

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
A. Untersuchungsgegenstand	25
B. Stand der Forschung	27
I. Aktuelle Regulierungsherausforderungen	31
1. Digitalisierungsbedingte Erosion der gruppenpluralistischen Meinungs- und Willensbildung	32
2. Digitalisierungsbedingte Verstärkung der Erosion der Öffentlichkeit als demokratiefunktionaler Raum des Politischen	36
3. Demokratiethoretische Ebene	38
II. Instrumentenebene	39
1. Implikationen der digitalisierungsbedingten Pluralisierung demokratischer Öffentlichkeiten	39
2. Aktuelle Unterhaltungsforschung	41
3. Stärkung unabhängiger Produzenten als Vielfaltsförderungsinstrument	42
C. Erkenntnisinteresse und Forschungsschwerpunkte	44
D. Methodik	46
E. Gang der Untersuchung	47
Erster Teil: Reformbedarf des geltenden öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsauftrags	49
1. Kapitel: Unterhaltung als Phänomen der öffentlich-rechtlichen Programmpraxis	49
A. Außerrechtlicher Unterhaltungsbegriff	50
I. Historische Begriffsentwicklung	50
II. Dichotomien zwischen Unterhaltung und anderen Sparten?	51
1. 18. bis 19. Jahrhundert	51
2. 20. Jahrhundert, insbesondere: Kritische Theorie	54

III. „Der Gegensatz von Unterhaltung ist Langeweile“	56
B. Quantitative Bedeutung von Unterhaltung im öffentlich-rechtlichen Programm	59
I. Methodik	59
1. Auswertung der Programmforschung	59
2. Unschärfen der Programmforschung	61
II. Quantitative Befunde zu öffentlich-rechtlicher Unterhaltung	62
1. Relevanz im Nutzerverhalten	63
a) Gattungsvergleich	63
b) Sendervergleich im linearen Fernsehen	66
c) Sendervergleich im Hörfunk	66
d) Genres und Sparten im linearen Fernsehen	67
e) Genres und Sparten im Hörfunk	68
2. Relevanz im Fernsehangebot	69
a) Sendezeiten	69
b) Kosten	70
c) Produktionsbedingungen	71
3. Relevanz im Hörfunkangebot	71
a) Sendezeiten	72
b) Kosten	72
4. Telemedien	73
5. Fazit	73
C. Kritik an öffentlich-rechtlicher Unterhaltungspraxis	74
I. Kritische Positionen zu öffentlich-rechtlicher Unterhaltung	75
1. Akzeptanzverlust der Anstalten	75
2. Qualitätsprobleme und „Marktverstopfung“	75
3. Demokratietheoretische Kritik	82
II. Öffentlich-rechtlicher Unterhaltung zugewandte Positionen	85
III. Fazit: Unterhaltung als Regulierungsherausforderung	87
2. Kapitel: <i>Medienverfassungsrechtlicher Rahmen</i> des öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsauftrags	89
A. Pluralismus und Vielfalt	90
I. Staatsrechtlicher Pluralismus	91

II. Das Verhältnis von Medien und Demokratie	94
1. Medien als Faktoren und Mediatoren der außermedialen Meinungs- und Willensbildung	95
2. Pluralismus als medienrechtliches Leitbild	97
III. Rundfunkspezifischer Vielfaltsbegriff des BVerfG	99
1. Vielfaltsdimensionen nach Hoffmann-Riem	101
a) Meinungsvielfalt	101
b) Gegenständliche Vielfalt	102
c) Gruppenvielfalt	102
d) Räumliche Vielfalt	103
e) Rezeptionsvielfalt	103
f) Genre- und Spartenvielfalt	103
2. Ergebnis	103
B. Freiheit	104
I. Individuelle und öffentliche Meinungs- und Willensbildung	104
1. Individuelle Meinungs- und Willensbildung	104
a) Spannungsverhältnis zwischen positiver und negativer Freiheitsdimension	106
b) Qualitative Funktionalisierung der individuellen Meinungsbildung	107
c) Unterhaltung prinzipiell Teil des normativen Vielfaltsverständnisses des BVerfG	109
II. Öffentliche Meinungs- und Willensbildung	109
1. Qualitative Funktionalisierung der öffentlichen Meinungsbildung	110
2. Normative Kraft des Faktischen?	111
3. Annahmen über den Realbereich der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung	112
a) Historischer „Strukturwandel der Öffentlichkeit“	113
b) Insbesondere: Habermas und deliberative Demokratietheorien	114
4. Gruppenpluralistisches, massendemokratisches Öffentlichkeitsmodell des BVerfG	115
III. Fazit: Aktualisierungsbedarf	118

