

V-Gutachten

zur empirischen Überprüfbarkeit des publizistischen Vielfaltauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Methodische, verfassungsrechtliche und medienstrukturelle Analyse

unter besonderer Berücksichtigung datenbasierter Langzeitauswertung und KI-gestützter
Prüfverfahren

Version 1.3

Stand: 6. Juni 2026

Herausgegeben durch

Freiheitskanzlei

Dipl.-Kfm. Markus Bönig

Amsterdam, Niederlande

Unabhängiges Analyse- und Prüfprojekt
zur rechtsstaatlichen Kontrollfähigkeit öffentlich-rechtlicher Medienstrukturen

Dokumenttyp: VGutachten

Kategorie: Medienstruktur / Rechtsstaatliche Kontrollfähigkeit

Hinweis:

Das vorgelegte Gutachten wurde durch Markus Bönig, einen Diplom-Kaufmann mit langjähriger Befassung mit rundfunkrechtlichen, betriebswirtschaftlichen und medienökonomischen Fragestellungen erstellt. Bei der Strukturierung, Auswertung und sprachlichen Aufbereitung wurden moderne KI-Werkzeuge unterstützend eingesetzt.

Das vorgelegte Dokument beansprucht nicht, selbst ein gerichtliches Sachverständigengutachten zu ersetzen. Es dient vielmehr dazu, konkrete Tatsachen, Indizien und Widersprüche aufzuzeigen, die aus Sicht des Klägers weiteren Aufklärungsbedarf begründen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

1. Zielsetzung des Vorgutachtens

- 1.1 Abgrenzung zum Hauptgutachten
- 1.2 Keine abschließende Programmprüfung, sondern strukturelle Voranalyse
- 1.3 Die Frage der praktischen Prüfbarkeit staatlicher Behauptungen
- 1.4 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als exemplarischer Anwendungsfall
- 1.5 Methodik, Struktur und Erkenntnisziel des Dokuments

Teil I

Die digitale Rechtsstaatskrise

2. Der Wandel vom analogen zum algorithmischen Staat

- 2.1 Digitalisierung staatlicher Macht
- 2.2 Automatisierung hoheitlicher Entscheidungen
- 2.3 Daten als neue Infrastruktur staatlicher Herrschaft
- 2.4 Der Bürger als informationsasymmetrischer Verfahrensbeteiligter
- 2.5 Die Entstehung struktureller technischer Überlegenheit des Staates

3. Die neue Asymmetrie zwischen Staat und Bürger

- 3.1 Der Staat nutzt Algorithmen, der Bürger erhält keine Kontrollmittel
- 3.2 Automatisierte Verwaltungsakte und Blackbox-Strukturen
- 3.3 Technische Intransparenz als neue Machtform
- 3.4 Der Verlust praktischer Nachvollziehbarkeit
- 3.5 Die Gefahr eines entpersonalisierten Verwaltungsstaates

4. Digitale Waffengleichheit als rechtsstaatliches Prinzip

- 4.1 Historische Entwicklung der Waffengleichheit
- 4.2 Waffengleichheit im digitalen Zeitalter
- 4.3 Technische Verteidigungsrechte des Bürgers
- 4.4 Der Anspruch auf effektive technische Gegenprüfung
- 4.5 Der Rechtsstaat im Zeitalter algorithmischer Macht

Teil II

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Anwendungsfall

5. Der Rundfunkbeitrag als dauerhafte Zwangsabgabe

- 5.1 Struktur und Charakter der Beitragspflicht
- 5.2 Die verfassungsrechtliche Legitimation des Rundfunks
- 5.3 Staatsferne, Ausgewogenheit und Vielfalt als Legitimationsgrundlage

- 5.4 Die besondere Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
- 5.5 Die programmbezogene Rechtfertigung der Abgabe

6. Die Rechtsprechungsänderung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025

- 6.1 Die Öffnung der Programmrüge
- 6.2 Ausgewogenheit als gerichtlich relevanter Prüfungsmaßstab
- 6.3 Die neue Bedeutung empirischer Programmprüfung
- 6.4 Die theoretische Eröffnung eines neuen Rechtswegs
- 6.5 Die praktischen Konsequenzen der Entscheidung

