

Möglichkeiten und Grenzen der Verbreitung von Angeboten der Deutschen Welle im Inland

Holznapel

2024

ISBN 978-3-406-81304-7

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition.
Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage
C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit:

über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Information und Recht

Band 90


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Schriftenreihe
Information und Recht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Hoeren
Prof. Dr. Gerald Spindler
Prof. Dr. Bernd Holznapel, LL.M.
Prof. Dr. Georgios Gounalakis
PD Dr. Herbert Burkert
Prof. Dr. Thomas Dreier

Band 90


beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG



Möglichkeiten und Grenzen der Verbreitung von Angeboten der Deutschen Welle im Inland

von

Bernd Holznagel

unter Mitarbeit von

Jan Kalbhenn

2024
beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG




beck-shop.de
www.beck.de

ISBN 978 3 406 81304 7
DIE FACHBUCHHANDLUNG

© 2024 Verlag C.H.Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: Druckerei C.H.Beck
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Satz: Typo&Grafik, Berlin
Umschlagsatz: Druckerei C.H. Beck Nördlingen



Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigen Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.

Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Vorwort

Die Deutsche Welle ist seit 70 Jahren auf Sendung. Sieben Jahrzehnte, in denen sich die Welt fundamental verändert hat – politisch, wirtschaftlich, kulturell, gesellschaftlich, technologisch. Auch der rechtliche Rahmen, das Deutsche Welle-Gesetz, unterlag immer wieder einem Wandel. Dabei blieb der Kernauftrag jedoch stets gleich: Freie Informationen für das Ausland zu bereitzustellen.

Die DW als Auslandsrundfunk hat sich diesen Veränderungen fortlaufend angepasst, anpassen müssen. Das war wesentliche Voraussetzung, um den gesetzlichen Programmauftrag wirksam erfüllen zu können. Der frühere Kurzwellensender hat sich zu einem digitalen, multimedial aufgestellten Informationsanbieter gewandelt, der Menschen auf Deutsch und mittlerweile 31 weiteren Sprachen erreicht.

Die digitale Transformation hat nicht nur die Produktion und Distribution geprägt, sondern auch das Nutzungsverhalten. Im Zeitalter der Globalisierung hat das Smartphone den portable Weltempfänger ersetzt. Touristen und Geschäftsreisende, Migranten und Flüchtlinge nutzen für sie relevante Informationsangebote heute mobil – und zwar orts- und zeitsouverän. In einer Welt, die in jeder Hinsicht in Bewegung ist, in der Grenzen fallen oder gewaltsam verschoben werden, die zunehmend geprägt ist von dubiosen Quellen, Desinformation und Propaganda, sind verlässliche, unabhängige Informationen wichtiger denn je. Weltweit starke News-Marken wie die DW sind für viele geistiger Halt in unsicherer Zeit.

Das zeigte sich auch, als sich 2015/2016 Hunderttausende aus Syrien, Afghanistan und mehreren afrikanischen Staaten auf den Weg nach Europa und vor allem Deutschland machten. Aus Studien wissen wir, dass Menschen, die bereits in ihrer Heimat die arabischsprachigen DW-Angebote nutzten, diesen auch auf ihrer Reise und nach der Ankunft in Deutschland vertrauten. Das Ausland kam nach Deutschland, mit der DW als Orientierung gebender Begleiterin. Die DW hat damals zeitlich befristet für die Geflüchteten aus dem Nahen Osten ein spezielles Angebot aufgelegt – DW Arabia2. Gespeist aus ihrem bestehenden linearen arabischsprachigen TV-Angebot und ergänzt durch einige Formate, die eigens für die Zielgruppe Geflüchteter von ARD-Landesrundfunkanstalten und ZDF übernommen und adaptiert wurden, sollte DW Arabia2 die Ankommenden mit dem vertraut machen, was sie hierzulande erwartet. Onlineangebote der DW richteten sich speziell an die Gruppe der Geflüchteten.

Viele derer, die damals kamen, sind weiterhin in Deutschland. Und auch Menschen, die seither aufgrund von Krisen, Konflikten und Kriegen – aktuell vor allem Ukrainerinnen und Ukrainer – Schutz bei uns suchen, werden langfristig in Deutschland ihre neue Heimat finden. Darauf muss Deutschland sich einstellen, zumal angesichts der globalen Krisen damit zu rechnen sein dürfte, dass sich weitere Menschen auf den Weg machen. Hinzu kommt der wachsende Bedarf an zielgerichteter Zuwanderung ausländischer Fachkräfte. Ein modernes Deutschland ist heute ein Einwanderungsland.

Auf diese veränderte Realität muss Deutschland auch seine Medienangebote ausrichten. Die Programme der öffentlich-rechtlichen und privaten Sender mit ihren deutschsprachigen Sendungen haben jedoch eine andere Zielgruppe im Blick. Wer sich als Geflüchteter, Migrantin oder ausländische Fachkraft im deutschen TV-Angebot informieren möchte, stößt schnell an die Sprachbarriere – oder muss auf ausländische Anbieter ausweichen, die hier empfangbar sind, zum Beispiel die englisch-, französisch- und arabischsprachigen Nachrichtenangebote. Denn die Deutsche Welle ist im Inland mit ihren fremdsprachigen TV-Angeboten im Kabelnetz nicht erreichbar – und damit nicht in Flüchtlingsunterkünften, in Hotels und in fremdsprachigen Haushalten. Vielfach wird angeführt, dass es gemäß § 3 Deutsche Welle Gesetz (DWG) Aufgabe der DW sei “für das Ausland Rundfunk” anzubieten. Ob dies politisch klug und im Zeitalter des Internets und offener Grenzen in Europa nicht anachronistisch ist, wurde rund um den Launch von DW Arabia² diskutiert. In Politik und Medien, aber auch in der Wissenschaft.

