

Ein Modell für Transparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

→ Selbstverpflichtungen bei der BBC

Von Runar Wolfdt*

Ministerpräsidenten schlagen Selbstverpflichtungen für ARD und ZDF vor

Im Oktober vergangenen Jahres fand sich in einer Pressemitteilung zur Ministerpräsidentenkonferenz von Saarbrücken der Hinweis, dass künftig von ARD und ZDF Selbstverpflichtungserklärungen, „vergleichbar dem Modell der englischen BBC“, vorzulegen seien. (1) Damit solle zum einen der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten konkretisiert, zum anderen auch gewissen Anforderungen der EU-Kommission in Brüssel entsprochen werden. In einer Rede auf den Medientagen München hatte wenige Tage zuvor bereits der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber etwas näher ausgeführt, was es hiermit auf sich haben könnte: „Der Auftrag an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten muss konkret gefasst werden, quantitativ wie qualitativ. Der tatsächliche Umfang ist für die bundesweiten Angebote von ARD und ZDF, für die Gemeinschaftsprogramme und das DeutschlandRadio festgelegt. Für die einzelnen ARD-Anstalten hingegen gibt es vielfach keine quantitativen Festlegungen. Dies wird auf Dauer so nicht bleiben können. Wir wollen einen Konsens erreichen, dass die jeweiligen Landesgesetzgeber tätig werden. (...) Wegen der notwendigen Staatsferne des Rundfunks halte ich zur Bestimmung qualitativer Standards ebenfalls ein Modell der Selbstverpflichtung für den Königsweg. Das Vorbild dazu liefert die BBC. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten legen selbst gegenüber dem Gebührenzahler journalistische Standards und Programmangebote fest und zum Ende des Jahres Rechenschaft darüber ab, ob und wie die selbst gesetzten Vorgaben eingehalten und Ziele erreicht wurden! Also auch hier: Selbstkontrolle vor staatlicher Kontrolle!“ (2)

Idee für Onlineangebot von ARD und ZDF wieder aufgenommen

Diese Idee wurde nicht Bestandteil des 6. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, der voraussichtlich am 1. Juli 2002 in Kraft treten wird, und fand auch sonst in der öffentlichen medienpolitischen Debatte nur begrenzt Widerhall. Sie wurde jedoch beispielsweise im Zusammenhang mit den Onlineaktivitäten von ARD und ZDF und deren Finanzierung auf einem Symposium der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) am 7. März 2002 in Mainz vom Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei Klaus Rüter erneut ins Gespräch gebracht (3) und im Verlauf der Diskussion auch von anderen Teilnehmern als erfolgversprechender Weg eingeschätzt. (4)

Durchaus ein vertrautes Element deutscher Medienpolitik ist dabei der Verweis auf angeblich vorbildhafte Traditionen der britischen Medienordnung, speziell der BBC, aber auch in anderen Bereichen, so zum Beispiel bei der Kontrolle der Medienkonzentration. Dabei wird nicht selten von der dort ebenso wie hier vorhandenen Komplexität medienpolitischer, -wirtschaftlicher und -rechtlicher Zusammenhänge abstrahiert und übersehen, dass die BBC sowohl Akteur als auch Objekt politischer Auseinandersetzungen ist. So ist es auch in diesem Fall wenig überraschend, dass über die bloße Erwähnung des Schlagworts hinaus in der deutschen Debatte kaum Informationen über den rechtlichen Status der Selbstverpflichtungen bei der BBC, ihre Einbettung in den Gesamtrahmen der Medienordnung, ja nicht einmal über ihre Inhalte gegeben wurden. Im Folgenden soll versucht werden, diese Lücke zu schließen, mit dem Ziel, die Brauchbarkeit von „Selbstverpflichtungen“ als medienpolitisches und medienrechtliches Instrument für die deutsche Situation, insbesondere für ARD und ZDF, besser einschätzen zu können. Es wird dabei näher betrachtet werden,

- vor welchem Hintergrund und mit welchen Absichten die Selbstverpflichtungen bei der BBC eingeführt wurden;
- welche rechtlichen Grundlagen für Selbstverpflichtungen bestehen, wie verbindlich sie für die BBC sind und welche Sanktionen mit ihrer Nichterfüllung verbunden sind;
- welches inhaltliche Spektrum die BBC mit den Selbstverpflichtungen abdeckt und wie konkret diese sind sowie schließlich
- wie die Einhaltung der Selbstverpflichtungen überprüft wird und welche Resonanz sie in der britischen Öffentlichkeit haben.

Politischer Hintergrund und rechtliche Grundlagen der BBC-Selbstverpflichtungen

Im Rahmen des alljährlichen BBC-Rechenschaftsberichts „Annual Report and Accounts“ präsentierte bereits in früheren Jahren das Aufsichtsgremium der BBC, der Board of Governors, in einem eigenen Kapitel eine Rückschau auf die Leistungen und die Entwicklung der BBC im abgelaufenen Jahr und formulierte Ziele und Vorhaben („Policy Objectives“) für das kommende Jahr. (5) Später wurden Rückschau und Zielvorgaben stärker strukturiert, wobei der Bericht des Board of Governors („Assessment“) für das abgelaufene Jahr ausführlicher gehalten wurde, während die „Objectives“ für das folgende Jahr schlaglichtartig in acht bis zehn Punkten zusammengefasst wurden. (6) Daneben trat die BBC immer wieder mit ausführlichen Strategiepapieren an die Öffentlichkeit, in denen sie ihre Sicht der Medienentwicklung darlegte und ihre Konzepte für die kommenden Jahre ausbreitete, so etwa unter dem Titel „Extending Choice“ (1992) (7) oder „People and Programmes“ (1995). (8) Diese Tradition der Öffentlichkeitsarbeit der BBC geht mindestens bis in die 1960er Jahre zurück. (9)