7. Der Zusammenbruch praktischer Prüfbarkeit

- 7.1 Hohe Anforderungen an die Substantiierung
- 7.2 Gleichzeitige Verweigerung technischer Aufklärung
- 7.3 Ablehnung von Beweisanträgen als „Ausforschung“
- 7.4 Verweigerte Amtsermittlung trotz technischer Möglichkeiten
- 7.5 Der Zirkelschluss der gegenwärtigen Rechtsprechung

Teil III

Der strukturell digitale Beweisnotstand

8. Die monopolistische Datenherrschaft des Rundfunks

- 8.1 Vollständige Kontrolle über Programmdaten
- 8.2 Interne CMS- und Archivsysteme
- 8.3 Metadaten, Verschlagwortung und interne Strukturierung
- 8.4 Nichtöffentliche Rohdaten und Transkripte
- 8.5 Informationsmonopole als Machtinstrument

9. Warum öffentlich zugängliches Material nicht genügt

- 9.1 Fehlende Vollständigkeit öffentlicher Archive
- 9.2 Keine systematische Datenerfassung
- 9.3 Fehlende Rohtranskripte und Segmentierungsdaten
- 9.4 Keine internen Themen- und Gewichtungsdaten
- 9.5 Fehlende wissenschaftliche Reproduzierbarkeit
- 9.6 Gesetzliche Depublizierungspflichten als strukturelle Einschränkung gerichtlicher Überprüfbarkeit

10. Die Entstehung eines strukturellen Beweisnotstands

- 10.1 Der Bürger ohne Zugriff auf entscheidende Daten
- 10.2 Wissenschaftliche Analyse ohne Rohdaten praktisch unmöglich
- 10.3 Die strukturelle Überlegenheit datenhaltender Institutionen
- 10.4 Die Entleerung effektiven Rechtsschutzes
- 10.5 Der digitale Beweisnotstand als moderne Rechtsstaatsfrage

Teil IV

Verfassungsrechtliche Grundlagen

11. Art. 19 Abs. 4 GG und effektiver Rechtsschutz

- 11.1 Der Anspruch auf praktisch wirksamen Rechtsschutz
- 11.2 Der Unterschied zwischen theoretischem und realem Rechtsschutz
- 11.3 Die Grenzen bloß formaler Rechtswege
- 11.4 Datenzugangspflichten bei komplexen Massendatenanalysen
- 11.5 Effektiver Rechtsschutz im digitalen Staat
- 11.6 Die verfassungsrechtliche Pflicht praktischer Prüfbarkeit
- 11.7 Der Unterschied zwischen theoretischem und praktischem Rechtsschutz

12. Die Amtsermittlungspflicht im digitalen Zeitalter

- 12.1 § 86 VwGO als Aufklärungspflicht
- 12.2 Grenzen richterlicher Passivität
- 12.3 Technische Möglichkeiten moderner Sachverhaltsaufklärung
- 12.4 Die Pflicht zur Nutzung verfügbarer Erkenntnismittel
- 12.5 Die Gefahr richterlicher Technikverweigerung

13. Prozessuale Waffengleichheit und sekundäre Darlegungslast

- 13.1 Informationsasymmetrien im modernen Prozessrecht
- 13.2 Der Bürger ohne Zugang zu internen Daten
- 13.3 Die sekundäre Darlegungslast datenhaltender Institutionen
- 13.4 Offenlegungspflichten bei monopolisierten Informationen
- 13.5 Prozessuale Fairness im digitalen Verfahren

14. Rohdatenzugang als modernes Verteidigungsrecht

- 14.1 Die Rechtsprechung zu Rohmessdaten
- 14.2 Technische Nachprüfbarkeit staatlichen Handelns
- 14.3 Der Anspruch auf digitale Kontrollmöglichkeiten
- 14.4 Rohdaten als Voraussetzung wirksamer Verteidigung
- 14.5 Der Bürger als technisch verteidigungsfähiges Rechtssubjekt

15. Europäische Transparenz- und Datenzugangsrechte

- 15.1 DSGVO-Auskunftsansprüche
- 15.2 Anspruch auf vollständige Datenkopien
- 15.3 Transparenz automatisierter Verarbeitung
- 15.4 Metadaten, Logfiles und technische Nachvollziehbarkeit
- 15.5 Europarechtliche Grenzen digitaler Blackbox-Systeme

