

Der Rundfunkbeitrag

Rechts- und verhaltenswissenschaftliche Perspektiven auf ein umstrittenes Finanzierungsmodell

Jörn Lüdemann

I. Inspirationen

Die Pflege eines beschaulichen wissenschaftlichen Gärtchens ist *Christoph Engels* Sache nicht. Hat er neue Forschungsfelder angelegt und intellektuell zur Blüte gebracht, gibt er sich nicht damit zufrieden, die gewachsenen Strukturen anschließend nur noch mit der Nagelschere in Form zu halten. Lieber macht er sich an die kreative Konzeption und Ausgestaltung neuer und größerer Gartenanlagen. Zwei bedeutende Areale seiner über die Jahrzehnte gewachsenen wissenschaftlichen Parklandschaft bilden das Medienrecht, das einen thematischen Schwerpunkt seines ersten Lehrstuhls bildete, sowie die verhaltenswissenschaftliche Analyse des Rechts, die er am Bonner Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern national wie international vorangetrieben hat. Die nachfolgenden Überlegungen zum Rundfunkbeitrag sind von beiden Forschungsbereichen maßgeblich inspiriert. Sie ergründen, warum der schon rechtssystematisch unpassende Rundfunkbeitrag (II.) insbesondere auch aus einer verhaltenswissenschaftlichen Perspektive nicht als Finanzierungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk überzeugen kann (III.). Weil sich die strukturellen Probleme nicht durch Detailkorrekturen beheben lassen, spricht rechtspolitisch viel für eine grundlegende Reform der öffentlichen Medienfinanzierung (IV.).

II. Öffentliche Medienfinanzierung im unpassenden Rechtskleid

1. Finanzierung durch Vorzugslasten

Das deutsche Rundfunkrecht ist in besonderem Maße pfadabhängig. Das gilt nicht nur für die Grundkonzeption des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dessen Auftrag vom Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Ur-

teilen¹ mit immer neuen Begründungen unterlegt und verfassungsrechtlich abgesichert worden ist. Auch die Finanzierung der öffentlichen Medienangebote bewegt sich auf gut gespurten Pfaden.

Die Länder als Mediengesetzgeber haben zum 1. 1. 2013 zwar die frühere gerätebezogene Rundfunkgebühr² durch den raumbezogenen Rundfunkbeitrag ersetzt, der seither von den Inhabern von Wohnungen, Betriebsstätten und gewerblich genutzten Kraftfahrzeugen zu entrichten ist;³ zentrale Beweggründe für die Abkehr von der Rundfunkgebühr waren neben der schwierigen Kontrolle der Abgabenehrlichkeit insbesondere die technische Konvergenz, die den Konsum von Medieninhalten auch auf neueren, multifunktionalen Geräten wie Laptops oder Smartphones ermöglichte. Abgabentypologisch ist die Medienpolitik mit dem Rundfunkbeitrag aber dem Finanzierungspfad durch eine Vorzugslast treu geblieben. Alternative Wege einer Finanzierung aus Haushaltsmitteln, die bei der Reform ebenfalls diskutiert wurden, sind hingegen bewusst nicht eingeschlagen worden.⁴ Es waren nicht zuletzt die Rundfunkanstalten selbst, die sich während des Reformprozesses für die Beitragsfinanzierung stark gemacht und sie mit verfassungsrechtlichen Gutachten⁵ unterstützt hatten.

2. Probleme der Passform

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht ungeachtet vielfach geäußerter Kritik⁶ dem Rundfunkbeitrag seine grundsätzliche Vereinbarkeit mit dem

1 Grundsätzliche Kritik an dieser Judikatur früh bei *C. Engel*, *Rundfunk in Freiheit*, AfP 1994, 185.

2 Die streng genommen abgabensystematisch auch ein Beitrag war, vgl. *C. Engel*, *Medienordnungsrecht*, 1996, 122.

3 Eingehend dazu *E. Wagner*, *Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr*, 2011; *S. Röß*, *Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag*, 2015.

4 Zu verworfenen Alternativmodellen *S. Eggerath*, *Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder*, 2016, 145 ff.

5 *P. Kirchhof*, *Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, 2010; nach der Reform noch einmal bekräftigend *H. Kube*, *Der Rundfunkbeitrag*, 2014.

6 *Z. B. C. Degenhart*, *Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags*, ZUM 2011, 193; *S. Korioth/M. Koemm*, *Gut gemeint, doch schlecht gemacht*, DStR 2013, 833.

