

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zu privaten Rundfunkbeiträgen.

Der Beklagte setzte mit Bescheid vom 01.03.2024 rückständige Rundfunkbeiträge für den Zeitraum Dezember 2023 bis einschließlich Februar 2024 in Höhe von 55,07 EUR zuzüglich eines Säumniszuschlags in Höhe von 8,-- EUR und damit einen Gesamtbetrag von 63,07 EUR fest.

Den von der Klägerin hiergegen erhobenen Widerspruch wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 01.07.2024 zurück.

Die Klägerin hat daraufhin am 18.07.2024 Klage beim Verwaltungsgericht erhoben, die das Verwaltungsgericht mit dem angegriffenen Urteil vom 03.03.2025 abgewiesen hat. Zur Begründung hat es im Kern darauf abgestellt, die Rundfunkbeitragspflicht sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts verfassungsgemäß. Soweit die Klägerin Kritik an Programminhalten und der Art und Weise der Berichterstattung vorbringe, lasse dies die Beitragspflicht unberührt. Selbst wenn der Rundfunkbeitragspflicht Bedenken hinsichtlich mangelnder Programm- und Meinungsvielfalt oder das Verfehlen des verfassungsmäßigen Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entgegengehalten werden könnten, sei jedenfalls nicht von der Klägerin substantiiert geltend gemacht noch sonst ersichtlich, dass der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ein der Vielfaltsicherung dienendes Programm anzubieten, strukturell verfehlt werde.

Mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung hat die Klägerin zusammengefasst im Wesentlichen Folgendes vorgetragen: Bei dem Rundfunkbeitrag handle es sich in Wahrheit nicht um einen Beitrag, sondern um eine systemwidrige

Steuer. Darüber hinaus sei ein strukturelles Versagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegeben, so dass es an einem individuellen Vorteil für die Beitragspflichtigen fehle. So würden etwa Meinungen, die den von der Regierung eingenommenen Standpunkten widersprächen, verzerrt und unterdrückt. Kritische Berichterstattung hinsichtlich des Regierungshandelns finde kaum statt. Oppositionelle und regierungskritische Stimmen würden systematisch als „Verrückte“, „Querulanten“ oder „Spinner“ dargestellt. Die zahlreichen Programmbeschwerden seien allesamt fruchtlos geblieben. Schließlich verletze der Rundfunk systematisch die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Rundfunkbeiträge würden für überhöhte Vergütungen und Pensionen für die Intendanten und das sonstige Führungspersonal der Rundfunkanstalten verwendet, wie der Fall der früheren Intendantin des Rundfunks Berlin-Brandenburg Patricia Schlesinger beispielhaft zeige. Auch im Rahmen unterschiedlichster Sendeformate zahle der Rundfunk weit überhöhte Gagen bzw. Jahresgehälter.

Der Senat hat mit Beschluss vom 18.12.2025 die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen.

Mit ihrer rechtzeitig eingereichten Berufungsbegründung trägt die Klägerin im Wesentlichen vor, das Verwaltungsgericht habe rechtsfehlerhaft angenommen, Defizite im Programm der Rundfunkanstalten könnten der Beitragspflicht nicht entgegengehalten werden. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seinem Urteil vom 15.10.2025 (6 C 5.24) klargestellt, dass die Rundfunkbeitragspflicht dann nicht mehr verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei, wenn das Gesamtprogrammangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in sämtlichen Verbreitungsmedien über einen längeren Zeitraum evidente und regelmäßige Defizite hinsichtlich der gegenständlichen und meinungsmäßigen Vielfalt und Ausgewogenheit erkennen lasse. Für diese Analyse sei in aller Regel das substantiierte klägerische Vorbringen - gestützt auf ein wissenschaftlichen Anforderungen genügendes Gutachten - erforderlich, das anhand geeigneter Indikatoren die Evidenz und Regelmäßigkeit potentieller Defizite untersuche und belege, dass das Programmangebot hinter die im Jahr 2018 vom Bundesverfassungsgericht festgestellte vorhandene Ausgewogenheit und Vielfalt des Programms

zurückfalle. Das Bundesverwaltungsgericht habe das Verfahren mit Blick hierauf an die Vorinstanz zurückverwiesen und in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, es spreche derzeit auf der Grundlage des tatsächlichen Vorbringens im Revisionsverfahren wenig dafür, dass damit eine Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen bereits angestoßen wäre.

So liege der Fall auch im vorliegenden Verfahren. In Anbetracht der sehr hohen Hürden, die das Bundesverwaltungsgericht aufgestellt habe, sei offensichtlich eine Substantiierung der Einwendungen erforderlich. Es habe allerdings noch keine Gelegenheit bestanden, den Vortrag den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts entsprechend zu substantiieren. Ein Sachverständigengutachten, welches den vom Bundesverwaltungsgericht verlangten Anforderungen entspreche, könne noch nicht vorgelegt werden.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 03.03.2025 - 3 K 4940/24 - zu ändern und den Festsetzungsbescheid des Beklagten vom 01.03.2024 sowie dessen Widerspruchsbescheid vom 01.07.2024 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er erwidert: Die Erhebung des Rundfunkbeitrags stehe mit Verfassungsrecht im Einklang. Ein Missverhältnis zwischen Beitragslast und Programmqualität läge nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 -) nur dann vor, wenn das gesamte öffentlich-rechtliche Programmangebot in Hörfunk, Fernsehen und Telemedien über einen längeren Zeitraum evident und regelmäßig die Anforderungen an Vielfalt und Ausgewogenheit verfehlen würde. Solche strukturellen und regelmäßigen Defizite bei der Erfüllung des Programmauftrags durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien nicht gegeben.

Für die Beurteilung eines groben Missverhältnisses zwischen Beitragslast und Programmangebot seien alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, das heißt die neun ARD-Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio mit ihrem Gesamtprogrammangebot bestehend aus Hörfunk, Fernsehen und Telemedien in den Blick zu nehmen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hätten im Jahr 2024 Fernsehprogramme in einem Umfang von rund 8,4 Millionen Sendeminuten ausgestrahlt; davon seien 5,1 Millionen Sendeminuten auf den Kernbereich (das Erste der ARD, das ZDF sowie die Dritten Fernsehprogramme der ARD), 1,2 Millionen Sendeminuten auf die Partnerprogramme und 2,1 Millionen Sendeminuten auf die Spartenprogramme entfallen. Die aktuelle Hörfunkliste der ARD und des Deutschlandradios umfasse insgesamt über 60 Hörfunkprogramme, gleich ob sie analog, digital, terrestrisch, per Satellit oder im Internet verbreitet würden. Im Jahr 2024 seien im analogen Hörfunk der ARD rund 30 Millionen Sendeminuten und von Deutschlandradio 1,7 Millionen Sendeminuten ausgestrahlt worden. Den auf Grundlage von § 30a MStV genehmigten Telemedienkonzepten sei zu entnehmen, dass auch der Umfang des Telemedienangebotes eine Vielzahl von Inhalten umfasse und daher sehr groß sei. Exemplarisch sei nur auf die Telemedienangebote ARD.de mit der ARD-Mediathek und „ARD-Sounds“ sowie zdf.de mit dem Streaming-Portal hingewiesen, die einen Großteil der Audio- und Videoangebote der einzelnen Telemedienangebote bündelten. Auch im Content-Netzwerk „funk“ (Jugendangebot gemäß § 30c MStV) fänden sich auf rund 60 verschiedenen Kanälen Videos und Podcasts, um junge Menschen zwischen 14 und 29 Jahren mit relevanten, spannenden und informativen Inhalten zu erreichen.

Zudem dürfe sich zur Beurteilung der Frage, ob der Funktionsauftrag evident und regelmäßig verletzt werde, die Betrachtung des Gesamtangebots nicht auf einzelne Themenfelder und Formate beschränken. Auf Grundlage von § 26 Abs. 1 MStV hätten die öffentlichen-rechtlichen Rundfunkanstalten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Die öffentlich-rechtlichen Angebote hätten der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen. Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspreche, sei ebenfalls Teil des Auftrags.

Danach dürfe sich die Betrachtung des Gesamtangebots nicht auf die Angebote aus dem Bereich der Information (und hierbei noch weiter einschränkend auf die Nachrichten-/Politikberichterstattung) verengen. Vielmehr seien alle genannten Genres mit all ihren Ausspielwegen in den Blick zu nehmen. Dabei dürften auch nicht nur einzelne Formate - insbesondere die Hauptnachrichtensendungen und politischen Talkshows - betrachtet werden, sondern maßgeblich sei die Vielfalt aller Sendungsarten, wie z. B. auch Magazinbeiträge, Ratgebersendungen, Reportagen, Dokumentationen, Spielfilme, Serien, Unterhaltungsshows etc.

Schließlich fordere das Bundesverwaltungsgericht das Vorliegen von Anhaltspunkten für evidente und regelmäßige Defizite, um die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beitragspflicht überhaupt in Frage stellen zu können. Mit Blick auf die Formulierung „evident“ werde klar, dass nur ganz eindeutige Defizite relevant sein könnten. Laut der etymologisch abgeleiteten Bedeutung sei etwas dann evident, wenn es „unmittelbar bzw. ohne Weiteres einleuchtend, keines Beweises bedürftig, augenfällig, offenkundig“ sei. Darüber hinaus müssten die Defizite auch noch regelmäßig - im Sinne eines strukturellen Versagens - auftreten. Ein vereinzeltes oder punktuell Missverhältnis des öffentlich-rechtlichen Programmangebots zu den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben wäre gemäß dem Bundesverwaltungsgericht nicht ausreichend.

Davon ausgehend genüge der klägerische Vortrag den Anforderungen an eine die Amtsaufklärungspflicht auslösende Mindestsubstantiierung ersichtlich nicht. Die Gegenseite liefere keine wissenschaftlich fundierten, relevanten und strukturell belastbaren Belege, die Anhaltspunkte für ein evidentes und regelmäßiges Versagen des Gesamtprogrammangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bieten könnten. Vielmehr bringe die Klägerin selbst zum Ausdruck, dass ihr bisheriges Vorbringen den vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Substantiierungsanforderungen nicht entspreche. Sie habe deshalb das Gericht gebeten, ihr die erforderliche Zeit einzuräumen, damit ein wissenschaftliches Gutachten noch erstellt werden könne. Dabei bleibe allerdings völlig unklar, wann ein solches Gutachten vorliegen solle, wie dieses finanziert

werden solle und ob es dem Grunde nach überhaupt geeignet sein könne, den Substantiierungsanforderungen gerecht zu werden. Ein Zuwarten sei deshalb im vorliegenden Fall nicht angezeigt.

Dem Senat liegen die einschlägigen Akten des Beklagten und des Verwaltungsgerichts vor. Auf diese Unterlagen, die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung wird wegen der weiteren Einzelheiten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung der Klägerin ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Der angefochtene Bescheid vom 01.03.2024, mit dem Rundfunkbeiträge im privaten Bereich für den Zeitraum Dezember 2023 bis einschließlich Februar 2024 zuzüglich eines Säumniszuschlags festgesetzt worden sind, und der dazu ergangene Widerspruchsbescheid vom 01.07.2024 sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten.

Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Rundfunkbeiträge im streitgegenständlichen Zeitraum sind § 10 Abs. 5 Satz 1 und § 2 Abs. 1 RBStV. Danach ist im privaten Bereich für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten. Inhaber einer Wohnung ist nach § 2 Abs. 2 Satz 1 RBStV jede volljährige Person, die die Wohnung selbst bewohnt. Nach Satz 2 wird als Inhaber jede Person vermutet, die dort nach dem Meldeamt gemeldet ist oder im Mietvertrag für die Wohnung als Mieter genannt ist. Die Beitragspflicht und die Fälligkeit der Schuld für den jeweiligen Rundfunkbeitragspflichtigen ergeben sich - unabhängig vom Erlass eines Festsetzungsbescheids - bereits aus dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst (§ 7 Abs. 1 und Abs. 3 RBStV).

Davon ausgehend lagen die Voraussetzungen für die Beitragspflicht der Klägerin für ihre Wohnung im streitgegenständlichen Zeitraum vor. Die Klägerin war

im Zeitraum Dezember 2023 bis einschließlich Februar 2024 als Inhaberin einer Wohnung Beitragsschuldnerin. Die für die Wohnung festgesetzten Beiträge waren rückständig (§ 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV). Die Klägerin war auch nicht von der Beitragspflicht befreit.

1. Soweit die Klägerin die Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags mit der Begründung rügt, der Rundfunkbeitrag sei finanzverfassungsrechtlich als Steuer einzuordnen und damit wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz der Länder verfassungswidrig, scheidet eine Prüfung dieser Frage aus, weil das Bundesverfassungsgericht die finanzverfassungsrechtliche Einordnung des Rundfunkbeitrags und das Bestehen der Gesetzgebungskompetenz der Länder bereits mit bindender Wirkung auch für dieses Verfahren festgestellt hat.

Nach § 31 Abs. 1 BVerfGG binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Diese Bindungswirkung soll eine verbindliche einheitliche Auslegung des Grundgesetzes sicherstellen. Sie erfasst nicht nur die Fälle, in denen das Bundesverfassungsgericht eine Rechtsnorm für mit dem Grundgesetz unvereinbar oder vereinbar erklärt, sondern auch die Fallkonstellation, in der das Bundesverfassungsgericht nur oder auch eine bestimmte Auslegung des einfachen Rechts für verfassungskonform erklärt. Die Bindungswirkung setzt voraus, dass der Fall, welcher der Bindungswirkung auslösenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegt, und der Fall, welcher vom Fachgericht als Adressat der Bindungswirkung zu entscheiden ist, ein hohes Maß an Deckungsgleichheit aufweisen. Es muss sich um einen in jeder wesentlichen Beziehung gleichgelagerten Parallel- oder Wiederholungsfall handeln, den die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts präjudiziert. Bei unveränderter Sach- und Rechtslage sind danach die Gerichte gehindert, die auf die jeweilige Rechtsnorm bezogene verfassungsrechtliche Frage dem Bundesverfassungsgericht erneut vorzulegen; vielmehr ist die bereits erfolgte verfassungsrechtliche Bewertung bei der anstehenden fachgerichtlichen Entscheidung zugrunde zu legen. Auf diese Weise dient § 31 Abs. 1 BVerfGG der Entlastung des Bundesverfassungsgerichts von der Befassung mit zahllo-

sen Wiederholungsfällen und sichert zugleich dessen Autorität als des maßgeblichen Interpreten des Grundgesetzes. Zur Bestimmung der Reichweite der Bindungswirkung ist auf die Entscheidungsformel und die sie tragenden Entscheidungsgründe zurückzugreifen. Tragend ist dabei derjenige Teil der Entscheidungsbegründung, der aus der Deduktion des Gerichts nicht mehr hinwegzudenken ist, ohne dass sich das mit dem Tenor formulierte Ergebnis änderte (ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 28.10.2020 - 6 C 9.19 - juris Rn. 11 f. mwN).

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 18.07.2018 (1 BvR 1675/16 u.a. - juris) entschieden, dass die Bestimmungen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags über die Erhebung des Rundfunkbeitrags von dem Inhaber einer Wohnung - mit Ausnahme der hier nicht in Rede stehenden Beitragspflicht für Zweitwohnungen - mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Aus den tragenden Gründen des Urteils ergibt sich, dass die Rundfunkbeitragspflicht formell verfassungsgemäß ist. Bei dem Rundfunkbeitrag handelt es sich finanzverfassungsrechtlich nicht um eine Steuer, sondern um eine Vorzugslast in Gestalt eines Beitrags, für dessen Erhebung die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz besitzen. Der Rundfunkbeitrag wird nicht voraussetzungslos erhoben und das Beitragsaufkommen wird nicht in die Landeshaushalte eingestellt. Er wird für die konkrete Gegenleistung der Rundfunkempfangsmöglichkeit erhoben, um die staatsferne bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen. Die Rundfunkempfangsmöglichkeit ist ein individueller Vorteil, der durch den Beitrag abgegolten wird, ohne dass es auf die tatsächliche Nutzung und die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger oder darauf ankommt, ob die Abgabenschuldner von der Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen. Die Möglichkeit der Rundfunknutzung ist für alle Beitragspflichtigen realistisch, weil das flächendeckende Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei Vorhandensein geeigneter Empfangsgeräte jederzeit abgerufen werden kann (aaO Rn. 50 bis 76).

Auf Grundlage dieser tragenden Erwägungen handelt es sich bei dem hier zu entscheidenden Fall der Klägerin betreffend die Erhebung des Rundfunkbeitrags für ihre Wohnung um einen Parallelfall im dargestellten Sinne, der von

der Bindungswirkung des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils erfasst ist. Dies gilt - wie dargelegt - gerade für die finanzverfassungsrechtliche Einordnung als Beitrag ebenso wie für die daraus resultierende Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Erhebung des Rundfunkbeitrags. Eine Abweichung der vorliegenden Konstellation in Bezug auf die finanzverfassungsrechtliche Einordnung als Beitrag von der Sachlage, die dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zugrunde lag, wird von der Klägerin bereits nicht behauptet und ist auch im Übrigen nicht ersichtlich. Gleiches gilt für die Rechtslage; die Ansicht der Klägerin, das Bundesverfassungsgericht habe die gegen die Qualifizierung als Beitrag sprechenden Argumente nicht oder nicht hinreichend geprüft, rechtfertigen nicht den Ausschluss der Bindungswirkung und eröffnen keine erneute Prüfung (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 28.10.2020 - 6 C 9.19 - juris Rn. 14). Soweit die Klägerin sinngemäß der Auffassung ist, ihre rechtlichen Einwendungen gegen die Qualifizierung des Rundfunkbeitrags habe das Bundesverfassungsgericht fehlerhaft geprüft bzw. es lägen in Bezug auf diese Rechtsfrage neue wissenschaftliche Erkenntnisse - wie die vielfach zitierte Dissertation von Michelle Michel (Der Rundfunkbeitrag eine Steuer? Eine Einordnung der Rundfunkabgabe in die Gesamtheit der öffentlichen Abgaben der Finanzverfassung im Zusammenhang mit einer kritischen Würdigung des Rundfunkbeitragsurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2018, Universität Kassel, 2022, abrufbar unter <https://doi.org/10.17170/kobra-202207156476>) - vor, steht es ihr frei, diese Argumente nochmals gegenüber dem Bundesverfassungsgericht im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend zu machen.

2. Die Erhebung des Rundfunkbeitrags verletzt auch nicht das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfährt seine abgabenrechtliche Ausgestaltung im Äquivalenzprinzip (ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteil vom 14.04.1967 - IV C 179.65 - juris Rn. 20 mwN). Danach müssen die Höhe einer Abgabe und die öffentliche Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 15.03.1968 - VII C 189.66 - juris Rn. 25 zur Rundfunkgebühr). Das Äquivalenzprinzip bezieht sich

auf das Verhältnis der Abgabenschuldner zum Abgabengläubiger. Es ist etwa verletzt, wenn die Einnahmen die öffentlichen Aufwendungen erheblich übersteigen, die Abgaben von vornherein als zusätzliche Einnahmequelle ausgestaltet sind oder die Gegenleistung für den Abgabepflichtigen offensichtlich keinerlei Wert hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.03.1961 - 7 C 109/60 - juris Rn. 32). Das Äquivalenzprinzip besagt danach im Beitragsrecht lediglich, dass zwischen dem Beitrag und dem mit der Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung eröffneten Vorteil kein grobes Missverhältnis bestehen darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.04.1967 - 4 C 179.65 - juris Rn. 20; zum Benutzungsgebührenrecht VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.04.2021 - 2 S 2628/18 - juris Rn. 167).

a) Nach diesen Maßstäben begründet die Rüge der Klägerin, das Gesamtprogrammangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfehle die Anforderungen an die gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit gröblich, keine Verletzung des Äquivalenzprinzips.

aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 17) gebietet das Äquivalenzprinzip, dass der Rundfunkbeitragspflicht ein objektiv vorteilhaftes öffentlich-rechtliches Medienangebot gegenüberstehe. Der die Beitragspflicht legitimierende Vorteil liege weder in der bloßen Empfangsmöglichkeit des Angebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch in den durch die Rundfunkordnung geschaffenen Strukturen, mit denen der Gesetzgeber die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bezweckte Vielfalt und Ausgewogenheit des öffentlich-rechtlichen Programmangebots institutionell absichere. Der den Rundfunkbeitrag rechtfertigende individuelle Vorteil liege vielmehr in der Möglichkeit, ein den Anforderungen des klassischen Funktionsauftrags entsprechend ausgestaltetes Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten empfangen zu können. Auf Grundlage dieser Annahme ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Äquivalenzprinzip dann verletzt, wenn das Gesamtprogrammangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in sämtlichen Verbreitungsmedien über einen längeren Zeitraum evidente und regelmäßige Defizite hinsichtlich

der gegenständlichen und meinungsmäßigen Vielfalt und Ausgewogenheit aufweist und der verfassungsrechtliche Funktionsauftrag des Rundfunks gröblich verfehlt wird (vgl. Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 34 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht stützt sich in diesem Zusammenhang darauf, dass das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Zuordnung des Vorteils zum Abgabepflichtigen und bei der Bemessung des Vorteils einräumt, so dass erst bei einem groben Missverhältnis zwischen Beitragslast und Vorteilhaftigkeit des öffentlich-rechtlichen Programmangebots ein Verstoß gegen den Äquivalenzgedanken angenommen werden könne (vgl. Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 35 und 39).

