

14. Petition 17/4374 betr. Abschaffung des verpflichtenden Rundfunkbeitrags und Erneuerung des Finanzierungsmodells für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

I. Gegenstand der Petition

Der Petent begehrt die Abschaffung des verpflichtenden Rundfunkbeitrags und Erneuerung des Finanzierungsmodells für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Zur Begründung führt der Petent aus, die Belastung jedes privaten Haushalts durch eine pauschale, nutzungsunabhängige Zwangsabgabe sei nicht mehr zeitgemäß. Sie ignoriere die vielfältigen Mediennutzungsgewohnheiten in der heutigen digitalisierten Gesellschaft ebenso wie die individuelle Leistungsfähigkeit und soziale Gerechtigkeit. Insbesondere einkommensschwache Haushalte sowie Bevölkerungsgruppen, die selten oder nie auf öffentlich-rechtliche Angebote zurückgriffen, seien massiv benachteiligt. Er fordere daher die vollständige Abschaffung des pauschalen Rundfunkbeitrags für Privathaushalte und Umstellung auf eine Finanzierung über das Steuersystem, damit die Beiträge sozial ausgewogen und einkommensabhängig erhoben werden könnten. Alternativ kämen Modelle, wie freiwillige Zusatzbeiträge, medienkonsumabhängige Varianten oder eine vollständige Finanzierung aus allgemeinen Landeshaushaltsmitteln in Betracht.

Darüber hinaus fordert der Petent eine umfassende Effizienz- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Ziel, Doppelstrukturen zu vermeiden, Verwaltungsaufwand zu senken und mehr Transparenz zu schaffen. Eine bessere Kontrolle und offengelegte Mittelverwendung seien ebenfalls erforderlich, um das verlorene Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Beitragssystem zurückzugewinnen.

II. Die Prüfung der Petition hat Folgendes ergeben:

1.

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Erhebung eines einheitlichen Rundfunkbeitrags ist geboten.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist verfassungsrechtlich geschützt. Die Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz dient der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Sie enthält die Verpflichtung des Staates, sicherzustellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt im Rahmen der dualen Rundfunkordnung, das heißt dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk, die Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung zu. Er hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der ökonomi-

schen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann. Aus diesem verfassungsrechtlichen Schutz und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks folgt die verfassungsrechtliche Verpflichtung der Länder, die bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.

Für die Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Länder im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) ein verfassungsrechtlich anerkanntes Verfahren festgelegt. Danach wird zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine unabhängige Kommission (KEF) eingesetzt, deren Mitglieder in ihrer Aufgabenerfüllung an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden sind. Die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und Deutschlandradio melden im Abstand von zwei Jahren ihren Finanzbedarf zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags bei der KEF an. Der KEF kommt sodann die Aufgabe zu, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Dies bezieht sich darauf, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist.

Die Gewährleistung des so ermittelten Finanzierungsbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgt richtigerweise über die Erhebung des Rundfunkbeitrags. Diese Art der Finanzierung erlaubt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen, ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Es handelt sich beim Rundfunkbeitrag nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe, nämlich um einen Beitrag. Dieser wird für die Möglichkeit erhoben, das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu empfangen. Darin liegt der für die Erhebung des Rundfunkbeitrags rechtfertigende individuelle Vorteil.

Durch die Erhebung eines Beitrags anstelle einer Steuer kann auch die verfassungsrechtlich gebotene Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet werden. Das Gebot der staatsfernen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll eine politische Instrumentalisierung des Rundfunks verhindern und einer politischen Einflussnahme im Einzugsbereich staatlicher Machtausübung durch geeignete institutionelle und verfahrensrechtliche Vorkehrungen entgegenwirken. Eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über die allgemeinen Steuern würde diesen von der Haushaltslage und

politischen Erwägungen abhängig machen, was durch die Erhebung des Rundfunkbeitrags verhindert wird.

Es ist auch keine einkommensabhängige Staffelung des Rundfunkbeitrags angezeigt. Es lässt sich nicht mit dem Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit vereinbaren, die Höhe des Rundfunkbeitrags an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu orientieren. Das folgt aus der Rechtsnatur des Rundfunkbeitrags als nichtsteuerliche Abgabe in Gestalt einer Vorzugslast. Dem Vorzugslasten kennzeichnenden Abgeltungszweck muss aus Gründen der von Artikel 3 Absatz 1 GG geforderten Belastungsgleichheit dadurch Rechnung getragen werden, dass der durch die Vorzugslast zu finanzierende Aufwand möglichst nach der Größe des individuellen Vorteils auf die Abgabepflichtigen umgelegt wird. Je größer der Vorteil des Einzelnen, desto höher soll die von ihm geschuldete Abgabe sein. Das Verfassungsgebot der Belastungsgleichheit lässt es damit nicht zu, den Verteilungsmaßstab und damit die Höhe von Vorzugslasten nicht nach der Größe des abzugeltenden Vorteils, der Möglichkeit des Rundfunkempfangs, sondern nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen zu bemessen.