Verweis auf britisches Modell, ohne Konkretisierungen

BBC pflegt seit langem relativ umfangreiche Rechenschaftsberichterstattung

* Media Perspektiven.

| | | | |
|--|--|---|--|
| Zusammenhang mit politischen Diskussionen um BBC | Publikationen dieser Art standen zumeist in direktem Zusammenhang mit aktuellen politischen Diskussionen über den Status und die Zukunft der BBC. Insbesondere zu Zeiten der Vorbereitung einer neuen Royal Charter traten die BBC selbst, die britische Regierung, aber auch verschiedenste Organisationen in der Vergangenheit mit Stellungnahmen und Papieren an die Öffentlichkeit, um ihre Vorstellungen über die Perspektiven der BBC darzulegen. Die Royal Charter ist die wesentliche Rechtsgrundlage der BBC. Sie legt seit 1926 für einen Zeitraum von mehreren Jahren (laufende Periode: zehn Jahre, davor: 15 Jahre) die Organisationsstruktur, die Aufgaben und Finanzierung der BBC fest. Durch die Royal Charter erhält die BBC ihren öffentlichen Auftrag, sie enthält vor allem Angaben über die allgemeinen Ziele der Organisation, die Verantwortung des Board of Governors und der anderen Gremien sowie die Berichtspflichten der BBC. | Eine besondere Rolle bei der Rechenschaftslegung erfüllt der Board of Governors, der Aufsichtsrat der BBC, der aus Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammengesetzt ist und von der Königin auf Vorschlag des Premierministers ernannt wird. Laut Royal Charter ist der Board of Governors der Träger der durch die Charter verfügten Rechte. Der Board of Governors hat der vom BBC-Management zu entwickelnden Unternehmenspolitik zuzustimmen und deren Einhaltung zu überprüfen. (12) Damit ist der Board of Governors eigentlich die BBC. Gerade in jüngerer Zeit ist an der potenziell konflikthaltigen Doppelrolle des Board of Governors – einerseits Mitgestalter der Unternehmenspolitik und -strategie, andererseits Treuhänder der Öffentlichkeit und Kontrollinstanz gegenüber dem BBC-Management – eine alte Diskussion wieder neu entflammt (13), die auch im Zusammenhang mit der Accountability und den Selbstverpflichtungen der BBC relevant ist (siehe dazu auch unten). | Board of Governors erfüllt wichtige Aufgaben, aber nicht unumstritten |
| Royal Charter und Agreement: rechtliche Basis der BBC | Während die Royal Charter in eher abstrakter Form die Grundlagen der BBC definiert, ist das so genannte Agreement, die Vereinbarung, die jeweils parallel zur Royal Charter zwischen dem zuständigen Minister (Secretary of State, Department for Culture, Media and Sport) und der BBC geschlossen wird, die eigentliche „Zulassung“ der BBC. Im Agreement werden neben vielen anderen Details vor allem die öffentlichen Aufgaben der BBC festgelegt, der Angebotsumfang beschrieben (Zahl der Kanäle in Fernsehen und Radio, regionale Angebote, zeitlicher Umfang) und qualitative Programmstandards definiert. Im Agreement ist ausdrücklich die Unabhängigkeit der BBC in der Ausübung ihrer öffentlichen Aufgabe garantiert. Erweiterungen des Programmangebots über das im Agreement definierte hinaus bedürfen jedoch der Zustimmung des zuständigen Ministers. | Im Vorfeld des Erlasses der derzeit gültigen Royal Charter (Laufzeit 1996 bis 2006) wurde eine besonders ausgeprägte Debatte über die künftige Ausrichtung der BBC, ihre Struktur und Mittelausstattung geführt. Die BBC befand sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in einem intensiven Umstrukturierungsprozess, der ebenfalls teilweise der politischen Absicherung der Royal Charter galt und bereits zu Zeiten eingeleitet worden war, als die BBC von der damaligen Regierung Thatcher unter massiven politischen Druck gesetzt worden war. (14) Neben einem radikalen Personalabbau und tief greifenden Rationalisierungs- und Umorganisationsmaßnahmen (15) gehörten intensivere Bemühungen um die Accountability zum Konzept der BBC-Leitung, den von politischer Seite vorgebrachten Vorwürfen bezüglich Ineffizienz und Intransparenz zu begegnen. Die britische Regierung setzte ihrerseits zur gleichen Zeit eine umfassende Bestandsaufnahme der BBC in Gang, die 1994 in die Veröffentlichung des Weißbuches „The Future of the BBC“ mündete. (16) Das Weißbuch unterstrich die wichtige Rolle der BBC für die britische Gesellschaft. Neben einigen Vorschlägen zur Veränderung des Aufgabenspektrums (z.B. Erweiterung der kommerziellen Aktivitäten) enthielt es vor allem eine Bestätigung der Rundfunkgebühr als Hauptfinanzierungsquelle und eine Zusicherung, dass die BBC an den neuen Medienentwicklungen an vorderster Stelle beteiligt sein würde. (17) | Anfang 1990er Jahre wichtige Weichenstellungen für BBC |
| Besonderes Gewicht auf „Accountability“ | Besonderes Gewicht wird in der Royal Charter und dem Agreement auf die „Accountability“ gelegt, die Rechenschaftspflicht der BBC gegenüber den Gebührenzahlern und der Öffentlichkeit. Das Verständnis von Rechenschaftspflicht oder Accountability ist dabei in Großbritannien sehr breit und umfasst ein weites Spektrum von Aspekten, von der Offenlegung der finanziellen Verhältnisse der Organisation über die Einhaltung von per Gesetz oder qua interner Richtlinien festgelegter Standards bis hin zur angemessenen Umgangsweise mit Anfragen und Beschwerden einzelner Gebührenzahler. (10) Der Bereich der BBC-Website, der der Accountability gewidmet ist, eröffnet Zugang zu einer großen Zahl unterschiedlicher Dokumente und Informationen, unter anderem zur Organisationsstruktur der BBC, den internen redaktionellen Leitlinien (Codes), den regelmäßigen Berichten der BBC-Gremien einschließlich der Protokolle der monatlichen Sitzungen des Board of Governors, öffentlichen Veranstaltungen zu programmatischen Fragen, den kommerziellen Aktivitäten der BBC sowie zur Möglichkeit, Beschwerden und Anregungen an die BBC zu richten. (11) | Das Weißbuch enthielt darüber hinaus eine Neuerung, indem es neben die beiden traditionellen Grundlagen der BBC, die Royal Charter und das Agreement, erstmals ein „statement of the BBC's promises“, eine Erklärung oder Selbstverpflichtung über die Versprechen gegenüber den Gebührenzahlern, als drittes Standbein der BBC stellte. (18) Diese Erklärung sollte vom BBC-Management zu | Erstmals Erwähnung von „Promises“ im Weißbuch von 1994 |

