



---

**Sachstand**

---

**Beitragseinzugsverfahren des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in  
Deutschland**

**Beitragseinzugsverfahren des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland**

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 041/21  
Abschluss der Arbeit: 22. September 2021  
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

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rundfunkfreiheit</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Rundfunkanstalten</b>	<b>5</b>
3.1.	Verfassungsrechtliche Grundlage	5
3.2.	Rechtsnatur und Rechtsform	6
3.3.	Aufsicht und Kontrolle	8
3.3.1.	Staatliche Rechtsaufsicht	8
3.3.2.	Intendant	9
3.3.3.	Rundfunkrat	9
3.3.4.	Verwaltungsrat	10
3.3.5.	Rechnungshof	10
<b>4.</b>	<b>Zentraler Beitragsservice ARD, ZDF und Deutschlandradio</b>	<b>11</b>
4.1.	Rechtsgrundlage des Zentralen Beitragsservices	11
4.2.	Rechtsform des Beitragsservices	11
4.3.	Aufsicht	13
<b>5.</b>	<b>Verjährung der Gebührenforderung</b>	<b>13</b>
<b>6.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Legitimität der Beitragsregelung</b>	<b>14</b>
<b>7.</b>	<b>Fazit</b>	<b>17</b>

## 1. Einleitung

In diesem Sachstand geht es um das Beitragseinzugsverfahren des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, der sich nach § 35 Satz 1 Medienstaatsvertrag (MStV)<sup>1</sup> vorrangig durch Rundfunkbeiträge und zudem noch durch Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen finanziert. Rechtsgrundlage für die Erhebung des Rundfunkbeitrags ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBeitrStV)<sup>2</sup>, der in § 2 vorsieht, dass jeder private Wohnungsinhaber einen Rundfunkbeitrag und nach § 5 jeder Inhaber einer Betriebsstätte je nach Anzahl der Beschäftigten einen oder mehrere Rundfunkbeiträge zu entrichten hat. Der Einzug erfolgt durch den Beitragsservice, einer Gemeinschaftseinrichtung von ARD, ZDF und Deutschlandradio mit Sitz in Köln.

Gefragt wird, inwiefern die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine hoheitliche Aufgabe erfüllen, wer die Fach- und Rechtsaufsicht über sie innehat und ob sie den Rundfunkbeitrag wie eine juristisch unselbständige Behörde einziehen können.

Ferner wird nach der Rechtsform des gemeinsamen Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandfunk gefragt und auf welcher Rechts- oder Geschäftsgrundlage dieser arbeitet. Darüber hinaus wird um eine Einschätzung der verfassungsrechtlichen Legitimität der derzeitigen Beitragsregelung gebeten.

## 2. Rundfunkfreiheit

Damit der Rundfunk eine freie und individuelle öffentliche Meinungsbildung gewährleisten kann, hat der Gesetzgeber nicht nur die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und Einflussnahme sicherzustellen, sondern zusätzlich auch durch gesetzliche Vorgaben zu garantieren, dass die Vielfalt der Meinungen im Rundfunk zum Ausdruck kommen kann.<sup>3</sup>

Hierzu gewährleistet die grundrechtliche Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. GG den im Rundfunkwesen tätigen Personen und Unternehmen die Freiheit von staatlichem Zwang.<sup>4</sup> Dies umfasst neben der Garantie der freien Meinungsäußerung und -verbreitung auch eine institutionelle Eigenständigkeit.

---

1 Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag) vom 14.-28. April 2020, in Kraft getreten am 07. November 2020, abrufbar unter: <https://www.daserste.de/ard/die-ard/Medienstaatsvertrag-100.pdf> (letzter Abruf dieser und aller weiteren Internetquellen: 22. September 2021).

2 Gem. Artikel 1 f. des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, zuletzt geändert durch Art. 2 des Dreiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 15. Dezember 2020 in der Fassung des Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung (MStV) vom 28. April 2020.

3 Fechner, Frank / Mayer, Johannes C. (Hrsg.), Medienrecht, Vorschriftensammlung, Heidelberg, 16. Aufl. 2020, S. XVIII.

4 BVerfG, Beschluss vom 01. Oktober 1987 - 2 BvR 1434/86 - Beschlagnahme von Filmmaterial, ZDF, juris Rn. 17.

Träger der Rundfunkfreiheit sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, wenn sie unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zuzuordnen sind.<sup>5</sup> Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst in den Schranken der allgemeinen Gesetze gemäß Art. 5 Abs. 2 GG das Recht der Rundfunkanstalten, dem Gebot der Vielfalt der zu vermittelnden Programminhalte auch bei der Auswahl, Einstellung und Beschäftigung derjenigen Rundfunkmitarbeiterinnen und -mitarbeiter Rechnung zu tragen, die bei der Gestaltung der Programme inhaltlich mitwirken.<sup>6</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter typischerweise ihre eigene Auffassung zu politischen, wirtschaftlichen, künstlerischen oder anderen Sachfragen, ihre Fachkenntnisse und Informationen, ihre individuelle künstlerische Befähigung und Aussagekraft in die Sendungen einbringen, wie dies etwa bei Regisseuren, Moderatoren, Kommentatoren, Wissenschaftlern und Künstlern der Fall ist.<sup>7</sup>