C. Wettbewerb als Strukturprinzip der Medienordnung	119
I. Grundannahmen	120
1. Relativismus der Aufklärung	120
2. Wettbewerb um Rationalität	121
3. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	121
II. Ordnung des Wettbewerbs	122
1. Medien zwischen ökonomischem und publizistischem Wettbewerb	122
2. Meritorik publizistisch „wertvoller“ Medienwirtschaftsgüter	123
III. Sektorspezifische, abgestufte Regulierung	124
D. Rundfunk	125
I. Vom öffentlich-rechtlichen Monopol zur dualen Rundfunkordnung	127
II. Strukturelle Defizite im Rundfunkmarkt	130
III. Binnen- und Außenpluralismus in der dualen Rundfunkordnung	133
1. Binnenpluralismus im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	134
a) Prozeduralisierung als Grundprinzip	136
aa) Formeller Binnenpluralismus	136
bb) Intendant	136
cc) Verwaltungsrat	137
dd) Rundfunkrat	137
ee) Probleme	138
b) Materieller Binnenpluralismus	139
2. Außenpluralismus im privaten Rundfunk	140
3. Strukturelle Diversifikation durch die zwei Säulen	141
4. Vom Grundversorgungsauftrag und Funktionsauftrag zum Gegengewichtsauftrag?	142
a) Vom Grundversorgungsauftrag zum Funktionsauftrag	143
b) Gegengewichtsauftrag?	144
c) Anknüpfungspunkt für einfachgesetzliche Akzentuierungen und Konturierungen	146
E. Telemediensektor	147
I. Digitalisierungsinduzierte Regulierungsherausforderungen der online-basierten Kommunikation	148

II. Öffentlich-rechtlicher Telemedienauftrag	150
F. Annäherung an den (öffentlich-)rechtlichen Unterhaltungsbegriff des BVerfG	151
I. Unterhaltung als Teil des öffentlich-rechtlichen Vielfaltsauftrags	152
1. Thematisch-gegenständlich	152
2. Programmgestaltung	153
II. Konkrete Rekurse auf Unterhaltung in der Rechtsprechung des BVerfG	154
1. Unterhaltung als Teil der Genre- und Spartenvielfalt im Rundfunk	155
2. Unterhaltungsbegriff im presserechtlichen Kontext	156
a) Unterhaltung im Kontext der Meinungsvielfalt	156
b) Lebach-Urteil	160
III. Stärkere normative Vereinnahmung ex-ante als rechtfertigungsfähiger Eingriff	161
G. Kritische Würdigung	162
I. Normativierung des Schutzguts	163
II. Erosionen	165
1. Äußerer Kreis: Postgruppenpluralismus	166
a) Von der Logik des Allgemeinen zur Logik der Singularitäten	167
b) Ambivalente Bewertung	169
c) Implikationen für den öffentlich-rechtlichen (Unterhaltungs-)Auftrag	171
aa) Blinder Fleck auf formeller Ebene?	172
(1) Legitimationsdefizite?	173
(2) Oder bewusste Absicherung des Gruppenpluralismus?	173
bb) Blinder Fleck auf materieller Ebene?	174
cc) Blinde Flecken oder implizite Prämissen?	175
2. Mittlerer Kreis: Fragmentierte, affektive Unterhaltungsöffentlichkeiten	177
a) Konvergenz zur linearen „Unterhaltungsöffentlichkeit“	179
aa) „Freundliche Übernahme“ des Kinofilms	179

