



---

**Ausarbeitung**

---

**Rundfunkbeitrag als Bestandteil staatlicher Sozialleistungen  
und Gebot der Staatsferne des Rundfunks**

---

## **Rundfunkbeitrag als Bestandteil staatlicher Sozialleistungen und Gebot der Staatsferne des Rundfunks**

Aktenzeichen: WD 10 – 3000 – 028/19  
Abschluss der Arbeit: 10. Juli 2019  
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
2.	<b>Befreiung vom Rundfunkbeitrag aus sozialen Gründen</b>	<b>4</b>
3.	<b>Rundfunkbeitrag als Bestandteil staatlicher Sozialleistungen</b>	<b>5</b>
4.	<b>Gebot der Staatsferne</b>	<b>5</b>
4.1.	Materieller Gehalt des Grundsatzes	5
4.2.	Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	6
5.	<b>Rundfunkbeitrag als Bestandteil staatlicher Sozialleistungen und Gebot der Staatsferne</b>	<b>8</b>

## 1. Fragestellung

Gegenstand der vorliegenden Ausführungen ist die Fragestellung, ob einer gesetzlichen Regelung, auf deren Grundlage der im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber zu entrichtende Rundfunkbeitrag in den Leistungskatalog des Sozialhilferechts aufgenommen würde, das Gebot der Staatsferne des Rundfunks entgegenstünde.

## 2. Befreiung vom Rundfunkbeitrag aus sozialen Gründen

Den Gewährleistungen des Grundrechts der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG) und des Grundrechts auf Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG lässt sich für jedermann ein Anspruch auf ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben entnehmen, das sich in der Möglichkeit des Rundfunkempfangs verwirklicht.<sup>1</sup>

Demgemäß sieht der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV)<sup>2</sup> vor, dass sich Empfänger staatlicher Sozialleistungen unter bestimmten Voraussetzungen auf Antrag von der Rundfunkbeitragspflicht befreien lassen können, § 4 Abs. 1 RBStV. Zum Kreis berechtigter Personen gehören u.a. Empfänger von Sozialhilfe, von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, von Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II, von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem BAFöG.

Nach den am 2. Juli 2019 veröffentlichten Jahresbericht 2018 des Beitragsservices von ARD, ZDF und Deutschlandradio waren es zum Ende des Jahres 3.069.408 Personen, denen Beitragsbefreiung nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 gewährt wurde.<sup>3</sup>

---

1 Vgl. *Gall/Siekmann*, in: *Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 4. Aufl. 2018, § 4 RBStV Rn. 6 f.; *Klaus Meßerschmidt*, *Finanzierungsverantwortung jenseits des Steuerstaats*, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2015, S. 220, 221; *Hanno Kube*, *Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung*, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio Juni 2013, S. 53.

2 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag vom 13. Dezember 2011 (Artikel 1 des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 13. Dezember 2011), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Einundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 18. Dezember 2017.

3 Vgl. ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice: *Jahresbericht 2018*, S. 14 f. Der Jahresbericht ist im Internet abrufbar unter: [https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e6100/jahresbericht\\_2018.pdf](https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e6100/jahresbericht_2018.pdf).

### 3. Rundfunkbeitrag als Bestandteil staatlicher Sozialleistungen

Bereits im Vorfeld des seit dem 1. Januar 2013 geltenden RBStV war verschiedentlich vorgeschlagen worden, die Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht durch Beitragsbefreiung, sondern – im Sinne der vorliegenden Fragestellung – durch Aufnahme des von jedermann zu zahlenden Rundfunkbeitrags in den Katalog der Sozialleistungen sicherzustellen.<sup>4</sup>

Ein bedeutsamer Grund dafür, ein solches Modell eines „im Sozialrecht auszugleichenden Rundfunkbeitrags“<sup>5</sup> vorzuziehen, war, dass die Beitragsbefreiung aus sozialen Gründen im Ergebnis von den anderen Beitragspflichtigen kompensiert werden muss.<sup>6</sup>

Verfassungsrechtlicher Kritik war das Modell bislang, wo es diskutiert wurde, nicht ausgesetzt.<sup>7</sup> Der Fragestellung entsprechend soll im Folgenden erörtert werden, ob sich aus dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks Einwände ergeben.

### 4. Gebot der Staatsferne

#### 4.1. Materieller Gehalt des Grundsatzes

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) einen Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit, der auf eine Ordnung zielt, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum hat.<sup>8</sup>

---

4 *Christoph Degenhart*, Rechtsfragen einer Neuordnung der Rundfunkgebühr, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2009, S. 374, 383; *Paul Kirchhof*, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, erstattet im Auftrag der ARD, des ZDF und DRadio, Heidelberg, April 2010, S. 70 f.; *Hanno Kube*, Der Rundfunkbeitrag – Rundfunk- und finanzverfassungsrechtliche Einordnung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio, Juni 2013, S. 54 f.