Dies schließt es nicht aus, die nach dem Vorteilsgrundsatz festgesetzte Abgabe im Einzelfall aus wirtschaftlichen Gründen zu erlassen oder zu ermäßigen. Derartige Regelungen müssen zwangsläufig Betragsgrenzen festlegen, bei deren auch nur geringfügiger Überschreitung der Erlass oder die Ermäßigung der Abgabeschuld ausscheidet. Dem ist der Gesetzgeber mit § 4 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) nachgekommen. In § 4 Absatz 1 RBStV sind im Einzelfall Befreiungsmöglichkeiten für Wohnungsinhaber vorgesehen, die Empfänger von bestimmten Sozialleistungen sind. Daneben sieht § 4 Absatz 2 RBStV Ermäßigungsmöglichkeiten insbesondere für sehbehinderte oder hörgeschädigte Menschen vor. Schließlich ist nach § 4 Absatz 6 RBStV eine Befreiungsmöglichkeit im Ausnahmefall bei besonderen Härtefällen vorgesehen.

2.

Die vom Petenten geforderte Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde durch die Länder bereits in Form des zwischen dem 14. und 26. März 2025 unterzeichneten Siebten Staatsvertrags zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag) beschlossen. Ziel der Reform ist es, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk digitaler, schlanker und moderner aufzustellen und seine Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern zu stärken. Der Reformstaatsvertrag greift hierbei die vom Petenten vorgeschlagenen Reformen auf.

Um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu verschlanken und den Rundfunkbeitrag zu stabilisieren, ist in vielen Bereichen die Hebung von Synergien und Abschaffung von Doppel- und Mehrfachstrukturen vorgesehen. So werden im Bereich Fernsehen Digitalangebote sowie Spartenkanäle geclustert und konsoli-

diert und Schwerpunktbereiche eingeführt, innerhalb derer sich die Anstalten im Rahmen ihrer Programmautonomie auf künftige Angebote und Ausspielwege verständigen müssen. Im Einklang mit der Reduktion linearer Spartenprogramme werden im Hörfunkbereich die aktuell 70 Hörfunkwellen auf 53 reduziert. Daneben werden die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und Deutschlandradio zur Zusammenarbeit bei der Auftragserfüllung in sämtlichen Bereichen, insbesondere bei der überregionalen Berichterstattung, verpflichtet. Ebenfalls eine effizientere Zusammenarbeit ohne aufwendige Koordinierung zwischen den Landesrundfunkanstalten fördern und zugleich die Erhaltung der Selbstorganisationsstruktur der ARD sichern, möchten die Länder mit der Einführung eines Federführerprinzips als grundlegendes Organisationsprinzip der ARD.

Das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird wieder auf den Kern der öffentlich-rechtlichen Beauftragung fokussiert und Kontrollmechanismen werden gestärkt. Um die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Beauftragung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk künftig umfassend, objektiv und transparent überprüfen zu können, sieht der Reformstaatsvertrag die Einführung eines Medienrates vor. Hierbei handelt es sich um ein Expertengremium, bestehend aus sechs unabhängigen Sachverständigen, zur Evaluierung der Auftragserfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner Gesamtheit. Der Medienrat erstellt alle zwei Jahre einen Bericht, welcher die Auftragserfüllung nach staatsvertraglich vorgegebenen Kriterien evaluiert. Mit der Schaffung des Medienrates einhergehend ist die Verpflichtung der Anstalten vorgesehen, ihre Angebote entlang regelmäßiger Angebotsüberprüfungen (Leistungsanalysen) zu steuern. Für diese Leistungsanalysen werden gesetzliche Kriterien verbindlich festgelegt. Diese Kriterien sind Verfügbarkeit und Zugänglichkeit, Nutzung, Wirkung, Ausgewogenheit, Betrachtung der Angebotsteile und Innovationskraft.

Um das Vertrauen der Bevölkerung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu stärken, wird auch die Vergütung von Mitarbeitenden des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Führungspositionen im Hinblick auf Beitragsstabilität und Transparenz in Angriff genommen. So ist vorgesehen, dass außertarifliche Vergütungen an den Bezügen des öffentlich-rechtlichen Sektors orientiert werden müssen. Darüber hinaus werden die Anstalten verpflichtet, mit Zustimmung ihrer zuständigen Gremien ein Vergütungssystem für außertarifliche Beschäftigte zu entwickeln und diese zu veröffentlichen. Des Weiteren soll die Anzahl der außertariflichen Verträge auf das unbedingt erforderliche Minimum beschränkt werden.

Baden-Württemberg hat den Reformstaatsvertrag nach Zustimmung durch den Landtag am 22. Juli 2025 ratifiziert. Das Inkrafttreten des Reformstaatsvertrags ist für den 1. Dezember 2025 vorgesehen.

Beschlussesempfehlung:

Die Petition wird, nachdem der Reformstaatsvertrag die vom Petenten geforderten

Reformen aufgreift, teilweise für erledigt erklärt. Im Übrigen kann der Petition nicht abgeholfen werden.