



**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

Ernst Elitz  
Dieter Stammler

Programmliche Selbstverpflichtungen und Medienqualität.  
Ein Projekt zur Sicherung der Qualität in den elektronischen Medien

Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln

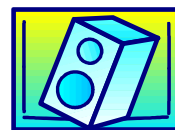
Heft 217

Köln, im November 2006

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie  
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999  
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 217: 3-938933-18-6  
Schutzgebühr 6,00 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen  
und abgerufen werden unter der Adresse  
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a  
D-50674 Köln  
Telefon: (0221) 23 35 36  
Telefax: (0221) 24 11 34

Ernst Elitz  
Dieter Stammler

Programmliche Selbstverpflichtungen und Medienqualität.  
Ein Projekt zur Sicherung der Qualität in den elektronischen Medien\*

1. Die traditionsreiche Debatte um den Programmauftrag des Rundfunks in Deutschland.....	3
2. Die aktuelle Kritik an der Qualität der elektronischen Medien in Deutschland.....	5
3. Die programmliche Selbstverpflichtungserklärung des Deutschlandradios zur Grundversorgung mit Information und Kultur.....	6
4. Die gegenwärtige Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Vielfach-Kontrolle seiner Finanzen – verbesserungsbedürftige Evaluation seiner Programmziele.....	7
5. Das Projekt eines Arbeitsverbundes zur Qualitäts-Evaluation in den elektronischen Medien.....	10
6. Gezielte finanzielle Anreize für Qualitätsprodukte in Radio und Fernsehen .....	12
Literatur .....	14

---

\* Prof. Ernst Elitz ist Intendant des Deutschlandradios; er lehrt Kultur- und Medienmanagement an der Freien Universität Berlin. Dr. Dieter Stammler ist Justitiar des Deutschlandradios.



Ernst Eitz, Dieter Stammler

Programmliche Selbstverpflichtungen und Medienqualität.

Ein Projekt zur Sicherung der Qualität in den elektronischen Medien

### **1. Die traditionsreiche Debatte um den Programmauftrag des Rundfunks in Deutschland**

In keiner anderen Gesellschaft wird die Debatte über die Qualität des Rundfunks mit solcher Intensität geführt wie in Deutschland. Das hat historische Gründe. Die Medienerfahrungen unterschiedlicher Generationen prägen den aktuellen Diskurs über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Der ursprüngliche Auftrag des seit 1923 sendenden deutschen Rundfunks lag – im Gegensatz zum rein unterhaltungsorientierten amerikanischen Radio – in der künstlerischen und geistigen Bildung des Publikums. Die Finanzierung erfolgt traditionell durch monatliche Beiträge der Gerätebesitzer. Von 1924 bis 1969 betrug der monatliche Rundfunkbeitrag zuerst zwei Reichsmark, später zwei D-Mark.

Schon in der Frühzeit des Radios zeichnen sich einige grundlegende Charakteristika ab, die die nationale Position zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk bis heute bestimmen:

- Der Rundfunk wird gegen das wirtschaftlich orientierte Verständnis der EU-Kommission und der World Trade Organisation (WTO) in erster Linie als Kulturgut gesehen, obwohl schon in den zwanziger Jahren die intellektuelle Medienkritik vor einer zunehmenden Verflachung und Unterhaltungsorientierung warnte.
- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich weitgehend werbefrei aus den Gebühren der Rundfunkhörer.
- Als weitere Eigenheit ursprünglich des Radios und später des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems insgesamt einschließlich des neuen elektronischen Mediums Fernsehen kann die starke regionale Komponente gelten. Neben den regionalen Sendegesellschaften wurde der unitarische Ansatz während der Weimarer Republik durch die überregionale Deutsche Welle und nach der Wiedervereinigung durch das 1994 gegründete Deutschlandradio vertreten.

Auch die starke Betonung der Rundfunkautonomie und die Reserve gegen jedweden staatlichen Einfluss gründen in der deutschen Radiogeschichte. 1933 wurde das Massenmedium Radio voll in den Propaganda-Apparat der Nationalsozialisten integriert. Der Rundfunk verlor seine Unabhängigkeit, wurde verstaatlicht und dem Reichsministerium für Propaganda unterstellt. Die Zielvorgabe des Reichspropagandaministers Joseph Goebbels lautete, die Funkhäuser hätten „hundertprozentig .... der nationalen Regierung zu dienen und sich dem Volk verpflichtet zu fühlen“. Um den zentralen Durchgriff zu stärken, wurden die regionalen Sendegesellschaften aufgelöst, und im Rahmen einer industriepoliti-



schen Initiative zur propagandistischen Durchdringung der Bevölkerung ein kostengünstiger „Volksempfänger“ auf den Markt gebracht. Die Nationalsozialisten verzichteten aber bald auf eine vordergründig politisch-ideologische Ausrichtung des Programms, sondern verknüpften ihre propagandistischen Inhalte mit beliebten Unterhaltungskonzepten und nutzten das Radio wie den Film dazu, um der Bevölkerung auch in den Zeiten des Krieges eine heile Welt vorzugaukeln und sie mit musikalischen „Wünsch-dir-was“-Sendungen mit der Front zu verbinden.

