

Schwerpunktbereichsklausur Nationales Medienrecht: Rundfunkbeitragsbescheid – Nein Danke!

Wiss. Mitarbeiter Yannick Schumacher, LL.M. (Köln), Wiss. Mitarbeiter Michael Buttler, Köln*

Die Klausur befasst sich mit der Frage, inwieweit die Verwaltungsgerichte im Rahmen von Klagen gegen Rundfunkbeitragsfestsetzungsbescheide eine Verfehlung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Bezug auf die Einhaltung seines Auftrages prüfen können. Sie weist einen durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad auf und ist insbesondere für Studierende mit dem Schwerpunkt im Medienrecht und der Digitalisierung geeignet.

Sachverhalt¹

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht in der Öffentlichkeit in Deutschland vermehrt in der Kritik. So heißt es seitens der Kritiker, die Berichterstattung sei teilweise zu einseitig oder zu sehr an bestimmten politischen oder gesellschaftlichen Interessen orientiert.

A betreibt in Nordrhein-Westfalen in eigenem Namen ein Restaurant mit sechs sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten und teilt diese Kritik. Deswegen entschließt sie sich Anfang 2025 dazu, keinen Rundfunkbeitrag mehr zu entrichten. Daraufhin erlässt der WDR am 3.4.2025 einen formell rechtmäßigen Bescheid, in dem er für die Monate Januar 2025 bis März 2025 einen rückständigen Rundfunkbeitrag i.H.v. insgesamt 18,36 € gegenüber A festsetzt. A will das nicht einsehen und erhebt am 30.4.2025 gegen den Festsetzungsbescheid beim zuständigen Verwaltungsgericht Anfechtungsklage.

Zur Begründung trägt sie vor, der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) zwischen den Bundesländern könne schon keine wirksame Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung des Rundfunkbeitrags darstellen. Schließlich handele es sich bei dem RBStV um einen „Vertrag zu Lasten Dritter“, der gegen § 58 Abs. 1 VwVfG NRW verstoße.

Zudem sei der Festsetzungsbescheid auch in materieller Hinsicht rechtswidrig. Begriffliches Merkmal eines Beitrags sei, dass er eine Sonderlast für die Gewährung eines Sondervorteils darstelle. Das bedeute für den Rundfunkbeitrag, dass dieser nur für einen individuellen Vorteil erhoben werde, der dem Einzelnen durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuteilwerde. Dieser Sondervorteil bestehe nicht zuletzt in der Ausgewogenheit und Vielfalt der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie sie unter anderem auch § 26 Abs. 2 MStV als Auftrag vorgebe. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei aber nicht ausgewogen und vielfältig. Zur Begründung weist A darauf hin, dass kurz vor der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im September 2024 – was zutrifft – der Parteichef der X-Partei in einer wichtigen Talkshow des WDR nicht eingeladen wurde. Dies sei symptomatisch für eine systematisch parteiische und unausgewogene Berichterstattung, weshalb nicht mehr von einem allgemeinen Nutzen oder einer dienenden Funktion für die Öffentlichkeit die Rede sein könne.

* Die Autoren sind Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Medienrecht von Prof. Dr. Karl-E. Hain an der Universität zu Köln.

¹ Der Fall ist angelehnt an VG Freiburg, Urt. v. 11.9.2024 – 9 K 2585/24.

Der WDR verteidigt die Rechtmäßigkeit des Festsetzungsbescheids. Die Beitragspflicht sei gesetzlich und nicht vertraglich begründet; die Vorschrift des § 58 VwVfG NRW finde daher schon gar keine Anwendung.