Teil V

Technologische Realität und gerichtliche Aufklärung

16. Die technische Realität moderner Massendatenanalyse

- 16.1 KI-gestützte Inhaltsanalyse großer Datenmengen
- 16.2 Sprachmodelle, Transkription und Mustererkennung
- 16.3 Automatisierte Themen- und Bias-Analysen
- 16.4 Technische Möglichkeiten moderner Datenforensik
- 16.5 Der Stand der Technologie im Jahr 2026
- 16.6 Die staatliche Anerkennung algorithmischer Massenauswertung
- 16.7 Der Wertungswiderspruch technischer Zumutbarkeit

Teil VI

Methodik des geplanten Hauptgutachtens

17. Ziel und Charakter des Vorgutachtens

- 17.1 Keine abschließende Bewertung des Programms
- 17.2 Methodische Vorstrukturierung der Untersuchung
- 17.3 Wissenschaftliche Operationalisierung
- 17.4 Technische und empirische Machbarkeit
- 17.5 Anforderungen an ein späteres Hauptgutachten

18. Welche Rohdaten benötigt würden

- 18.1 Sendungstranskripte
- 18.2 Metadaten und Archivstrukturen
- 18.3 Redner-, Themen- und Gewichtungsdaten
- 18.4 Interne Kategorisierungssysteme
- 18.5 Vollständige digitale Programmdatensätze

19. Methodik der geplanten Analyse

- 19.1 Quantitative Inhaltsanalyse
- 19.2 KI-gestützte Mustererkennung
- 19.3 Langzeit- und Vergleichsanalysen
- 19.4 Themengewichtung und Framing-Strukturen
- 19.5 Wissenschaftliche Reproduzierbarkeit

20. Bereits vorhandene Indizien und Vorarbeiten

- 20.1 Das Müller-Gutachten als methodisch strukturierter Anfangsbeweis
- 20.2 Die Jeitner-Analyse als themenübergreifendes Strukturindiz
- 20.3 Der Zukunftsrat als systeminterne Reformdiagnose
- 20.4 Maurer: Vielfalt als überprüfbare Strukturverpflichtung
- 20.5 Weitere Studien und Reformpapiere als ergänzende Indizienlandschaft
- 20.6 Beschwerde- und Kontrollmechanismen als eigenes Indiz
- 20.7 Fehlende institutionelle Selbstkorrektur als Indiz struktureller Systemdefizite

20.8 Gesamtschau: kein Einzelbeweis, sondern ein Indizien-system
20.9 Prozessuale Konsequenz

Teil VII

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Testfall des digitalen Rechtsstaates

21. Der Rundfunkfall als exemplarische Systemfrage

- 21.1 Mehr als eine medienrechtliche Einzelproblematik
- 21.2 Datenmacht als neue Form institutioneller Macht
- 21.3 Die Verschiebung rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit
- 21.4 Der Bürger im datenbasierten Staat
- 21.5 Der Ausgang des Rundfunkfalls als Signalwirkung

22. Die Gefahr eines nur noch formalen Rechtsstaates

- 22.1 Formale Rechte ohne reale Durchsetzungsmöglichkeit
- 22.2 Die Entkopplung von Recht und Kontrollfähigkeit
- 22.3 Institutionelle Informationshoheit als neue Machtform
- 22.4 Die schleichende Erosion praktischer Freiheit
- 22.5 Die Notwendigkeit rechtsstaatlicher Fortentwicklung

Teil VIII

Schlussfolgerungen und verfassungsrechtliche Konsequenzen

23. Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Herstellung digitaler Prüfbarkeit

- 23.1 Der digitale Staat darf keine Blackbox werden
- 23.2 Effektiver Rechtsschutz verlangt reale Kontrollfähigkeit
- 23.3 Datenzugang als Voraussetzung moderner Rechtsstaatlichkeit
- 23.4 Die Fortentwicklung klassischer Verfahrensgrundsätze
- 23.5 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Wegmarke des digitalen Rechtsstaates

24. Schlussbetrachtung: Der digitale Rechtsstaat an der Schwelle einer neuen Epoche

- 24.1 Die eigentliche Dimension des Konflikts
- 24.2 Der Wandel rechtsstaatlicher Machtverhältnisse
- 24.3 Die historische Parallele zur industriellen Revolution
- 24.4 Der Mensch als kontrollfähiges Rechtssubjekt
- 24.5 Die Aufgabe des Rechtsstaates im digitalen Zeitalter