Bei der Beurteilung der Frage, ob im vorgenannten Sinne ein grobes Missverhältnis zwischen Beitragslast und Vorteilhaftigkeit des Programmangebots besteht, ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei Ausgestaltung der äquivalenten Gegenleistung sowie der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das zur Erfüllung des Funktionsauftrags Gebotene nicht positiv bestimmt werden kann (vgl. dazu Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 39). Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts lässt sich die Frage, ob die zur Mitwirkung an der Meinungsbildung gebotene Abbildung der Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen und deren ausgewogene Darstellung im Gesamtprogrammangebot tatsächlich gelingt, nicht exakt beantworten, weil es hierfür an eindeutigen Maßstäben fehlt; es handelt sich um einen Zielwert, der sich stets nur annäherungsweise erreichen lässt (vgl. etwa BVerfG, Urteile vom 16.06.1981 - 1 BvL 89/78 - juris Rn 94 und vom 04.11.1986 - 1 BvL 1/84 - juris Rn. 100). Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts wurzelt das Fehlen eindeutiger und exakter Maßstäbe für die Beurteilung der Ausgewogenheit des Rundfunks auch in der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 37). Es ist zwar Aufgabe des Gesetzgebers, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Vielfaltsicherung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu konkretisieren und die entsprechenden medienpolitischen und programmleitenden Entscheidungen

u.a. im Wege von Leitlinien und Programmgrundsätzen zu treffen. Die Rundfunkfreiheit gewährleistet aber in ihrem Kern dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk seine Programmautonomie. Sie umfasst, dass der Rundfunk frei von externer Einflussnahme entscheiden kann, wie er seine publizistische Aufgabe erfüllt. Es ist danach Sache der Rundfunkanstalten, anhand anerkannter Maßstäbe zu bestimmen, was der Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt. Die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms steht danach den Rundfunkanstalten zu (ständige Rechtsprechung des BVerfG, vgl. zuletzt Beschluss vom 23.07.2025 - 1 BvR 2578/24 - juris Rn. 85 und 86 mwN).

Davon ausgehend haben die Verwaltungsgerichte nicht zu prüfen, ob das Gesamtprogrammangebot in sämtlichen Verbreitungsmedien dem verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag, der sich nicht nur auf Information und Bildung, sondern auch auf Kultur und Unterhaltung in ihrer vollen Breite erstreckt, in jeder Hinsicht genügt, zumal sich weder die Qualität des Programmangebots noch dessen Breite mittels evidenzbasierter Daten und Kennzahlen ausreichend valide beurteilen lässt. Dies gilt sowohl für die Frage, ob ein in jeder Hinsicht ausgewogenes Verhältnis des gegenständlichen Programmauftrags und damit ein jeweils ausgewogenes Verhältnis der Bereiche Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung gegeben ist. Dies gilt aber gleichermaßen auch für die Frage, ob in dem im weitesten Sinne „politisch“ zu verstehenden Sachbereich die unterschiedlichen Meinungen in ihrer ganzen Breite ausreichend abgebildet werden. Insoweit ist insbesondere einzustellen, dass die Frage, in welchem Umfang bzw. mit welcher Gewichtung die Vielfalt der in der Bevölkerung vorhandenen Ansichten und Anschauungen im Sinne einer Ausgewogenheit abzubilden ist, einer empirisch messbaren und damit exakten Beurteilung von vorneherein entzogen ist.

Vor diesem tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund wird die Entscheidung des Gesetzgebers zur Erhebung des Rundfunkbeitrags auch mit Blick auf die durch die Rundfunkordnung geschaffenen Strukturen, mit denen der Gesetzgeber beabsichtigt, die Vielfalt und Ausgewogenheit des öffentlich-rechtlichen Programmangebots institutionell abzusichern, erst dann in Frage gestellt, wenn

ein grobes Missverhältnis zwischen Beitragslast und Vorteilhaftigkeit des öffentlich-rechtlichen Programmangebots besteht und daraus folgend das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip verletzt wird. Für die Beurteilung eines groben Missverhältnisses ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das aus Hörfunk, Fernsehen und Telemedien bestehende mediale Gesamtprogrammangebot aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, die vom Rundfunkbeitrag profitieren, in den Blick zu nehmen. Infolge der flächendeckenden Empfangsmöglichkeit sämtlicher öffentlich-rechtlicher Medienangebote sei eine Kompensation eines defizitären Programmangebots einzelner Rundfunkanstalten durch das Programmangebot anderer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten möglich. Dabei darf sich die Betrachtung nicht auf einzelne Themenfelder oder Formate des Programmangebots verengen (vgl. Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 40). Danach genügen insbesondere die Unzufriedenheit mit bestimmten Programminhalten, häufige Sendungswiederholungen, etwaige vereinzelte Verfehlungen in den Landesrundfunkanstalten (Fall Patricia Schlesinger) sowie einzelne Verstöße gegen Vorgaben zur Vielfaltssicherung und Ausgewogenheit nicht, um die Verfassungsmäßigkeit der Beitragspflicht in Frage zu stellen und damit der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt die Grundlage zu entziehen (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 29.11.2023 - 6 C 3.22 - juris Rn. 40).

Auch lässt sich ein grobes Missverhältnis nicht durch eine parteipolitisch tendenziöse Prägung einzelner journalistischer Formate oder Akteure belegen. Denn jedes Rundfunkprogramm wird durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine gewisse Tendenz haben, auch soweit es um die Entscheidung darüber geht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll (so zu Recht BVerwG, Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 44). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien auch nicht verpflichtet, alle zulässigen, gegebenenfalls auch in sogenannten „alternativen Medien“ vertretenen Meinungen gleichgewichtig abzubilden. Dass der Rundfunk die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnehme und möglichst breit und vollständig wiedergebe, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielten, sei im Rahmen

einer dualen Rundfunkordnung, in der öffentlich-rechtliche und private Veranstalter nebeneinanderstünden, eine durch das Gesamtangebot aller Veranstalter - also auch der privaten Veranstalter - zu erfüllende Aufgabe (so BVerwG, Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 45).

Dass vom Rundfunk einzelne Themenfelder defizitär bearbeitet werden oder etwa einer bestimmten Meinung zu einzelnen Themenfeldern im Sinne eines gerade vorherrschenden Zeitgeistes, dem sicherlich auch die Journalisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterliegen, publizistisch ein zu großes Gewicht eingeräumt wird, ist ebenfalls noch nicht geeignet, den Rundfunkbeitrag in Frage zu stellen. Die Pflicht des Rundfunks, die Vielfalt der Meinungen aufzunehmen und vollständig wiederzugeben, endet im Übrigen bei unwahren Tatsachenbehauptungen. Unrichtige Information ist weder unter dem Blickwinkel der Meinungsfreiheit noch dem der Rundfunkfreiheit ein schützenswertes Gut (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 22.06.1982 - 1 BvR 1376/79 - juris Rn. 14 und 15).

bb) Nach diesen Maßstäben ist das vom Bundesverwaltungsgericht geforderte grobe Missverhältnis zwischen Beitragslast und Vorteilhaftigkeit des öffentlich-rechtlichen Programmangebots nicht gegeben. Es kann nicht angenommen werden, dass das Gesamtprogrammangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Anforderungen des klassischen Rundfunkauftrags (vgl. dazu etwa BVerfG, Urteil vom 11.09.2007 - 1 BvR 2270/05 u.a. - juris Rn. 129) und damit die Anforderungen an die gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit gröblich verfehlt.

Nach dem insoweit klaren und eindeutigen Wortlaut im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 (6 C 5.24 - juris Rn. 34, 39 und 47) liegt ein Verstoß gegen das dem Beitragsrecht zugrundeliegende verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip nur dann vor, wenn evidente und regelmäßige Defizite sowohl hinsichtlich der gegenständlichen als auch der meinungsmäßigen Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtprogramms festgestellt werden können. Wäre für die Beurteilung des groben Missverhältnisses zwischen Beitragslast und Vorteilhaftigkeit des Programmangebots allein die Rolle des Rundfunks für die

öffentliche Meinungsbildung und damit nur die meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtprogramms in dem im weitesten Sinne „politischen“ Bereich maßgeblich, wären die den Maßstab bildenden Begriffe „gegenständliche Vielfalt und Ausgewogenheit“ bzw. „meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit“ nicht mit dem Wort „und“, sondern mit dem Wort „oder“ verknüpft worden.

Das kumulative Vorliegen von evidenten und regelmäßigen Defiziten des Gesamtangebots sowohl hinsichtlich der gegenständlichen als auch hinsichtlich der meinungsmäßigen Vielfalt und Ausgewogenheit entspricht darüber hinaus auch dem Sinn und Zweck des Verfahrens zur Erhebung des Rundfunkbeitrags. Auf Grundlage der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die institutionelle Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die von Verfassung wegen an dem Ziel der Vielfaltsicherung auszurichten sind (vgl. dazu etwa BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 - 1 BvR 1/11 u.a. - juris Rn. 35 ff.) und die der Bestands- und Entwicklungsgarantie des Rundfunks im Rahmen des bestehenden dualen Systems gerecht zu werden haben (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20 u.a. - juris Rn. 83), hat der Gesetzgeber die Beitragspflicht und die Fälligkeit der Schuld für den jeweiligen Rundfunkbeitragspflichtigen unmittelbar im Rundfunkbeitragsstaatsvertrag selbst geregelt (§ 2 Abs. 1, § 7 Abs. 1 und Abs. 3 RBStV). Gleichermaßen mit formellem Gesetz ist die Höhe des monatlichen Rundfunkbeitrags im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag normiert (§ 8 RFinStV).

Da demnach Höhe, Fälligkeit und Pflicht zur Zahlung des Rundfunkbeitrags unmittelbar vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgegeben werden, ist ein durchgreifender Verstoß gegen Verfassungsrecht und damit gegen das Äquivalenzprinzip erst dann zu bejahen, wenn zwischen der monatlichen Beitragslast in Höhe von derzeit 18,36 Euro, die der Gesetzgeber für vorteilsgerecht hält, und der Gegenleistung in Form des gesamten öffentlich-rechtlichen Programmangebots ein derartiges Missverhältnis besteht, das die Annahme rechtfertigt, der vom Gesetzgeber angenommene typisierte Vorteil für den Rundfunkbeitragspflichtigen sei insgesamt entfallen. Danach kann sich erst bei einer gröblichen und damit grundlegenden Störung des Äquivalenzgedankens mit der

Folge, dass die Gegenleistung der Rundfunkanstalten für den Beitragspflichtigen im Ergebnis in keiner Weise mehr als vorteilhaft zu bewerten ist, eine Verpflichtung des Verwaltungsgerichts ergeben, die Verfassungsmäßigkeit der Beitragspflicht in § 2 Abs. 1 RBStV dem Bundesverfassungsgericht im Wege der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG vorzulegen. Dabei ist auch maßgeblich zu berücksichtigen, dass bei einer Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags wegen eines Verstoßes gegen das Äquivalenzprinzip die Rundfunkbeitragspflicht insgesamt und damit das heutige System des Rundfunks in Frage steht bzw. diesem System in letzter Konsequenz die Grundlage entzogen wird.

