



WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM), Abt. II

Direktor: Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

ITM, Universitätsstr. 14-16, D-48143 Münster



D-48143 Münster, Universitätsstr. 14-16

Telefon: (02 51) 83 - 2 94 58

Telefax: (02 51) 83 - 2 18 30

e-mail: holznagel@uni-muenster.de

<http://www.itm.uni-muenster.de/>

30.06.2004

STELLUNGNAHME ZUR NOVELLIERUNG DES WDR-GESETZES

1. Selbstverpflichtung, § 4 a WDR-G n. F.

In § 4 a WDR-G n. F. wird der WDR verpflichtet, seinen Programmauftrag durch die Abgabe von Selbstverpflichtungserklärungen näher auszugestalten. Hierdurch werden die Anforderungen des 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, wie sie insbesondere in § 11 RStV n. F. Eingang finden, umgesetzt. Der Inhalt der Selbstverpflichtung ist in § 4 a Abs. 1 S. 2 WDR-G n. F. näher umschrieben. Positiv ist zu vermerken, dass der dortige Katalog nicht abschließend gefasst, sondern einer sukzessiven Fortschreibung zugänglich ist (vgl. Wortlaut: „insbesondere“). Aus meiner Sicht empfehlen sich diesbezüglich in zweierlei Hinsicht Ergänzungen:

a) „Versprechungen gegenüber unserem Publikum“ (Promise to the Public)

Mit dem Instrument der Selbstverpflichtung hat die britische BBC in den letzten Jahren sehr positive Erfahrungen gemacht. Jedoch lässt sich dort auch ein Lernprozess feststellen: In den ersten Jahren sind die Selbstverpflichtungserklärungen recht allgemein formuliert gewesen. Sie ähnelten in mancherlei Hinsicht mehr einer Werbebroschüre denn einer Zielvereinbarung für das kommende Geschäftsjahr, die abprüf- bare Verpflichtungen enthielt. Diese Praxis ist im vergangenen Jahr – nicht zuletzt aufgrund des neuen britischen Rundfunkgesetzes – grundlegend geändert worden. Die BBC gibt nun detaillierte, an die Öffentlichkeit gerichtete und durch jedermann

abprüfbare Verpflichtungserklärungen ab. Diese werden anschaulich als „Versprechungen gegenüber unserem Publikum“ (Promise to the Public) bezeichnet. In ihnen ist beispielsweise festgelegt, dass das Angebot bestimmter Programme um einen festgelegten Anteil der Sendezeit erhöht werden soll oder dass ein bestimmter Betrag in unabhängige Produktionen zu investieren ist. So wiesen beispielsweise die Statements of Programme Policy 2002/2003 für die Kanäle BBC One und BBC Two die Zielvorgabe aus, das Angebot an kunst- und musikbezogenen Sendungen auf einen Anteil von 245 Stunden an der zentralen Sendezeit anzuheben. BBC One verpflichtete sich, 400 Stunden seines Programms für Kindersendungen aufzuwenden. Eine detailliertere Darstellung zu Inhalten und Reichweite der Selbstverpflichtungen der BBC ist **Anhang A** zu entnehmen.

Der derzeitige Inhalt der Selbstverpflichtungserklärung des WDR ist in § 4 a S. 2 WDR-G n. F. – zumindest am britischen Vorbild gemessen – recht vage und unbestimmt formuliert. Teilweise liegt dies sicherlich in der Natur der Sache, ist doch eine hinreichende Flexibilität des WDR in seinen Programmplanungen zu bewahren. Andererseits empfiehlt es sich, dem britischen Vorbild stärker zu folgen und gewisse Konkretisierungen vorzunehmen. Vor allem sollten in § 4 a S. 2 WDR-G n. F. neben den dort angelegten Qualitätsstandards auch Vorgaben für die thematische Ausrichtung und Zusammensetzung des Gesamtprogramms aufgenommen werden. In enger Anlehnung an das britische Modell sollte dies durch eine quantitative Gewichtung der einzelnen Programme und Sendungen erfolgen.

Rechtspolitische Empfehlung:

- § 4 a S. 2 WDR-G n. F. sollte wie folgt um einen Spiegelstrich ergänzt werden:

„– Eine jährliche Erklärung, in der die programmlichen Vorhaben für das kommende Jahr im Voraus in Form quantitativer Zielvorgabe festgelegt und in einer nachvollziehbaren Form für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden;“

b) Aufsichtsfragen

Die öffentlichen Diskussionen über mögliche Werbeverstöße im öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben zu einer intensiven Diskussion bezüglich der Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geführt. Besonders in Kritik geraten ist die mangelnde Transparenz von Beistellungsverträgen, durch die sich Unternehmen gegenüber den Produktionsfirmen zu finanziellen Zuschüssen verpflichten, sofern ihre Produkte in Produktionen wort- oder bildmäßige Erwähnung finden. Wegen des absoluten Verbots der Schleichwerbung in § 7 Abs. 6 S. 1 RStV bedarf diese Praxis ohne Zweifel einer sorgfältigen Überprüfung. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident ist vor diesem Hintergrund erst kürzlich mit der Forderung an die Öffentlichkeit getreten, die Gremienkontrolle nach außen zu verlagern und mit der Programmaufsicht eine externe Stelle zu betreuen. Dieser Vorschlag liegt sicherlich im europäischen Trend. So sind etwa hinsichtlich der BBC Teile der Rundfunkaufsicht mit dem Office of Communications (OFCOM) auf einen externen Regulierer übertragen worden. Davon betroffen sind die Bereiche des sogenannten Drittschutzes, namentlich der Jugendschutz und die Werbevorgaben. Außerdem erstellt die OFCOM einen Bericht darüber, inwiefern die BBC und die anderen Rundfunkanbieter ihre Verpflichtungen aus den Selbstverpflichtungserklärungen erfüllten. Der Verantwortungsbereich der Behörde umfasst damit sowohl weite Teile der Rundfunkaufsicht als auch die Aufsicht über den gesamten Telekommunikationssektor. Lediglich der Kernbereich der programmlichen Betätigung verbleibt im britischen System auch weiterhin in der Selbstkontrolle der BBC.

Ähnliche Modelle sind derzeit auch für Deutschland in der Diskussion. So ließe sich beispielsweise daran denken, die Einhaltung der Werbe- und Jugendschutzvorschriften an die Landesmedienanstalten zu delegieren. Nach einem anderen Modell soll eine bei der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten angesiedelte unabhängige Stelle geschaffen werden, welche die Einhaltung der genannten Vorschriften senderübergreifend kontrolliert. Im Gegensatz zu dem zuvor bezeichneten Modell würde diese Stelle über keine echten Eingriffsbefugnisse verfügen. Ihre Aufgabe würde sich vielmehr auf eine Art Monitoring beschränken, indem sie Informationen über Rechtsverstöße sammelt, um sie den jeweils zuständigen Aufsichtsgremien im privaten und öffentlichen Rundfunk zu übermitteln. Danach verbliebe die Einleitung konkreter Aufsichtsmaßnahmen in der Zuständigkeit des Rundfunkrats. Von einer solchen Lösung ließe sich sicherlich auch eine Vereinheitlichung der Standards erwarten, die an die derzeitigen Programmpraktiken anzulegen sind. Zudem wäre dieses Modell mit der traditionellen Trennung der beiden Säulen unserer dualen Rundfunkordnung eher zu vereinbaren als das zuerst beschriebene Einheitsmodell.

Unabhängig davon, wie man die rechtspolitische Diskussion bewertet, sollte eine Initiative jedenfalls nur einheitlich und von allen Ländern gemeinsam ergriffen werden. Eine Übertragung von Aufsichtsbefugnissen auf die Landesanstalt für Medien sollte daher nur in Abstimmung mit dem Vorgehen in anderen Bundesländern erwogen werden. Allerdings sollte die Novellierung des WDR-Gesetzes dazu genutzt werden, um die erforderlichen Klarstellungen zu bewirken. Insbesondere sollte er Intendant dazu angehalten werden, über Beistellungsverträge, die für die Anstalt unmittelbar oder mittelbar zu finanziellen Vergünstigungen führen, umfassend Rechenschaft abzulegen.

Rechtspolitische Empfehlung:

- § 4 a Abs. 3 sollte wie folgt ergänzt werden:

„Insbesondere gibt der Bericht Auskunft über Beschwerden im Hinblick auf einen Verstoß gegen Werbe- und Jugendschutzvorschriften. Außerdem legt er Art und Umfang der abgeschlossenen Beistellungsverträge und vergleichbarer Verträge, die für die Anstalt unmittelbar oder mittelbar zu finanziellen Vergünstigungen führen, offen.“

2. Aufgaben des Rundfunkrates

Um die Aufsichtsmöglichkeiten des Rundfunkrates vor diesem Hintergrund zu erweitern, sollte ihm das Recht eingeräumt werden, sich Sendungen auch schon vor ihrer Ausstrahlung anzusehen. Gegen die Einführung eines solchen Informationsrechts bestehen keine verfassungsrechtlichen Einwendungen. Es gehört gerade zu den originären Aufgaben des Rundfunkrates, die Leitung der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu kontrollieren und zu beraten.