Neben der Auswahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfasst der Schutz der Rundfunkfreiheit zusätzlich noch die Entscheidung darüber, ob diese fest angestellt werden oder ob ihre Beschäftigung aus Gründen der Programmplanung auf eine gewisse Dauer oder ein bestimmtes Projekt beschränkt bleibt. Mit dieser Entscheidung verbunden ist auch die Befugnis, bei der Begründung von Mitarbeiterverhältnissen den jeweils geeigneten Vertragstyp zu wählen.<sup>8</sup>

Demgegenüber unterliegen Personalentscheidungen über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nicht inhaltlich an der Gestaltung der Programme beteiligt sind, auch nicht dem verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Dies betrifft beispielsweise Verwaltungspersonal, betriebstechnisches und sonstiges Personal, dessen Tätigkeit sich nicht auf inhaltliche Entscheidungen auswirkt, sondern etwa auf die technische Realisierung des Programms.<sup>9</sup>

### 3. Rundfunkanstalten

#### 3.1. Verfassungsrechtliche Grundlage

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben ihre Legitimation in der Gewährleistung der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Das Bundesverfassungsgericht hat in dem 4. Rundfunkurteil vom 4. November 1986 ausgeführt, der öffentlich-rechtliche Rundfunk diene

---

5 BVerfG, Urteil vom 27. Juli 1971 - 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68 - Tätigkeit der Rundfunkanstalten, 2. Rundfunkurteil, juris Rn. 27.

6 BVerfG, Beschluss vom 13.01.1982 - 1 BvR 848, 1047/77 - freier Rundfunkmitarbeiter, WDR, juris Rn. 59.

7 BVerfG, Beschluss vom 13.01.1982 - 1 BvR 848, 1047/77 - freier Rundfunkmitarbeiter, WDR, juris Rn. 59.

8 BVerfGE 59, 231 (260), Beschluss vom 13.01.1982 - 1 BvR 848, 1047/77 - freier Rundfunkmitarbeiter, WDR, juris Rn. 59.

9 BVerfGE 59, 231 (260), Beschluss vom 13.01.1982 - 1 BvR 848, 1047/77 - freier Rundfunkmitarbeiter, WDR, juris Rn. 60.

„der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung (BVerfGE 57, 295 [319 f.]). Diese vollzieht sich in einem Kommunikationsprozeß, in welchem dem Rundfunk die Aufgabe eines ‚Mediums‘ und ‚Faktors‘ zukommt: Es obliegt ihm, in möglicher Breite und Vollständigkeit zu informieren; er gibt dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken und ist selbst an dem Prozeß der Meinungsbildung beteiligt. Dies geschieht in einem umfassenden Sinne; Meinungsbildung vollzieht sich nicht nur durch Nachrichtensendungen, politische Kommentare oder Sendereien über Probleme der Vergangenheit, der Gegenwart oder der Zukunft, sondern ebenso in Hör- und Fernsehspielen, musikalischen Darbietungen oder Unterhaltungssendungen (BVerfGE 59, 231 [257f.] m.w.N. - Freie Rundfunkmitarbeiter).“<sup>10</sup>

Um diesem Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht zu werden, müssen die Rundfunkanstalten dem Gebot der Staatsferne entsprechen, d.h., dass der Staat diese weder reglementieren noch steuern darf.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk neben dem privaten Rundfunk eine Daseinsberechtigung zur Gewährleistung der Grundversorgung, da die Programme privater Anbieter der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Ausmaß gerecht würden.<sup>12</sup> Der private Rundfunk könne die für Art. 5 Abs. 1 GG erforderliche umfassende Meinungsbildung nicht gewährleisten, weil dieser auf Werbeeinnahmen angewiesen und somit bestrebt sei, „massenattraktive, unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der Zuschauer- und Hörerzahlen erfolgreiche Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten“<sup>13</sup>.

### 3.2. Rechtsnatur und Rechtsform

Die Rundfunkanstalten werden in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts betrieben. Als solche nehmen sie Verwaltungsaufgaben wahr, indem sie die „Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen“<sup>14</sup> gewährleisten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben aufgrund des Erfordernisses ihrer Unabhängigkeit Selbstverwaltungsrechte<sup>15</sup> und

---

10 BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz - 4. Rundfunkurteil -, juris Rn. 89.

11 BVerfG, Urteil vom 28.02.1961 - 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60 - Deutschland-Fernsehen - 1. Rundfunkurteil -, juris Rn. 182.

12 BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz - 4. Rundfunkurteil -, juris Rn. 96 ff.

13 BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz - 4. Rundfunkurteil -, juris Rn. 98.

14 BGH, Urteil vom 27. November 2009 - 2 StR 104/09 -, juris Rn. 29.

15 Beispielsweise Art. 1 Abs.1 Satz 2 BR-Gesetz; §1 Abs.2 MDR-StV; § 1 Abs. 1 Satz 2 WDR-Gesetz; § 1 Abs.3 ZDF-StV.

sind damit Träger eigener Rechten und Pflichten, mithin juristische Personen des öffentlichen Rechts.<sup>16</sup>

Eine Behörde ist gemäß § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>17</sup> „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“. Die Rundfunkanstalten handeln nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht unternehmerisch, sondern nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung als Behörde wahr.<sup>18</sup> Demnach liegt die entscheidende öffentliche Aufgabe in Anbetracht des Gebotes der Staatsferne nicht in der unmittelbaren inhaltlichen Gestaltung des Programms, sondern darin,