5 Formulierung von *Hans-Günter Henneke*, Der „im Sozialrecht auszugleichende Rundfunkbeitrag“ als Regelungs- und Finanzierungsproblem des Bundesstaats, in: Der Landkreis 2010, S. 221.

6 *Christoph Degenhart* a.a.O.

7 Vgl. *Hans D. Jarass*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Rundfunkgebühr, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Mai 2007. Siehe auch *Henneke* a.a.O., dessen Skepsis gegenüber der Umsetzung des Modells auf Praxiserwägungen beruht.

8 BVerfGE 136, 9 (28); 121, 30 (50); 119, 118 (214); 12, 205 (262 f.).

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ist der Gesetzgeber an das Gebot der Staatsferne gebunden, das immer dann Anwendung findet, wenn es um den Einfluss des Staates auf die programm-schaffende und meinungsbildende Funktion des Rundfunks geht.<sup>9</sup>

Danach darf der Gesetzgeber keine Regelungen treffen, die zulassen, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar ein Unternehmen beherrscht, das Rundfunksendungen veranstaltet. So hat das BVerfG schon in seinem ersten Fernsehurteil festgehalten<sup>10</sup> und in seiner Entscheidung zur Beteiligung politischer Parteien an Rundfunkveranstaltern erneut ausdrücklich bestätigt, dass der Staat selbst nicht als Rundfunkbetreiber auftreten darf.<sup>11</sup>

Das Gebot der Staatsferne erschöpft sich jedoch nicht im Beherrschungsverbot. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden.<sup>12</sup> Nicht nur manifeste Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks, sondern auch alle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates sollen verhindert werden.<sup>13</sup>

#### 4.2. Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Im Hinblick auf gesetzgeberisches Handeln, das die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft, ist das Gebot der Staatsferne nach Maßgaben zu berücksichtigen, die das BVerfG in seinen sogenannten Gebührenentscheidungen vom 22. Februar 1994<sup>14</sup> und 11. September 2007<sup>15</sup> formuliert hat.

Nach Auffassung des BVerfG stellt beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Entscheidung über die Festsetzung der Rundfunkgebühr ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflussnahme dar, die der publizistischen Freiheit und damit dem freien Willensbildungsprozess zuwider laufen kann.<sup>16</sup> Deshalb muss ausgeschlossen werden, dass der Staat die Gebührensatzung zu Zwecken der Programmleitung oder der Medienpolitik missbrauchen kann.

Demgemäß hat der Gesetzgeber durch materielle, prozedurale und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Gebührensatzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu

---

9 Zu Herleitung und Reichweite des Gebots der Staatsferne des Rundfunks siehe *Alexandra Rauchhaus*, *Rundfunk und Staat – Das Gebot der Staatsferne des Rundfunks vor neuen Herausforderungen*, Berlin 2014, S. 71 ff.; *Andreas Paulus/Patrick Nölscher*, *Rundfunkbegriff und Staatsferne im Konvergenzzeitalter*, in: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)* 2017, S. 177.

10 BVerfGE 12, 205 (262).

11 BVerfGE 121, 30 (52) unter Hinweis auf BVerfGE 90, 60 (88); 83, 238 (330); 12, 205 (263).

12 BVerfGE 136, 9 (36); 121, 30 (53); 90, 60 (88).

13 BVerfGE 121, 30 (53); 90, 60 (87); 83, 238 (323); 73, 118 (183).

14 BVerfGE 90, 60 ff.

15 BVerfGE 119, 181 ff.

16 BVerfGE 90, 60 (93). Siehe auch BVerfGE 119, 181 (221).

beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsgerechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können.<sup>17</sup> Für die Gebührenfestsetzung gelten deshalb die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät.<sup>18</sup>

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, bietet sich nach Auffassung des BVerfG ein gestuftes Verfahren an:

- Dessen erste Stufe bildet die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten.
- Auf der zweiten Stufe soll die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten einer externen fachlichen Kontrolle durch ein sachverständiges Gremium unterworfen werden, dessen Zusammensetzung strengen Anforderungen unterliegt. Danach reicht es nicht aus, Aufgabe, Zusammensetzung und Verfahren des Gremiums gesetzlich zu regeln und die Unabhängigkeit der Mitglieder gesetzlich zu sichern. Vielmehr ist ein solches Gremium nicht nur rundfunk- sondern auch politikfrei zusammenzusetzen. Dies schließt es allerdings nicht aus, dass dem Kontrollgremium Mitglieder der Landesrechnungshöfe angehören, weil diese gegenüber dem Parlament und den Landesregierungen unabhängig sind.<sup>19</sup>
- Die abschließende Gebührenentscheidung ist auf der Grundlage der überprüften und gegebenenfalls korrigierten Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Dabei müssen Programmneutralität und Programmakzessorietät der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben.<sup>20</sup> Demzufolge darf auch der Gesetzgeber vom Gebührenvorschlag des sachverständig zusammengesetzten Gremiums nur aus Gründen abweichen, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben.<sup>21</sup> Die Anforderungen an die Abweichung und ihre Begründung sind dabei so zu gestalten, dass programmliche Zwecke wirksam ausgeschaltet werden. Die Gründe müssen nachprüfbar sein.<sup>22</sup> Danach muss der Gesetzgeber seine die Abweichungsentscheidung rechtfertigenden Tatsachenannahmen nachvollziehbar benennen und seine daran anknüpfenden Bewertungen offenlegen.<sup>23</sup>