bb) Konvergenz durch Kommerzialisierung des Rundfunks	180
cc) Konvergenz nach unten – Abwärtsspirale in der dualen Rundfunkordnung	184
b) Konvergenz durch Digitalisierung – Neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit	185
aa) „Many-to-Many-“ statt „One-to-Many-Kommunikation“	187
bb) Insbesondere: Personalisierung, Filterblasen	188
cc) Erosion passiver Publikumsöffentlichkeit	191
(1) Phänomen	191
(2) Subjektiv-individualisierte Filterung als digitalisierungsspezifische Marktinsuffizienzen?	193
(3) Vom passiven Publikum zum aktiven Nutzer und Sender	194
dd) Plattformlogiken und Anbieterkonzentration	195
(1) Konvergenz der Zeichen – Bilder statt Texte	199
(2) Krise der Faktizität – Desinformation, Fake News und Hass statt Rationalität?	200
(3) Hyperpolitisierung	202
c) Implikationen für den öffentlich-rechtlichen (Unterhaltungs-)Auftrag	203
aa) Integrationsfähigkeit eines Anstaltsangebots	204
bb) Anpassungsdruck zugunsten digitaler Logiken	205
cc) Fehlende Verarbeitung der Unterhaltungslogik	207
3. Innerer Kreis: Expansion und Verflachung staatlicher Kommunikation	208
a) Phänomene	208
aa) Expansion und Depolitisierung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	208
bb) Emanzipation oder Legitimationskrise?	210
b) Implikationen für den öffentlich-rechtlichen (Unterhaltungs-)Auftrag	211
III. Fazit: Medienverfassungsrechtlicher Aktualisierungsbedarf	213

3. Kapitel: Öffentlich-rechtliche Unterhaltung im Medienstaatsvertrag	215
A. Formelle Ebene	216
B. Materielle Ebene	217
I. Aufgabenquintett und Spartenvielfalt	217
1. Gesetzliche Umschreibung von Unterhaltung	218
a) Profilverpflichtung	219
aa) Alte Rechtslage	219
bb) Neue Rechtslage	220
cc) Einordnung der Änderung	220
(1) Wortlaut	221
(2) Gesetzesbegründungen	222
(3) Systematik	223
(4) Fazit: „Profilverpflichtung“ bloße, weitgehend tautologische Klarstellung	224
b) Leichte Unterhaltung	225
c) Selbstverpflichtung gemäß § 31 Abs. 2 MStV	225
d) Aufgabenquintett	226
aa) Information	227
bb) Bildung	227
cc) Kultur	228
dd) Beratung	229
II. Unterhaltung im linearen Rundfunk	229
1. Differenzierung zwischen Voll- und Spartenprogrammen, § 28 MStV	229
a) Alte Rechtslage	230
b) Neue Rechtslage: „Flexibilisierung“	231
2. Vorgaben für die Beschaffung von und Quoten für europäische Kultur- und Unterhaltungsprogramme, § 15 MStV	232
a) Überblick über Systematik, Ziele und Instrumente	233
b) Programmquote, § 15 Abs. 2 MStV	234
aa) Europarechtlicher Hintergrund	234
bb) Nationale Vorschrift	235
c) Eigen-, Auftrags- und Gemeinschaftsproduktionen, § 15 Abs. 3 MStV	237
aa) Regelungsgehalte	237