*„die Organisationsform der Träger jener öffentlichen Aufgabe gesetzlich zu regeln, und zwar immer und ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 GG, Rundfunk- und Fernsehdarbietungen staatsfrei zu halten und gleichzeitig die Mitwirkung und das Zuwortekommen aller gesellschaftlich relevanten Gruppen in einem ausgewogenen Verhältnis innerhalb des gesamten Rundfunk- und Fernsehwesens zu sichern.“<sup>19</sup>*

Der Meinung des Bundesverfassungsgerichts folgend können die Rundfunkanstalten bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgabe Beitragsbescheide erlassen. Diese Bescheide sind Verwaltungsakte im klassischen Sinn. Nach den Landesregelungen<sup>20</sup> ist ein Verwaltungsakt „jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.“ Dies trifft auch auf den Rundfunkbeitrag zu, da die Rundfunkanstalten durch entsprechende Organe mit der Aufforderung zur Beitragszahlung eine hoheitliche Maßnahme gegenüber dem Einzelnen treffen.

Als Behörde sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich nicht verpflichtet, nach § 266 Handelsgesetzbuch (HGB)<sup>21</sup> zu bilanzieren. In dem von allen Ländern ratifizierten Medienstaatsvertrag regelt § 57 Abs. 1 für den privaten Rundfunk, dass Veranstalter den Jahresabschluss „nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufzustellen und vor der

---

16 Weber, Klaus: Creifelds, Rechtswörterbuch. 26. Edition 2021.

17 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.

18 BVerfG, Urteil vom 27. Juli 1971 - 2 BvF 1/68 - Tätigkeit der Rundfunkanstalten - 2. Rundfunkurteil -, juris Rn. 37.

19 BVerfG, Urteil vom 27. Juli 1971 - 2 BvF 1/68 - Tätigkeit der Rundfunkanstalten - 2. Rundfunkurteil -, juris Rn. 63.

20 Beispielsweise Art. 35 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG).

21 HGB in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 51 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

*Feststellung zu prüfen*“ haben. Diese Form der Bilanzierung kann grundsätzlich auch von öffentlich-rechtlichen Anstalten angewendet werden,<sup>22</sup> was jedoch nicht dazu führt, dass diese Anstalten allein schon deshalb privatrechtlich werden.

Neuere Rechtsprechung sieht die seitens des Bundesverfassungsgerichts festgestellte Behördeneigenschaft der Rundfunkanstalten mittlerweile kritisch und weicht teilweise davon ab. Nach dem Landgericht Tübingen handeln die Rundfunkanstalten nicht in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, sondern als Unternehmen.<sup>23</sup> Als Argument hierfür zieht das Landgericht unter anderem die Tatsache heran, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk „SWR“ nach dem äußeren Erscheinungsbild nicht als Behörde auftrete, sondern als Unternehmen, das auf der Homepage einen Menüpunkt „Unternehmen“ und nicht „Behörde“ aufführe.<sup>24</sup> Auch die Zahlungsaufforderungen würden nicht als Verwaltungsakte, sondern in unternehmenstypischer Form als einfache Briefe mit Zahlungsaufforderung und Überweisungsvordruck erlassen.<sup>25</sup> Als weiteres Argument führt das Landgericht an, dass öffentlich-rechtliche Vergabevorschriften beim Einkauf von Senderechten oder Unterhaltungsmaterial nicht angewendet würden.<sup>26</sup> Dieser Meinung des Landgerichts Tübingen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten würden nicht als Behörde handeln, sondern in unternehmerischer Weise, hat sich auch das Verwaltungsgericht München angeschlossen.<sup>27</sup>

### 3.3. Aufsicht und Kontrolle

#### 3.3.1. Staatliche Rechtsaufsicht

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterstehen einer beschränkten Rechtsaufsicht durch den Staat.<sup>28</sup> Eine weitergehende Fachaufsicht ist im Hinblick auf das Gebot der Staatsferne unzulässig.<sup>29</sup> Die eingeschränkte Rechtsaufsicht ist grundsätzlich subsidiär, weil diese erst zum Tragen kommen darf, wenn die internen Kontrollgremien der Anstalten gar nicht oder rechtsfehlerhaft handeln.<sup>30</sup>

---

22 Ähnlich lautet auch § 27 Abs. 2 RBB-StV § 32 Abs. 2 NDR-StV und § 32 Abs. 2 ZDF-StV

23 LG Tübingen, Beschluss vom 16. September 2016 - 5 T 232/16 -, juris Rn. 29.

24 LG Tübingen, Beschluss vom 16. September 2016 - 5 T 232/16 -, juris Rn. 29.

25 LG Tübingen, Beschluss vom 16. September 2016 - 5 T 232/16 -, juris Rn. 36.

26 LG Tübingen, Beschluss vom 16. September 2016 - 5 T 232/16 -, juris Rn. 33.

27 VG München, Urteil vom 06. Juni 2019 - M 26 K 17.4604 -, juris Rn. 15.

28 BVerfG, Urteil vom 28.02.1961 - 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60 - Deutschland-Fernsehen - 1. Rundfunkurteil -, juris Rn. 184.

29 Grabenwarter, Christoph in: Maunz/Düring Grundgesetz-Kommentar. Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 925.

30 Starck, Christian /Paulus, Andreas L. in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz. GG Art. 5 Rn. 229.



Die Rechtsgrundlagen für die Rechtsaufsichtsbehörden finden sich in den jeweiligen Landesrundfunkgesetzen<sup>31</sup> beziehungsweise bei den länderübergreifenden Rundfunkanstalten in den Staatsverträgen<sup>32</sup>. Für die Aufgabe der Rechtsaufsicht sind die Landesregierungen zuständig.

In diesem Sinne sind beispielsweise in § 31 Abs. 2 des ZDF-Staatsvertrages (ZDF-StV)<sup>33</sup> rechtsaufsichtliche Maßnahmen vorgesehen, wenn die zuständigen Organe des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) die ihnen obliegenden Pflichten in angemessener Frist nicht oder nicht hinreichend erfüllen. Die rechtsaufsichtsführende Landesregierung ist dann berechtigt, dem ZDF im Einzelfall eine angemessene Frist zur Wahrnehmung seiner Pflichten zu setzen.

### 3.3.2. Intendant

Der vom Rundfunkrat gewählte Intendant trifft als Leiter und gesetzlicher Vertreter einer Rundfunkanstalt weitreichende Programm- und Personalentscheidungen.<sup>34</sup> Während er nach außen hin alleinverantwortlich auftritt, sind seine Kompetenzen nach innen meist eingeschränkt (eingeschränkte Intendantenführung). Hier liegen die Entscheidungskompetenzen bei den einzelnen Arbeitsbereichen, Direktoren oder Gremien.

### 3.3.3. Rundfunkrat

Intern werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Rundfunkräte im Bereich der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) durch den Hörfunkrat des Deutschlandradios und den Fernsehrat des ZDF kontrolliert. Diese pluralistisch besetzten Gremien sind für die Wahl und Abberufung des Intendanten sowie die Kontrolle des Programms mit Blick auf die Einhaltung von Rundfunkgesetzen und Programmgrundsätzen zuständig. Ferner wirken sie beim Zustandekommen des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses mit.

Rundfunkräte sollen als große Kollegialorgane die Interessen der Allgemeinheit vertreten und die gesellschaftliche Meinungsvielfalt bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum Ausdruck bringen. Für die gesellschaftliche Repräsentation ist die Staats- und Parteiferne bedeutsam, die im Rundfunkrat dadurch sichergestellt wird, dass die Anzahl staatlicher und staatsnaher Vertreter auf ein Drittel der Mitglieder begrenzt ist.<sup>35</sup> Wahl und Zusammensetzung dienen der Plura-

---

31 Beispielsweise § 54 WDR-Gesetz; Art. 24 BR-Gesetz; § 34 MDR-StV.

32 Beispielsweise § 31 ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV).

33 ZDF-StV vom 31. August 1991 (GVBl.I/91, [Nr. 42], S.594) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Gesetz vom 25.06.2020) vom 28. April 2020 (GVBl.I/20, [Nr. 19], S.1, GVBl.I/20, [Nr. 19], S.70).

34 §§ 26 f. ZDF-StV, §§ 16 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 , 24 f. WDR-Gesetz.

35 BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 – 1 BfV 1, 4/11, NVwZ 2014, 867, 871 – ZDF-Staatsvertrag.

litätssicherung und Repräsentation, aus der sich allerdings kein Anspruch einzelner gesellschaftlicher Gruppen auf Mitgliedschaft ergibt.<sup>36</sup> Die Herkunft der Vertreter aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ist ebenso wie die Anzahl der Mitglieder im jeweiligen Landesrundfunkgesetz geregelt.

#### 3.3.4. Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist in erster Linie für finanzielle und technische Fragen zuständig und kontrolliert die Geschäftsführung des Intendanten. Das Gremium nimmt unmittelbaren Einfluss auf Verwaltung, Finanzen und Personalpolitik seines Senders. Je nach landesrechtlichen Vorgaben setzt sich der Verwaltungsrat aus sechs bis zwölf Mitgliedern zusammen, die ausschließlich oder überwiegend vom Rundfunkrat gewählt werden.

Zu den Aufgaben des Verwaltungsrats gehört es im Normalfall, den Haushaltsvorschlag und den Jahresabschluss zu prüfen, den Dienstvertrag mit dem Intendanten abzuschließen und dessen Geschäftsführung zu überwachen.

Im Einzelnen überwacht der Verwaltungsrat die Finanzen und Investitionen, indem er über den vom Intendanten vorgelegten Haushaltsplan sowie über den Jahresabschluss beschließt und beides dem Rundfunkrat zur Genehmigung vorlegt. Außerdem hat der Verwaltungsrat in der Regel den verschiedenen Vertragsabschlüssen durch den Intendanten vorher zuzustimmen. Das betrifft unter anderem Verpflichtungen ab einer bestimmten Höhe – beim ZDF beispielsweise ab einem Wert von 250.000 Euro – sowie den abzuschließenden Tarifverträgen. Auch der Abschluss von Verträgen mit außertariflichen Mitarbeitern bedarf grundsätzlich der Zustimmung des Verwaltungsrats. Verträge über die Herstellung oder Lieferung von Programmen sind davon regelmäßig ausgenommen.

#### 3.3.5. Rechnungshof

Prüfungsrechte bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe inne, die u.a. für die Prüfung des Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Betriebe und öffentlich-rechtlicher Einrichtungen des Bundes oder des jeweiligen Landes zuständig sind. Dem Bundesrechnungshof steht dieses Prüfungsrecht gegenüber der Rundfunkanstalt des Bundesrechts Deutsche Welle gemäß § 55 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)<sup>37</sup>, § 111 Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>38</sup> i. V. m. § 56 Deutsche-Welle-Gesetz (DWG)<sup>39</sup> zu. Das ZDF übermittelt seinen Jahresabschluss, Lagebericht, Konzernabschluss, Konzernlagebericht und Prüfungsbericht dem Rechnungshof des Sitzlandes Rheinland-Pfalz, § 30a Abs. 3 ZDF-StV.

---

36 BVerfG, Beschluss vom 7.11.1995 – 2 BvR 209/93, NVwZ 1996, 781, 782.

37 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

38 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 212 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

39 Deutsche-Welle-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 90), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. November 2020 (BGBl. I S. 2456) geändert worden ist.

Prüfungsrechte und Publikationsbefugnisse der Landesrechnungshöfe gegenüber der ARD ergeben sich aus den jeweiligen Landesrundfunkgesetzen und Staatsverträgen.

Geprüft wird insbesondere die Einhaltung der Vorschriften und Grundsätze zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, vor allem ob Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wurde. Die Rundfunkanstalten sind den Rechnungshöfen gegenüber zur Auskunft verpflichtet. Art und Umfang bestimmen die Rechnungshöfe selbst, wobei sie jedoch die Programmautonomie der Rundfunkanstalten zu achten haben.

#### **4. Zentraler Beitragsservice ARD, ZDF und Deutschlandradio**

##### **4.1. Rechtsgrundlage des Zentralen Beitragsservices**

Gemäß § 10 Abs. 7 S. 1 RBeitrStV nimmt jede Landesrundfunkanstalt die ihr durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag zugewiesenen Aufgaben und die damit verbundenen Rechte und Pflichten selbst wahr, und zwar durch im Rahmen einer nichtrechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betriebenen Stelle der Landesrundfunkanstalten.

Auf dieser Grundlage ermächtigen die Landesrundfunkanstalten durch Satzungen eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Stelle der Landesrundfunkanstalten zur Aufgabenwahrnehmung des Beitragseinzugs.<sup>40</sup> Diese gemeinsame Stelle bildet der „Zentrale Beitragsservice ARD, ZDF und Deutschlandradio“, der an die Stelle der vormaligen Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) getreten ist.<sup>41</sup> Nach den Satzungen der Landesrundfunkanstalten zur Leistung der Rundfunkbeiträge wird der „Beitragsservice“ gemäß § 2 auch für das ZDF und Deutschlandradio tätig.

Die Rundfunkanstalten erheben den Rundfunkbeitrag im eigenen Namen und für eigene Rechnung durch den „Beitragsservice“.<sup>42</sup>

##### **4.2. Rechtsform des Beitragsservices**

Der „Beitragsservice“ ist gemäß § 10 Abs. 7 S. 1 RBeitrStV eine nichtrechtsfähige Stelle, die als öffentlich-rechtliche Verwaltungsgemeinschaft gemeinsam von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betrieben wird. Demzufolge ist der „Beitragsservice“ unselbstständiger Teil der jeweiligen Rundfunkanstalt und kein Dritter. Aufgabe des „Beitragsservice“ ist es, als gemeinsame

---

40 Beispielsweise § 2 der Satzung des NDR über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge. Abrufbar unter: [https://www.ndr.de/der\\_ndr/zahlen\\_und\\_daten/rundfunkbeitrag/ndrsatzung100.pdf](https://www.ndr.de/der_ndr/zahlen_und_daten/rundfunkbeitrag/ndrsatzung100.pdf). Satzung des RBB über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge. Abrufbar unter: [https://www.rbb-online.de/unternehmen/der\\_rbb/struktur/grundlagen/Rundfunkbeitrag.file.html/150714-Satzung-Rundfunkbeitr%C3%A4ge-Neu.pdf](https://www.rbb-online.de/unternehmen/der_rbb/struktur/grundlagen/Rundfunkbeitrag.file.html/150714-Satzung-Rundfunkbeitr%C3%A4ge-Neu.pdf).

41 Winter, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, Dummy § 2 Rn. 2.

42 Siehe § 1 Verwaltungsvereinbarung „Beitragseinzug“ vom 14.11.2013.

zentrale Inkassostelle der Rundfunkanstalten die Rundfunkbeiträge einzuziehen.<sup>43</sup> Gläubigerinnen des Rundfunkbeitrages bleiben jedoch die jeweiligen Landesrundfunkanstalten. Erklärungen des „Beitragservices“ werden im Namen und im Auftrag der Rundfunkanstalten abgegeben.<sup>44</sup>

Die Tätigkeit der Rundfunkanstalten vollzieht sich in Bezug auf die inhaltliche Programmauswahl im öffentlich-rechtlichen Bereich. Der „Beitragservice“ ist daher eine öffentlich-rechtliche Verwaltungsgemeinschaft, da sie unmittelbar öffentlich-rechtliche Aufgaben der Rundfunkanstalten wahrnimmt.<sup>45</sup>