Rechtspolitische Empfehlung:

- § 16 Abs. 4 S. 3 WDR-G n. F. sollte ersatzlos gestrichen werden.

3. Beschwerdemanagement, § 10 WDR-G n. F.

Die Einführung eines Beschwerdemanagements durch den neu gefassten § 10 WDR-G n. F. ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Idee hierfür stammt aus Großbritannien. Das britische Medienrecht sieht nämlich in Art. 7 (1) (e) der Royal Charter vor, dass sich jedermann mit einer Beschwerde über das Programm, die Verletzung von Werbevorschriften oder die Bestimmungen zum Jugendschutz an die BBC wenden kann. Der Mediennutzer soll hierdurch die Gelegenheit erhalten, sich mit seinen Belangen direkt an die Entscheider im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu wenden. Jener wird umgekehrt in die Lage versetzt, sich direkt über „Stimmungen“ in seiner Zuschauerschaft zu informieren. Die Mediennutzer fühlen sich ernst genommen, womit die Hoffnung verbunden ist, dass die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt steigt. Dies belegt jedenfalls die enorme Resonanz auf die Einrichtung einer Beschwerdestelle bei der BBC (Programme Complaints Unit) – allein in 2003/04 hat sich die Zahl der Eingaben dort gegenüber dem Vorjahreszeitraum verdoppelt. Einzelheiten zu der Ausgestaltung des Beschwerdemanagements bei der BBC sind in **Anhang A** dargestellt.

Eine Beschwerdestelle kann indessen nur dann hinreichende Glaubwürdigkeit entwickeln, wenn sie von den Leitungsorganen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem gewissen Umfang unabhängig ist. Dies sieht auch § 10 Abs. 2 WDR-G n. F. vor. Mit diesem Ziel ist es nicht vereinbar, wenn im § 10 Abs. 3 WDR-G n. F. festgelegt ist, dass die Prüfungs- und Beschwerdestelle nur im „Einvernehmen mit der Intendantin oder dem Intendanten“ entscheiden kann. Aus meiner Sicht ist daher diese Einvernehmensregelung zu streichen.

Durch eine solche Maßnahme wird auch keinesfalls die Handlungsbefugnis des Intendanten unangemessen beschränkt. Die WDR-Verfassung ist insgesamt durch eine sehr starke Stellung des WDR-Intendanten geprägt. So sind die Leitungsfunktionen des WDRs nicht etwa auf mehrere Direktoren verteilt, sondern auf den Intendanten hin konzentriert. Auch der Rundfunkrat verfügt über keine Eilzuständigkeit. Ausweislich § 16 WDR-G n. F. verfügt er nur über einen eingeschränkten Kreis an Zuständigkeiten. De facto wird er nur aktiv, wenn der Intendant eine Vorlage in den Rundfunkrat einbringt. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus hinnehmbar, dass die Beschwerdestelle in gewisser Weise verselbständigt wird. Andererseits darf es natürlich nicht dazu kommen, dass sie zu einer Art „Nebenregierung“ wird. Dem Intendanten sollte daher die Möglichkeit eröffnet werden, Einspruch gegen eine Entscheidung der Beschwerdestelle zu erheben. In diesem Fall sollte dann der Rundfunkrat abschließend entscheiden.

Die Unabhängigkeit der Stelle sollte zudem durch Verfahrensregeln und Vorgaben für die Personalauswahl gestärkt werden. Zu diesem Zweck sollte in § 10 Abs. 3 WDR-G n. F. festgelegt werden, dass die nähere Ausgestaltung der Beschwerdestelle durch Satzungen erfolgt, die der Rundfunkrat erlässt. Zu einer objektivierten Entscheidungsfindung würde es außerdem beitragen, wenn der Vorsitzende der Prüfungs- und Beschwerdestelle die Befähigung zum Richteramt hätte, d. h. Volljurist wäre. Die Erfahrungen der BBC zeigen zudem, dass eine zu enge personelle Verbindung der Beschwerdestelle mit dem Aufsichtsorgan der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu Akzeptanzverlusten führen kann. Wegen der teilweise engen Verbindung des Beschwerdemanagement mit sonstigen Aufsichtsfunktionen wird dort die Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung von mancher Seite in Frage gestellt. Im Zuge der näheren satzungsmäßigen Ausgestaltung von § 10 WDR-G n. F. sollte diesem Gesichtspunkt durch geeignete Vorkehrungen Rechnung getragen werden.

Uneingeschränkt zu begrüßen ist die Regelung in § 10 Abs. 5 WDR-G n. F., wonach ein öffentlicher Bericht Aufschluss über die Ergebnisse der Tätigkeit der Prüfungs- und Beschwerdestelle gibt. Vorbild steht auch hier die BBC, die vierteljährlich ein „Programme Complaints Bulletin“ (für ein Beispiel vgl. **Anhang B**) veröffentlicht. In Deutschland werden vergleichbare Berichte für den Bereich der Presse seitens des deutschen Presserats herausgegeben. Hier sollte im Interesse eines Akzeptanzgewinns darauf geachtet werden, dass der Berichtszeitraum nicht zu weit gefasst wird.

Rechtspolitische Empfehlung:

- § 10 Abs. 3 WDR-G n. F. sollte wie folgt geändert werden:

In S. 1 ist die Formulierung „im Einvernehmen mit der Intendantin oder dem Intendanten“ zu streichen.

Nach S. 2 ist folgender Passus einzufügen: „Der Vorsitzende der Beschwerdestelle muss über das zweite juristische Staatsexamen verfügen. Das Nähere wird durch eine Satzung geregelt, für deren Erlass die Rundfunkkommission zuständig ist.“

- § 10 Abs. 4 S. 1 WDR-G n. F. sollte wie folgt ersetzt werden:

„Gegen eine ablehnende Entscheidung der Prüfungs- und Beschwerdestelle kann die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer innerhalb eines Monats Einspruch einlegen, über den der Rundfunkrat abschließend entscheidet. Das gleiche Recht steht der Intendantin oder dem Intendanten gegen eine stattgebende Entscheidung der Prüfungs- und Beschwerdestelle zu.“

4. Transparenzpflichten

Das WDR-G n. F. enthält eine ganze Reihe von neuen Transparenzvorgaben. So muss der Landesrechnungshof nun gemäß § 45 Abs. 5 WDR-G n. F. auch bei solchen Unternehmen privaten Rechts die Wirtschaftsprüfung durchführen, an denen der WDR direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt ist. Zudem ist dieser Bericht so zu veröffentlichen, dass er einer breiten Öffentlichkeit ohne weiteres zugänglich ist. All diese Maßnahmen sind uneingeschränkt zu begrüßen. Die vorgesehenen Publizitätspflichten sind so weitreichend, dass bereits durch sie vermutlich die Vorgaben der Transparenzrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft erfüllt werden. Zwar ist die Richtlinie aus Sicht der Bundesrepublik nicht auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anwendbar. Inwiefern diese Rechtsauffassung aufgrund der Altmark-Trans-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs revidiert werden muss, bleibt allerdings abzuwarten.

5. Online-Aktivitäten, § 4 WDR-G n. F.

In § 4 WDR-G n. F. wird jetzt festgeschrieben, dass Online-Aktivitäten zum Programmauftrag der Anstalt gehören. Diese Regelung greift die durch den 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag getroffene Entscheidung auf, nach welcher die Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Online-Bereich auf programmbegleitende Maßnahmen beschränkt sind. § 4 WDR-G n. F. führt insoweit zu keiner Ausweitung des Aufgabenkreises des WDR.

