



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Carl-Eugen Eberle

**Formen der Finanzierung
öffentlich-rechtlicher Online-Angebote**

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

Heft 178

Köln, im Dezember 2003

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 178: 3-934156-71-1

Schutzgebühr 3,50 €

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 Email an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Carl-Eugen Eberle

**Formen der Finanzierung
öffentlich-rechtlicher Online-Angebote***

1.	Online-Angebote des ZDF – ein unverzichtbarer Bestandteil des Funktionsauftrags	1
2.	Finanzierung des ZDF-Online-Angebots	3
2.1.	Gebührenfinanzierung	3
	Exkurs: Beihilferechtliche Bewertung der Rundfunkgebühr	3
2.2.	Werbe- und Sponsoringverbot, komplementärer Finanzierungs- bedarf, Kooperationsmodelle	7
3.	Rechtliche Diskussion	8
4.	Fazit	9

* Geringfügig überarbeitetes Referat, das der Verfasser, Justitiar des ZDF, am 11. November 2003 auf der Vortragsveranstaltung „Öffentlich-rechtliche Online-Dienste in der dualen Rundfunkordnung“ des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln gehalten hat.

Carl-Eugen Eberle

Formen der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Online-Angebote

1. Online-Angebote des ZDF – ein unverzichtbarer Bestandteil des Funktionsauftrags

Das ZDF steht als öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt mit anderen Fernsehveranstaltern im harten Wettbewerb um den Zuschauer. Dieser wird nicht nur über das Fernsehprogramm ausgetragen. Er bezieht vielmehr alle Angebots- und Kommunikationsformen mit ein: Die kommerziellen Sendeunternehmen profitieren von der Cross-Promotion mit den Zeitungen und Zeitschriften des Konzernverbands, die ARD von der Werbung für ihre Fernsehprogramme in ihren zahlreichen Hörfunkprogrammen. Derartige Instrumente der gegenseitigen publizistischen Unterstützung verschiedener Medien stehen dem ZDF als alleiniger Fernsehanstalt nicht in gleicher Weise zur Verfügung.

Aus dieser schiefen Wettbewerbslage erklärt sich die große Bedeutung, die Online-Angebote für das ZDF besitzen.¹ Sie sind ein ebenso effizientes wie unverzichtbares Mittel moderner Zuschauerkommunikation speziell für einen Sender wie das ZDF, der selbst weder über Radio noch über Printmedien verfügt. Sie ermöglichen programmbezogene Zusatzinformationen, die in ihrer inhaltlichen und ästhetischen Qualität weit über das hinausgehen, was beispielsweise im Fernsehtext möglich ist. Online ist schneller, direkter, flexibler und kostengünstiger als jedes Druckwerk. Online spricht die jungen Zuschauer an, die sonst nur schwer erreichbar sind. Online erlaubt Berichterstattung, die in ihrer Breite und Tiefe über den begrenzten Raum von Sendeplätzen hinausgreift, Hintergründe erfasst und so dem Benutzer die Rechercheleistungen der Fernsehredaktionen in ihrer Gänze darbieten kann.

Dies wurde im ZDF von Anfang an erkannt und erklärt die Nachhaltigkeit, mit der die Online-Aktivitäten der Anstalt vorangetrieben und gegenüber rechtlichen Angriffen verteidigt worden sind.² So wurde die Online-Betätigung des ZDF zu-

¹ Vgl. Eberle, AfP 1998, S. 272 ff.

² Vgl. Jarass, Online-Dienste und Funktionsbereich des Zweiten Deutschen Fernsehens, Mainz 1997 (ZDF-Schriftenreihe Heft 53). Die Kritik von Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Leipzig 1997, hat sich nicht durchsetzen können, vgl. Holz-nagel, Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens, Mainz 1999 (ZDF-Schriftenreihe 55), S. 166 ff. m. w. N.; Gounalakis, Konvergenz der Medien - Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden? Gutachten C zum 64. Deutschen Juristentag Berlin 2002, S. c 118 sowie Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages Berlin 2002, Bd. II/2 Sitzungsberichte, S. M 325, (Antrag 9b), M 334.



nächst als ungeschriebene Annexkompetenz unmittelbar aus der verfassungsrechtlichen Rundfunkfreiheit hergeleitet. Später hat dann der Rundfunkgesetzgeber anerkannt, dass programmbegleitende Online-Angebote vom Funktionsauftrag einer modernen Fernsehanstalt mit eingeschlossen sein müssen. Durch den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde hierfür schließlich eine spezielle, die Verfassungsrechtslage klarstellende Mandatierung vorgenommen. Im Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist diese Mandatierung erneut präzisiert worden. § 4 Abs. 3 ZDF-StV lautet nun wie folgt:

„Das ZDF kann programmbegleitend Mediendienste im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 des Mediendienste-Staatsvertrages mit programmbezogenem Inhalt anbieten. Werbung und Sponsoring finden in diesen Mediendiensten nicht statt.“

Schon früh, nämlich am 22. 9. 2000, hat der Fernsehrat des ZDF speziell auf Onlineangebote ausgerichtete Vorschriften in die Programmrichtlinien des ZDF aufgenommen. Sie konkretisieren und begrenzen das Online-Mandat der Anstalt im Wege der Selbstbindung, lange bevor diese Selbstbindung für den Funktionsauftrag von ARD und ZDF nun im 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag allgemein eingefordert wird. Die Programmrichtlinien des ZDF präzisieren insbesondere das Erfordernis des vorwiegenden Programmbezugs der Angebote und benennen die Voraussetzungen, unter denen im ZDF-Onlineangebot Verlinkungen auf die Angebote Dritter gesetzt werden dürfen.³

Das Online-Angebot des ZDF besteht im Wesentlichen aus zwei Säulen: In *ZDF.de* werden Sendungen des ZDF aufgegriffen und deren jeweilige Inhalte vertieft, ergänzt und unterstützt. Dies gilt beispielsweise für das Wirtschaftsmagazin „WISO“, Dokumentationen wie „Abenteuer Forschung“, Shows wie „Wetten, dass...?“, politische Magazine wie „Frontal 21“, Kulturmagazine wie „aspekte“ und Ratgeberprogramme wie das Gesundheitsmagazin „Praxis“. Daneben sind anstaltsbezogene Informationen in *ZDF.de* abrufbar.

ZDF.de schafft auf diese Weise enge Verbindungen zwischen der Programmübersicht und weiterführenden Informationen zu ZDF-Sendungen. So wird einerseits der Fernsehnutzer ausgehend von seinem Fernseherlebnis durch das Internet-Angebot geführt. In umgekehrter Richtung wird der Internetnutzer auf ihn interessierende komplementäre Angebote im ZDF-Fernsehprogramm aufmerksam gemacht.

Die aktuellen Informationssendungen des ZDF werden durch *heute.t-online.de* begleitet. Dieses Angebot enthält Informationen und Nachrichten aus den Bereichen, die auch in den aktuellen Nachrichtensendungen des ZDF, insbesondere in „*heute*“ und „*heute-journal*“ aufgegriffen und aufbereitet werden.

Die zwei tragenden Säulen des Online-Angebots des ZDF werden durch das Angebot an Kinder und Jugendliche, *ZDFtivi.de*, ergänzt. Diese Seite enthält

³ Vgl. VIII Ziff.1, IX Ziff. 4 Richtlinien für die Sendungen des ZDF vom 11. 7. 1963 i. d. F. v. 22. 9. 2000.

Informationen zu den Kinder- und Jugendsendungen des ZDF. Darüber hinaus beinhaltet *ZDFtivi.de* einen medienpädagogischen Bereich, in dem Eltern zum Zwecke der Medienerziehung Informationen zum Kinderprogramm des ZDF erhalten können. Auch Lehrer und Erzieher können auf dieser Seite Informationen und Materialien zu Fernsehfilmen und Serien erhalten, die für die Medienarbeit in Schulen, Kindergärten und Freizeiteinrichtungen geeignet sind.

Wichtiger Bestandteil im Online-Angebot des ZDF sind auch Verlinkungen auf Angebote Dritter. Durch sie wird das „Surfen“ im Internet möglich, das durch „Springen“ auf fremde Angebote erst die für das Internet typische Informationsvernetzung durch Querverweise erlaubt. Auch hier allerdings hat sich das ZDF im Wege einer Selbstbindung durch spezielle, auf Online ausgerichtete Vorschriften in seinen Programmrichtlinien selbst beschränkt. Danach sind Verlinkungen auf Angebote Dritter nur zulässig, wenn sie der unmittelbaren Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung eines Inhalts im ZDF-Online-Angebot dienen.⁴

Neben den vom ZDF allein verantworteten Online-Angeboten gibt es spezifische programmbezogene Angebote zu den mit Partnern veranstalteten Programmen Phoenix (Phoenix.de), Kinderkanal (KiKa.de) und 3sat (3sat.de). Diese Angebote werden von den jeweiligen Partnern gemeinsam zum Abruf bereit gehalten.

2. Finanzierung des ZDF-Online-Angebots

Der Gesamtaufwand für Erstellung und Bereithaltung der ZDF-Online-Angebote einschließlich „3sat.de“ betrug im Jahre 2002 rund 10,2 Mio. €, für 2003 sind 10,7 Mio. € im Haushalt ausgewiesen, für 2004 ebenfalls 10,7 Mio. €. Die KEF-Anmeldung sieht auch für den Planungszeitraum bis zum Jahre 2008 keine Steigerung dieser Ausgaben vor. Damit gibt das ZDF derzeit rund 0,5 % seines Haushaltsvolumens für seine Online-Aktivitäten aus und beschränkt sich selbst ausweislich seiner Planungen auch für die Zukunft auf diesen vergleichsweise geringen Aufwand.

2.1. Gebührenfinanzierung

Die Finanzierung der Online-Angebote des ZDF erfolgt aus dem Haushalt des ZDF, d.h. aus den Einnahmen, die dem ZDF insgesamt zur Verfügung stehen. In erster Linie sind das die Einnahmen aus der Rundfunkgebühr. Dies ist insofern sachgerecht, als das Online-Angebot zum staatsvertraglichen Funktionsauftrag des ZDF zählt und damit zu den Aufgaben, die typischerweise über die Rundfunkgebühr finanziert werden.

Exkurs: Beihilferechtliche Bewertung der Rundfunkgebühr

Seit langer Zeit wird die Frage erörtert, ob die deutsche Rundfunkgebühr eine Beihilfe i.S.d. beihilferechtlichen Vorschriften des EG-Vertrages darstellt. Diese Frage hat durch aktuelle beihilferechtliche Beschwerden nunmehr auch prakti-

⁴ IX Ziff. 4 Richtlinien für die Sendungen des ZDF vom 11. 7. 1963 i. d. F. v. 22. 9. 2000.



sche Bedeutung erlangt, da sich diese Beschwerden gerade auch gegen die Online-Betätigung von ARD und ZDF richten. Auch soweit die Beschwerde die Anwendung der Transparenzrichtlinie auf die Rundfunkanstalten in Deutschland anmahnt, käme dies nur dann in Betracht, wenn es sich bei der Rundfunkgebühr um eine Beihilfe handelt.

Die Kommission ist in ihrer Entscheidung zu Kinderkanal/Phoenix im Jahre 1999 noch davon ausgegangen, dass es sich bei der Rundfunkgebühr um eine Beihilfe handelt. Mit den Gegenargumenten, die Oppermann in einem Gutachten sorgfältig herausgearbeitet hat,⁵ hat sie sich aber nicht im Geringsten auseinandergesetzt. Auch in verschiedenen Äußerungen vertrat die Kommission immer wieder die Ansicht, eine öffentliche Finanzierung des Rundfunks, wie sie in allen europäischen Mitgliedstaaten anzutreffen ist, stelle per se eine Beihilfe dar. Sie verwendete dabei einen funktionalen Beihilfebegriff, indem von den Wirkungen einer Maßnahme auf deren Beihilfecharakter geschlossen wurde. Inzwischen ist die Kommission aber vorsichtiger geworden und gesteht in ihrer am 17. Oktober 2001 verabschiedeten Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu, dass die beihilferechtliche Beurteilung der Gebühr nicht generell zu bejahen, sondern anhand des Einzelfalles zu beurteilen sei.⁶

Diese vorsichtigeren Betrachtungsweise hat gute Gründe: Einerseits ist die Rundfunkfinanzierung in den einzelnen Mitgliedstaaten so unterschiedlich ausgestaltet, dass es sich schon von daher verbietet, alle diese Finanzierungssysteme gewissermaßen über einen beihilferechtlichen Kamm zu scheren. Vor allem aber verdient die Rechtsprechung des EuGH Beachtung, der sich in letzter Zeit verschiedentlich mit den tatbestandlichen Kriterien einer Beihilfe befasst hat.

Legt man diese Rechtsprechung zugrunde, dann erfüllt die Rundfunkgebühr in Deutschland mindestens zwei dieser beihilfebegründenden Kriterien nicht. Das Vorliegen einer Beihilfe setzt zum einen voraus, dass es sich bei der Leistung um eine staatliche handelt. Sie muss also, wie das in der PreussenElektra-Entscheidung deutlich herausgestellt wurde, aus irgendeinem staatlichen Haushalt erbracht werden.⁷ Rundfunkgebühren werden aber, anders z. B. als in Frankreich, in Deutschland nicht aus dem Staatshaushalt bezahlt, sondern durch die Rundfunkanstalten über die (rechtlich unselbständige ARD/ZDF-Gemeinschaftseinrichtung) GEZ von den Rundfunkteilnehmern direkt erhoben. Sie stellen deshalb keine staatliche Leistung dar, sondern sind, wie das BVerfG einmal ausgeführt hat, ein Mittel zur Finanzierung der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“.⁸ Zum anderen sind solche Leistungen keine Beihilfe, denen das Merkmal der Begünstigung fehlt. Eine Begünstigung liegt, wie der EuGH in der Entscheidung

⁵ Oppermann, Deutsche Rundfunkgebühren und Beihilferecht, 1997.

⁶ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abl. C 320/5 v. 15. 11. 2001, Rdn. 17 a. E.

⁷ EuGH, Rs. C-379/98, PreussenElektra, Urt. v. 13. 3. 2001, Rdn. 58 m. w. N.

⁸ BVerfGE 31, 314, 329.

Ferring/ACOSS dargelegt hat, insbesondere dann nicht vor, wenn eine Leistung lediglich in der Höhe gewährt wird, wie dies zur Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgabe erforderlich ist.⁹ Diese Entscheidung ist nun durch das Urteil des EuGH in der Sache Altmark-Trans bestätigt und konkretisiert worden.¹⁰ Danach sind staatliche Ausgleichsmaßnahmen nicht als Beihilfen anzusehen, wenn sie lediglich als Ausgleich für die im Rahmen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe entstehenden Kosten geleistet werden. Der Gerichtshof knüpft diese Rechtsfolge allerdings an vier Voraussetzungen, die jedoch allesamt auf die Rundfunkgebühr zutreffen.¹¹

- (1) Die Aufgabe, mit der das Unternehmen betraut ist, muss klar definiert sein: Diese Voraussetzung erfüllen die Rundfunkanstalten, deren Funktionsauftrag gesetzlich – und künftig, den gesetzlichen Auftrag weiter präzisierend, im Wege von ergänzenden Selbstverpflichtungserklärungen – konkretisiert ist. Der Funktionsauftrag umfasst und begrenzt ausdrücklich auch die Online-Betätigung der Anstalten, wie eingangs dargelegt wurde.
- (2) Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, müssen zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden sein: Diesem Erfordernis trägt die von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) entwickelte Methodik Rechnung, wie sie z. B. in den Verfahrensgrundsätzen (insbesondere zum „Indexgestützten Integrierten Prüf- und Berechnungsverfahren“, IIVF) ihren Ausdruck gefunden hat.
- (3) Der Ausgleich darf nicht über das zur Bedarfsdeckung erforderliche Maß hinausgehen: Zu den gesetzlichen Aufgaben der KEF gehört explizit die Prüfung, ob sich die Programmentscheidungen der Anstalten im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Damit ist sichergestellt, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Finanzierung, der hier in Rede steht, entsprochen wird. Vom angemeldeten Online-Bedarf der Anstalten z. B. hat die KEF im 12. und 13. Bericht lediglich 60 % der geltend gemachten Projektaufwendungen anerkannt und den Anstalten aufgegeben, den Restbedarf aus ihrem Bestand zu finanzieren.
- (4) Soweit – wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk – die Beauftragung nicht im Wege eines Vergabeverfahrens erfolgt, müssen bei der Bedarfsermittlung grundsätzlich die Vergleichskosten durchschnittlicher, gut geführter Unternehmen herangezogen werden. Man mag zweifeln, ob dieses Kriterium, das vom EuGH für den von zahlreichen mittelständischen Wettbewerbern hart umkämpften Nahverkehrsmarkt entwickelt wurde, überhaupt auf den öffent-

⁹ EuGH, Rs. C-53/00, Ferring/ACOSS, Urt. v. 22.11.2001, Rdn. 26 ff.

¹⁰ EuGH, Rs. C-280/00, Altmark, Urt. v. 24. Juli 2003, insb. Rdn. 83 ff.

¹¹ EuGH, Rs. C-280/00, Altmark, Urt. v. 24. Juli 2003, Rdn. 89-93; zu diesem Urteil vgl. Koenig, BB 2003, S. 2185 ff.; Franzius, NJW 2003, 3029 ff.; Bartosch, European State Aid Quarterly, 2003, S. 375 ff.



lich-rechtlichen Rundfunk angewandt werden kann. Der EuGH selbst hat sich in seiner Chronopost-Entscheidung mit der Angemessenheit der Kosten von Unternehmen befasst, die aufgrund ihres Auftrags Strukturen unterhalten, die von privaten Unternehmen nicht errichtet würden. In einem solchen Fall, so das Gericht, ließe sich die Angemessenheit der Kosten nicht durch einen Vergleich mit privaten Unternehmen ermitteln. Stattdessen seien die angemessenen Kosten hier anhand objektiver und nachprüfbarer Faktoren zu ermitteln.¹² Eine solche objektive und nachprüfbare Kostenermittlung erfolgt aber in Deutschland durch die KEF. Ungeachtet dessen wird aber das Erfordernis einer Vergleichskostenbetrachtung schon jetzt bei der Bedarfsermittlung für die Rundfunkanstalten beachtet, indem die KEF Benchmarks berücksichtigt und eine medienspezifische Preissteigerungsrate heranzieht. Diese wird jedoch nicht unbesehen, sondern unter Berücksichtigung eines Rationalisierungsabschlags zur Anwendung gebracht, der die Anstalten im Ergebnis zu Sparmaßnahmen zwingt.

Die KEF sorgt also dafür, dass die Anstalten bedarfsgerecht finanziert werden und finanzielle Mittel nur in der Höhe erhalten, wie das zur Erfüllung ihres Funktionsauftrags erforderlich ist. Somit fehlt es auch an dem Merkmal der Begünstigung. Auch aus diesem Grunde stellt die Rundfunkgebühr keine Beihilfe dar.

Mangels Beihilfecharakters der Rundfunkgebühr fallen ARD und ZDF auch nicht unter den Anwendungsbereich der Transparenzrichtlinie, die in Deutschland durch Bundesgesetz umgesetzt wurde.¹³ Abgesehen davon käme die Transparenzrichtlinie auch aus anderen Gründen nicht zur Anwendung: So setzt sie u. a. voraus, dass die Beihilfeempfänger außerhalb ihres gesetzlichen Programmauftrags tätig werden, was bei den Rundfunkanstalten jedoch nicht der Fall ist. Das bedeutet freilich nicht, dass das Finanzgebaren des ZDF der Transparenz entbehre, vielmehr wird diese schon nach geltendem Recht in breitem Umfang praktiziert: Der Haushaltsplan, in dem die einzelnen Einnahme- und Ausgabenarten differenziert dargestellt werden, wird öffentlich beraten und ist im Onlinedienst des ZDF publiziert, ebenso sind die KEF-Berichte über Internet zugänglich. Künftig wird das ZDF mit seiner Rechnungslegung zum Konzernabschluss verpflichtet, der die Beteiligungsstrukturen und wirtschaftlichen Verflechtungen im Konzern offen legt. Ferner kann der Landesrechnungshof künftig neben dem ZDF innerhalb bestimmter Vorgaben auch dessen Beteiligungsunternehmen prüfen. Schließlich erstattet der Intendant alle zwei Jahre sämtlichen Landtagen, die auch schon die KEF-Berichte erhalten, Bericht über die wirtschaftliche Lage des ZDF einschließlich der Beteiligungsunternehmen. Über mangelnde Transparenz wird man sich deshalb nicht beklagen können.

¹² EuGH, Rs. C-83/01 P, C-93/01 P und C 94/01 P Chronopost, Urt. v. 3. 7. 2003, Rdn. 38; dazu Bartosch, *European State Aid Quarterly*, 2003, S. 375, 382.

¹³ Vgl. zum Ganzen auch Eberle, *Die Transparenzrichtlinie und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland*, in: *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart*, Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, 2002, S. 51 ff.

2.2. Werbe- und Sponsoringverbot, komplementärer Finanzierungsbedarf, Kooperationsmodelle

Es wurde bereits dargestellt, dass die KEF den Online-Bedarf des ZDF nicht vollumfänglich als Projektbedarf anerkannt hat. Stattdessen hat die KEF dem ZDF angeraten, sich um eine ergänzende Finanzierung aus sonstigen Einnahmen zu bemühen.

Dabei scheiden allerdings Einnahmen aus Werbung und Sponsoring aus, da für die Onlinedienste von ARD und ZDF ein Werbe- und Sponsoringverbot besteht. Ebenso sind im 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag Angebote gegen besonderes Entgelt untersagt worden (§ 13 Abs. 1 S. 2 RfStV).

Deshalb hat das ZDF seit jeher Anstrengungen unternommen, den Aufwand für seine Online-Aktivitäten durch Kooperationen mit angesehenen Partnern zu mindern. Wegweisend hierfür war die Zusammenarbeit mit Microsoft. Für das unter dem Domainnamen ZDF.MSNBC gehostete ZDF-Informations- und Nachrichtenangebot stellte Microsoft technische Infrastrukturleistungen einschließlich Serverkapazitäten zur Verfügung. Diese Zusammenarbeit war für beide Seiten von Vorteil: Das ZDF sicherte sich technische Unterstützung und Know-How eines kompetenten Technologiepartners, Microsoft profitierte vom Imagetransfer einer hochangesehenen Fernsehmarke. Zur Aufwandsminderung trugen die Einnahmen aus der damals noch erlaubten Online-Werbung bei, die den Partnern zur Verfügung standen. Die Einkünfte des ZDF aus dieser Kooperation wurden von der KEF bei der Gebührenfestsetzung bedarfsmindernd berücksichtigt.

Nach dem staatsvertraglichen Verbot der Online-Werbung beendete Microsoft die Kooperation. In der Folge gelang es aber, den Onlinedienst t-online als neuen Kooperationspartner zu gewinnen, mit dem eine Zusammenarbeit nach dem MSNBC-Modell vereinbart werden konnte. Allerdings musste auf die Werbeeinkünfte aus der Online-Werbung verzichtet werden, da diese zwischenzeitlich staatsvertraglich verboten worden war. Darüber hinaus lieferte das ZDF gegen marktübliches Entgelt t-online Inhalte für dessen Mediendienst zu. Insgesamt wuchsen der Public-Private-Partnership so die jeweiligen Stärken der Beteiligten zu.

Daneben gibt es einige wenige weitere Kooperationen im Rahmen von Verwertungsgeschäften, in deren Rahmen das ZDF Sendungsnamen an Dritte zur Verwendung auf deren Homepage lizenziert. Z. T. liefert das ZDF auch gegen marktübliches Entgelt redaktionelle Inhalte zu, die dann auf dieser vom Kooperationspartner verantworteten Site verbreitet werden. Aus Public-Private-Partnerships dieser Art ziehen beide Seiten Vorteile: Der private Partner profitiert vom Imagetransfer der starken ZDF-Programmnamen, das ZDF erzielt Verwertungserlöse und erspart sich zugleich eigenen Online-Aufwand.



3. Rechtliche Diskussion

Vor allem in der europarechtlichen Diskussion wird gelegentlich der Vorwurf erhoben, dass die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote aufgrund unzulässiger „Quersubventionierung“ gegen das Wettbewerbsrecht verstießen. Demgegenüber wurde jedoch aufgezeigt, dass für die Angebote ein rechtlicher Rahmen durch die staatsvertragliche Mandatierung innerhalb des Funktionsauftrags vorgegeben ist und dass sie demzufolge ohne weiteres über die Rundfunkgebühr finanziert werden dürfen. Dies gilt um so mehr, als die Möglichkeiten alternativer Finanzierung durch das Werbe- und Sponsoringverbot sowie das Verbot entgeltlicher Angebote außerordentlich eingegrenzt sind. Gleichzeitig machen diese Beschränkungen aber auch deutlich, dass Online-Angebote von ARD und ZDF zwar am publizistischen, nicht aber am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen.

Im Übrigen besteht auch aus der Sicht der EU-Kommission kein Zweifel, dass Online-Angebote heute zum legitimen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zählen. Die EU-Kommission hat in ihrer bereits erwähnten Mitteilung vom 22.1.2001 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk es ausdrücklich für zulässig erachtet, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag Dienste umfasst, die keine Programme im traditionellen Sinne sind, wenn diese denselben demokratischen und sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen. Dabei sind als Beispiel Online-Informationdienste ausdrücklich genannt.¹⁴ Programmbezogene Online-Angebote gehören also zum Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten.

Immer wieder ist von interessierter Seite vor allem in der medienpolitischen Diskussion der Vorwurf erhoben worden, das ZDF verstoße mit seinen Online-Kooperationen gegen geltendes Recht. Bezeichnender Weise ist es jedoch noch in keinem Fall zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung gekommen. Der Grund mag darin liegen, dass die Vorwürfe, auf die nun im Einzelnen eingegangen werden soll, unbegründet sind.

Soweit Kooperationen medienrechtlich grundsätzlich infrage gestellt werden, ist auf § 3 ZDF-StV zu verweisen, der die Zusammenarbeit mit Dritten im Rahmen von Verwertungsgeschäften, wie sie oben dargestellt wurden, erlaubt.

Beanstandet wird sodann, dass der Domainname *heute.t-online.de*, unter dem das ZDF-Nachrichtenangebot auffindbar ist, im Rahmen von Nachrichtensendungen auf dem Fernsehbildschirm gezeigt wird. Der Hinweis auf das eigene, programmbezogene Onlineangebot ist als solcher sicher nicht zu beanstanden und wird von allen Sendern in gleicher Weise praktiziert. Er entspricht aber auch seinem konkreten Inhalt nach dem Informations- und Wahrheitsgebot. So weist insbesondere die Second Level Domain „*t-online*“ als Namensbestandteil auf den an das Internet angeschlossenen, ZDF-fremden Server hin. Damit wird

¹⁴ A.a.O. (Fn. 6), Rdn. 35

offengelegt, dass das ZDF technische Kapazität eines Dritten für seinen Dienst nutzt. Da t-online als Technikprovider insoweit unentgeltliche Produktionshilfe für die Internet-Produktion der heute-Nachrichtenseiten leistet, erlaubt Ziff. 8.4 der ZDF-Richtlinien für Werbung und Sponsoring eben einen entsprechenden Hinweis in Bild und Ton, soweit sich dieser auf Sachinformationen beschränkt und werbliche Effekte (wie z. B. Logo-Einblendungen) unterbleiben. Deshalb ist auch der zum Teil unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten erhobene Vorwurf der Schleichwerbung gegenstandslos.

Gelegentlich wird auch gerügt, dass sich auf Seiten, die Hintergrundinformationen zu bestimmten ZDF-Sendungen liefern, Werbung befinde, obwohl dem ZDF doch Online-Werbung untersagt ist. Dabei wird verkannt, dass es sich bei diesen Seiten um Online-Angebote handelt, die nicht vom ZDF, sondern von Dritten verantwortet werden, für die das ZDF-Werbeverbot nicht gilt. Das ZDF liefert zu diesen Seiten lediglich Inhalte gegen marktübliches Entgelt zu und erspart sich auf diese Weise nicht nur Aufwendungen für ein eigenes Online-Angebot, sondern erzielt darüber hinaus auch noch Verwertungserlöse. Bei der Verlinkung auf diese Seiten wird aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für diese fremden Angebote nicht das ZDF, sondern der Dritte verantwortlich ist. Deshalb ist für jeden, der diesem Link folgt, klar erkennbar, dass er den ZDF-Bereich verlässt und eine fremde Homepage besucht, für die die strengen ZDF-Beschränkungen nicht gelten müssen. Nur zur Verdeutlichung: auch dann, wenn das ZDF z. B. im Rahmen eines vergleichbaren, auf die Verwertung seines Programmvermögens abzielenden Verwertungsgeschäfts, Programmproduktionen an private Rundfunksender zur Ausstrahlung in deren Programmen lizenziert, gelten für die Sendung in diesen Programmen die Regeln für Privatveranstalter, da die Ausstrahlung in deren Programm unter deren Verantwortung erfolgt. Von einer Umgehung des für das ZDF geltenden Werbeverbots kann in diesen Fällen also keine Rede sein.

4. Fazit

Online-Dienste sind heute anerkanntermaßen unverzichtbarer Bestandteil des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, wie dies am Beispiel des ZDF gezeigt wurde. Ihre Finanzierung erfolgt aus dem Haushalt der Anstalten, deshalb sind sie ganz überwiegend gebührenfinanziert. Da Werbung und Sponsoring von Online-Angeboten ebenso verboten sind wie Angebote gegen besonderes Entgelt, kommen zur komplementären Finanzierung Kooperationen mit privaten Dritten (Public-Private-Partnership) in Betracht. Sie sind im Rahmen der allgemein geltenden staatsvertraglichen Verwertungsermächtigung sowie unter Beachtung des selbstgesetzten Rechts der Anstalten erlaubt. Die gegen die Online-Finanzierung und insbesondere gegen Kooperationsmodelle vorgebrachten Bedenken aus medienrechtlicher und wettbewerbsrechtlicher Sicht sind unbegründet.

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-71-1