Der Beitragservice ist insoweit nicht als gewerbliches Unternehmen im Gewand einer offenen Handelsgesellschaft zu behandeln. Die Voraussetzungen zum Betrieb eines Handelsgewerbes gemäß §§ 1, 105 ff. HGB liegen nicht vor. Öffentliche Wirtschaftsunternehmen übernehmen öffentliche Aufgaben und verfolgen nicht in erster Linie erwerbswirtschaftliche Ziele.<sup>46</sup>

Zwar könnte eine öffentlich-rechtliche Körperschaft auch eine gewerbliche Tätigkeit ausüben, wenn sie nicht nur allein oder herkömmlich mit der Zielrichtung einer öffentlichen Aufgabe betrieben wird.<sup>47</sup> Eine solche Tätigkeit wird jedoch nicht schon dadurch eine handelsrechtliche, dass eine Behörde oder eine sonstige öffentlich-rechtliche Einrichtung nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt und im Geschäftsverkehr aktiv wird.<sup>48</sup>

Der Einzug des Rundfunkbeitrags dient dagegen der funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, damit dieser gemäß seinem klassischen Funktionsauftrag der Rundfunkberichterstattung als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern, die wiederum vorwiegend ökonomischen Anreizen folgen, tätig werden kann.<sup>49</sup> Der „Beitragservice“ nimmt somit lediglich öffentlich-rechtliche Aufgaben der Rundfunkanstalten wahr.

---

43 BGH, Beschluss vom 11.06.2015 – I ZB 64/14 -, juris Rn. 19; BGH, Beschluss vom 8.10.2015 – VII ZB 11/15 -, juris Rn. 18.

44 M. w. N. Winter, in: Binder/Vesting: Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, Dummy § 2 Rn. 5.

45 OVG Bautzen, Beschluss vom 09.06.2015 - 3 B 136/15; VG Schleswig, Beschluss vom 23.07.2018 - 4 B 39/18, Rn. 25.

46 Ries, in: Röhricht/Graf von Westphalen/Haas, HGB, 5. Aufl. 2019, § 1 Rn. 51.

47 BGH, Entscheidung vom 28.10.1971 – VII ZR 15/70, juris Rn. 40 ff.

48 Schmidt, in: Münchner Kommentar HGB, 5. Auflage 2021, § 1 Rn. 29.

49 BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20 – Staatsvertrag Rundfunkfinanzierung, Rn. 75 ff.

### 4.3. Aufsicht

Die Tätigkeit und Aufgabenerfüllung durch den „Beitragsservice“ werden durch einen gemeinsamen Verwaltungsrat überwacht.<sup>50</sup> Dieser hat insbesondere auch die Wirtschaftlichkeit der operativen Abwicklung des Beitragseinzugs zu kontrollieren.

## 5. Verjährung der Gebührenforderung

Die Verjährung der Rundfunkbeitragsansprüche richtet sich gemäß § 7 Abs. 4 RBStV nach den Verjährungsregelungen in §§ 194 ff. BGB. Die regelmäßige Verjährungsfrist für Ansprüche der Rundfunkanstalt auf die Rundfunkbeiträge beträgt gemäß § 195 BGB drei Jahre.<sup>51</sup>

Nach dem Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung aus Art. 20 Abs. 3 GG und dem Gebot der Lastengleichheit der Beitragsschuldner aus Art. 3 Abs. 1 GG muss die Rundfunkanstalt von den Beitragsschuldnern die geschuldeten Rundfunkbeiträge zumindest im Rahmen der Höchstfrist von zehn Jahren gemäß § 199 Abs. 4 BGB auch für Zeiträume jenseits der regelmäßigen Verjährungsfrist von drei Jahren nachfordern.<sup>52</sup>

Laut § 10 Abs. 5 S. 1 RBeitrStV werden rückständige Rundfunkbeiträge durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt. Nach § 10 Abs. 6 RBeitrStV werden Festsetzungsbescheide im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt. Durch Erlass eines Festsetzungsbescheids wird die Verjährung gemäß § 53 Abs. 1 VwVfG gehemmt. Danach hemmt ein Verwaltungsakt, der zur Durchsetzung oder Feststellung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassen wird, die Verjährung dieses Anspruchs. Die Hemmung endet mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts oder sechs Monate nach seiner anderweitigen Erledigung.

Dem steht der ausdrückliche Verweis in § 7 Abs. 4 RBeitrStV auf die Verjährungsvorschriften des BGB nicht entgegen. Denn im Falle von Verwaltungsakten wird § 53 VwVfG neben dem landesrechtlichen Verweis aus § 7 Abs. 4 RBeitrStV angewendet, wohingegen die Regelungen des BGB überhaupt keine Bestimmungen in Bezug auf die Wirkung von Verwaltungsakten enthalten.<sup>53</sup> Die Verjährungshemmung durch Verwaltungsakt wird als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Verwaltungsverfahren angesehen, der auch unabhängig von der Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes Anwendung findet.<sup>54</sup>

---

50 Verwaltungvereinbarung „Beitragseinzug“ vom 14.11.2013.

51 Gall, in: Binder/Vesting, Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 7 Rn. 56.

52 Gall, in: Binder/Vesting, Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 7 Rn. 70.

53 Gall, in: Binder/Vesting, Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage 2018, § 7 Rn. 63, OVG Münster, Beschluss vom 3. 3. 2017 – 2 B 86/17; OVG Saarlouis, Beschluss v. 7. 11. 2011 – 3 B 371/11; VG München, Urt. vom 22. 2. 2017 – M 26 K 16.1617.