Während nach dem Zusammenbruch 1945 in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und später in der DDR die zentralistische Radioorganisation beibehalten blieb, wurde der Rundfunk in den Westzonen von den Alliierten regionalisiert und unter amerikanischem und britischem Einfluß auf Länderebene staatsunabhängig organisiert und der Aufsicht gesellschaftlich plural zusammengesetzter Rundfunkräte anvertraut. Während die Nachkriegs-Zeitungslandschaft noch stark von Journalisten geprägt war, die einen entscheidenden Teil ihrer beruflichen Sozialisation während der Nazi-Zeit erfahren hatten, beschäftigte der ursprünglich von alliierten Offizieren beaufsichtigte Rundfunk viele Berufsanfänger, die sich dem angelsächsischen Vorbild einer unabhängigen Publizistik verpflichtet fühlten. Mit ihrer Berufsauffassung wurde das Radio durch seine Kulturprogramme zu einem Leitmedium der intellektuellen Elite und trug auf diesem Wege entscheidend zu Demokratisierung der Nachkriegsgesellschaft bei.<sup>1</sup> Regionalisierung, Gebührenfinanzierung, Reserve gegen staatliche Einflüsse, Vorrang von kultureller Bildung und Information über das politische Inlands- und Weltgeschehen sind die Basis für das spezifische deutsche Rundfunkverständnis, das die nationale Debatte und folgerichtig die Positionierung Deutschlands gegenüber der EU und der WTO bestimmt, wobei in den letzten Jahrzehnten das Aufmerksamkeit heischende und in seiner medialen Wirkung emotional dominierende Fernsehen in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen getreten ist.

Vom Diktat der Einschaltquote ist die Rede, das zu einem Paradigmenwechsel vom „Rundfunk als kultureller Veranstaltung“ zum „Rundfunk als Ware und Dienstleistung“ geführt habe.<sup>2</sup> Schon 1994 – also zu einer Zeit, in der die Konkurrenzsituation im Rundfunk noch längst nicht so ausgeprägt war wie heute – äußerte eine vom damaligen Bundespräsidenten von Weizsäcker eingesetzte Kommission hoch angesehener Fachleute profunde Zweifel, ob das Fernsehen den gesellschaftlichen Anforderungen gerecht werde. Kategorien der Qualität würden durch solche der Quantität verdrängt. Sensationalismus, Negativismus, Skandalisierung und ritualisierte Politikdarstellung seien programmprägende Tendenzen, stellte die Kommission in ihrem damals vielbeachteten „Bericht zur Lage des Fernsehens“ folgenlos fest.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe Christina von Hodenberg: Konsens und Krise. Eine Geschichte der westdeutschen Medienöffentlichkeit 1945-1973. Göttingen 2006.

<sup>2</sup> Siehe Jo Groebel u. a. (Hrsg.): Bericht zur Lage des Fernsehens, S. 16.

<sup>3</sup> ebenda, S. 51 ff.

## 2. Die aktuelle Kritik an der Qualität der elektronischen Medien in Deutschland

Die Belege, die die Weizsäcker-Kommission für ihre Feststellungen anführte, wirken angesichts heutiger Programmstandards geradezu harmlos. Dementsprechend ist auch die aktuelle Kritik an Programmentwicklungen der elektronischen Medien eher schärfer und vor allem umfassender geworden. Inhaltliche Kritik an Programmverflachung geht dabei einher mit dem Vorwurf zunehmender schleichender Kommerzialisierung der Programme, die häufig nur noch als Verpackung für offene oder verdeckte Werbebotschaften dienen. Von dieser Kritik ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk – nicht allein wegen der jüngsten Skandale um Schleichwerbung in der ARD – keineswegs ausgenommen. Selbst in den Teilen der Presse und Öffentlichkeit, die bislang zu seinen verlässlichen Unterstützern zählten, sind zunehmend kritische Töne gegenüber bestimmten Entwicklungen in den Hörfunk- und Fernsehprogrammen der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu vernehmen. Anspruchsvolle Informations- und Kultursendungen würden in die Nachtstunden verbannt oder in Nischenprogramme wie arte und 3sat entsorgt, Hörfunkprogramme würden auf marktgängige Musikformate zugeschnitten und wortorientierte Programme wie die des Deutschlandradios seien nur noch einsame Leuchttürme in einer immer öder werdenden Rundfunklandschaft. Dabei erfordern die Medien eine besondere kritische Aufmerksamkeit, denn angesichts der „hohen und komplexen medialen Durchdringung der Gesellschaft“<sup>4</sup> und des an Tempo zunehmenden Prozesses der Medialisierung sind die Medien zu einem entscheidenden Treiber und Einflussfaktor gesellschaftlicher Entwicklungen geworden.

Derzeit konzentriert sich die Debatte noch auf die klassischen Übertragungswege der elektronischen Medien. Doch der Content von Radio und Fernsehen wird inzwischen über das Internet und über Handy verbreitet. Damit ist dem Rezipienten durch audio on demand- und Podcast-Funktionen eine zeitsouveräne Nutzung der Inhalte möglich. Für alle Übermittlungswege aber gilt die Einsicht und das Eingeständnis des künftigen ARD-Vorsitzenden Fritz Raff: „Öffentlich-rechtliche Programme müssen die Menschen erreichen, sonst sind unsere hehren Programmgrundsätze nichts wert. Wir dürfen jedoch bestimmte Qualitätsstandards nicht unterschreiten. Und da haben wir uns in einigen Genres zu populär dargestellt und nach meiner Empfindung zu wenig auf absolute Qualität gesetzt. Damit geraten wir in Gefahr, die Unterstützung einer kritischen Öffentlichkeit zu verlieren.“<sup>5</sup> – Diese Unterstützung bröckelt seit einiger Zeit.

Die öffentliche Qualitätsdebatte hat dazu geführt, dass die Länder mit dem 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag von 2003 die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, ZDF und Deutschlandradio verpflichteten, im Zwei-Jahres-Rhythmus Berichte über „die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags,

---

<sup>4</sup> Frank Bösch/Norbert Frei (Hrsg.): Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert. Göttingen 2006. S. 26

<sup>5</sup> Funkkorrespondenz, vom 13. 10. 2006. S. 13



über Qualität und Quantität der Angebote und der Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen“ abzugeben. Diese in § 11 des Rundfunkstaatsvertrags geregelten programmlichen Selbstverpflichtungserklärungen werden von den Rundfunkanstalten veröffentlicht und somit auch den Staatskanzleien und den Länderparlamenten bekannt gemacht. Das erste Veröffentlichungsdatum war der 01. Oktober 2004. Mit den inzwischen vorliegenden zweiten Selbstverpflichtungserklärungen von 01. Oktober 2006 ist zugleich ein Rückblick auf die Erfüllung der vor zwei Jahren abgegebenen programmlichen Verpflichtungen verbunden. Zwar ist nicht expressis verbis vorgesehen, dass diese Berichte – anders als der nach § 5 a des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages vorgesehene Bericht zur wirtschaftlichen Lage – Gegenstand von Anhörungen in den Landesparlamenten wird. Es ist aber davon auszugehen, dass im Rahmen der Anhörungen, die in den zuständigen Ausschüssen der Landtage stattfinden, auch die von den Rundfunkanstalten vorgelegten programmlichen Leistungsberichte erörtert werden. Der Begriff der Qualität steht in allen Selbstverpflichtungserklärungen im Vordergrund und provoziert die Frage nach Bewertungsmaßstäben und Evaluationskriterien für eben diese „absolute Qualität“ (Raff).

### **3. Die programmliche Selbstverpflichtungserklärung des Deutschlandradios zur Grundversorgung mit Information und Kultur**

Zweifellos fällt es dem Deutschlandradio, das seine beiden nationalen Programme auf den Kern der Grundversorgung Information und Kultur konzentriert, leichter, spezifizierte Programmvorhaben zu formulieren. ARD und ZDF werden sich angesichts der Vielfalt ihrer Angebote stärker auf generelle Aussagen beschränken. Der nationale Hörfunk hat seinen aktuellen „Bericht über programmliche Leistungen und Perspektiven des nationalen Hörfunks“ in zwanzig Kapitel gegliedert.<sup>6</sup> Er legt dabei besonderen Wert auf die Kontinuität, mithin die Nachhaltigkeit seiner Programmgestaltung, auf die Präsentation von Informationen aus erster Hand, auf Hintergrundsendungen und Kulturberichte. Grundsätzlich wird konstatiert, Deutschlandradio sei „mit Hörspiel- und Konzertproduktionen auch Kulturproduzent, und es zeichnet in seinen Programmen ein breites publizistisches und künstlerisches Panorama aller deutschen Länder. Der nationale Hörfunk will Radio mit Qualitäts- und Gütesiegel sein und bietet Orientierungswissen aus allen Bereichen der Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur und befähigt die Hörer zu fundierter Meinungs- und Urteilsbildung.“

In den einzelnen Kapiteln befasst sich das von der Geschäftsleitung in Diskussion mit den Mitarbeitern erarbeitete und vom Hörfunkrat gebilligte Papier im einzelnen mit dem Informations- und Kulturauftrag des nationalen Hörfunks, mit der Berichterstattung aus den Ländern, aus Europa und über das Weltgeschehen. Es stellt den nationalen Hörfunk als Quelle kompetenter Fachinformationen aus dem Bereich der Wissenschaft und der Bildung vor. Hervorgehoben

<sup>6</sup> Bericht über programmliche Leistungen und Perspektiven des nationalen Hörfunks Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk. 2006-2008. [www.dradio.de](http://www.dradio.de)



wird auch der besondere Auftrag zu Sendungen aus Geschichte und Zeitgeschichte. Der Bericht akzentuiert die weltanschauliche Orientierung, den interreligiösen Dialog und unterstreicht die Funktion des Deutschlandradios als nationaler Kulturfaktor, als Förderer und Spiegel des Musiklebens. Der nationale Hörfunk bekennt sich zur Vielfalt der Autorenprogramme und der künstlerischen Eigenproduktionen. Er will ein Integrationsprogramm für alle Generationen sein. Der Programm-Content soll auf neuen kommunikationstechnischen Wegen (DAB, Internet, Podcasting, UMTS) zum Hörer transportiert werden. Zugleich bilanziert der Bericht, dass es dem nationalen Hörfunk gelungen ist, mit einem reduzierten Personalbestand den Umfang der Eigenproduktionen deutlich auszuweiten und das Profil der Programme durch ein Relaunch von Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk zu schärfen. Den Erfolg seiner Programmarbeit kann der nationale Hörfunk mit den Zahlen der Media Analyse belegen, die Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk in den letzten Jahren steigende Hörerzahlen attestierten. Das Alleinstellungsmerkmal dieser beiden nationalen Wellen als Informations- und Kulturanbieter und als Leitmedium ist inzwischen unbestritten.

