

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	13
1. Thema und Aufbau.....	15
1.1. Hintergrund und Motivation	15
1.2. Untersuchungszusammenhang.....	16
1.2.1. Die Landesmedienanstalten und ihre Aufgaben.....	16
1.2.2. Problematisierung der Aufgabe der Programmaufsicht.....	18
1.3. Fragestellung, Aufbau und Methode der Arbeit.....	20
1.3.1. Fragestellung.....	20
1.3.2. Aufbau der Arbeit.....	21
1.3.3. Methodisches Vorgehen bei der empirischen Untersuchung.....	23
2. Steuerung des privaten Rundfunks.....	24
2.1. Allgemeine Steuerungsprobleme in der modernen Gesellschaft.....	24
2.1.1. Gesellschaftliche Differenzierung	26
2.1.2. Wertepluralität.....	28
2.1.3. Folgerungen für Steuerungsbemühungen im privaten Rundfunkbereich	30
2.2. Probleme der Implementation von regulativen Gesetzesprogrammen.....	31
2.2.1. Der Implementationsansatz.....	31
2.2.2. Der Implementationsprozeß.....	32
2.2.2.1. Gesetzestypen.....	34
2.2.2.2. Implementationsträger	35
2.2.2.3. Normadressaten	36
2.2.3. Bedeutung des Implementationsträgers bei der Anwendung von regulativen Gesetzesprogrammen	36
2.2.4. Exkurs: Erfahrungen aus dem Bereich Umweltschutz.....	37
2.2.5. Folgerungen für das Verhalten der Implementationsträger im Rundfunkbereich.....	39

2.3.	Kontrolle als Form von Steuerung.....	40
2.3.1.	Analyse des Kontrollbegriffs.....	40
2.3.1.1.	Der Kontrollbegriff in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen	41
2.3.1.2.	Ursprung und Strukturelemente des Begriffs Kontrolle.....	44
2.3.1.3.	Zusammenfassung: Beschreibung des Rundfunkkontrollbegriffs.....	46
2.3.2.	Voraussetzung für Kontrolle: Ein Leitbild.....	47
2.3.3.	Folgerungen für die Aufsicht über Programminhalte.....	48
2.4.	Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	49
3.	Programmaufsicht aus historischer und rechtlicher Sicht	51
3.1.	Bedeutung von Rundfunkleitbildern für Programmaufsicht.....	51
3.1.1.	Geschichte der Programmaufsicht	52
3.1.1.1.	Die Anfänge der Aufsicht.....	52
3.1.1.2.	Veränderung von Aufsichtszielen.....	55
3.1.1.3.	Veränderung von Aufsichtsstrukturen	57
3.1.2.	Probleme der Aufsichtspraxis.....	60
3.1.2.1.	Die Arbeit der Aufsichtsinstanzen im "Weimarer Rundfunk"	60
3.1.2.2.	Die Tätigkeiten der Rundfunkräte im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	64
3.1.3.	Ergebnis: Rundfunkleitbilder prägen Aufsichtskonzepte	66
3.2.	Das Aufsichtskonzept für private Rundfunkprogramme	68
3.2.1.	Rechtliche Ausgangsbedingungen	69
3.2.1.1.	Die Auslegung der Rundfunkfreiheit.....	69
3.2.1.2.	Die relevanten Urteile des Bundesverfassungsgerichts.....	71
3.2.2.	Das Konzept der Programmaufsicht.....	73
3.2.2.1.	Programmauftrag der privaten Veranstalter.....	73
3.2.2.2.	Aufsichtsinhalte und -ziele	75
3.2.2.3.	Aufsichtsinstrumente und -maßnahmen.....	78
3.2.3.	Ergebnis: Aufsichtskonzept für privaten Rundfunk birgt Probleme	79
3.3.	Zusammenfassung der Ergebnisse	81

