



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Manfred Kops

Die Globalisierung
als Herausforderung für den
deutschen Auslandsrundfunk

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 240

Köln, im Januar 2008

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 240: 978-3-938933-44-2

Schutzgebühr 14,00 €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a
50674 Köln
Deutschland

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Manfred Kops

Die Globalisierung als Herausforderung für den deutschen Auslandsrundfunk

1. Globalisierung: Zunehmender Bedarf nach internationalem und interkulturellem Dialog	5
1.1. Globalisierung als räumliche Ausweitung der Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten.....	5
1.2. Räumliche Ausweitung der Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten als Ursache eines erhöhten Bedarfs nach internationalem und interkulturellem Dialog	7
2. Der Wert des internationalen und interkulturellen Dialogs	11
2.1. Der internationale und interkulturelle Dialog als öffentliche Kommunikation	11
2.2. Der internationale und interkulturelle Dialog als Instrument zur Stärkung der allokativen Leistungsfähigkeit von Kollektiven.....	15
2.3. Der internationale und interkulturelle Dialog als Instrument zur Stärkung der kommunikativen Chancengerechtigkeit.....	17
2.4. Der internationale und interkulturelle Dialog als Instrument zur Stärkung der Stabilität und des Friedens der Staatengemeinschaft	18
3. Der Auslandsrundfunk als Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs	23
3.1. Der Auslandsrundfunk als öffentlich-rechtlicher Rundfunk?	23
3.1.1. Der Auslandsrundfunk als kommerzferner Rundfunk	24
3.1.2. Der Auslandsrundfunk als staatsferner Rundfunk.....	27
3.2. Der Auslandsrundfunk als Hörfunk, Fernsehen oder Online-Dienst?	31
4. Der deutsche Auslandsrundfunk als vernachlässigtes Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs	33
4.1. Die Deutsche Welle als trimediales öffentlich-rechtliches Organ des deutschen Auslandsrundfunks.....	33
4.2. Unzulängliche Finanzausstattung der Deutschen Welle	35
4.3. Ursachen für die Vernachlässigung der Deutschen Welle als Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs	41
4.4. Möglichkeiten zur Stärkung der Deutschen Welle als Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs	42
5. Zusammenfassung	47
Literatur.....	51

Verzeichnis der Abbildungen

<u>Nr.</u>	<u>Titel</u>	<u>Seite</u>
1	Die Ausweitung der räumlichen Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten als Ursache eines erhöhten Bedarfs nach internationalem und interkulturellem Dialog	8
2	Steigender Bedarf nach internationalem und interkulturellem Dialog bei abnehmendem Bedarf nach lokalem und regionalem, möglicherweise auch nationalem Dialog	9
3	Tendenzfreiheit und Vielfalt als Voraussetzungen freier öffentlicher Kommunikation	14
4	Auslandsrundfunk als staatlicher oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk	29
5	Realausgaben der Deutschen Welle im Vergleich zu Bund, Ländern und ARD+ZDF, 1998 - 2007 (1998 =100).....	36
6	Realausgaben der Deutschen Welle als Anteil der Realausgaben von ARD+ZDF, 1998 - 2007	40

Manfred Kops

Die Globalisierung als Herausforderung für den deutschen Auslandsrundfunk*

1. Globalisierung: Zunehmender Bedarf nach internationalem und interkulturellem Dialog

1.1. Die Globalisierung als Ausweitung der Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten

Im Zuge der Globalisierung hat der Bedarf an internationalem und interkulturellem Dialog zugenommen; er dürfte auch in Zukunft weiter ansteigen. Hauptursache hierfür ist die Ausweitung der Wirkkreise – man könnte neudeutsch auch sagen: der „footprints“ – privater und öffentlicher Aktivitäten. Dabei kann es sich um eine räumliche Ausweitung dieser Wirkkreise handeln (etwa wenn neue Waffen mit größerer Reichweite produziert werden oder neue Flugzeuge, mit denen man weiter entfernte Orte der Welt in kürzerer Zeit erreichen kann), aber auch um eine funktionale Ausweitung, die in der Regel dann ebenfalls eine Ausweitung der räumlichen Wirkkreise nach sich zieht (wie z. B. die Entwicklung neuer Impfstoffe, die verträglicher und breiter einsetzbar sind als frühere und dadurch auch in neuen, größeren Teilen der Welt eingesetzt werden können).

Der Ende 2006 in der deutschen Presse ausführlich behandelte Ausfall weiter Teile des europäischen Stromnetzes¹ ist ein gutes Beispiel für eine derartige Ausweitung eines Wirkkreises, hier für die Ausweitung des räumlichen Wirkkreises der Aktivitäten *privater* Unternehmen. Er ergab sich sozusagen als Dominoeffekt der von einem privaten Stromversorgungsunternehmen vorgenommenen Abschaltung einer Stromleitung in Norddeutschland, der nicht nur dort, sondern auch in Teilen Frankreichs, Belgiens, der Niederlande, Österreichs, Italiens, Spaniens und Portugals zu einem Stromausfall führte.² Dadurch wurde deutlich, dass die technischen und ökonomischen Wirkungen dieser Versorgungsaufgabe sich nicht mehr auf nationale oder gar regionale Räume beschränken, sondern mittlerweile übernational, zum Teil europaweit sind, weil die Stromnetze der verschie-

* Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrages, den der Autor auf der Tagung „Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Auslandsrundfunks in einer globalisierten Medienwelt“ des Instituts für Rundfunkökonomie am 14. November 2006 im Gremiensaal der Deutschen Welle, Bonn, gehalten hat. Einige erweiternde Überlegungen wurden vorgetragen auf der Tagung "Interkulturelle und internationale Kommunikation in Kultur, Medien, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft", die vom Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft der TU Ilmenau vom 18. - 20. Oktober 2007 im Auswärtigen Amt Berlin stattfand. Der Autor dankt den Teilnehmern dieser Veranstaltungen für konstruktive Anmerkungen.

¹ http://www.focus.de/finanzen/news/stromausfall_aid_118690.html

² ebenda



denen Versorgungsunternehmen grenzüberschreitend zusammengeschaltet worden sind, u. a. aus betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Erwägungen, z. B. wegen der besseren und billigeren Möglichkeiten zur Ausschöpfung von Reserven.¹

Beispiele einer solchen räumlichen Ausweitung der Wirkkreise privater Unternehmen und Haushalte finden sich in vielen Bereichen. So expandieren z. B. die räumlichen Wirkkreise vieler Produktionsbetriebe, etwa weil der Ressourcenverbrauch, die Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen oder die Umweltbelastungen, die mit diesen Aktivitäten verbunden sind, im Zuge der Globalisierung weitere Kreise ziehen als früher.² Auch die zur Zeit breit diskutierte globale Erwärmung ist eine solche großräumige Wirkung privater Produktions- und Konsumaktivitäten, und zwar eine mit größtmöglichem, eben weltweitem Ausmaß.³ Aber nicht nur das produzierende Gewerbe, auch Dienstleistungs- und Handelsunternehmen verursachen im Zuge der Globalisierung von Beschaffungs- und Absatzmärkten, Kapitalmärkten und Börsennotierungen übernationale, zum Teil weltweite Effekte.⁴ Waren solche Aktivitäten früher allenfalls lokal, „im Dorf“, spürbar, so sind sie es heute weltweit; die Welt ist, um es mit McLuhan zu sagen, zum „globalen Dorf“ geworden.⁵

Die sich im Zuge der Globalisierung verändernden Rahmenbedingungen führen auch dazu, dass sich die Wirkkreise *öffentlicher* Aktivitäten, d. h. von Aktivitäten der Gebietskörperschaften und Parafiski, ausweiten. Das zeigt sich in Deutschland etwa bei den legislativen, exekutiven und judikativen Aktivitäten der einzelnen Bundesländer, die aufgrund der engen ökonomischen und sozialen Verflechtungen der Bundesrepublik stets Auswirkungen auf andere Bundesländer, zum Teil auch auf den Gesamtstaat haben, z. B. in der Struktur- und Regionalpolitik, der Verkehrspolitik und der Bildungs- und Kulturpolitik.⁶ Es gilt aber ebenso für die Aktivitäten der Nationalstaaten, die aufgrund ähnlich enger ökonomischer und sozialer Verflechtungen, zumal in Europa, Auswirkungen auf andere Nationalstaaten haben.⁷ Hier seien nur die Umweltpolitik, die Friedens- und Sicherheitspolitik, die Handelspolitik, die Entwicklungspolitik oder die Migrationspolitik als Beispiele erwähnt.⁸

¹ Siehe z. B. POHL/HÖTTE/WELLMANN 2006.

² Vgl. allgemein zur Problematik KAUL/GRUNBERG/STERN 1999, DEBIL/MESSNER/NUSCHELER 2006, GRESH u. a. 2006.

³ BARRETT 1999; GRESH u. a. 2006, Kap. 1, insbes. S. 10ff.; SAUERBORN 2006; SCHOLZ 2006.

⁴ DIETER 2006; BLEISCHWITZ 2006; GRESH u. a. 2006, Kap. 3; JAKOBEIT 2006;

⁵ MCLUHAN 1962, MCLUHAN/POWERS 1995

⁶ Die Problematik wird in Deutschland seit langem unter dem Stichwort der Politikverflechtung diskutiert. Siehe etwa SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL 1976; BENZ/SCHARPF/ZINTL 1992.

⁷ SCHARPF 1997a

⁸ ebenda; SANDLER 2004



Hinzu kommt, dass die Politik auf die Ausweitungen der Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten mit einer Hochzonzung der Zuständigkeiten für deren hoheitliche Regelung reagiert hat, in manchen Bereichen mit dem richtigen Augenmaß und mit angemessener Geschwindigkeit, in anderen Bereichen nur halbherzig oder zu langsam, in wiederum anderen zu überhastet oder unter Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Jedenfalls sind dadurch Politikbereiche mit vormals lokalen Wirkkreisen, die früher von kommunalen Aufgabenträgern geregelt wurden, auf die Ebene der Teilstaaten, in Deutschland auf die Ebene der Bundesländer, hochgezont worden; Politikbereiche mit vormals regionalen Wirkkreisen, die früher von den Teilstaaten geregelt wurden, sind auf die gesamtstaatliche Ebene hochgezont worden; und Politikbereiche mit vormals nationalen Wirkkreisen, die früher von den Nationalstaaten geregelt wurden, sind auf die supranationale oder auch internationale Ebene hochgezont worden.¹ Das hat dazu geführt, dass sich die Wirkkreise öffentlicher Aktivitäten – über die oben bereits angesprochenen, auf technische, ökonomische, soziale und kulturelle Faktoren zurückgehenden Veränderungen hinaus – zusätzlich ausgeweitet haben.

1.2. Die Ausweitung der Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten als Ursache eines erhöhten Bedarfs nach internationalem und interkulturellem Dialog

Die Ausweitung der Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten erweitert auch den Kreis der von solchen Aktivitäten Betroffenen. Um es am Eingangsbeispiel zu verdeutlichen: Während in Zeiten national begrenzter Stromnetze technische oder logistische Fehler im Netz eines Unternehmens lediglich die Versorgungssicherheit für die Kunden dieses Netzes beeinträchtigten, haben

¹ So sind z. B. viele Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge, wie das Verkehrs- und Beförderungswesen, die Müllabfuhr und -verbrennung, die Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser u. ä., die früher von den einzelnen Gemeinden wahrgenommen wurden, auf überregionale Einrichtungen verlagert worden. Zugleich haben die Gemeindeverbände und Teilstaaten aber auch Kompetenzen an die gesamtstaatliche Ebene abtreten müssen, z. B. im Umwelt- und Naturschutz, im Verkehrswesen, im Bereich der inneren Sicherheit und zum Teil auch im Bildungs- und Kulturbereich. In anderen Bereichen haben die Nationalstaaten ihrerseits Zuständigkeiten an supranationale Aufgabenträger abgetreten, z. B. in der Friedenspolitik an die Vereinten Nationen (UN) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in der Sicherheitspolitik an die Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und in der Handelspolitik an die Welthandelsorganisation (WTO) und die Organisationen der Weltbankgruppe. Auch viele Aufgaben der Rechtsprechung sind von den Nationalstaaten an supranationale Organisationen übergegangen, z. B. an den Internationalen Seegerichtshof (ISGH), den Internationalen Straferichtshof (IStGH) und den Ständigen Schiedshof (PCA). Die Nationalstaaten in Europa haben hierbei im Zuge der europäischen Integration besonders viele Zuständigkeiten abgegeben (an die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft), z. B. für die Wirtschaftspolitik (Handels-, Finanz-, Konjunktur-, Wettbewerbs-, Geld- und Währungspolitik), die Rechtspolitik, die Agrarpolitik, die Struktur- und Regionalpolitik, die Umweltpolitik und die Friedens- und Sicherheitspolitik.

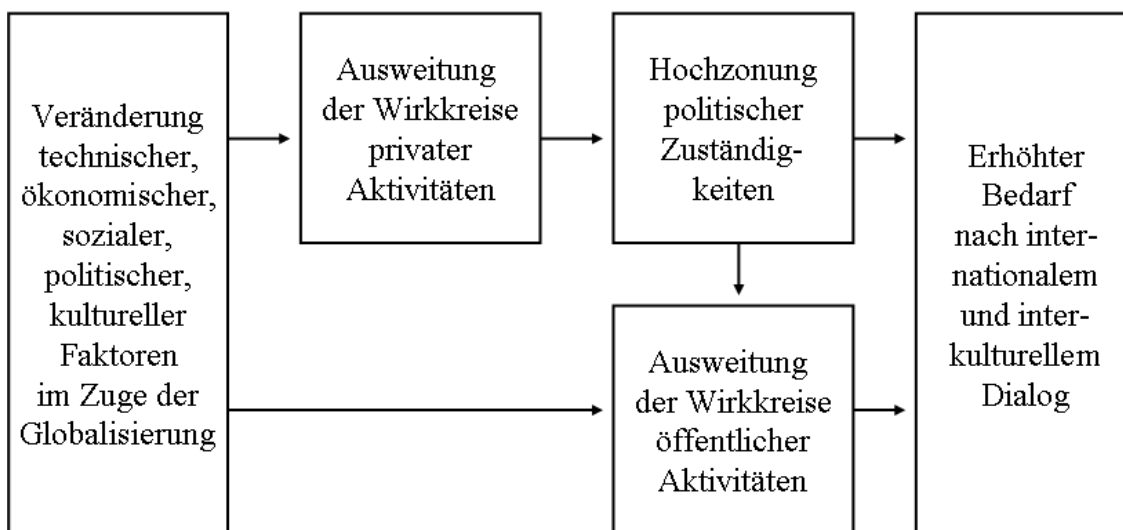


sie in einem europaweiten Netz europaweite Folgen für die Stromkunden aller im Netz zusammengeschlossenen Unternehmen.¹

Die damit verbundenen Auswirkungen auf den Kommunikationsbedarf werden erkennbar, wenn man sich die ökonomische Grundregel vergegenwärtigt, nach der der Kreis der über die Bereitstellung und die Finanzierung von Gütern Entscheidenden mit dem Kreis der von den Entscheidungen Betroffenen übereinstimmen sollte (Äquivalenzprinzip).² Danach können Fragen der Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Stromversorgung bei einer abgeschotteten Bereitstellung durch nationale Versorgungsunternehmen im innerstaatlichen Dialog zwischen den einzelnen Versorgungsunternehmen, ihren Kunden und den nationalen Regulierungsbehörden der einzelnen europäischen Staaten besprochen werden; bei einer überstaatlichen Bereitstellung können sie demgegenüber nur im supranationalen Dialog zwischen den Unternehmen, den Kunden und den für die Stromversorgung zuständigen nationalen und europäischen Regulierungsbehörden aller beteiligter Staaten erörtert und entschieden werden.³

Abbildung 1:

Die Ausweitung der räumlichen Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten als Ursache eines erhöhten Bedarfs nach internationalem und interkulturellem Dialog



¹ Folglich existieren auch bereits auf der europäischen Ebene Gremien, die sich abstimmen, um die Sicherheit der Stromnetze zu gewährleisten, wie z. B. die ERGEG („European Regulators' Group for Electricity and Gas“) und die UCTE („Union of the Coordination of Transmission of Electricity“).

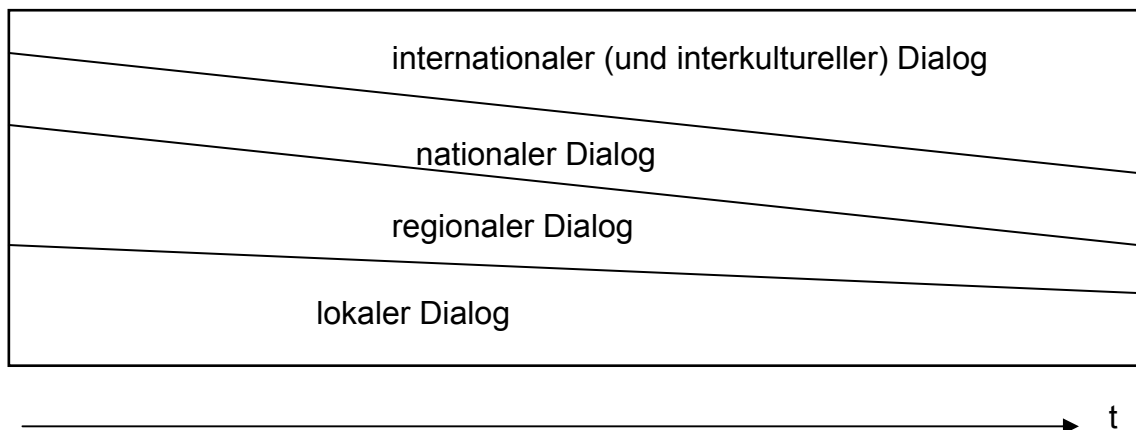
² Siehe OLSON 1969, KOPS 1997b, S. 5. Andernfalls ergeben sich Externalitäten, mit den aus der ökonomischen Theorie bekannten allokativen und distributiven Mängeln (siehe ebenda).

³ Im angesprochenen Fall wäre deshalb z. B. auch die vorübergehende Abschaltung einer Stromleitung (bzw. die allgemeine Regelung seiner Voraussetzungen und Modalitäten) nicht mehr innerhalb des Landes zu entscheiden, in dem diese Abschaltung erfolgt, sondern von allen, die hiervon betroffen sein könnten.



Wie an diesem Beispiel deutlich wird, entsteht für alle privaten und öffentlichen Aktivitäten, deren Wirkkreise sich aufgrund technischer, ökonomischer, sozialer, politischer oder kultureller Faktoren erweitern, ein erhöhter Bedarf nach einem überregionalen oder gar über- und internationalen Dialog, der sich durch die dadurch hervorgerufene Hochzoning politischer Zuständigkeiten noch verstärkt (Abbildung 1). Über die oben angesprochenen Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge beispielsweise, über die früher zwischen den Bürgern und den kommunalen Aufgabenträgern innerhalb der einzelnen Gemeinden debattiert werden konnte, kann nach der ökonomisch und technisch bedingten Erhöhung optimaler Ausbringungsmengen und der in Reaktion darauf erfolgten Hochzoning der Zuständigkeiten auf Gemeindeverbände oder Bundesländer nur mehr gemeindeübergreifend gesprochen werden. Und die Aufgaben, die von den Gemeindeverbänden und Teilstaaten an die gesamtstaatliche Ebene abgetreten worden sind, zum Teil ebenfalls infolge veränderter ökonomischer und technischer Faktoren, zum Teil aber auch infolge veränderter sozialer, politischer und kultureller Einflüsse (etwa eines veränderten Stellenwerts einheitlicher Lebensverhältnisse oder veränderter Bürgererwartungen), lassen sich nur mehr im größeren, gesamtstaatlichen Raum zweckmäßig erörtern. Auch dieser wird aber zu klein, wenn, wie in unserem Ausgangsbeispiel der Stromversorgung, private oder öffentliche Aktivitäten grenzüberschreitende, eventuell auch weltweite Wirkungen zeitigen und damit die Bevölkerungen und die Regierungen mehrerer oder aller Staaten betreffen. Sie müssen dann zum Gegenstand eines internationalen Dialogs gemacht werden, um alle von diesen Aktivitäten Betroffenen an der Entscheidungsfindung über diese Aktivitäten beteiligen zu können. Zugleich sinkt damit der Bedarf nach einem kleinräumigen Dialog auf der lokalen und regionalen Ebene, je nach Stärke der Verschiebung auch der nationalen Ebene, die im Vergleich zur lokalen und regionalen Ebene an Bedeutung gewinnt, im Vergleich zur internationalen Ebene aber an Bedeutung verliert (Abbildung 2).

Abbildung 2:
Steigender Bedarf nach internationalem und interkulturellem Dialog
bei abnehmendem Bedarf nach lokalem und regionalem,
möglicherweise auch nationalem Dialog





In den bisherigen Überlegungen wurde der Bedeutungszuwachs des internationalen Dialogs gleichgesetzt mit demjenigen des interkulturellen Dialogs. Das ist insofern gerechtfertigt, als die Ausweitung von Aktivitäten, deren Wirkkreise nationale Grenzen überschreiten, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass diese Wirkkreise auch kulturelle Grenzen überschreiten, wodurch nicht nur der internationale Dialog gegenüber dem (intra-)nationalen Dialog an Bedeutung gewinnt, sondern zugleich auch der *interkulturelle* Dialog, der Dialog zwischen Angehörigen unterschiedlicher Kulturen, gegenüber dem *intra*kulturellen Dialog. Es ist andererseits eine Vereinfachung, wie etwa der innereuropäische Dialog zeigt, der zwar international ist, aber kaum interkulturell (weil die Staaten Europas eine doch weitgehend gleiche, eben europäische Kultur besitzen), während der Dialog zwischen den Staaten Europas und außereuropäischen Staaten (etwa mit den GUS-Staaten oder mit China über Menschenrechte, mit den afrikanischen Staaten über Migration und good governance, oder mit den USA über die Behandlung der Massenmedien als Wirtschafts- oder Kulturgüter) immer auch ein interkultureller Dialog ist. Ungeachtet dieser Unterschiede bleibt richtig, dass der oben ausführlich beschriebene Bedeutungsgewinn des internationalen Dialogs tendenziell einher geht mit einem Bedeutungsgewinn des interkulturellen Dialogs.