formulieren und vom Board of Governors zuzustimmen sein. Sie sollte allen Gebührenzahlern zusammen mit der Gebührenrechnung zugestellt werden. Inhaltlich wurde von den „Promises“ vor allem erwartet, dass sie

- die Zielsetzungen der BBC für alle ihre gebührenfinanzierten Programme und Dienste definieren; Veränderungen am Angebot sollen nur auf der Grundlage umfangreicher Konsultationen mit dem Publikum erfolgen;
- die Auflagen verdeutlichen, denen die BBC vor allem im Hinblick auf Unparteilichkeit, Wahrheit und ethische Standards in ihren Programmen unterliegt;
- die Offenheit und Transparenz gegenüber dem Publikum verbessern, da die BBC häufig als „wenig zugänglich“ von ihren Gebührenzahlern angesehen wird;
- erläutern, wie die BBC die Erfüllung ihrer Versprechen überprüft und welche Mittel sie dafür einsetzt (Gremien, Zuschauerkontakte, Forschung usw.). (19)

Royal Charter und Agreement übernehmen 1996 Promises

Die Promises waren damit als eine erweiterte und anspruchsvollere Variante der bis dahin im BBC-Jahresbericht in unterschiedlicher Form veröffentlichten Ziele und Rechenschaftsberichte des Board of Governors vorgesehen. In der Royal Charter von 1996 fand diese Idee ihren Niederschlag, indem es von da an zu den Aufgaben des Board of Governors zählte, „den klar formulierten Zielen und Versprechen im Hinblick auf die Angebote und anderen Aktivitäten der Organisation zuzustimmen und zu prüfen, inwieweit die Organisation ihre Ziele erreicht und ihre Versprechen gegenüber dem Publikum eingehalten hat“. (20) Auch das Agreement zwischen BBC und britischer Regierung enthält entsprechende Passagen; demnach ist die BBC verpflichtet

- in ihrem Jahresbericht die Ziele für die inländischen Programme und Dienste zu publizieren;
- einmal im Jahr allen Gebührenzahlern ein „Statement of Promises to Audiences“ zu überreichen, in dem die „Dienste, Standards und Ziele“ der BBC beschrieben werden;
- vor Veränderungen ihres Angebots öffentliche Konsultationen durchzuführen sowie
- im Jahresbericht über das Erreichen der Ziele und die Einhaltung der Versprechen in „angemessener Ausführlichkeit“ Rechenschaft abzulegen, insbesondere betreffend die Bereiche redaktionelle Standards, Forschung und öffentliche Konsultationen, Umgang mit Beschwerden, Vielfalt der Genres und ausgestrahlte Programmstunden. (21)

Keine Sanktionen mit Selbstverpflichtungen verknüpft

Trotz des relativ hohen Gewichts, das die Promises ursprünglich im Weißbuch der Regierung von 1994 als drittem „Standbein“ der BBC erhalten hatten, wurden weder in der Royal Charter noch im Agreement die Veröffentlichung und die inhaltliche Ge-

staltung der Promises im Einzelnen mit Sanktionen irgendwelcher Art verbunden. Von ihrer Stoßrichtung und Formulierung her sind die Bestimmungen zu den Promises sowohl in der Royal Charter als auch im Agreement vor allem darauf gerichtet, die Transparenz der BBC als Organisation und in ihrer Unternehmenspolitik zu erhöhen und den Abstand gegenüber den Gebührenzahlern zu verringern. Sie zielen auf eine Konkretisierung der Darstellung des öffentlichen Auftrags, auf eine stärkere Verknüpfung zwischen Unternehmensstrategie und Feedback des Publikums sowie auf eine Vergewisserung, dass die BBC „value for money“, also einen angemessenen Gegenwert für die Rundfunkgebühren liefert. Bis auf solche Fälle, wo die BBC quantifizierbare Auflagen auf Grundlage anderer Rechtsdokumente zu erfüllen hat (insbesondere die Quoten für unabhängige Produktion laut britischem Rundfunkgesetz von 1990 sowie für europäische Werke laut EU-Fernsehrichtlinie), fordern die Bestimmungen keine Quantifizierungen von Planungen und Projekten in den Promises und den entsprechenden Rechenschaftsberichten.

Inhalte der Promises

Nach der Einführung der Statement of Promises durch die Royal Charter von 1996 erschienen im Berichtswesen der BBC, insbesondere im Jahresbericht „Annual Report and Accounts“ und auf den entsprechenden Seiten der BBC-Website, Selbstverpflichtungserklärungen unterschiedlichen Umfangs und Konkretisierungsgrades. Eine gewisse Unübersichtlichkeit entsteht dadurch, dass seit 1996 nicht in jedem Jahr der gleiche Ansatz bei der Präsentation der Selbstverpflichtungen gewählt wurde, so dass zum Teil unterschiedlich abstrakte Zielsetzungen in mehreren Jahren unter dem gleichen Titel präsentiert wurden, während andere Titel nur in einzelnen Jahren verwendet wurden. In allen Jahrgängen erschienen die Promises jedoch innerhalb des für den Bericht des Board of Governors reservierten Teils der Annual Reports. Die Promises sind damit explizit nicht in der Verantwortung des BBC-Managements, sondern des Aufsichtsrates.