Davon ausgehend besteht der die Beitragspflicht legitimierende Vorteil bereits deshalb, weil evidente und regelmäßige Defizite hinsichtlich der gegenständlichen Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtprogrammangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20 u.a. - juris Rn. 79) nicht feststellbar sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit der Beitragsfinanzierung nicht auf bestimmte Bestandteile oder Sendeformate der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme beschränkt. Vielmehr soll diese Finanzierung die Kosten decken, die durch die Wahrnehmung des Funktionsauftrags der Rundfunkanstalten entstehen. Dieser Funktionsauftrag umfasst nicht nur die Rolle des Rundfunks für die Meinungs- und Willensbildung. Der Auftrag erstreckt sich vielmehr seit jeher auch auf Bildung im weiten Sinne sowie auf Kultur und Unterhaltung einschließlich Sportberichterstattung jeweils in ihrer vollen Breite. Auch nach der Etablierung der dualen Rundfunkordnung sind danach gerade massenattraktive Sendungen aus den Bereichen Sport und Unterhaltung vom Auftrag mitumfasst. Dadurch wird den Rundfunkanstalten erst die Möglichkeit eröffnet, im Wettbewerb mit den Privaten zu bestehen (ständige Rechtsprechung; vgl. nur BVerfG, Urteil vom 11.09.2007 - 1 BvR 2270/05 u.a. - juris Rn. 129; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 08.08.2019 - 6 B 44.19 - juris Rn. 4). Danach hat der Rundfunk sowohl unter dem Blickwinkel der gegenständlichen als auch der meinungsmäßigen Vielfalt insbesondere auch solche Aspekte aufzugreifen, die über die Standardformate von Sendungen für das

Massenpublikum hinausgehen. Darüber hinaus erfasst die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags gerade in gegenständlicher Hinsicht Sendeformate, die an das gesamte Publikum gerichtet sind. Dabei muss das Programmangebot für neue Publikumsinteressen oder neue Inhalte und Formen offenbleiben (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 - 1 BvF 1/11 u.a. - juris Rn. 37). Im Bereich der Information gehört zum klassischen Rundfunkauftrag - über politische Information im engeren Sinn hinaus - die gegenständlich uneingeschränkte Information über alle Lebensbereiche unter Zugrundelegung publizistischer Kriterien (vgl. BVerfG, Urteil vom 17.02.1998 - 1 BvF 1/91 - juris Rn. 105).

Diesem gegenständlichen Funktionsauftrag kommt der Rundfunk mit seinem Gesamtprogrammangebot in vollem Umfang nach.

Für die Beurteilung eines groben Missverhältnisses zwischen der Beitragslast der Rundfunkbeitragspflichtigen und der Gegenleistung in Form des Programmangebots sind alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, das heißt die neun ARD-Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio mit ihrem Gesamtprogrammangebot bestehend aus Hörfunk, Fernsehen und Telemedien in den Blick zu nehmen. Dazu gehören im Bereich der Fernsehprogramme neben dem „Ersten Deutschen Fernsehen“, dem „Zweiten Deutschen Fernsehen“ (ZDF) und den Dritten Fernsehprogrammen die weiteren Vollprogramme „3sat“ unter Beteiligung öffentlich-rechtlicher europäischer Veranstalter (§ 28a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Medienstaatsvertrag - MStV) und „arte - Der Europäische Kulturkanal“ unter Beteiligung öffentlich-rechtlicher europäischer Veranstalter (§ 28a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 MStV), zwei Angebote mit den Schwerpunkten Information, Bildung und Dokumentation - gemeinsam veranstaltet von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF - (§ 28a Abs. 2 MStV) sowie auf Grundlage von § 28a Abs. 3 Satz 1 MStV ein Angebot für Kinder, ein Angebot für junge Menschen nach Maßgabe des § 30c und ein Angebot für jüngere Erwachsene (gemeinsam veranstaltet von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF). Gleichermäßen umfangreich ist das Angebot an Hörfunkprogrammen und Telemedienangeboten. Die aktuelle Hörfunkliste der ARD und

des Deutschlandradios umfasst über 60 Hörfunkprogramme, gleich ob sie analog, digital, terrestrisch, per Satellit oder im Internet verbreitet werden. Die Telemedienangebote umfassen die ARD-Mediathek und „ARD-Sounds“ sowie zdf.de mit dem Streaming-Portal, die einen Großteil der Audio- und Videoangebote der einzelnen Telemedienangebote bündeln. Auch im Content-Netzwerk „funk“ (Jugendangebot gemäß § 30c MStV) finden sich auf rund 60 verschiedenen Kanälen Videos und Podcasts, um junge Menschen zwischen 14 und 29 Jahren zu erreichen.

Davon ausgehend deckt der Rundfunk die Bereiche Kultur und Unterhaltung jeweils in ihrer vollen Breite ab, zumal hierbei - wie dargelegt - sämtliche Fernseh- und Hörfunkprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie zusätzlich das umfangreiche Angebot in der Mediathek in den Blick zu nehmen sind. So bietet der Rundfunk ein breites und vielfältiges Angebot an Musiksendungen einschließlich übertragener Konzertveranstaltungen aus der Vergangenheit und teilweise in Echtzeit. Das Programm beinhaltet klassische Musik aus allen Epochen (z. B. geistliche Musik, Musik aus der Renaissance, aus dem Barock, der Klassik, der Romantik und auch Neue Musik). Ein gleichermaßen breites Musikangebot bieten insbesondere die öffentlich-rechtlichen Hörfunksendungen in den Bereichen Schlager, Volksmusik, Rock, Pop, Chanson und Jazz in allen ihren Variationen. Vor dem Hintergrund dieser nur beispielhaften Aufzählung kann ohne Weiteres angenommen werden, dass der Bevölkerung in Funk und Fernsehen ein Programm an E- und U-Musik „für jeden Geschmack“ zur Verfügung gestellt wird.

Auch darüber hinaus bietet der Rundfunk - neben der Berichterstattung über kulturelle Ereignisse im In- und Ausland - eine breite Palette an Sendeformaten aus den Bereichen Kunst, Literatur und Kulturpolitik wie etwa Features, Autorenlesungen, Kabarettssendungen etc. an.

In der Sparte Unterhaltung werden Spielfilme in allen Facetten (Kriminalfilme, Action-Filme, Literaturverfilmungen, Science-Fiction-Filme, historische und sonstige Dramen) sowie Serien, die vielfältige Lebensbereiche zum Gegen-

stand haben, ausgestrahlt. Daneben sind vom Programm Quiz-/Rätselsendungen, Fernsehshows, Komödien, Koch- und Genuss-Sendungen umfasst, ohne dass diese Aufzählung Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Schließlich wird auch der Bereich Sport, der zum gegenständlichen Unterhaltungsauftrag gehört, sowohl in Bezug auf unterschiedlichste Sportarten als auch in Bezug auf den zeitlichen Umfang der Ausstrahlung „breit“ abgedeckt. Dies gilt zum einen für die Übertragung von sportlichen Großereignissen wie Olympischen Spielen, Fußball-Weltmeisterschaften und -Europameisterschaften sowie die entsprechenden Großereignisse aus anderen Sportarten. Dies gilt aber auch für die Berichterstattung über regionale Sportereignisse (etwa in den Dritten Fernsehprogrammen) sowie allgemein über nationale und internationale Sport-Ereignisse von Interesse.

Ein gleichermaßen breites Angebot bietet der Rundfunk in den Bereichen Information und Bildung. In der Sparte Information wird mit Nachrichtensendungen, politischen Kommentaren, Magazinen, Talk-Shows und sonstigen Sendereihen über Probleme der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft nicht nur zur öffentlichen Meinungsbildung beigetragen, sondern gleichzeitig breitgefächert über regionale, überregionale, nationale und weltweite Geschehnisse von Relevanz berichtet. Das Angebot umfasst - über die hier umstrittene politische Berichterstattung hinaus - etwa Natur- und Tiersendungen aus allen Gebieten der Erde sowie Gesundheitssendungen (wie etwa die Ernährungs-Docs) und sonstige Ratgeberformate aus den Bereichen Sport, Ernährung etc. Darüber hinaus bietet der Rundfunk diverse Formate zu den Themen Wirtschaft, Recht, Verbraucherschutz, Technik, Soziales, Kunst, zu Naturphänomenen, Flora und Fauna, zur eigenen Kultur und zu fremden Kulturen und zur Geschichte an. Gerade auf den Gebieten der jüngeren Geschichte und der Zeitgeschichte bieten die Rundfunkanstalten eine breite Palette zu Themen im In- und Ausland an. Gleiches gilt für den Bereich der Reisesendungen, in denen über zahlreiche Länder und unterschiedlichste Reiseformate berichtet und informiert wird.

Davon ausgehend hat die Klägerin im Laufe des Verwaltungsverfahrens und auch des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens mit keinem Wort gerügt, der

Rundfunk käme hinsichtlich der gegenständlichen Breite seines Angebots in den dargestellten Sparten seinem Auftrag nicht nach. Dass diese Einzelbereiche, die vom Funktionsauftrag umfasst sind, zueinander nicht mehr in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, wird von der Klägerin ebenfalls weder substantiiert behauptet noch ist dies für den Senat ersichtlich. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass dem Rundfunk auf Grundlage der ihm zustehenden Programmfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Rahmen der medienpolitischen gesetzgeberischen Grundentscheidungen ein weiter Spielraum darüber zusteht, in welchem Umfang die Bereiche Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung einschließlich Sport abgedeckt werden und auch in welchem zeitlichen Umfang innerhalb dieser Bereiche Angebote für die unterschiedlichen Zielgruppen in der Gesamtbevölkerung unterbreitet werden. Für die Sparten Kultur und Unterhaltung gilt dies etwa für die Frage, in welchem Umfang mit einem anspruchsvollen Programm bestimmte Bevölkerungs- bzw. Altersgruppen angesprochen und in welchem Umfang massenattraktive Sendungen für breitere Bevölkerungsschichten aus allen Altersschichten zur Verfügung gestellt werden. Aber auch für die Bereiche Information und Bildung folgt aus der Rundfunkfreiheit ein rechtlich nicht zu überprüfender Spielraum etwa hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang Informations- und Bildungsangebote z. B. zu naturwissenschaftlichen, naturkundlichen, historischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, allgemeinpolitischen oder sonstigen Themenbereichen des öffentlichen Interesses zum Gegenstand der Sendeformate gemacht werden.