6. Vergütung von Mitgliedern des Rundfunkrats

Wie alle öffentlichen Institutionen ist auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk erheblichen Sparzwängen ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund ist kein Sachargument dafür erkennbar, dass die Mitglieder des Rundfunkrates eine höhere Aufwandsentschädigung erhalten sollten als die Mitglieder der Medienkommission bei der Landesanstalt für Medien. Zudem ist festzustellen, dass sich die Aufwandsentschädigung im bundesdeutschen Vergleich deutlich von dem Durchschnitt abhebt (zu den Daten für die ehrenamtlichen Gremien des MDR und der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien vgl. den Beitrag in epd medien Nr. 42/43 aus 2004 vom 5.6.2004). Der Medienausschuss sollte diesbezüglich eine Überprüfung vornehmen. Gegebenenfalls ist zu erwägen, ob nicht die Höhe der Aufwandsentschädigungen für die Mitglieder des Rundfunkrates und die Höhe der Vergütung (inkl. Altersversorgung) des Leitungspersonals des WDRs zumindest in ihren Grundzügen publiziert werden sollte. Eine solche Regelung besteht für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Die Einkommen der Rektoren der nordrhein-westfälischen Hochschulen lassen sich beispielsweise ohne weiteres der Gesetzessammlung „Sartorius“ entnehmen. Es ist nicht ersichtlich, warum für die öffentlich-rechtliche Anstalt WDR etwas anderes gelten sollte.

Anhang A

Vergleichsbetrachtung: Funktionsauftrag, Selbstverpflichtungserklärungen und Beschwerdemanagement bei der BBC

1. Rechtsgrundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Betätigung BBC finden sich in einer königlichen Charta, der sog. Royal Charter, sowie in einem ergänzenden Abkommen, dem sog. BBC Agreement. Das Agreement wird zwischen der Regierung und der BBC ausgehandelt. Da Großbritannien über keine geschriebene Verfassung verfügt, spielen - anders als auf dem Kontinent - verfassungsrechtliche Erwägungen im Hinblick auf die Rundfunkordnung naturgemäß keine Rolle. In der Sache gibt es gleichwohl viele Übereinstimmungen, wie sich im Folgenden zeigen wird.

2. Inhaltlicher Auftrag

Der Auftrag der BBC ist sehr allgemein formuliert. Nach Art. 3 a der Royal Charter hat die BBC „als public services an die Allgemeinheit gerichtete Hörfunk- und Fernsehdienste (analog oder digital) bereitzustellen sowie Hörfunk- und Fernsehprogramme aus den Bereichen Information, Bildung und Unterhaltung in Großbritannien anzubieten“. Im Originaltext heißt es:

“To provide, as public services, sound and television broadcasting services (whether by analogue or digital means) and to provide sound and television programmes of information, education and entertainment for general reception in Our United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Channel Islands and the Isle of Man and the territorial waters thereof, and on board ships and aircraft (such services being hereinafter referred to as "the Home Services") and for reception elsewhere within the Commonwealth and in other countries and places overseas (such services being hereinafter referred to as "the World Service") the Home Services and the World Service together being hereinafter referred to as "the Public Services".

3. Begrenzungen der Programmanzahl

Begrenzungen für die Anzahl der Programme finden sich im BBC Agreement. In Art. 2.2. (a) und (b) ist festgeschrieben, dass die BBC zwei nationale Fernprogramme, fünf nationale Radioprogramme sowie Radioprogramme für Wales, Schottland und Nordirland veranstalten darf. Die Regelungstechnik erinnert hier an entsprechende Vorgaben in § 2 des SWR-Staatsvertrag.

„2.2 Without prejudice to the generality of subclause 2.1, the Corporation undertakes to provide the Home Services primarily by means of:

(a) two television programme services available for general reception throughout the United Kingdom, which may include regional variations;

(b) five sound programme services and supplementary services available for general reception throughout the United Kingdom;

(c) an additional sound programme service for general reception in each of Scotland and Northern Ireland respectively and two additional sound programme services for general reception in Wales;”

Will die BBC darüber hinaus programmlich aktiv werden, braucht sie dazu die Zustimmung des Departments of Culture, Media and Sport. Dies gilt auch für die neuen Digitalangebote oder den Online-Bereich. So heißt es in Art. 3 b der Royal Charter:

“Subject to the prior approval of Our Secretary of State or within such limits as may be agreed from time to time between the Corporation and Our Secretary of State, to provide, as public services, other services whether or not broadcasting or programme supply services (such services being hereinafter referred to as “the Ancillary Services”).”

Art. 2.2 (d) und Art. 2.3. des Agreement führen aus:

“2.2.(d) a number of local sound programme services for general reception in certain parts of the United Kingdom, subject to such minimum and maximum numbers as may from time to time be agreed with the Secretary of State.

2.3 The Corporation may, subject to the prior agreement of the Secretary of State, vary the number or geographical coverage of its national television and sound programme services.”

Die Regeln für das Zustimmungsverfahren und die einzelnen Zustimmungsentscheidungen sind auf der Homepage des Department of Culture, Media and Sport zu finden. In jüngster Zeit ist die Zustimmung keine bloße Formsache mehr gewesen. Das Department of Culture, Media and Sport hat z.B. neuen Digitalprogramme nur unter der Voraussetzung zugestimmt, dass strikte Public Service Standards erfüllt werden.

So muss das BBC Three Programm u.a. einen besonders hohen Qualitätsstandard aufweisen und Bildungssendungen verbreiten. Über die Erfüllung dieses Auftrags hat die BBC jährlich Bericht zu erstatten.

Die Entscheidung des Departments erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen. Einen Grundsatz, der vorschreibt, dass für jedes neue Angebot ein altes aufgegeben werden muss, gibt es nicht. Statt auf ein Gebot der Austauschentwicklung zurückzugreifen, sind die zulässigen Programme im Agreement ausdrücklich fixiert bzw. unterliegen einer ministeriellen Zustimmung. Eine kontinuierliche Überprüfung daraufhin, ob sich die programmlichen Tätigkeiten im Rahmen der Zustimmung halten, findet offenbar nicht statt. Im Hinblick auf den BBC Online Service wird z.B. kritisiert, dass das jetzige Angebot nicht mehr mit den ursprünglichen, genehmigten Plänen der BBC übereinstimmt.

4. Programmstandards

Die Rundfunkgesetze und insbesondere das BBC Agreement enthalten zudem eine Reihe von allgemeinen Verpflichtungen und Standards für die BBC Programme und Dienste. Sie ähneln den entsprechenden Vorgaben im deutschen Rundfunkrecht. So muss die BBC beispielsweise ein vielfältiges Programmangebot bereithalten, unparteiisch berichten und die Belange des Jugendschutzes beachten. In den beiden zentralen Vorschriften, Art. 3.2. und Art. 5.1. des Agreements heisst es:

"3.2 The requirements referred to in subclause 3.1 are that the Home Services -

(a) are provided as a public service for disseminating information, education and entertainment;

(b) stimulate, support and reflect, in drama, comedy, music and the visual and performing arts, the diversity of cultural activity in the United Kingdom;

(c) contain comprehensive, authoritative and impartial coverage of news and current affairs in the United Kingdom and throughout the world to support fair and informed debate at local, regional and national levels;

(d) provide wide-ranging coverage of sporting and other leisure interests;

(e) contain programmes of an educational nature (including specialist factual, religious and social issues programmes as well as formal education and vocational training programmes);

(f) include a high standard of original programmes for children and young people;

(g) contain programmes which reflect the lives and concerns of both local and national audiences;

(h) contain a reasonable proportion and range of programmes for national audiences made in Northern Ireland, Scotland, Wales and in the English regions outside London and the South East."

"5.1 The Corporation shall do all it can to secure that all programmes broadcast or transmitted by or on behalf of or under licence from the Corporation as part of the Home Services:-

(a) provide a properly balanced service consisting of a wide range of subject matter;

(b) serve the tastes and needs of different audiences and, in particular, in order to show concern for the young, are placed at appropriate times;

(c) treat controversial subjects with due accuracy and impartiality, both in the Corporation's news services and in the more general field of programmes dealing with matters of public policy or of political or industrial controversy, and do not contain any material expressing the opinion of the Corporation on current affairs or matters of public policy other than broadcasting and matter contained in programmes which consist of proceedings in either House of Parliament or proceedings of a local authority or a committee of two or more local authorities;

(d) do not include anything which offends against good taste or decency or is likely to encourage or incite to crime or lead to disorder or to be offensive to public feeling;

(e) do not involve improper exploitation of any susceptibilities of those watching or listening to its religious programmes or any abusive treatment of the religious views and beliefs of those belonging to a particular religion or religious denomination;

(f) do not include any technical device which, by using images of very brief duration or by any other means, exploits the possibility of conveying a message to, or otherwise influencing the minds of, persons watching or listening to the programmes without their being aware, or fully aware, of what has occurred."

Im Hinblick auf die neuen Dienste muss die BBC - wie bereits oben am Beispiel von BBC Three dokumentiert - zusätzliche Auflagen des Departments of Culture, Media und Sport beachten.

