten tun? Sollen mehr oder weniger direkt betroffene Dritte oder die weitere Öffentlichkeit auch Zugang zu den Berichten erhalten. Neben dem Berichtsweg im engeren Sinne ist aber auch der Informationsfluss in einem weiteren Sinne zu hinterfragen. So ist beispielsweise nicht immer klar, wie der Umgang mit namentlichen Nennungen in den Berichten erfolgen soll. Die diesbezüglich allenfalls getroffenen Vereinbarungen sind Aussenstehenden nicht bekannt. Die personenbezogenen Informationen könnten aufgrund der unklaren Kommunikationslage an die falschen Stellen gelangen. Auch die Zugänglichkeit der Massnahmenpläne und deren Verwendung durch die Evaluationsstellen sind nicht explizit geklärt.

- Der Informationsfluss im Zusammenhang mit der Evaluation und namentlich der Berichtsweg sind konsistent zu definieren und gegenüber den Beteiligten & Betroffenen deutlich zu kommunizieren.

3.8 Organisation des Follow Up

Die Prozesse im Nachgang zu einer Evaluation werden nicht an einem Ort geführt. Vielmehr wirken verschiedene Stellen mit. Die Schnittstellen sind aber weder klar definiert noch angemessen verbunden. In der Regel formulieren die Evaluationsstellen einen Bericht mit Empfehlungen zuhanden der evaluierten Radio- oder Fernsehstation. Die Station entwickelt aufgrund der Empfehlungen Massnahmen, die mit dem BAKOM besprochen werden. Teilweise werden auch Vereinbarungen zur Massnahmenumsetzung zwischen Station und BAKOM getroffen. Eine Überprüfung, inwiefern die Empfehlungen respektive die Massnahmen umgesetzt werden, erfolgt sodann erst wieder im Rahmen des nächsten Evaluationszyklus, wenn die Evaluationsstelle prüft, welche Entwicklungen seit der letzten Evaluation eingetreten sind. Wie ersichtlich wird, wechseln sich die Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Evaluationsnutzung mehrfach ab.

- Aus diesen Gründen wird empfohlen, eine Stelle für eine übergreifende Begleitung des Umsetzungsprozesses festzulegen, um die Verantwortlichkeit zu stärken. Welche Stelle diese Aufgabe übernehmen sollte, hängt massgeblich von der Evaluationsfunktion ab.

3.9 Stationsübergreifende Nutzung

Das bestehende Evaluationskonzept war mit der Erwartung verbunden, dass die Evaluationen nicht nur der einzelnen Radio- oder Fernsehstationen Entwicklungsimpulse verleihen sollen. Vielmehr bestand auch die Absicht, aus der Gesamtheit der Evaluationen übergreifende Erkenntnisse gewinnen zu können, sei dies als Informationen zum konzessionierten privaten Radio- und Fernsehangebot als Ganzes oder als Informationen zum Vergleich zwischen den Stationen. Diese Erwartungen haben sich bisher kaum erfüllt. Das BAKOM nutzt die Evaluationen fast ausschliesslich zur Begleitung der einzelnen

Station. Das diesbezügliche Wirkungspotential kann aufgrund der gewählten Vorgehensweise kaum genutzt werden.

- Wir empfehlen die Voraussetzungen zu schaffen, dass eine sinnvolle stationsübergreifende Nutzung erfolgen kann. Dazu gilt es in erster Linie auf der Ebene der einzelnen Evaluation die Voraussetzungen zu schaffen, damit vergleichbare und für das Gesamtsystem aussagekräftige Befunde generiert werden können. Selbstverständlich ist dabei die getroffene Entscheidung hinsichtlich der funktionalen Differenzierung (vgl. oben, Kapitel 3.1) zu berücksichtigen.

3.10 Zur Einordnung der Empfehlungen

Die vorgelegten Empfehlungen richten sich an unterschiedliche Akteure und bedingen Veränderungen, die in unterschiedlichen Zeiträumen realisiert werden können. Da sich die Empfehlungen auch verschiedentlich wechselseitig bedingen und dadurch impliziert auch andere Zuständigkeiten bestehen können, haben wir darauf verzichtet, die Empfehlungen bestimmten Adressaten zuzuordnen. Aus unserer Sicht ist bei vielen Empfehlungen in erster Linie das BAKOM als verantwortliche Stelle angesprochen, verschiedene Empfehlungen können aber auch bei den Evaluationsstellen oder den Radio- und Fernsehstationen zu Veränderungen veranlassen.