Teil IX

Anträge und verfahrensrechtliche Konsequenzen

25. Prozessuale Folgerungen aus dem digitalen Beweisnotstand

- 25.1 Die Notwendigkeit gerichtlicher Strukturaufklärung
- 25.2 Sachverständigenbeweis und wissenschaftliche Begutachtung
- 25.3 Gerichtliche Anforderungen an Datenzugang
- 25.4 Die Grenzen pauschaler Ablehnung
- 25.5 Die verfassungsrechtliche Verantwortung der Gerichte

26. Ergebnis und abschließende rechtliche Bewertung

- 26.1 Der gegenwärtige Zustand effektiven Rechtsschutzes
- 26.2 Die Notwendigkeit verfahrensrechtlicher Fortentwicklung
- 26.3 Die technische Machbarkeit wissenschaftlicher Langzeitprüfung
- 26.4 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Präzedenzfall
- 26.5 Schlussfolgerung

27. Konsequenzen für die gerichtliche Behandlung zukünftiger Verfahren

- 27.1 Keine Zurückweisung allein wegen fehlender Vollsubstantiierung
- 27.2 Pflicht zur ernsthaften Prüfung von Aufklärungsanträgen
- 27.3 Die Rolle gerichtlicher Sachverständiger
- 27.4 Die Pflicht zur technologischen Realitätsberücksichtigung
- 27.5 Der notwendige Paradigmenwechsel

Vorwort

Dieses Vorgutachten entsteht aus einem praktischen rechtsstaatlichen Problem. Bürgerinnen und Bürger werden durch den Rundfunkbeitrag dauerhaft zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herangezogen. Zugleich hat die höchstrichterliche Rechtsprechung inzwischen anerkannt, dass die Frage der Programmgestaltung nicht völlig außerhalb gerichtlicher Kontrolle stehen kann. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine verfassungsrechtliche Legitimation wesentlich aus Staatsferne, Vielfalt, Ausgewogenheit und öffentlichem Auftrag bezieht, dann darf die Frage, ob diese Voraussetzungen tatsächlich noch erfüllt werden, nicht nur theoretisch gestellt werden können.

Genau hier beginnt das Problem. Die Bürger sollen zahlen. Sie dürfen nach der neueren Rechtsprechung grundsätzlich auch einwenden, dass die tatsächliche Programmwirklichkeit die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Beitrags erschüttert. Sobald sie diesen Einwand jedoch praktisch vor einem der deutschen Verwaltungsgerichte führen wollen, verlangen die Gerichte eine wissenschaftlich belastbare Substantiierung. Eine solche Substantiierung setzt aber eine systematische Auswertung großer Programmdatenmengen voraus. Diese Daten liegen nicht beim Bürger. Sie liegen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbst: in Archiven, Redaktionssystemen, Mediatheken, CMS-Strukturen, Metadatenbanken, Sendungsprotokollen, Transkripten, Verschlagwortungen und internen Programmdatensätzen.

Damit entsteht ein Zirkelschluss. Der Bürger soll substantiiert vortragen, bekommt aber keinen Zugang zu den Daten, die für einen substantiierten Vortrag erforderlich sind. Er soll ein Gutachten vorlegen, kann das dafür notwendige Material aber nicht vollständig beschaffen. Er soll einen verfassungsrechtlich relevanten Mangel belegen, während die maßgeblichen Informationen bei derjenigen Institution liegen, deren Verhalten überprüft werden soll. Wird dann von den Verwaltungsgerichten zusätzlich jede Beweiserhebung mit dem Hinweis abgelehnt, der Vortrag sei noch nicht ausreichend substantiiert, läuft der Rechtsschutz praktisch leer.

Dieses Vorgutachten setzt genau an dieser Stelle an. Es behauptet nicht, bereits abschließend zu beweisen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einem verfassungsrechtlich relevanten Maß unausgewogen berichtet. Es verfolgt ein anderes Ziel. Es soll darlegen, dass eine wissenschaftliche, datenbasierte und methodisch kontrollierbare Untersuchung möglich, erforderlich und rechtlich geboten ist, sobald die dafür notwendigen Rohdaten zur Verfügung gestellt werden. Es soll zeigen, welche Daten benötigt werden, warum öffentlich zugängliches Material dafür nicht ausreicht, welche methodischen Schritte möglich wären und warum die gegenwärtige prozessuale Situation einen strukturellen Beweisnotstand erzeugt.