bb) Relevanz des „Eckpunktepapiers“ für (teilfinanzierte) Auftragsproduktionen	238
d) Beteiligung an der Filmförderung, § 15 Abs. 5 MStV	241
e) „Produktionsquote“ zugunsten unabhängiger Produzenten	243
III. Unterhaltung im Telemediensektor	246
1. Telemedienauftrag	246
a) Systematik	247
aa) Gesetzliche Beauftragung	248
(1) Sendungen ihrer Programme sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte	249
(2) Sendungen ihrer Programme von europäischen Werken	250
(3) Abruf von Großereignissen und von Spielen der 1. und 2. Bundesliga	250
bb) Drei-Stufen-Test	250
(1) 1. Stufe	251
(2) 2. Stufe	252
(3) 3. Stufe	254
b) Neue Rechtslage: Flexibilisierung und Plattformstrategie	255
c) Einordnung	256
2. „Must-Carry“- und „Must-be-Found“-Regulierung	258
C. Kritische Würdigung	260
I. Öffentlich-rechtliche Säule: Anstaltsunmittelbare Unterhaltung	261
1. Formell: Gruppenpluralistische Aufsicht über Programmbeschaffung und Produktionspraxis	261
2. Materielle Ebene: Fokussierung durch Unabhängigkeit	265
II. Private Säule: Gegengewicht durch “Must-Carry” und “Must-be-Found”	267

4. Kapitel: Fazit: Aktualisierungsbedarf	269
Zweiter Teil: Impulse für Reformen	271
1. Kapitel: Unterhaltungsforschung	272
A. Produktions- und Kommunikatorenbezogene Perspektive	273
I. „Informationsproduktion“	274
II. „Unterhaltungsproduktion“	274
III. Implikationen für den öffentlich-rechtlichen (Unterhaltungs-)Auftrag	275
B. Thematisch-gegenständliche Perspektive	277
I. Mögliche Differenzierungen nach Intensität des Politischen in Information und Unterhaltung	277
II. Hybridisierungen: Infotainment, Politainment, Faction	278
III. Implikationen für den öffentlich-rechtlichen (Unterhaltungs-)Auftrag	279
C. Rezeptionsbezogene Perspektive	280
I. Abkopplung, Abwechslung, Entspannung durch hedonisch, eskapistische Unterhaltung	281
II. Aktivierung durch eudaimonische Unterhaltung	282
III. Fehlentscheidungen und versunkene Zeitkosten	283
IV. Implikationen für den öffentlich-rechtlichen (Unterhaltungs-)Auftrag	283
D. Gesellschaft und Demokratie – „Performanz“ einer Unterhaltungsöffentlichkeit	284
E. Qualitätsforschung	285
2. Kapitel: Demokratietheoretische Maßstäbe	287
A. Methodik	289
B. Demokratietheoretische Zugriffe	290
I. Deliberative Demokratietheorie	290
1. Maßstab	292
a) Deliberative Sprechbedingungen als Herrschaft legitimierendes Element	292

b) Rationales Verfahren: Zwangloser Zwang des besseren Arguments	293
c) Gegenständlicher Fokus auf das Politische	294
2. Anwendung	296
a) Digitalisierung als Gefahr für deliberative Demokratie	296
b) Unterhaltung als Gefahr für deliberative Demokratie	299
aa) Kritische Unterhaltungstheorie	299
bb) Walter Benjamin und Siegfried Kracauer	300
cc) Dialektik der Aufklärung	302
dd) Zweite Generation: Unterhaltung bei Habermas	304
3. Implikationen für den öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsauftrag	307
a) Gemeinsamkeiten	308
aa) Formelle Ebene: Gemeinwohlverpflichtete Gremienlogik	308
bb) Materielle Ebene: Integrationsöffentlichkeit	308
b) Unterschiede und Reformimpulse	309
aa) Formell: Kein zwangloser Zwang des zwanglosen Arguments	309
bb) Materiell: Depolitisierung politischer Öffentlichkeit	311
II. Liberale Demokratietheorien	312
1. Maßstab	313
2. Anwendung	317
a) Digitalisierung	317
b) Unterhaltung	317
3. Implikationen für den öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsauftrag	318
a) Gemeinsamkeiten	318
aa) Formell: Repräsentationslogiken im dualen Wettbewerb	318
bb) Materiell: Informationsauftrag	318
b) Unterschiede und Reformimpulse	319
aa) Formell: Gesellschaftliche Selbstorganisation von Selbstbeobachtung	319
bb) Materiell: Authentizität und Beschränkung auf Reservefunktion	320