Auf Grundlage der dargestellten gegenständlichen Ausgewogenheit und Vielfalt des Gesamtprogramms rechtfertigt der Einwand der Klägerin, die Anforderungen an die meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit des Programms würden gröblich verfehlt bzw. der Rundfunk bevorzuge einseitig „linke“ Parteien und „progressive“ Positionen, für sich genommen nicht die Annahme, es fehle wegen Verstoßes gegen das Äquivalenzprinzip an einem Vorteil im rundfunkbeitragsrechtlichen Sinne. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein der Höhe des Rundfunkbeitrags entsprechender Vorteil (noch) gegeben ist, ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass das Angebot des Rundfunks im Sektor Information - neben der Berichterstattung zu gesellschaftlich kontrovers diskutierten Themen

und damit der Berichterstattung zur im weitesten Sinne „politischen“ Meinungsbildung - ein breites Spektrum an allgemeinen Informationen zu tatsächlichen Geschehnissen auf regionaler, überregionaler, nationaler und internationaler Ebene umfasst, die in aller Regel nicht Gegenstand des streitigen gesellschaftlichen Diskurses sind. Dazu zählen nicht nur die Berichterstattung über die Öffentlichkeit interessierende Unglücke, Wetterereignisse, Gerichtsprozesse und kriegerische Auseinandersetzungen auf der ganzen Welt, sondern auch die Berichterstattung, die die bloße Wiedergabe maßgeblicher Protagonisten des politischen oder sonstigen Geschehens in der Welt beinhaltet, ohne dass insoweit bereits eine wertende Betrachtung und Kommentierung des Geschehens erfolgt. Vor dem Hintergrund dieser im Einzelnen dargestellten Gesamtleistung des Rundfunks kann die Einschätzung des Gesetzgebers, es bestehe (jedenfalls noch) eine äquivalente - sprich ausreichende - Gegenleistung für den monatlichen Rundfunkbeitrag des Bürgers in Höhe von derzeit 18,36 Euro, nicht beanstandet werden.

Davon unabhängig ist auch weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die gegenständliche Qualität des öffentlich-rechtlichen Programmangebots hinter die zum Zeitpunkt des Ergehens der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.2018 (1 BvR 1675/16 u.a.) bestehende Ausgewogenheit und Vielfalt zurückgefallen ist, wie es das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 15.10.2025 (6 C 5.24 - juris Rn. 48) fordert. Zu Recht weist der Beklagte in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht auch in seinem Beschluss vom 20.07.2021 (1 BvR 2756/20 u.a.) keine Zweifel daran hatte, dass die Rundfunkanstalten auch noch zu diesem Zeitpunkt die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit des Programms erfüllt haben. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht den Verfassungsbeschwerden mehrerer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten stattgegeben und auf Grundlage der Regelung in § 35 BVerfGG mit Wirkung ab dem 20.07.2021 bis zum Inkrafttreten einer staatsvertraglichen Neuregelung durch die Länder die vorläufige Geltung der Bestimmungen des Art. 1 des Ersten Medienänderungsstaatsvertrags und damit eine entsprechende Anpassung des Rundfunk-

beitrags angeordnet. Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, die Zwischenregelung sei mit Blick auf den grundrechtlichen Anspruch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf eine funktionsgerechte Finanzierung und die diesem nicht genügende Beitragsfestsetzung erforderlich, um weitere erhebliche Beeinträchtigungen der Rundfunkfreiheit zu vermeiden (Beschluss vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20 u.a. - juris Rn. 113). Hieraus wird deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht zum Zeitpunkt seiner Entscheidung offensichtlich nicht von evidenten und regelmäßigen Defiziten hinsichtlich der gegenständlichen und meinungsmäßigen Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtprogramms ausgeht. Ansonsten hätte es nicht entscheiden können, dass aufgrund der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sogar eine staatliche Handlungspflicht in Bezug auf die Gewährleistung der funktionsgerechten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestehe, mit der ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch korrespondiere (Beschluss vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20 - juris Rn. 67). Ein Zurückfallen hinter die im Jahr 2021 vorhandene gegenständliche Ausgewogenheit und Vielfalt des Programms ist ebenfalls weder substantiiert behauptet noch ersichtlich.

cc) Unabhängig von den bisherigen Ausführungen sind die von der Klägerin behaupteten gravierenden Defizite bei der meinungsmäßigen Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtprogramms beitragsrechtlich deshalb unerheblich, weil der Gesetzgeber auf Grundlage der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Urteil vom 25.03.2014 - 1 BvF 1/11 u.a. - juris Rn. 35 ff.) im Rundfunkrecht normative Strukturen geschaffen hat, damit die verfassungsrechtlichen Vorgaben an die meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtprogrammangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleistet werden können.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG am Gebot der Vielfaltsicherung auszurichten. Danach sind Personen mit möglichst unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungshorizonten aus allen Bereichen des Gemeinwesens einzubeziehen. Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass bei der Bestellung der Mitglieder

dieser Gremien möglichst unterschiedliche Gruppen und dabei neben großen, das öffentliche Leben bestimmenden Verbänden untereinander wechselnd auch kleinere Gruppierungen Berücksichtigung finden und auch nicht kohärent organisierte Perspektiven abgebildet werden. Zur Vielfaltsicherung kann der Gesetzgeber neben Mitgliedern, die von gesellschaftlichen Gruppen entsandt werden, auch Angehörige der verschiedenen staatlichen Ebenen einbeziehen. Die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss aber als Ausdruck des Gebots der Vielfaltsicherung dem Gebot der Staatsferne genügen. Danach ist der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien konsequent zu begrenzen. Der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder darf insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen. Für die weiteren Mitglieder ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent staatsfern auszugestalten (vgl. Urteil vom 25.03.2014 - 1 BvF 1/11 u.a. - juris Leitsätze).

Nach diesen Maßgaben ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Anstalt mit einer binnenpluralistischen Struktur, bei welcher der Einfluss der in Betracht kommenden Kräfte unter maßgeblicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft intern im Rahmen von Kollegialorganen vermittelt wird, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (aaO Rn. 38). Die Aufsichtsgremien sind Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit. Sie sollen die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien darauf kontrollieren, dass alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte, deren Vielfalt durch ein gruppenplural zusammengesetztes Gremium auch bei ausgewogener Besetzung nie vollständig oder repräsentativ abgebildet werden kann, im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können. Die Bestellung von Mitgliedern unter Anknüpfung an verschiedene gesellschaftliche Gruppen setzt diese nicht als Vertreter ihrer jeweiligen spezifischen Interessen ein, sondern dient nur als Mittel, Sachwalter der Allgemeinheit zu gewinnen, die unabhängig von den Staatsorganen sind, Erfahrungen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einbringen und dafür Sorge tragen, dass das Programm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem

Bekenntnis oder einer Weltanschauung dient und in der Berichterstattung die Auffassungen der betroffenen Personen, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden (aaO Rn. 40). Der Gesetzgeber hat danach zwar einen weiten Gestaltungsfreiraum für die nähere Bestimmung der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien für den Rundfunk. Die gesetzlichen Vorgaben zur Bestimmung der Zusammensetzung der Kontrollgremien müssen allerdings auf Vielfaltsicherung angelegt und hierfür auch geeignet sein (vgl. aaO Rn. 71).

Da sich ein entsprechend den bestehenden Meinungsrichtungen vielfältiges und ausgewogenes Gesamtprogramm - so zu Recht das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 15.10.2025 - 6 C 5.24 - juris Rn. 36) - nicht exakt bestimmen und dementsprechend allenfalls nur annäherungsweise erreichen lässt, liegt es in der Natur der Sache, dass die Erfüllung des dargestellten Programmauftrags allein durch „Verfahren“ abgesichert werden kann und daraus folgend ein plural besetztes Gremium - gegebenenfalls unter Zuhilfenahme sachverständiger Stellen - am besten geeignet ist, die Einhaltung des Funktionsauftrags im Sinne eines „ungefähren Zielwerts“ zu kontrollieren und zu gewährleisten.

Ein prozeduraler Grundrechtsschutz ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere dort geboten, wo die Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen können. Das ist etwa der Fall, wenn ein Grundrecht keine bzw. keine ausreichenden materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und folglich auch die Ergebniskontrolle am Maßstab des Grundrechts ausfällt bzw. kaum leistbar ist. Entsprechendes gilt, wenn eine Ergebniskontrolle an materiellen Maßstäben zwar noch denkbar ist, aber erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind (vgl. etwa Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 - juris Rn. 164). Danach lassen sich aus der Rundfunkfreiheit, die der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dient (ständige Rechtsprechung des BVerfG, vgl. etwa Beschluss vom 06.10.1992 - 1 BvR 1586/89 u.a. - juris Rn. 70), kaum ausreichend konkrete und damit im Gerichtsprozess handhabbare materiellen Maßstäbe zur Beurteilung der Frage, ob und wie weit der Programmauftrag tatsächlich eingehalten ist, ableiten. Darüber hinaus bedarf die nachhaltige Gewährleistung des

Grundrechts nicht nur einer punktuellen Kontrolle durch Gerichte, sondern einer stetigen und dauerhaften Ergebniskontrolle und damit der Sicherstellung des Programmauftrags durch ein plural besetztes Gremium. Dabei ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass es für die Beurteilung der Einhaltung des Programmauftrags durch die Rundfunkanstalten an handhabbaren und allgemein anerkannten Parametern und Bewertungsgrundsätzen fehlt und sich deshalb diese Frage „gar nicht wirklich zutreffend“ beantworten lässt. Gerade die Frage, ob das öffentlich-rechtliche Programmangebot die Vielfalt der in der Bevölkerung vorhandenen Meinungen ausreichend - und insbesondere mit der entsprechenden Gewichtung - abbildet, lässt sich auch mit Blick auf den immensen Umfang des Programmangebots nur „begrenzt“ bzw. „vage“ beantworten. Auch die Bindung der Rundfunkanstalten an allgemeine gesetzliche Grundsätze (vgl. dazu § 3 MStV) und etwaige abstrakte interne Leitlinien und Leitgrundsätze können insoweit den prozeduralen Grundrechtsschutz nicht ersetzen.

Vor diesem Hintergrund ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine binnenpluralistische Organisation, wie sie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kennzeichnet, ungeachtet der Schwächen, die auch ihr anhaften, in höherem Maße geeignet, gleichgewichtige Meinungsvielfalt zu gewährleisten und damit den Anforderungen der Rundfunkfreiheit zu entsprechen, als eine Rundfunkorganisation, in der nur die materiell-rechtliche Verpflichtung zu inhaltlicher Pluralität besteht und die insoweit durch eine externe Einrichtung kontrolliert wird (vgl. Urteil vom 04.11.1986 - 1 BvF 1/84 - juris Rn. 130; vgl. auch Urteil vom 25.03.2014 - 1 BvF 1/11 u.a. - juris Rn. 38).

Im Gegensatz zu einer Kontrolle durch „Verfahren“ sind Einzelfallentscheidungen der Gerichte - auch etwa unter Zuhilfenahme eines Gutachters - grundsätzlich jedenfalls kein taugliches Mittel dafür, um die Anforderungen an die Ausgewogenheit und Vielfalt des Programms weiter zu konkretisieren und die Rundfunkanstalten bei der Ausfüllung des gesetzlich abstrakt vorgegebenen Rahmens unter Berücksichtigung der Rundfunkfreiheit zu begleiten und erforderlichenfalls steuernd einzugreifen.