Die DW hat damals ein Gutachten bei dem renommierten Rechtswissenschaftler Professor Gunnar Folke Schuppert in Auftrag gegeben¹, das der Frage nachging, „wie die Kompetenzgrenzen des deutschen Auslandsrundfunks unter den Bedingungen von Globalisierung und massenhafter transnationaler Migration zu bestimmen sind.“² Es führte zu dem Ergebnis, „dass ein rigide verstandener Auslandsbegriff angesichts von Globalisierung und massenhafter transnationaler Migration nicht länger haltbar ist, zumindest aber durch eine personelle Komponente – Ausländer als legitime Zielgruppe des Auslandsrundfunks – erweitert werden

¹ Gunnar Folke Schuppert, Auftrag und Funktion der Deutschen Welle. Auslandsrundfunk unter den Bedingungen von Globalisierung und transnationaler Migration, Frankfurt am Main, 2016.

² Gunnar Folke Schuppert, Auftrag und Funktion der Deutschen Welle. Auslandsrundfunk unter den Bedingungen von Globalisierung und transnationaler Migration, S. 65.

muss“³ und DW Arabia2 „keinen unzulässigen Übergriff in den Kompetenzbereich von ARD-Landesrundfunkanstalten und ZDF“ darstellte.⁴ Auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages setzte sich mit der Fragestellung der Rechtmäßigkeit von DW Arabia2 auseinander – und hielt fest, dass sich „die Deutsche Welle auch mit ihrem Programm DW Arabia im kompetenzrechtlichen Rahmen für den Auslandsrundfunk“ hielt.⁵

Die politischen Entwicklungen auf internationaler und nationaler Ebene seither zeigen, dass die Debatte nichts an Aktualität verloren hat – eher im Gegenteil. Insofern stellt sich mit einigen Jahren Abstand erneut die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die DW ihre fremdsprachigen Angebote Menschen zugänglich machen kann, die in Deutschland ihre neue Heimat sehen oder gefunden haben. Reicht dafür das DWG in seiner bisherigen Form – oder bedarf es rechtlicher Anpassungen? Professor Bernd Holznagel hat dies für die DW im vorliegenden Gutachten kritisch beleuchtet. Im Ergebnis unterstützt es den Ansatz der DW, der von einer Zulässigkeit der Inlandspräsenz fremdsprachiger Inhalte des Auslandssenders ausgeht. Das Gutachten geht sogar noch deutlich über die bisherigen Auffassungen hinaus, wenn es darauf hinweist, dass ein journalistisches Angebot, das von der DW speziell für in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer konzipiert würde, ebenfalls vom DWG abgedeckt ist.

Ich danke Herrn Professor Holznagel für seinen Beitrag zu einer wichtigen politischen, rechtlichen und nicht zuletzt gesellschaftlichen Debatte.

Berlin, im Oktober 2023

Peter Limbourg

DIE FACHBUCHHANDLUNG

³ Gunnar Folke Schuppert, Auftrag und Funktion der Deutschen Welle. Auslandsrundfunk unter den Bedingungen von Globalisierung und transnationaler Migration, S. 65 f.

⁴ Gunnar Folke Schuppert, Auftrag und Funktion der Deutschen Welle. Auslandsrundfunk unter den Bedingungen von Globalisierung und transnationaler Migration, S. 68.

⁵ Fremdsprachige Angebote der Deutschen Welle für sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltende Personen, Deutscher Bundestag/Wissenschaftlicher Dienst – WD 10 - 3000 - 035/20, 2020, S. 8.



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Executive Summary	1
Executive Summary – English Version	3
A. Fragestellung	5
B. Entwicklung der Deutschen Welle und aktuelle Herausforderungen	11
I. Kompetenzrechtliche Ausgangslage	11
II. Gründung der Deutschen Welle durch das Bundesrundfunkgesetz	14
III. Neuordnung des Auslandsrundfunks im Zuge der Wiedervereinigung im Jahre 1997	15
IV. Neufassung des Programmauftrags im Jahre 2005	17
V. Bedarfe für die Verbreitung von DW-Inhalten im Inland	20
C. Zulässigkeit der Verbreitung von DW-Inhalten im Inland de lege lata	23
I. Angebote für das Ausland als Aufgabe der Deutschen Welle	23
II. Territorialer Auslandsbegriff	23
III. Funktionaler Auslandsbegriff	24
IV. Unzulässigkeit der gezielten Inlandsverbreitung?	25
D. Weiterentwicklung des Rechtsrahmens	39
I. Rechtspolitische Handlungsmöglichkeiten	
II. Zulässige Kompetenzzuweisung an den Bund?	40
III. Umsetzung der Vorschläge im Rahmen einer Aufgabenplanung	44
IV. Folgefragen	48
E. Ergebnis	51
F. Zusammenfassung	53

G. Anhang	57
I. Auszug aus dem DW-Gesetz	57
II. Gesetzesbegründung DW-Gesetz 2005	65
Zu den Autoren	71
Sachverzeichnis	73



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG