

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 Rundfunkveranstalter	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 Fernsehveranstalter	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