Der WDR verweist zudem auf den Wortlaut des RBStV, welcher schon keinen individuellen Vorteil des Einzelnen voraussetze. Beitragsbegründendes Tatbestandsmerkmal sei im Hinblick auf A ausschließlich das Führen einer Betriebsstätte. Das Vorliegen eines individuellen Vorteils könne im Übrigen aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit der Anstalten und aus Gründen der Staatsferne des Rundfunks von den Verwaltungsgerichten gar nicht oder allenfalls eingeschränkt überprüft werden. Die inhaltliche Ausgestaltung des Programmangebots sei der Kontrolle der zuständigen Gremien vorbehalten, insbesondere der plural besetzten Rundfunkräte. Jedenfalls spreche auch nichts dafür, dass ein individueller Vorteil aufgrund einer Verfehlung des Programmauftrags nicht vorliegen würde. Die Nicht-Einladung des Parteichefs der X-Partei zu einer einzelnen Diskussionssendung könne den Vorwurf einer unausgewogenen Berichterstattung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk schon im Ansatz nicht tragen.

Fallfrage

Ist die Klage der A vom 30.4.2025 begründet?

Bearbeitungsvermerk

Bei dem Festsetzungsbescheid handelt es sich um einen Verwaltungsakt gem. § 35 S. 1 VwVfG. Eine Vereinbarkeit des RBStV mit dem Unionsrecht ist nicht zu prüfen. Es ist auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Fragen – ggf. hilfsgutachtlich einzugehen.

Auszug aus dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV)

§ 2 Rundfunkbeitrag im privaten Bereich

- (1) Im privaten Bereich ist für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.
- (2) Inhaber einer Wohnung ist jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. [...]

§ 5 Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich

(1) Im nicht privaten Bereich ist für jede Betriebsstätte von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag nach Maßgabe der folgenden Staffelung zu entrichten. Die Höhe des zu leistenden Rundfunkbeitrags bemisst sich nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten und beträgt für eine Betriebsstätte

1. mit keinem oder bis acht Beschäftigten ein Drittel des Rundfunkbeitrags,
2. mit neun bis 19 Beschäftigten einen Rundfunkbeitrag,
3. mit 20 bis 49 Beschäftigten zwei Rundfunkbeiträge,
4. mit 50 bis 249 Beschäftigten fünf Rundfunkbeiträge,
5. [...]

§ 6 Betriebsstätte, Beschäftigte

(1) Betriebsstätte ist jede zu einem eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte ortsfeste Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit. [...]

(2) Inhaber der Betriebsstätte ist die natürliche oder juristische Person, die die Betriebsstätte im eigenen Namen nutzt oder in deren Namen die Betriebsstätte genutzt wird. [...]

(3) [...]

(4) Beschäftigte sind alle im Jahresdurchschnitt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie Bediensteten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis mit Ausnahme der Auszubildenden. Die Berechnung der Beschäftigtenanzahl erfolgt ohne Differenzierung zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten, es sei denn, der Betriebsstätteninhaber teilt gegenüber der zuständigen Landesrundfunkanstalt schriftlich mit, eine Berechnung unter Berücksichtigung der vorhandenen Teilzeitbeschäftigten zu wählen. [...]

§ 7 Beginn und Ende der Beitragspflicht, Zahlungsweise, Verjährung

(1) [...]

(2) [...]

(3) Der Rundfunkbeitrag ist monatlich geschuldet. Er ist in der Mitte eines Dreimonatszeitraums für jeweils drei Monate zu leisten.

(4) [...]

§ 10 Beitragsgläubiger, Schickschuld, Erstattung, Vollstreckung

(1) Das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag steht der Landesrundfunkanstalt und in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmten Umfang dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), dem Deutschlandradio sowie der Landesmedienanstalt zu, in deren Bereich sich die Wohnung oder die Betriebsstätte des Beitragsschuldners befindet oder das Kraftfahrzeug zugelassen ist.

(2) [...]

(3) [...]

(4) [...]

(5) Rückständige Rundfunkbeiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt.

(6) [...]

Auszug aus dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV)

§ 8 Höhe des Rundfunkbeitrags

Die Höhe des Rundfunkbeitrags wird auf monatlich 18,36 Euro festgesetzt.

Auszug aus dem Medienstaatsvertrag (MStV)

§ 26 Auftrag

(1) [...]

(2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind bei der Erfüllung ihres Auftrags der verfassungsmäßigen Ordnung und in besonderem Maße der Einhaltung journalistischer Standards, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zur Achtung von Persönlichkeitsrechten verpflichtet. Ferner sollen sie die einem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechenden Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit achten und in ihren Angeboten eine möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt ausgewogen darstellen.

Lösungsvorschlag

A. Rechtswidrigkeit des Festsetzungsbescheids	614
I. Ermächtigungsgrundlage.....	615
1. Auswahl der Ermächtigungsgrundlage.....	615
2. Wirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage.....	615
3. Zwischenergebnis	615
II. Formelle Rechtmäßigkeit.....	615
III. Materielle Rechtmäßigkeit	615
1. Tatbestandsvoraussetzungen	616
a) Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich	616
aa) Betriebsstätte – § 6 Abs. 1 RBStV.....	616
bb) Inhaber – § 6 Abs. 2 RBStV.....	616
cc) Höhe des Rundfunkbeitrags – § 5 Abs. 1 RBStV.....	616
dd) Zwischenergebnis.....	617
b) Fälligkeit	617
c) Beitragsgläubiger.....	617
d) Zusammenhang zwischen Beitragspflicht und Programmqualität	617
aa) Individueller Vorteil als Voraussetzung für die Beitragserhebung	617
bb) Überprüfbarkeit durch die Verwaltungsgerichte	618
(1) Keine Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte.....	618
(2) Eingeschränkte Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte.....	619
(3) Streitentscheid.....	619
cc) Vorliegen eines evidenten Vielfaltsdefizits	620
2. Rechtsfolge	620
3. Zwischenergebnis	620
B. Ergebnis.....	620

Fraglich ist, ob die Anfechtungsklage der A vom 30.4.2025 gegen den Festsetzungsbescheid begründet ist. Dies ist der Fall, soweit dieser rechtswidrig und die Klägerin dadurch in ihren Rechten verletzt ist (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

A. Rechtswidrigkeit des Festsetzungsbescheids

Der Verwaltungsakt in Form des Festsetzungsbescheids müsste zunächst rechtswidrig sein. Dies ist der Fall, wenn er nicht auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage beruht oder formell bzw. materiell rechtswidrig ist.

I. Ermächtigungsgrundlage

Der Festsetzungsbescheid müsste als belastender Verwaltungsakt aufgrund des Vorbehaltes des Gesetzes (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage beruhen.

1. Auswahl der Ermächtigungsgrundlage

Als Ermächtigungsgrundlage kommt §§ 10 Abs. 5, 5 Abs. 1 RBStV in Betracht.

2. Wirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage

Dann müsste es sich bei den Vorschriften des RBStV um eine wirksame Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung des Rundfunkbeitrags handeln.

Dem könnte § 58 Abs. 1 VwVfG NRW entgegenstehen, wenn es sich bei dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag – wie von A geltend gemacht – um einen „Vertrag zu Lasten Dritter“ handeln würde.²

Nach § 58 Abs. 1 VwVfG NRW wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der in Rechte eines Dritten eingreift, erst wirksam, wenn der Dritte schriftlich zustimmt. Gemäß der Legaldefinition in § 54 Abs. 1 VwVfG NRW liegt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor, wenn durch Vertrag auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ein Rechtsverhältnis begründet, geändert oder aufgehoben wird.³

Zu prüfen ist demnach die Rechtsnatur der in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlage.

Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst stellt einen zwischen den Bundesländern als selbstständigen souveränen Gliedstaaten der Bundesrepublik geschlossenen und somit zwischenstaatlichen Vertrag dar. Auf diesen sind die nur für das Verwaltungshandeln von Behörden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften – nicht aber die für verfassungsrechtliche Verträge zwischen Bundesländern – geltenden Vorschriften der §§ 58 ff. VwVfG bereits nicht anwendbar.⁴ Vor allem aber ist die Grundlage für die Festsetzung des Rundfunkbeitrags gar nicht unmittelbar der Vertrag selbst, in welchem sich die Länder lediglich auf den Erlass gleichlautender landesgesetzlicher Regelungen verständigt haben. Die Festsetzung beruht vielmehr auf dem entsprechenden Zustimmungsgesetz, mit welchem der Landesgesetzgeber den Vertragsinhalt in geltendes Landesrecht umgesetzt hat.⁵

3. Zwischenergebnis

Eine wirksame gesetzliche Ermächtigungsgrundlage liegt somit vor.

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Der Festsetzungsbescheid ist laut Sachverhalt formell rechtmäßig.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Der Festsetzungsbescheid müsste auch materiell rechtmäßig sein. Dies ist der Fall, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen und die Behörde die richtige Rechtsfolge gewählt hat.

² Ausführlich zu § 58 VwVfG siehe *Spieth/Hellermann*, in: BeckOK VwVfG, Stand: 1.7.2025, § 58 Rn. 1 ff.

³ Zur Vertiefung siehe *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2013, 687.

⁴ *Fehling*, in: *Fehling/Kastner/Störmer*, Verwaltungsrecht, Handkommentar, VwVfG § 54 Rn. 44–46.

⁵ In NRW: Bekanntmachung des Fünfzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. 2011, S. 675).

1. Tatbestandsvoraussetzungen

Nach § 10 Abs. 5 RBStV werden rückständige Rundfunkbeiträge durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt.

Fraglich ist mithin, ob für den Betrieb der A für die Monate Januar 2025 bis März 2025 ein Rundfunkbeitrag i.H.v. insgesamt 18,36 € rückständig ist. Eine Beitragspflicht der A könnte sich aus §§ 5 Abs. 1, 6 RBStV ergeben.

a) Rundfunkbeitrag im nicht privaten Bereich

Gem. § 5 Abs. 1 S. 1 RBStV ist im nicht privaten Bereich für jede Betriebsstätte von deren Inhaber ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.⁶

aa) Betriebsstätte – § 6 Abs. 1 RBStV

Bei dem Betrieb der A müsste es sich zunächst um eine Betriebsstätte handeln.

Unter einer Betriebsstätte versteht man gem. § 6 Abs. 1 S. 1 RBStV jede zu einem eigenständigen, nicht ausschließlich privaten Zweck bestimmte oder genutzte ortsfeste Raumeinheit oder Fläche innerhalb einer Raumeinheit.⁷

A betreibt ein Restaurant. Hierbei handelt es sich um eine eigenständige und nicht ausschließlich zu privaten Zwecken genutzte ortsfeste Raumeinheit. Somit stellt das Restaurant eine Betriebsstätte dar.

bb) Inhaber – § 6 Abs. 2 RBStV

Weiterhin müsste A auch Inhaberin der Betriebsstätte sein.

Inhaber der Betriebsstätte ist gem. § 6 Abs. 2 S. 1 RBStV die natürliche oder juristische Person, die die Betriebsstätte im eigenen Namen nutzt oder in deren Namen die Betriebsstätte genutzt wird.⁸

A betreibt das Restaurant im eigenen Namen und ist mithin auch Inhaberin der Betriebsstätte.

cc) Höhe des Rundfunkbeitrags – § 5 Abs. 1 RBStV

Zu prüfen ist schließlich, in welcher Höhe der Rundfunkbeitrag für das Restaurant der A zu entrichten ist. Dies richtet sich gem. § 5 Abs. 1 S. 1 RBStV nach der in § 5 Abs. 1 S. 2 RBStV statuierten Staffelung.

Danach bemisst sich die Höhe des zu leistenden Rundfunkbeitrags nach der Zahl der neben dem Inhaber Beschäftigten.