Die Gegenstände des interkulturellen Dialogs unterscheiden sich allerdings von denjenigen des internationalen Dialogs. Sie beziehen sich entweder direkt auf die Kultur, etwa auf den Wert literarischer oder musikalischer Werke für die Angehörigen anderer Kulturen, oder auf gesellschaftliche, politische oder wirtschaftliche Themen, die eng mit kulturellen Werten korrelieren, wie z. B. die Religion, die Menschenrechte, die Rechte von Frauen, die Meinungs- und Pressefreiheit oder der Tier- und Artenschutz. Daher waren z. B. die Diskussionen um die Mohammed-Karikaturen oder die Aufführung der Idomeneo-Oper, über die vordergründige Thematik der Meinungsfreiheit hinaus, auch und vor allem interkulturelle Dialoge. Die Beispiele zeigen zudem, dass der interkulturelle Dialog in der Regel schwieriger ist als der internationale, weil hier über lange Zeiträume entstandene und „in der Kultur verwurzelte“ (und damit auch nur schwer zu vereinbarende) Weltanschauungen aufeinander treffen, so dass die Beteiligten weniger syntaktische, semantische und pragmatische Gemeinsamkeiten aufwiesen als bei internationalen *intra*kulturellen Dialogen. Zugleich verdeutlichen sie die besondere Wichtigkeit des interkulturellen Dialogs als Instrument der kollektiven Entscheidungsfindung und der weltweiten Integration und Friedensstiftung.¹

¹ Der interkulturelle Dialog ist möglicherweise konflikträchtiger als der internationale Dialog, weil hier unterschiedliche kulturelle Auffassungen direkt aufeinander treffen, die bei einem Dialog zwischen Staaten zunächst innerhalb der beteiligten Staaten erörtert und dadurch abgefedert werden.

2. Der Wert des internationalen und interkulturellen Dialogs

2.1. Der internationale und interkulturelle Dialog als öffentliche Kommunikation

Der durch den Veranstalter vorgegebenen Überschrift meines Vortrags folgend, wurde bisher für die Kommunikation zwischen den Mitgliedern von Kollektiven, gleichgültig ob lokaler, regionaler, nationaler oder internationaler/interkultureller Art, stets der Begriff des *Dialogs* verwendet, der besser als andere die Notwendigkeit zum wechselseitigen Austausch von Meinungen zwischen gleichberechtigten Partnern ausdrückt. Da er auch in der Umgangssprache in diesem Sinn gebraucht wird, bevorzugen ihn auch die Massenmedien und die Populärwissenschaften gegenüber anderen, wissenschaftlich möglicherweise besser geeigneten Termini. Hinzu kommt wohl auch, dass der Begriff des Dialogs eine von der medialen Berichterstattung erhoffte, auf die Lösung von Konflikten ausgerichtete Bedeutung ausdrückt. Dies könnte auch erklären, warum in der letzten Zeit der Begriff des internationalen und interkulturellen Dialogs in vielen Publikationen¹ und auch in den Titeln vieler politischer und gesellschaftlicher Veranstaltungen² verwendet worden ist.

Der wissenschaftlich besser geeignete Begriff ist aber wohl derjenige der *öffentlichen Kommunikation*, dann auch in den Varianten der lokalen, regionalen, nationalen und internationalen/interkulturellen öffentlichen Kommunikation. Er setzt, anders als derjenige des Dialogs, nicht notwendigerweise eine bidirektionale und wechselseitige Kommunikation zwischen Kommunikanten und Kommunikatoren voraus, sondern schließt auch die unidirektionale Kommunikation ein, und er suggeriert auch nicht, dass sich die vertretenen Auffassungen notwendigerweise annähern oder gar ausgleichen. Außerdem erschließt er wichtige auf ihm basierende Erkenntnisse verschiedener Wissenschaften, zuvorderst der Kommunikationswissenschaft und (zumal in Deutschland) der Rechtswissenschaft.

¹ Siehe z. B. HUNTINGTON 1996, im Anschluss daran eine Vielzahl von Arbeiten, die die These Huntingtons diskutiert und kritisiert haben, z. B. ORTNER 2003, FOROUTAN 2004, TROJANOW/HOSKOTÉ 2007.

² Martin STOCK (2007, S. 12) hat bereits auf einige dieser Veranstaltungen hingewiesen. Ergänzend dazu sei hier verwiesen auf den „1. Bundesfachkongress Interkultur“, der vom Forum der Kulturen Stuttgart e.V. vom 4. bis 6. 10. 2006 in Stuttgart veranstaltet wurde (dokumentiert in FORUM DER KULTUREN STUTTGART, o. J.), auf die Fachtagung "Medien, Frieden und Demokratie. Die Massenmedien in Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung", die am 1. 12. 2006 von der Deutschen Welle und der Akademie für Konflikttransformation veranstaltet wurde (Tagungsdokumentation unter www.forumzfd.de/fileadmin/PDF/Akademie/Tagungsdokumentation_Medien_Frieden_Demokratie.pdf), auf die Konferenz "Kulturelle Vielfalt – Europas Reichtum", die vom 26. bis 28. 4. 2007 von der Deutschen UNESCO-Kommission in Zusammenarbeit mit dem Kulturhauptstadtbüro RUHR.2010 in Essen veranstaltet wurde (dokumentiert in DEUTSCHE UNESCO 2007c, 2007d, teilweise auch abrufbar unter [//www.unesco.de/1383.html?&L=0#c5843](http://www.unesco.de/1383.html?&L=0#c5843)), und auf den „Asia-Pacific and Europe Media Dialogue 2007“, der von der Deutschen Welle, der Friedrich-Ebert-Stiftung und dem Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development vom 4. bis 5. 9. 2007 in Bonn veranstaltet wurde (dokumentiert unter www.aibd.org.my/conferences/media-logue/).



Der Kommunikationswissenschaft verdanken wir vor allem die Modellierung des Kommunikationsprozesses. Ausgehend von Lasswells Formulierung: "A convenient way to describe an act of communication is to answer the following questions: «Who says what in which channel to whom with what effect»",¹ wird hierzu zwischen den Kommunikatoren ("who"), den Mitteilungen ("says what"), den Medien ("in which channel"), den Kommunikanten bzw. Empfängern ("to whom") und den Wirkungen ("with what effect") einer kommunikativen Handlung unterschieden. Bei der Individualkommunikation (aber auch bei einigen neuen Formen der elektronischen Kommunikation) wechseln die Beteiligten dabei dauernd ihre Rolle als Kommunikator und Kommunikant, während die Massenkommunikation über die traditionellen Massenmedien Presse und Rundfunk asymmetrisch bzw. unidirektional ist, d. h. Kommunikator und Rezipient ihre Rollen nicht wechseln.²

Wichtige Ergebnisse für das hier behandelte Thema hat vor allem die soziologische Kommunikationstheorie entwickelt. Sie unterscheidet zwei grundsätzliche Mechanismen sozialer Kommunikation: das "*Einverständnis*", bei dem die Beteiligten ihre Handlungen absprechen und einvernehmlich miteinander koordinieren, und die "*Einflussnahme*", mit der Kommunikatoren versuchen, Entscheidungen von Kommunikanten in eine von ihnen gewünschte Richtung zu lenken.³ Dabei erfordert Einverständnis von allen Beteiligten eine verständigungsorientierte Einstellung (die nach Habermas rational begründet sein muss, d. h. auf wechselseitig kritisierbaren Auffassungen beruht),⁴ während Überzeugung auf der zielorientierten Grundhaltung der Kommunikatoren basiert, ihre Auffassungen auf die Kommunikanten zu übertragen.⁵ In Zusammenhang damit steht auch die in der Kommunikationswissenschaft vorgenommene Unterscheidung zwischen Kommunikation und so genannter Meta-Kommunikation (als Kommunikation über Kommunikation), die unter anderem als theoretischer

¹ LASSWELL 1948

² Zu den Konsequenzen dieser Unterscheidung für den Auslandsrundfunk siehe unten, Abschnitt 3.2.

³ Siehe HABERMAS 1981, S. 387.

⁴ ebenda

⁵ Diesem kommunikationssoziologischen Begriffspaar Habermas' ähnlich, aber nicht deckungsgleich damit, ist in der Politikwissenschaft dasjenige von der horizontal-kooperativen versus vertikal-direktiven Steuerung (vgl. SCHARPF 1997a), das auch in der Ökonomie verwandt wird (mit der Gegenüberstellung von horizontalen, auf freiwilliger Einigung beruhenden Tauschgeschäften und vertikalen, auf staatlichem bzw. hoheitlichem Zwang basierenden Anordnungen). Bei letzterem besitzt eine übergeordnete Ebene (etwa der Zentralstaat) gegenüber einer untergeordneten Ebene (etwa gegenüber seinen Gliedstaaten) die Entscheidungshoheit für Fragen, die mehrere Mitglieder der unteren Ebene betreffen. Dadurch können sowohl pareto-optimale Vereinbarungen getroffen werden (die alle Mitglieder der unteren Ebene begünstigen und deshalb auch im Wege horizontaler Verhandlungen möglich wären) als auch kaldor-optimale Lösungen (die für die Summe der Mitglieder der unteren Ebene wohlfahrtssteigernd, für einzelne Mitglieder aber wohlfahrtsmindernd sind und bei einer horizontalen Steuerung deshalb nicht zustande kämen, vgl. SCHARPF 1997a).



*Diskurs*¹ über die Geltung der Wahrheit einer propositionalen Aussage und über die Richtigkeit von Handlungsnormen und Wertstandards geführt werden kann und in dieser Form, bezogen auf den Diskurs zwischen den Angehörigen unterschiedlicher Kulturen, in etwa dem Begriff des interkulturellen Dialogs entspricht, wie er in den Medien und in der Politik derzeit en vogue ist.

In Deutschland hat die Rechtswissenschaft diese Überlegungen frühzeitig aufgegriffen. Speziell das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen "Rundfunkurteilen" die Bedeutung des Rundfunks als des zentralen Forums der öffentlichen Kommunikation betont, als Instanz zur Gewährleistung einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.² Dabei hat das Bundesverfassungsgericht auch früh darauf hingewiesen, dass der Rundfunk zugleich „Medium und Faktor“ der öffentlichen Kommunikation ist, d. h. die in der Öffentlichkeit bestehenden Meinungen verbreitet, sie aber zugleich auch beeinflusst.³ Da Letzteres die Gefahr einer einseitigen Beeinflussung beinhaltet, hat das Bundesverfassungsgericht auch betont, dass der Rundfunk, speziell der öffentlich-rechtliche Rundfunk, „tendenzfrei“ sein müsse. Diese Tendenzfreiheit sei insbesondere gegenüber politischen Interessen (etwa den jeweils regierenden Parteien und Personen gegenüber den oppositionellen) zu gewährleisten, sowie auch gegenüber kommerziellen Interessen (etwa denjenigen privater Rundfunkveranstalter oder der im Rundfunk werbenden Wirtschaft).

Versteht man den Begriff der Tendenzfreiheit informationsökonomisch, so lässt er sich als Forderung verstehen, die im Rundfunk verbreiteten Meinungen als repräsentative Auswahl der in der Bevölkerung geäußerten Meinung abzubilden. Für das Ergebnis dieser Auswahl ist dann zu fordern, dass der Mittelwert der im Rundfunk geäußerten Meinungen, etwa auf einem politischen Rechts-Links-Kontinuum oder auf einer Skala zur Bewertung unterschiedlicher Produkte oder Produktmarken, mit dem Mittelwert der in der Bevölkerung zu diesen Themen bestehenden Meinungen übereinstimmt. Das Bundesverfassungsgericht bringt dies zum Ausdruck, wenn es fordert, dass "die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk ... Ausdruck findet."⁴ Abbildung 3 beschreibt den

¹ So der hierfür von HABERMAS 1981 verwendete Begriff.

² Vgl. dazu STOCK 1985.

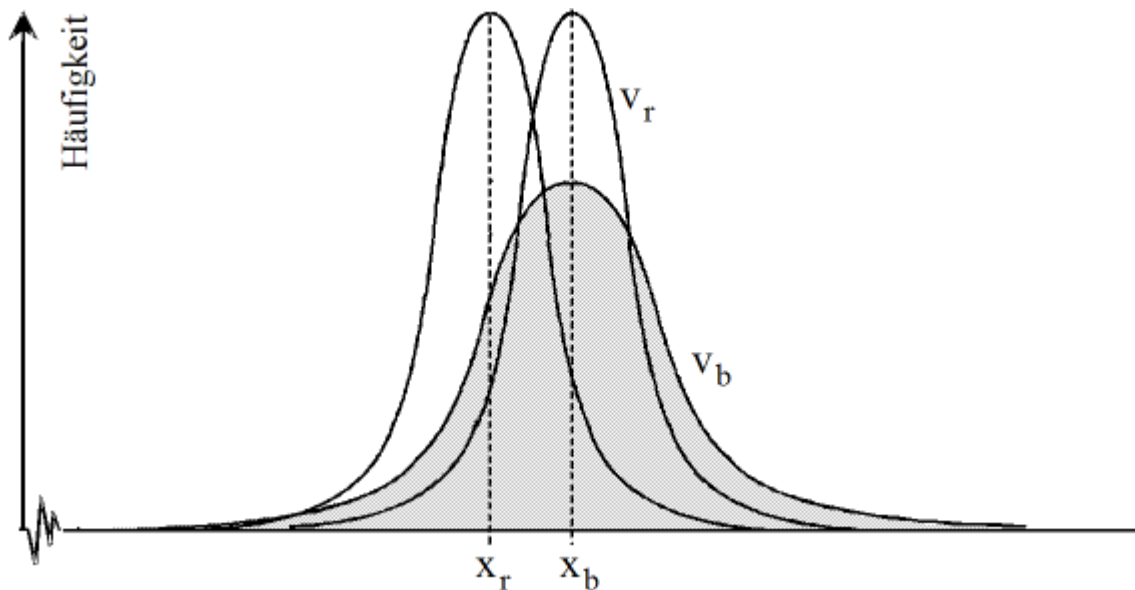
³ BVerfGE 12, S. 205, 260; siehe dazu auch STOCK 2007b, S. 14, näher dazu derselbe 1985, S. 70 ff., 213 ff., 333 ff.

⁴ „Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch den Rundfunk verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflußnahme. Insoweit hat die Rundfunkfreiheit, wie die klassischen Freiheitsrechte, abwehrende Bedeutung. Doch ist damit das, was zu gewährleisten ist, noch nicht sichergestellt. Denn bloße Staatsfreiheit bedeutet noch nicht, daß freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk möglich wird; dieser Aufgabe läßt sich durch eine lediglich negatorische Gestaltung nicht gerecht werden. Es bedarf dazu vielmehr einer positiven Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird. Um dies zu erreichen, sind materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen erforderlich, die an der Auf-



Verstoß gegen dieses verfassungsrechtliche Erfordernis: Die im Rundfunk geäußerten (normal verteilten) Meinungen zu bestimmten Themen (z. B. zur Kompetenz oder Glaubwürdigkeit der politischen Parteien¹ oder zu den gesundheitlichen Vor- und Nachteilen bestimmter Produkte)² weichen von den in der Bevölkerung vertretenen Meinungen im Mittel ab: $x_r \neq x_b$.³

Abbildung 3:
Tendenzfreiheit und Vielfalt
als Voraussetzungen freier öffentlicher Kommunikation



Anhand der gewählten Vorgehensweise lässt sich auch eine zweite Anforderung darstellen. Sie wird ebenfalls in dem gerade erwähnten Urteil des Bundesverfassungsgericht angesprochen, wo es neben der bereits zitierten Passage heißt, dass „die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk *in möglich-*

gabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will.“ BVerfGE 57, 295 <320>; 3. Rundfunkurteil; siehe auch BVerfGE 73, 118 <152 f.>; 114, 371 <387 ff.>

- ¹ In Deutschland wird die Kompetenz, die die Bevölkerung den politischen Parteien für ausgewählte Politikbereiche beimisst, in Umfragen regelmäßig erhoben. Sie könnte in Abbildung 3 z. B. in Form eines Links-Rechts-Kontinuums dargestellt und mit einer per Inhaltsanalysen ermittelten Bewertung der Kompetenz der politischen Parteien durch die Medien verglichen werden.
- ² So hat z. B. das 1999 vom damaligen US-Präsidenten Clinton veranlasste Zivilverfahren gegen verschiedene Tabakkonzerne zu Tage gefördert, dass die Beklagten die Öffentlichkeit über Jahrzehnte über die Schädlichkeit des Rauchens getäuscht und damit die Gesundheit von Millionen von Menschen aufs Schwerste geschädigt haben, u. a. durch die systematische Beeinflussung der Medienberichterstattung. Zu diesem besonders gravierenden Beispiel für kommerziell begründete und betriebene Tendenziosität der Medien siehe ADAMS 2007.
- ³ Zur Darstellungsweise und den rundfunkpolitischen Schlussfolgerungen siehe ausführlicher KOPS 1997a.



ster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet." Das Bundesverfassungsgericht recurriert damit auf die Gefahr, dass Meinungen von Minderheiten im Rundfunk unterrepräsentiert sind, wobei auch dies auf politische Interessen zurückgehen kann (z. B. darauf, die politische Berichterstattung auf die Meinungen der Regierung zulasten der Opposition oder auf die Meinungen der im Parlament vertretenen Kräfte zulasten außerparlamentarischer Kräfte zu verkürzen) oder auf kommerzielle Interessen (z. B. darauf, Produkte finanzkräftiger Unternehmen zulasten derjenigen schwächerer Unternehmen in ein besseres mediales Licht zu rücken oder lukrative Programmangebote für Mehrheiten („Mainstream-Programme“) zulasten unrentabler Programmen für Minderheiten auszuweiten.¹ In der graphischen Darstellungsweise von Abbildung 3 zeigt sich dieser Defekt darin, dass die Streuung der im Rundfunk vertretenen Meinungen geringer ist als diejenige der in der Bevölkerung vertretenen Meinungen: $v_r < v_b$.²

Wie bereits ausgeführt, sind Tendenzfreiheit und Vielfalt des Rundfunks nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts auch deshalb für die öffentliche Kommunikation wichtig, weil der Rundfunk nicht nur die in der Gesellschaft bestehenden Meinungen zum Ausdruck bringt, sondern sie zugleich auch beeinflusst (die bereits erwähnte "Medium-und-Faktor-Funktion"). Allerdings hat es diese Anforderungen stets nur auf die innerstaatliche öffentliche Kommunikation in Deutschland bezogen. Überträgt man sie für unsere Zwecke auf die internationale und interkulturelle Kommunikation, so leitet sich daraus die Forderung an den Rundfunk ab, die Vielfalt derjenigen Meinungen in möglichst Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen, die in den an der internationalen bzw. interkulturellen Kommunikation teilnehmenden Staaten bzw. Kulturen existieren.

2.2. Der internationale und interkulturelle Dialog als Instrument zur Stärkung der allokativen Leistungsfähigkeit von Kollektiven

Von der Ökonomie wird der Wert einer tendenzfreien und vielfältigen öffentlichen Kommunikation kaum thematisiert. Art und Vielfalt der Meinungen werden vielmehr, wie für das Angebot von Gütern generell, als Reaktion auf die bekundete Nachfrage betrachtet, und diese wiederum wird als Ausdruck des von den Gütern gestifteten Nutzens angesehen, den die Rezipienten bzw. Konsumenten selbst am besten beurteilen können (Postulat der Konsumentensouveränität).³

¹ Studien der so genannten Video-Economics, eines modelltheoretisch ausgerichteten Arbeitsbereichs der Rundfunkökonomie (siehe etwa DETERING 2001, S. 167ff.), haben gezeigt, dass bei rein kommerzieller Programmpolitik Themen für Mehrheiten solange bereitgestellt werden, solange das dafür interessierte Publikum auch bei einer Mehrfachversorgung mit gleichen Programminhalten (mit „more of the same“) größer ist als das Publikum für Minderheitenprogramme. Das führt dazu, dass für viele Sujets, etwa für Sportübertragungen, bei denen eine Konzentration des Publikumsinteresses auf wenige massenpopuläre Inhalte vorliegt (bei Sportübertragungen z. B. auf Fußball) viele Veranstalter die gleichen Inhalte (Fußballübertragungen) anbieten und Programminderheiten unversorgt bleiben.

² Siehe dazu ausführlicher KOPS 1997a.

³ Siehe hierzu ausführlich KOPS 1997a, ders. 2005.



Sollten in Restaurants z. B. nur mehr Hamburger (möglicherweise sogar nur mehr Hamburger einer bestimmten Fast-Food-Kette), Pizzen und Pastis angeboten werden, weil nur noch diese Gerichte nachgefragt werden, so ist dies in den Augen vieler Ökonomen kein Mangel, sondern Ergebnis der Fähigkeit von Märkten, präferenzgerechte Angebote zu erkunden und bereitzustellen.¹ Ebenso wenig wäre aus dieser Sicht zu beanstanden, wenn Rundfunkveranstalter nur noch Talkshows, Daily Soaps und Fußballspiele übertrügen, falls die Zuschauer nur mehr solche Programme nachfragten. Hinzu kommt, dass Ökonomen Güter in erster Linie als Mittel ("Medien") zur Befriedigung der bei existierenden Präferenzstrukturen bestehenden Bedürfnisse betrachten, nicht aber als Instrumente ("Faktoren"), mit denen diese Präferenzstrukturen selbst verändert werden können.

Erst in den letzten Jahren haben neuere Denkschulen der Ökonomie darauf hingewiesen, dass ein Angebot, dessen Vielfalt dasjenige der bekundeten Nachfrage übersteigt, einen gesellschaftlichen, aber auch einen individuellen Nutzen stiftet. So wurde z. B. argumentiert und auch empirisch belegt, dass manche Güter, wie z. B. Museen, Opernhäuser, soziale Einrichtungen oder auch Gaststätten, auch dann einen Nutzen stiften, wenn sie nicht in Anspruch genommen werden (so genannte Optionsgüter). Und es wurde gezeigt, dass eine geringe Vielfalt des Güterangebotes nicht notwendigerweise eine Reaktion funktionierender Märkte auf eine geringe Vielfalt der Nachfrage ist, sondern unter bestimmten Bedingungen, etwa bei sub-additiven Kostenverläufen (infolge nicht-rivalisierenden Konsums und hoher Skaleneffekte), einen von den Nachfragern nicht gewünschten *Marktangel* darstellt.²

Verfolgt man diesen Gedanken weiter, so lässt sich eine tendenzfreie und vielfältige öffentliche Kommunikation auch ökonomisch herleiten: als Instrument für die Fähigkeit von Gesellschaften, sich rasch und transaktionskostenarm einen Überblick darüber zu verschaffen, welche Alternativen ihre Mitglieder für die Beantwortung kollektiver Fragen und die Lösung kollektiver Probleme anbieten. Dies wiederum ist eine wichtige Voraussetzung für die Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen, für die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und damit für die allokativen Leistungsfähigkeit von Gesellschaften, die sich dann auch im Wohlstand ihrer Mitglieder niederschlägt.³

¹ ebenda

² KOPS 2006

³ DEBIEL/WERTHES 2006, S. 89 ff., referieren Versuche zur Quantifizierung der Kosten von Krieg und fragiler Staatlichkeit (als Formen verminderter allokativer Leistungsfähigkeit). Nach BERGER/STURM 2005, S. 4, haben sich allein die Kosten der aufgrund der Berichterstattung über den Anschlag auf das World-Trade-Center verminderten Produktion auf 0,25 % - 0,75 % des durchschnittlichen Bruttosozialproduktes belaufen; intangible Kosten, wie das Leid der Opfer dieses Anschlags oder die Furcht der Bevölkerung vor weiteren Anschlägen, waren dabei noch nicht berücksichtigt. Auch FREY/LUECHINGER/STUTZER 2004 und NITSCH/SCHUMACHER 2004 haben versucht, die die Kosten des Terrorismus zu schätzen.



Eine solche Betrachtung kann für die kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung unterschiedlicher Arten und unterschiedlich weit abgegrenzter Kollektive angestellt werden, für kleine funktionale Kollektive (wie Familien, Nachbarschaften und Vereine) ebenso wie für größere politische Kollektive (wie z. B. die oben betrachteten Gebietskörperschaften der Glied- und Nationalstaaten). Für die internationale und interkulturelle Kommunikation ist sie vor allem für die kollektive Willensbildung und Entscheidungsfindung zwischen mehreren Staaten und Kulturen, bei globalen Fragen dann auch für die kollektive Willensbildung aller Mitgliedstaaten der Weltgesellschaft ergiebig.¹ Dabei ist auch die bereits angesprochene Unterscheidung zwischen "Einverständnis" und "Einflussnahme" als den beiden Zielen der Kommunikation zu beachten.²

2.3. Der internationale und interkulturelle Dialog als Instrument zur Sicherung der kommunikativen Chancengleichheit

Öffentliche Kommunikation unter Einschluss der gesellschaftlichen Meinungsvielfalt, oder anders ausgedrückt: unter Einschluss aller gesellschaftlichen Gruppen, ist nicht nur ein Instrument zur Stärkung der allokativen Leistungsfähigkeit, sondern auch ein Instrument zur Sicherung der distributiven Gerechtigkeit,³ hier primär bezogen auf die Chancen der Mitglieder einer Gesellschaft, an der öffentlichen Kommunikation teilzuhaben,⁴ indirekt aber auch bezogen auf die Chancen an der Teilhabe aller Ressourcen, deren Verteilung über die öffentliche Kommunikation geregelt oder zumindest beeinflusst wird.

Je nach gesellschaftspolitischem Stellenwert wäre dieses distributive Ziel selbst dann zu verfolgen, wenn es das allokativen Ziel einer erhöhten Effizienz und Wohlfahrt beeinträchtigte.⁵ Davon ist aber schon deshalb nicht auszugehen, weil die kommunikative Chancengerechtigkeit, wie bereits dargelegt, ihrerseits zur Tendenzfreiheit und Vielfalt und damit auch zur Leistungsfähigkeit der öffentlichen Kommunikation – und damit auch grundsätzlich zur Leistungsfähigkeit

¹ Von daher ist eine tendenzfreie und vielfältige öffentliche Kommunikation auch ein zentraler Bestandteil des public decision making, dessen Verfahren von einer Teildisziplin der Ökonomie, der so genannten public choice Theorie (MUELLER 2003, KIRSCH 2004) behandelt werden.

² Zur Bedeutung dieser Unterscheidung für den Auslandsrundfunk siehe unten, Abschnitte 3.1. und 4.1.

³ Zur in der Ökonomie üblichen Unterscheidung zwischen allokativen Zielen, die eine Steigerung des Wohlstands einer Gesellschaft beinhalten, und distributiven Zielen, die eine gerechte Verteilung dieses Wohlstands anstreben, siehe MUSGRAVE/MUSGRAVE 1973.

⁴ SCHULZ 1998 spricht von kommunikativer Chancengleichheit; der allgemeine, treffendere Begriff wäre aber wohl derjenige der kommunikativen Chancengerechtigkeit.

⁵ Zu den Beziehungen zwischen allokativen und distributiven Zielen siehe grundlegend RAWLS 1975, mit Bezug auf die internationale Verteilung auch RAWLS 2002. Gegenstände der internationalen Gerechtigkeit, auch in Abwägung zu internationalen allokativen Zielen, diskutieren KAPSTEIN 1999; RAO 1999; SEN 1999; GRESH u. a. 2006, S. 80ff., S. 116ff.



der Gesellschaft generell – beiträgt. Zudem steigert die kommunikative Chancengleichheit diese Leistungsfähigkeit aber auch deshalb, weil die an der öffentlichen Kommunikation Beteiligten erfahrungsgemäß eher bereit sind, die in einem gesellschaftlichen Diskurs (im Sinne von Habermas) einvernehmlich getroffenen Kollektiventscheidungen zu akzeptieren und mitzutragen, selbst wenn sie selbst andere Lösungen bevorzugt hätten. Sie ziehen sich in diesem Fall, in der Terminologie von HIRSCHMAN 1970 formuliert, nicht aus dem Kollektiv zurück ("Abwanderung"), sondern bleiben ihm gegenüber "loyal" und versuchen allenfalls, durch konstruktive Kritik bzw. eine Fortführung des Diskurses die Kollektiventscheidungen in ihrem Sinn zu verändern ("Widerspruch") – was die Qualität der Kollektiventscheidungen weiter verbessert und die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft weiter erhöht.

Sind demgegenüber Teile der Gesellschaft von der öffentlichen Kommunikation ausgeschlossen oder sind ihre Chancen zur Teilhabe sehr gering, so sind die Betroffenen kaum bereit, die Kollektiventscheidungen zu akzeptieren, geschweige denn mitzutragen. Da ihnen – nochmals in der Terminologie von Hirschman – Widerspruch verwehrt ist, werden sie versuchen, in ein anderes, bestehendes Kollektiv abzuwandern oder ein solches zu gründen; oder sie werden illoyal, wobei dies von fehlendem Engagement über passiven Widerstand bis hin zur gesetzwidrigen, auch gewalttätigen Bekämpfung des Kollektivs reichen kann.¹ Die Formen der Abwanderung und der Illoyalität unterscheiden sich dabei auch nach der Art und Größe der Kollektive und u. a. nach den damit zusammenhängenden Möglichkeiten, alternative Kollektive zu finden oder zu gründen bzw. die bestehenden Kollektive durch die verschiedenen Formen illoyalen Verhaltens zu schwächen oder zu beseitigen. Grundsätzlich sind diese Chancen um so geringer, je höher die pekuniären, aber auch die nicht pekuniären Kosten eines Kollektivwechsels sind.² Die fehlende kommunikative Chancengerechtigkeit hat dann möglicherweise desintegrative und destabilisierende Folgen, die auch die allokativen Leistungsfähigkeit der Gesellschaft schmälern.

2.4. Der internationale und interkulturelle Dialog als Instrument zur Stärkung der Stabilität und des Friedens der Staatengemeinschaft

In der aktuellen Debatte um die Bedeutung des internationalen und interkulturellen Dialogs und die Möglichkeiten, diese zu befördern, sind gerade diese zuletzt geäußerten Überlegungen herausgestellt worden. So wurde darauf verwiesen, dass bei den bestehenden politischen und kommerziellen Rahmenbedin-

¹ HIRSCHMAN 1970

² Abwanderung in eine benachbarte Gemeinde ist von daher eher eine Option als Abwanderung in ein benachbartes Bundesland oder in einen benachbarten Staat, und Abwanderung in einen Staat mit ähnlicher Kultur ist eher eine Option als Abwanderung in einen Staat mit anderer Kultur. Umgekehrt betrachtet steigt die Wahrscheinlichkeit zu illoyalem Verhalten und die Stärke der Illoyalität in dem Umfang, in dem infolge fehlender Beteiligung an der öffentlichen Kommunikation eines Gemeinwesens weder Möglichkeiten zum Widerspruch noch infolge prohibitiv hoher Kosten eines Kollektivwechsels Möglichkeiten zur Abwanderung bestehen.



gungen manche Gruppierungen ihre Meinungen und Präferenzen kaum zum Ausdruck bringen können.¹ Dazu können etwa die Angehörigen bestimmter Ethnien, Religionen und Kulturen gehören, die in ihren Staaten diskriminiert und von deren Organen weder auf der nationalen noch auf der internationalen Ebene vertreten werden (etwa auch, weil diese Staaten Autonomiebestrebungen solcher Minderheiten verhindern wollen),² aber auch die Angehörigen mancher Staaten insgesamt, z. B. von wirtschaftsschwachen Entwicklungsstaaten, die sich auf der internationalen Ebene gegenüber politisch und/ökonomisch stärkeren Industrieländern kein Gehör verschaffen können.³ Als Folgen der damit verbundenen kommunikativen Chancenungleichheit werden dann, übereinstimmend mit den Überlegungen Hirschman's, Reaktionen der benachteiligten Staaten oder Gruppen befürchtet, die die Weltgesellschaft desintegrieren und destabilisieren könnten.⁴ Bisweilen werden auch die in vielen Teilen der Welt materiell beobachteten Formen des Separatismus, Extremismus und Terrorismus als derartige Reaktionen interpretiert,⁵ und es wird die Forderung gestellt, an solchen Aktivitäten beteiligten Staaten, Völkern und Volksgruppen Stimmrechte in nationalen und internationalen Gremien⁶ und Gehör in den Massenmedien⁷ zu verschaffen, um eine mögliche Ursache für internationalen Extremismus und Terrorismus (unter mehreren) abzubauen.

¹ KAPSTEIN 1999, RAO 1999, SY 1999

² In der UNPO, einer nichtstaatlichen Organisation, haben sich 69 solcher nicht-repräsentierter Nationen und Völker (Unrepresented Nations and Peoples) zusammengeschlossen. Siehe http://www.unpo.org/nations_people.php. GRESH et al 2006, S. 40, weisen darauf hin, dass nach den Statistiken des Friedensforschungsinstituts Sipri von den 57 größeren bewaffneten Konflikten, die im Zeitraum zwischen 1990 und 2004 stattgefunden haben, nur 4 zwischenstaatlich und 53 innerstaatlich waren (davon 29, bei denen es um die Regierungsmacht und 24, bei denen es um die Kontrolle über Regionen ging).

³ Besonders ATTAC, eine internationale Organisation von Globalisierungsgegnern, hat die fehlenden Artikulationsmöglichkeiten wirtschaftlich schwacher Staaten, sowohl auf der politischen Ebene als auch vor allem auf den privaten Kapitalmärkten, vielfach kritisiert. Siehe <http://www.attac.org/spip.php?article5&lang=de>. HARTSTEIN 2007, S. 12) äußert sich ähnlich, wenn er sagt: "Wir stellen fest, dass kulturelle Eigenheiten durch die Globalisierung eher nivelliert werden. Dies führt zu Gegenbewegungen und dazu, dass sich Kulturen in die Ecke gedrängt fühlen und zu wehren beginnen."

⁴ Siehe z. B. ERDOGDU 2004, MILLER 2004 und CAPARINI 2005. D'ARTIGUES/VIGNOLO 2003, S. 6, meinen, aufbauend auf René Girard's mimetischer Theorie, „that trade alone is unable to generate a greater familiarity between countries, and may even lead to violence and terrorism, as developed by the notion of mimetic rivalry.“

⁵ Siehe MILLER 2004. Auch HARTSTEIN 2007, S. 12, sieht darin eine der Ursachen "für die zunehmende Militanz, die etwa aus dem arabischen Raum oder dem Islam sichtbar wird."

⁶ RAO 1999, S. 80ff.; SY 1999, S. 338ff.; CAPARINI 2005, S. 86ff.

⁷ TROJANOW/HOSKOTÉ 2007



Andererseits wird aber auch die Gefahr gesehen, dass diesen Aktivitäten durch die Medien eine willkommene Plattform geboten wird.¹ Und es wird der Vorstellung widersprochen, dass hier auf monokausalen Wirkungen basierende Strategien eingesetzt werden könnten, nach dem Muster: „je mehr internationale Kommunikation, desto weniger internationaler Terrorismus“. Weitgehend unstrittig ist aber, dass durch eine intensivere öffentliche Kommunikation die Bereitschaft gefördert wird, internationale Probleme gemeinsam zu lösen und internationale Vereinbarungen einzuhalten und mit zu tragen, und dass dadurch die Bedingungen für Extremisten und Terroristen schlechter sind als dann, wenn die Bevölkerung ganzer Regionen, Staaten oder gar Kontinente mehrheitlich den Eindruck hat, von der internationalen Öffentlichkeit nicht beachtet zu werden.²

Die Diskussionen um die Einschließung von Minderheiten in die internationale und interkulturelle Kommunikation vermittelt bisweilen allerdings den Eindruck,

¹ So z. B. KRÖNIG 2007, S. 26, der von einem "symbiotischen Verhältnis zwischen Terror und Medien spricht. HEPP 2002, S. 8, weist auf die Gefahr hin, dass Terroristen ... „die Medien und ebenso die Globalisierung von Medienkommunikation in ihr Kalkül ein(beziehen): eben weil durch Medien auch lokal begrenzte Gewaltaktionen weltweit bekannt werden (können) und es somit möglich ist, die Informationen auf globaler Ebene zu beeinflussen.“ Ähnlich äußert sich BIERNATZKI 2002, S. 21: „Possibly the most accurate description of the relationship between the mass media and terrorists is that the media have come to constitute such a major portion of modern culture that most of today’s terrorists have factored them into their tactics in one way or another. This incorporation creates the impression of a symbiosis: that terrorism requires the participation of the media, and that the media, in their turn, rely on terrorist acts to provide much of the sensationalism upon which the media thrive.“ OSANG 2006, S. 3, geht noch einen Schritt weiter, wenn ihm "die den Medien gemeinhin zugeschriebene objektive und von ihnen erwartete konfliktneutrale Berichterstattung ... zunehmend als Chimäre (erscheint). Normalfall ist, dass die vor allem durch Kameras produzierte Publizität von der einen oder anderen Seite für ihre Zwecke instrumentalisiert wird, um bestimmte politische Botschaften zu vermitteln. Die Gefahr eines konfliktverschärfenden Moments scheint in der Eigendynamik von medialer Aufmerksamkeit selbst begründet, was sich durch die in den letzten Jahren höhere Verfügbarkeit und quasi Allgegenwart der Medien zusehends verstärkt."

² GRESH u. a. 2006, S. 41, weisen auch darauf hin, dass „die Verfolgung der als terroristisch bezeichneten Straftaten die bürgerlichen Freiheiten einzuschränken droht. Dies zeigt der umstrittene Patriot Act in den USA, den die US-Regierung nach den Anschlägen vom 11. September erlassen und im März 2006 auf unbefristete Zeit verlängert hat.“ ... „Der Kreuzzug von US-Präsident Bush ignoriert die 'objektiven Ursachen' des Terrorismus. Womöglich würden, auch wenn diese Ursachen beseitigt wären, einzelne fundamentalistische Fanatiker weiterhin Anschläge verüben. Aber der Boden, auf dem sich solche Einstellungen entwickeln und Unterstützung und Mittäter finden, wäre dann wenigstens ausgetrocknet.“ Ähnlich argumentieren GHAI 2002, NORRIS 2002, REYNOLDS 2002, WIMMER 2002. Dagegen sieht KRÖNIG 2007, S. 25, mit Bezug auf die Beurteilung des Terrorismus durch die Medien in Großbritannien einen "Liberal Bias": "Die systematische Unterschätzung der Gefahr des islamistischen Terrors geht zu einem Teil auf Political Correctness und den Multikulturalismus zurück. Die Medien spielen gerne die Rolle als Warner und Mahner, gerade linke und liberale Medien verstehen es als ihre vornehmste Pflicht, Übergriffe des Staates anzuprangern und den Angriff auf Freiheitsrechte abzuwehren."



einer höheren kommunikativen Chancengerechtigkeit von Staaten und Kulturen werde nur das Wort geredet, um die Loyalität der Deprivilierten mit den Privilegierten zu erhalten. Das mag auch daran liegen, dass die Gefahr der Illoyalität aufgrund einer als ungerecht empfundenen Verteilung der Globalisierungsvor- und -nachteile in Zukunft noch ansteigen könnte.¹ Es ist aber zu bezweifeln, dass eine solche kommunikative Einflussnahme ein geeignetes Mittel zur dauerhaften Stärkung der Integration und zur Befriedung der Weltgesellschaft darstellt. Kommunikation bezweckt dann ja, der Habermas'schen Unterscheidung folgend, kein Einverständnis, sondern die Einflussnahme; und Loyalität resultiert dann nicht aus einer im Diskurs entstandenen Überzeugung der Deprivilierten, dass dies auch für sie selbst eine vorteilhafte Lösung des kollektiven Problems ist, sondern aus dem kommunikativ, möglicherweise auch machtpolitisch ausgeübten Einfluss der Privilegierten.

Eine solche Strategie dürfte mit der zunehmenden Transparenz kollektiver Entscheidungen und der dahinter stehenden Interessen, nicht zuletzt auch infolge einer intensivierten Konkurrenz zwischen dem Auslandsrundfunk vieler Staaten und der Ausbreitung schwer zensierbarer Online-Angebote, für die meisten Themen der internationalen und interkulturellen Kommunikation an Eignung und Bedeutung verlieren. Demgegenüber dürfte die Kommunikationspolitik des Einverständnisses für die meisten Themen wichtiger werden, vor allem bei Themen, bei denen die gewählten Lösungen von allen Betroffenen akzeptiert und mitgetragen werden sollten.² Die globale Klimapolitik, die Friedenspolitik, die Menschenrechte, die Terrorismusbekämpfung und die Abrüstung sind Beispiele für solche Themen, die nur im Dialog – oder jetzt besser: im Diskurs im Habermas'schen Sinne – gelöst werden können.³

¹ Zur Verteilung der Globalisierungsvor- und -nachteile siehe DEHESA 2006, POLASKI 2006; speziell zur Verteilung der Vor- und Nachteile einer Globalisierung der Medienwirtschaft KOPS 2006.

² Diese Einschätzung bestätigt sich auch, wenn man die Grundprinzipien betrachtet, auf die sich die Mitglieder der UNPO verpflichtet haben: 1. Akzeptanz der Gleichheit aller Nationen und Völker und Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts, 2. Beachtung der Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte und dem Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte festgeschrieben sind, 3. Bekenntnis zu Demokratie und Pluralismus sowie Ablehnung von Totalitarismus und religiöser Intoleranz, 4. Absage an den Terrorismus als Mittel zur Durchsetzung von Interessen, und 5. Respektierung aller Menschen und Bevölkerungsgruppen (Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/UNPO>).

³ STOCK 2007a, S. 38, spricht, bezogen auf die Präsenz des Islams im Rundfunk als Mittel des religiösen Diskurses, von der „sanften medialen Motorik“, mit der man „bloßem Verbandsegoismus, machtpolitischen Ambitionen, konfessionellem Holismus, fundamentalistischen Haltungen usw.“ ... (hier jetzt verstanden als Formen der Einflussnahme, d. V.) „im guten begegnen“ könne. Ähnlich spricht PERTHES 2006 von der „sanften Macht des Dialogs“. Er bezeichnet diesen als eine Aufgabe der auswärtigen Kulturpolitik, an deren Neukonzeption im Außenministerium derzeit gearbeitet werde: „Kooperation sollte hier Vorrang vor möglicherweise zwar zielgerichteter und effizienter, letztlich aber einseitiger ... Vermittlung von Kulturinhalten haben“.



Soweit diese Lösungen nicht pareto-, sondern nur kaldor-optimal sind,¹ werden solche Diskurse möglicherweise langwierig und schwierig sein; sie werden dann oft auch nur im Rahmen größerer Verhandlungspakete und Kompensationsgeschäfte erzielt werden können.² Um so mehr entscheiden dann psychologische Faktoren über den Erfolg oder Misserfolg internationaler bzw. interkultureller Verhandlungen,³ wie z. B. die Bereitschaft der Verhandlungspartner, einverständliche – und damit auch: von allen Beteiligten als fair und akzeptabel empfundene – Lösungen zu finden, alle relevanten Wirkungen für alle Betroffenen offen zu legen und im Vertrauen auf eine solche Offenheit und eine Vertragstreue der Kommunikationspartner auch größeren Verhandlungspaketen zuzustimmen, bei den möglicherweise zuerst (sichere) Nachteile in Kauf zu nehmen sind und erst später (unsichere) Vorteile anfallen. Dafür dürfte eine Politik des Einverständnisses besser geeignet sein als eine Politik der Einflussnahme.⁴

¹ Zu den Begriffen siehe Fn. 4 auf S. 14.

² Siehe dazu SCHARPF 1997a, insbes. S. 128ff.

³ Siehe ebenda, S. 116ff., S. 137ff.

⁴ In der Diskussion über die Vorteile und Nachteile beider Steuerungsverfahren werden die Vorteile der Einvernahme gegenüber der Einflussnahme betont, speziell für internationale und interkulturelle Beziehungen. RAWLS 2002 z. B. betrachtet in seinem viel beachteten, aber auch kritisierten Versuch, ausgehend von seiner Theorie der Gerechtigkeit die Grundzüge einer gerechten Weltordnung aufzuzeigen, die Gleichberechtigung der Völker beim Abschluss bindender Übereinkünfte als eines der grundlegenden Prinzipien. Auch von der Ökonomie werden, aufbauend auf Coase grundlegenden Arbeiten zur Internalisierung bzw. Kompensation externer Effekte durch freiwillige Verhandlungen (COASE 1960) als Vorteile einer horizontalen Koordination die schnellere, stabilere und oft transaktionsärmere Einigung angeführt. Das sind nach meiner Ansicht sämtlich Argumente, die für eine horizontale Koordination internationaler und interkultureller Beziehungen sprechen, zumindest solange, solange noch keine allgemein anerkannte und mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattete internationale Institution existiert, die mit einer vertikalen Steuerung beauftragt werden kann.

3. Der Auslandsrundfunk als Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs

3.1. Der Auslandsrundfunk als öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Die öffentliche Kommunikation wird ganz überwiegend über den Rundfunk (einschließlich neuer rundfunkähnlicher Dienste) und die Presse geführt. Das gilt um so mehr für die internationale und interkulturelle Kommunikation, die, einmal abgesehen von der bei Auslandsaufenthalten möglichen interpersonellen Kommunikation, große räumliche Distanzen überbrücken muss und schon deshalb nur über die Medien geführt werden kann. Hinzu kommt, dass die Gegenstände internationaler und interkultureller Kommunikation im Zuge der Modernisierung und Globalisierung zunehmend komplexer werden, so dass sie über Intermediäre, hier über professionelle oder auch nicht-professionelle Journalisten, vermittelt (z. B. selektiert, angeordnet, verknüpft und kommentiert) werden müssen.¹ Insofern wird im Zuge der Globalisierung Luhmanns Hinweis immer richtiger, dass wir alles, was wir über die Welt wissen, aus den Medien wissen,² zumal über andere Länder und Kulturen. Dabei erreicht der Rundfunk in fast allen Ländern ein größeres Publikum als andere Massenmedien, wie die Presse oder Filmtheater, vor allem infolge der kostengünstigeren Technologie, die er für die Speicherung und Verbreitung der Kommunikationsinhalte verwendet. Das gilt auch und vor allem für Online-Dienste, die als neue Form des (Auslands-)Rundfunks an Bedeutung gewinnen (siehe unten, Abschnitt 3.2.).

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht dem Rundfunk deshalb auch eine Schlüsselrolle für die Gewährleistung der öffentlichen Kommunikation zugewiesen. Wegen der bereits angesprochenen Notwendigkeit der Tendenzfreiheit hat es dabei zunächst weder einen staatlichen noch einen kommerziellen Rundfunk zugelassen, sondern einen staats- und kommerzfreien (oder besser: -fernen) öffentlich-rechtlichen Rundfunk verlangt.³ Es hat dabei auch bereits für die Argumente aufgegriffen, die in der Wirtschaftswissenschaft mit der Theorie des Marktversagens aufgezeigt und dann auch sukzessive auf den Rundfunk angewandt worden sind,⁴ allerdings ohne deren spezifische Terminologie zu verwenden.

¹ Zur Bedeutung intermediärer Vermittler massenmedialer Angebote siehe allgemein LÖFFELHOLZ 2004, mit Bezug auf das Internet und die dort entstandene Entprofessionalisierung des Journalismus auch NEUBERGER/NUERNBERGK/RISCHKE 2007, m. w. N.

² LUHMANN 1996, S. 9

³ Vgl. oben, Abschnitt 2.1.

⁴ Siehe z. B. HEINRICH 1999, S. 24ff., SCHULZ/HELD/KOPS 2002, S. 107ff.; KOPS 2007, S. 9ff. Im seinem neuesten „Rundfunkurteil“ vom 11. 9. 2007 (BVerfG, 1 BvR 2270/05 v. 11. 9. 2007, Absatz-Nr. 1 - 213, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html) hat das Bundesverfassungsgericht auf diese medienökonomische Argumentation in (Randnr. 117) erstmals explizit Bezug genommen.



Die strukturellen Bedingungen eines solchen öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung entwickelt: z. B. eine journalistische Eigenverantwortung der in ihm tätigen Journalist/inn/en unter Beachtung grundsätzlicher programmlicher Vorgaben der Anstaltsleitungen (Intendanten), eine staatsferne öffentliche Kontrolle durch gesellschaftlich relevante Gruppen und eine bedarfsgerechte Finanzierung aus staats- und marktfernen Einnahmen (vor allem aus der Rundfunkgebühr). Mit der später erfolgten Zulassung kommerzieller Rundfunkveranstalter ist dann seit den achtziger Jahren in Deutschland eine "duale" Rundfunkordnung entstanden. An die privaten Veranstalter hat das Bundesverfassungsgericht dabei – bedingt durch ihre ertragswirtschaftliche Zielsetzung – geringere Erwartungen und Anforderungen der Gewährleistung öffentlicher Kommunikation gestellt als an die öffentlich-rechtlichen Anstalten.¹

Diese vom Bundesverfassungsgericht für die Bedeutsamkeit einer freien und leistungsfähigen öffentlichen Kommunikation im nationalen deutschen Raum angestellten Überlegungen müssen auf die übernationale und internationale öffentliche Kommunikation übertragen werden.² Wie dort bedarf es eines öffentlichen Dialogs zwischen den von privaten und öffentlichen Aktivitäten Betroffenen, hier nunmehr für die Aktivitäten mit übernationalen Wirkkreisen, von denen oben (Abschnitt 1.1.) einige genannt wurden. Wie dort kann auch der Auslandsrundfunk diesen Dialog am besten gewährleisten, wenn er, hier bezogen auf die Inhalte der internationalen und interkulturellen Kommunikation, tendenzfrei und vielfältig ist. Dazu muss der Auslandsrundfunk, aus den für den Inlandsrundfunk bereits erläuterten Gründen, gegen eine übermäßige Einflussnahme des Staates wie auch des Marktes geschützt sein. Die erforderlichen gesetzlichen und organisatorischen Strukturen hierfür müssen geschaffen werden, so wie dies das Bundesverfassungsgericht für den Inlandsrundfunk aufgezeigt hat.

3.1.1. Der Auslandsrundfunk als kommerzferner Rundfunk

Die vom deutschen Verfassungsgericht zum Inlandsrundfunk aufgezeigten Zusammenhänge zwischen seiner Kommerzialität und seinem Beitrag für die öffentliche Kommunikation können ebenfalls auf den Auslandsrundfunk und auf dessen Beitrag für die (dann internationale und interkulturelle) öffentliche Kommunikation übertragen werden. Hierbei sind die oben allgemein dargestellten Vorbehalte zu beachten, die das Bundesverfassungsgericht gegenüber der Qualität des kommerziellen Rundfunks wie auch gegenüber seiner Tendenzfreiheit und Vielfalt geäußert hat. Daraus lässt sich folgern, dass auch ein der tendenzfreien und vielfältigen (hier internationalen und interkulturellen) öffentlichen Kommunikation verpflichteter Auslandsrundfunk kommerzfrei bzw. -fern organisiert sein sollte. Markteinnahmen, z. B. aus Werbung und Sponsoring, aus Zahlungen von Zuhörern, Zuschauern und Nutzern seiner Online-Dienste oder aus Programmverkäufen an andere Rundfunkveranstalter, sollten deshalb nicht

¹ Vgl. BVerfGE 74, 297 <331 f.>; 114, 371 <387 f.>); dazu STOCK 1985, ders. 2004.

² Siehe STOCK 2007b, S. 7ff.



oder nur in geringem Umfang erlaubt sein. Andernfalls verengen sie die Anreize der in ihm tätigen Mitarbeiter – und damit auch die Inhalte und Gestaltungsformen seiner Programmangebote – auf ertragswirtschaftliche Ziele und beseitigen seine Ausrichtung am Gemeinwohl.¹

Das bedeutet auch, dass kommerzielle Rundfunkveranstalter, selbst wenn sie sich als „global player“ verstärkt mit internationalen Themen befassen, einen kommerzfernen öffentlich-rechtlichen Auslandsrundfunk nicht ersetzen können. Im Gegenteil dürften die mit deren ertragswirtschaftlicher Ausrichtung verbundenen Defizite an Qualität, Tendenzfreiheit und Vielfalt im Zuge der Globalisierung vermutlich sogar noch größer werden, weil die ökonomischen Vorteile einer Mainstream-Programmierung und der Zwang einer Ausnutzung von Informationsasymmetrien und inkonsistenten Präferenzen auf den globalen Medienmärkten noch größer ist als auf den lokalen, regionalen und nationalen Märkten).² Viele Themen des internationalen und interkulturellen Dialogs, vor allem für Minderheiten wichtige Themen, die für die Integration und den Frieden der Weltgesellschaft besonders wichtig sind, werden von einem kommerziellen Auslandsrundfunk deshalb nicht oder nicht in der erforderlichen Breite und Tiefe behandelt. Im Gegenteil trägt er möglicherweise noch zur Verschärfung der Konflikte bei, wenn er die auflagen- und einschaltwirksame Berichterstattung darüber, zumal bei steigendem Kommerzialisierungsdruck, ausweitet, ohne die dahinter stehenden Ursachen zu erörtern.³

Von den im Internet entstandenen, zunächst intrinsisch motivierten, d. h. nicht-kommerziellen neuen Online-Angeboten, wie z. B. privaten Websites, Blogs und Communities, kann man ebenfalls nicht unbedingt den Beitrag zur Gemeinwohlausrichtung und Vielfalt der öffentlichen Kommunikation erwarten, den diese aufgrund ihrer Staats- und Kommerzferne leisten könnten. Das lässt sich aus den Anreizen für die Anbieter solcher Dienste herleiten: Diese werden weder durch die Gesetze des Marktes gezwungen, die Wünsche ihrer Kunden zu erfüllen und deren privaten Nutzen zu maximieren (was sie von kommerziell tätigen Journalist/inn/en unterscheidet), noch sind sie durch das Rundfunkrecht verpflichtet, den gesellschaftlichen Nutzen für die Gebührenzahler zu maximieren (was sie von im öffentlich-rechtlichen Rundfunk tätigen Journalist/inn/en unterscheidet). Vielmehr richten sie die Inhalte und Gestaltungsformen ihrer Internet-Angebote an ihren eigenen Vorstellungen und Vorlieben aus. Sie sind somit, in der Terminologie der ökonomischen Prinzipal-Agent-Theorie,⁴ keine

¹ KOPS 2007, S. 19ff.

² Siehe hierzu ausführlich KOPS 2006, S. 12ff.; mit Bezug auf die Kommerzialisierung des Internets auch SPIELKAMP 2006, S. 34.

³ Siehe zur Problematik FEULNER 1995; WAGENER 1999, S. 9ff.; HARTWIG 1999; HALL 2001. KLEINSTEUBER 2003, S. 234, sieht sogar eine der Ursachen für den Irakkrieg darin, „dass sich aus Mangel an verwendbarem Bildmaterial die Feindbild-Konstruktion von Bin Laden auf Saddam Hussein verlagerte.“

⁴ Die Prinzipal-Agenten-Theorie ist ein wichtiger Bestandteil der Neuen Institutionen-ökonomik. Die Prinzipale sind dabei die über die Eigentums- bzw. Weisungsrechte Verfügenden, die Agenten sind die Weisungsempfänger bzw. diejenigen, denen die



"Agenten", die den (marktlichen oder gesellschaftlichen) Nutzen ihrer "Prinzipale" maximieren, sondern sie sind selbst Prinzipale, die durch ihre Angebote ihren eigenen Nutzen maximieren. Folglich weichen diese Angebote auch stärker von den Präferenzen der Rezipienten ab als die nach marktlichen Vorgaben erstellten kommerziellen Angebote oder die nach gesellschaftlichen Vorstellungen erstellten öffentlich-rechtlichen Angebote. Sie selektieren und komprimieren die Inhalte auch nicht in der Weise, wie dies die Rezipienten angesichts ihres knappen Zeitbudgets und ihres begrenzten Interesses am Thema bevorzugen würden. Zudem mangelt es ihnen an Informationen zur Identität der Anbieter oder zu den Produktionsstrukturen, die sich die Rezipienten als Beitrag zum Abbau der zu ihren Lasten bestehenden Informationsasymmetrien wünschen würden (sog. "Signaling").¹ Stattdessen stehen individuelle, originelle, oft auch experimentelle Inhalte und Gestaltungsformen im Vordergrund, in einer thematischen und zeitlichen Gewichtung, die nicht am Zeitbudget und den Interessen der Rezipienten orientiert ist, sondern an denen der Macher.² Folglich messen üblicherweise auch nur Minderheiten solchen Angeboten einen größeren Wert bei, auch weil es ihnen an der Transparenz und Glaubwürdigkeit fehlt, die den meisten Rezipienten, zumindest bei non-fiktionalen Angeboten, wichtig ist.³ Damit fehlt es ihnen aber auch an publizistischer Relevanz, bezogen auf die hier erörterten Fragen: an Relevanz für den internationalen und interkulturellen Dialog. Dass solche Dienste den Auslandsrundfunk – wie bisweilen behauptet –,⁴ erheblich entlasten oder sogar überflüssig machen, steht deshalb nicht zu erwarten.

Prinzipale die Verfügungs- und Nutzungsrechte am Eigentum im Zuge arbeitsteiliger Arrangements überlassen. Soweit solche Arrangements, wie üblich, unvollständige Verträge darstellen, eröffnen sie den Agenten Möglichkeiten, eigene Ziele zu verfolgen, die den Interessen der Prinzipale zuwiderlaufen. Die Prinzipale können dies einschränken, indem sie das Verhalten der Agenten durchschaubarer machen und kontrollieren und indem sie die Anreize für die Agenten so setzen, dass diese in ihrem Interesse agieren. Eine vollständige Verhinderung eigennützigem Verhalten der Agenten ist aber nicht möglich, weil die dem Prinzipalen dadurch entstehenden Kosten höher wären als der ihm dadurch entstehende Nutzen. Siehe z. B. MEYER 2004.

¹ Unter "Signalling" versteht man in der Ökonomie alle Maßnahmen, durch die die Anbieter von Gütern und Dienstleistungen eine zu Lasten der Nachfrager bestehende Informationsasymmetrie vermindern und damit eine marktliche Bereitstellung ermöglichen. Beispiele sind Zertifikate, die Offenlegung von Besitzverhältnissen und Informationen zu den Produktionsprozessen und Garantien. Siehe zum Signaling allgemein FRISCH/WEIN/EVERS 2003, S. 185ff.; bezogen auf Rundfunkprogramme SCHULZ, HELD/KOPS 2002, S. 178ff., LOBIGS 2004; KOPS 2005, S. 353ff. Alternativ oder ergänzend können Maßnahmen des "Screening" getroffen werden, mit denen die Nachfrager die zu ihren Lasten bestehende Informationsasymmetrie verringern können (siehe ebenda).

² Vgl. RAU 2006.

³ Siehe KOHRING 2004, m. w. N.

⁴ Siehe zu den möglichen Beiträgen, die von Bloggern und andere intrinsisch motivierten Online-Dienst-Anbietern als Vertretern eines neuen "Grassroot-Journalismus" erwartet wurden, z. B. GILLMOR 2004.



Hinzu kommt, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der zunächst intrinsisch motivierten Anbieter das Internet als Chance zur Erzielung von Einkünften entdeckt (z. B. indem Werbeeinblendungen und entgeltliche Inhalte einbezogen oder von Dritten vorgegebene Themen behandelt werden). Diese Anbieter geben ihren Status als Prinzipale auf und werden zu Agenten ihrer User oder Auftraggeber, die ihre Angebote am "Mainstream" ausrichten und dadurch die Gemeinwohlorientierung und Vielfaltsteigerung von intrinsisch motivierten Anbietern verlieren.¹ Zudem fehlen ihnen die in den etablierten kommerziellen Medien sukzessive entstandenen Strukturen zur Qualitätssicherung.²

3.1.2. Der Auslandsrundfunk als staatsferner Rundfunk

Die vom Bundesverfassungsgericht für den deutschen Inlandsrundfunk entwickelte Rechtsprechung kann auch im Hinblick auf die Staatsferne auf den Auslandsrundfunk übertragen werden. Wie dort ist eine hohe Staatsferne angeraten, um Tendenzen, hier bezogen auf die politischen Inhalte des Rundfunks, zu vermeiden. Allerdings könnte man für den Auslandsrundfunk, sowohl in den traditionellen Formen des linearen Hörfunks und Fernsehens als auch in den neuen audiovisuellen Angeboten des Internets, aus zwei Gründen eine etwas geringere Staatsferne für zulässig erachten als für den Inlandsrundfunk. Zum einen ist die Möglichkeit, dass der Staat die politische Berichterstattung beeinflusst, beim Auslandsrundfunk weniger schädlich und wohl auch weniger wahrscheinlich als beim Inlandsrundfunk. Die Regierungen von Senderstaaten sind an einer Beeinflussung der politischen Kommunikation im Ausland ja nur in dem Maß interessiert, in dem sie sich davon vorteilhafte Rückwirkungen auf die politische Kommunikation im eigenen Land versprechen. Das ist zwar denkbar, etwa wenn eine Regierungspartei die politische Berichterstattung des Auslandsrundfunks beeinflusst, um im Wahlkampf einer ausländischen „Schwesterpartei“ unter die Arme zu greifen (wovon sie sich später ihrerseits eine Unterstützung durch den Auslandsrundfunk dieses Landes erhoffen kann); es ist aber weniger

¹ Im Netz existieren schon Intermediäre, die auf diesem "Geschäftsmodell" aufbauende Online-Dienste vermarkten: "Trigami bietet innovatives Marketing im Internet, indem Blogs als Marketing- und Marktforschungskanal genutzt werden. Kunden beauftragen Blogger mit dem Schreiben von Blog-Einträgen oder der Produktion von Video-Berichten über ihre Produkte, die jeweils in voller Meinungsfreiheit und klar gekennzeichnet veröffentlicht werden. Die Blog-Berichte bringen Produkte ins Gespräch und versorgen Unternehmen mit wertvollem Feedback und Aufmerksamkeit, denn Blogger gelten als Meinungsmacher und Multiplikatoren." (www.trigami.com). Siehe dazu auch die Diskussion im upload-magazin unter <http://upload-magazin.de/?p=600>.

² RANGE/SCHWEINS 2007, S. 81, sehen die Zukunft des kommerziellen Online-Journalismus entsprechend pessimistisch: "Kleinere journalistische Sites haben die Schlacht bereits verloren, weil ihnen mit der Reichweite bald auch die finanzielle Grundlage entzogen wird. Ansprüche und Grundsätze des klassischen Qualitäts-Journalismus werden in der Folge weiter erodieren. Dieser Prozess kann noch drei, fünf oder acht Jahre dauern. Dann spätestens werden sich etliche Leser ermattet abwenden von den aufgeregten, hyperventilierenden, sensationsgeilen Sites der Unterhaltungsportale und ihrer journalistischen Klone."



sicher und wirksam als die direkte Beeinflussung der politischen Berichterstattung des Inlandsrundfunks, und es gefährdet auch andere politische Ziele des Auslandsrundfunks, so dass Regierungen von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch machen dürften. Von daher hat die Staatsferne des Auslandsrundfunks einen geringeren Stellenwert als diejenige des Inlandsrundfunks.

Hinzu kommt, dass einige Aufgaben des Auslandsrundfunks Bestandteil oder Annex innerstaatlicher Aufgaben sind, die eine staatliche oder zumindest staatsnahe Regelung erfordern. Dazu gehören zunächst staatliche Verlautbarungen, die z. B. im Katastrophenfall oder bei anderen erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verbreitet werden müssen;¹ der Rundfunk ist das hierzu am besten geeignete Medium. Auch die Pflege der diplomatischen Beziehungen zu anderen Staaten und zu ausländischen Unternehmen und Haushalten bedarf eines staatlichen Einsatzes der Massenmedien (und hier auch und insbesondere des Auslandsrundfunks), z. B. um die deutsche Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik zu begleiten und zu vermitteln² oder um den deutschen Außenhandel und Tourismus zu stärken.³ Dass solche Aufgaben der „public relations“ des deutschen Auslandsrundfunks staatlich oder zumindest staatsnah erfüllt werden, ist sinnvoll, auch weil sie mit anderen staatlichen Aufgaben, z. B. der Wirtschaftspolitik, der Außenpolitik und der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, koordiniert werden müssen.

Eine solche Sichtweise könnte es nahe legen, zwei Aufgaben des Auslandsrundfunks zu unterscheiden:

1. die Veranstaltung von Rundfunk als Mittel der freien und öffentlichen Meinungsbildung ausländischer Rundfunkteilnehmer, oder, um es mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts auszudrücken, als „Medium und Faktor“ der öffentlichen Kommunikation, hier der internationalen öffentlichen Kommunikation; zur Erfüllung dieser Aufgabe wären, aus den für den nationalen Rundfunk genannten Gründen, staatsferne Entscheidungs- und Finanzierungsregeln erforderlich; Kommunikatoren wären dabei die in Deutschland lebenden Deutschen und Ausländer als die Prinzipale (bzw. die sie vertretenden staatsfernen Gremien und die in einem derart organisierten Auslandsrundfunk tätigen Journalist/inn/en als Agenten), Kommunikanten wären die im Ausland lebenden Ausländer und Deutschen;
2. die Veranstaltung von Rundfunk als Mittel zur Verfolgung staatlicher Interessen im Ausland, insbesondere zur positiven „nationalen „Selbstdarstellung“ und zur Pflege diplomatischer Beziehungen – bzw., um es neudeutsch auszudrücken: zu Zwecken der „public relations“ –; zur Erfüllung dieser Aufgabe wäre eine staatliche oder staatsnahe Organisation sinnvoll; Kommunikatoren wären hier die deutschen Staatsbürger als die Prinzipale bzw. die sie

¹ Siehe BILSTEIN 1992.

² Vgl. SCHMIDT-HUSSON 2006, S. 179ff., ZÖLLNER 2006.

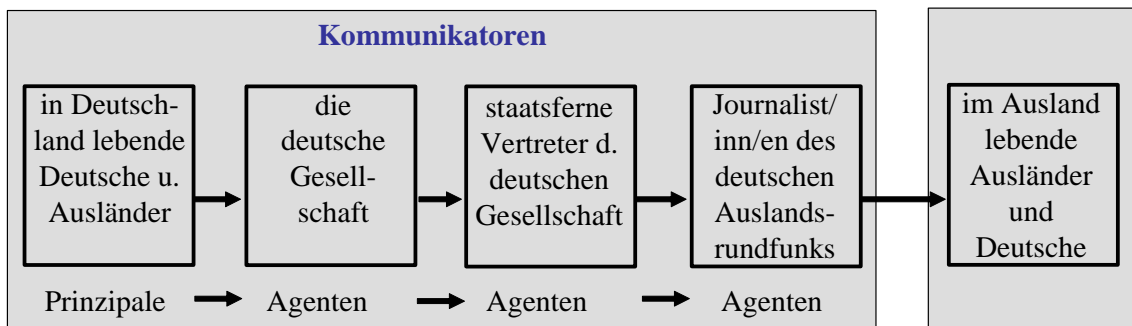
³ ebenda



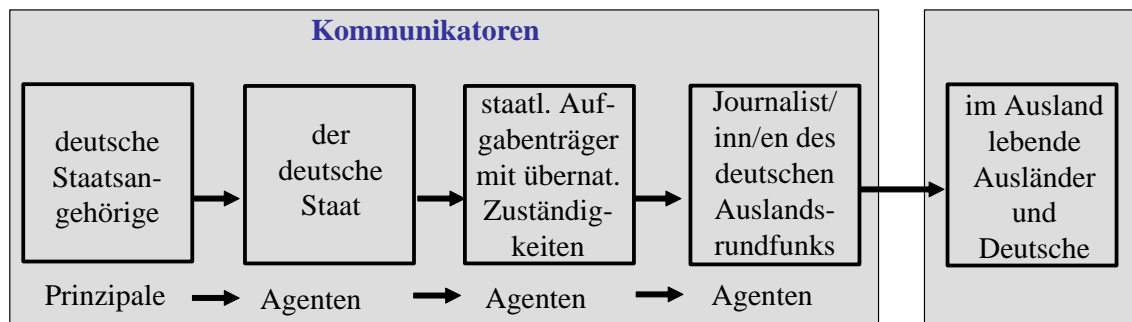
vertretenden staatlichen Aufgabenträger¹ und die in einem derart organisierten Auslandsrundfunk tätigen Journalist/inn/en als Agenten; Kommunikanten wären auch hier die im Ausland lebenden Ausländer (und Deutschen).

