

Patrick Donges



2002 U 4646

Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können

*Eine theoretische und komparative
Analyse der politischen Steuerung
des Rundfunks*

Westdeutscher Verlag

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1 Einleitung: Die neue alte Frage nach der Steuerung des Rundfunks	17
1.1 Problemstellung: Sollen, Wollen und Können in der Rundfunkpolitik	17
1.2 Fragestellung, Zielsetzung und Vorgehensweise	20
1.3 Aufbau der Untersuchung	22
2 Rundfunk- und Medienpolitik als Gegenstand der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft	25
2.1 Abgrenzung von Medien- und Kommunikationspolitik	25
2.2 Ansätze zur Definition von Medienpolitik	28
2.2.1 Medienpolitik als staatliche Maßnahme	28
2.2.2 Medienpolitik als Handlungssystem und Policy-Netzwerk	30
2.2.3 Medienpolitik als konvergentes Politikfeld	33
2.3 Ordnungsmodelle der Medien- und Rundfunkpolitik	35
2.4 Zwischenfazit: Rundfunkpolitik als dynamisches Handlungssystem	39
3 Rundfunk als System? Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf den Systembegriff	41
3.1 Der Begriff der funktionalen Differenzierung	42
3.1.1 Funktionale Differenzierung in systemtheoretischer Perspektive	43
3.1.2 Funktionale Differenzierung in akteurtheoretischer Perspektive	44
3.2 Der Begriff des funktionalen Teilsystems	46
3.2.1 Funktionale Teilsysteme in systemtheoretischer Perspektive	46

3.2.2 Funktionale Teilsysteme in	
akteurtheoretischer Perspektive.....	48
3.2.2.1 Kognitive und strukturelle Dimensionen	
funktionaler Teilsysteme	48
3.2.2.2 Das Verhältnis von System und Akteur	52
3.3 „Rundfunk als System“ in systemtheoretischer Perspektive.....	57
3.4 Zwischenfazit: Begründung der Wahl eines	
akteurtheoretischen Ansatzes.....	62
4 Sozialwissenschaftliche Theorien der Steuerung und Regulierung.....	65
4.1 Steuerungstheorien.....	66
4.1.1 Systemtheoretische Zugänge.....	67
4.1.1.1 Steuerung als Differenzminderung.....	67
4.1.1.2 Steuerung durch strukturelle Kopplung.....	68
4.1.1.3 Steuerung durch Anleitung zur Selbst- und	
Kontextsteuerung.....	70
4.1.2 Interpenetrationstheoretische Zugänge.....	73
4.1.3 Akteurtheoretische Zugänge.....	77
4.1.3.1 Steuerung als doppelt indirektes zielorientiertes	
Handeln	78
4.1.3.2 Steuerung in Netzwerken und	
Verhandlungssystemen.....	80
4.1.3.3 Steuerung in intermediären Systemen	89
4.2 Regulierungstheorien	91
4.2.1 Bedeutungen des Begriffs der Regulierung.....	91
4.2.2 Ansätze zur Erklärung von Regulierung	99
4.2.2.1 Interessenorientierte Ansätze.....	100
4.2.2.2 Institutionenorientierte Ansätze.....	103
4.2.2.3 Ideenorientierte Ansätze.....	104
4.3 Zwischenfazit: Politische Steuerung in einer	
funktional differenzierten Gesellschaft.....	106
5 Rundfunk als Gegenstand politischer Steuerung –	
 das Analysemodell.....	111
5.1 Der Rundfunk als Teilsystem der Publizistik.....	112
5.2 Ausdifferenzierung des Teilsystems Rundfunk	116
5.2.1 Phasen der Ausdifferenzierung.....	116
5.2.2 Grad der Ausdifferenzierung des Teilsystems Rundfunk.....	118
5.2.2.1 Exklusivität.....	118
5.2.2.2 Inklusivität.....	121
5.2.2.3 Existenz von teilsystemspezifischen Akteuren.....	121

5.3	Akteur-Struktur-Dynamiken im Rundfunksystem.....	123
5.3.1	Teilsystemische Orientierungshorizonte	124
5.3.2	Institutionelle Ordnungen.....	125
5.3.3	Akteurkonstellationen	128
5.4	Beziehungen des Rundfunksystems zu anderen Systemen	130
5.5	Differenzierung des Steuerungsbegriffs.....	133
5.5.1	Steuerungsziele.....	134
5.5.2	Steuerungsakteure	136
5.5.3	Steuerungsobjekte	138
5.5.4	Koordinationsmodi	139
5.5.4.1	Hierarchie	140
5.5.4.2	Markt	141
5.5.4.3	Verhandlung.....	142
5.5.4.4	Solidarität	142
5.5.4.5	Professionalität	143
5.5.4.6	Polyarchie.....	144
5.5.4.7	Selbstorganisation	144
5.5.5	Steuerungsmedien	145
5.5.5.1	Macht/Recht	145
5.5.5.2	Geld.....	146
5.5.5.3	Information/Wissen	146
5.5.6	Steuerungsformen.....	147
5.5.7	Steuerungsprogramme.....	148
5.6	Zwischenfazit: Konsequenzen aus dem Analysemodell für die politische Steuerung des Rundfunks.....	150
6	Begründungen einer politischen Steuerung des Rundfunks	155
6.1	(Medien-)Ökonomische Problemfelder: Rundfunk und Märkte	156
6.1.1	Marktbeziehungen des Rundfunksystems	156
6.1.2	Ökonomisierung und Kommerzialisierung des Rundfunksystems	159
6.1.3	Rundfunkkonzentration.....	163
6.1.4	Konsequenzen für die politische Steuerung des Rundfunks... 167	
6.2	Technische Problemfelder: Digitalisierung und Konvergenz des Rundfunksystems	171
6.2.1	Dimensionen der Konvergenz	171
6.2.2	Konsequenzen für die politische Steuerung des Rundfunks.....	174
6.3	Politikwissenschaftliche Problemfelder: Wandel des Staatsverständnisses.....	177
6.3.1	Das Leitbild des Steuerungsstaates.....	177
6.3.2	Konsequenzen für die politische Steuerung des Rundfunks... 180	