Beschäftigte sind dabei gem. § 6 Abs. 4 S. 1 RBStV alle im Jahresdurchschnitt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie Bediensteten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis mit Ausnahme der Auszubildenden.⁹ Für eine Betriebsstätte mit keinem bis acht Beschäftigten beträgt der zu leistende Rundfunkbeitrag somit gem. § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 RBStV ein Drittel des Rundfunkbeitrags. Der volle Rundfunkbeitrag beträgt gem. § 8 RFinStV derzeit monatlich 18,36 Euro.

⁶ Ausführlich zu § 5 RBStV siehe *Gersdorf*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1.11.2024, RBStV § 5 Rn. 1 ff.

⁷ Ausführlich zu § 6 Abs. 1 RBStV siehe *Gersdorf*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1.11.2024, RBStV § 6 Rn. 1 ff.

⁸ Ausführlich zu § 6 Abs. 2 RBStV siehe *Gersdorf*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1.11.2024, RBStV § 6 Rn. 5 f.

⁹ *Gersdorf*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1.11.2024, RBStV § 6 Rn. 9.

A betreibt ihr Restaurant mit sechs sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Sie hat für ihre Betriebsstätte monatlich einen Rundfunkbeitrag i.H.v. einem Drittel des vollen Betrages (also 6,12 € pro Monat) zu entrichten. Für die Monate Januar 2025 bis März 2025 beträgt der Rundfunkbeitrag mithin insgesamt 18,36 €.

dd) Zwischenergebnis

Für den Betrieb der A ist für die Monate Januar 2025 bis März 2025 grundsätzlich ein Rundfunkbeitrag i.H.v. insgesamt 18,36 € zu entrichten.

b) Fälligkeit

Der Rundfunkbeitrag für die Monate Januar 2025 bis März 2025 müsste auch fällig geworden sein.

Der Rundfunkbeitrag ist gem. § 7 Abs. 3 RBStV monatlich geschuldet und ist in der Mitte eines Dreimonatszeitraums für jeweils drei Monate zu leisten.¹⁰

Der Rundfunkbeitrag für die Monate Januar 2025 bis März 2025 war zum Zeitpunkt des Erlasses des Festsetzungsbescheides am 3.4.2025 bereits fällig.

c) Beitragsgläubiger

Beitragsgläubiger ist gem. § 10 Abs. 1 RBStV die Landesrundfunkanstalt und in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmten Umfang das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), das Deutschlandradio sowie die Landesmedienanstalt, in deren Bereich sich die Betriebsstätte des Beitragschuldners befindet.¹¹

Die Betriebsstätte der A befindet sich in Nordrhein-Westfalen. Somit war der WDR der richtige Beitragsgläubiger.

d) Zusammenhang zwischen Beitragspflicht und Programmqualität

Fraglich ist, ob und in welcher Form ein Zusammenhang zwischen der Beitragspflicht und einer etwaigen Verfehlung des Programmauftrags besteht.

Hinweis: Eine Auseinandersetzung mit dieser Problematik könnte wohl noch vertretbar auch an anderen Stellen der Prüfung vorgenommen werden. Etwa als Zurückbehaltungsrecht¹² oder Leistungsverweigerungsrecht¹³. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Bestehen entsprechender Gegenrechte in seiner aktuellen Entscheidung allerdings explizit verneint.¹⁴

aa) Individueller Vorteil als Voraussetzung für die Beitragserhebung

Möglicherweise könnte A ihrer Beitragspflicht auf einfachrechtlicher Ebene eine Verfehlung des Funktionsauftrags entgegenhalten. Dies würde voraussetzen, dass der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag

¹⁰ Ausführlich zu § 7 Abs. 3 RBStV siehe *Lent*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1.5.2025, RBStV § 7 Rn. 7 f.

¹¹ Ausführlich zu § 10 RBStV siehe *Lent*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 1.5.2025, RBStV § 10 Rn. 1 ff.

¹² VG Freiburg, Urt. v. 11.9.2024 – 9 K 2585/24, Rn. 125.

¹³ VG Freiburg, Urt. v. 11.9.2024 – 9 K 2585/24, Rn. 131.