III. Radikale Demokratietheorien: Weniger Konsens, mehr anthropologischer Agonismus	321
1. Maßstab	321
2. Anwendung	322
a) Digitalisierung	322
b) Unterhaltung	323
3. Implikationen für öffentlich-rechtliche Unterhaltung	323
a) Gemeinsamkeiten	323
aa) Formell: Diversifikation der Gremienbesetzung	323
bb) Materiell: Politische Unterhaltung und „Erziehungsauftrag“	324
b) Unterschiede und Reformimpulse	324
aa) Formell: Konsensauftrag	325
bb) Materiell: Angepasstheit	325
IV. Öffentlichkeitstheorie der Systemtheorie	325
C. Demokratietheorie des Grundgesetzes	326
D. Liberale und deliberative Theorien als Impulsgeber für Reformen	330
3. Kapitel: Regulierung des öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsauftrags unter Ungewissheitsbedingungen	333
A. Ungewissheitsdimensionen	335
I. Ungewissheit über den Status Quo	335
II. Ungewissheit über künftige Entwicklungen	336
III. Ungewissheit über den Grad der Ungewissheiten	336
B. Bewältigungsstrategien: Beobachtung und Vorsorge	337
I. Beobachtungspflicht und Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum	337
II. Risikovorsorge und Gefahrenabwehr	338
C. Ungewissheit über Kosten einer umfassenden Vorsorgeregulierung	339
1. Ungewissheiten über Kosten-Nutzen-Analyse	340
2. Irreversibilität auf der Kosten-Seite	341
3. Vorsorgerechtsprechung des BVerfG prinzipiell plausibel, aber optimierungsfähig	342
D. Ungewissheiten über Innovationspotenziale und Risiken „vertikaler Unabhängigkeit“ als Regulierungsherausforderung	343

4. Kapitel: Innovationsoffenere Vorsorgeregulierung	345
• A. „Große Lösung“: Prozeduralisierung zweiter Ordnung	345
I. Prozeduralisierung zweiter Ordnung	346
II. Tertiäre Remodellierung des liberalen Verfassungsmodells	348
III. Normative Prozeduralisierung zweiter Ordnung	349
IV. Übertragung auf den öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsauftrag	351
B. „Kleine Lösung“: Prozeduralisierung „1,5-facher Ordnung“	352
I. Empirische Ungewissheiten zu groß für „Prozeduralisierung zweiter Ordnung“?	353
II. „Kleine Lösung“	354
III. Übertragung auf den öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsauftrag	355
C. Einfachgesetzliche Spielräume und Grenzen	356
I. Verfassungsrechtliche Dogmatik: Ausgestaltung oder Eingriff?	356
1. Maßstab: Das Funktionserforderliche	357
a) Insbesondere: Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie, aber keine „Modellkonsistenz“	358
b) Insbesondere: Programmautonomie	359
2. Anwendung: Aktualisierungen des Funktionserforderlichen	361
a) Formelle Ebene	361
b) Materielle Ebene	362
3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	363
4. Zwischenergebnis	363
II. Unionsrechtliche Spielräume und Grenzen	364
D. Innovationsoffenere Ansätze verfassungsrechtlich zulässig	365
5. Kapitel: Normative, vielfaltsfördernde Reformen zugunsten vertikaler Unabhängigkeit geboten und rechtlich möglich	367
A. Formelle Ebene: Anstaltsmittelbarkeit der Unterhaltungsproduktion	368
I. Unterhaltungsspezifische Konturierung der objektiv- rechtlichen Dimension	368