Diese beiden Aufgaben könnten dann entweder durch zwei organisatorisch eigenständige Rundfunkanstalten wahrgenommen werden, die nach unterschiedlichen Regeln und von unterschiedlichen Trägern zu leiten und aus unterschiedlichen Budgets zu finanzieren wären („Trennmodell“, vgl. Abbildung 4), oder sie könnten von einer einzigen Anstalt wahrgenommen werden, die dann beide Funktionen zugleich wahrzunehmen hätte („Kombinationsmodell“), anstaltsintern allerdings ebenfalls nach unterschiedlichen Steuerungsverfahren und aus unterschiedlichen (Teil-)Budgets.

Abbildung 4:
Auslandsrundfunk als staatlicher oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk
Der Auslandsrundfunk als öffentlich-rechtlicher Rundfunk



Der Auslandsrundfunk als staatlicher Rundfunk



Letzteres hätte den Vorteil, dass die mit vielen Arten von Rundfunkprogrammen sowohl für die Förderung internationaler öffentlicher Kommunikation als auch für die staatliche Selbstdarstellung im Ausland verbundenen Wirkungen besser koordiniert werden könnten. Das betrifft zum einen die Möglichkeiten, durch be-

¹ In Deutschland sind dies vorrangig das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, daneben aber auch alle anderen staatlichen Einrichtungen, die übernationale Aufgaben erfüllen, wie z. B. das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium der Verteidigung, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.



stimmte Programmangebote des Auslandsrundfunks zugleich beide Zielsetzungen stärken zu können (Synergien zu nutzen), zum anderen die Notwendigkeit, die bei anderen Programmangeboten des Auslandsrundfunks bestehenden Zielbeeinträchtigungen zu vermeiden.

Die Zielkonflikte sind andererseits aber auch größer, wenn beide Funktionen des Auslandsrundfunks unter einem Dach erfüllt werden und dadurch das Programmangebot insgesamt als staatlich gesteuert wahrgenommen wird: Weil die Kommunikanten in den Empfängerländern dann nicht nur für public relations, sondern für das gesamte Programmangebot staatliche Interessen und staatliche Einflüsse der Senderländer vermuten, können diejenigen Programmbeiträge, die der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dienen sollen, ihre Funktion kaum erfüllen.¹ Das gilt vor allem für solche Gegenstände internationaler und interkultureller Kommunikation, für die eine (staatsferne) Politik des Einverständnisses geeigneter ist als eine (staatsnahe) Politik der Einflussnahme.

Teilt man die oben vertretene Auffassung, dass erstere Politik im Zuge der Globalisierung an Bedeutung gewonnen hat und weiter gewinnt, so folgt daraus ein erhöhter Bedarf nach einem staatsfernen, auf Einverständnis ausgerichteten Auslandsrundfunk bei gleichzeitig abnehmendem Bedarf nach staatlichem, auf Einflussnahme ausgerichteten Auslandsrundfunk. Ersterer muss dann auch politisch, rechtlich und institutionell gestärkt werden, um seine bedeutsameren Aufgaben erfüllen zu können. Für das oben beschriebene Modell einer getrennten Erfüllung der staatlichen und der gesellschaftlichen Aufgaben des Auslandsrundfunks durch zwei eigenständige Anstalten folgt daraus eine Ausweitung des Umfangs, auch der Ressourcenausstattung, des für die internationale und interkulturelle Kommunikation zuständigen Teils. Bei einer gemeinsamen Erfüllung beider Aufgaben unter dem Dach einer einzigen Anstalt, die mit Blick auf Synergien und die Lösung von Zielkonflikten vorgezogen werden könnte, folgt daraus – analog – ein Bedeutungs- und Ressourcenzuwachs der für die internationale und interkulturelle Kommunikation zuständigen Abteilungen. Es gewinnen dann aber auch die Gründe an Gewicht, auf die staatsnahe Steuerung der public relations-Aufgaben des Auslandsrundfunks ganz zu verzichten, um die wichtiger werdende Aufgabe der internationalen öffentlichen Meinungsbildung glaubhafter und wirksamer erfüllen zu können.² An die Stelle des im unteren Teil von Abbildung 4 beschriebenen Steuerungsmodells tritt dann das im oberen Teil beschriebene.

¹ So auch die Einschätzung von KLEINSTEUBER 2007, S. 24: „Sicherlich zählt auswärtige Kulturpolitik zu ihren Aufgaben. Aber mit allzu offensichtlicher Deutschland-PR muss sie vorsichtig sein. Sie kann schnell ihre eigene Glaubwürdigkeit untergraben.“ Ähnlich DÖRR/SCHIEDERMAIR 2003, S. 30; NIEPALLA 2005b, S. 534; HARTSTEIN 2007, S. 8f.

² Dafür plädiert auch KLEINSTEUBER 2007, S. 25: „Optimal wäre es, wenn man nach britischem Vorbild die PR-Interessen des Trägerlandes ganz heraushalten würde.“ Entgegen dieser Einschätzung und anders als in Deutschland ist der politische Einfluss auf den Auslandsrundfunk in einigen Staaten, zuvorderst in den USA, aber wohl auch in Großbritannien, in den letzten Jahren gestiegen. Für die USA werden vor allem die Anschläge von 9/11 als wichtige Ursache dafür angesehen, dass die Medien von der Regierung darauf verpflichtet werden konnten, auf Kritik an der Re-



3.2. Der Auslandsrundfunk als Hörfunk, Fernsehen oder Online-Dienst?

Auslandsrundfunk wurde, auch in Deutschland, lange Zeit ausschließlich als Hörfunk verbreitet, primär über die Kurzwelle. Er war damit ein aktuelles Medium, das vergleichsweise kostengünstig verbreitet werden konnte, auch in wirtschaftlich weniger entwickelte Länder, zudem auch spezielle Vorteile als Begleitmedium bot (und weiter bietet). Erst später kamen auch Fernsehprogramme hinzu, die sich als Begleitmedium weniger eignen, in der Produktion aufwändiger, teurer und weniger aktuell sind und deren technische Reichweite in den meisten Ländern, speziell in weniger entwickelten Ländern, auch geringer ist als diejenige des Hörfunks, für die meisten Rezipienten aber über eine wesentlich höhere Attraktivität und Suggestivkraft verfügen.

Mittlerweile bedient sich der Auslandsrundfunk der meisten Staaten auch des Internets. Es wird zum einen zur kostengünstigen und zielgerichteten Verbreitung linearer Hörfunk- und Fernsehprogramme genutzt, die auch terrestrisch, über Kabel oder über Satellit verbreitet werden. Zum anderen wird es zur Verbreitung neuer audiovisueller Dienste eingesetzt, die wegen der Rückkanalfähigkeit dieses Mediums, anders als Hörfunk- und Fernsehprogramme, nicht-linear und interaktiv gestaltet werden können. Das macht die Nutzer unabhängig von festen Sendezeiten, und es ermöglicht ihnen eine gezielte Selektion von Inhalten und eine Beeinflussung von Abläufen. Damit genügen die Internet-basierten interaktiven Online-Dienste dem für die beidseitige Kommunikation erforderlichen permanenten Wechsel zwischen der Rolle als Kommunikant und Kommunikator. Sie ermöglichen den Kommunikanten, auf Programminhalte unmittelbar zu reagieren und eigene Inhalte („user-generated content“), z. B. Anmerkungen, Trackbacks und Blogs, einzubringen.¹ Gegenüber dem unidirektionalen Rundfunk, bei dem Rückmeldungen an den Sender keine unmittelbaren öffentlichen Wirkungen haben, den Zuhörern und Zuschauern aber hohe Transaktionskosten verursachen (und dementsprechend selten sind), ist dies ein besonderer Vorteil,² vor allem für die internationale und interkulturelle Kommunika-

gierungspolitik zu verzichten und eine „patriotische“, sprich regierungsfreundliche Haltung einzunehmen: „The offspring of such suppression within a climate of ‘patriotic propaganda’ is a culture of conformity. Images and acts of rebellion are stereotyped and demarcated to a social periphery of exclusion. The critical voice in society becomes both excluded and marginalised through acts of third party suppression as well as acts of self-censorship.” (WALTERS 2003, S. 61, mit Bezug auf die Berichterstattung über den Irakkrieg ähnlich KLEIN 2006).

¹ Siehe SPIELKAMP 2006, S. 35, mit Bezug auf GOLDHABER 1997; NEUBERGER/NUERNBERGK/RISCHKE 2007.

² Die neuen Internet-basierten Online-Dienste bieten damit das, was Bertold BRECHT (1967, S. 134) am linearen Rundfunk vermisste: „Der Rundfunk wäre der denkbar großartigste Kommunikationsapparat des öffentlichen Lebens, ein ungeheueres Kanalsystem, das heißt, er wäre es, wenn er es verstünde, nicht nur auszusenden, sondern auch zu empfangen, also den Zuhörer nicht nur zu hören, sondern auch sprechen zu machen und ihn nicht zu isolieren, sondern ihn auch in Beziehung zu setzen.“



tion, die der Auslandsrundfunk wahrzunehmen hat,¹ und hier vor allem, wenn sie als Kommunikation zwischen gleichberechtigten Partnern verstanden wird.²

Nachteilig ist die im Vergleich zum Hörfunk und Fernsehen geringere Reichweite des Internets. In vielen Ländern verfügen nur Reiche, Gebildete und Städter über einen Internet-Zugang,³ in einigen Teilen der Welt ist das Internet noch gar nicht verfügbar.⁴ Aus allokativer Sicht könnte dies vielleicht sogar in Kauf genommen werden, weil diejenigen Staaten, die heute oder in absehbarer Zukunft nicht online sind, politisch und wirtschaftlich wenig bedeutsam sind. Oben wurde aber auch schon darauf hingewiesen, dass sich gerade diejenigen Mitglieder der Weltgesellschaft, die von der internationalen und interkulturellen Kommunikation ausgeschlossen sind, genötigt sehen könnten, sich ihrer einfluss- und auswegslosen Lage durch nicht friedliche Mittel zu erwehren. Dann wäre eine solche Konzentration auf Online-Angebote des Auslandsrundfunks längerfristig auch allokativ unangebracht.

Vor allem aber mit Blick auf den oben ebenfalls bereits angesprochenen Beitrag des Auslandsrundfunks zur kommunikativen Chancengleichheit, zur gerechteren Verteilung der Chancen zur internationalen Kommunikation, ist es erforderlich, den Auslandsrundfunk auch und gerade in den wirtschaftlich und politisch schwächeren Ländern – und das heißt dann auf absehbare Zeit auch: über per Terrestrik, Kabel oder Satellit verbreitete lineare Hörfunk- und Fernsehprogramme – zu betreiben. Das Internet kann dort für den Auslandsrundfunk allenfalls als ergänzendes, die Meinungsführer gezielter erreichendes Medium eingesetzt werden. Dort verringert es auch nicht die Kosten des Auslandsrundfunks, sondern es erhöht sie, weil es einen komplementären medialen Auftritt darstellt, der sowohl eine mediumspezifische Gestaltung und Präsentation als auch eine redaktionell-inhaltliche Arbeit erfordert, um den spezifischen Anforderungen der Zielgebiete und Zielgruppen zu genügen.⁵ Nur wenn und wo das Internet eine hohe technische Reichweite besitzt, kann das Internet langfristig auch als leistungsfähigeres und zugleich kostengünstiges Substitut zu linearen Radio- und Fernsehprogrammen fungieren und dann langfristig möglicherweise auch Kosten sparen.⁶

¹ Siehe zu diesen besonderen Vorteilen des Internet als Medium der internationalen Kommunikation KLEINSTEUBER 2002, S. 127ff. sowie ders. 2007, S. 21ff.

² „Das Internet ist zudem ein interaktives, also dialogisches Medium, das sich zur Umsetzung besonders eignet. Wichtig bleibt dabei, den Interessenten auf der anderen Seite zu sehen, der per Dialogangebot zu der Überzeugung kommt, dass er als aktiver Partner Ernst genommen wird.“ (ebenda, S. 26)

³ Siehe ISKE/KLEIN/KUTSCHER 2005, mit weiteren Literaturhinweisen.

⁴ Siehe hierzu die von der Miniwatts Marketing Group zusammengetragenen „Internet World Stats“ unter <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

⁵ Siehe NIEPALLA 2007, S. 8ff.

⁶ Siehe hierzu BAUMHAUER 2006, WITSCHI 2007, S. 6ff.

4. Der deutsche Auslandsrundfunk als vernachlässigtes Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs

4.1. Die Deutsche Welle als trimediales öffentlich-rechtliches Organ des deutschen Auslandsrundfunks

Die Deutsche Welle ist der Auslandsrundfunk Deutschlands. Sie nahm ihre Tätigkeit am 3. Mai 1953 mit einem dreistündigen deutschsprachigen Radioprogramm auf, das im Lauf der Zeit um fremdsprachige Radiosendungen, ab 1992 auch um deutsch- und fremdsprachige Fernsehsendungen erweitert wurde. Heute verbreitet sie mit ca. 1.450 festen und zahlreichen freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus mehr als 60 Ländern Radioprogramme (DW-Radio), Fernsehprogramme (DW-TV) und audiovisuelle Internetdienste (DW-World.de), zudem bildet sie Journalisten aus (DW-Akademie). Ihre Programme erreichen pro Woche ca. 90 Millionen Hörer und Zuschauer weltweit.¹

Die Deutsche Welle ist eine Rundfunkanstalt des Bundesrechts. Sie finanziert sich zu ca. 80 % aus Zuweisungen des Bundes (2007: 269 Mio. €, siehe unten, Abschnitt 4.3.). Dessen Einfluss auf das Programm ist allerdings eng begrenzt. Die oben (Abschnitt 3.2.) allgemein erörterte Frage nach der Ausgestaltung des Auslandsrundfunks als staatlicher oder als staatsferner, öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist für die Deutsche Welle deshalb nicht eindeutig beantwortet. Auch in der Formulierung des Programmauftrages der Deutschen Welle² überlagern sich staatliche und staatsferne Ziele. Dabei klingt im ersten Satz eher die auf hoheitliche Legitimation basierende "Kommunikationspolitik der Einflussnahme" an, wenn es heißt, dass "die Angebote der Deutschen Welle ... Deutschland als europäisch gewachsene Kulturnation und freiheitlich verfassten demokratischen Rechtsstaat verständlich machen" sollen, während im zweiten Satz eher die keine hoheitliche Legitimation benötigende "Kommunikationspolitik der Einvernahme", des Dialogs unter Gleichberechtigten durchscheint, wenn davon gesprochen wird, "das Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker zu fördern."

Allerdings wird den staatlichen Programmaufgaben der Deutschen Welle heute eine geringere Bedeutung beigemessen als früher. Das zeigt sich sowohl in den wissenschaftlichen, insbesondere rechtswissenschaftlichen Arbeiten, die sich mit dieser Thematik befassen,³ als auch in den Meinungsäußerungen der

¹ Siehe hierzu Näheres unter www.ard.de/intern/mitglieder/dw/-/id=54726/xkja81/index.html.

² § 4 DW-Gesetz

³ Während in einigen älteren rechtswissenschaftliche Arbeiten für die Deutsche Welle eine dem öffentlich-rechtlichen Inlandsrundfunk vergleichbare Staatsferne verneint oder zumindest bezweifelt wurde (vgl. z. B. KRAUSE-ABLASS 1962, WUFKA 1971, BERENDES 1973), sieht mittlerweile die rechtswissenschaftliche Literatur ganz überwiegend die Deutsche Welle als Trägerin des Grundrechts der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Rundfunkfreiheit, der die gleiche Programmautonomie und Staatsunabhängigkeit zu gewähren sei wie den öffentlich-rechtlichen Anstalten des Inlandsrundfunk (siehe für viele NIEPALLA 1993, S. 109ff.; DÖRR 1998, S. 30ff.; HARTSTEIN 1999, insbes. S. 60ff.; DÖRR 2000A; PIEPER 2000, S. 71ff.; DÖRR/



zuständigen Rundfunkpolitiker.¹ Die Reform des DW-Gesetzes hat diese Verschiebung auch gesetzlich verankert, indem sie die Programmziele neu formuliert und dabei auch die staatlich bedingten Aufgaben der Deutschen Welle relativiert hat,² zudem auch dadurch, dass bei der Aufgabenplanung der frühere hohe Staatseinfluss verringert worden ist durch ein kooperatives und iteratives Verfahren der Selbstregulierung („Beteiligungsverfahren“).³ Diese Veränderungen entsprechen dem oben begründeten erhöhten Bedarf nach einem staatsfernen, auf Einverständnis ausgerichteten Auslandsrundfunk bei gleichzeitig abnehmendem Bedarf nach staatlichem, auf Einflussnahme ausgerichteten Auslandsrundfunk.⁴

Mit der Entstehung neuartiger audiovisueller Dienste im Internet haben sich dem Auslandsrundfunk, wie in Abschnitt 3.2. allgemein beschrieben, ganz neue Möglichkeiten eröffnet, seinen Programmauftrag gezielter und zum Teil auch kostengünstiger zu erfüllen, als ihm dies mit Rundfunkprogrammen möglich ist. Die Deutsche Welle hat dies bereits früh erkannt und schon ab 1994 solche Dienste bereitgestellt, die seitdem sukzessiv ausgeweitet wurden.⁵ Mit der Neufassung des DW-Gesetzes im Jahr 2004 hat der Gesetzgeber dies sanktioniert, indem er „Telemedien“ ausdrücklich in den Programmauftrag einbezogen hat. Das eröffnet der Deutschen Welle die Möglichkeit, die erwähnten Vorteile des

SCHIEDERMAIR 2003, S. 37ff.; STERN/Franz 2006, S. 13). Eine Ausnahme macht SCHMIDT-HUSSON 2006, S. 203, für den die Deutsche Welle ihrem „Wesen“ nach „auch unter dem novellierten DWG ein Organ der auswärtigen Gewalt (ist), das für den Bund eine originäre und ausschließliche Staatsaufgabe verwaltet“.

¹ Siehe die Nachweise in SCHMIDT-HUSSON 2006, S. 202, Fn. 20.

² In § 4 DW-Gesetz in der Fassung vom 1. 1. 1998 stand die Einflussnahme noch wesentlich stärker im Vordergrund: „Die Sendungen der Deutschen Welle sollen den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland vermitteln und ihnen die deutschen Auffassungen zu wichtigen Fragen darstellen und erläutern.“ Siehe zu diesen Veränderungen des Programmauftrags der Deutschen Welle näher NIEPALLA 2005b, S. 535ff.

³ Siehe hierzu NIEPALLA 2005b, S. 537ff.; kommentierend KAMMANN 2004.

⁴ Ähnlich HARTSTEIN 2007, S. 9, mit Bezug auf das von den Mitarbeitern der Deutschen Welle erarbeitete Leitbild: „Unter Dialog der Kulturen verstehen manche, dass man dem einen oder anderen die Kultur erklärt, die dieser dann übernehmen soll. Dies ist jedoch nicht das Kulturverständnis der Deutschen Welle. Unser Kulturverständnis besteht darin, zunächst die Kultur des anderen zu verstehen und sich im Dialog der Kulturen mit der Kultur des anderen auseinanderzusetzen und in einem Dialog einzutreten.“

⁵ DEUTSCHE WELLE 2006, S. 15: „Mit weltweit mehr als einer Milliarde Nutzern hat sich das Internet zu einem globalen Massenmedium neben Radio und TV entwickelt. Der weiterhin schnell voranschreitende Ausbau breitbandiger Internetverbindungen und mobiler Verbreitungswege bietet einem international agierenden Medienunternehmen wie der Deutschen Welle mittel- und langfristig zusätzliche Möglichkeiten, ihre Zielgruppen effizient zu erreichen.“ Zum Auf- und Ausbau der Online-Angebote der Deutschen Welle siehe auch BAUMHAUER 2006, KLEINSTEUBER 2007, S. 10ff., und DEUTSCHE WELLE 2006.



Internets zu nutzen, um ihren Programmauftrag besser erfüllen zu können. Anders als der öffentlich-rechtliche Inlandsrundfunk in Deutschland ist er dabei auch weder auf „programmbegleitende“ Inhalte beschränkt, noch ist der Anteil der für Online-Dienste verwendbaren Ausgaben plafoniert.¹ Die Deutsche Welle sieht die weitere Ausweitung und Verbesserung ihres Internet-Auftritts derzeit als einen der Schwerpunkte ihrer Arbeit an.² Es verwundert daher auch nicht, dass von den vier Zielsetzungen, die sie ins Zentrum ihrer aktuellen Bemühungen stellt, drei auf Online-Dienste gerichtet sind: 1. die wachsende Relevanz von Online-Medien insbesondere in der aktuellen Berichterstattung und für Service-Informationen, 2. der Anstieg der zeitsouveränen Nutzung von Medieninhalten („on-demand“) und 3. die mobile Nutzung von Web-TV- und Radio-Inhalten.“³ Auf der anderen Seite ist man bemüht, in den Teilen der Welt, in denen Internet-Angebote aus technischen oder auch politischen Gründen keine hohe Reichweite haben, die traditionellen Hörfunk- und Fernsehangebote zu erhalten.⁴

4.2. Unzulängliche Finanzausstattung der Deutschen Welle

Mit der Neufassung des DW-Gesetzes sind in Deutschland somit wichtige Weichen gestellt worden, um ein dem Bedeutungszuwachs des Auslandsrundfunks entsprechendes umfangreiches und attraktives Programm anzubieten, das im Wettbewerb um die Aufmerksamkeit mit den Auslandssendern anderer Länder mithalten kann: Der Programmauftrag wurde stärker auf den internationalen und interkulturellen Dialog ausgerichtet, und das Internet wurde als neues und leistungsfähiges Medium ausdrücklich in den Aufgabenkatalog der Deutschen Welle einbezogen.

¹ Siehe KLEINSTEUBER 2007, S. 27.

² Die Schwerpunkte ihrer Arbeit haben sich im Zeitablauf mit den sich verändernden technischen und politischen Rahmenbedingungen geändert. In der Aufgabenplanung für die Jahre 2007 - 2007 (DEUTSCHE WELLE 2006, S. 13ff.) nennt die Deutsche Welle als derzeitige „Kernaufgaben“ die Regionalisierung von DW-TV, DW-WORLD.DE und DW-RADIO, den Ausbau von DW-TV unter Berücksichtigung der übrigen DW-Angebote, die verstärkte Integration von Programmbeiträgen von ARD und ZDF bei DW-TV, die Förderung der Neuen Medien und der TransTel-Aktivitäten, die weltweite Ansprache von Multiplikatoren, die Förderung der deutschen Sprache und der Bedeutung Deutschlands als Reiseland. Siehe zu den aktuellen Aufgabenschwerpunkten auch HARTSTEIN 2007, S. 13f., NIEPALLA 2007, S. 8ff., sowie KLEINSTEUBER 2007, S. 13ff.