54 OVG Münster, Beschluss vom 3.3.2017 – 2 B 86/17; Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz, Grundwerk Juli 2020, § 2 Rn. 131.

Aufgrund der Festsetzung des Rundfunkbeitrags durch Verwaltungsakt ist daher auch die Hemmungswirkung aus § 53 Abs. 1 VwVfG zu berücksichtigen.

## 6. Verfassungsrechtliche Legitimität der Beitragsregelung

Der Rundfunkbeitrag dient gemäß § 1 RBeitrStV der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und wird für die Möglichkeit erhoben, das Programm empfangen zu können. Soweit diese Finanzierung des Rundfunkbetriebs Auswirkungen auf die Programmtätigkeit hat, zählt sie zum Garantieuumfang der Rundfunkfreiheit.<sup>55</sup>

Das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag fließt nach § 10 Abs. 1 RBeitrStV der Landesrundfunkanstalt und in dem im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV)<sup>56</sup> 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.

Das Grundgesetz enthält keine konkreten Vorgaben für ein bestimmtes Finanzierungsmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, allerdings muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts finanziell abgesichert sein, dass sich der Funktionsauftrag, aus dem sich auch die zu finanzierenden Angebote der Anstalten ergeben, erfüllen lässt.<sup>57</sup>

Bei der verfassungsrechtlichen Diskussion über die Beitragsregelung geht es eher um den Abgabetypus als um den Umstand, dass die Erhebung durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten erfolgt, die in einem sich dynamisch entwickelnden Markt auch nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen tätig sind und nur eingeschränkt einer Kontrolle durch demokratisch legitimierte Entscheidungsträger unterliegen.<sup>58</sup> Die Gesetzgebungskompetenz für die Sachmaterie des Rundfunkrechts und damit im Zusammenhang stehend die Kompetenz zur Regelung der Finanzierung des Rundfunks wird gemäß Art. 30, 70 GG den Ländern zugeordnet.<sup>59</sup> Die Landesgesetzgeber haben hierzu die Entscheidung getroffen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch eine nicht-steuerliche Abgabe in der Gestalt eines Beitrags finanziert werden soll.<sup>60</sup>

---

55 Dreier/Schulze-Fielitz, 3. Aufl. 2013, GG Art. 5 Abs. 1-2 Rn. 108.

56 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001 (GVBl. S. 566, 567, BayRS 02-20-S), der zuletzt durch Art. 1 des Vertrages vom 16. Juni 2020 (GVBl. S. 602) geändert worden ist.

57 BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20 – juris Rn. 85.

58 Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt X, Rn. 113.

59 Gall, in: Binder/Vesting (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 1RBeitrStV, Rn. 4.

60 BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10137, 1 - wiederkehrende Straßenausbaubeiträge, 2. Leitsatz; BVerwGE 134, 1.

Als kennzeichnend für Steuern sieht das Bundesverfassungsgericht, dass sie ohne individuelle Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden.<sup>61</sup> Gebühren bezeichnet das Bundesverfassungsgericht hingegen als öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die dem Gebührenschuldner aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden.<sup>62</sup> Beiträge lassen sich laut Bundesverfassungsgericht wiederum von Gebühren dahingehend unterscheiden, dass sie bereits für eine potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung auch von lediglich potentiellen Nutzern erhoben werden können.<sup>63</sup>

Besteht in der Diskussion über die Art der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch weitgehend Einigkeit darüber, dass eine Vorzugslast in Form einer Gebühr, die für eine konkrete Gegenleistung erhoben wird, nicht in Betracht kommt, so gehen die Meinungen darüber auseinander, ob eine Finanzierung aus Beiträgen oder aus Steuern erfolgen sollte.<sup>64</sup>

Immerhin wird unter Berücksichtigung der sich aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit ergebenden besonderen Anforderungen – wie etwa die redaktionelle Unabhängigkeit der Anstalten – nicht nur eine Finanzierung durch Beiträge, sondern auch Steuermitteln für möglich gehalten.<sup>65</sup> Andere Beispiele wie der Bundesrechnungshof oder das Bundesverfassungsgericht selbst verdeutlichen, dass eine Finanzierung aus Steuermitteln auch bei verfassungsrechtlich garantierter Unabhängigkeit in Betracht kommen kann. Das Bundesverfassungsgericht legt allerdings Wert darauf, dass die Entscheidung über die Höhe der zur Verfügung gestellten Finanzmittel nicht allein dem Gesetzgeber überlassen bleiben darf.<sup>66</sup>

---

61 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rundfunkbeitrag - juris, Rn. 53.

62 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rundfunkbeitrag - juris, Rn. 54.

63 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rundfunkbeitrag - juris, Rn. 55.

64 M. w. N. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt X, Rn. 113 ff; Zu den Finanzierungsmodellen vgl. auch Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen: Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung, Berlin, 2014.

65 Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt X, Rn. 113 b.

66 BVerfG, Beschluss vom 24. März 1987 - 1 BvR 147/86 - 5. Rundfunkentscheidung, Landesmediengesetz - juris Rn. 115; Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89 - Drittes Fernsehprogramm, 7. Rundfunkentscheidung, juris Rn. 83; Urteil vom 22. Februar 1994 - Rundfunkgebühren - 1 BvL 30/88 - 8. Rundfunkurteil, Kabelgroschen - juris Rn. 153.