Insgesamt lassen sich zumindest vier Varianten der Promises unterscheiden:

1. Die „Core Promises“ beschreiben fünf Kernanforderungen, die sich aus dem öffentlichen Auftrag der BBC und der Gebührenfinanzierung ergeben. Sie bilden die Basis für konkreter formulierte Ziele und Promises. Auf die Core Promises wird direkt oder indirekt in fast allen Rechenschaftsberichten zurückgegriffen. Die fünf Elemente sind:

- Die BBC soll „value for money“, Gegenwert für die Rundfunkgebühr, für alle Gebührenzahler liefern (hiermit ist implizit vor allem eine Verpflichtung zu Vielfalt in Genres und Inhalten gemeint).
- Es soll durchgängig ein hoher Programmstandard gesichert werden; das Programmangebot soll offen für Anregungen von außen, unparteiisch, der Wahrheit verpflichtet, unabhängig von politischen, wirtschaftlichen und anderen Interessen sein sowie die Bedürfnisse aller Publikumsgruppen bedienen.

Promises erscheinen in Berichten des Board of Governors

Vier Varianten:

„Core Promises“

- Die BBC soll effizient arbeiten und mit den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln sparsam und verantwortlich umgehen.
 - Die gebührenfinanzierten Angebote sollen universell, das heißt ohne zusätzliche Kosten verfügbar sein. Die BBC unternimmt alle Anstrengungen, den Zugang zu ihren Programmen (z.B. für Hörbehinderte) und zu ihren Gebäuden zu erleichtern.
 - Die BBC verstärkt ihre Bemühungen um Accountability, das heißt Rechenschaftslegung in allen Bereichen, Offenheit für Kritik und Einbeziehung der Gebührenzahler bei der Programmplanung. (22)
- „Continuing Commitments“** 2. Die „Continuing Commitments“ (bleibenden Verpflichtungen) sind ähnlich dauerhaft angelegt wie die Core Promises und bauen auf diese auf, sind allerdings deutlich konkreter und detaillierter. (23) Unter dem Zwischentitel „our public service“ wird etwa das Angebot qualitativ hochwertiger Unterhaltung vieler Stilrichtungen und für unterschiedliche Geschmäcker als dauerhafte Verpflichtung benannt. Es werden konkrete Mindeststandards gesetzt, zum Beispiel, dass acht von zehn Sendungen zur Hauptsendezeit Erstaussstrahlungen sein sollen und mindestens 80 Prozent der ausgestrahlten Programmstunden in Großbritannien produziert sein sollen.
- „Objectives“** 3. Die „Objectives“ beschreiben ebenfalls konkretere Ziele, jedoch auf ein bestimmtes Jahr bezogen. Sie können sowohl bestimmte Bereiche des Programms betreffen als auch strukturelle Aspekte der Organisation ansprechen oder größere strategische Vorhaben ankündigen. (24)
- „Promises“** 4. Die „Promises“ stehen manchmal an Stelle der Objectives, teilweise ergänzen und verfeinern sie diese. Es wird keine systematische Trennung zwischen qualitativen und quantitativen Elementen vorgenommen; letztere kommen eher vereinzelt vor.
- Großes inhaltliches Spektrum abgedeckt** Die Promises decken üblicherweise ein großes thematisches Spektrum ab und sind sehr heterogen, was ihren Anspruch und Konkretisierungsgrad betrifft:
- Auf der abstraktesten Ebene benennen einige Promises/Objectives allgemeinere strategische und unternehmenspolitische Ziele, wie z.B. „kohärente Strategie für die Einführung neuer Technologien formulieren“ oder „langfristige Konzepte für alle Abteilungen im Einklang mit übergreifenden Plänen der BBC entwickeln“ (1997/98).
 - Nur teilweise konkreter werden Versprechen zu Veränderungen in der Organisation: „Effizienz über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren verbessern“, „Kommunikation mit den Gebührenzahlern verstärken“, „kommerzielle Aktivitäten intensivieren“ (1996/97), „Mitarbeiter an neuen Technologien ausbilden“, „Mitarbeiter motivieren“ (1997/98); „effizientes Management“, „Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit verbessern“ (1998/99); „Anteil der Gebühren, die für Programme ausgegeben werden, von 76 Prozent auf 85 Prozent erhöhen“, „Anteil der Mitarbeiter aus ethnischen Minderheiten auf 10 Prozent steigern“ (2000/01).
 - Stark vertreten sind traditionell Ankündigungen zu Veränderungen im Gesamtangebot bzw. zu (neuen) inhaltlichen Schwerpunkten (in Fernsehen, Radio oder Internet): „Unterhaltungsprogramme am frühen Abend verbessern“ (1996/97); „neue digitale Dienste einführen mit entsprechend hoher Qualität wie in vorhandenen Angeboten“ (1997/98); „im Radio Mainstream-Musikprofil so anpassen, dass sowohl junge Männer als auch Frauen angesprochen werden“ (1998/99); „ausgewogene Mischung von Programmen in Hauptsendezeit, einschließlich Nachrichten, Information, Musik und Kultur“ (1999/2000); „mehr Investitionen in BBC 1“, „mit neuen Ideen experimentieren, speziell in Fiction und Unterhaltung“, „ein breiteres Angebot an Kinderprogrammen aus britischer Produktion auf BBC 1 und 2 sowie im digitalen Fernsehen“, „mehr Möglichkeiten des Onlinelernens im Verbund mit Radio und Fernsehen (speziell in den Themenbereichen Gesundheit, Fortbildung, Geschichte, Wissenschaft und Freizeit)“, „neue lokale Angebote auf BBC Online“, „neue Angebote zu Sport, Lifestyle und für Schüler auf BBC Online“ (2000/01); „bessere Angebote für jüngere und ethnische Minderheiten auf BBC 1“, „Lernmaterialien für Schulen auf BBC Online anbieten“ (2001/02).
 - Relativ häufig treten auch konkretere Versprechen zu bestimmten Programmsparten oder einzelnen inhaltlichen Bereichen auf: „angemessenes inhaltliches Angebot zur Diskussion um Devolution in Schottland und Wales machen“ (1997/98); „Stärke und Popularität von Serien und Comedies erhöhen“, „Kunst- und Kulturprogramme stärken“, „Programmschema von Radio 1 optimieren“ (1998/99); „lokale Programme für London und Südosten verbessern“ (1999/2000).
 - Selbstverpflichtungen zur Qualität der Programmangebote bzw. zu den redaktionellen Standards beziehen sich häufig auf die bestehenden internen Richtlinien (Codes of Practice) sowie auf die langfristigen Verpflichtungen, wie sie in den Core Promises angedeutet sind: „Unparteilichkeit und Unabhängigkeit des Journalismus konsequent beibehalten“ (1996/97); „bis Juli 2000 soll Anteil der Leute, die BBC kontaktieren und BBC ‚gut‘ oder ‚ausgezeichnet‘ finden, von 65 auf 90 Prozent steigen“ (1999/2000).
 - Vereinzelt sind übergreifende politische Aspekte angesprochen: „für nicht-diskriminierende Regulierung sorgen“, „den Gebührenzahlern freien und direkten Zugang zu digitalen Plattformen sichern“ (1997/98).
- Das Beispiel aus dem Jahr 2000/2001 (vgl. Tabelle 1) zeigt die thematische Spannweite der Selbstverpflichtungen, die die BBC mit den Promises für ein bestimmtes Jahr vorgelegt hat. Es werden sowohl quantifizierbare Ziele benannt („Programm-

