

Anja Bundschuh

Fernsehen und Jugendschutz in Europa

Eine Politikfeldanalyse zum Verhältnis von staatlicher
Regulierung und Selbstkontrolle



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	12
Vorwort	13
KAPITEL I - EINLEITUNG	15
1. Motivation	15
2. Untersuchungszusammenhang	16
3. Fragestellung und Methode der Arbeit	19
KAPITEL II - THEORETISCHE GRUNDLAGEN DER REGULATIVEN POLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION IM BEREICH FERNSEHEN	23
1. Die europäische Integration	23
1.1 Die Integration als Gegenstand politischer Theorie	24
1.2 Die Europäische Integration zwischen Funktionalität und Föderalität	28
1.3 Folgerungen für den Einsatz regulativer Maßnahmen im Bereich Fernsehen	31
2. Politik durch Recht	31
2.1 Regulierung: ein Definitionsversuch	32
2.2 Theorie der Regulierung	33
2.3 Ursprung und Bedeutung von Regulierung im ländervergleichenden Kontext	35
2.4 Die Verwendung des Begriffs „Regulierung“	38
2.5 Der Begriff „Steuerung“	39
2.6 Allgemeine Grenzen regulativer Politik	42
3. Problem der Evaluation der Implementation von regulativen Gesetzesprogrammen	43

3.1	Der Forschungsansatz der Implementation.	44
3.2	Der Gegenstandsbereich der Implementationsforschung.	45
3.2.1	Programme.	48
3.2.2	Implementationsträger.	49
3.2.3	Normadressaten.	50
3.2.4	Die Dynamik des Policy-Prozesses.	50
3.3	Probleme der regulativen Politik in einem gestuften System_____	51
3.3.1	Zur Frage der Staatlichkeit der Europäischen Union.	52
3.3.2	Politikverflechtung.	55
3.3.3	Kontrollmechanismen.	56
3.3.4	Das Prinzip der regulativen Konkurrenz.	58
3.3.5	Regulative Netzwerke.	59
3.3.6	Symbolische Gesetzgebung.	59
3.4	Zwischenergebnis.	61
4.	Probleme regulativer Politik in der EU im Bereich der Beschränkung von Gewalt und Pornographie in Fernsehprogrammen.	62
4.1	Der Ansatz regulativer Maßnahmen.	62
4.2	Grenzen regulativer Politik.	64
4.3	Zwischenergebnis.	66
	KAPITEL III - FERSEHEN ALS GEGENSTAND SUPRANATIONALER ORDNUNGSPOLITIK	67
1.	Rahmenbedingungen einer supranationalen Ordnungspolitik im Bereich Fernsehen.	67
1.1	Strukturen der Entwicklung.	67
1.2	Europäische Rahmenbedingungen.	69
2.	Ausprägungen der dualen Systeme innerhalb der EU.	73
2.1	Die Kernländer.	74
2.2	Die nördliche Peripherie.	79

2.3	Die südliche Peripherie	82
2.4	Skandinavien	83
2.5	Luxemburg in Sonderstellung	85
2.6	Zusammenfassung	85
3.	Die Ordnungspolitik der EU im Bereich Fernsehen	86
3.1	Begriffsdefinition	86
3.2	Die Phasen der Ordnungspolitik der EU im Bereich Fernsehen: Markt contra Kultur.	89
3.2.1	Die Definition von Rundfunk als Dienstleistung durch den Europäischen Gerichtshof (Phase 1).	90
3.2.2	Fernsehen als identitätsstiftendes Instrument (Phase 2).	91
3.2.3	Die Erschaffung eines gemeinsamen Marktes auf dem Gebiet des Kabel- und Satellitenfernsehens (Phase 3).	92
3.2.4	Die Einbindung des Bereichs Fernsehen in ein globales Konzept (Phase 4).	94
3.2.5	Die Revision der Fernsehrichtlinie (Phase 5).	96
3.3	Zwischenergebnis.	97
KAPITEL IV - DIE BESCHRÄNKUNG VON EXZESSIVER GEWALT UND PORNOGRAPHIE ALS GEGENSTAND EINER EVALUATION		99
1.	Die Darstellung von Gewalt und Pornographie als Thema öffentlicher Diskussion.	99
2.	Die Darstellung von Gewalt und Sexualität im Fernsehen	102
2.1	Gewalt	102
2.1.1	Formen von Gewalt	102
2.1.2	Das Gewaltverständnis	103
2.1.3	Die Wirkungen von Gewalt im Fernsehen.	106
2.2	Sexualität	111
2.2.1	Formen von Sexualität im Fernsehen	111
2.2.2	Das Verständnis von Sexualität	112

2.2.3	Die Wirkungen der Darstellung von Sexualität im Fernsehen ...	113
2.3	Zwischenergebnis	115
3.	Folgerungen für die Evaluation	116
3.1	Arten der Beschränkung	116
3.2	Die Kontrolle der Beschränkung	118
3.3	Untersuchungskonzept	119
3.4	Methode	121
3.5	Untersuchungshypothese	121
KAPITEL V - DAS PROGRAMM ZUR BESCHRÄNKUNG DER DARSTELLUNG EXZESSIVER GEWALT UND PORNOGRAPHIE IM FERNSEHEN		123
1.	Die Situation in den Mitgliedstaaten vor Verabschiedung der Fernsehrichtlinie	123
2.	Jugendschutz in der Fernsehrichtlinie - der Policy-Zyklus.	125
2.1	Politikdefinition	126
2.2	Agenda-Gestaltung	127
2.2.1	Zum Inhalt einer möglichen Initiative der Kommission.	127
2.2.2	Reaktionen auf die Kommissionsüberlegungen.	130
2.3	Politikformulierung	131
2.3.1	Die Positionen der Mitgliedstaaten	131
2.3.2	Die Position des Europäischen Parlaments	132
2.3.3	Die Positionen der Rundfunk Veranstalter.....	133
2.3.4	Der zweite Richtlinienvorschlag	134
2.4	Politikneuformulierung	135
3.	Struktur des Programms	137
4.	Die nationalen Programme zur Beschränkung der Darstellung von exzessiver Gewalt und Pornographie im Fernsehen.	139
4.1	Das abgestufte Normensystem	139
4.2	Die Verfassungsebene	142