5. Selbstverpflichtungen der BBC

Um diese recht allgemeinen Vorgaben zu konkretisieren, setzt das britische Rundfunkrecht auf Selbstregulierung. Dieses Vorgehen ist Ausdruck der Programmfreiheit, die der BBC in ihrer Royal Charter und dem BBC Agreement eingeräumt ist. Das im Hinblick auf die Konkretisierung ihres allgemeinen Funktionsauftrags wichtigste Instrument sind die jährlichen Statements of Programme Policy. Diese Statements erinnern an Zielvereinbarungen, wie sie derzeit im Rahmen des neuen Steuerungsmodells in der bundesrepublikanischen öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden. In ihnen werden gesondert für jedes Programm Ziele festgelegt, die im nächsten Geschäftsjahr erfüllt werden sollen¹. Über die Einhaltung dieser Ziele gibt dann der nächste Geschäftsbericht, der BBC Annual Report and Accounts, Auskunft. So heisst es z.B. im Bericht für das Jahr 2002/2003 im Hinblick auf das erste Fernsehprogramm BBC One²:

Table 1: BBC Statements of Programme Policy 2002/ 2003

Channel or service Commitment Achieved Notes

Channel or Service	Commitment	Achieved	Notes
BBC Television	33% of output made outside London and the South East	No	See page 80
BBC One and BBC Two	245 hours of arts and music, virtually all in or near peak time	Yes	See table 7 (page 126) 109 hours were fully in peak plus 125 hours near to peak
BBC One	570 hours of news programmes, not including the overnight BBC News 24 service	Yes	See table 7 (page 126)
	80 hours of current affairs, including four <i>Panorama</i> specials	Yes	See table 7 (page 126)
	45 hours of arts and music programmes	Yes	See table 7 (page 126)
	Increased spend on drama	Yes	See table 7 (page 126), table 18 (page 131)
	650 hours of originated factual programmes	Yes	See table 7 (page 126)
	Around 25 major peaktime landmark factual series and single programmes across all genres	Yes	See page 22

¹ Die Verpflichtungen für das Geschäftsjahr 2003/2004 finden sich unter: <<http://www.bbc.co.uk/info/statements2003>>. Dort verpflichtet sich die BBC z.B. zu einer stärkeren Koordination der Programme von BBC One und BBC Two.

² Abrufbar unter: <<http://www.bbc.co.uk/info/report2003/facts.shtml>>.

	260 hours of sport	Yes	See table 7 (page 126)
	80 hours of religion scheduled before mid-night	Yes	See table 7 (page 126)
	400 hours of children's programmes	Yes	See table 7 (page 126)
	Repeats below 10% in peak time	Yes	7.3%

Darüber hinaus hat sich die BBC eine Reihe von Leitlinien gegeben, die sie ihrer Tätigkeit zugrundelegt. So hat sie sich z.B. zur Einhaltung der Watershed Rule verpflichtet, wonach keine „anstößigen“ Sendungen vor 21:00 Uhr ausgestrahlt werden dürfen. Die BBC Commercial Policy Guidelines und das Fair Trading Commitment dienen dazu, die kommerziellen Aktivitäten der BBC zu steuern. Zudem soll damit der Öffentlichkeit dokumentiert werden, dass die BBC ihre Marktmacht nicht zu einem wettbewerbswidrigen Verhalten ausnutzt.

6. Überwachung

Die Einhaltung der Verpflichtungen der BBC wird durch interne Kontrollmechanismen (hierzu 6.1.) und durch die Tätigkeiten der neu gegründete Aufsichtsbehörde Ofcom (hierzu 6.2.) sichergestellt.

6.1. Selbstkontrolle

Nach Art. 2.1. des BBC Agreements entscheidet die BBC unabhängig über alle programmliche Fragen. Dem entspricht der Grundsatz, dass es nach Art. 7 (1) der Royal Charter die Aufgabe des BBC Leitungsgremiums, des Board of Governors, ist, die Erfüllung der rechtlichen und vertraglichen Verpflichtungen der BBC zu überwachen und bei einem Verstoß ggf. Abhilfe zu schaffen. Über die Massnahmen und Aktivitäten des Board gibt jeweils der Jahresbericht der BBC umfassend Auskunft. Anlass für interne Überprüfungen bietet in der Praxis vor allem das umfassende Beschwerdemanagement der BBC (hierzu sogleich unter Abschnitt 7).

6.2. Kontrolle durch Ofcom

Durch den neuen Communications Act wird die BBC erstmals – zumindest teilweise – einer externen Kontrolle durch eine unabhängige Aufsichtsbehörde, dem Office of Communications (Ofcom), unterworfen. Die Ermächtigungsgrundlage hierzu findet sich grundsätzlich in § 198 des Communications Act. Einzelheiten sind in einer Er-

gänzung des BBC Agreement festgelegt. Hiernach hat Ofcom u.a. die Einhaltung der Verpflichtungen in den folgenden Bereichen überwachen:

- Fairness code,
- Programme code standards,
- News and current affairs programmes,
- Programming quotas for original productions,
- Regional programming and programme-making,
- Code relating to provision for the deaf and visually impaired,
- Quotas for independent productions,
- Code relating to programme commissioning.

Darüber hinaus ist Ofcom – zusätzlich zur Wettbewerbsbehörde - die Zuständigkeit übertragen worden, die Einhaltung des allgemeinen Wettbewerbsrechts zu überwachen. Nicht erfasst wird die Umsetzung des eigentlichen Funktionsauftrags der BBC. Dieses Tätigkeitsfeld ist „eingriffsfest“ und exklusiv der internen Selbstkontrolle der BBC vorbehalten. Die schon derzeitige Praxis, Statements of Programme Policy zu verfassen und hierüber Rechenschaft abzulegen, wurde nun auch im neuen BBC Agreement festgeschrieben. Die BBC hatte diese Vorschrift bereits zuvor in ihrem Geschäftsbereich für das Jahr 2002/2003 umgesetzt.

Ofcom muss zudem einen Bericht darüber verfassen, inwiefern die BBC und die anderen Rundfunkanbieter ihre Verpflichtungen erfüllten (§ 264 Abs. 11 und 12 Communications Act). Die BBC hat hierzu die notwendigen Informationen bereitzustellen. Verstößt die BBC gegen ihre Pflichten, kann dies mit einer Geldbuße bis zu einer Höhe von 250,000 £ geahndet werden.

7. Beschwerdemanagement

Als wichtiges Instrument zur Erhöhung der Zuschauerakzeptanz einerseits sowie der Sicherung einer gleichbleibenden Programmqualität andererseits dient ein umfassendes Beschwerdemanagement. Seine Grundlage findet sich in Art. 7 (1) (e) der Royal Charter. Danach ist es die Aufgabe der BBC Governors

„to ensure that any comments, proposals and complaints made by viewers and listeners of the Home Services are given due consideration by and are properly handled by the Cooperation“.

Zuschauer können sich dementsprechend mit sämtlichen programmbezogenen Eingaben, Anregungen und Beschwerden, unmittelbar an die Verantwortlichen des Senders wenden. In der Praxis beruhen solche Eingaben vor allem auf einer vermeintlichen Unterschreitung von Programmstandards, wie sie insbesondere in den sogenannten Producers' Guidelines niedergelegt sind. Daneben dominieren Beschwerden wegen Verstößen gegen werbe- und jugendschutzrechtliche Bestimmungen sowie wegen Persönlichkeitsrechtsverletzungen.

Mit der Prüfung und Beantwortung der Programmbeschwerden ist die Programme Complaint Unit (PCU), eine bei der BBC eigens zu diesem Zweck eingerichtete Stelle, betraut. Gegen ihre Entscheidungen ist eine weitere Beschwerde gegeben. Über sie befindet das Govenors' Programme Complaints Appeals Committe (GPCC), eine im Geschäftsbereich des BBC Secretary's department eingerichtete „Revisionsinstanz“. Sie überwacht außerdem die ordnungsgemäße Behandlung der Programmbeschwerden durch die PCU in ihrer Gesamtheit. Seinerseits wird das Komitee durch das Board of Govenors, das Aufsichtsgremium der BBC, kontrolliert. Um über die Bescheidung im Einzelfall hinaus eine hinreichende Publizität und Transparenz des Beschwerdesystems sicherzustellen, veröffentlicht die PCU in vierteljährlichem Turnus auf ihrer Homepage einen gesonderten Bericht seiner Tätigkeit (sog. BBC Programme Complaint Bulletin). Darin sind Anzahl, Gegenstand, Behandlung und Ausgang der Zuschauereingaben aufgeführt. In **Anhang B** findet sich ein Beispiel für einen solchen Bericht der PCU.