Grundgesetz bescheinigt hat,⁷ zwingt dieses Abgabenmodell die Medienfinanzierung in ein ausgesprochen schlecht sitzendes Rechtskleid. Am Beispiel der Beitragspflicht im privaten Bereich, auf die sich auch die nachfolgende verhaltenswissenschaftliche Analyse konzentrieren wird, lässt sich illustrieren, warum der Rundfunkbeitrag die juristische Passform des Beitrags in jeder Hinsicht überdehnt.

a) Sondervorteil

Bereits der gruppenbezogene Sondervorteil, der den Beitrag als Vorzugslast gegenüber den Steuern als Gemeinlasten prägt, gerät beim Rundfunkbeitrag aus der Form. Gemeinhin wird die Erhebung von Beiträgen verfassungsrechtlich damit legitimiert, dass eine Personengruppe durch die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung einen Sondervorteil erlangt. Deshalb erscheint es gerechtfertigt, die begünstigte Gruppe über die steuerlichen Allgemeinlasten hinaus mit einer Sonderlast an den Kosten der Einrichtung zu beteiligen.⁸ Anders als bei der Gebühr kommt es beim Beitrag zwar nicht darauf an, ob dieser Sondervorteil tatsächlich in Anspruch genommen wird; es reicht die bloße Möglichkeit einer Nutzung.⁹ Aber gerade wegen dieser gelockerten Vorteilsbeziehung (Nutzungsmöglichkeit statt Nutzung) ist es für die Erhebung einer Sonderlast erforderlich, den Vorteil zumindest einer besonderen Gruppe zuzuordnen zu können, die der öffentlichen Einrichtung oder Leistung näher steht als die Allgemeinheit. An einer abgrenzbaren Gruppe fehlt es beim Rundfunkbeitrag allerdings, weil die Gesamtheit der beitragspflichtigen Wohnungsinhaber nahezu deckungsgleich mit der Allgemeinheit ist; Ausnahmen bestehen aus sozialen Gründen lediglich an den Rändern des Beitragssystems.¹⁰ Wo aber nahezu alle Bürgerinnen und Bürger Vorteilsempfänger sind, ist ein Sondervorteil für eine bestimmte Gruppe nicht mehr erkennbar. Der Rundfunkbeitrag überdehnt diese Vorzugslast vielmehr in Richtung einer steuerähnlichen Allgemeinlast.

7 BVerfGE 149, 222.

8 BVerfGE 149, 222 (250).

9 BVerfGE 38, 281 (311); 137, 1 (18).

10 § 4 Abs. 1 und 6 RBStV.

b) Individualvorteil

Ein zweites Passformproblem ist damit eng verbunden. Selbst wenn man es mit dem Bundesverfassungsgericht für möglich hält, dass ein Beitrag von (fast) allen Bürgerinnen und Bürgern erhoben werden kann,¹¹ setzt die Abgrenzung zur Steuer zumindest einen individualisierbaren Vorteil für den einzelnen Beitragszahler voraus.¹² Doch auch dieser ist beim Rundfunkbeitrag ausgesprochen konturenschwach.

Die Blässe des Individualvorteils, den man durch die Nutzung der öffentlichen Medienangebote ziehen kann, beruht nicht allein darauf, dass das Angebot auch dem Gemeinwohl dienen soll, indem es zu einer breiten und vielfältigen öffentlichen Meinungsbildung beiträgt. Dass sich Individual- und Gemeinschaftsnutzen ergänzen, ist angesichts des staatlichen Gemeinwohlauftrags kein Spezifikum des Rundfunkbeitrags. Gleichwohl liegen die Dinge hier anders als bei klassischen Beiträgen, weil der kollektive Nutzen den Individualvorteil beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk deutlich überstrahlt. Wie sehr sich die Situation von anderen Beiträgen unterscheidet, lässt sich bereits daran erkennen, dass sich Individual- und Kollektivvorteil kaum sauber voneinander trennen lassen. Denn die Nutzung der Angebote durch den Einzelnen ist zwingende Voraussetzung für das Gemeinwohl, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine gesamtgesellschaftlichen Wirkungen nur entfalten kann, wenn er vom Einzelnen rezipiert wird.

Das leitet zum eigentlichen Grund über, warum die Vorstellung der Abschöpfung eines Individualvorteils nicht passt. Die Beitragspflicht lässt sich verfassungsrechtlich am ehesten mit der Bereitstellung meritorischer Güter rechtfertigen.¹³ Darunter versteht man in der Volkswirtschaftslehre Güter, die aus normativen Gründen als wünschenswert angesehen werden, die bei ausschließlich marktwirtschaftlicher Koordination aber nicht im erwünschten Maß bereitgestellt würden, weil die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft der Konsumenten nicht ausreicht.¹⁴ Unabhängig davon, wie berechtigt die Marktkepsis im Rundfunkbereich tatsächlich ist und wie weit das Angebot nur aus meritorischen Gütern besteht, liegt