#### **4. Die gegenwärtige Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Vielfach-Kontrolle seiner Finanzen – verbesserungsbedürftige Evaluation seiner Programmziele**

Auch wenn in den Selbstverpflichtungserklärungen und in der öffentlichen Debatte zunehmend der Begriff der Programmqualität auftaucht, ist ein erkennbares Bemühen um die Erarbeitung von allseits anerkannten und angewandten Evaluations-Kriterien noch nicht erkennbar. Die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richtet sich derzeit eher auf sein Finanz- und Wirtschaftsgebaren. Geprüft wird er intern durch Verwaltungsräte, staatlicherseits durch Rechnungshöfe, KEF und Landtage, sowie nach dem in der freien Wirtschaft üblichen Verfahren durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Er ist durch diese Vielfach-Kontrolle die am intensivsten geprüfte Organisation der Republik. Die Vielfach- und Parallelprüfungen binden bei gleichzeitigem Personalabbau (beim Deutschlandradio von 1994 bis 2005 um mehr als ein Viertel) zunehmend Personal, das für die innere Organisation und den eigentlichen Unternehmenszweck – die Produktion von Rundfunksendungen – nicht mehr zur Verfügung stehen kann.<sup>7</sup> Angesichts der vielfältigen Berichterstattungspflichten muß auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Einrichtung spezieller Compliance-Abteilungen erwogen werden. Neben den vielfältigen Parallel-Kontrollen zur wirtschaftlichen und finanziellen Lage sind es die Rundfunk- und Fernsehräte, denen nach den geltenden Rundfunkgesetzen die Programmbeobachtung und -bewertung obliegt. Diesen Gremien soll – so ist es von den Ministerpräsidenten geplant –

---

<sup>7</sup> Vgl. Ernst Elitz: Qualitätsmanagement. Unausgeschöpfte ökonomische Potentiale im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland. In: Medienwirtschaft 2/2006. Englische Fassung: Quality Management: Untapped Economic Potential of German Broadcasting Services. Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics at the University of Cologne. No. 214, Köln 2006.



künftig eine weitergehende Verantwortung zugewiesen werden. Derzeit aber sind sie für eine systematische und effektive Programmevaluierung auf der Grundlage der Selbstverpflichtungserklärungen und darüber hinaus gehender medienpolitischer Vorgaben nach Zusammensetzung und Funktionsweise noch nicht gerüstet. Die Aufsichtsgremien setzen sich vorwiegend aus Vertretern des öffentlichen Lebens und der Politik zusammen, deren fachliche Kompetenz in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen hoch zu veranschlagen ist, die für den Zuwachs an Medienverantwortung aber weiterer sachkundiger Unterstützung bedürfen. Bleibt die Frage nach verlässlichen Qualitätskriterien.

Ob beim Grimme-Preis, beim Bayerischen Fernsehpreis, beim Ernst-Schneider-Preis für Wirtschaftspublizistik oder beim Civis-Preis – in jedem Fall bewerten kompetente Jurys nicht nur den guten Willen der Macher oder ihr hehres Anliegen, sie bewerten Handwerk, Kreativität und Nutzwert der Sendungen und zeichnen nach diesen Kriterien preiswürdige Beiträge in allen Genres (Information, Unterhaltung, Fernsehspiel, Hörspiel, Serie) aus. Sie bewerten Produktionen der Öffentlich-Rechtlichen wie der kommerziellen Sender gleichermaßen. Gäbe es keine nachprüfbaren Qualitätskriterien, so wäre die Arbeit dieser Jurys, deren Preise gern entgegengenommen werden, nicht mehr als ein sich jährlich wiederholendes Fake.

Wer die Arbeiten über Qualitätsstandards in den elektronischen Medien aus den letzten zehn Jahren bilanziert, stellt fest, dass dieser Forschungsansatz Mitte der neunziger Jahre bereits eine gewisse Beachtung fand. Genannt seien exemplarisch die Arbeiten von Walter Klingler über „Maßstäbe für Qualitätsprogramme“, Prof. Dr. Klaus Schönbach über „Die Qualität von Radioprogrammen und ihre Bewertung“ und Martin Gläser zum „Qualitätsmanagement von Multimedia-Produkten“. Danach schwand das Interesse an diesem Thema. Lediglich in den Media Perspektiven fanden sich gelegentlich Veröffentlichungen aus der Werkstatt der Medienforscher öffentlich-rechtlicher Anstalten.<sup>8</sup> Medienpraktiker standen diesem selbstreflektierten Ansatz ursprünglich distanziert gegenüber. Sie in die Debatte über ein „mehrdimensionales Bewertungsraster“ einzubeziehen, das es erlaubt, „differenzierte Anforderungsprofile für unterschiedliche Sen-