Diese Frage reicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinaus. Sie betrifft den modernen digitalisierten Rechtsstaat insgesamt. Der Staat und staatsnahe Einrichtungen arbeiten zunehmend mit digitalen Verfahren, automatisierten Abläufen, Datenbanken, algorithmischen Auswertungen und elektronischen Kommunikationsstrukturen. Gleichzeitig wird dem Bürger häufig zugemutet, staatliches Handeln mit analogen Mitteln, unvollständigen Informationen und ohne Zugang zu Rohdaten anzugreifen. Daraus entsteht eine neue Form der prozessualen Asymmetrie. Ein Rechtsstaat darf aber nicht digital gegen den Bürger handeln und analog vom Bürger verlangen, sich dagegen zu verteidigen. Wer digital entscheidet, digital verwaltet, digital archiviert, digital vollstreckt und digital kommuniziert, muss auch digital überprüfbar bleiben. Der digitale Rechtsstaat darf nicht technisch asymmetrisch werden. Genau dies ist der Ausgangspunkt dieses Vorgutachtens.

Einleitung

1. Zielsetzung des Vorgutachtens

1.1 Abgrenzung zum Hauptgutachten

Dieses Vorgutachten dient der Vorbereitung einer gerichtlichen und wissenschaftlichen Klärung. Es ist kein abschließendes Hauptgutachten über sämtliche Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Ein solches Hauptgutachten wäre erst dann möglich, wenn die dafür erforderlichen vollständigen Programmdateien, Metadaten, Transkripte, Archivstrukturen und technischen Auswertungssysteme zugänglich gemacht werden.

Das vorliegende Dokument soll vielmehr die Schwelle zwischen bloßer Behauptung und methodisch nachvollziehbarer Beweisanbahnung überschreiten. Es beansprucht nicht, bereits selbst den endgültigen Nachweis einer strukturellen und evidenten Verfehlung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags zu führen. Sein Zweck ist ein anderer. Es soll darlegen, dass eine solche Untersuchung grundsätzlich wissenschaftlich möglich, methodisch strukturierbar und technisch realisierbar ist, sofern die hierfür notwendigen Rohdaten bereitgestellt oder gerichtlich zugänglich gemacht werden. Das Vorgutachten ist damit keine Endbewertung, sondern eine methodische, verfassungsrechtliche und verfahrensrechtliche Vorstufe eines möglichen späteren Hauptgutachtens.

1.2 Keine abschließende Programmprüfung, sondern strukturelle Voranalyse

Die zentrale Aufgabe dieses Dokuments besteht nicht in der politischen Bewertung einzelner Sendungen, Journalisten oder redaktioneller Entscheidungen. Ebenso wenig soll das Gutachten eine bloße Sammlung subjektiver Medienkritik darstellen. Einzelne Beispiele oder gesellschaftliche Kontroversen können zwar indizielle Bedeutung besitzen, sie genügen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aber gerade nicht für den Nachweis struktureller programmlicher Defizite.

Das Vorgutachten verfolgt deshalb einen anderen Ansatz. Es untersucht die strukturellen Voraussetzungen gerichtlicher Prüfbarkeit selbst. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Bürger überhaupt realistisch in die Lage versetzt werden können, die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte wissenschaftliche Langzeituntersuchung praktisch durchzuführen.

Während klassische Programmbeschwerden typischerweise einzelne Sendungen oder isolierte Beiträge betreffen, ermöglichen moderne medienwissenschaftliche Langzeituntersuchungen erstmals eine systematische Analyse struktureller Berichterstattungsmuster über längere Zeiträume hinweg. Durch Fortschritte in der Inhaltsanalyse, Datenverarbeitung und KI-gestützten Themenklassifikation können heute große publizistische Kommunikationsräume empirisch untersucht werden.