11 BVerfGE 149, 222 (252).

12 So auch BVerfGE 149, 222 (252).

13 Für anderes wird er richtigerweise nicht gebraucht, vgl. bereits C. Engel, Medienordnungsrecht, 1996, 63.

14 Zum Konzept R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, 13 ff.

darin nach wie vor der Kerngedanke der rundfunkrechtlichen Sonderdogmatik des Bundesverfassungsgerichts: Weil die marktwirtschaftlich agierenden privaten Medien nach Ansicht des Gerichts die verfassungsrechtlich gebotene mediale Versorgung der Gesellschaft alleine nicht erbringen können, sollen die Rundfunkanstalten dies sicherstellen.¹⁵ Wenn *Public Value*-Inhalte aber aus Gründen des gemeinen Wohls bereitgestellt werden und nicht, weil die Bürgerinnen und Bürger in ihnen durchschnittlich selbst einen entsprechenden Vorteil sehen, dann ist es wenig überzeugend, den Rundfunkbeitrag gerade mit der Abschöpfung eines Individualvorteils zu rechtfertigen.¹⁶

Bei anderen meritorischen Gütern macht es der Staat nicht ohne Grund ganz anders. Entweder er finanziert das Angebot vollständig aus Steuern. Oder er beteiligt im Sinne einer Mischfinanzierung auch diejenigen durch eine Gebühr an den Kosten, die etwa eine Theatervorstellung besuchen und damit einen über die Kulturförderung hinausgehenden individuellen Sondervorteil genießen. Dass beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus normativen Gründen keine von der tatsächlichen Nutzung abhängigen Gebühr im Sinne eines Pay-TV erhoben werden soll,¹⁷ macht den Beitrag nicht plausibler. Dass möglichst viele die Angebote nutzen sollen, zeigt im Gegenteil noch deutlicher, dass der Gemeinschaftsnutzen ganz im Vordergrund steht.

c) Vorteilsanker

Vor diesem Hintergrund nimmt es denn auch nicht wunder, dass sich kein überzeugender Vorteilsanker finden lässt, an den sich die Beitragszahlung tatbestandlich knüpfen lässt. Während etwa beim Kurbeitrag der Aufenthalt im Kurort oder beim Erschließungsbeitrag das erschlossene Grundstück sachgerechte Vorteilsanker für eine Beitragspflicht sind, hat die Anknüpfung an die Wohnung beim Rundfunkbeitrag mit einer beitragsrechtlichen Zurechnung nichts gemein.¹⁸ Weder gewinnt die Wohnung als solche durch die Existenz öffentlich-rechtlichen Rundfunks an Wert

15 BVerfGE 149, 222 (260 ff.).

16 Anders BVerfGE 149, 222 (259 ff.).

17 BVerwGE 108, 108 (113 f.).

18 Kritisch etwa auch *M. Cornils*, ZJS 2018, 627 (636); *J. A. Kämmerer*, Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags in Zeiten von Digitalisierung, Mobilität und „Fake News“, NJW 2018, 3209 (3210f.).

(wie das bei einem Grundstück der Fall ist, für das ein Erschließungsbeitrag zu entrichten ist), noch ist sie als räumliche Einheit faktisch oder rechtlich Voraussetzung der Rundfunknutzung. Im Unterschied zu früheren Jahrzehnten sind die Medieninhalte angesichts der Digitalisierung längst auch außerhalb der Wohnung überall nutzbar. Und die Wohnung ist auch keine rechtliche Voraussetzung für die Nutzung, wie dies etwa bei einer Kammermitgliedschaft der Fall ist. Wenn eine Leistung aber an jedem beliebigen Ort von jedem voraussetzungslos genutzt werden kann, dann kann es keinen überzeugenden Zurechnungsanker geben außer den Menschen selbst.¹⁹ Alle alternativen Anknüpfungspunkte sind im Grunde beliebig. Die Wohnung ist bestenfalls eine administrativ leicht handhabbare und stabile Erhebungsadresse, um Kontroll- und Vollzugsprobleme bei der Rundfunkfinanzierung zu vermeiden.

d) Lastenverteilung

Dass sich kein überzeugender Zurechnungsanker finden lässt, ist schließlich auch der Grund dafür, warum der Rundfunkbeitrag mit Blick auf die Lastenverteilung schlecht zum Beitragsmodell passt. Während die Vorzugslast die verfassungsrechtlich geforderte Lastengleichheit eigentlich dadurch befördern soll, dass sie diejenigen an der Finanzierung beteiligt, die von einem Gruppenvorteil besonders profitieren, konterkariert der Rundfunkbeitrag eine gleichheitsgemäße Lastenverteilung eher. Die Wohnungspauschale verteilt die Kosten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Vergleich zur Steuer nämlich deutlich größer. So werden etwa Menschen in Wohngemeinschaften finanziell weniger in Anspruch genommen, als wenn sie in Singlewohnungen lebten. Vor allem aber bemisst sich der Beitrag im Unterschied zur Erhebung progressiver Steuern auch unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Einzelnen, sodass etwa einkommensstarke Doppelverdiener denselben Beitrag zahlen wie eine Einzelperson mit geringem Einkommen.