II. Unterhaltungsspezifische Funktionalisierungen	369
B. Materiell-rechtliche Ebene: Fokussierung des Unterhaltungsauftrags auf das Funktionserforderliche	371
C. Fazit	372
 Dritter Teil: Institutionalisierung einer normativen öffentlich- rechtlichen Unterhaltungsöffentlichkeit	 373
1. Kapitel: Fokussierung des gesetzlichen Unterhaltungsauftrags?	374
A. Quantitative Vorgaben im Aufgabenquintett?	374
B. Ein eudaimonisches öffentlich-rechtliches Unterhaltungsprofil	376
I. Fokussierung in § 26 Abs. 1 S. 7 MStV	376
II. Filmförderung	377
III. Telemedienauftrag und Algorithmusregulierung i.S.e. „Coding Public Value“	378
IV. „Must-Carry“ und „Must-be-Found“	379
V. Bewertung	379
1. Innovationsfeindlichkeit	379
2. Kosten	381
3. Abgrenzungsprobleme	381
C. Inhaltliche ex-ante Steuerung begrenzt zielführend	382
2. Kapitel: Stärkung der Unabhängigkeit der Produzentenebene	383
A. Einordnung	384
B. Stärkere Regulierung der Selbstregulierung, insbesondere Selbstverpflichtungen für faire Vertragsbedingungen	385
I. Anwendungsbereiche von Selbstverpflichtungsregelungen und Transparenz	386
II. Vorgaben zum Preis bestimmter Rechte	387
III. Letztentscheidungsrechte	389
IV. Bewertung	390
C. Sendeplatz- und Budgetquoten zugunsten unabhängiger Produktionen	390
I. Das Merkmal der Unabhängigkeit	392
II. „Europäisch“	394

III. Sendeplätze	394
D. Schiedsstellen	395
E. Stärkung der Unabhängigkeit möglich und sinnvoll	395
3. Kapitel: Pluralisierung und Professionalisierung der Gremien	397
A. Erkennbare „Fragmentierung“ in den Anstalts-Staatsverträgen und im Flexibilisierungsmodell	398
B. Weitergehende organisationsrechtliche Reformüberlegungen	399
I. Staatsfernere Besetzung der Räte	399
II. Weiter fragmentierte Besetzung der Rundfunkräte	400
III. Professionalisierung der Ratsmitglieder vs. Expertokratie	400
1. Professionalisierungsinstrumente	401
2. Problem der Entsendung	402
3. Wertende Entscheidungen und Problem der Expertokratie	402
4. Lösungsansätze	404
IV. Stärkung der Transparenz der Gremienarbeit	405
V. Bedeutung des Intendanten im Rahmen von bestimmten Entscheidungen	406
C. Vorteile und Grenzen der Gremienreformen	407
4. Kapitel: Unterhaltungsspezifische Reformen des Drei-Stufen-Tests	409
A. Einrichtung eines linearen Drei-Stufen-Tests für Unterhaltung	410
B. Optimierungen im Rahmen der Kriterien des Drei-Stufen-Tests	411
I. Unscharfe Kriterien und unzureichende Fokussierung des Funktionserforderlichen	411
II. Abwägung des finanziellen Aufwands mit publizistischem Mehrwert	412
III. Pflicht zur Beauftragung eines externen Sachverständigengremiums	412
IV. Schutz der Interessen unabhängiger Produzenten und Filmschaffenden sowie Dritter durch Verfahren	414
1. Anhörungsrechte unabhängiger Produzenten und Filmschaffenden	414
2. Begründungspflichten	415
3. Subjektive Rechte?	415

4. Beschwerderecht hinsichtlich Verfahrensfehler und Rechtsschutz	416
C. Externe Aufsicht durch unabhängige Aufsichtsbehörde?	417
I. Für und Wider	417
II. Besetzung	419
III. Verfahrens- und Kontrollrechte	419
IV. Kontrolle, aber keine Letztentscheidungsbefugnis	420
V. Bewertung: Kosten und Nutzen noch unklar	421
D. Unterhaltungsspezifischer Drei-Stufen-Test verfassungsrechtlich geboten und zielführend	421
5. Kapitel: Reformen des Unterhaltungsauftrags sinnvoll und möglich	423
Zusammenfassung und Ausblick	425
Literaturverzeichnis	433