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6C 5.24, Rn. 29 ff.

eine gesetzliche Verknüpfung zwischen Beitragspflicht und Erfüllung des Funktionsauftrages enthielte. Ein solcher Konnex ergibt sich jedoch weder aus den Vorschriften des RBStV, die tatbestandlich formal auf die Wohnungsinhaberschaft abstellen, noch aus § 26 MStV, mit dem die Landesgesetzgeber ihrer Erwartung einer ausgewogenen Programmgestaltung Ausdruck verliehen haben, ohne hierdurch eine synallagmatische Wechselseitigkeit der Beitragspflicht zu begründen.¹⁵

Allerdings könnte eine verfassungsrechtliche Verknüpfung zwischen Beitragspflicht und Erfüllung des Funktionsauftrages bestehen, welche A die Berufung auf eine Verfehlung dieses Auftrages ermöglicht. Bei dem Rundfunkbeitrag handelt es sich nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe, nämlich um einen Beitrag.¹⁶ Kennzeichnend für den Begriff des Beitrags ist der Äquivalenzgedanke: Die Abgrenzung zwischen Beitragspflichtigen und Nichtpflichtigen richtet sich nach dem Vorteil, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll.¹⁷ Demnach ist auf verfassungsrechtlicher Ebene grundsätzlich ein Zusammenhang im Sinne einer für die Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags erforderlichen Vorteilhaftigkeit gegeben, sodass eine Berufung auf eine mögliche Verfehlung des Funktionsauftrags jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen ist.¹⁸

bb) Überprüfbarkeit durch die Verwaltungsgerichte

Fraglich ist daran anknüpfend jedoch, in welchem Umfang das Vorliegen eines solchen individuellen Vorteils in Gestalt einer ausgewogenen Programmgestaltung überhaupt der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte zugänglich ist.

(1) Keine Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte

Teilweise wird vertreten, dass sich die Erfüllung des Programmauftrags durch die Rundfunkanstalten der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung eines Rundfunkbeitragsbescheids grundsätzlich entziehe.¹⁹

Dafür könnte die durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG gewährleistete Rundfunkfreiheit sprechen, die insbesondere die Programmfreiheit umfasse und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die verfassungsrechtlich geschützte Befugnis verleihe, selbständig und eigenverantwortlich zu bestimmen, welche konkreten Anforderungen sich aus dem gesetzlichen Programmauftrag in publizistischer Hinsicht ergeben.

Der Rundfunkbeitrag dürfe nicht zu Zwecken der Programmlenkung oder der Medienpolitik eingesetzt werden, weshalb auch der einzelne Beitragszahler ihn nicht als Druckmittel einsetzen und seine Zahlung verweigern dürfe. Es sei nicht Aufgabe der Gerichte, qualitative Einschätzungen zu den Inhalten öffentlich-rechtlicher Programme in rundfunkbeitragsrechtliche Entscheidungen einzubringen, da dies der gebotenen Staatsferne der Medienaufsicht widerspräche.

Zudem stehe es dem Beitragspflichtigen frei, im Falle von Beanstandungen eine Programmbeschwerde zu erheben oder die Rechtsaufsicht anzurufen.²⁰ Ob das öffentlich-rechtliche Gesamt-

¹⁵ Ausführlich hierzu BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6C 5.24, Rn. 23 ff.

¹⁶ BVerfGE 149, 222 (251).

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6C 5.24, Rn. 35.

¹⁸ Rechtsdogmatisch stützt das BVerwG die Pflicht der Verwaltungsgerichte, diesen verfassungsrechtlichen Konnex zu berücksichtigen, nicht – was möglicherweise näher gelegen hätte – auf eine verfassungskonforme Auslegung des einfachen Rechts, sondern mit Blick auf eine mögliche Vorlage des § 2 Abs. 1 RBStV nach Art. 100 GG, BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6C 5.24, Rn. 13.