19 Sieht man von den Endgeräten einmal ab, die nach der Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr gerade nicht mehr ausschlaggebend sein sollten.

III. Programmierte Reaktanz: Die verhaltenswissenschaftliche Perspektive

1. Die Akzeptanzkrise des Rundfunkbeitrags

Das Beitragsmodell löst aber nicht nur aus einer rechtsdogmatischen Perspektive ein erhebliches Störgefühl aus. Es gibt wohl auch keine andere Abgabe, die in der Bevölkerung auf so viel Unverständnis und Ablehnung stößt wie der Rundfunkbeitrag, und zwar auch über den Kreis der eingefleischten Gegner des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinaus.²⁰ So hat der Beitragsservice allein im Jahr 2024 rund 1,59 Millionen Vollstreckungersuchen stellen müssen.²¹

Das Ausmaß des Widerstands mag auf den ersten Blick vielleicht erstaunen, nicht zuletzt angesichts der zwar nicht geringen, im Vergleich zu anderen Abgaben aber auch nicht außergewöhnlichen Beitragshöhe.²² Der beobachtbare Widerstand hat seine Wurzeln aber auch nicht ausschließlich in der finanziellen Belastung oder der Unzufriedenheit mit dem Programmangebot, sondern es ist – so die zentrale These dieser Studie – vor allem auch das Beitragsmodell selbst, das für die Akzeptanzkrise verantwortlich ist. Aus einer verhaltenswissenschaftlichen Perspektive, die nach den Wirkungen des Rechts auf die Adressaten fragt,²³ provoziert der Rundfunkbeitrag nämlich geradezu systematisch Widerstand.

2. Psychologische Reaktanz

Verhaltenswissenschaftlich lässt sich ein großer Teil der Gegenwehr, die etwa in Zahlungsverweigerungen, Klagen oder öffentlichen Protesten gegen den Rundfunkbeitrag zum Ausdruck kommt, als Ergebnis psychologischer Reaktanz deuten. Als psychologische Reaktanz bezeichnet man einen motivationalen Widerstand, der entsteht, wenn Menschen ihre Ent-

20 Zu deren Beweggründen v. *Stamer/R. Hohlfeld*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in den Augen seiner Kritiker, *Communicatio Socialis* 2025, 17.

21 *ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice* (Hrsg.), Jahresbericht 2024, 20.

22 *M. Cornils*, Anmerkung, *ZJS* 2018, 627 (636).

23 Zum Verhaltensparadigma *C. Engel/L. O'Hara/S. Egidy/Y. Hermstrüwer/L. Hoeft/P. Langenbach*, Öffentliches Recht als Verhaltensordnung, 2025; *C. Engel/M. Englerth/J. Lüdemann/I. Spiecker gen. Döhmman* (Hrsg.), *Recht und Verhalten*, 2007.

scheidungsfreiheit als bedroht empfinden.²⁴ Dieser wahrgenommene Angriff auf ihre Autonomie verletzt das psychologische Grundbedürfnis, Entscheidungen als selbstbestimmtes Ergebnis des eigenen Willens zu erleben und nicht als bloßes Resultat von Zwang.²⁵ Je stärker die eigene Autonomie bedroht wird und je ungerechtfertigter dies dem Einzelnen erscheint, desto stärker wird tendenziell der Drang, die Selbstbestimmung wiederherzustellen. Das kann bei staatlichem Zwang etwa geschehen, indem man sich ihm zu entziehen versucht, oder indem man Gegenargumente formuliert, Protest und Widerstand organisiert, eine Klage anstrengt oder die Institution, von der der Zwang ausgeht, öffentlich in Frage stellt.

Selbstverständlich gibt es staatliche Beschränkungen der Entscheidungsfreiheit auch in anderen Bereichen des Rechts, gerade auch des Abgabenrechts. Doch das ungewöhnliche Ausmaß, in dem sich gerade beim Rundfunkbeitrag die psychologische Reaktanz Bahn bricht, deutet darauf hin, dass der staatliche Zwang gerade bei dieser Abgabe von vielen Bürgerinnen und Bürgern als besonders stark und/oder besonders ungerechtfertigt wahrgenommen wird.