4.3	Die allgemeingesetzliche Ebene . . . . .	.146
4.4	Spezialgesetz: Rundfunkrecht . . . . .	.147
4.4.1	Umsetzung der Fernsehrichtlinie im engen Sinn . . . . .	.148
4.4.1.1	Sendeverbote . . . . .	.148
4.4.1.2	Sendebeschränkungen . . . . .	.149
4.4.1.3	„Wahl der Sendezeit“ . . . . .	.150
4.4.1.4	„Technische Hilfsmittel“ . . . . .	.151
4.4.2	Ergänzende Bestimmungen im weiten Sinne . . . . .	.152
4.4.2.1	Menschenwürde und öffentliche Ordnung . . . . .	.152
4.4.2.2	„Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ . . . . .	.153
4.4.2.3	Jugendschutzbeauftragter . . . . .	.154
4.4.2.4	Trailer . . . . .	.154
4.4.3	Gesetze über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk . . . . .	.155
4.4.4	Quasi-gesetzliche Bestimmungen . . . . .	.155
5.	Zwischenergebnis . . . . .	.156

KAPITEL VI - DIE KONTROLLE DER DARSTELLUNG
VON EXZESSIVER GEWALT UND PORNOGRAPHIE
IM FERNSEHEN IN EUROPA

159

1.	Das Verhältnis von Normen- und Kontrollsystem . . . . .	.159
2.	Die Polarisierung nationaler Mechanismen zur Beschränkung der Darstellung exzessiver Gewalt und Pornographie . . . . .	.161
2.1	Die institutionellen Strukturen der Rundfunkaufsicht . . . . .	.161
2.2	Die Ausprägung institutioneller Aufsichtsstrukturen . . . . .	.166
2.2.1	Die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden . . . . .	.166
2.2.2	Die untergesetzliche Ebene . . . . .	.167
2.2.3	Die Normadressaten . . . . .	.170
2.2.4	Kontrollmöglichkeiten . . . . .	.171
2.2.5	Die Broadcasting Standards Commission (BSC) . . . . .	.172

2.2.6	Exkurs: Reality-TV.	173
2.3	Formen von Selbstverantwortlichkeit beziehungsweise -kontrolle der Rundfunkveranstalter.	174
2.3.1	Selbstkontrolle öffentlich-rechtlicher Veranstalter.	175
2.3.2	Die Selbstverantwortlichkeit öffentlich-rechtlicher Veranstalter ..	176
2.3.3	Selbstkontrolle privater Anbieter.	179
2.3.4	Selbstverantwortung privater Anbieter.	180
2.3.5	Externe Instanzen zur Behandlung von Beschwerden.	182
2.4	Sonstige Formen der Rundfunkaufsicht	183
2.5	Zwischenergebnis	184
3.	Felder der Verantwortlichkeit	186
3.1	Die Verwendung von Klassifikationen durch Institutionen der Filmklassifikation und Fernseh Veranstalter.....	187
3.1.1	Die Klassifikation audiovisuellen Materials.	187
3.1.2	Die Klassifikation von Fernsehmaterial.	192
3.2	Ausstrahlung klassifizierter Filme.	193
3.3	Kontrollpraxis der Aufsichtsinstanzen.	195
3.3.1	Personelle Ausstattung	196
3.3.2	Aufsichtsmechanismus.	197
3.3.3	Forschung und Veröffentlichungen	199
3.4	Initiativen der Veranstalter.	200
3.4.1	Kennzeichnung von Sendungen.	200
3.4.2	Technische Hilfsmittel	201
4.	Konfliktfälle des internationalen Programmaustauschs.	202
5.	Zwischenergebnis.	204
	KAPITEL VII - ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	209
1.	Das Programm und seine Implementation - der Soll-Ist-Vergleich	210
1.1	Die Zielverschiebung im Mehrebenensystem	210

1.2	Die Umsetzung des supranationalen Programms.	212
2.	Ansatzpunkte für die Gestaltung der europaweiten Harmonisierung zur Beschränkung der Darstellung exzessiver Gewalt und Pornographie im Fernsehen.	217
2.1	Ansatzpunkte aus der eigenen Untersuchung.	217
2.2	Initiativen des Europarats.	218
2.3	Initiativen für eine Zusammenarbeit in Europa.	219
2.3.1	Informationsaustausch zwischen Rundfunkaufsichtsbehörden in Europa.	219
2.3.2	Informationsaustausch zwischen Institutionen der Filmklassifikation in Europa.	220
2.4	Anregungen aus den USA.	221
2.4.1	Rechtliche Situation.	221
2.4.2	Industrielle Selbstregulierung.	222
2.4.3	Die Initiative <i>Mediascope</i>	225
3.	Überlegungen zur Gestaltung eines Netzwerks.	226
3.1	Die strukturellen Rahmenbedingungen.	227
3.2	Die inhaltlichen Rahmenbedingungen.	230
3.3	Ansatzpunkte für die Organisation eines Netzwerks.	230
3.3.1	Stufe 1.	232
3.3.2	Stufen 2 und 3.	234
4.	Theoretische Abschlußbemerkungen.	235
	Epilog.	239
	Literaturverzeichnis.	245
	Anhang.	263