① Promises der BBC 2000/2001

“spend more on programmes”

- Anteil der Gebühr, der in Programme fließt, bis 2006 von 76 % auf 85 % erhöhen (damit mehr als 150 Mio GBP pro Jahr mehr für Programme)
- mehr Ausgaben für Programme auf BBC 1

“a richer mix of TV and radio programmes for everyone”

- neue Talente, Stars der Zukunft entdecken
- mit neuen Ideen experimentieren, speziell in Fiction und Unterhaltung
- mehr für die unterschiedlichen Kulturen in GB tun
- mehr Programme aus Schottland, Wales und Nordirland
- ein breiteres Angebot an Kinderprogrammen aus britischer Produktion auf BBC 1, BBC 2 und im digitalen TV

“more on BBC Online”

- neue Angebote zu Sport, Lifestyle und für Schüler
- mehr Möglichkeiten des Onlinelernens im Verbund mit Radio und TV (speziell Gesundheit, berufliche Fortbildung, Geschichte, Wissenschaft und Freizeit)
- neue lokale Angebote mit Lokalnachrichten, Sport, Reise, Veranstaltungen und Wetter

“BBC more open and accountable”

- klare und ehrliche Antworten auf Fragen zu Programmen und Strategie geben
- Erläuterungen zu Entwicklungen in der BBC, z.B. monatliche Berichte des Board of Governors
- Veränderungen stärker erklären und vermitteln, z.B. Programmänderungen ankündigen und erläutern

Quelle: www.bbc.co.uk/info/promises2000/promises.html, Zugriff am 10.04.2002.

ausgaben erhöhen“) als auch relativ allgemein formulierte Vorhaben angesprochen („neue Talente entdecken“). Der Umfang und die Detailliertheit der Promises variieren über die Jahre hinweg teilweise beträchtlich. Entsprechend des weiten Themenspektrums lassen sich nur zum Teil bestimmte Schwerpunkte der Unternehmensstrategie aus dem jeweiligen Zeitraum wiedererkennen („kommerzielle Aktivitäten verstärken“, „neue Onlineangebote entwickeln“), viele Promises bleiben relativ stark an der Oberfläche und stellen letztlich vor allem leicht konkretisierte Varianten der Kernverpflichtungen dar.

Einhaltung der Versprechen aufgrund verschiedener Kriterien gemessen

Welchen Bezug haben diese Selbstverpflichtungen zur Programmrealität und zur Situation der BBC im Wettbewerbsumfeld? Im Jahresbericht 1999/2000 präsentierte die BBC einen Katalog der verschiedenen Instrumente, derer sich der Board of Governors bei der Bewertung der Leistung der BBC in Bezug auf die jeweils im Vorjahr abgegebenen Versprechen sowie des Bildes der BBC in der Öffentlichkeit bedient (vgl. Tabelle 2). Wiederum auf Basis der oben genannten Core Promises werden sowohl quantitative als auch qualitative Maßstäbe und Erkenntnismethoden benannt. Ob diese Methoden systematisch in jedem Jahr eingesetzt wer-

den oder jeweils ausgewählte Elemente je nach in den Promises genannten Bereichen zum Einsatz kommen, ist nicht erkennbar. Einige Instrumente beziehen sich auf detaillierte Regelwerke, die der Arbeit der BBC intern zugrunde liegen (z.B. die so genannten Producers’ Guidelines), und regelmäßig verfügbare Daten (z.B. Publikumsforschung), andere sind eher ad-hoc einzubeziehende Elemente wie zum Beispiel Berichte aus Veranstaltungen mit Zuschauern und Zuhörern.