3. Auslöser und Verstärker von Reaktanz beim Rundfunkbeitrag

Warum das der Fall ist, lässt sich mit Hilfe psychologischer und verhaltensökonomischer Theorien erklären. Sie erlauben es, strukturelle Auslöser und Verstärker von Reaktanz beim Rundfunkbeitrag zu identifizieren.

a) Ausgestaltung als Gegenleistungsabgabe

Ein zentraler Auslöser liegt bereits in der gesetzgeberischen Entscheidung, die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Gegenleistungsabgabe für jedermann auszugestalten. Die allermeisten Menschen vollziehen Rechtspflichten nicht in jedem Detail nach. Sie orientieren sich

24 J. W. Brehm, *A Theory of Psychological Reactance*, 1966; R. A. Wicklund, *Freedom and Reactance*, 1974.

25 R. M. Ryan/E. L. Deci, *Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being*, *American Psychologist* 55 (2000), 227.

vielmehr etwa an grundlegenden Fairnessintuitionen und Heuristiken,²⁶ mit denen sie die Anforderungen des Rechts im Alltag ohne großen kognitiven Aufwand wahrnehmen und bewerten können.²⁷ Wenn die Rechtsordnung eine Abgabe wie hier als Beitrag bezeichnet und entsprechend ausgestaltet, betrachten die Bürgerinnen und Bürger sie etwa häufig wie eine Art Vertragsverhältnis und bewerten es danach, ob sie eine angemessene Gegenleistung für den von ihnen zu zahlenden Preis erhalten.²⁸

Geht man gedanklich von einem vertragsähnlichen Verhältnis aus, kann es beim Rundfunkbeitrag nicht nur als unangemessener Zwang wahrgenommen werden, wenn man dem Austauschverhältnis persönlich gar nicht entgegen kann (außer durch die lebensfremde Aufgabe der eigenen Wohnung). Diejenigen, die das öffentliche Medienangebot nicht oder nur sehr selten in Anspruch nehmen – sei es aus Ablehnung, Desinteresse oder einer veränderten Mediennutzung in jüngeren Generationen – können den Beitrag insbesondere auch als Zahlungspflicht ohne entsprechende Gegenleistung empfinden. Da dieses gestörte Reziprozitätsempfinden die Vorstellung eines gerechten Vertrags und damit das grundlegende menschliche Bedürfnis nach Fairness verletzt,²⁹ kann die Beitragspflicht als ungerechtfertigter Zwang wahrgenommen werden, der Reaktanz auslöst.

Dass juristisch betrachtet allein schon die potentielle Nutzungsmöglichkeit der Angebote eine beitragsauslösende Leistung sein soll, dürften die meisten hingegen weder wahrnehmen noch durch die Brille einer vertraglichen Austauschbeziehung als angemessene Gegenleistung bewerten. Dazu ist die an die Wohnung gekoppelte Möglichkeitskonstruktion beim Rundfunkbeitrag – im Unterschied zu klassischen Beiträgen wie dem Kur- oder Erschließungsbeitrag – viel zu kontraintuitiv.

26 A. Tversky/D. Kahneman, Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases, *Science* 183 (1974), 1124.

27 Allgemein H. A. Simon, A Behavioral Model of Rational Choice, *The Quarterly Journal of Economics* 69 (1955), 99.

28 Allg. dazu S. Leder/L. Mannetti/E. Hölzl, E. Kirchlner, Regulatory Fit Effects on Perceived Fiscal Exchange and Tax Compliance, *The Journal of Socio-Economics* 39 (2010), 271; L. P. Feld/B. S. Frey, Tax Compliance as a Result of Psychological Tax Contract, *Law & Policy* 29 (2007), 102.

29 J. H. Ellard/A. Harvey/M. J. Callan, The Justice Motive: History, Theory, and Research, in: S. Sabbagh/M. Schmitt (Eds.), *Handbook of Social Justice Theory and Research*, 127 (127).

Als unfairer Zwang kann die Rundfunkbeitragspflicht schließlich auch von denjenigen empfunden werden, die das öffentliche Medienangebot zwar nutzen, den Preis für die erbrachte Gegenleistung aber als überzogen erachten.