---

<sup>8</sup> Marianne Blumers/Walter Klingler: Fernsehprogramme und ihre Bewertung. Das Programmbewertungsverfahren im SWR. In: Media Perspektiven 4/2005; Ernst Elitz: Denn sie wissen nicht, was sie tun. Plädoyer für einen Qualitätskodex im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: DIE ZEIT 8/2004; Martin Gläser: Transparenz zahlt sich aus. Zum Qualitätsmanagement von Multimedia-Produkten. In: Wolfgang Wunden (Hrsg.): Wahrheit als Medienqualität. Beiträge zur Medienethik. Band 3. Frankfurt am Main 1996; Walter Klingler: Maßstäbe für Qualitätsprogramme. Beispiele für den Beitrag der Medienforschung. In: Funkkorrespondenz 39/29, September 1995; Wolfgang Reising: Programmcontrolling als Teil eines integrativen Management-Information-Systems einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt dargestellt am Fallbeispiel der (Hörfunk)Marke „MDR Info“. In: Controlling 1/2006; Klaus Schönbach: Die Qualität von Radioprogrammen und ihre Bewertung. Hrsg. LfK Baden-Württemberg. Hannover 1995.; Miriam Tebert/Christine Gierse: Ein Qualitäts-Controlling für Das Erste. Ergebnisse eines Pilotprojekts. In: Media Perspektiven 1/2006.

deplätze zu entwerfen“ und damit eine Medienforschung abzusichern, die sich „nicht auf die reine Lieferung von Reichweitendaten reduziert, sondern... auch Bestandteil der Diskussionsebene um die Qualität von Programmen“ wird, ist offenbar nicht hinreichend gelungen, bilanzierte Walter Klingler 1995.<sup>9</sup> Inzwischen sind einige Modellversuche unter Einbeziehung der Programm-Macher durchgeführt worden.<sup>10</sup>

Ein Anstoß, der 2004 in der Wochenzeitung DIE ZEIT gegeben wurde, führte im Hörfunkrat des Deutschlandradios zu einer EntschlieÙung über „Programmauftrag und Rundfunkgebühr“. <sup>11</sup> Diese EntschlieÙung fand parteiübergreifend ein vielfältiges positives Echo in der Medienpolitik. Ausgangspunkt des Beschlusses ist das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994, nach dem maßgebliche Leitlinien für das Verfahren der Gebührenfestsetzung der Funktionsauftrag und die Orientierung an den jeweiligen Programmstrukturen (Grundsätze der „Funktionsadäquanz“ und der „Programmakzessorietät“) sind. Ausgehend von diesen Grundsätzen – heißt es in der EntschlieÙung – sollten für die Gebührenfindung „in stärkerem Maße Kriterien herangezogen werden, die sich am jeweiligen Programmauftrag orientieren“, denn aus dem jeweiligen Programmauftrag ergäben sich klar definierbare Programmtypologien, ein besonderes Verhältnis von Wort- und Musikanteilen, ein spezifischer Anteil an Eigenproduktionen und Erstsendungen und ein unterschiedliches Maß an vertiefender und exemplarischer Berichterstattung. Der Hörfunkrat fordert, für die Gebührenfestsetzung ein Verfahren zu entwickeln, das diesen Qualitätsgrundsätzen Rechnung trägt.

Definierte Qualitätskriterien dürften auch im Interesse der Programm-Macher sein. Sie schützen vor einem programmfernen Controlling, das lediglich Minutenpreise vergleicht, sie in Bezug zu Marktanteilen setzt und wenig quotenstarke Sendungen in die Randlagen des Programms abdrängt und damit auch den Kulturredakteur der Verpflichtung enthebt, seine Sendung so attraktiv zu gestalten, daß sie sich jenseits einer treuen Zuschauerschaft auch neue Publika erschließt. In der eingangs zitierten Literatur findet sich eine Fülle weiterer Einzelkriterien, die in eine tiefer gehende Qualitätsforschung einbezogen werden können: Umfassende und überprüfbare Informationen, neutrale und faktenorientierte Berichterstattung, selbst produzierte Programme, gestalterische Kriterien wie Spannung, Verständlichkeit, Aktualität, Komplexitätsreduktion, Originalität, Reflexion des Dargestellten, Transparenz der Informationsgebung.

Angesichts der Fragmentierung der Zuschauer- und Hörerkreise gilt für die elektronischen – wie für die Printmedien gleichermaßen – das Gesetz der Publikums-Adäquanz. Die oben genannten Standards müssen jeweils auf die Rezeptionsinteressen und die Rezeptionsfähigkeit spezifischer Publika herunter gebrochen werden. Qualität ohne Publikums-Akzeptanz wäre in einem Massen-

---

<sup>9</sup> Anm. 8, Klingler 1995

<sup>10</sup> Siehe Anm. 8.

<sup>11</sup> Qualität und Gebühr. EntschlieÙung des Deutschlandradio-Hörfunkrates. Juni 2004



medium nicht akzeptabel. Angesichts der Teilung der Gesellschaft in Informationsinteressierte und -desinteressierte in jeweils unterschiedlicher Abstufung ergeben sich für die Medienpraxis, für die Selbstreflektion der Macher und die wissenschaftliche Arbeit eine Fülle von gesellschaftspolitisch höchst differenzierten Aufgaben. Deshalb ist zu diskutieren, ob die Öffentlich-Rechtlichen mit ihren Themensetzungen anderen Kriterien unterliegen als die auf die Erwirtschaftung möglichst hoher Renditen ausgelegten Programme der Privatanbieter. Im Spannungsbogen zwischen unreflektierten Rezipienten-Interessen, definiert als „interest of the public“, und dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Verantwortung – „public interest“ – kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen stärkeren Akzent auf die gesellschaftliche Verantwortung, also „public interest“, setzen. Er muss Programminhalte und Programmformen präsentieren, die höchste Marktanteile versprechen, aber er ist ebenso verpflichtet, Angebote zu machen, die sich an anspruchsvolle Zielgruppen sowie an Meinungsführer wenden und er muss seine finanziellen Ressourcen so steuern, dass Information, Hintergrund und Analyse, deren Produktion zeit- und kostenaufwendig ist und qualifizierten Personals bedarf, kontinuierlich zur Verfügung stehen. Er muss Maßstäbe für Qualitätsjournalismus setzen, an denen auch andere Anbieter zu messen sind.