Hierdurch entstehen neue Möglichkeiten, die tatsächliche Erfüllung des verfassungsrechtlichen Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Medien wissenschaftlich zu analysieren.“ Es geht daher nicht darum, richterliche Würdigung durch künstliche Intelligenz zu ersetzen oder Gerichten eine bestimmte inhaltliche Bewertung aufzuzwingen. Die gerichtliche Entscheidung bleibt Sache des Gerichts. Die tatsächliche Aufklärung darf jedoch

nicht daran scheitern, dass die datenhaltende Institution die notwendigen Grundlagen kontrolliert und der Bürger ohne diese Daten auf Mutmaßungen verwiesen wird.

1.3 Die Frage der praktischen Prüfbarkeit staatlicher Behauptungen

Das Vorgutachten behandelt über die Rundfunkfrage hinaus eine grundlegendere Problematik des digitalen Rechtsstaates: die Frage der praktischen Prüfbarkeit institutioneller und staatlicher Behauptungen unter Bedingungen digitaler Informationsasymmetrie.

Die moderne Verwaltung, aber auch staatsnahe Institutionen, arbeiten zunehmend datenbasiert, algorithmisch gestützt und informationszentriert. Entscheidende Tatsachen liegen häufig innerhalb komplexer technischer Systeme, auf die der einzelne Bürger keinen gleichwertigen Zugriff besitzt. Dadurch entsteht eine neue Form struktureller Unterlegenheit. Der Bürger besitzt zwar formal weiterhin Rechtsschutzmöglichkeiten, verliert jedoch zunehmend die tatsächliche Fähigkeit, entscheidungserhebliche Strukturen wirksam nachzuvollziehen und zu überprüfen.

Die entscheidende Ausgangsfrage lautet deshalb: Kann ein Bürger einen verfassungsrechtlich relevanten Einwand gegen die Beitragspflicht praktisch führen, wenn ihm der Zugang zu den dafür notwendigen Programmdateien verweigert wird?

Wenn diese Frage verneint werden muss, dann ist der eröffnete Rechtsweg nur formal vorhanden. Ein solcher Zustand wäre mit dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG kaum vereinbar.

1.4 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als exemplarischer Anwendungsfall

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk eignet sich in besonderer Weise als Untersuchungsgegenstand dieser Problematik. Er nimmt innerhalb der demokratischen Ordnung eine hervorgehobene Stellung ein und wird dauerhaft über eine gesetzlich abgesicherte Vorzugslast finanziert. Seine verfassungsrechtliche Legitimation beruht maßgeblich auf den Prinzipien von Vielfalt, Ausgewogenheit und demokratischer Meinungsbildung.

Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 – BVerwG 6 C 5.24 – gewinnt die tatsächliche Programmwirklichkeit erstmals unmittelbare rechtliche Bedeutung für die Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags. Gleichzeitig verlangt das Gericht hierfür wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen des Gesamtangebots öffentlich-rechtlicher Programme.

Genau an dieser Stelle tritt die eigentliche Problematik hervor. Die hierfür erforderlichen Daten, Archivstrukturen, Metadaten und Transkripte liegen weitgehend innerhalb der institutionellen Systeme der Rundfunkanstalten selbst. Der Bürger soll somit empirische Nachweise führen, ohne über gleichwertige Erkenntnismöglichkeiten zu verfügen.

Wenn die Gerichte vom Bürger eine wissenschaftlich belastbare Gesamtanalyse verlangen, ohne zugleich den Zugang zu den dafür erforderlichen Daten zu eröffnen, wird aus der Darlegungslast eine faktische Rechtsschutzsperre.

1.5 Methodik, Struktur und Erkenntnisziel des Dokuments

Das vorliegende Vorgutachten will diesen Mechanismus sichtbar machen und einen Weg aus ihm heraus entwickeln. Es soll darlegen, warum ein vorgelagertes methodisches Gutachten erforderlich ist, warum öffentlich zugängliche Materialien nur Indizien liefern können, warum ein Hauptgutachten ohne Rohdaten nicht seriös erstellt werden kann und warum Gerichte bei substantiiert dargelegtem Beweisnotstand verpflichtet sind, die datenhaltende Seite stärker in die Aufklärung einzubeziehen.