b) Beitragspflicht neben privaten Medienausgaben

Im Unterschied zu den meisten anderen Gegenleistungsabgaben kommt beim Rundfunkbeitrag hinzu, dass dieser in der dualen Medienordnung häufig zusätzlich zu weiteren Zahlungen für private Medien entrichtet wird. Diese finanzielle Zusatzbelastung kann einen sog. Budgeteffekt auslösen. Nach der Theorie des *mental accounting* ordnen viele Menschen Zahlungen gedanklich unterschiedlichen Konten etwa für Lebensmittel, Urlaub oder Miete zu und behandeln diese Konten wie getrennte Kassen, auch wenn Geld objektiv fungibel ist.³⁰ Wer bereits aus eigener Entscheidung für private Streamingdienste oder andere Medien bezahlt, kann das eigene Medienbudget bereits als ausgeschöpft erleben. Der Rundfunkbeitrag wirkt in diesem Fall wie eine aufgezwungene Budgetüberschreitung, die als besonderer Verlust und zugleich als Bruch mit der eigenen Budgetautonomie wahrgenommen werden kann.

c) Wohnungspauschale

Selbst wenn man den Rundfunkbeitrag trotz der Gegenleistungskonstruktion nicht ausschließlich als Preis für einen individuellen Vorteil begreift, sondern auch den Kollektivnutzen des Medienangebots in Rechnung stellt, kann die Abgabepflicht als ungerechtfertigter Zwang empfunden werden. Geht es um den Beitrag aller zur Finanzierung von Staatsaufgaben, orientieren sich die meisten Menschen insbesondere am Leistungsfähigkeitsprinzip:³¹ Wer mehr Einkommen hat, soll größere Lasten tragen; wer weniger hat, soll weniger belastet werden. Dieser aus dem progressiven Steuersystem vertrauten Fairnesserwartung entspricht der Rundfunkbeitrag aber gerade auch nicht. Weil er als Wohnungspauschale erhoben wird, zahlt ein einkommensschwacher Singlehaushalt, wie wir gesehen

30 R. H. Thaler, *Mental Accounting Matters*, *Journal of Behavioral Decision Making* 12 (1999), 183.

31 R. A. Musgrave/P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5. Aufl., 1989, 218 (228).

haben, denselben Beitrag wie ein vermögender Mehrpersonenhaushalt. Anders als bei der Einkommensteuer gibt es keine Progression und keine Freigrenzen.

Dieser Konflikt mit den distributiven Gerechtigkeitsvorstellungen dürfte beim Rundfunkbeitrag auch deshalb reaktanzauslösend oder -verstärkend wirken, weil das Angebot der Rundfunkanstalten häufiger von Menschen mit hohem Einkommen genutzt wird als von Geringverdienern.³² Für Letztere kann der Rundfunkbeitrag deshalb gleich eine doppelte Zumutung bedeuten: Obwohl sie die Angebote nicht oder nur wenig nutzen, sollen sie gemessen am Einkommen überproportional viel zur Finanzierung beitragen; eine mit Fairnessintuitionen schwer zu vereinbarende Umverteilung von unten nach oben.

d) Finanzierung werterelevanter Güter

Von herausragender Bedeutung dürfte für die psychologische Reaktanz darüber hinaus sein, dass mit dem Rundfunkbeitrag ein öffentliches Angebot finanziert wird, das im Unterschied zu vielen anderen Gegenleistungsabgaben für die eigene Selbstwahrnehmung besonders relevant ist.

Bei den meisten Menschen steht der Medienkonsum in einer mehr oder minder engen Verbindung zu den eigenen Wertvorstellungen oder politischen Überzeugungen.³³ Das gilt namentlich für Inhalte, die über reine Unterhaltungsformate hinausgehen. Die wenigsten Menschen abonnieren etwa eine Tageszeitung, deren Ausrichtung sie ablehnen. Weil der Rundfunkbeitrag aber von allen zu entrichten ist, müssen ihn auch diejenigen zahlen, die sich an der inhaltlichen Ausrichtung bestimmter Formate stören oder die sogar eine politische Tendenz des Programms wahrnehmen, die sie ablehnen oder für unausgewogen halten.³⁴ Und diese Wahrnehmung ist nicht nur in einem bestimmten politischen Lager verbreitet, sondern nach dem sog. *Hostile Media*-Effekt besteht bei starker persönlicher Involviertheit allgemein die Tendenz, dass man selbst In-

32 Für Großbritannien etwa *Ofcom*, Exploring D and E Socio-Economic Groups' Relationship with the BBC, 2023, 3.

33 Vgl. etwa S. *Iyengar/K-S. Hahn*, Red Media, Blue Media: Evidence of Ideological Selectivity in Media Use, *Journal of Communication* 59 (2009), 19.