### **5. Das Projekt eines Arbeitsverbundes zur Qualitäts-Evaluation in den elektronischen Medien**

Frühere Initiativen für eine systematische Programmevaluierung sind nicht realisiert worden. Weder ein „Rat zur Begutachtung der elektronischen Medien“ und eine ergänzende „Stiftung Medientest“, wie sie die Weizsäcker-Kommission 1994 vorschlug oder spätere Konzepte zur Einrichtung eines „Kommunikationsrates“,<sup>12</sup> die in den medienpolitischen Diskussionen zwischen Bund und Ländern zeitweise ein Thema waren, ließen sich durchsetzen. Sie scheiterten sowohl an der Unfähigkeit, im föderalen Mediensystem verbindliche Festlegungen für den Gesamtstaat zu treffen, wie am mangelnden Interesse der Programm-anbieter, ihre Produkte, wie in anderen Branchen durchaus üblich, einer Bewertung über Qualität und Nutzwert zu unterziehen.

Die Landesmedienanstalten, die Interesse an einer solchen Aufgabe angemeldet haben, eignen sich kaum. Sie sind vom gesetzlichen Auftrag her Interessenwahrer der Kommerziellen und mithin für die eklatanten Tabuverstöße der ihrer Aufsicht anvertrauten Programme mitverantwortlich. Aufgrund der geltenden Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages und der Landesmediengesetze obliegt ihnen zudem die Zulassung und Kontrolle von reinen Verkaufs- und Pornokanälen, beschwichtigend auch, „Vollerotik“-Kanäle genannt. Eine von den Medienanstalten zu verantwortende Qualitätskontrolle der Produkte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dürfte in der Öffentlichkeit deshalb kontraproduktiv wirken und nicht akzeptiert werden.

<sup>12</sup> Dieter Stammler: Projekt Kommunikationsrat – Chancen einer effizienten Koordination in der Medienpolitik? Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2000

Gerade die Aufsichtsorgane der Landesmedienanstalten bedürfen wie die Rundfunkräte einer verlässlichen Dienstleistung, um ihre Aufgaben in puncto Qualitätskontrolle sachkundig wahrnehmen zu können. Eine kombinierte Dienstleistung für beide Säulen des dualen Systems würde zugleich klarstellen, dass jenseits unterschiedlicher Themengewichtung die gleichen journalistischen, ästhetischen und ethischen Standards für die öffentlich-rechtlichen wie die kommerziellen Anbieter gelten. Für die Kommerziellen wäre das kein revolutionärer Gedanke, denn schon heute stellen sie sich mit ihren Sendungen gemeinsam mit den Öffentlich-rechtlichen den Jurys diverser Radio- und Fernsehpreise und anerkennen mithin für das duale System insgesamt gültige Bewertungskriterien. Solange andererseits ARD und ZDF unter dem Vorwurf stehen, ihre Programme an Stil und Geschmack der Kommerziellen anzupassen, müssen sie höchstes Interesse daran haben, dass eine Evaluierung der Programmangebote nach den gleichen Kriterien für beide Säulen des dualen Systems vorgenommen wird. Ohne einen Einbezug der Kommerziellen ließen sich die Vorwürfe der Abwärts-Konvergenz weder erhärten noch widerlegen. Dogmatische Festlegungen sind zu vermeiden. Die gesellschaftliche Akzeptanz von Geschmacksgrenzen und Tabus unterliegt einem permanenten Wandlungsprozess, der bei der Bewertung von Medienprodukten zu berücksichtigen ist.

Will man darauf verzichten, neue institutionelle Strukturen zu schaffen, so bietet sich als Dienstleister für die Qualitätsevaluierung die Konstruktion eines Arbeitsverbundes an, der aus Einrichtungen wie dem Adolf-Grimme-Institut, dem Hans-Bredow-Institut, Hochschulinstiuten und unabhängigen Medienforschern gebildet wird. In diesem Verbund können Themenbereiche bearbeitet werden, die mit den jeweiligen Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen bzw. des kommerziellen Rundfunks und ggf. politischen Institutionen abgestimmt werden. Zu bedenken wäre, ob die Finanzmittel, die den Landesmedienanstalten für wissenschaftliche Untersuchungen zur Verfügung stehen, dafür heranzuziehen sind. Der Arbeitsverbund könnte unter Aufsicht eines relativ schmalen Boards von unabhängigen Fachleuten arbeiten. Dieser Board hätte in Absprache mit den Aufsichtsgremien und orientiert an den Selbstverpflichtungserklärungen über die Untersuchungsthemen zu entscheiden. Ziel wäre es, den beurteilenden Institutionen handhabbare Beurteilungsmaßstäbe für Programmstrecken, Einzelsendungen, Genres, Senderprofile etc. an die Hand zu geben. Allerdings müssten die betreffenden Organe verpflichtet werden, sich mit den jeweiligen Berichten, Beanstandungen und Empfehlungen zu befassen und dazu Stellung zu nehmen. Die Eckpunkte der Organisation und der Aufgabenstellung des Arbeitsverbundes sollten durch die Länder rundfunkrechtlich festgelegt, die Einzelheiten in der Verantwortung der Beteiligten geregelt werden.