Die große Akzeptanz dieser Form des Beschwerdemanagements kommt nicht zuletzt in der wachsenden Anzahl der Eingaben zum Ausdruck, die im Laufe des Geschäftsjahrs 2003/2004 über 1640 gestiegen ist. Sicherlich ist sie außerdem auf die besondere Zuschauernähe der PCU zurückzuführen, die an jedem Tag rund um die Uhr telefonisch erreichbar ist.

Anhang B

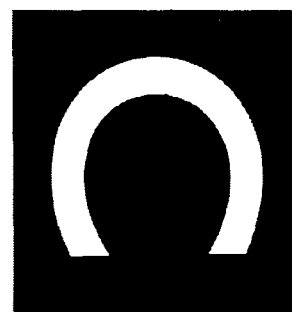
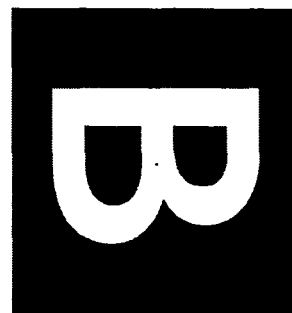
Beispiel:

**BBC Programme Complaints Bulletin
January to March, issued April 2004**

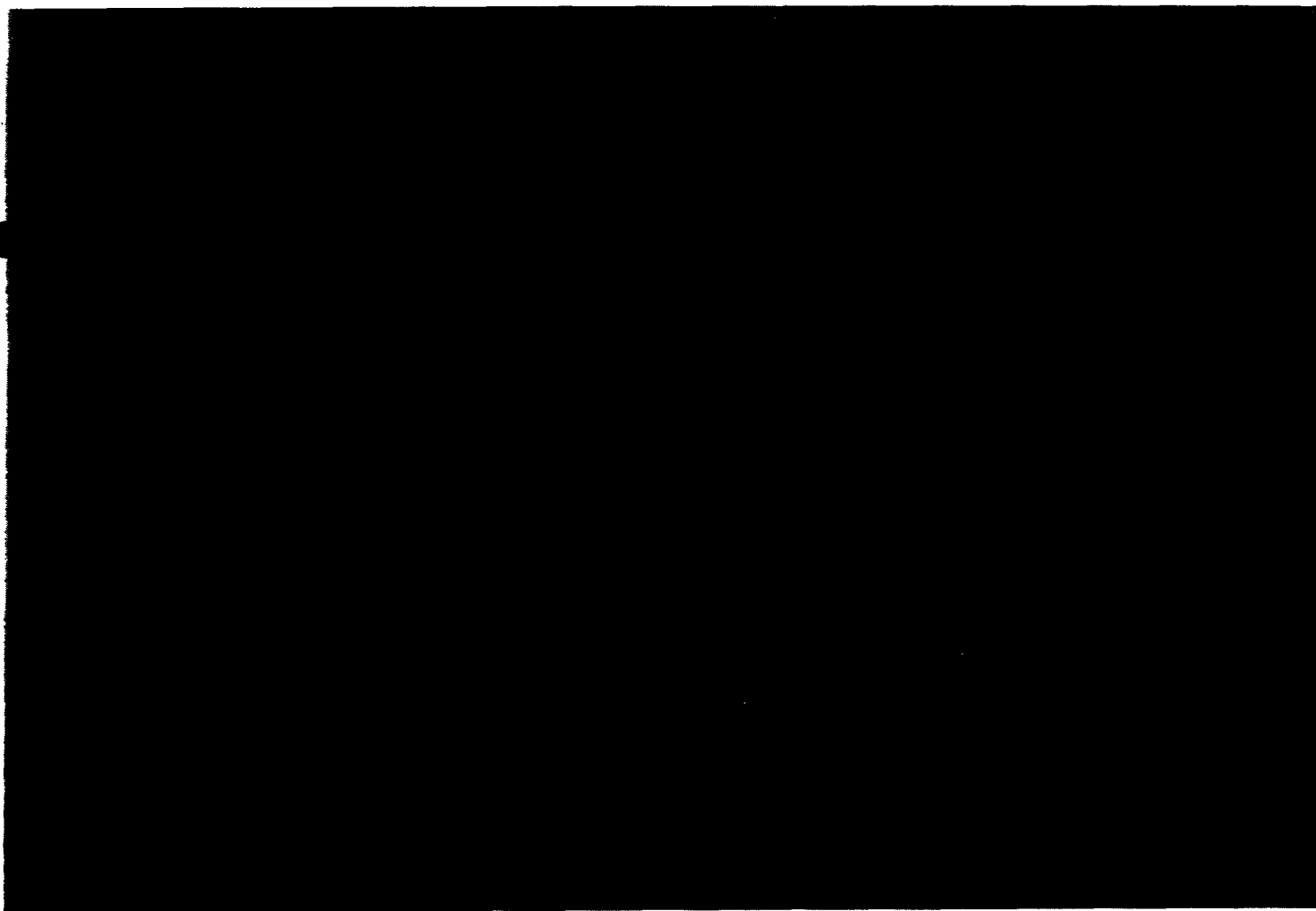
Das anliegende Dokument ist abrufbar unter:

<http://www.bbc.co.uk/info/policies/programmecomplaints/> [Stand: 27.06.2004]

January to March 2004
Issued April 2004

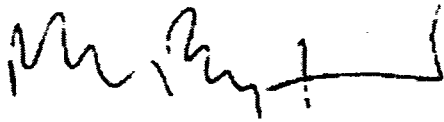


Programme Complaints



Report by the Acting Director-General

The figures in the **Standards of service** section at the end of this Bulletin call for explanation. They show that, in the last quarter, the Programme Complaints Unit dealt with only 28% of complaints within their target times (the figure for the year as a whole isn't much better, at 35.5%). Obviously this is not the standard of service we'd like to be providing, but it reflects the difficulties the Unit has been working under. Since the introduction of the email complaint facility on **bbc.co.uk**, the number of complaints has approximately doubled – 1,640 in 2003/4, compared with 794 in the last full year before we made it possible to lodge a complaint by email – and the Unit's efforts to keep up have been hampered by serious staff illness. But things are now on a more even keel, and I'm glad to report that the Unit is making real inroads into its backlog.



Mark Byford
Acting Director-General

Analysis of complaints and findings

From 1 January to 31 March 2004 the Unit dealt with 363 complaints concerning 240 items (usually individual programmes, trailers, Ceefax entries or online entries, but in some instances a series as a whole). Topics of complaint were as follows:

Table 1
Topics of Complaint

	No. of complaints		No. of items	
<i>Matters of fairness and accuracy</i>				
Unfair treatment of the complainant	7	(2%)	7	(3%)
Infringement of the complainant's privacy	1	(<1%)	1	(<1%)
Harm to individuals/organisations featured in programmes	14	(4%)	10	(4%)
Party political bias	7	(2%)	6	(2.5%)
Other bias	77	(21%)	40	(16.5%)
Factual inaccuracy	14	(4%)	14	(6%)
<i>Matters of taste and standards</i>				
Poor taste	68	(18.5%)	42	(17.5%)
Bad language	19	(5%)	14	(6%)
Sexual conduct	13	(3.5%)	8	(3.5%)
Violence	17	(4.5%)	10	(4%)
Racism	10	(3%)	8	(3.5%)
Sexism	-	-	-	-
Sensitivity and portrayal	38	(10.5%)	33	(13.5%)
Intrusiveness	9	(2.5%)	8	(3.5%)
Offence to religious feeling	12	(3.5%)	10	(4%)
Bad example	38	(10.5%)	16	(6.5%)
Standards of interviewing/presentation	6	(1.5%)	3	(1%)
Commercial concerns	3	(<1%)	3	(1%)
Other matters	10	(3%)	7	(3%)
Total	363		240	