¹⁹ VG Freiburg, Urt. v. 11.9.2024 – 9 K 2585/24, Rn. 133 ff.

²⁰ OVG Münster, Beschl. v. 7.2.2022 – 2 A 2949/21 = BeckRS 2022, 1696 Rn. 7; OVG Koblenz, Beschl. v. 16.11.2015 – 7 A 10455/15.OVG = BeckRS 2015, 55200 Rn. 21; VGH München, Beschl. v. 30.3.2017 – 7 ZB 17.60 = BeckRS

programm den Programmgrundsätzen entspräche, lasse sich durch die Verwaltungsgerichte auch kaum verlässlich beurteilen. Eine Überprüfung des umfangreichen Gesamtangebots stoße an strukturelle Grenzen gerichtlicher Kontrolle.²¹ Es fehle an operationalisierbaren und handhabbaren Parametern und Bewertungsgrundsätzen.²²

(2) Eingeschränkte Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte

Andererseits könnte angenommen werden, dass die Erfüllung des Programmauftrags durch die Rundfunkanstalten – zumindest eingeschränkt – gerichtlich überprüft werden könne.²³

Hierfür wird unter anderem die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG angeführt. Werde jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so stehe ihm hiergegen gem. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG der Rechtsweg offen. Für die Erhebung des Rundfunkbeitrags bestehe in diesem Zusammenhang keine dem Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG oder dem Art. 19 Abs. 4 S. 3 GG entsprechende Ausnahmeregelung bzgl. der Rechtsweggarantie. Zwar könnten die Länder plural besetzte Aufsichtsgremien schaffen, um die Binnenpluralität der Rundfunkanstalten zu sichern. Aufgrund der Rechtsschutzgarantie des Grundgesetzes komme eine allgemeine Auslagerung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes auf anstaltsinterne Aufsichtsgremien durch den Rundfunkstaatsvertrag jedoch nicht in Betracht. Weiterhin könne aus dem bloßen Bestehen von internen Aufsichtsgremien nicht ohne Weiteres darauf geschlossen werden, dass diese das Ziel der Qualitäts- und Vielfaltssicherung in verfassungsgemäßer Weise erreichten.²⁴

Allein die Tatsache, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten (wenn auch begrenzter) staatlicher Rechtsaufsicht unterstünden, belege dass eine staatliche Kontrolle öffentlich-rechtlicher Programminhalte – auch durch die Verwaltungsgerichte – nicht ausgeschlossen sei.²⁵

(3) Streitentscheid

Die Erfüllung des Programmauftrags durch die Rundfunkanstalten entzieht sich nicht grundsätzlich der gerichtlichen Kontrolle. Zwar haben die Beitragspflichtigen kein subjektives Recht auf Erfüllung des Funktionsauftrags, wohl aber gem. Art. 2 Abs. 1 GG ein Recht, nicht durch eine rechtswidrige Erhebung einer öffentlichen Abgabe belastet zu werden. Der Verweis auf die Programmbeschwerde greift in diesem Zusammenhang schon deshalb nicht durch, da sie nicht auf die Kassation des Rundfunkbeitragsbescheids gerichtet ist und somit ein anderes Ziel verfolgt.

Demnach sind die Verwaltungsgerichte grundsätzlich verpflichtet, zu prüfen, ob dem Äquivalenzgedanken zwischen Beitragspflicht und gewährtem Vorteil Genüge getan ist. Zugleich ist im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle zu berücksichtigen, dass die Prüfungsdichte im Lichte des Art. 19 Abs. 4 GG nicht losgelöst von den Besonderheiten des Regelungsgegenstands bestimmt werden kann. Insbesondere lässt sich die Frage, ob die zur Mitwirkung an der Meinungsbildung gebotene Abbildung der Vielfalt bestehender Meinungsrichtungen sowie deren ausgewogene Darstellung im Gesamtprogrammangebot tatsächlich gelingt, nicht exakt bestimmen. Es handelt sich vielmehr um einen zielwertorientierten Maßstab, der nur annäherungsweise erreicht werden kann.²⁶ Darüber

2017, 107886 Rn. 9; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15.2.2021 – OVG 11 N 95.19 = BeckRS 2021, 2420 Rn. 12.