4.	Ansatz für die eigene Untersuchung.....	82
4.1.	Die Rolle der Behörden als Implementationsträger.....	82
4.2.	Untersuchung der Aufsichtspraxis der Landesmedien- anstalten.....	84
4.2.1.	Forschungsperspektive	84
4.2.2.	Untersuchungskonzept.....	85
4.2.3.	Eingrenzung der Fragestellung für die empirische Unter- suchung.....	86
5.	Untersuchung der Programmaufsichtspraxis der Landesmedienanstalten in den Bereichen Jugend- schutz und Werbung.....	88
5.1.	Ziel und Aufbau der Untersuchung.....	88
5.1.1.	Bisherige Untersuchungen zur Programmaufsicht.....	88
5.1.2.	Untersuchungsaufbau	90
5.2.	Untersuchung der Organisationsstrukturen der Landesmedien- anstalten.....	92
5.2.1.	Die innere Organisationsstruktur	92
5.2.1.1.	Aufbau der einzelnen Landesmedienanstalten im Vergleich.....	92
5.2.1.2.	Aufbau bundesweiter Instanzen.....	96
5.2.1.3.	Erstellung von Regelwerken und Verfahrensregelungen.....	98
5.2.2.	Die Organisationsstruktur im Bereich Programmaufsicht.....	101
5.2.2.1.	Relation von Lizenzierungs- und Aufsichtstätigkeiten.....	101
5.2.2.2.	Ausstattung der Programmaufsichtsabteilungen.....	102
5.2.3.	Zusammenfassung: Zögerlicher Aufbau von Strukturen im Programmaufsichtsbereich.....	104
5.3.	Untersuchung der bundesweiten Fernsehaufsichtspraxis.....	106
5.3.1.	Untersuchungsanlage.....	106
5.3.1.1.	Wahl der Forschungsmethode.....	106
5.3.1.2.	Auswahl des Materials und Qualitätsbeurteilung	109
5.3.1.3.	Ablauf der Dokumentenanalyse	112
5.3.2.	Die Aufsichtstätigkeiten der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten und der "Gemeinsamen Stellen"	114
5.3.2.1.	Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten.....	114
5.3.2.2.	Die "Gemeinsame Stelle" Werbung.....	120
5.3.2.3.	Die "Gemeinsame Stelle" Jugendschutz	128
5.3.2.4.	Die "Gemeinsame Stelle" Programmbeobachtung.....	136

5.3.3.	Veränderungen in der Beobachtungspraxis.....	139
5.3.3.1.	Entwicklung in der DLM.....	139
5.3.3.2.	Entwicklung in den "Gemeinsamen Stellen".....	140
5.3.4.	Veränderungen in der Abmahnungspraxis	141
5.3.4.1	Maßnahmen der "Gemeinsamen Stelle" Werbung.....	142
5.3.4.2.	Maßnahmen der "Gemeinsamen Stelle" Jugendschutz	144
5.3.5.	Verfahrensweise bei Ausnahmeregelungen.....	145
5.3.5.1	Werbeunterbrechungen bei Sportveranstaltungen.....	146
5.3.5.2.	Filme mit "alter" FSK-Freigabe.....	147
5.3.6.	Verfahrensweisen bei Dauerverstößen	148
5.3.6.1.	Unzureichende Kennzeichnung von Dauerwerbesendungen	148
5.3.6.2.	Ausstrahlung von Action-Serien im Nachmittagsprogramm....	151
5.3.7.	Besonderheiten in der Aufsichtspraxis	152
5.3.7.1.	Herausbildung von Arbeitsweisen.....	152
5.3.7.2.	Wahrnehmung von Problemen bei Verstoßbearbeitung	154
5.3.7.3.	Ausnutzung von Handlungsspielräumen.....	155
5.3.7.4.	Verhalten bei Konflikten.....	158
5.3.8.	Zusammenfassung: Vermeidung von Konflikten.....	159
5.4.	Analyse der Aufsichtspraxis.....	160
5.4.1.	Das Aufsichtsverhalten bei Konflikten.....	160
5.4.1.1.	Konflikte zwischen den Landesmedienanstalten.....	160
5.4.1.2.	Konflikte zwischen Landesmedienanstalten und Veranstaltern.....	162
5.4.2.	Die Operationalisierungspraxis.....	164
5.4.3.	Die bundesweite Verfahrenspraxis	166
5.5.	Ergebnisse der Untersuchung	168
6.	Zusammenfassung und Schlußfolgerungen für die Ausgestaltung der Aufsichtsstruktur.....	172
6.1.	Zusammenfassende Darstellung der Programmaufsichtsprobleme und deren Ursachen.....	172
6.2.	Selbstkontrolleinrichtungen als Alternative zu Landesmedienanstalten?	180
6.2.1.	Ziele und Formen von Selbstkontrolle im Medienbereich.....	181
6.2.1.1.	Tätigkeiten ausgewählter Selbstkontrolleinrichtungen.....	183
6.2.1.2.	Grenzen der Selbstkontrolle.....	188

6.2.2.	Andere Möglichkeiten der Einflußnahme auf Medieninhalte	189
6.2.3.	Schlußfolgerungen.....	192
6.3.	Überlegungen zur Gestaltung einer zukünftigen Aufsichts- praxis.....	194
6.3.1.	Vorschläge zur Reform der Landesmedienanstalten	194
6.3.2.	Die Landesmedienanstalten im Aufsichts-Netzwerk	195
6.3.2.1.	Allgemeine Überlegungen.....	195
6.3.2.2.	Aufbau eines Netzwerkes	196
6.3.2.3.	Die Rolle der Landesmedienanstalten im Aufsichts- Netzwerkmodell	199
7.	Literaturverzeichnis	202

Anhang

AI.	Behandelte Programmaufsichtsfragen in der Direktoren- konferenz der Landesmedienanstalten	221
AII.	Behandelte Programmaufsichtsfragen in der "Gemeinsamen Stelle" Werbung.....	223
AIII.	Behandelte Programmaufsichtsfragen in der "Gemeinsamen Stelle" Jugendschutz	230