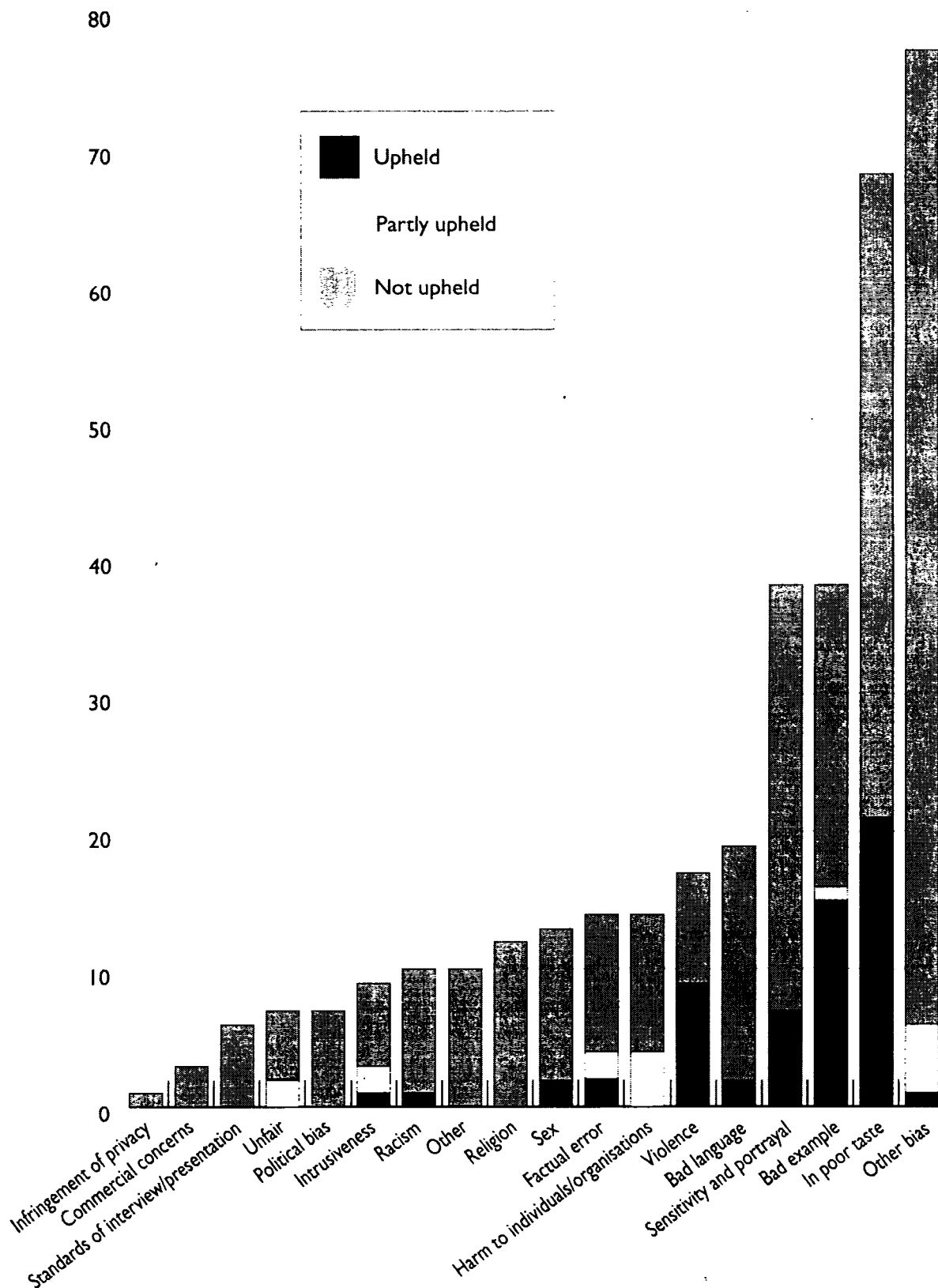
The number of complaints arising from different types of programme (classified by broad categories) was as follows:

Table 2
Complaint by programme type

News and current affairs	104	(28.5%)
Entertainment programmes	93	(25.5%)
Factual programmes	92	(25.5%)
Fiction and drama	29	(8%)
Religion	4	(1%)
Sport	2	(<1%)
Schools	1	(<1%)
Other	38	(10.5%)

In the period 1 January–31 March, 77 complaints were upheld (16 of them partly) – 21% of the total. Of the items investigated in the January–March quarter, complaints were upheld against 28 items (11.5% of the total). This report contains summaries of the findings in those cases.

Graph 1
Complaints upheld, partly upheld and not upheld by topic



Annual data

From 1 April 2003 to 31 March 2004 the Unit dealt with 1,640 complaints concerning 875 items (usually individual programmes, trailers, Ceefax entries or online entries, but in some instances a series as a whole). Topics of complaint were as follows:

Table 1
Topics of Complaint

	No. of complaints	No. of items
<i>Matters of fairness and accuracy</i>		
Unfair treatment of the complainant	26 (1.5%)	26 (3%)
Infringement of the complainant's privacy	5 (<1%)	5 (<1%)
Harm to individuals/organisations featured in programmes	40 (2.5%)	30 (3.5%)
Party political bias	21 (1.5%)	19 (2%)
Other bias	213 (13%)	142 (16%)
Factual inaccuracy	62 (4%)	52 (6%)
<i>Matters of taste and standards</i>		
Poor taste	436 (26.5%)	161 (18.5%)
Bad language	144 (9%)	66 (7.5%)
Sexual conduct	98 (6%)	47 (5.5%)
Violence	127 (7.5%)	55 (7%)
Racism	37 (2.5%)	28 (3%)
Sexism	3 (<1%)	2 (<1%)
Sensitivity and portrayal	140 (8.5%)	74 (8.5%)
Intrusiveness	89 (5.5%)	36 (4%)
Offence to religious feeling	31 (2%)	24 (2.5%)
Bad example	84 (5%)	50 (5.5%)
Standards of interviewing/presentation	46 (3%)	25 (3%)
Commercial concerns	16 (<1%)	14 (1.5%)
Other matters	22 (1.5%)	19 (2%)
Total	1640	875

The number of complaints arising from different types of programme (classified by broad categories) was as follows:

Table 2
Complaint by programme type

News and current affairs	433	(26.5%)
Entertainment programmes	391	(24%)
Factual programmes	296	(18%)
Fiction and drama	213	(13%)
Sport	27	(1.5%)
Religion	10	(<1%)
Arts	2	(<1%)
Schools	2	(<1%)
Other	266	(16%)

Summary of complaints upheld

This is a record of all cases where investigations were completed between 1 January and 31 March 2004, and where any aspect of the complaint was upheld. The extent to which the complaint was upheld is indicated in each summary. In all instances the complainant received a letter of appropriate acknowledgement or apology on behalf of the BBC.

Matters of fairness and accuracy

Unfair treatment of the complainant

Inside Out

BBC One (Yorkshire and Lincolnshire), 6 October 2003

The complaint

Solicitors complained on behalf of Wolski's Restaurant in Wakefield about a report on illegal salmon-fishing. The report said that the restaurant had been prosecuted "after fisheries officials found illegally caught salmon destined for its diners", which was wrong on four counts. First, it was not the restaurant which had been prosecuted, but its proprietor, Stephen Wolski, in his capacity as master of the fishing vessel *Elizabeth Anne*. Second, there was no suggestion during the prosecution that the fish were destined for Wolski's Restaurant. Third, the fish in question were not salmon but sea trout. Fourth, Mr Wolski had been legitimately fishing for sea bass, and had retained the sea trout he had also caught only because he was unsure of the law.

Finding

It was a mistake to say that the restaurant had been prosecuted, and that the fish in question were salmon (which, in turn, created an unfair association with the trade in illegally caught salmon which was the subject of the item). However, it seemed clear that, at the time in question, Mr Wolski had been engaged in fishing for the benefit of his restaurant (whose website advertises the fact that it has its own fishing boat). In the light of this, and the fact that the 17 illegally caught sea trout were found hidden around Mr Wolski's vessel in plastic bags, it was reasonable for the programme to infer that he intended them for use in his restaurant.

Further action

The programme makers offered to broadcast a correction of the two errors in the item when the series returned to the air.

Today

BBC Radio 4, 27 January 2004

The complaint

Mr Andrew Tyler of Animal Aid complained of unfairness and bias in coverage of the decision by Cambridge University to abandon plans for a primate research centre. Before recording an interview he had outlined his two key points, but these had been omitted and editing had further distorted his comments. In a live discussion which followed, a contributor who had supported the plans for the centre was allowed to make false assertions about the scientific merits of such research without challenge. The item had created an impression that his organisation, which is committed to the democratic process and to acting within the law, was involved in extremism and violence. And, as the programme makers had declined his suggestion that

they should interview a scientist who had opposed the plans (rather than himself), it was hardly fair for the presenter to challenge him, during the interview, on his lack of scientific credentials. Five listeners expressed similar criticisms on their own account, and a number of others wrote in support of Mr Tyler's complaint.

Finding

Clumsy editing created an apparent *non sequitur* at one point in Mr Tyler's contribution, but did not obscure the point he was making. One of his omitted points (about the appeal against John Prescott's decision to overrule the Planning Inspector's decision on the University's original application) was not directly relevant to the issues on which the item focused. The other (that the Planning Inspector had ruled "that the University had failed to demonstrate the efficacy of the primate model") could not have been included without considerable qualification or an opportunity for it to be challenged from another viewpoint. Having omitted it, however, the programme was unfair in allowing a later speaker to claim, without challenge, that the scientific arguments of the opponents of the plan had played no part in the Planning Inspector's decision. Not enough was done to dissociate Animal Aid from the illegal or violent actions described in the report which immediately preceded Mr Tyler's contribution. And, in view of what had passed between Mr Tyler and the programme makers, it was out of place for the presenter to comment on his lack of scientific credentials.