²¹ VG Freiburg, Urt. v. 11.9.2024 – 9 K 2585/24, Rn. 134.

²² VG Freiburg, Urt. v. 11.9.2024 – 9 K 2585/24, Rn. 135.

²³ Hain, AfP 2025, 299 (302 f.).

²⁴ So etwa Schneider, NVwZ 2024, 38.

²⁵ v. Coelln, in: FS Gounalakis, 2025, S. 245 (259).

²⁶ BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6C 5.24, Rn. 36.

hinaus ist die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu beachten: Als Träger der Rundfunkfreiheit sind die Rundfunkanstalten berechtigt und verpflichtet, die Anforderungen an die Erfüllung des Rundfunkauftrags unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Grundentscheidungen eigenverantwortlich sicherzustellen und anhand anerkannter Maßstäbe zu bestimmen, welche publizistischen Leistungen hierfür erforderlich sind.²⁷

Eine Vorzugslast ist daher nur dann als sachlich nicht gerechtfertigt zu beanstanden, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Abgabenzwecken steht. Maßgeblich ist hierbei, ob das Gesamtprogrammangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in allen Verbreitungsmedien über einen längeren Zeitraum²⁸ evidente und regelmäßige Defizite hinsichtlich der gegenständlichen und meinungsmäßigen Vielfalt und Ausgewogenheit aufweist.²⁹

Hinweis: Eine a.A. ist mit entsprechender Begründung vertretbar. Vertretbar wäre es ebenso, die Frage im Hinblick auf den im Folgenden zu verneinenden Verstoß gegen den Programmauftrag offenzulassen.

cc) Vorliegen eines evidenten Vielfaltsdefizits

Fraglich ist mithin, ob anhand der im Sachverhalt enthaltenen Angaben nach diesen Maßgaben ein evidentes Vielfaltsdefizit festgestellt werden kann.

Vorliegend kam es dazu, dass kurz vor der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im September 2024 der Parteichef der X-Partei in einer wichtigen Talkshow des WDR nicht eingeladen wurde. Dies allein führt indes nicht zu einem evidenten und schwerwiegenden Fall einer strukturellen und systemischen Verfehlung des Programmauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seiner Gesamtheit. Es kann dahinstehen, ob eine Einladung im konkreten Einzelfall aus Gründen der parteirechtlichen Gleichbehandlung überhaupt zwingend geboten war. Jedenfalls handelt es sich um einen Einzelfall, der von vornherein ungeeignet ist, eine Gesamtverfehlung des Programmauftrags zu begründen.

2. Rechtsfolge

Die Behörde hat die richtige Rechtsfolge gewählt.

3. Zwischenergebnis

Der Festsetzungsbescheid vom 3.4.2025 ist rechtmäßig.

B. Ergebnis

Die Klage der A vom 30.4.2025 ist unbegründet.

²⁷ BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6C 5.24, Rn. 37.

²⁸ Der Senat erachtet in Anlehnung an den für die Überprüfung der Höhe des Rundfunkbeitrags vorgesehenen 2-Jahres-Rhythmus (vgl. § 1 Abs. 1 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags) eine Zeitspanne von nicht unter zwei Jahren für sachgerecht, BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6C 5.24, Rn. 41.

²⁹ Das BVerwG betont insoweit, dass diese Evidenzkontrolle die Verwaltungsgerichte nicht an ihre Funktionsgrenzen führt, und lehnt vor diesem Hintergrund die Annahme eines Beurteilungsspielraums ausdrücklich ab, BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6C 5.24, Rn. 38; Für die Annahme eines Beurteilungsspielraums hingegen v. Coelln, in: FS Gounalakis, 2025, S. 245 (261 ff.); Hain, AfP 2025, 299 (302 f.).