34 Um Letzteres geht es auch im jüngsten Beitragsurteil des BVerwG 6 C 5.24 v. 15.10.2025.

halte, die sich um Neutralität bemühen,³⁵ als voreingenommen empfindet – weshalb auch Gruppen mit gegensätzlicher Überzeugung dieselben Inhalte gleichzeitig als jeweils gegen sie gerichtet wahrnehmen können.³⁶

Wer einen Konflikt mit seinen eigenen Wertvorstellungen erlebt, kann daher eine doppelte und besonders gravierende Beschneidung seiner Autonomie verspüren: Er muss nicht nur für ein Angebot bezahlen, das er nicht bestellt hat und nutzt, sondern er wird auch noch gezwungen, Inhalte mitzufinanzieren, die in seiner Wahrnehmung mit der eigenen sozialen oder politischen Identität konfliktieren. Da das Ausmaß psychologischer Reaktanz insbesondere auch vom Stellenwert der jeweils bedrohten Entscheidungsfreiheit abhängig ist,³⁷ dürfte die gesetzgeberische Entscheidung, gerade ein so identitätssensibles Gut wie ein Medienangebot durch eine Pflichtabgabe für jedermann zu finanzieren, einer der zentralen Reaktanz-Verstärker sein und erklären, warum manche Menschen geradezu erbitterten Widerstand gegen den Rundfunkbeitrag leisten.

e) Hohe Salienz

Zusätzlich getriggert werden kann die psychologische Reaktanz durch die hohe Salienz des Rundfunkbeitrags. In Experimenten hat sich gezeigt, dass hoheitliche Abgaben, die einzeln und prominent ausgewiesen werden, deutlich weniger akzeptiert werden als identische Abgabenforderungen, die nicht gleichermaßen ins Auge stechen.³⁸ Beim Rundfunkbeitrag, der als eigener Buchungsposten regelmäßig auf dem Kontoauszug erscheint bzw. an den Beitragsservice überwiesen wird, ist die Sichtbarkeit im Vergleich zu anderen Abgaben besonders hoch. Zugleich kann die wiederkehrende Zahlung die psychologische Reaktanz immer wieder aufs Neue befeuern.

35 Welche Hindernisse diesen Anspruch begrenzen, zeigt die Forschung zu Media Bias, z. B. D. D'Alessio/M. Allen, Media Bias in Presidential Elections, *Journal of Communication* 50 (2000), 133.

36 R. P. Vallone/L. Ross/M. Lepper, The Hostile Media Phenomenon, *Journal of Personality and Social Psychology* 49 (1985), 577.

37 S.-M. Hong/S. Faedda, Refinement of the Hong Psychological Reactance Scale, *Educational and Psychological Measurement* 56 (1996), 173.

38 R. Chetty/A. Looney/K. Kroft, Salience and Taxation: Theory and Evidence, *American Economic Review* 99 (2009), 1145.

f) Verfahrenslogik

Ein letzter Grund liegt schließlich in der Verfahrenslogik des Rundfunkbeitrags, die mit den Erwartungen an prozedurale Fairness³⁹ konfliktieren und auch deshalb das Gefühl ungerechtfertigten Zwangs verstärken kann. Obwohl der Rundfunkbeitrag viele Fragen aufwirft, liegt es in der Natur des Massenverfahrens, dass Einwände der Beitragszahler mit vorgestanzten Standardbriefen beantwortet werden. Das gibt dem Einzelnen regelmäßig nicht das für die prozedurale Fairness vorteilhafte Gefühl, einer ernsthaften und wertschätzenden Auseinandersetzung mit seinen Einwänden.

Vor allem aber wird beim Rundfunkbeitrag auch die staatliche Anwendung von Zwang durch den breiten Einsatz des Verwaltungsvollstreckungsrechts bis hin zur Erzwingungshaft besonders deutlich wahrnehmbar. Das kann die Reaktanz noch einmal deutlich erhöhen, weil der Staat die als ungerechtfertigt wahrgenommene Beitragspflicht mit aller Macht durchsetzt. Und für diese Wahrnehmung ist es noch nicht einmal erforderlich, dass der Einzelne den Zwang persönlich erfährt. Durch mediale Berichte über die konsequente Anwendung der Verwaltungsvollstreckung kann die Zwangskulisse nach der sog. Verfügbarkeitsheuristik⁴⁰ allein schon durch die bloße Präsenz entsprechender Nachrichten für die eigene Wahrnehmung von besonderer Bedeutung sein.

g) Dominante Zwangswahrnehmung

Weil der Zwang aus all diesen Gründen als besonders ungerechtfertigt und massiv erlebt werden kann, ist es nicht überraschend, dass gerade hier die psychologische Reaktanz bei vielen Bürgerinnen und Bürgern ungewöhnlich stark ausgeprägt ist. Sie bündelt sich wie in einem Brennglas in der Rede vom „Zwangsbeitrag“. Weil dieses Framing den emotional aufgeladenen Widerstand pointiert einfängt, ist der Begriff in der öffentlichen Debatte entsprechend wirkmächtig.⁴¹

39 Zur Bedeutung prozeduraler Fairness E. A. Lind/T. R. Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, 1988; S. Sunshine/T. R. Tyler, *The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Support for Policing*, *Law & Society Review* 37 (2003), 513.