Das Dokument verbindet dafür mehrere Analyseebenen miteinander. Es untersucht die verfassungsrechtlichen Grundlagen effektiven Rechtsschutzes, die Auswirkungen digitaler Informationsasymmetrien, die technische Realität moderner Datenanalyse, die Entwicklung prozessualer Waffengleichheit sowie die methodischen Voraussetzungen eines späteren empirischen Hauptgutachtens.

Das Dokument richtet sich damit an sämtliche deutschen Gerichte, die künftig mit Programmrügen, Rohdatenanträgen, Beweisanträgen, Amtsermittlungspflichten und Fragen digitaler Waffengleichheit im Zusammenhang mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk befasst sind. Es setzt nicht auf politische Empörung, sondern auf prozessuale Fairness, technische Nachvollziehbarkeit und verfassungsrechtliche Effektivität.

Das Gutachten versteht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dabei nicht lediglich als Einzelfall, sondern als exemplarischen Ausdruck eines allgemeinen Problems des digitalen Rechtsstaates: Staatliche oder staatsnahe Institutionen nutzen zunehmend datenbasierte, automatisierte und technisch komplexe Entscheidungs- und Informationsstrukturen, während Bürgern zugleich vielfach die tatsächlichen Möglichkeiten technischer Gegenprüfung fehlen.

Die eigentliche rechtsstaatliche Kernfrage lautet deshalb zunehmend, wie praktische Kontrollfähigkeit unter Bedingungen institutionell monopolisierten Datenzugangs gesichert werden kann.

Das zentrale Problem besteht dabei nicht im formalen Zugang zu Gerichten, sondern in der praktischen Möglichkeit wirksamer Rechtswahrnehmung unter Bedingungen struktureller Informationsasymmetrie. Der Unterschied zwischen theoretischem und praktischem Rechtsschutz bildet deshalb den eigentlichen Kern der vorliegenden Untersuchung.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist dafür der konkrete Anlass. Die dahinterstehende Frage ist größer: Wie bleibt Rechtsschutz wirksam, wenn staatliches oder staatsnahes Handeln digital, datenbasiert und institutionell abgeschirmt erfolgt? Die Antwort dieses Vorgutachtens lautet: durch digitale Waffengleichheit, Rohdatenzugang, technische Nachvollziehbarkeit und eine ernsthaft verstandene Amtsermittlung.

Teil I

Die digitale Rechtsstaatskrise

2. Der Wandel vom analogen zum algorithmischen Staat

2.1 Digitalisierung staatlicher Macht

Der moderne Staat befindet sich seit Jahren in einem tiefgreifenden strukturellen Wandel. Verwaltungsentscheidungen, Kommunikationsprozesse, Kontrollmechanismen und institutionelle Abläufe werden zunehmend digitalisiert. Datenbanken, algorithmische Entscheidungssysteme, automatisierte Prüfmechanismen und digitale Plattformstrukturen treten schrittweise an die Stelle klassischer analoger Verwaltungsabläufe.

Diese Entwicklung betrifft längst nicht mehr nur technische Randbereiche staatlicher Organisation. Vielmehr verändert sie die Struktur staatlicher Machtausübung selbst. Entscheidungen beruhen zunehmend auf digitalen Informationssystemen, statistischen Modellen, automatisierten Zuordnungen und datenbasierten Bewertungsmechanismen. Dadurch verschiebt sich die tatsächliche Grundlage staatlicher Autorität immer stärker in technisch organisierte Informationsräume.

Die Digitalisierung staatlicher Macht bedeutet deshalb nicht lediglich schnellere Verwaltung. Sie verändert die Bedingungen rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit selbst. Der klassische Verwaltungsstaat des 20. Jahrhunderts war im Kern ein personalisierter Aktenstaat. Entscheidungen wurden von konkreten Sachbearbeitern getroffen, Schriftstücke physisch gezeichnet, Vorgänge in Papierakten dokumentiert und Verwaltungsabläufe personell nachvollziehbar organisiert. Fehler, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten konnten grundsätzlich einzelnen Personen oder konkreten Stellen zugeordnet werden. Verwaltungsentscheidungen erfolgten vergleichsweise langsam, dezentral und mit erheblichem personellem Aufwand.