---

17 BVerfGE 119, 181 (220).

18 BVerfGE 90, 60 (94); 119, 181 (221).

19 BVerfGE 90, 60 (103); 119, 181 (225).

20 BVerfGE 90, 60 (103); 119, 181 (223).

21 BVerfGE 90, 60 (103 f.); die zulässigen Abweichungsgründe werden konkretisiert in BVerfGE 119, 181 (225 ff.).

22 BVerfGE 90, 60 (104); 119, 181 (228).

23 BVerfGE 119, 181 (228 f.).

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben<sup>24</sup> entspricht das derzeit auf Grundlage des geltenden Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags (RFinStV)<sup>25</sup> praktizierte Verfahren zum Rundfunkbeitrag, bestehend aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch das politisch unabhängige Fachgremium der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und abschließender Festsetzung des Rundfunkbeitrags (§§ 1 bis 7 RFinStV).

## 5. Rundfunkbeitrag als Bestandteil staatlicher Sozialleistungen und Gebot der Staatsferne

Durch die Aufnahme des Rundfunkbeitrags in den Leistungskatalog des Sozialhilferechts würden bisherige Beitragsausfälle aufgrund von Befreiungen durch steuerfinanzierte Sozialleistungen substituiert, was im Ergebnis zu einer Entlastung der Rundfunkbeitragspflichtigen hinsichtlich der konkret zu erbringenden Beitragshöhe führen würde.<sup>26</sup>

Gegen eine entsprechende gesetzliche Regelung könnte nun der Einwand erhoben werden, dass der Gesetzgeber mit der Entscheidung für die Beitragsbefreiung nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 RBStV eine Übernahme der Beitragsleistung durch die staatlichen Sozialhilfeträger bewusst im Sinne der Staatsferne des Rundfunks ausgeschlossen habe und diese Grundentscheidung nicht zu Lasten der Rundfunkfreiheit aufgehoben werden dürfe.<sup>27</sup>

Dem wäre aber entgegenzuhalten, dass mit Aufhebung der Befreiung der in § 4 Abs. 1 RBStV genannten Personengruppen von der Beitragspflicht und Aufnahme des Rundfunkbeitrags in den Leistungskatalog des Sozialhilferechts legislatorisch keine Änderungen der geltenden Regelungen des Rundfunkfinanzierungsrechts über die Festsetzung des Rundfunkbeitrags und in der Sache keine Einflussnahme auf die Prüfung der Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten durch die KEF verbunden wären. Demgemäß hätte eine gesetzliche Regelung im Sinne der vorliegenden Fragestellung keine Auswirkung auf das vom BVerfG in seinen Gebührenentscheidungen geprägte verfassungsrechtliche Gefüge der Sicherung des Gebots der Staatsferne im Bereich der Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.<sup>28</sup>

\*\*\*

---

24 Zur Reichweite des Gebots der Staatsferne im Bereich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunk- siehe auch *Alexandra Rauchhaus* a.a.O., S. 94 ff.

25 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001, zuletzt geändert durch Art. 3 des Zwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 19. April 2017.

26 *Hans-Günter Henneke* a.a.O., S. 122.

27 So in vorliegend leicht abgewandelter Formulierung bei *Klaus Meßerschmidt* a.a.O., S. 220.

28 Im Ergebnis in der gleichen Richtung *Klaus Meßerschmidt* a.a.O., S. 220: „Zwar ist der Gedanke, dass es der Rundfunkfreiheit nicht bekommen würde, wenn das Beitragsvolumen jeweils vom Staat, etwa durch Gesetz, festgelegt würde, nicht ganz abwegig./Dieses Risiko ist aber ausgeschlossen, wenn der Fiskus lediglich dazu verpflichtet wird, Fehlbeträge auszugleichen, die durch Freistellung potenzieller Benutzergruppen entstehen. In diesem Falle würde er über keinen politischen Gestaltungsspielraum verfügen, sondern wäre an die Berechnung der KEF gebunden, könnte also keinen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk qua Budgetrecht ausüben.“