Auf dieser Grundlage ist es danach in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, die Frage, ob der Rundfunk auch mit Blick auf die angeführten „Akzeptanzprobleme“ in Teilen der Bevölkerung (vgl. dazu auch den Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Zukunftsrat - vom Januar 2024, in Auftrag gegeben von der Rundfunkkommission der Länder, siehe unter [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunk_kommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR Bericht 18.1.2024.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunk_kommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf)) für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbietet, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren und Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise herstellen (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 05.02.1991 - 1 BvF 1/85 - juris Rn. 405), regelmäßig zu evaluieren und - soweit erforderlich - gesetzgeberisch nachzusteuern. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. dazu Urteil vom 16.06.1981 - 1 BvL 89/78 - juris Rn. 99) bedarf es bei einer binnenpluralistischen Struktur der Aufsichtsgremien der Rundfunkveranstalter - neben einer sachgerechten Zusammensetzung des jeweiligen Aufsichtsgremiums - auch der Sicherstellung des effektiven Einflusses des maßgeblichen Kontrollorgans. So kann es insbesondere Aufgabe des Gesetzgebers sein zu überprüfen, ob die von ihm geschaffenen binnenpluralistischen Strukturen der Aufsichtsgremien etwa mit Blick auf ihre Größe und ihre Zusammensetzung überhaupt in der Lage sind, die tatsächliche Einhaltung des Programmauftrags wirksam zu kontrollieren. Dazu gehört insbesondere auch die Frage, ob sich die veröffentlichte Meinung des Rundfunks immer mehr von der öffentlichen Meinung verabschiedet (so Bundestagspräsidentin Julia Glöckner in Focus-Online vom 01.02.2026), zumal Fehlentwicklungen bei der Erfüllung des Programmauftrags gerade im Hinblick auf die den Rundfunkanstalten gewährte Programmautonomie und die sich daraus ergebenden „Freiheiten“ für die Journalisten und Redakteure nicht ausgeschlossen werden können. Dazu gehört auch die weitere Frage, ob ein Aufsichtsgremium, wie etwa der aus 60 Mitgliedern bestehende ZDF-Fernsehrat (§ 21 ZDF-Staatsvertrag) oder der aus 57 Mitgliedern bestehende Rundfunkrat des SWR (§ 14 des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk), im Hinblick auf seine Größe zu einer wirkmächtigen Mehrheitsbildung und damit einer effektiven Kontrolle in der Lage ist (vgl. dazu Cornils in Stern/Sodan/Möstl/Cornils, Staatsrecht, 2. Auflage, § 120 Rn. 105).

dd) Darüber hinaus gebietet auch der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, dass der Gesetzgeber zur Sicherung der Rundfunkfreiheit die normativen Regelungen schafft, auf deren Grundlage die Gerichte zu überprüfen haben, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem Funktionsauftrag gerecht wird. Gleiches gilt für die Regelung der Rechtsfolgen zum einen für die Rundfunkanstalten und zum anderen für die Beitragszahler, die sich bei einem etwaigen Verstoß gegen die Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtprogrammangebots ergeben.

Denn der Verfassungsgrundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, der sich aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und 3 GG) ergibt und jedenfalls aufgrund des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) auch für die Landesgesetzgebung verbindlich ist, verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden normativen Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Fragen selbst zu entscheiden und sie nicht anderen Normgebern oder der Verwaltung zu überlassen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur mit Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - BVerfGE 145, 20, juris Rn. 182; Urteil vom 14.07.1998 - 1 BvR 1640/97 - BVerfGE 98, 218, juris Rn. 132; BVerwG, Urteil vom 19.07.2012 - 5 C 1.12 - BVerwGE 143, 363, juris Rn. 12).

Regelungen für die gerichtliche Kontrolle der Rundfunkanstalten und zu den entsprechenden Rechtsfolgen bei einer Nichterfüllung des verfassungsgemäßen Funktionsauftrags sind wesentliche Entscheidungen, die der Gesetzgeber - insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen für die Finanzierung des Rundfunks - selbst zu treffen hat. Sie sind, abgesehen von der sachlichen Bedeutung des Rundfunks für das individuelle und öffentliche Leben der Gegenwart, wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte. Namentlich treffen hier ver-

schiedene Grundrechtspositionen zusammen, die in Kollision miteinander geraten können, einerseits der aus der Informationsfreiheit folgende Anspruch auf umfassende und wahrheitsgemäße Information, andererseits die Freiheit der Meinungsäußerung derjenigen, welche Programme herstellen oder in Sendungen zu Wort kommen (vgl. BVerfG, Urteil vom 16.06.1981 - 1 BvL 89/78 - juris Rn. 89).

ee) Unabhängig davon ist auch der Ansatz des Bundesverwaltungsgerichts nicht überzeugend, die - hier ebenfalls angeführten - „Akzeptanzprobleme“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks seien kein Indikator für ein Unterschreiten der maßgeblichen Schwelle, weil es sich dabei um ein faktisches Phänomen ohne normativen Gehalt handele. Zwar kann es für die Einschätzung der Ausgewogenheit des Gesamtprogramms nicht auf die subjektive Ansicht einzelner Beitragszahler ankommen. Tatsächliche Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung bzw. jedenfalls in nennenswerten Teilen der Bevölkerung geben dem Gesetzgeber jedoch allen Anlass, die materiellen, organisatorischen und prozeduralen Regelungen der Rundfunkordnung auf den Prüfstand zu stellen. Das bisherige System der Finanzierung des Rundfunks soll die Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisten, die der Demokratie (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und dem gesellschaftlichen Zusammenhalt zu dienen hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient die Rundfunkfreiheit der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (ständige Rechtsprechung, vgl. etwa Beschluss vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20 u.a. - juris Rn. 76 mwN) und soll damit in erster Linie die politische Selbstbestimmung der Bürger fördern. Dementsprechend hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Auftrag, eine breite audiovisuelle „Grundversorgung“ für die gesamte Bevölkerung in Deutschland sicherzustellen und damit - wie dargestellt - die Vielfalt der bestehenden Meinungen in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit abzubilden. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat auch der Gesetzgeber inzwischen erkannt, dass steigende Akzeptanzprobleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowohl die bestehende Rundfunkordnung als auch deren Finanzierung in Frage stellen, wie sich auch aus dem von der Rundfunkkommission der Länder in Auftrag gegebenen Bericht des Zukunftsrats vom Januar 2024 ergibt (vgl. dazu etwa Seite 10 des Berichts).

ff) Nicht überzeugend ist schließlich die Forderung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach der Rundfunkbeitragspflichtige hinsichtlich der Frage, ob das Gesamtprogrammangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Anforderungen an die gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit über einen längeren Zeitraum gröblich verfehlt, in aller Regel ein wissenschaftliches Gutachten zur Substantiierung seines Vortrags im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorzulegen habe, das anhand geeigneter Indikatoren die Evidenz und Regelmäßigkeit potentieller Defizite untersuche.

Im Regelfall ist die Notwendigkeit eines Sachverständigengutachtens dann gegeben, wenn aus feststehenden Tatsachen kraft besonderer Fachkunde Schlussfolgerungen gezogen werden müssen, um dem Gericht die Überzeugung von der streitigen Behauptung zu verschaffen, wenn es also um die Vermittlung von Fachwissen geht. Ein Sachverständiger ist danach grundsätzlich nicht zur Klärung von Rechtsfragen berufen. Die Beurteilung der Frage, ob das Gesamtprogrammangebot die Anforderungen an die gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt und Ausgewogenheit gröblich verfehlt und in Konsequenz daraus ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip anzunehmen ist, ist eine genuin-richterliche Aufgabe, die nicht von einem Sachverständigen „entschieden“ werden kann. Davon ausgehend kann sich die dargestellte Anforderung des Bundesverwaltungsgerichts bei sachgerechter Auslegung allein auf die Beibringung eines Sachverständigengutachtens zur Ermittlung der Tatsachengrundlage für die gerichtliche Beurteilung der Ausgewogenheit und Vielfalt des Programms beziehen.

Eine Obliegenheit des Beitragspflichtigen, ein solches Parteigutachten zur Ermittlung des Sachverhalts von sich aus einzuholen, begegnet allerdings im Hinblick auf den in Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz durchgreifenden Bedenken. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht nur einzelne Themenfelder und Formate des Programmangebots in den Blick zu nehmen sind, sondern das

Gesamtprogrammangebot aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anhand geeigneter Indikatoren auf Evidenz und Regelmäßigkeit potentieller Defizite umfassend zu analysieren ist und zudem die Auswertung einen längeren Zeitraum von nicht unter zwei Jahren, der mit dem jeweiligen Beitragszeitraum endet, zu umfassen hat.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet der in Art. 19 Abs. 4 GG garantierte Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nicht nur den Zugang zu den Gerichten, sondern auch die Wirksamkeit des Rechtsschutzes. Es besteht ein Anspruch auf wirksame gerichtliche Kontrolle. Der Zugang zu einer gerichtlichen Entscheidung in der Sache darf daher - vorbehaltlich verfassungsunmittelbarer Schranken - in keinem Fall ausgeschlossen, faktisch unmöglich gemacht oder in unzumutbarer, durch Sachgründe nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden (vgl. zuletzt Nichtannahmebeschluss vom 29.04.2025 - 1 BvR 1368/24 - juris Rn. 14 mwN). Deshalb dürfen gesetzliche Regelungen nicht so gestaltet sein, dass sie in ihrer tatsächlichen Auswirkung tendenziell dazu führen, den Rechtsschutz vornehmlich nach Maßgabe wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu eröffnen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.02.1979 - 2 BvL 5/76 - juris Rn. 46 zur Höhe einer Verwaltungsgebühr). Dementsprechend darf ein von der Rechtsordnung eröffneter Rechtsbehelf bzw. ein eröffnetes Rechtsmittel für den Bürger nicht ineffektiv ausgestaltet werden und insbesondere darf ein möglicher Erfolg nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Bürgers - hier des Rundfunkbeitragspflichtigen - abhängig gemacht werden.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund sprechen bei lebensnaher Betrachtung gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass die Vorlage eines wissenschaftlichen Anforderungen genügenden Gutachtens im Sinne der Maßgaben des Bundesverwaltungsgerichts für den jeweiligen Beitragspflichtigen mit ganz erheblichen Kosten verbunden ist, die die Wirksamkeit des ihm vom Bundesverwaltungsgericht eröffneten Rechtsschutzes durchgreifend in Frage stellen bzw. einen wirkungsvollen Rechtsschutz in unzumutbarer Weise erschweren. Die Kläger in den Parallelverfahren haben in diesem Zusammenhang vorgetragen, dass be-

reits nach vorläufiger Abklärung der Kostenfrage die Einholung eines entsprechenden Sachverständigengutachtens mit Kosten in Höhe von 90 Mio. Euro verbunden sei. Unabhängig von der Validität dieser Aussage legt jedenfalls die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Auswertung des Gesamtprogramms der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über einen Zeitraum von nicht unter zwei Jahren die Annahme sehr nahe, dass die Vorlage eines ansatzweise validen Gutachtens unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Zeitaufwands mit ganz erheblichen Kosten verbunden ist.