Unabhängig von der konkreten Vorgehensweise wird es zunächst darauf ankommen, Kriterien für die Beurteilung von Programmqualität zu finden. Sie sollten konsensfähig, überprüfbar und operationabel sein. Wie dargestellt gibt es in Wissenschaft und Publizistik bereits nutzbare Materialien, die für dieses Projekt ausgewertet und ergänzt werden könnten. Beispielhaft seien folgende Stichworte als mögliche Ansatzpunkte der Kriterienfindung genannt:



- thematische Vielfalt einzelner Programme bzw. von Programmbouquets,
- publizistische Relevanz: Umfang des Angebots an Informationssendungen, Kultur, Bildung etc.,
- Programmstehung: Anteile von Eigen- bzw. Auftragsproduktionen,
- inhaltlich-professionelles Qualitätsniveau: Beurteilung der Programminhalte anhand journalistischer bzw. künstlerischer Qualitätskriterien,
- Akzeptanz: Beurteilung der Programminhalte anhand qualitativer Akzeptanzkriterien (Verständlichkeit, Glaubwürdigkeit, Kompetenz, Nutzerrelevanz etc.),
- Beachtung medienethischer Standards.

Journalistische wie fiktionale Produktionen können sich solchen Bewertungsprozessen gleichermaßen unterziehen, denn es gibt Grundregeln, die genreübergreifend gelten. So hat die Eigenentwicklung von Sendungen Vorrang vor dem Abkupfern bewährter Formate. Und zur Kreativität gehört auch die inhaltliche und ästhetische Provokation. Der Wohlfühlfaktor des Publikums kann nicht alleiniger Qualitätsmaßstab sein. Moralischer Rigorismus taugt gar nicht dafür. Ein Experiment, das nicht auch anstößig ist, hätte seinen Zweck verfehlt. In diesem Spannungsbogen bewegt sich außerhalb der elektronischen Medien die Bewertung von Filmen, Theaterinszenierungen und Entertainment-Angeboten trotz aller Subjektivität oft mit erstaunlich einhelligem Urteil.

Ergänzend könnte der Arbeitsverbund regelmäßig Berichte über programmliche und strukturelle Entwicklungen im dualen Rundfunksystem publizieren und öffentliche Anhörungen und Diskussionsforen zur Programmbewertung und Medienwirkung veranstalten. Die Verbraucherverbände könnten den Arbeitsverbund durch die Vergabe eines „Qualitätssiegels“ unterstützen. Durch dieses Verbundmodell kann sichergestellt werden, dass die sensible Grenze zwischen der Rundfunkhoheit der Länder und der Rundfunkautonomie der Sender nicht verletzt würde. Vielmehr würde der Verbund durch Bündelung der Kräfte den Verantwortlichen in den Sendern und den Aufsichtsgremien fachkundigen Rat bereitstellen und darüber hinaus eine Fülle von Materialien für den gesamtgesellschaftlichen Diskurs über Leistung und Qualität der Medien liefern.

## **6. Gezielte finanzielle Anreize für Qualitätsprodukte in Radio und Fernsehen**

Das Schwergewicht des bisherigen Regulierungsinstrumentariums für die elektronischen Medien lag bei hoheitlichen Maßnahmen in Gestalt gesetzlicher Vorgaben, Entscheidungen über die Zuteilung knapper (Frequenz-)Ressourcen bzw. Kabelplätze und administrativer Kontrolle, verbunden mit bestimmten Sanktionsmöglichkeiten. Je offener die Medienmärkte und je vielfältiger die Angebote werden, desto mehr wird sich das Schwergewicht auf eher marktorientierte Formen der (Selbst-)Regulierung verlagern. Der Staat kann hierfür einen äußeren Rahmen setzen, er kann Ziele und Regeln vorgeben und hat im Übrigen darauf zu achten, dass diese Vorgaben eingehalten werden.

Das konkrete Produkt „Programm“ ist immer das Ergebnis einer Interaktion zwischen der Anbieter- und der Nachfrageseite. Um die Qualität des Programmangebots zu beeinflussen, müssen daher immer beide Seiten in den Blick genommen werden: Man kann einerseits die Programmanbieter auf hoheitlichem Wege an bestimmte normative inhaltliche Auflagen binden und Verstöße dagegen sanktionieren; man kann auch in umgekehrter Weise darauf abzielen, durch positive Anreize die Produktion qualitativ erwünschter Angebote zu fördern. Man kann andererseits auch versuchen, das Qualitätsbewusstsein der Medienkonsumenten zu stärken, um dadurch ihr Nutzungsverhalten entsprechend zu beeinflussen. Doch keiner dieser Wege wird für sich allein zum Ziel führen. Anreize zur Produktion von Qualitätsprogrammen werden verpuffen, wenn sie nicht durch entsprechendes Nachfrageverhalten der Konsumenten honoriert werden. Auch wäre zu überlegen, ob sich die Qualitätsevaluation nicht mit einem aktiven Förderungsinstrumentarium verknüpfen ließe, das positive Anreize für programmliche Qualitätsprodukte schafft. So könnten z. B. für Programme oder Angebote, die mit dem „Qualitätssiegel“ ausgezeichnet oder vom Arbeitsverbund oder den zuständigen Aufsichtsgremien als beispielhaft bewertet werden, steuerliche Vorteile oder gezielte finanziellen Beihilfen auch im Rahmen der Gebührenfinanzierung erhalten. Qualität verdient einen benefit, um als Vorbild wirken zu können.