6.4	Publizistikwissenschaftliche Problemfelder:	
	Sicherung von Publizistik	181
6.4.1	Relevanz von Publizistik im Rundfunk	181
6.4.2	Konsequenzen für die politische Steuerung des Rundfunks... ..	182
7	Formen der politischer Steuerung des Rundfunks – eine komparative Analyse.....	187
7.1	Vorgehensweise und Methodik der empirischen Untersuchung	187
7.1.1	Anlage des Vergleichs	187
7.1.2	Länderauswahl.....	190
7.2	Steuerungsakteure	193
7.2.1	Steuerungsakteure auf supranationaler Ebene	194
7.2.2	Steuerungsakteure auf nationaler Ebene.....	198
7.2.2.1	Regierungen und Ministerien	198
7.2.2.2	Regulierungsbehörden.....	200
7.2.2.2.1	Verwaltungsebene	201
7.2.2.2.2	Zuständigkeit für Radio und Fernsehen	203
7.2.2.2.3	Zuständigkeit für öffentlichen und privaten Rundfunk.....	204
7.2.2.2.4	Zuständigkeit für Rundfunk und Telekommunikation	205
7.2.2.2.5	Einsetzung der Behördenleitung	207
7.2.2.3	Beschwerdeinstanzen außerhalb der Regulierungsbehörden.....	208
7.2.2.4	Aufgabenspezifische Steuerungsakteure	211
7.3	Steuerungsmedien	213
7.3.1	Recht.....	213
7.3.2	Geld	220
7.3.2.1	Finanzierung des öffentlichen Rundfunks.....	220
7.3.2.2	Förderprogramme für die audiovisuelle Industrie	226
7.3.3	Information/Wissen	228
7.4	Steuerungsobjekte	232
7.4.1	Akteure des Rundfunksystems als Steuerungsobjekte	232
7.4.1.1	Das Programm als Leistung von Akteuren.....	232
7.4.1.1.1	Definition allgemeiner Programmziele	232
7.4.1.1.2	Festlegung von Programmquoten.....	233
7.4.1.2	Organisationsstrukturen innerhalb von Rundfunkunternehmen	236
7.4.2	Strukturen und Prozesse zwischen Akteuren als Steuerungsobjekte	240

7.4.2.1	Beziehungen von Akteuren aus Politik und Rundfunksystem.....	240
7.4.2.1.1	Hierarchische Beziehungen.....	240
7.4.2.1.2	Marktförmige Beziehungen	241
7.4.2.1.3	Formen der Selbstorganisation und regulierten Selbstregelung.....	242
7.4.2.2	Beziehungen von Akteuren aus Ökonomie und Rundfunksystem.....	246
7.4.2.2.1	Hierarchische Werberegulierungen.....	247
7.4.2.2.2	Formen der Selbstorganisation im Werbebereich	250
7.4.2.3	Beziehungen von Akteuren des Rundfunksystems zu gesellschaftlichen Gruppen	252
7.4.2.3.1	Einbezug gesellschaftlicher Gruppen durch öffentliche Konsultationen	252
7.4.2.3.2	Transparenzvorschriften.....	256
7.4.2.4	Beziehungen von Akteuren innerhalb des Rundfunksystems	258
7.4.2.4.1	Verhältnis von öffentlichem und privatem Rundfunk.....	258
7.4.2.4.2	Maßnahmen gegen Rundfunkkonzentration.....	260
7.5	Zwischenfazit: Bildung von Ländergruppen.....	266

8	Schlussbetrachtung: Ergebnis- und Prozesssteuerung in der Rundfunkpolitik	273
8.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	273
8.2	Weiterführende Schlussfolgerungen	280
8.2.1	Schlussfolgerungen für die Theorie des Rundfunks als System.....	280
8.2.2	Schlussfolgerungen für die Theorie politischer Steuerung.....	282
8.2.3	Schlussfolgerungen für die rundfunkpolitische Praxis	283
	Literaturverzeichnis	289