Als Argument für eine Finanzierung aus Steuern wird vorgebracht, dass es sich wegen der Unbestimmtheit des Kreises der Leistungsempfänger gerade nicht um eine Vorzugslast für eine gegenüber der Allgemeinheit abgegrenzte Gruppe handele.<sup>67</sup> Denn sonst hätte der Staat die Möglichkeit, bei fast jeder seiner Tätigkeiten nach Belieben einen beitragspflichtigen Vorteil zu unterstellen und durch Vorzugslasten zu finanzieren.

Die von den Rundfunkanstalten ausgestrahlten Sendungen könnten nicht nur von den Zahlern, sondern auch von den Nichtzahlern konsumiert werden. Dadurch fehle eine Bevorzugung der Zahlungspflichtigen gegenüber der Allgemeinheit. Eine individuell-konkrete Zurechenbarkeit eines Vorteils oder Nutzens lasse sich nicht erreichen, wenn allen „Steuerbürgern“ die Sendungen zur Verfügung stünden. Damit handele es sich um ein öffentliches Gut, dessen Finanzierung über Steuern erfolgen sollte.<sup>68</sup>

Zudem entspreche der Rundfunkbeitrag aufgrund des beträchtlichen Aufwands für dessen regelmäßige Erhebung und Eintreibung durch eine selbständige Bürokratie – im Jahre 2018 insgesamt 173,5 Mio. Euro Kosten – nicht den Anforderungen des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips und des verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsprinzips.<sup>69</sup> Jedenfalls stünden wesentlich schonendere und kostengünstigere Formen der funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Verfügung.

Demgegenüber betont das Bundesverfassungsgericht, dass es sich beim Rundfunkbeitrag finanzverfassungsrechtlich nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe handele:

*„Auch wenn Rundfunk von fast allen Personen empfangen werden kann, und die Abgabe deshalb von einer Vielzahl an Abgabepflichtigen entrichtet werden muss, verliert sie nicht den Charakter einer Sonderlast und eines Beitrags und wird damit nicht zur Steuer. Denn sie wird für die jeweils individualisierbare Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die einzelne Person erhoben; in Ausnutzung dieser Möglichkeit individualisiert sich der konkrete Empfang bei jedem einzelnen Nutzer.“<sup>70</sup>*

Art. 3 Abs. 1 GG setze für die Erhebung von Beiträgen voraus, dass eine Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und nicht Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen werde, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden solle. Die Erhebung von Beiträgen erfordere hinreichend sachliche Gründe, welche eine individuell-konkrete Zurechnung des mit dem Beitrag belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertige. Diese Zurechenbarkeit lasse sich insbesondere aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder -nähe

---

67 Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt X, Rn. 115 d.

68 Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt X, Rn. 115 b.

69 Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Vorbemerkungen zu Abschnitt X, Rn. 117 g.

70 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rundfunkbeitrag - juris, Rn. 60.



---

und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache konkrete Vorteile oder Nutzen zu ziehen.<sup>71</sup>

Sofern sich ein Vorteil individuell-konkret zurechnen lässt, können nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch unbestimmt viele oder gar alle Bürgerinnen und Bürger zu Beiträgen herangezogen werden.<sup>72</sup> Bezugspunkt für die Feststellung eines besonderen Vorteils sei nicht die Stellung des Abgabepflichtigen im Vergleich zur Allgemeinheit; entscheidend sei vielmehr die Abgrenzung der zu finanzierenden Aufgabe von den Gemeinlasten als allgemeinen staatlichen Aufgaben.

## 7. Fazit

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts betrieben und erlassen bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben auch Beitragsbescheide, bei denen es sich um Verwaltungsakte im klassischen Sinne handelt. Beim Rundfunkbeitrag treffen die Rundfunkanstalten durch entsprechende Organe mit der Aufforderung zur Beitragszahlung eine hoheitliche Maßnahme gegenüber dem Einzelnen.

Als Behörden sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten grundsätzlich nicht verpflichtet, nach § 266 HGB zu bilanzieren. Dennoch kann eine Bilanzierung auch von öffentlichen Anstalten vorgenommen werden, was jedoch nicht dazu führt, dass diese Anstalten allein dadurch privatrechtlich werden. Die Rundfunkanstalten unterstehen einer beschränkten Rechtsaufsicht durch die Landesregierungen. Diese Aufsicht ist im Hinblick auf das Gebot der Staatsferne nur subsidiär und kommt erst zum Tragen, wenn die internen Kontrollgremien der Anstalten gar nicht oder rechtsfehlerhaft handeln.

Die Landesrundfunkanstalten ermächtigen durch Satzungen den Beitragsservice, als gemeinsame zentrale Inkassostelle den Rundfunkbeitrag einzuziehen. Dieser nimmt als öffentlich-rechtliche Verwaltungsgemeinschaft die Aufgaben der Rundfunkanstalten wahr. Gläubigerinnen des Rundfunkbeitrags bleibt die jeweilige Anstalt.

\*\*\*

---

71 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rundfunkbeitrag - juris, Rn. 66.

72 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 - Rundfunkbeitrag - juris, Rn. 67.