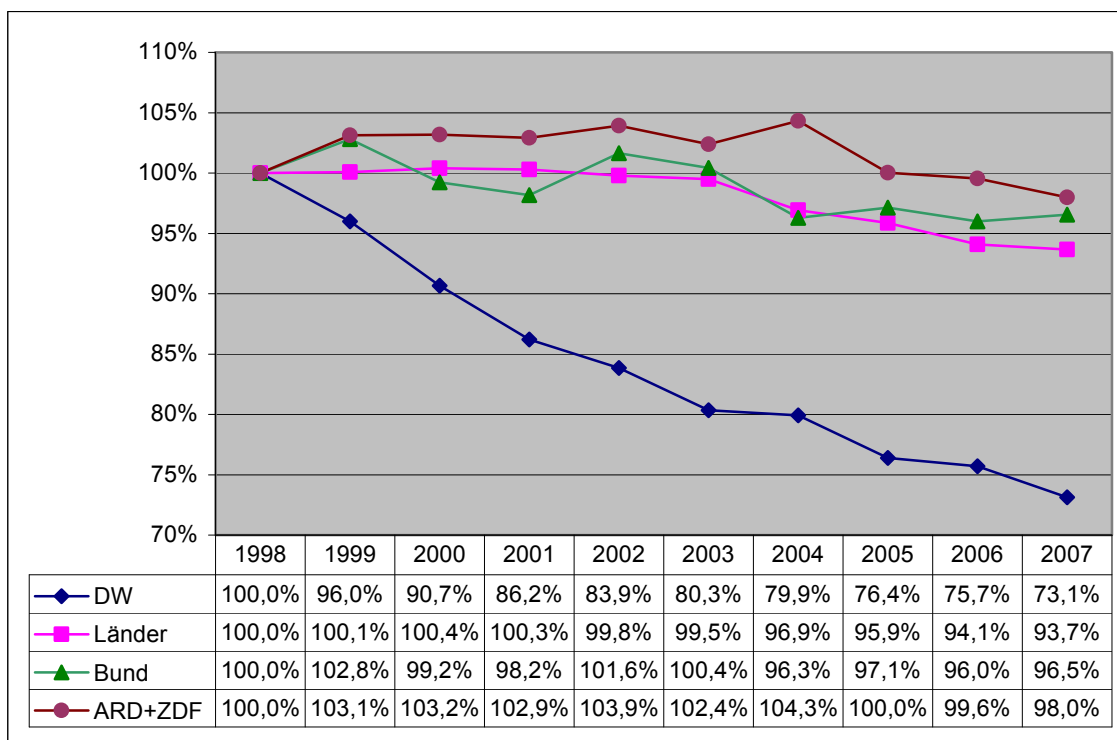
³ DEUTSCHE WELLE 2006, S. 15. Als 4. Zielsetzung wird dort die zunehmende Verbreitung von TV- und Radio-Angeboten über Breitband genannt.

⁴ „Das Internet bietet der DW große Chancen als eigenes Medium und als Vertriebskanal. Hierbei berücksichtigt die DW aber immer den erheblichen Entwicklungsunterschied zwischen der nördlichen und südlichen Hemisphäre („digital divide“). Auch hier geht die DW davon aus, dass es zwar in den Metropolen und Ballungszentren eine merkliche Zunahme der Internetnutzung geben wird, die ländlichen Regionen aber im Planungszeitraum kaum auf diesem Weg versorgt werden können. Dies gilt zum Beispiel für die meisten südlichen Regionen des afrikanischen Kontinents, aber auch Teile Asiens.“ (ebenda)



Allerdings fehlt es hierfür an einer weiteren zentralen Voraussetzung: einer bedarfsgerechten Finanzausstattung. Anstatt der Deutschen Welle mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, hat der Bund im letzten Jahrzehnt seine Zuweisungen ständig gekürzt: von 321 Mio. € im Jahr 1998 über 284 Mio. € im Jahr 2002 auf 269 Mio. € im Jahr 2007.¹ Deflationiert man diese nominalen Beträge mit dem Preisindex der Lebenshaltungskosten, so zeigt sich für das reale Budget der Deutschen Welle für 2007 ein Rückgang auf 73,1 % des Ausgangsjahres 1998; innerhalb eines Jahrzehnts haben sich die realen Zuweisungen also um mehr als ein Viertel verringert! Demgegenüber sind die realen Ausgaben der Länder und des Bundes im gleichen Zeitraum nur auf 93,7 % bzw. 96,5 % zurückgegangen; und für ARD und ZDF ist der Rückgang mit 98,0 % noch geringer ausgefallen (siehe Abbildung 5).²

Abbildung 5:
Realausgaben der Deutschen Welle im Vergleich zu Bund,
Ländern und ARD+ZDF, 1998 - 2007 (1998 =100)



¹ Gemäß Beschluss des Bundeskabinetts vom 4. 7. 2007 erhält die Deutsche Welle 2008 einen Bundeszuschuss in Höhe von 275,1 Mio. € und 2009 und 2010 einen Bundeszuschuss in Höhe von je 274,1 Mio. € (vgl. DW-Aufgabenplanung 2008).

² Quellen: Finanzausweisungen des Bundes an die Deutsche Welle: DEUTSCHE WELLE 2006, S. 41, DEUTSCHE WELLE 2007b, S. 1. Ausgaben der Länder und des Bundes: Daten des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 14, Reihe 3.1. und Reihe 2 (für 2007 geschätzte Daten auf der Basis der ersten Dreivierteljahre). Preisindex der Lebenshaltungskosten: Statistisches Bundesamt, Lange Reihen (für 2007 vorläufige Zahlen gemäß Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes aus 12/2007). Für ARD und ZDF: Jahrbücher der ARD und des ZDF; für 2007 geschätzt.



Zwar ist die Höhe des Budgets nicht die einzige Determinante der Leistungsfähigkeit von Rundfunkanstalten; aber dass eine derart lange und massive Kürzung der realen Zuwendungen für die Deutsche Welle nicht ohne negative Wirkungen bleiben konnte, steht außer Frage. So wurde die Zahl fest angestellter Mitarbeiter/innen seit dem Höchststand im Jahr 1994 bis zum Jahr 2005 um 40 % abgebaut, Redaktionen wurden zusammen gelegt, der Fernsehstandort Köln wurde geschlossen und bestimmte Verbreitungswege wurden abgeschafft.¹ Selbst wenn die Deutsche Welle die durch Finanzkürzungen bedingte Leistungsminderung zum Teil kompensieren konnte, indem sie ihre Produktivität seit 1998 um fast 25 % gesteigert² und „die journalistischen Angebote qualitativ weiter verbessert und für die Erfordernisse der Zielmärkte optimiert bzw. ganz neue Angebote etabliert“ hat,³ stand sie im letzten Jahrzehnt unter einem starken Zwang, bewährte Programmangebote einzustellen⁴ und auf neue Angebote zu verzichten, die mit den veränderten technischen, politischen und redaktionellen Rahmenbedingungen des Auslandsrundfunks erforderlich gewesen wären, um im internationalen Wettbewerb mit anderen Auslandsendern zu bestehen.

So musste Ende 2005 das 2002 gestartete Abonnementprogramm für Nordamerika („German-TV“) aufgegeben werden, weil der Deutsche Bundestag der Deutschen Welle nicht die finanziellen Mittel bewilligte, die für eine Verlängerung der ursprünglich auf sieben Jahre angelegten Anschubfinanzierung dieses Programms erforderlich gewesen wären.⁵ Auch die für ein arabisches Fernsehpro-

¹ Vergleiche zu diesen Kürzungen DEUTSCHE WELLE 2006, S. 29ff., DEUTSCHE WELLE 2007b.

² U. a. durch die Einführung moderner IT-Systeme und die Digitalisierung der Hörfunk- und Fernsehproduktion (DEUTSCHE WELLE 2006, S. 25). Bei dieser Rechnung wurden den Produktionskosten die Erstsendeminuten bei DW-TV und DW-RADIO sowie die Zahl der für DW-WORLD generierten Seiten gegenübergestellt (ebenda).

³ Die DEUTSCHE WELLE (2006, S. 26) nennt im Einzelnen die folgenden Maßnahmen: „Ausbau von DW-TV auf 26 Stunden (1995) und Neupositionierung als Informations- und Kulturprogramm (1999), Nachrichtensendungen in Pashtu/Dari bei DW-TV für Afghanistan (2002), Ausbau von DW-Radio/Russisch auf 13 Stunden (1998), Start DW-RADIO/Ukrainisch (2000), Programmfenster von DW-RADIO/Russisch für Zentralasien (2000), Programmfenster von DW-RADIO/Russisch für Belarus (2005), Ausweitung von DW-RADIO/Englisch von zwölf auf 24 Stunden (2003), grundlegende Reform von DW-RADIO/Deutsch (2005), Einführung von DRM/digitale Kurzwelle (2004), Start des Online-Angebots DW-WORLD und Einführung von sechs Online-Schwerpunktsprachen (2001), Start von DW-WORLD/ Arabisch als siebte Schwerpunktsprache (2005), Start eines umfangreichen mobilen Angebots bei DW-WORLD (2005), Einführung von Videostreaming (1996), Podcasting (2004) und Video-Podcasting (2005), Etablierung der DW-AKADEMIE als international tätiges Kompetenzzentrum für die Aus- und Fortbildung im Medienbereich (2004).“

⁴ Im Einzelnen die Hörfunkprogramme in Dänisch, Niederländisch, Norwegisch, Italienisch, Portugiesisch und Französisch für Europa im Jahr 1998 und in Tschechisch, Slowakisch, Slowenisch, Ungarisch, Japanisch und Spanisch im Jahr 2000 (DEUTSCHE WELLE 2006, S. 25).

⁵ Siehe hierzu PLEITGEN 2007, S. 8ff.



gramm, dessen Stellenwert in den letzten Jahren gewachsen ist und auch vom Deutschen Bundestag eingefordert wurde, stehen der Deutschen Welle nicht die erforderlichen Mittel zur Verfügung. Zwar konnten die dafür vorhandenen, teilweise aus Projektmitteln des Auswärtigen Amtes stammenden Mittel in Höhe von 2,5 Mio. € durch interne Budget-Umschichtungen von ca. 2 Mio. € aufgestockt werden, wodurch, wie vom Deutschen Bundestag gefordert, eine Ausweitung dieses Programms von vorher 3 auf 6 - 8 Stunden möglich wurde (um diesen Umfang beibehalten zu können, muss die Projektförderung auch in den nächsten Jahren fortgesetzt werden). Hingegen fehlen für die weitere, wegen des Bedeutungszuwachses und des gesteigerten Programmangebots anderer Auslandsender in der arabischen Welt sinnvolle Ausweitung des arabischen Fernsehprogramms auf mindestens 10 Stunden zusätzliche Mittel von ca. 2 Mio. €. ¹ Angesichts der massiv einsetzenden internationalen Medienaktivitäten im arabischen Sprachraum rechnet die Deutsche Welle deshalb damit, dass ihr Angebot in diesem Raum erheblich an Bedeutung verlieren wird. ²

Mittel fehlen auch für die geplante verstärkte Regionalisierung und die interkontinentale Splittung des TV-Signals, entsprechend der in den Zielländern unterschiedlichen Primetimes und Zeitverschiebungen. ³ Um ein attraktives TV-Angebot für die unterschiedlichen Zielgruppen Russland, Afrika und Asien, Australien und Amerika zu erstellen, wäre es zudem erforderlich, die Nachrichten auch nachts zu aktualisieren sowie regionalspezifische Sendungen bereitzustellen. ⁴ Dies erforderte zusätzliche Finanzmittel von 6,3 Millionen €. ⁵ Weitere zusätzliche Mittel in Höhe von etwa 3,5 Mio. € werden gebraucht, um die Programmzulieferungen, zu der sich ARD und ZDF mit der Kooperationsvereinbarung im Herbst 2006 verpflichtet haben, nutzen zu können: Z. B. müssen diese Beiträge synchronisiert, vielfach auch redaktionell bearbeitet und gekürzt werden, um das englischsprachige Zielpublikum besser versorgen zu können; auch müssen internationale Verwertungsrechte nacherworben werden. ⁶

Eine weitere Deckungslücke ergibt sich in Zukunft für den Investitionshaushalt. Dieser wurde mit dem Umzug der Deutschen Welle 1999 auf 9,7 Mio. € abgesenkt, obwohl sich die Abschreibungen regelmäßig auf über 17 Mio. € belaufen. Der Fehlbedarf konnte bis 2004 durch Sondermittel für Investition im Funkhausneubau gedeckt werden; seit 2005 sind diese Mittel aber ausgelaufen, und mittlerweile müssen im Funkhausneubau erste kostspielige Ersatzinvestitionen

¹ DEUTSCHE WELLE 2006, S. 10

² ebenda

³ DEUTSCHE WELLE 2007b, S. 3

⁴ Ebenda. Speziell zur Dringlichkeit eines russischen und eines chinesischen Fensters für DW-TV und einer verstärkten Präsenz von DW-RADIO in den Staaten des Südkaukasus (Georgien, Kasachstan, Armenien) siehe auch DEUTSCHE WELLE 2007a, S. 7.

⁵ DEUTSCHE WELLE 2007b, S. 3

⁶ FLORIN/ANSCHLAG 2007, S. 4



getätigt werden.¹ Für die kommenden drei Jahre rechnet die Deutsche Welle deshalb mit jährlichen Investitionen von ca. 19,9 Mio. €, 22,7 Mio. € und 24,6 Mio. €.² In dem Umfang, in dem die bewilligten Investitionszuschüsse hinter diesen Bedarfen zurückbleiben, ist eine Verschiebung der Investitionen in Folgejahre und/oder eine Umwidmung von Teilen des Programmhaushalts erforderlich³ – mit negativen Folgen für den Umfang und die Qualität des Programmangebots. Schließlich wird der Haushalt der Deutschen Welle in den nächsten Jahren durch die vorzeitige Ablösung eines Vertrages mit der Deutschen Telekom (für die Sendestation Nauen) mit 14,5 Mio. € zusätzlich belastet.⁴

Andere Staaten haben die Bedeutsamkeit der internationalen öffentlichen Kommunikation und den herausragenden Beitrag, den dabei der Auslandsrundfunk spielen kann, besser erkannt. Die USA z. B. stellen für ihren Auslandsrundfunk, speziell für "Voice of America" traditionell hohe Budgets bereit, die nach 9/11 noch ausgeweitet wurden.⁵ Auch Großbritannien bietet mit BBC-World und BBC-World-Service ein Auslandsprogramm an, das über ein wesentlich höheres Budget verfügt als die Deutsche Welle.⁶ Mit „France 24“ ist Ende 2006 auch in Frankreich ein internationaler Nachrichtenkanal auf Sendung gegangen, der pro Jahr zunächst ca. 90 Mio. € erhält, um rund um die Uhr zu jeder vollen und halben Stunde Nachrichten in französisch, englisch und arabisch, später möglicherweise auch in deutsch auszustrahlen.⁷ Auch Al Dschasira, der seit 1996 erfolgreich im arabischen Raum tätige Nachrichtensender, der seit dem Ende 2006 auch ein englischsprachiges Nachrichtenprogramm ausstrahlt, verfügt

¹ „Zu diesen benötigten Investitionen zählen der Umbau der Fernsehtechnik für die interkontinentale gesplittete Ausstrahlung, die Umstellung der Fernsehtechnik auf die neuen weltweit geltenden Übertragungsnormen (16:9, HD-TV, Digitalisierung des Fernsehens). Weitere erhebliche Investitionen werden erforderlich sein im Zusammenhang mit dem Ausbau der Internetanwendungen. Die digitale Hörfunkbearbeitung und -ausstrahlung ist komplett zu erneuern, weil das seit Mitte der 90er Jahre benutzte System herstellerseitig nicht mehr unterstützt wird. Hinzu kommt der normale und auch in anderen Bereichen üblichen Erneuerungsaufwand (Erneuerung von PCs im Abstand von 4 - 5 Jahren, Erneuerung von Kurzwellenantennen und Senderöhren, Anpassung der Studioteknik usw.).“ DEUTSCHE WELLE 2007b, S. 6.

² ebenda, S. 7

³ 2007 wurden bereits 8,7 Mio. EUR aus dem Programmhaushalt umgewidmet, weil der Bund nur 7,8 Mio. EUR für Investitionen bewilligte, aber 16,5 Mio. EUR unabweisbare Investitionen getätigt werden mussten. Siehe DEUTSCHE WELLE 2007b, S. 6f.

⁴ ebenda, S. 7

⁵ Siehe hierzu die vom Broadcasting Board of Governors, BBG, herausgegebenen Jahresberichte, im Internet verfügbar unter <http://www.bbg.gov>.

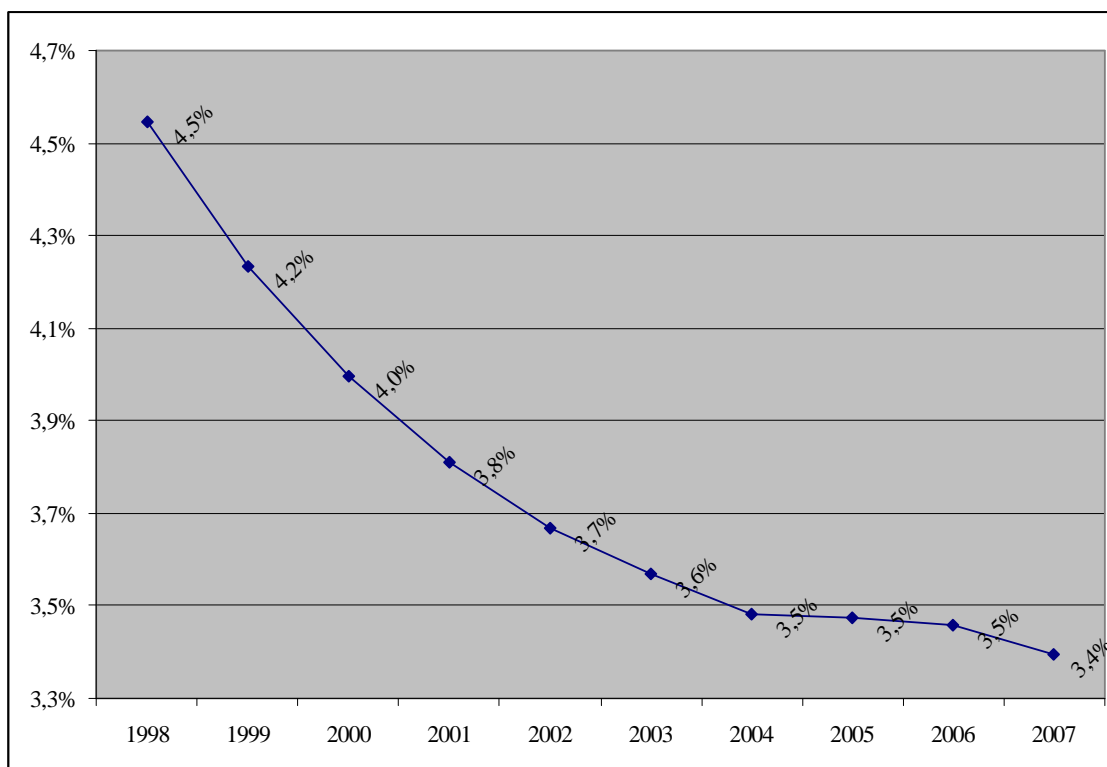
⁶ Der BBC World-Service richtet in Kürze mit BBC-Arabia einen eigenständigen 12-stündigen arabischen TV-Service mit einem Jahresbudget von ca. 28 Mio. EUR ein. Siehe HOFF 2007.

⁷ Siehe MESSMER 2007.



über erhebliche Finanzmittel.¹ Nicht zu vergessen sind die finanzstarken kommerziellen internationalen Nachrichtenkanäle wie CNN und FOX, die ebenfalls um die Aufmerksamkeit des Publikums buhlen, auch wenn sie damit andere Ziele verfolgen als die staatlichen und öffentlich-rechtlichen Auslandsender. Angesichts dieser enormen und im Zeitablauf gewachsenen Konkurrenz erscheint die rückläufige Finanzkraft der Deutschen Welle in einem noch ungünstigeren Licht: Um es mit Fritz PLEITGEN 2007, S. 12, zu sagen: „Die weltweite Darstellung der Leistungen unseres Landes in Wirtschaft, Politik und Kultur bedarf einer angemessenen Vermittlung. Dies geht nur mit einer finanziellen Ausstattung, die ein ebenso attraktives wie niveauvolles Programm ermöglicht. Die Investition wird sich lohnen und sie ist auch zu leisten. Deutschland ist schließlich Exportweltmeister und kein Schwellenland.“

Abbildung 6:
Realausgaben der Deutschen Welle
als Anteil der Realausgaben von ARD+ZDF, 1998 - 2007



Dass der deutsche Auslandsrundfunk finanziell unzulänglich ausgestattet ist, legt auch der Vergleich seiner Finanzmittel mit denjenigen der für den deutschen Inlandsrundfunk zuständigen Veranstalter ARD und ZDF nahe. 2007 beispielsweise belief sich das Budget der Deutschen Welle mit 269 Mio. € nur auf

¹ Al Dschasira ist mit einem Budget von ca. 130 Mio. € der erfolgreichste arabische Nachrichtensender mit sehr hohen täglichen Reichweiten (35-70%) in der arabischen Welt und insgesamt hoher internationaler Nutzung. Er wird vermutlich weitgehend finanziert durch die Regierung von Qatar unterstützt (siehe AL-MIKHLAFY 2006, S. 101ff.).



3,4 % desjenigen von ARD und ZDF (7.9 Mrd. €); umgekehrt ausgedrückt war Letzteres 29 mal so hoch wie das DW-Budget! Im Zeitablauf ist der Unterschied auch größer geworden: 1998 betrug das Budget von ARD und ZDF nur das 22-fache des DW-Budgets (das damit noch 4,5 % des Budgets von ARD und ZDF ausmachte, siehe Abbildung 6). Dies überrascht vor allem angesichts der oben beschriebenen Internationalisierung vieler vormals regionaler und nationaler Aufgaben, aufgrund dessen man eher erwartet hätte, dass der damit verbundene relative Bedeutungsgewinn der übernationalen öffentlichen Kommunikation im Vergleich zur innerstaatlichen öffentlichen Kommunikation eine entsprechende Verbesserung der relativen Finanzausstattung des Auslandsrundfunks nach sich gezogen hätte. Deutschland – ein mit sich selbst beschäftigtes "local village?".