Hiervon ausgehend erscheint die Behauptung des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 15.10.2025 (6 C 5.24 - juris Rn. 48), die dargestellten Substantiierungsanforderungen stellten keine prozessuale Hürde dar, die für einen Kläger nicht zu überwinden wäre, schwerlich nachvollziehbar, zumal das Bundesverwaltungsgericht hierfür jede Begründung schuldig bleibt. Neben der Sache liegen auch die Ausführungen in der Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 von Schneider (NVwZ 2026, 92), es erscheine zumindest nicht ausgeschlossen, dass etwa private Medienhäuser oder andere interessierte Privatpersonen den vergleichsweise überschaubaren finanziellen Aufwand auf sich nähmen, entsprechende Gutachten in Auftrag zu geben und sodann ausgewählte Verfahren gut vorbereitet durch die Instanzen zu tragen. Für die Frage, ob das Gebot des effektiven Rechtsschutzes für den jeweiligen Beitragspflichtigen, der sich gerichtlich gegen den Rundfunkbeitrag wenden will, im Hinblick auf die mit der Beibringung eines Gutachtens verbundenen Kosten gewährleistet ist, ist sicherlich nicht auf private Medienhäuser, die gegebenenfalls in Konkurrenz zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk stehen, abzustellen. Auch soweit der Autor von einem „überschaubaren finanziellen Aufwand“ für andere interessierte Privatpersonen und damit für den „normalen“ Beitragspflichtigen ausgeht, erschließt sich die tatsächliche Grundlage nicht, auf der diese Bewertung beruht.

b) Ebenfalls ohne Erfolg bleibt die weitere Rüge der Klägerin, der Rundfunk verletze systematisch die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen

Haushaltsführung und auch deshalb stehe dem Beitrag mit Blick auf das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip kein entsprechender Vorteil für den Beitragspflichtigen gegenüber.

In diesem Zusammenhang berufen sich die Klägerin und die Kläger in den Parallelverfahren im Kern darauf, die Rundfunkbeiträge würden für überhöhte Vergütungen und Pensionen für die Intendanten und das sonstige Führungspersonal der Rundfunkanstalten verwendet, wie der Fall der früheren Intendantin des Rundfunks Berlin-Brandenburg Patricia Schlesinger beispielhaft zeige. Auch im Rahmen unterschiedlichster Sendeformate zahle der Rundfunk weit überhöhte Gagen bzw. Jahresgehälter. Beispielhaft seien hier die Brutto-Jahresgehälter in Euro für folgende ZDF-„Stars“ zu nennen: Markus Lanz ab 2025 rund 2 Millionen, Horst Lichter rund 1,7 Millionen, Oliver Welke rund 1,18 Millionen, Johannes Kerner 630.000, Andrea Kiewel 400.000, Mai Thi Leidecker 349.000, Giovanni Zarella 300.000, Christian Sievers 350.000, Maybrit Illner 480.000, Rudi Cerne 382.000, Marietta Slomka 393.750, Jan Böhmermann ab 2025 713.000. Entsprechendes gelte für die ARD-Anstalten.

Diesen Behauptungen und Einwendungen ist hier nicht weiter nachzugehen, da auf Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Finanzierung des Rundfunks und damit auch die Frage, ob die Rundfunkanstalten den Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung beachten bzw. ob die Kosten und Aufwendungen der Rundfunkanstalten dem beitragsrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit entsprechen, der Beurteilung und Kontrolle der Verwaltungsgerichte im Rundfunkbeitragsverfahren entzogen ist (so auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.02.2026 - 7 A 11320/24.OVG - juris Rn. 16; OVG Hamburg, Beschluss vom 19.12.2024 - 5 Bf 204/24.Z - juris Rn. 62; OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 16.05.2017 - 2 A 2885/15 - juris Rn. 75 ff.). Auf Grundlage der Systematik der gegenwärtigen Rundfunkfinanzierung, die maßgeblich auf der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beruht (vgl. dazu zuletzt Beschluss vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20, u.a. - juris Rn. 91 ff.), hat der rundfunkbeitragspflichtige Bürger deshalb keine Möglichkeit, entsprechende Einwendungen gegen seine Beitragspflicht zu erheben; dementsprechend scheidet auch unter

dem Gesichtspunkt der gerügten „Überfinanzierung“ des Rundfunks eine Reduzierung der gesetzlich vorgegebenen Höhe des Rundfunkbeitrags und eine entsprechende Teilaufhebung des jeweiligen Rundfunkbeitragsbescheids aus. Im Einzelnen:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Rundfunkfreiheit eine dienende Freiheit. Sie dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Deshalb bedarf der Rundfunk einer gesetzlichen Ordnung, die sicherstellt, dass er den verfassungsrechtlich vorausgesetzten Dienst leistet. Bei der Ausgestaltung dieser Ordnung hat der Gesetzgeber die Pflicht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die zur Erfüllung der Aufgabe erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Andernfalls könnten sie den von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geforderten Dienst nicht leisten. Dieser Pflicht des Gesetzgebers, die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu gewährleisten, entspricht ein ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgendes Recht der Anstalten, die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel zu erhalten (ständige Rechtsprechung, vgl. etwa Beschluss vom 06.10.1992 - 1 BvR 1586/89 u.a. - juris Rn. 70 und 71).

Das Verfahren der Beitragsfestsetzung genügt danach den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn es den Rundfunkanstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erforderlichen finanziellen Mittel sichert und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten wirksam ausschließt (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20 u.a. - juris Rn. 91). Dem wird ein gestuftes und kooperatives Verfahren der Bedarfsfeststellung am ehesten gerecht, welches der Eigenart der jeweiligen Teilschritte entspricht und die Möglichkeiten politischer Einflussnahme begrenzt (aaO juris Rn. 92). Die erste Stufe eines solchen Verfahrens bildet die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten selbst. Da die Bestimmung dessen, was der Rundfunkauftrag in programmlicher Hinsicht im Einzelnen erfordert, grundsätzlich deren Sache ist, dürfen die Rundfunkanstalten in dem Verfahren nicht auf eine passive Rolle beschränkt werden. Es muss vielmehr gesichert sein, dass die auf ihren Programmentscheidungen basierenden Bedarfskonkretisierungen die Grundlage

der Bedarfsermittlung und der ihr folgenden Beitragsfestsetzung bilden (aaO juris Rn. 93).

Da bei dem Rundfunkbeitrag das Korrektiv des Marktpreises ausfällt, ist auf einer zweiten Verfahrensstufe im Interesse der mit dem Beitrag belasteten Teilnehmer eine externe Kontrolle der Bedarfsanmeldungen erforderlich. Denn die Anstalten bieten aufgrund ihres jeder Institution eigenen Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses keine hinreichende Gewähr dafür, dass sie sich bei der Anforderung der finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten (aaO juris Rn. 94). Diese Kontrolle darf sich allerdings nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der jeweiligen Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe. Dem fachlichen Charakter dieser Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspricht die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium (aaO juris Rn. 95). Die abschließende Beitragsentscheidung als dritte Stufe des Verfahrens ist auf der Grundlage der überprüften und gegebenenfalls korrigierten Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen (aaO juris Rn. 96).

Auf Grundlage dieser Rechtsprechung hat der Gesetzgeber im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) das Verfahren zur Ermittlung der Höhe des Rundfunkbeitrags im Einzelnen geregelt und in diesem Zusammenhang zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten eine unabhängige Kommission, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten - KEF -, eingesetzt (§ 2 RFinStV). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber die Aufgaben und Befugnisse der KEF (§ 3 RFinStV), die Zusammensetzung der KEF (§ 4 RFinStV) und das Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags (§ 8 RFinStV) im Einzelnen auf Grundlage der dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts geregelt.

Dieses im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag geregelte gestufte und kooperative Verfahren schließt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Abweichungen von der Bedarfsfeststellung der KEF nicht aus. Dafür kommen aber nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden in diesem Zusammenhang aus. Als Abweichung kommt gegenwärtig etwa noch die angemessene Belastung der Rundfunkteilnehmer in Betracht. Die daraus folgende Begrenzung lässt sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts aber nur dann wirksam sichern, wenn für solche Abweichungen nachprüfbar Gründe angegeben werden. Andernfalls wäre eine Kontrolle, ob der Staat seine Finanzgewährleistungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfüllt hat, nicht möglich und es könnte nicht gelingen, in Beitragsentscheidungen versteckte Eingriffe in die Programmautonomie abzuwehren (ständige Rechtsprechung, zuletzt Beschluss vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20 u.a. - juris Rn. 97). Die Rundfunkanstalten sollen in die Lage versetzt werden, die für eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF ins Feld geführten Gründe identifizieren und bewerten zu können. Die Begründungspflicht dient damit einem effektiven Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die eine Abweichung rechtfertigenden Tatsachenannahmen sind nachvollziehbar zu benennen und die daran anknüpfende Bewertung offenzulegen. So muss etwa erkennbar sein, inwiefern der vorgesehene Beitrag seiner Höhe nach die Beitragszahler unangemessen belastet und ein abweichend festgesetzter Beitrag dem Rechnung trägt. Wird beansprucht, auch die fachliche Bedarfsfeststellung als solche zu korrigieren, muss die Begründung nachvollziehbar machen, dass die Beitragsentscheidung auch nach dieser Korrektur auf einer fachlich abgesicherten und transparenten Bedarfseinschätzung gründet (aaO juris Rn. 98).

Der Gesetzgeber übernimmt mit der abschließenden Entscheidung über die Festsetzung der Beitragshöhe für diese die notwendige politische Verantwortung. Das kann zur Sicherung der Akzeptanz der Entscheidung bei den Bürgern beitragen und zwar insbesondere dadurch, dass die Interessen der Beitragszahler in die Entscheidung einbezogen werden. Der fachlich ermittelte Finanzbedarf muss dabei zwar die Grundlage für die Festsetzung der Beitragshöhe sein. Die Möglichkeit gehaltvoller politischer Verantwortungsübernahme setzt

indessen die oben beschriebene Befugnis der Abweichung vom Vorschlag der KEF voraus. Bei der Bestimmung der Reichweite dieser Abweichungsbefugnis muss dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) Rechnung getragen werden, ohne dass der prozedurale Grundrechtsschutz leerlaufen darf. Erforderlich bleibt daher im gegenwärtigen System, der Bedarfsfeststellung durch die KEF maßgebliches Gewicht beizumessen, das über eine bloße Entscheidungshilfe hinausreicht. Dem dient neben dem Begründungserfordernis (§ 7 Abs. 2 Satz 3 RFinStV) auch, dass gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 RFinStV die beabsichtigten Abweichungen durch die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF zu erörtern sind (vgl. aaO juris Rn. 100).