Die Rechenschaftslegung des Board of Governors über die Einhaltung der Selbstverpflichtungen („Performance against objectives/promises“) wechselt ebenfalls über die Jahre in der Darstellung und in der Tiefe der Berichterstattung. Der Bericht ist üblicherweise eine Mischung aus zusammenfassender Beschreibung der organisatorischen und programmatischen Entwicklung der BBC im abgelaufenen Programmjahr und Informationen, zum Teil quantifizierten Daten, zur Einhaltung einzelner Promises. Im Jahrbuch 1999/2000 wurde beispielsweise festgehalten, dass die BBC das selbst gesteckte Ziel, mindestens 80 Prozent Erstaussstrahlungen im Hauptabendprogramm und 80 Prozent Anteil britischer Produktionen in den Kanälen BBC 1 und BBC 2 zu erreichen, im abgelaufenen Jahr übertroffen hat. Weitere programmatische Ziele wie die Stärkung der Unterhaltungs- und Fictionprogramme wurden mit Beispielen einzelner Highlights aus dem Programmjahr belegt. Negative Entwicklungen bzw. die Nichteinhaltung von Versprechen werden in manchen, jedoch nicht in allen Jahresberichten zur Sprache gebracht. Im Jahrbuch 2000/2001 wurde beispielsweise der eingehenderen Diskussion der verschiedenen Promises eine Übersicht vorangestellt, aus der ersichtlich wurde, dass die BBC nach Einschätzung des Board of Governors von zwölf selbst gesteckten Zielen des vorangegangenen Jahres sieben ganz, aber fünf nur teilweise erreicht hatte. (25) Zum Teil werden im darauf folgenden Textteil Ansätze für die Verbesserung der Leistung kurz benannt.

Wirksamkeit der Selbstverpflichtungen und Feedback in der Öffentlichkeit

Gemessen an veröffentlichten Reaktionen in der Presse, in Publikationen von Zuschauerverbänden und vor allem von den zuständigen Regierungsstellen, ist das öffentliche Feedback auf Selbstverpflichtungen der BBC gering. Die Promises werden als ein Element der routinemäßigen Rechenschaftslegung der BBC verstanden, ihre besondere Position auf Grundlage von Royal Charter und Agreement und insbesondere im Hinblick auf die Rolle, die ihnen noch im Weißbuch von 1994 zugewiesen worden waren, sind offenbar in der britischen Öffentlichkeit so nicht verankert. Dies mag auch an der wechselhaften Form der Präsentation in den Jahresberichten liegen. Die meisten Gebührenzahler dürften die Promises allerdings ohnehin lediglich in der Kurzform kennen, die ihnen auf dem Postweg alljährlich mit der Gebührenrechnung ins Haus kommt. Der Anteil derer, die über andere Wege, zum Beispiel über die Teilnahme an speziel-

Berichterstattung über Promises durch Board of Governors nicht konsistent

Relativ geringes Echo in der Öffentlichkeit

② Kriterien und Leistungsbewertung im Zusammenhang mit den Promises bei der BBC

1. Allgemeine Kriterien

Die Public services der BBC sollen

- qualitativ hochwertige Programme und Inhalte anbieten
- redaktionelle Standards der BBC einhalten
- vielfältige Programme oder Inhalte mit erkennbarem Profil anbieten
- dem öffentlichen Auftrag der BBC dienen
- einen öffentlichen Wert darstellen oder einen Anreiz für die Gebührenzahler mitbringen
- frei zugänglich und ohne Nutzungsentgelt sein

2. Leistungsbewertung auf Basis der Kriterien

2.1 Hochwertige Programme und Inhalte

„Die BBC-Angebote sollen Maßstäbe für Qualität in ihren jeweiligen Märkten sein.“

Qualitative Maßstäbe

- Berichte des Independent Advice Panel über Programmgenres
- Jahresberichte der (regionalen) Broadcasting Councils und des English National Forum
- regelmäßiger Rechenschaftsbericht über Einhaltung redaktioneller Standards
- externe Kritik an Programmen
- Diskussionen anlässlich von Governor-Seminaren
- öffentliche Veranstaltungen in der Reihe „The BBC Listens“

Quantitative Maßstäbe

- Zahl und Renommee von erhaltenen Preisen und Auszeichnungen
- öffentliche Wahrnehmung der Programmqualität im Vergleich zu anderen Rundfunkveranstaltern

2.2 Redaktionelle Standards

„Die BBC soll höchste Ansprüche erfüllen im Hinblick auf Unparteilichkeit, Wahrheit und Respekt vor Menschen und Kulturen.“

Qualitative Maßstäbe

- Einhaltung der Bestimmungen der Producers' Guidelines
- redaktionelle Integrität und Unabhängigkeit von politischen und wirtschaftlichen Beeinflussungen
- umfassender und fairer Blick auf Menschen und Kulturen
- Respekt vor der Privatsphäre
- Respekt vor den allgemeinen Standards des Anstands und Geschmacks
- Anleitung zu anti-sozialem und kriminellen Verhalten vermeiden
- spezielle Interessen von Kindern berücksichtigen

Quantitative Maßstäbe

- Berichte über Unparteilichkeit
- Zahl der allgemeinen und ernsthaften Beschwerden
- Zahl der berechtigten Beschwerden

2.3 Von anderen Angeboten unterscheidbare Vielfalt der Programme und Inhalte

„Die BBC soll Programme und Inhalte anbieten, die einen hohen Anteil britischer Produktionen enthalten und sich unterscheiden von den Programmen, die allein eine Publikumsmaximierung anstreben.“

Qualitative Maßstäbe

- Grenzen erweitern in Bezug auf Format, Thema oder Darstellung
- Zuschauer und Zuhörer von leichter zugänglichen Programmen zu anspruchsvolleren hinführen
- Berichte des Independent Advice Panel über einzelne Programme
- Äußerungen in öffentlichen Veranstaltungen

Quantitative Maßstäbe

- Anteil britischer Produktionen pro Genre
- unterschiedliche Genres in der Hauptsendezeit und über den Tag verteilt
- Breite der in den Programmen behandelten Orte, Regionen und Staaten
- Angebot von Genres und Inhalten, die der kommerzielle Sektor ignoriert oder marginalisiert

Fortsetzung auf folgender Seite

len Veranstaltungen der BBC oder anderer Organisationen mit den Unternehmenszielen der BBC konfrontiert wird, dürfte dazu eher gering sein. Die fehlende Presseberichterstattung zu diesem speziellen Thema trägt nicht zur Verankerung der Selbst-

verpflichtungen bei. So ist bislang der Wirkungsgrad der Promises eher als gering einzustufen.