4.3. Ursachen für die Vernachlässigung der Deutschen Welle als Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs

Für diese finanzielle Unterausstattung der Deutschen Welle als Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs gibt es mehrere Ursachen. Eine erste dürfte darin bestehen, dass das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk ganz überwiegend auf den Inlandsrundfunk bezogen hat. Diesem hat es, wie in Abschnitt 3.1. näher ausgeführt, eine hohe Staatsferne garantiert, u. a. durch die ARD und ZDF eingeräumte Autonomie bei der Bestimmung des Programmauftrags (BINDER 2008) und der so genannten Einschätzungsprärogative für den daraus resultierenden Finanzbedarf (LIBERTUS 2008), und durch die Entwicklung eines transparenten und staatsfernen Verfahrens der Finanzbedarfsbemessung (ebenda). Dadurch hat der Inlandsrundfunk eine solide verfassungsrechtliche Absicherung, eine hohe politische Unabhängigkeit und eine finanzielle Leistungsfähigkeit erlangt, die es ihm ermöglicht hat, sein Programmangebot sukzessive auszubauen und dabei auch die mit neuen Produktions- und Verbreitungstechniken und veränderten Zuschauerinteressen und Nutzungsgewohnheiten verbundenen Anforderungen zu erfüllen. Die rechtliche Stellung des deutschen Auslandsrundfunks ist im Vergleich dazu weniger gut abgesichert. Zwar wurde durch die Novellierungen des DW-Gesetzes in den Jahren 1997 und 2004 seine Staatsnähe vermindert (siehe Abschnitt 3.1.); durch seine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt bleibt er aber abhängig von den Entscheidungen der für die Haushaltspolitik des Bundes zuständigen Politiker – und damit im Vergleich zum Inlandsrundfunk weniger staatsfern.

Zu berücksichtigen ist des Weiteren, dass der Inlandsrundfunk mit der Rundfunkgebühr über eine Finanzierungsquelle verfügt, die über viele Jahre eine höhere Aufkommensreagibilität besaß als die Steuereinnahmen des Bundes.¹ Deshalb hätte sich die Finanzausstattung des Auslandsrundfunks im Vergleich

¹ Erst in den letzten Jahren hat die Rundfunkgebühr, vor allem bedingt durch die Stagnation der Zahl privater Haushalte und der so genannten „Haushaltsdichte“ (als Anteil der mit einem Rundfunkempfangsgerät ausgestatteten Haushalte), diese Dynamik verloren. Siehe hierzu die jährlichen Berichte der Gebühreneinzugszentrale, GEZ.



zum Inlandsrundfunk im Zeitablauf selbst dann verschlechtert, wenn der Bund dem Auslandsrundfunk einen konstanten oder sogar leicht steigenden Anteil seiner Einnahmen zur Verfügung gestellt hätte. Tatsächlich hat er diesen Anteil im Zeitablauf aber sogar vermindert, nicht zuletzt wohl deshalb, weil er im letzten Jahrzehnt wegen der steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit einen zunehmenden Teil seiner Einnahmen für Zwecke der sozialen Sicherung benötigte.

Eine weitere Ursache für die Vernachlässigung des deutschen Auslandsrundfunks könnte darin bestehen, dass seine Prinzipale – je nach Steuerungsmodell die in Deutschland lebenden Deutschen und Ausländer oder die deutschen Staatsbürger (siehe oben, Abschnitt 3.1.) – seinen gesellschaftlichen Wert unterschätzen, weil seine Programme im Inland nicht verbreitet und deshalb auch nicht wahrgenommen werden.¹ Zudem dürften auch die als ihre Agenten funktierenden Politiker den gesellschaftlichen Wert des Auslandsrundfunks vermutlich unterschätzen: Zum einen dürften auch sie seine Programmangebote kaum verfolgen;² zum anderen entscheiden über seine Finanzierung überwiegend mit innerstaatlichen Belangen befasste Haushaltspolitiker, die sich primär der Zielsetzung verpflichtet fühlen dürften, die Belastungen der Steuerzahler zu begrenzen, nicht aber Außen- und Medienpolitiker, die über die Wirkungen und den gesellschaftlichen Nutzen des Auslandsrundfunks informiert sind.

4.4. Möglichkeiten zur Stärkung der Deutschen Welle als Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs

Die Benennung der Ursachen für die Vernachlässigung des deutschen Auslandsrundfunks zeigt zugleich die Möglichkeiten auf, mit denen dieser als Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs gestärkt werden kann. Zum ersten sollte der bereits eingeschlagene Weg weiter verfolgt werden, den Auslandsrundfunk rechtlich zu stärken und seine Staatsnähe weiter zu verringern. Hierzu existieren verschiedene Vorschläge, um die immanente „Kollision von

¹ Zwar weist PIEPER 2000, S. 89f., zu Recht darauf hin, dass die Programme der Deutschen Welle über Kurzwelle und Satelliten auch in Deutschland empfangen werden können. Die Nutzung durch die deutsche Bevölkerung dürfte aus verschiedenen Gründen (geringe technische Qualität, Fremdsprachigkeit der Programme, thematische Ausrichtung auf die Zielländer) dennoch gering sein, auch wenn tragfähige Zahlen hierzu nicht vorliegen. Insofern dürfte für die Deutsche Welle wie für andere westliche Auslandsender in der Tat eine „Interdependenzlücke“ bestehen: „Auslandsrundfunk ist zwar vernetzt mit ausländischen Märkten *und* Regierungen, sein Counterpart im Heimatland aber ist in der Regel *allein* die eigene Regierung, während die Heimatöffentlichkeit zumeist gar nichts über den eigenen Auslandssender weiß. Eine öffentliche Debatte über die Programmgestaltung gibt es nicht, allenfalls in Expertenkreisen und im Rahmen einer begrenzten Fachöffentlichkeit.“ (HAFEZ 2005, S. 164ff., Hervorhebungen im Original)

² Auch hierzu existieren zwar keine aktuellen Daten, im häuslichen Umfeld können die zuständigen Politiker seine Programme aber ebenso wenig empfangen wie die Bürger (dagegen ist in den Abgeordnetenbüros ein Empfang über das Intranet des Deutschen Bundestages möglich).



Rundfunkfreiheit und Budgetrecht“¹ durch geeignete Verfahrensvorschriften zu entschärfen, z. B. durch Verfahren zur genaueren Konkretisierung des Auftrags und der Aufgaben der Deutschen Welle, auch in der Form verstärkter Selbstregulierung,² oder durch die Einrichtung einer staatsfernen Kommission zur Bemessung des Finanzbedarfs der Deutschen Welle (siehe DÖRR/SCHIEDERMAIR 2003, S. 71f.). Des Weiteren sollten die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland generell diskutierten Vorschläge zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit seiner Aufsichtsgremien³ auch auf den deutschen Auslandsrundfunk bezogen werden. Bei der Übertragung der für den deutschen Inlandsrundfunk entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätze auf den deutschen Auslandsrundfunk sollten auch die in anderen Ländern und auf internationaler Ebene angestellten Überlegungen zur Sicherung der Staats- und Kommerzferne des Rundfunks einbezogen werden.

Dafür bietet sich vor allem, wie STOCK 2007b, S. 7, vorgeschlagen hat, die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt an.⁴ Diese 2005 angenommene Konvention ist als kulturelles Gegengewicht zu den vertraglichen Grundlagen des internationalen Handelsrechts gedacht, insbesondere zum General Agreement on Trade in Services (GATS).⁵ Sie soll einen völkerrechtlich verbindlichen Rahmen bieten, um "...regulatorische und finanzielle Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern"⁶ und "Spielräume für interkulturellen Dialog in grenzüberschreitenden öffentlichen Räumen (zu schaffen), welche durch geeignete jeweils innerstaatlich verankerte Medien zu konstituieren wären."⁷

Längerfristig sollten zudem Maßnahmen in den Blick genommen werden, die grundsätzliche, eventuell auch verfassungsrechtliche Änderungen erfordern – bis hin zur Finanzierung des deutschen Auslandsrundfunks aus Teilen der Rundfunkgebühr oder aus einer eigenständigen Einnahmequelle, für die ähnliche Regelungen zur Sicherung der Staatsferne zu treffen wären wie für die Rundfunkgebühr.⁸ Das könnte auch die oben beschriebene, im Zeitablauf zuneh-

¹ SCHULZ/DREYER 2005

² ebenda, S. 65ff.

³ Siehe hierzu nur die unlängst im Fachblatt epd-medien erschienene Serie, in der Wissenschaftler, Medienpolitiker und Gremienmitglieder entsprechende Vorschläge unterbreitet haben.

⁴ Siehe DEUTSCHE UNESCO-KOMMISSION 2007, dies. 2007b - d.

⁵ MICHEL 2003

⁶ Siehe Deutsche UNESCO-KOMMISSION 2007a.

⁷ STOCK 2007b, S. 9.

⁸ SIEHE HARTSTEIN 1999, S. 78ff.; PIEPER 2000, S. 193ff. Interessant in diesem Zusammenhang die Aussage von Erik Bettermann (in FLORIN/ANSCHLAG 2007), für die Deutsche Welle wegen der höheren Planungssicherheit eine Gebührenfinanzierung zu bevorzugen. Siehe aber auch die verfassungsrechtlichen Schranken einer solchen Finanzierung, z. B. nach DÖRR 1998, S. 61ff., HARTSTEIN 1999, S. 74ff., PIEPER 2000, S. 193ff., und DÖRR/SCHIEDERMAIR 2003, S. 64ff.



mende Divergenz zwischen der Finanzkraft und dem Finanzbedarf auflösen, sofern diese Divergenz aus einer unterschiedlichen Ergiebigkeit bzw. Reagibilität der dem Inlandsrundfunk und dem Auslandsrundfunk zugeordneten Finanzierungsquellen resultierte.¹

Vor allem aber sollte versucht werden, den deutschen Steuerzahlern und Wahlbürgern und den sie vertretenden Politikern den gesellschaftlichen Wert des deutschen Auslandsrundfunks besser zu verdeutlichen. Dabei sollte er sowohl seine friedensstiftenden und konfliktmindernden Wirkungen hervorheben (siehe Abschnitt 2.4.), als auch seinen Beitrag zur Erreichung kommunikativer Chancengerechtigkeit (siehe Abschnitt 2.3.). Diese im Inland zu betreibenden Marketing- und Public-Relations-Aktivitäten wären nicht als Versuche zur Manipulation der Präferenzen der deutschen Steuerzahler und Wahlbürger zu betrachten, sondern sie dienten im Gegenteil der Beseitigung asymmetrischer Informationen, d. h. der Korrektur eines Markt Mangels, durch die verhindert würde, dass der Wert des Auslandsrundfunks im Inland systematisch unterschätzt wird.² Zu diesem Zweck sollte der deutsche Auslandsrundfunk auch im Inland medial präsenter sein, und er sollte auch mit den dafür erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden.

¹ Allerdings ist dies nur ein systemischer Vorteil (dazu grundlegend KOPS 1995, S. 7f.; KOPS 1997b, S. 9), der bei den derzeitigen Regeln der Rundfunkfinanzierung materiell kaum zu Buche schlägt, weil die Aufkommensreagibilität der Rundfunkgebühr seit 2005 – wie oben beschrieben – hinter diejenige des Steueraufkommens des Bundes zurückgefallen ist. Im Zeitablauf verschlechtert sich die relative Finanzausstattung des Auslandsrundfunks gegenüber derjenigen des Inhaltsrundfunks damit nicht mehr, sondern sie verbessert sich, und sie korrespondiert dadurch mit der steigenden relativen gesellschaftlichen Bedeutsamkeit des Auslandsrundfunks im Vergleich zu derjenigen des Inlandsrundfunks (zumindest in der Richtung, wenn auch nicht notwendigerweise im Ausmaß). Würde die Finanzierungsbasis des Inlands- oder Auslandsrundfunks demgegenüber geändert (etwa die derzeitige gerätebasierte Rundfunkgebühr durch eine Haushaltsabgabe ersetzt), so könnte dieser systemische Vorteil sich auch materiell positiv auswirken.

² Ein weiterer Markt mangel, auf dessen weitgehende Konsequenzen für den Auslandsrundfunk hier nur hingewiesen werden kann, ergibt sich daraus, dass der Auslandsrundfunk per Definition nicht nur den deutschen Steuerzahlern und Wahlbürgern einen (internen) Nutzen stiftet, sondern auch und vielleicht sogar überwiegend den Einwohnern der Länder, in denen der deutsche Auslandsrundfunk empfangen wird. Ökonomisch formuliert produziert der Auslandsrundfunk also massive positive externe Effekte. Bei der Allokation der Steuergelder auf die verschiedenen öffentlichen Aufgaben werden diese weder von den deutschen Steuerzahlern und Wahlbürgern noch von den Politikern berücksichtigt, die deren Präferenzen umsetzen. Vermutlich sind auch nur wenige Deutsche der Meinung, dass die den Zielländern der Deutschen Welle zukommenden positiven externen Effekte des deutschen Auslandsrundfunks durch die in Deutschland anfallenden positiven externen Effekte des Auslandsrundfunks anderer Länder aufgewogen werden. Deshalb wäre eine Hochzoning der Zuständigkeiten für den Auslandsrundfunk auf eine supranationale Ebene zu erwägen (wie sie für paneuropäische Rundfunkanstalten aktuell auch diskutiert wird), die der Ressourcenallokation sowohl den internen Nutzen von Auslandssendern für die Senderländer als auch den externen Nutzen für die Zielländer zugrunde legen würde.



Auch könnte daran gedacht werden, die mit der Digitalisierung verbundene Vielfältigung der Verbreitungswege zu nutzen, um die Radio- und Fernseh-Programme der Deutschen Welle auch im Inland zu verbreiten. Hierfür müssten allerdings rechtliche Hürden überwunden werden.¹ Für die Verbreitung und Nutzung der Online-Dienste des deutschen Auslandsrundfunks im Inland gibt es demgegenüber keine rechtlichen Hürden. Im Gegenteil wird es mit der zunehmenden Verbreitung des Internets in Deutschland einem wachsenden Teil der deutschen Steuerzahler und Wahlbürger möglich, die Angebote der Deutschen Welle zu inspizieren. Dadurch dürften sich die oben angesprochenen Informationsasymmetrien im Zeitlauf kontinuierlich verringern, und zwar um so mehr, je mehr Programme der Auslandsrundfunk über das Internet verbreitet. Unter diesem Aspekt ist der von der Deutschen Welle betriebene Ausbau seiner Online-Angebote nicht nur eine Strategie zur zielgerichteten und effizienten Ansprache der Zielländer, sondern auch ein Beitrag zur Verbesserung seiner Bekanntheit und Wertschätzung in Deutschland – mit den damit zu erwartenden Verbesserungen für die politische Unterstützung seiner Arbeit.

¹ Siehe hierzu DÖRR 1998, S. 18ff.; NIEPALLA 2003.

5. Zusammenfassung

1. Mit der Globalisierung haben sich die räumlichen Wirkkreise privater und öffentlicher Aktivitäten ausgeweitet: Während früher viele Aktivitäten nur lokale, regionale oder allenfalls nationale Auswirkungen hatten, entfalten sie heute supranationale, zum Teil weltweite Wirkungen. Dadurch ist auch der Bedarf nach einem internationalen und interkulturellen Dialog gestiegen, durch den die staatenübergreifenden, zum Teil weltweiten Probleme erörtert und von allen Betroffenen gemeinsam gelöst werden können.

2. Ein solcher Dialog ist aus mehreren Gründen wichtig. Erstens können durch ihn die am besten geeigneten Lösungen kollektiver Probleme eher erkannt werden, was die allokativen Leistungsfähigkeit der beteiligten Kollektive erhöht. Zweitens dient er auch distributiven Zielen: Er trägt zur kommunikativen Chancengleichheit bei, d. h. er eröffnet allen Mitgliedern der Gesellschaft die Möglichkeit, sich an der öffentlichen Meinungsbildung zu beteiligen. Weil dadurch alle Mitglieder der Gesellschaft eher bereit sind, die kollektiv beschlossenen Lösungen mitzutragen, auch wenn sie selbst andere Lösungen bevorzugt hätten, hat dies drittens wiederum positive Rückwirkungen auf die allokativen Leistungsfähigkeit: Es stärkt die Kohärenz, die Stabilität, die Sicherheit und den Frieden von Gesellschaften, bezogen auf den internationalen und interkulturellen Dialog speziell der Staatengemeinschaft.

3. Primäres Organ des internationalen und interkulturellen Dialogs (oder neutraler: der internationalen und interkulturellen Kommunikation) sind die Massenmedien, und hier vor allem der Auslandsrundfunk. Während dieser früher von den meisten Ländern als ein Instrument staatlicher Propaganda und Imagepflege – oder weniger negativ formuliert: staatlicher „public relations“ – verstanden und eingesetzt wurde, ist in den letzten Jahren das Ziel der „Einflussnahme“ durch dasjenige der „Einvernahme“ ergänzt und zum Teil ersetzt worden: Vorrangiges Anliegen des Auslandsrundfunks ist es nun, zumal in Deutschland, die zwischen den Staaten und Kulturen bestehenden Unterschiede in den Sichtweisen und Erwartungen zu verdeutlichen und miteinander zu vereinbaren.

4. Aus der für die innerstaatliche öffentliche Kommunikation in Deutschland entwickelten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kann hergeleitet werden, dass diese Aufgabe von staatsfernen Auslandssendern, etwa in der in Deutschland geschaffenen Organisationsform „öffentlich-rechtlicher Anstalten“, besser erfüllt werden kann als von staatlich gesteuerten Sendern, denen es an der erforderlichen „Tendenzfreiheit“ fehlt (bezüglich der Meinungsäußerung zu politischen Fragen, speziell zur Qualität der Regierungspolitik im Vergleich zu derjenigen einer politischen Opposition). Es kann daraus auch hergeleitet werden, dass sie diese Aufgabe besser erfüllen können als kommerzielle Rundfunkveranstalter, deren Programmen es aufgrund ihrer ertragswirtschaftlichen Zielsetzung an der Qualität und Vielfalt fehlt, die für eine internationale und interkulturelle öffentliche Kommunikation erforderlich ist. Auch die kommerzfreien, intrinsisch motivierten neuen Online-Angebote (Blogs u. a.) tragen zur öffentlichen Kommunikation, hier zur internationalen und interkulturellen öf-



fentlichen Kommunikation wohl weniger bei als zunächst erhofft, u. a. weil sie nicht an den Erwartungen ihrer Hörer, Zuschauer und Nutzer ausgerichtet sind, sondern an den Interessen ihrer Macher.

5. Für den Auslandsrundfunk hat sich dessen Eignung als Organ der internationalen und interkulturellen Kommunikation mit der Verbreitung des Internets noch verbessert. Dadurch können seine linearen Hörfunk- und Fernsehprogramme gezielter und zum Teil auch kostengünstiger verbreitet werden, und es können neue individualisierte und interaktive Online-Dienste angeboten werden. Vor allem Letzteres erleichtert die bidirektionale Kommunikation zwischen gleichberechtigten Partnern, die für einen einvernehmlichen Dialog besonders wichtig ist. Solange und soweit die Reichweite des Internets in vielen Teilen der Welt noch beträchtlich geringer ist als die des Rundfunks, können diese neuen Dienste die bestehenden Hörfunk- und Fernsehangebote des Auslandsrundfunk allerdings nur ergänzen, nicht aber ersetzen; und sie dürften seinen Finanzbedarf auch nicht verringern, sondern im Gegenteil erhöhen.

6. Die Deutsche Welle als Organ des deutschen Auslandsrundfunks hat sich in den letzten Jahren auf die gesellschaftlichen und technischen Veränderungen eingestellt. Zum einen ist durch die Reformen des Deutsche-Welle-Gesetzes in den Jahren 1997 und 2004 die Programmautonomie und Staatsferne gesetzlich und organisatorisch erhöht worden, zum anderen hat sie sich zu einer trimedialen Anstalt entwickelt, die neben Radio- und Fernsehprogrammen ein mittlerweile breites Angebot an Online-Diensten (Telemedien) verbreitet.

7. Dagegen war die Finanzausstattung des deutschen Auslandsrundfunks unzureichend. In den letzten zehn Jahren hat sie sich real um 27 % verringert. Auch im Vergleich zu den dem deutschen öffentlich-rechtlichen Inlandsrundfunk zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ist sie bescheiden; überdies ist sie im Zeitablauf gesunken (von 4,5 % im Jahr 1998 auf 3,4 % im Jahr 2007). Das steht im Widerspruch zu der im gleichen Zeitraum gestiegenen Dringlichkeit internationaler und interkultureller öffentlicher Kommunikation, und zur teilweise erheblichen Ausweitung der Finanzausstattung, die andere Staaten ihrem Auslandsrundfunk in diesem Zeitraum gewährt haben.

8. Wegen dieser Finanzknappheit musste die Deutsche Welle in erheblichem Umfang Personal abbauen und eine Vielzahl von Programmangeboten einschränken oder ganz einstellen. Zudem konnte sie wichtige Vorhaben nicht umsetzen, die erforderlich gewesen wären, um sich im Wettbewerb um die Aufmerksamkeit ausländischer Rezipienten gegen andere Auslandsender zu behaupten. Dazu gehört der teilweise Verzicht auf den Ausbau des arabischen Programms und auf eine verstärkte Regionalisierung und interkontinentale Splitting des TV-Signals, die Einstellung eines 2002 gestarteten Abonnementprogramms für Nordamerika („German-TV“) Ende 2005 und die nur teilweise Nutzung der von ARD und ZDF seit Ende 2006 zur Verfügung gestellten Programmzulieferungen.

9. Eine Ursache für die finanzielle Unterausstattung besteht in der im Vergleich zum öffentlich-rechtlichen Inlandsrundfunk geringeren rechtlichen Absicherung des deutschen Auslandsrundfunks und seiner, teilweise dadurch bedingten gerin-



geren Staatsferne. Eine weitere ist die im Vergleich zur Rundfunkgebühr geringere Aufkommensreagibilität des Bundeshaushaltes, aus dem der deutsche Auslandsrundfunk finanziert wird. Als wichtige Ursache ist auch die fehlende Ausstrahlung und Wahrnehmung seiner Programme im Inland anzusehen. Dadurch dürfte der gesellschaftliche Wert des deutschen Auslandsrundfunks sowohl von den in Deutschland wohnhaften Bürgern als auch von den über ihre Finanzierung entscheidenden (Haushalts-)Politikern unterschätzt werden.