Further action

The programme apologised to Mr Tyler. It returned to the subject and allowed the scientist originally suggested by Mr Tyler to challenge an advocate of the use of animals in medical research. Editors and producers on the programme have been reminded of the need to ensure accuracy and fairness to contributors at all times, and communication procedures have been tightened.

Harm to individuals/organisations featured in programmes

PM

BBC Radio 4, 22 January 2004

BBC News (6pm)

BBC One, 22 January 2004

The complaint

Three listeners who are adoptive parents of Guatemalan children complained that an item based on a report from Guatemala gave the impression that such adoptions were illegal or discreditable. One also complained about a television news item based on the same report.

Finding

Although there are legitimate concerns about some Guatemalan adoptions, the report was wrong to say "there are no laws governing adoption" in Guatemala, and that there was "total lack of regulation". It also exaggerated the price that was likely to be paid for a street child.

Further action

The author of the original report has been spoken to about the accuracy of his research.

Other bias

Sara Cox

BBC Radio 1, 10 February 2004

The complaint

A listener complained that Sara Cox had endorsed the support for Senator Kerry's bid for the US presidency expressed by Chris Martin of Coldplay at the previous night's Grammy Awards ceremony.

Finding

In unscripted comments intended to express enthusiasm for a British success in the Grammy Awards, Sara Cox went beyond reporting Chris Martin's remarks and in effect endorsed them.

Further action

The management of Radio 1 reminded Sara Cox of the importance of maintaining due impartiality on controversial matters

Factual inaccuracy

Designing the Decades

BBC Two, 22 March 2003

The complaint

Mr Tom Karen, former managing director of Ogle Design Limited, complained that the programme wrongly credited Mr Alan Oakley, retired technical director of Raleigh, with the conception and design of the original Chopper bike, for which he and his company had been principally responsible.

Finding

Having discussed the matter with a number of people who worked for Raleigh or Ogle at the relevant time, as well as experts in design history, the Unit did not feel able to dismiss Mr Oakley's claim to have played a significant part in the genesis of the Chopper. However, the evidence suggested that the contribution of Mr Karen and Ogle was such that it too should have been acknowledged in the programme.

Further action

The Creative Director has discussed the matter with the programme team and reminded them of the need to acknowledge disputed historical claims to the ownership or origination of an idea or product.

Double Prejudice

BBC One, 6 August 2003

The complaint

A viewer complained that this generally good and balanced programme about the impact of asylum seekers on established black communities in the UK contained two incorrect statements – that the net economic benefit to the UK from asylum seekers was £2billion a year; and that, because the UK had an ageing population, it needed migrant workers. The first statement was presumably a reference to a Home Office study which estimated a net benefit of £2.5billion a year from “the migrant population in the UK” – but that category included high-earning American and EU citizens along with asylum seekers. The second statement (which, if true, would mean that China and India also needed migrant labour) was simply a *non sequitur*.

Finding

The Unit found no evidence which established that there was a net economic benefit to the UK from asylum seekers, and accepted that, although there were areas of the UK economy where the Government had identified a need for migrant workers because of skills shortages, there was no necessary connection between an ageing population and a need for migrant labour. The statements had been added to the script at the last minute, and without the normal process of editorial scrutiny.

Further action

The need to ensure that high editorial standards are maintained throughout all aspects of the production has been emphasised to the programme team.

BBC News (10pm)

BBC One, 12 November 2003

The complaint

In introducing a piece on the bombing of an Italian base in Iraq, the newsreader said the attack had been carried out by “those still loyal to Saddam Hussein”. A viewer complained that there was no basis for this statement.

Finding

In fact, the affiliations of those who carried out the attack were unknown (as the report itself went on to say).

Further action

Programme teams have been reminded of the need for accuracy in reporting the complex situation in Iraq.

Making History

BBC Radio 4, 25 November 2003

The complaint

The Chairman of the Barnes Wallis Memorial Trust complained that the programme was inaccurate in a number of respects, most significantly in crediting Sir Dennistoun Burney with the design of the R100 airship, when it had in fact been designed by Wallis.

Finding

Although the expert in the programme was well aware that Wallis had designed the R100, the phrasing of one of his comments would have given listeners the impression that the designer was Burney. Other than this, however, the Unit's investigation did not identify any mistakes of fact or misleading impressions in the programme.

Further action

The Commissioning Editor discussed the issues arising from the finding with the independent production company concerned, and stressed the need for clear and accurate expression.

Matters of taste and standards

Poor taste

Breakfast

BBC One, 9 November 2003

The complaint

Two viewers complained that an invitation to suggest names for the new baby of the Earl and Countess of Wessex had attracted inappropriate and hurtful messages which should not have been broadcast.

Finding

Most of the suggestions for names were serious, and those which were more light-hearted were innocuous. But the suggestion that the baby be named "Leech" and a subsequent message suggesting a connection between her premature birth and the controversy surrounding Prince Charles were inappropriate in such a context, and at a time when there was concern about the well-being of the baby.

Further action

The Editor of *Breakfast* reminded the programme team of the particular issues of taste which arise in relation to stories about the Royal Family and children.

Promotional trail for digital radio services

BBC One, various dates

The complaint

Eleven viewers complained that the trail (which featured a man economising on time by not visiting the lavatory and consequently clutching his groin) was unsuitable for family viewing.

Finding

This trail was one of a series in which people used comically unlikely time-saving expedients in order to make more time to listen to digital radio services. Its lavatorial humour, though not calculated to appeal to everyone, was unlikely to cause widespread offence outside family viewing time. On the occasions complained of, however, it had been placed inappropriately close to programmes likely to attract a family audience.

Further action

The schedulers have been instructed to be more vigilant when scheduling trails in future.

Best of the Worst

BBC Three, 20 December 2003

The complaint

Two viewers complained that a sequence in this programme of sporting "bloopers" included clips which went beyond the bounds of decency.

Finding

The programme, which had been targeted at younger adults watching BBC Three, brought together incidents that had occurred during live sport broadcasts, and the sequence in question was broadcast well after the watershed. Nevertheless, some of the clips (which featured male genitalia, urination and defecation) went beyond acceptable boundaries, partly because of what they showed and partly because of the way production techniques were used to enhance or focus attention on them.

Further action

The sequence was edited before the programme was rebroadcast.

60 Seconds

BBC Three, 23 December 2003

The complaint

Three viewers complained that a news item about the death of a man killed by a crocodile in Australia had been flippantly introduced with the words "Never smile at a crocodile".

Finding

The newsreader's quotation of this song title was inappropriate.

Further action

The Editor of *60 Seconds* reminded the programme team of the particular issues of taste which arise in relation to stories involving death.

Millennium: a Thousand Years of History

BBC Two, December 2003

The complaint

Three viewers complained that this programme contained disturbing archive footage of 20th-century atrocities which was inappropriate for the time of day.

Finding

This repeat of the *Millennium* series was scheduled at 9am on weekdays during the Christmas holiday period. As this was the point when children's programmes ended on BBC Two and began on BBC One, the number of children who stayed with BBC Two was likely to be small, and the schedulers judged that the series would be in keeping with the expectations of the BBC Two audience at that time. However, they were not aware that the final programme contained particularly graphic and disturbing archive footage which was unsuitable for transmission at that time of the day.

Further action

The BBC now has a new process in place, which was not operating fully at the time the scheduling decision about *Millennium* was made, for ensuring that programmes are suitable for their transmission times.

Bad language

The Official Chart Show with Wes

BBC Radio 1, 16 November 2003

The complaint

Two listeners, both of whom were listening with young children, complained about the appearance of the f-word in a song.

The finding

An unedited promotional copy of the song was played in error, without the usual checks being made by a member of the production team, at a time when Radio 1 was in the process of moving over to a new play-out system based on hard disk rather than CD.

Future action

More rigour will be exercised in checking tracks for suitability.

Sexual conduct

Sex Empires: The New Queens of Porn

BBC Two, 2 November 2003

The complaint

Two viewers complained that the programme, broadcast just after the 9pm watershed, contained material which was excessively explicit.

Finding

The programme was the last of three documentaries on the recent history of pornography publishing, and the inclusion of material which illustrated its topic would certainly have been justified up to a point. However, some of the material with which the programme began was more explicit than had been included in the previous programmes in the series, and than was justifiable so soon after the watershed.

Further action

The programme in its present form will not be repeated in a placing so close to the watershed. The Executive Producer reminded the programme team of the need to avoid excessively graphic sexual images and references soon after the watershed.