② Kriterien und Leistungsbewertung im Zusammenhang mit den Promises bei der BBC (Fortsetzung)

2.4 Beitrag zum öffentlichen Auftrag der BBC insgesamt

„Jedes BBC-Angebot sollte zu einem oder mehreren Aspekten des öffentlichen Auftrags der BBC beitragen, insbesondere zu Kreativität, Bildung und dem demokratischen Gemeinwesen.“

Qualitative Maßstäbe

- Gewicht der Kultur- und Musikbeiträge
- Förderung des sozialen Zusammenhalts
- Förderung des demokratischen Diskurses

Quantitative Maßstäbe

- Analyse der unterschiedlicher Bereiche des BBC-Programmangebots
- Wirkung von Bildungs- und sozialen Kampagnen
- von Bildungsprogrammen abgedeckte Themenbereiche
- Nutzung von Lernmaterialien unter den Zielgruppen
- Themenbreite der internationalen und inländischen Nachrichtenberichterstattung
- Aufwand für und Profilierung von Nachrichtensendungen

2.5 Wert für das Gemeinwohl und Anklang beim Publikum

„Jedes BBC-Angebot sollte einen erkennbaren öffentlichen Wert darstellen und/oder einen klaren Reiz für Gebührenzahler mitbringen.“

Qualitative Maßstäbe

- Einschätzung von Interessengruppen
- Berichte aus der Veranstaltungsreihe „The BBC Listens“

Quantitative Maßstäbe

- Ergebnisse öffentlicher Konsultationen
- Zustimmung, Reichweite, Marktanteil (laut Zuschauerforschung; jeweils gesamt oder Zielgruppe)
- Einschätzung des Value for Money
- sonstige Marktforschung

2.6 Freier Zugang und universell verfügbar

„Jedes gebührenfinanzierte Angebot muss universell und ohne weitere Kosten verfügbar sein in der jeweiligen geographischen Region und innerhalb einer angemessenen Zeitspanne (z.B. neue digitale Dienste).“

Quantitative Maßstäbe

- Ist das Angebot (auch das geplante) für alle Gebührenzahler mit entsprechenden Empfangsgeräten ohne Extrakosten empfangbar?
- Ist sichergestellt, dass neu avisierte Angebote innerhalb eines angemessenen Zeitraums universell verfügbar sein werden?

Quelle: BBC: Annual Report and Accounts 1999/2000, London 2000, S. 20-21.

Diskussion um Rechenschaftslegung der BBC erneut entflammt

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit Diskussionen über ein neues Rundfunkgesetz ist in den vergangenen Monaten auch eine Auseinandersetzung über die Rolle des Board of Governors der BBC entbrannt. Kritisiert wurde die angeblich zu enge Verbindung zwischen dem Board und dem BBC-Management. Dies würde die Kontrollfunktion des Board of Governors untergraben. Vorgeschlagen wurde von einigen Seiten, den Board of Governors entweder ganz abzuschaffen oder wesentliche Kontrollfunktionen auf die neu zu schaffende Regulierungsbehörde Ofcom (Office of Communications) zu übertragen, die laut Planung der Regierung in Zukunft weite Bereiche des privaten Rundfunks und der Telekommunikation beaufsichtigen soll. Teilweise in Reaktion auf diese Vorschläge hat der neue Vorsitzende des Board of Governors verschiedene Initiativen in Gang gesetzt, die die jeweiligen Funk-

tionen des Board und des Managements künftig klarer trennen sollen und die den Board insbesondere als Hüter des öffentlichen Auftrags der BBC stärker profilieren sollen. (26) Hierzu gehört auch der Vorschlag, die Selbstverpflichtungen in Form von Promises inhaltlich und in ihrer Außenpräsentation zu stärken. Der Board of Governors wird innerhalb der BBC-Organisation eine eigene Abteilung Accountability erhalten, die ihm bei der Überwachung der BBC-Aktivitäten und bei der Rechenschaftslegung zuarbeitet. Genauere Informationen, welche inhaltlichen Änderungen und Profilierungen die Promises in Zukunft erfahren könnten, wurden bislang noch nicht bekannt. Mit entsprechenden Veröffentlichungen ist im Laufe des Sommers 2002 zu rechnen. Mit der Vorlage des Entwurfs für ein neues Rundfunkgesetz im Mai 2002 (27) hat die britische Regierung allerdings klargestellt, dass sie an der bisherigen Aufgabenteilung für den Board of Governors festzuhalten gedenkt und die BBC damit nicht unter erweiterte Zuständigkeiten des neu zu gründenden Ofcom stellen wird.