40 A. Tversky/D. Kahneman, *Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability*, *Cognitive Psychology* 1973, 207.

41 Zum Mechanismus A. Tversky/D. Kahneman, *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, *Science* 1981, 453.

Im Sinne des in der Steuerpsychologie etablierten *Slippery Slope Framework* erzeugt die Kombination aus mangelnder Akzeptanz der Pflicht und staatlichem Zwang insgesamt ein antagonistisches Klima, in dem der Staat eher als Gegner denn als Garant des Gemeinwohls erlebt wird.⁴² Insofern erweist sich die Entscheidung für den Rundfunkbeitrag auch über die Medienfinanzierung hinaus als ein rechtspolitischer Problemfall.

IV. Für einen Pfadwechsel in der Medienfinanzierung

Der im Modell des Rundfunkbeitrags angelegte strukturelle Widerstand lässt sich nicht mit Detailkorrekturen beheben. Und ebenso wenig kann er mit politischer Kommunikation aufgelöst werden. Im Gegenteil kann etwa der bisweilen unternommene Versuch, die Rede vom „Zwangsbeitrag“ mit einem Begriff wie „Demokratieabgabe“ zu überschreiben, die Reaktanz aus verschiedenen Gründen sogar noch verstärken. Erstens kann bereits die Verbindung eines Fundamentalwerts wie der Demokratie mit einer Geldzahlungspflicht als unpassend empfunden werden; in der Psychologie spricht man insoweit von einem *taboo trade-off*.⁴³ Zweitens kann das Framing als Demokratieabgabe bei einer kritischen Haltung zur Beitragspflicht als unfaire Unterstellung mangelnder Demokratietreue wahrgenommen werden. Und drittens schließlich: Wenn der Rundfunkbeitrag als Demokratieabgabe gelabelt wird, erzeugt das die subjektive Erwartung, dass mit dem Beitrag vor allem demokratierelevante Inhalte finanziert werden. Wenn Rezipientinnen und Rezipienten im Programm dann jedoch einen großen Anteil von Krimis, Kochshows oder Volksmusik wahrnehmen, kann dies im Sinne der *Expectancy Violations Theory* als Erwartungsverletzung erlebt werden⁴⁴ und den Eindruck eines bewussten Etikettenschwindels hervorrufen (mag der umfassende Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten vom Bundesverfassungsgericht auch demokratiefunktional begründet sein).

Es spricht insgesamt viel dafür, den Finanzierungspfad der Gegenleistungsabgaben rechtspolitisch zu verlassen. Eine alternative Finanzierung aus Steuer-/Haushaltsmitteln wäre nicht nur mit Blick auf die Ver-

42 E. Kirchler, *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, 2007, 21 ff.

43 A. P. Fiske/P. E. Tetlock, *Taboo Trade-offs*, *Political Psychology* 18 (1997), 255.

44 J. K. Burgoon, *Interpersonal Expectations, Expectancy Violations, and Emotional Communication*, *Journal of Language and Social Psychology* 12 (1993), 30.

teilungsgerechtigkeit angemessener, mit geringeren Vollzugskosten verbunden und bei hinreichender Absicherung der Staatsferne auch verfassungsrechtlich zulässig.⁴⁵ Sie wäre auch deutlich verhaltenssensibler, weil die Finanzierung der öffentlichen Medien wie bei vielen anderen Gütern an der normativen Selbstverständlichkeit der Steuer als akzeptierter, kulturell verfestigter und solidarischer Finanzierungsform für staatliche Aufgaben teilhätte.

Das bedeutet nicht, um nicht missverstanden zu werden, dass man über die öffentlichen Medienangebote und ihre Kosten nicht streiten kann und sollte. Wie notwendig eine solche Debatte ist, hat *Christoph Engel* bereits vor vielen Jahren deutlich gemacht.⁴⁶ Kein freiheitlicher Staat sollte es sich aber leisten, allein durch die Wahl eines Finanzierungsmodells massiven Widerstand bei den Bürgerinnen und Bürgern zu provozieren. Das gilt in besonderer Weise auf einem so demokratierelevanten Feld wie der Medienpolitik.

45 Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit überzeugend *C. Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Steuer-/Haushaltsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, AfP 2011, 1.; vgl. auch *M. Cornils*, Anmerkung, ZJS 2018, 627 (638).

46 *Z. B. C. Engel*, Rundfunk in Freiheit, AfP 1994, 185; *ders.*, Medienordnungsrecht, 1996.