10. Damit sind auch die Möglichkeiten zur Stärkung des deutschen Auslandsrundfunks angedeutet: Zum einen sollte er rechtlich weiter gestärkt und seine Staatsferne weiter erhöht werden, auch durch Formen der Selbstregulierung; längerfristig sollte aber auch über eine grundlegendere Reform der Finanzierung nachgedacht werden, etwa über eine Beteiligung an der Rundfunkgebühr. Vor allem aber sollte der Wert des Auslandsrundfunks den Bürgern und Politikern im Inland deutlicher gemacht werden, z. B. durch Marketing-Aktivitäten und durch eine verstärkte Verbreitung seiner Programme im Inland.

Literatur

- Adams, Michael (2007): Das Geschäft mit dem Tod, Frankfurt/Main
- Al-Mikhlafoy, Abdo Jamil (2006): Al-Jazeera: Ein regionaler Spieler und globaler Herausforderer, Marburg
- Barrett, Scott (1999): International Cooperation and the Global Environment, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A., eds.: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York/Oxford, S. 192 - 219
- Baumhauer, Guido (2006): „Für jeden Markt den richtigen Medienmix finden“, in: text intern vom 24. 11., S. 4
- Berendes, Konrad (1973): Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, Berlin
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/Main/New York
- Berger, Helge/Sturm, Jan-Egbert (2005): Assessing the Cost of Terrorism: On the Impact of Terror-News on the German Economy, in: 'Media Tenor Quarterly Journal No. 1, S. 54 - 56
- Biernatzki, William E. (2002): Terrorism and Mass Media, Communication Research Trends, Vol. 21, No. 1, S. 1 - 26
- Bilstein, Thomas (1992): Rundfunksendezeiten für amtliche Verlautbarungen, München
- Binder, Reinhart (2008): Kommentar zu § 19 RStV, in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl., München, S. 502 - 544
- Bleischwitz, Raimund (2006): Internationale Rohstoffmärkte: steigende Preise und wachsendes Konfliktpotenzial, in: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/Main, S. 305 - 324
- Brecht, Bertold (1967): Der Rundfunk als Kommunikationsapparat, in: ders.: Schriften zur Literatur und Kunst, Band 1, Frankfurt/Main
- Caparini, Marina (2005): Enabling Civil Society in Security Sector Reconstruction, in: Bryden, Alan/Hänggi, Heiner (eds.): Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding, Münster 2005, S. 69 - 94
- Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics. Vol. 3, S. 1 - 44
- Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz, Hrsg. (2006): Globale Trends 2007, Frankfurt/Main
- Debiel, Tobias/Werthes, Sascha (2006): Fragile Staaten und globale Friedenssicherung, in: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/Main, S. 81 - 103
- Dehesa, Guillermo de la (2006): Winners and Losers in Globalization, Oxford
- Detering, Dietmar (2001): Ökonomie der Medieninhalte. Allokative Effizienz und soziale Chancengleichheit in den Neuen Medien. Münster/Hamburg/London



- Deutsche UNESCO-Kommission (2006): Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Magna Charta der Internationalen Kulturpolitik, Bonn
- Deutsche UNESCO-Kommission (2007a): Die UNESCO zur kulturellen Vielfalt, www.unesco.de/482.html?&L=4
- Deutsche UNESCO-Kommission (2007b): Bundesweite Koalition Kulturelle Vielfalt, www.unesco.de/kkv-koalition.html?&L=3%3F1%3D1
- Deutsche UNESCO-Kommission (2007c): Fachkonferenz "Kulturelle Vielfalt – Europas Reichtum. Das UNESCO-Übereinkommen mit Leben füllen" vom 26. - 28. 4. 2007 in Essen, www.unesco.de/fkkv07.html?&L=3
- Deutsche UNESCO-Kommission (2007d): Kulturelle Vielfalt – Unser gemeinsamer Reichtum. Das Essener/Ruhr.2010. Bellini Handbuch zu Perspektiven Kultureller Vielfalt“ erschienen, online verfügbar unter <http://www.unesco.de/2084.html?&L=0Bellini>
- Deutsche Welle (2006): Aufgabenplanung 2007 – 2010, Vom Rundfunkrat im September 2006 beschlossene Endfassung nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens, www.dw-world.de/popups/popup_pdf/0,,2393280,00.pdf
- Deutsche Welle (2007a): Aufgabenplanung 2007 – 2010 der Deutschen Welle, 1. Fortschreibung (21. 9. 2007), www.dw-world.de/popups/popup_pdf/0,,2614908,00.pdf
- Deutsche Welle (2007b): Bericht über die Finanzlage der Deutschen Welle im Haushaltsjahr 2008 unter Berücksichtigung der Kooperation mit ARD und ZDF im Fernsehbereich, Anlage zur Aufgabenplanung 2007 – 2010 (oben zitiert als Deutsche Welle 2007a)
- Dieter, Heribert (2006): Internationale Finanzmärkte und die Verschuldung der USA, in: Deibel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/Main, S. 289 - 304
- Dörr, Dieter (1998): Die verfassungsrechtliche Stellung der Deutschen Welle, München
- Dörr, Dieter (2000a): Umfang und Grenzen der Rechtsaufsicht über die Deutsche Welle, München
- Dörr, Dieter (2000b): Auslandsrundfunk contra Rundfunkfreiheit, in: Deutsche Welle (Hrsg.): Stellung & Finanzierung des deutschen Auslandsrundfunks. DW-Symposium März 2000, Dokumentation, Berlin, S. 21 - 30
- Dörr, Dieter/Schiedermaier, Stephanie (2003): Die Deutsche Welle. Die Funktion, der Auftrag, die Aufgaben und die Finanzierung heute, Frankfurt a. M.
- Erdogdu, M. Mustafa (2004): What Feeds Global Terror and What May Eradicate It in the Long Term? International Scientific Journal of Methods and Models of Complexity, Vol. 7, Issue 1, <http://www.fss.uu.nl/ms/cvd/isj/erdogdu.pdf>



- Feulner, Edwin J. (1995): The Voice of America: Don't Silence America's Voice in the Global Marketplace of Ideas, in: The Heritage Foundation, September 7, <http://www.heritage.org/Research/PoliticalPhilosophy/BG1052.cfm>
- Florin, Christiane/Anschlag, Dieter (2007): Botschaftstransport. Interview mit Erik Bettermann, Intendant der Deutschen Welle, in: Funkkorrespondenz Nr. 41 vom 12. 10.
- Foroutan, Naika (2004): Kulturdialoge zwischen dem Westen und der islamischen Welt. Eine Strategie zur Regulierung von Zivilisationskonflikten, Wiesbaden
- Foroutan, Naika (2006): Kulturdialoge in der politischen Anwendung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 28-29, S. 17 - 25
- Forum der Kulturen Stuttgart, Hrsg. (o. J.): Dokumentation des 1. Bundesfachkongresses Interkultur, Stuttgart
- Frey, Bruno/Luechinger, Simon/Stutzer, Alois (2004): Calculating Tragedy: Assessing the Costs of Terrorism, CESifo Working Paper, 1341
- Ghai, Yash Pal (2002): Constitutional Asymmetries. Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy, in: Reynolds, Andrew (ed.): The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, New York
- Gillmor, Dan (2004): We the Media. Grassroots Journalism By the People, For the People, O'Reilly
- Goldhaber, Michael H. (1997): The Attention Economy and the Net, in: First Monday, 2, www.firstmonday.org/issues/issue2_4/goldhaber/index.html
- Gresh, Alain u. a., Hrsg. (2006): Atlas der Globalisierung Die neuen Daten und Fakten zur Lage der Welt, Berlin (Original: Le Monde diplomatique, Paris 2006)
- Griffin, Michael (2002): From Cultural Imperialism to transnational commercialisation: Shifting Paradigms in International Media Studies, in Global Media Journal, Vol. 1, Issue 1, <http://scholar.google.com/url?sa=U&q=http://lass.calumet.purdue.edu/cca/gmj/OldSiteBackup/SubmittedDocuments/archivedpapers/fall2002/griffin.htm>
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 1, Frankfurt/ Main
- Hafez, Kai (2005): Mythos Globalisierung. Warum die Medien nicht grenzenlos sind, Wiesbaden
- Hall, Peter Christian, Hrsg. (2001): Krieg mit Bildern. Wie Fernsehen Wirklichkeit konstruiert, 33. mainzer tage der fernseh-kritik, Mainz
- Hartstein, Reinhard (1999): Die Finanzierungsgarantie des Bundes für die Deutsche Welle, Berlin



- Hartstein, Reinhard (2007): Die Optimierung der Angebote der Deutschen Welle als strategische Aufgabe, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 228, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap228.php
- Hartwig, Stefan (1999): Konflikt und Kommunikation. Berichterstattung, Medienarbeit und Propaganda in internationalen Konflikten vom Krimkrieg bis Kosovo, Münster/Hamburg
- Heinrich, Jürgen (1999): Medienökonomie, Band 2, Hörfunk und Fernsehen, Opladen
- Hepp, Andreas (2002): Beziehungsgeflechte. Zur Globalisierung der Medienkommunikation, in: epd medien Nr. 71, S. 7 - 14
- Hirschman, Albert O. (1970): Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA (deutsch: Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974)
- Hoff, Henning (2007): "This is London calling" - Vor 75 Jahren wurde der "BBC World Service" gegründet, in: Deutschlandfunk vom 15. 12., <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/marktundmedien/711819/>
- Huntington, Samuel P. (1996): The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York (deutsch: Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg 2006)
- Iske, Stefan/Klein, Alexandra/Kutscher, Nadia (2005): Differences in web usage – social inequality and informal education on the internet. In: Social Work and Society, Volume 3/, Issue 2, <http://www.socwork.de/IskeKleinKutscher2005.pdf>
- Jakobeit, Cord (2006): Weltwirtschaft und Rohstoffe: Trends und Perspektiven, in: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/Main, S. 269 - 272
- Kammann, Uwe (2003): Aufklärung, weiss. Die Deutsche Welle darf auf- und durchatmen, in: epd Medien Nr. 27 vom 9. 4.
- Kammann, Uwe (2004): Mondo amicale. Das neue Deutsche-Welle-Gesetz: der Anfang vom Anfang, in: epd Medien Nr. 86 vom 3. 11.
- Kapstein, Ethan B. (1999): Distributive Justice As an International Public Good: A Historical Perspective, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A., eds.: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York/Oxford, S. 88 - 115
- Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A., eds. (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York/Oxford
- Klein, Lars (2006): Von Vietnam bis Irak: Die Krise des US-Journalismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, vom 1. 12., S. 1429 - 1432, <http://www.blaetter.de/artikel.php?pr=2452>



- Kleinsteuber, Hans J. (2002): Globale Überwältigung oder Dialog der Kulturen, in: Müller, Johannes/Fleck, Michael: Globale Solidarität – Schritte zu einer neuen Weltkultur, Bd. 7, Stuttgart, S. 111 - 154
- Kleinsteuber, Hans J. (2003): Terrorismus und Feindbilder, in: Beuthner, Michael u. a. (Hrsg.): Bilder des Terrors – Terror der Bilder? Köln, S. 206 - 237
- Kleinsteuber, Hans J.: (2007): Sieben Jahre im Rundfunkrat der Deutschen Welle. Expeditionen eines Wissenschaftlers in die medienpolitische Praxis, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 229, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap229.php
- Kirsch, Guy (2004): Neue Politische Ökonomie, 5. Auflage, Stuttgart
- Kohring, Matthias (2004): Vertrauen in Journalismus. Theorie und Empirie, Konstanz
- Kops, Manfred (1995): Perspektiven einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs; Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 41, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap4195.php
- Kops, Manfred (1997a): Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung der Ausrichtung und Vielfalt von Rundfunkprogrammen? In: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk. Interdisziplinäre und internationale Annäherungen, UVK-Medien, Konstanz, S. 151 - 181, auch veröffentlicht als Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 223e, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/7296.pdf
- Kops, Manfred (1997b): Regelungsinhalte und Gestaltungsprinzipien von Finanzverfassungen, Arbeitspapier Nr. 82 des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/8297.pdf
- Kops, Manfred (2005): Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren? In: Ridder, Christa-Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden, S. 341 - 366, auch veröffentlicht als Arbeitspapier Nr. 196 des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap196.php
- Kops, Manfred (2006): Globalisierung der Medienwirtschaft. Nutzen und Kosten, Gewinner und Verlierer, Arbeitspapier Nr. 211d des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap211d.php
- Kops, Manfred (2006): A Revenue-Based Methodology for the Classification and Comparison of Broadcasting Orders, Kölner Schriften zur Medienökonomie, Band 2, Berlin 2007
- Krause-Ablass, Günter (1962): Die Bedeutung des Fernseh-Urteils des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassung des deutschen Rundfunks, Juristenzeitung, S. 158ff.



- Krönig, Jürgen (2007): "Symbiotisches Verhältnis", in: epd medien, Nr. 84, S. 21 - 27
- Lasswell, Harold D. (1948): The structure and function of communication in society. In: Bryson, Lyman (Hrsg.): The communication of ideas, New York, S. 37 - 51 (Nachdruck in: Gottschlich, Maximilian (Hrsg.): Massenkommunikationsforschung: Theorieentwicklung und Problemperspektiven, Wien 1987, S. 14 - 26)
- Libertus, Michael (2008): Kommentar zu § 14 RStV, in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl., München, S. 453 - 480
- Lobigs, Frank (2004): Niveauvolle Unterhaltung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen. Notwendige Voraussetzungen eines Arguments der Meritorik, in: Friedrichsen, Mike/Göttlich, Udo (Hrsg.): Diversifikation in der Unterhaltungsproduktion, Köln, S. 48 - 63
- Löffelholz, Martin (2004): Theorien des Journalismus. Eine historische, metatheoretische und synoptische Einführung. In: ders., Hrsg.: Theorien des Journalismus. Ein diskursives Handbuch, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 17 - 63
- Löffelholz, Martin (2007): Kriegsberichterstattung in der Mediengesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 16-17, S. 25 ff. Auch veröffentlicht unter wcms3.rz.tu-ilmeneau.de/~ifmk-extra/crisiscommunication/start.htm
- Luhmann, Niklas (1996): Die Realität der Massenmedien, Opladen
- McLuhan, Marshall (1962): The Gutenberg Galaxy. The Making of Typographic Man, Toronto
- McLuhan, Marshall/Powers, Bruce R. (1995): The Global Village. Der Weg der Mediengesellschaft in das 21. Jahrhundert, Paderborn (original: The global village: transformations in world life and media in the 21st century, New York 1989)
- Meyer, Matthias (2004): Prinzipale, Agenten und ökonomische Methode: Die Heuristik des Prinzipal-Agenten-Modells, Tübingen
- Messmer, Nicole (2007): Welteroberung auf Französisch, in Spiegel-Online vom 8. 10., <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,510160,00.html>
- Michel: Eva Maria (2003): Die Bedeutung der "World Trade Organisation" (WTO) und des "General Agreement on 'Trade in Services" '(GATS) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 170, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap223e.php
- Miller, Emma (2004): Television, International Understanding and Globalization, http://lass.calumet.purdue.edu/cga/gmj/OldSiteBackup/SubmittedDocuments/archivedpapers/spring2004/grad_research/non_refereed/miller.htm
- Mueller, Dennis (2003): Public Choice III, Cambridge
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B. (1973): Public Finance in Theory and Practice, New York



- Neuberger, Christoph/Nuernbergk, Christian/Rischke, Melanie (2007): Weblogs und Journalismus: Konkurrenz, Ergänzung oder Integration? In: Media Perspektiven, Nr. 2, S. 96 - 112
- Niepalla, Peter (1993): Rundfunkfreiheit für die Deutsche Welle? In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, S. 109ff.
- Niepalla, Peter (2003): Deutsche-Welle-Gesetz. Kommentar, Baden-Baden
- Niepalla, Peter (2005a): Selbstverpflichtungserklärungen als Instrument der Qualitätssicherung. Positionen und Erfahrungen der Deutschen Welle, veröffentlicht unter www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap198.php als Arbeitspapier Nr. 198 des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln 2005
- Niepalla, Peter (2005b): Die zukunftsweisende Modernisierung des deutschen Auslandsrundfunks. Eine Übersicht über die Novellierung des Deutsche-Welle-Gesetzes. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, S. 532 - 539
- Niepalla, Peter (2007): Die Deutsche Welle als Medium und Faktor der internationalen Kommunikation, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 224, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap224.php
- Nitsch, Volker/Schumacher, Dieter (2004): Terrorism and International Trade: An Empirical Investigation, in: European Journal of Political Economy, No. 20, S. 423 - 433
- Norris, Pippa (2002): Ballots not Bullets. Testing Consociational Theories of Ethnic Conflicts, Electoral Systems, and Democratization, in: Reynolds, Andrew (ed.): The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, New York, S. 206 - 247
- Olson, Mancur (1969): "The Principle of Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, Nr. 59, S. 479 - 487
- Ortner, Rosemarie (2003): Verständigung in finsternen Zeiten. Interkulturelle Dialoge statt 'Clash of Civilizations', Köln
- Osang, Helmut (2006): Medien und Frieden und Demokratie – wie hängt das zusammen? Versuch eines Überblicks, in: Deutsche Welle Akademie und Akademie für Konflikttransformation (Hrsg.): Dokumentation der Fachtagung Medien, Frieden und Demokratie. Die Massenmedien in Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung, http://www.forumzfd.de/fileadmin/PDF/Akademie/Tagungsdokumentation_Medien_Frieden_Demokratie.pdf, Bonn, S. 3 - 5
- Perthes, Volker (2006): Die sanfte Macht des Dialogs, in: Handelsblatt vom 21. 11.
- Pieper, Frauke (2000): Der deutsche Auslandsrundfunk. Historische Entwicklung, verfassungsrechtliche Stellung, Funktionsbereich, Organisation und Finanzierung, München



- Pleitgen, Fritz (2007): Kooperation zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD, dem ZDF und der Deutschen Welle, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 218, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap218.php
- Pohl, Monika/Hötte, Ralph/Wellmann, Georg (2006): Bilderbuch-Blackout - Wie E.ON eine Fast-Katastrophe schön redet, in MONITOR Nr. 555 am 16. November, <http://www.wdr.de/tv/monitor/beitrag.phtml?bid=842&sid=154>
- Polaski, Sandra (2006): Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries, Carnegie Endowment for International Peace, www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18083&prog=zgp&proj=zted
- Rau, Harald (2006): Zur Zukunft des Journalismus, Frankfurt
- Range, Steffen/Schweins, Roland (2007): Klicks, Quoten, Reizwörter: Nachrichten-Sites im Internet. Wie das Web den Journalismus verändert, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- Rao, J. Mohan (1999): Equity in a Global Public Goods Framework, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A., eds.: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York/Oxford, S. 68 - 87
- Rawls, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/Main (original: A Theory of Justice, Cambridge, Mass. 1971)
- Rawls, John (2002): Das Recht der Völker, Berlin (original: The Law of Peoples, Cambridge, Mass. 1999)
- Reynolds, Andrew, ed. (2002): The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, New York
- Sandler, Todd (2004): Global Collective Action. Cambridge
- Sauerborn, Rainer (2006): Klimawandel und globale Gesundheitsrisiken, in: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/Main, S. 345 - 358
- Scharpf, Fritz (1997a): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, Colorado
- Scharpf, Fritz W. (1997b): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
- Scharpf, Fritz/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronenberg
- Schmidt-Husson, Frank (2006): Rundfunkfreiheit für die Deutsche Welle? Berlin 2006



- Scholz, Imme (2006): Ökologischer Fußabdruck und „asiatische Elefanten“, in: Deibel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/Main, S. 329 - 344
- Schulz, Wolfgang (1998): Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung. Baden-Baden/Hamburg
- Schulz, Wolfgang/Dreyer, Stephan (2005): Reform des Deutsche-Welle-Gesetzes – Optionen zur Konkretisierung von Aufgaben und Auftrag der Anstalt, Baden-Baden
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Kops, Manfred (2002): Perspektiven der Gewährleistung einer freien öffentlichen Kommunikation. Ein interdisziplinärer Versuch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Marktfähigkeit neuer Kommunikationsdienste, Baden-Baden
- Sen, Amartya (1999): Global Justice: Beyond International Equity, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A., eds.: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York/Oxford, S. 116 - 124
- Serageldin, Ismail (2000): Cultural Heritage As Public Good: Economic Analysis Applied to Historic Cities, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A., eds.: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York/Oxford, S. 240 - 262
- Spielkamp, Matthias (2006): Es waren einmal Zuschauer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 38, S. 32 - 38
- Stern, Klaus/Franz, Einiko B. (2006): Rundfunkfreiheit versus parlamentarische Budgetfreiheit. Zur Zulässigkeit einer Kreditaufnahmeermächtigung in der Finanzordnung der Deutschen Welle, München
- Stichweh, Rudolf (2005): Setzt die „Weltgesellschaft“ auf „Weltkommunikation“? In: Jäckel, Michael/Haase, Frank (Hrsg.): In medias res: Herausforderung Informationsgesellschaft, München, S. 171 - 186
- Stiglitz, Joseph E. (2000): Knowledge as a Global Public Good, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A., eds.: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York /Oxford, S. 308 - 324
- Stock, Martin (1985): Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München
- Stock, Martin (2004): Das deutsche duale Rundfunksystem: Alte Probleme, neue Perspektiven, Münster
- Stock, Martin (2007a): Islam im Rundfunk – wie eigentlich? Auf dem Weg zu muslimischer kommunikativer Präsenz in deutschen Rundfunkprogrammen. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 226, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap226.php
- Stock, Martin (2007b): Der öffentlich-rechtliche Auslandsrundfunk als Medium und Faktor der internationalen Kommunikation, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 232, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap2232.php



- Sy, Habib (1999): Global Communications for a more equitable world, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A.: Global public goods: international cooperation in the 21st century, Oxford University Press, Oxford, S. 326 - 343
- Trojanow, Ilija/Hoskoté, Ranjit (2007): Kampfabgabe. Kulturen bekämpfen sich nicht, sie fließen zusammen, München
- Wagener, Sybil (1999): Feindbilder – Wie kollektiver Hass entsteht, Berlin
- Walters, Reece (2003): The War on Terror and the Suppression of Dissend, <http://www.statewatch.org/news/2003/aug/receewalters.pdf>
- Wimmer, Andreas (2002): Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity, Cambridge
- Witschi, Beat (2007): Die programmlichen und finanziellen Konsequenzen neuer Verbreitungswege für den Auslandsrundfunk, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 219, Köln, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap219.php
- Wufka, Eduard (1971): Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, Stuttgart, S. 111ff.
- Zöllner, Oliver (2006): 'A quest for dialogue in international broadcasting: Germany's public diplomacy targeting Arab audiences'. Global Media and Communication, 2/2, S. 160 - 182

ISBN 978-3-938933-44-2

ISSN 0945-8999