Violence

Breakfast

BBC One, 2 November 2003

The complaint

A viewer complained of gratuitous scenes of violence in a news report.

Finding

The report was about an incident in the US in which a man had tried to shoot and kill his lawyer. It was illustrated by footage which showed the lawyer attempting, not always successfully, to dodge bullets fired at short range by his client. Although the incident was filmed from some distance, with no blood or injuries visible, and although the narrative of the report reassured viewers that the lawyer was recovering in hospital, these were potentially distressing pictures whose inclusion in the item could only have been justified on the grounds that they served a public service purpose of a kind which was not apparent in this instance.

Further action

The Editor of *Breakfast* reminded the programme team of the BBC guidelines on the use of distressing or violent images, and stressed the importance of observing them.

Trail for Crimewatch

BBC One, 20 November 2003

The complaint

A viewer complained that her young daughter had been distressed by this trail's graphic reconstructions of the shooting of a small girl and a woman being run over after her handbag had been snatched.

Finding

Though pre-watershed trails for programmes broadcast after the watershed should give viewers a proper indication of what to expect, this one went further than was necessary to do so, and than was appropriate for its time of transmission.

Further action

The Executive Producer of *Crimewatch* undertook to ensure that the programme team was more sensitive in future to the expectations of the pre-watershed audience.

EastEnders

BBC One, 11 December 2003

The complaint

Six viewers complained that this episode was unsuitable for family viewing in its pre-watershed placing. A seventh viewer complained in similar terms about its transmission as part of the omnibus edition on 14 December.

Finding

The episode consisted mainly of an intense interaction between Little Mo (in the immediate aftermath of her rape) and Kate (who responded with her own childhood memory of her mother being raped). Previous experience suggests that the theme of rape is one which *EastEnders* can deal with in a way which is acceptable to its large mixed audience. On this occasion, however, because it was explored so much in terms of the intimate feelings associated with it and their consequences for adult relationships, the overall tone was of adult drama – reinforced in its emotional impact by the quality of the writing and acting. To that extent, it went beyond what was appropriate for both its pre-watershed placings.

Further action

Independently of the Unit's investigation, the Controller of Continuing Drama Series discussed the issues raised by the episode with the Controller of Editorial Policy and made provision for better communication and pre-transmission discussion between Editorial Policy, the programme team and the Controller of BBC One.

Racism

Only Fools and Horses

BBC One, 18 October 2003

The complaint

A viewer objected to the use of the term "Paki" by a character in this classic comedy.

The finding

The term was not used with any offensive intention, and its use reflected the way in which the character might well have spoken at the time the programme was first broadcast. However, research shows that its perceived offensiveness has increased significantly over the intervening years, and, in the absence of a particular contextual justification, its use in programmes is no longer acceptable.

Further action

In future repeats the word will be obscured or edited out.

Sensitivity and portrayal

Breakfast

BBC One, 27 November 2003

The complaint

A viewer complained that one of the presenters used a term which was offensive to Welsh people.

Finding

The complaint arose from an exchange between the presenter and a sports reporter which, though not entirely audible, included the use of the word "welsh" in the sense of failing to pay up on a bet. While the

etymology of "welsh" in this sense is obscure, and may have no connection with the natives of Wales, some Welsh people understandably find it offensive, and the BBC does not regard it as part of the language of reporting.

Further action

The Editor of *Breakfast* explained the BBC's policy on the matter to the programme team, and stressed the need for alertness to colloquial terms which may be offensive to particular groups.

Trail for Country Women

BBC Two, 15 December 2003

The complaint

A viewer complained that a reference to schizophrenia in this trail was hurtful to those suffering from the condition and their carers.

Finding

The trail featured a spoof country and western singer, and the reference to schizophrenia occurred in what was intended as a jocular parody of a country and western song title. Its use in this context was insensitive.

Further action

Independently of the Unit's inquiries, those responsible for the trail had recognised that, for some, the reference was both upsetting and offensive and had already offered apologies to viewers who had complained.

Johnny Vaughan's Fighting Talk

BBC Radio Five Live, 20 December 2003

The complaint

A listener objected to disparaging references to people with tapies (club foot) playing football. They had distressed his eight-year-old son, who was recovering from his fourth operation for the condition.

Finding

The comments, by a guest on the programme, were jocularly intended rather than disparaging, but they were well beyond the bounds of acceptability.

Further action

The Commissioning Editor for the programme reminded the production team of the need for greater care when touching on topics likely to be particularly sensitive for some among the audience.

Only Fools and Horses

BBC One, 25 December 2003

The complaint

Four viewers complained about the use of the word "mong".

Finding

The word was intended as an abbreviation of "mongrel", and current dictionaries suggest that this sense is now the primary one. The programme makers were unaware, however, that the word had another sense as a pejorative reference to Down's syndrome. Its use in this context, though innocently intended, would have appeared offensive to those who understood it in the second sense.

Further action

The word will be edited out before any rebroadcast, and the programme team have been made aware of its sensitivity.

Intrusiveness

The Politics Show

BBC One (North East), 19 October 2003

The complaint

The Trustee Board of the Roman Catholic Diocese of Middlesbrough complained that a report on a dispute over the amalgamation of two schools had included shots of children at one of the schools which had been taken without parental consent and despite the refusal of the head teacher to allow filming within the school grounds.

Finding

As the filming took place at the invitation of a group of parents, and as no parent expressed concern at the time, the programme makers took the view that the pictures in question (which showed children leaving the school and were shot from outside the school gate) were not such as to require specific parental consent. While the relevant BBC guidelines could be interpreted in that sense, the Unit took the view that the level of concern about child protection is now such that it was a mistake to have broadcast pictures which linked recognisable individual children with a particular school without the explicit consent of their parents or the school authorities.

Further action

The Head of Regional and Local Programmes discussed the issues arising from the finding with the programme team, and stressed the need for particular care when filming involved young children.

BBC News (10pm)

BBC One, 13 January 2004

The complaint

Two viewers complained that an item on the suicide of Harold Shipman, which included footage of his son's reaction as he was approached by reporters, was intrusive.

Finding

The suicide involved matters of legitimate public interest, and it was reasonable for media organisations to approach the family for comment. However, once it had become apparent that the family did not wish to comment, the footage in question served no public interest.

Further action

Programme Editors were reminded of the need to consider issues of intrusiveness when reporting on the deaths of individuals in high-profile cases.

Bad example

Top Gear

BBC Two, 2 November 2003

The complaint

A viewer complained that an exchange in which Jeremy Clarkson "incited people to break the law by hiding a mobile phone while driving" was grossly irresponsible.

Finding

The exchange arose from the change in the law on using hand-held mobile phones while driving, which was about to come into effect. Taken by itself, Jeremy Clarkson's impression of a motorist cutting short a call because he had spotted a police car was no more than a humorous indication of how at least some drivers would be likely to respond to the legislation. However, in a context where the need for the new law had already been called into question, it added to the effect of endorsing behaviour which was shortly to become illegal.

Further action

The Executive Producer reminded the programme's production team of the sensitivity of the issue, and they have agreed to take more care in future.

Trail for Radio 4 Comedy

BBC One, 24 January 2004

The complaint

Fourteen viewers complained that this trail, which featured the comedian Johnny Vegas shutting himself in a fridge, could prompt copycat actions and should not have been shown at times when children might be viewing.

Finding

The trail was not shown close to children's programmes, but there were several occasions when it was shown close to programmes which significant numbers of children would have been watching, and this was an error of judgement.

Further action

When disquiet among parents became apparent, and independently of the Unit's investigation, the trail was confined to post-watershed placings.

The scope and work of the Unit

The Unit deals with letters of complaint which give reason to believe that something broadcast by the BBC's licence fee-funded services may have fallen seriously short of the standards set out in the BBC Producers' Guidelines. Complaints about other matters, such as policy, changes to the published schedule, technical standards or questions of personal preference, are forwarded to the appropriate areas of the BBC for attention.

The Unit is commissioned to investigate complaints impartially and to recommend appropriate redress. Generally this involves viewing or listening to a recording of the material and pursuing the complainants' points with the programme makers and editorial executives directly responsible.

Complaints should be sent to:

Head of Programme Complaints
BBC Media Centre
Media Village
201 Wood Lane
London W12 7TQ

or made through the BBC website at:

www.bbc.co.uk/info/contactus/serious_form.shtml

Standards of service

The Unit's target is to deal with most complaints within 20 working days of receiving them. A target of 35 days applies to a minority of cases (6% in this quarter) which require longer or more complex investigation. During the period 1 January–31 March 2004, 28% of replies were sent within their target time.

This bulletin is also available on the BBC website at www.bbc.co.uk/info.

For further copies, please write to the Head of Programme Complaints at the above address.