Die bisherige Form der Medienregulierung entsprach den Bedingungen der analogen Kommunikationswelt, in der es relativ klare Unterscheidungen zwischen Fernsehen und Hörfunk, zwischen Rundfunk und individuellen Kommunikationsformen gab und wo das Angebot der elektronischen Medien – bedingt durch die begrenzten Übertragungskapazitäten – relativ überschaubar war. Mit dem Übergang zur Digitalisierung löst sich diese klar strukturierte Medienlandschaft mehr und mehr auf. Neue, immer breitbandigere Verbreitungswege lassen Kapazitätsgrenzen schwinden, Inhalte unterschiedlichster Art werden in digitalen Multimediaplattformen gebündelt und die Grenzen zwischen Massenmedien und Individualkommunikation verwischen. Staatliche Medienregulierung bisherigen Stils, die vorwiegend an die Zuteilung knapper (Frequenz-) Ressourcen und an mediale Kategorien von Hörfunk und Fernsehen, von Rundfunk und Abrufdiensten anknüpfte, wird an Bedeutung verlieren, wenn nicht ganz obsolet. Dafür werden Marktprozesse das Geschehen bestimmen, in die der Staat nur noch in der Rolle eines Schiedsrichters eingreift, der auf die Wahrung von Spielregeln, die Einhaltung von Grenzen und die Verhinderung von Machtmissbrauch achtet.

Um so wichtiger wird es sein, Transparenz nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in programmlicher Hinsicht zu ermöglichen, Öffentlichkeit herzustellen und die zivilgesellschaftlichen Kräfte zu bewussten Mitakteuren in diesem Marktprozess zu machen in der Hoffnung, dass durch sie auch Qualitätsmaßstäbe jenseits reiner Marktanteils- und Renditeziele eingefordert werden. In seiner Maßstab setzenden Qualität in allen Genres und bezogen auf die Ansprüche unterschiedlicher Publika liegt die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das ist seine Chance, aber auch seine gesellschaftspolitische Herausforderung.



## Literatur

- Blumers, Marianne/Klingler, Walter: Fernsehprogramme und ihre Bewertung. Das Programmbewertungsverfahren im SWR. In: Media Perspektiven 4/2005, S. 78 - 183
- Bösch, Frank/Frei, Norbert (Hrsg.): Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert. Göttingen 2006
- DeutschlandRadio: Bericht über programmliche Leistungen und Perspektiven des nationalen Hörfunks Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk. 2006-2008. www.dradio.de
- DeutschlandRadio: Qualität und Gebühr. Entschließung des Deutschlandradio-Hörfunkrates. Juni 2004
- Elitz, Ernst: Denn sie wissen nicht, was sie tun. Plädoyer für einen Qualitätskodex im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: DIE ZEIT 8/2004
- Elitz, Ernst: Qualitätsmanagement. Unausgeschöpfte ökonomische Potentiale im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland. Erscheint in: Medienwirtschaft 2/2006. Englische Fassung: Quality Management: Untapped Economic Potential of German Broadcasting Services. Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics at the University of Cologne. No. 214, Köln 2006
- Gläser, Martin: Transparenz zahlt sich aus. Zum Qualitätsmanagement von Multimedia-Produkten. In: Wolfgang Wunden (Hrsg.): Wahrheit als Medienqualität. Beiträge zur Medienethik. Band 3, Frankfurt am Main 1996, S. 231 - 240
- Groebel, Jo. u. a. (Hrsg.), Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland, Richard von Weizsäcker, Gütersloh 1994
- Hodenberg, Christina von: Konsens und Krise. Eine Geschichte der westdeutschen Medienöffentlichkeit 1945-1973. Göttingen 2006
- Klingler, Walter: Maßstäbe für Qualitätsprogramme. Beispiele für den Beitrag der Medienforschung. In: Funkkorrespondenz 39/29, September 1995
- Reising, Wolfgang: Programmcontrolling als Teil eines integrativen Management-Informationen-Systems einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt dargestellt am Fallbeispiel der (Hörfunk)Marke „MDR Info“. In: Controlling 1/ 2006
- Schönbach, Klaus: Die Qualität von Radioprogrammen und ihre Bewertung. Hrsg. LfK Baden-Württemberg. Hannover 1995
- Stammler, Dieter: Projekt Kommunikationsrat – Chancen einer effizienten Koordination in der Medienpolitik? Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2000
- Tebert, Miriam/Gierse, Christine: Ein Qualitäts-Controlling für Das Erste. Ergebnisse eines Pilotprojekts. In: Media Perspektiven 1/2006, S. 23 - 31



ISSN 0945-8999  
ISBN 3-938933-18-6