**Selbstverpflichtungen
der BBC sind vor
allem Bestätigung
des „value for
money“**

Zusammenfassend lässt sich die Erfahrung mit den Selbstverpflichtungen bei der BBC nur vorsichtig bewerten, da ein echtes Feedback der Öffentlichkeit kaum vorhanden ist. Deutlich wird aus der Analyse der Inhalte der Promises und des politisch-historischen Zusammenhangs allerdings, dass die Promises in Großbritannien in erster Linie dazu dienen, den Gebührenzahlern zu versichern, dass ihnen „value for money“ geboten wird und dass die BBC sich um Transparenz in ihren Aktivitäten bemüht. Die Promises decken dabei einen äußerst weit gespannten Bogen von sehr konkreten Einzelprojekten bis hin zu ambitionierten, langfristigen Vorhaben ab. Die allgemeine Tendenz der Aussagen ist deutlich positiv und expansiv und nur in bestimmten Einzelbereichen limitierend.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. „Beck: Reform der Medienordnung auf gutem Weg“, Pressemitteilung der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, 25.10.2001.
- 2) Rede des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber zur Eröffnung der Medientage München 2001, www.medientage-muenchen.de/archiv/pdf_2001/stoiber_edmund.pdf (Zugriff am 20.4.2002).
- 3) Vgl. Rüter, Klaus: Medienrechtliche und -politische Aspekte von Rundfunk online. Eine Stellungnahme aus Ländersicht. In: Media Perspektiven 3/2002, S. 144-147, hier S. 146.
- 4) Vgl. Ridder, Christa-Maria: Diskussionsbericht. KEF-Symposion: Rundfunk online. In: Media Perspektiven 3/2002, S. 148-149, hier S. 149.
- 5) Vgl. beispielsweise BBC Annual Report and Accounts 1987-88. London 1988, S. 3.
- 6) Vgl. beispielsweise BBC Annual Report and Accounts 1993/94. London 1994, S. 10-15.
- 7) BBC: Extending Choice. The BBC's role in the new broadcasting age. London 1992.
- 8) BBC: People and Programmes. BBC radio and television for an age of choice. London 1995.
- 9) Vgl. u.a. BBC: The Future of Broadcasting. The BBC's Aims. London, Mai 1962.
- 10) Vgl. Sargent, Naomi: Großbritannien. In: Mitchell, Jeremy/Jay G. Blumler (Red.): Fernsehen und Zuschauerinteressen. Untersuchungen zur Verantwortlichkeit europäischer Fernsehsender. Baden-Baden 1995, S. 173-222.
- 11) Vgl. www.bbc.co.uk/info/bbc/acc_index.shtml, Zugriff am 16.5.2002.
- 12) Wörtlich heißt es in Art. 7(1) der Royal Charter vom 01.5.1996: „It shall be the function of the Governors to exercise the powers and discharge the duties of the Corporation in accordance with this Our Charter (...)“ Department of National Heritage: Copy of Royal Charter for the continuance of The British Broadcasting Corporation, 1 May 1996 (www.bbc.co.uk/info/BBCcharter/charter/index.shtml, Zugriff am 10.4.2002).
- 13) Obwohl der Board of Governors vergleichsweise wenig parteipolitisch dominiert, weil traditionell nach dem Prinzip „the great and the good“ (das heißt, mit herausragenden Persönlichkeiten aus unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen) besetzt ist, haben britische Regierungen in der Vergangenheit nicht selten versucht, über den Board auf die BBC einzuwirken. Zentrale Bedeutung kommt hierbei der einflussreichen Position des Vorsitzenden (Chairman) zu. Im Jahr 1987 wurde z.B. ein BBC-Generaldirektor auf Betreiben eines Vorsitzenden entlassen, der erst kurz zuvor von der konservativen Regierung Thatcher ernannt worden war. In jüngster Zeit entzündete sich eine lebhaft öffentliche Diskussion um die Neubesetzung des Vorsitzenden, weil dem erfolgreichen Kandidaten, Gavyn Davies, von verschiedenen Seiten zu große Nähe zur Labour-Regierung nachgesagt wurde. Dies hatte besonderes Gewicht, weil bereits der amtierende Generaldirektor der BBC, Greg Dyke, sein Amt unter ähnlichen Vorwürfen aufnehmen musste (u.a. wurde Dyke eine Spende an Labour während des letzten Wahlkampfs vorgehalten). Auch unter diesem Blickwinkel ist das Verhältnis zwischen Board of Governors und BBC-Management politisch sensibel und wird von der Presse und Öffentlichkeit argwöhnisch beobachtet.
- 14) Vgl. Barnett, Steven/Andrew Curry: The Battle for the BBC. A British Broadcasting Conspiracy. London 1994.
- 15) Vgl. Ridder, Christa-Maria: Zukunftsstrategien der BBC. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im kommerzialisierten Mediensystem. In: Media Perspektiven 4/1993, S. 150-158; Pettigrew, Nick: Producer choice – ein Erfolgsrezept? Die BBC-Reformen aus der Sicht der Programmacher. In: Media Perspektiven 6/1995, S. 267-276.
- 16) Secretary of State for National Heritage: The future of the BBC. Serving the nation, competing worldwide. London, Juli 1994.
- 17) Vgl. Ridder, Christa-Maria: National öffentlich-rechtlich, international kommerziell – ein tragfähiges Konzept? Zum Weißbuch der britischen Regierung über die Zukunft der BBC. In: Media Perspektiven 11/1994, S. 560-566.
- 18) Vgl. White Paper (Anm. 16), S. 42.
- 19) Vgl. ebd., S. 44f.
- 20) Royal Charter (Anm. 12), Art. 7(1)a.
- 21) Department of National Heritage: Copy of the Agreement (www.bbc.co.uk/info/BBCcharter/agreement/index.shtml, Zugriff am 11.04.2002), Art. 4.1 bis Art. 4.4.
- 22) Vgl. Annual Report and Accounts 1997/98 (www.bbc.co.uk/info/promises98/core_promises.shtml, Zugriff am 10.4.2002).
- 23) Vgl. Annual Report and Accounts 1997/98 (<http://www.bbc.co.uk/info/promises98/commitments.shtml>, Zugriff am 10.4.2002).
- 24) Vgl. Annual Report and Accounts 1996/97, S. 59.
- 25) Vgl. Annual Report and Accounts 2000/2001, S. 28.
- 26) BBC: BBC Governance in the Ofcom Age. London 2002.
- 27) Vgl. Text des Gesetzentwurfs unter www.communicationsbill.gov.uk sowie politische Erläuterungen der britischen Regierung zum Gesetz unter www.communicationsbill.gov.uk/policy_narrative/550801.html (Zugriff am 10.5.2002).