Auf Grundlage der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der in Umsetzung dieser Rechtsprechung durch den Gesetzgeber geschaffenen Regelungen des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags ist die Prüfung und Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei den Rundfunkanstalten der KEF vorbehalten. Diese hat die Aufgabe, unter Beachtung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu überprüfen und zu ermitteln (§ 3 Abs. 1 Satz 1 RFinStV). 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 (§ 3 Abs. 1 Satz 2 RFinStV). Danach hat die KEF zum einen zu prüfen, ob sich die Bedarfsanmeldung des Rundfunks im Rahmen seines Programmauftrags hält, darüber hinaus hat sich die Prüfung aber auch darauf zu beziehen, ob der dem Programmauftrag entsprechende Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit steht, wobei die KEF zusätzlich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen hat. Bei der dargestellten Prüfung und Kontrolle des geltend gemachten Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungs-

gerichts - wie dargelegt - nicht um eine politische, sondern um eine rein fachliche Aufgabe. Diesem fachlichen Charakter der Prüfungs- und Ermittlungsaufgabe entspricht die Übertragung an ein sachverständig zusammengesetztes Gremium besonders gut (so zu Recht bereits BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 - juris Rn. 183), wie es der Gesetzgeber mit der Einrichtung KEF auch verwirklicht hat (vgl. dazu § 4 RFinStV). Danach werden sowohl das Allgemeininteresse an einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung der Rundfunkanstalten als auch die entsprechenden subjektiven Rechtspositionen der rundfunkbeitragspflichtigen Bürger durch ein besonderes „Verfahren“, das heißt durch die Aufgabenübertragung der Finanzkontrolle an die KEF und ihre Ausgestaltung als unabhängige Sachverständigenkommission gewährleistet.

Auf Grundlage der von der KEF empfohlenen Beitragshöhe sieht § 8 RFinStV ein im Einzelnen geregeltes Verfahren zur endgültigen gesetzlichen Festsetzung der Höhe des Rundfunkbeitrags und damit zur Höhe der Belastung für den Bürger vor. Zwar ist dabei der Bedarfsfeststellung durch die KEF maßgebliches Gewicht beizumessen, dem Gesetzgeber ist jedoch als Ausfluss des Demokratieprinzips die Möglichkeit eröffnet, insbesondere mit Blick auf die wirtschaftlichen Interessen der Beitragszahler vom Vorschlag der KEF abzuweichen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. etwa Urteil vom 11.09.2007 - 1 BvR 2270/05 u.a. - juris Rn. 159) darf der Gesetzgeber im Rahmen seiner Letztentscheidung über die Höhe des Rundfunks jedenfalls die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger berücksichtigen. Daher kann der Gesetzgeber in dem dargestellten gestuften Verfahren zur Festsetzung der Höhe des Rundfunkbeitrags die finanziellen Interessen der Beitragspflichtigen - auch unter Abwägung der grundgesetzlich garantierten Rundfunkfreiheit der Rundfunkanstalten - nochmals mit Gewicht zur Geltung bringen.

Dieses differenzierte Verfahren zur Ermittlung der Höhe des Rundfunkbeitrags, das der Gesetzgeber zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit letztlich auch zur Sicherung der Rundfunkfreiheit

im Sinne einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung geschaffen hat, schließt hinsichtlich der Frage, ob die Rundfunkanstalten die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausreichend beachten, subjektive Rechtsschutzmöglichkeiten für die Beitragspflichtigen im Verfahren zur Erhebung des Rundfunkbeitrags aus. Der Gesetzgeber hat sich mit den von ihm geschaffenen Verfahrensregelungen „normativ vergewissert“, dass die Finanzierung des Rundfunks auf einer sachgerechten Interessenabwägung beruht.

Danach kann auch mit Blick auf die Rechtsschutzgarantie in Art. 19 Abs. 4 GG die Entscheidung des Gesetzgebers nicht beanstandet werden, die Prüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten und die entsprechende Kontrolle nicht einzelnen Gerichten, sondern einem unabhängigen Sachverständigengremium zu übertragen. Zwar bedarf die Freistellung der Rechtsanwendung von gerichtlicher Kontrolle stets eines hinreichend gewichtigen, am Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteten Sachgrundes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.05.2011 - 1 BvR 857/07 - juris Rn. 75). Ein solcher liegt hier jedoch in Form der Besonderheiten bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit durch die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor. Deshalb bedarf es auch keiner Entscheidung, ob ein einzelnes Verwaltungsgericht - auch unter Zuhilfenahme von Sachverständigen - überhaupt in der Lage wäre, die Verwendung des Beitragsaufkommens durch die Rundfunkanstalten in Höhe von über 8 Milliarden Euro wirksam zu kontrollieren.

Im Übrigen kommt eine Beschränkung des Rechtsschutzes auch bei unbestimmten Rechtsbegriffen ausnahmsweise in Betracht. Diese können wegen hoher Komplexität oder besonderer Dynamik der geregelten Materie so vage und ihre Konkretisierung im Nachvollzug der Verwaltungsentscheidung so schwierig sein, dass die gerichtliche Kontrolle an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung stößt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.04.1991 - 1 BvR 419/81, u.a. - juris Rn. 48). Ein solcher Ausnahmefall könnte hinsichtlich der gerichtlichen Überprüfung des Haushalts der Rundfunkanstalten und damit hinsichtlich der Frage, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die Rundfunkanstalten eingehalten werden, ernsthaft in Betracht zu ziehen sein.

Auch die sich in diesem Zusammenhang weiter stellende Frage, ob es mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar wäre, wenn ein Rundfunkbeitragspflichtiger im Verfahren gegen die Festsetzung eines Beitrags über einige Euro einem unüberschaubaren Kostenrisiko ausgesetzt wäre, etwa wenn seine Klage nach Einholung eines aufwendigen und kostenträchtigen Sachverständigengutachtens zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung der Rundfunkanstalten abgewiesen würde und er deshalb die Kosten des Verfahrens unter Einschluss der Kosten für das Sachverständigengutachten zu tragen hätte, bedarf nach den vorstehenden Ausführungen keiner Entscheidung.

Soweit gerügt wird, die Rundfunkbeiträge würden für überhöhte Vergütungen und Pensionen für die Intendanten und das sonstige Führungspersonal der Rundfunkanstalten verwendet, auch im Rahmen im Einzelnen aufgeführter Sendeformate zahlten die Anstalten weit überhöhte Gagen bzw. Jahresgehälter, und damit im Kern eine unzureichende Kontrolle und Überwachung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die KEF geltend gemacht wird, ist primär der Gesetzgeber auch mit Blick auf das von ihm geschaffene System der „normativen Vergewisserung“ dazu berufen, etwaig bestehende Defizite bei der Finanzkontrolle oder bei dem entsprechenden gesetzlichen Prüfprogramm für die KEF zu evaluieren und zu beseitigen. Gerade vor dem Hintergrund etwaiger Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, die Vergütungen und Pensionen gerade des Führungspersonals der Rundfunkanstalten gesetzlich zu regeln, interne Kontrollmechanismen innerhalb der Anstalten „nachzuschärfen“ oder etwa weitere Vorgaben zur Kontrolle der Vergütungen und Pensionen der Mitarbeiter der Rundfunkanstalten durch die KEF bzw. eine andere sachverständige Stelle vorzusehen.

Ohne Erfolg berufen sich die Kläger in den Parallelverfahren mit Blick auf die von ihnen gerügte systematische Verletzung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und der sich daraus ergebenden angeblichen „Überfinanzierung“ des Rundfunks auf eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips. Das beitragsrechtliche bzw. gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip ist kein Verfassungsgrundsatz und nicht Wesensmerkmal des

Beitrags oder der Gebühr (vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.02.1979 - 2 BvL 5/76 - juris Rn. 36 zur Verwaltungsgebühr). Der Kostendeckungsgrundsatz ist nur dann rechtlich verbindlich, wenn er gesetzlich ausdrücklich vorgeschrieben ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 07.02.1989 - 8 B 129.88 - juris Rn. 6), wie es etwa im Kommunalabgabengesetz des Landes Baden-Württemberg für Benutzungsgebühren (vgl. dazu § 14 Abs. 1 Satz 1 KAG) und für Anschluss- und Erschließungsbeiträge (vgl. § 20 Abs. 1 und Abs. 2 KAG) normiert ist. Im kommunalen Beitragsrecht ist das Kostendeckungsprinzip (Aufwandsdeckungsprinzip) in seiner Beziehung zwischen Aufwand und Beitragshöhe nicht individualisierend, sondern generalisierend in dem Sinne zu verstehen, dass nicht auf den jedem einzelnen Beitragsschuldner gewährten Vorteil abzustellen ist, sondern dem Gesamtaufkommen an Beiträgen der Gesamtaufwand für die öffentliche Einrichtung gegenüberzustellen ist. Ein solches Kostendeckungsprinzip, wonach in einem bestimmten Rechnungszeitraum das zu erwartende Beitragsaufkommen die in diesem Zeitraum ansatzfähigen und damit beitragsfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung in ihrer Gesamtheit nicht übersteigen darf, haben die Landesgesetzgeber für das Rundfunkbeitragsrecht gesetzlich gerade nicht vorgeschrieben; dementsprechend unterfällt das Kostendeckungsprinzip nicht dem verwaltungsgerichtlichen Prüfprogramm für den Rundfunkbeitrag.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keine der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO gegeben ist.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Morlock

Sagemüller

Dr. Fischer

**Beschluss
vom 15.04.2026**

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG auf 63,07 EUR festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Morlock

Sagemüller

Dr. Fischer

Der Vorsitzende verkündet den

Beschluss:

Die Verfahren 2 S 2523/25, 2 S 2524/25, 2 S 2526/25 und 2 S 2527/25 werden zur gemeinsamen Verhandlung verbunden.

Der Vorsitzende fasst den wesentlichen Akteninhalt zusammen.

Der Kläger-Vertreter beantragt,

im Verfahren 2 S 2523/25

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 20.06.2024 - 14 K 6269/23 - zu ändern und die Festsetzungsbescheide des Beklagten vom 02.12.2021 und 03.04.2023 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21.09.2023 aufzuheben,

im Verfahren 2 S 2524/25

den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 08.11.2024 - 5 K 2809/24 - zu ändern und den Festsetzungsbescheid des Beklagten vom 02.01.2023 sowie dessen Widerspruchsbescheid vom 06.07.2023 aufzuheben,

im Verfahren 2 S 2526/25

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 03.03.2025 - 3 K 4940/24 - zu ändern und den Festsetzungsbescheid des Beklagten vom 01.03.2024 sowie dessen Widerspruchsbescheid vom 01.07.2024 aufzuheben,

im Verfahren 2 S 2527/25

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 25.09.2025 - 14 K 5472/24 - zu ändern und den Festsetzungsbescheid des Beklagten vom 03.06.2024 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt in allen Verfahren,
die Berufung zurückzuweisen.

Der Vorsitzende erörtert die Sach- und Rechtslage.

Die Beteiligten begründen ihre Anträge.

Der Vorsitzende gibt bekannt, dass die Entscheidung des Senats schriftlich zu-
gestellt werde.

Die Verhandlung wird danach geschlossen.

Der Vorsitzende:

Die Schriftführerin:

Morlock

Sagemüller