Die digitale Transformation verändert diese Voraussetzungen grundlegend. Die eigentlichen Entscheidungsstrukturen liegen heute häufig nicht mehr offen sichtbar in einzelnen Verwaltungsakten, sondern innerhalb komplexer technischer Systeme, Datenbanken und algorithmischer Vorstrukturen. Moderne Behörden arbeiten mit digitalen Plattformen, elektronischen Behördenpostfächern, automatisierten Prüfmechanismen und datenbasierten Steuerungssystemen. Große Datenmengen können innerhalb von Sekunden verarbeitet, gefiltert und ausgewertet werden.

Dadurch entsteht eine neue Form institutioneller Macht, die nicht mehr primär auf sichtbarer Autorität beruht, sondern auf Kontrolle über Informationsräume, Datenstrukturen und technische Infrastruktur.

2.2 Automatisierung hoheitlicher Entscheidungen

Parallel zur Digitalisierung entwickelt sich eine zunehmende Automatisierung staatlicher Prozesse. Verwaltungsakte entstehen teilweise automatisiert oder werden jedenfalls algorithmisch vorbereitet. Entscheidungen beruhen immer häufiger auf technischen Prüfsystemen, digitalen Bewertungsmodellen und datenbasierten Risikoeinschätzungen.

Diese Entwicklung betrifft inzwischen zahlreiche Bereiche staatlichen Handelns. Steuerbescheide werden algorithmisch erstellt. Vollstreckungsersuchen entstehen elektronisch. Steuerverwaltungen arbeiten mit Risikomanagementsystemen, die auffällige Datensätze automatisiert identifizieren und Prüfungen priorisieren. Verkehrsüberwachung erfolgt digitalisiert und datenbasiert. Sicherheitsbehörden greifen auf Mustererkennungssysteme und digitale Analyseplattformen zurück. Kommunikationsvorgänge laufen zunehmend über zentrale elektronische Systeme.

Der Bürger begegnet dadurch immer seltener unmittelbar nachvollziehbaren Entscheidungsstrukturen. Stattdessen trifft er auf technische Systeme, deren tatsächliche Funktionsweise für Außenstehende häufig kaum rekonstruierbar ist.

Gerade hierin liegt eine zentrale Veränderung moderner Staatlichkeit. Die hoheitliche Entscheidung erscheint nach außen weiterhin als klassischer Verwaltungsakt. Ihre tatsächliche Entstehung verlagert sich jedoch zunehmend in algorithmische und datenbasierte Prozesse, die sich der unmittelbaren Wahrnehmung entziehen.

Der Bürger sieht regelmäßig nur das Ergebnis, nicht jedoch den vollständigen Weg seiner Entstehung. Damit verändert sich auch die Natur rechtsstaatlicher Kontrolle. Wo Entscheidungen auf komplexen technischen Strukturen beruhen, reicht die bloße Sichtbarkeit des Endergebnisses nicht mehr aus. Effektive Kontrolle setzt zunehmend die Möglichkeit voraus, auch die zugrunde liegenden Daten-, Bewertungs- und Entscheidungsstrukturen nachvollziehen und technisch überprüfen zu können.

2.3 Daten als neue Infrastruktur staatlicher Herrschaft

Mit dieser Entwicklung gewinnen Daten eine völlig neue Bedeutung. Daten sind längst nicht mehr bloß Hilfsmittel staatlicher Organisation. Sie werden zunehmend selbst zur Infrastruktur moderner Machtausübung.

Wer Daten kontrolliert, kontrolliert Erkenntnismöglichkeiten, Entscheidungsgrundlagen, Prognosemodelle, Kommunikationsstrukturen und statistische Wirklichkeitsbeschreibung. Moderne Macht beruht deshalb nicht mehr allein auf formaler Entscheidungsgewalt, sondern zunehmend auf der Fähigkeit, große Informationsmengen technisch zu strukturieren, auszuwerten und verfügbar zu machen.

Gerade hierin verändert sich die Struktur rechtsstaatlicher Auseinandersetzungen fundamental. Während klassische Rechtskonflikte häufig um sichtbare Verwaltungsakte oder offen zugängliche Tatsachen geführt wurden, liegen die entscheidenden Informationen heute vielfach innerhalb institutioneller Datenräume.

Diese Datenräume bestehen nicht nur aus einzelnen Dokumenten. Sie umfassen Metadaten, interne Verschlagwortungen, Archivierungslogiken, statistische Auswertungen, Suchsysteme, Kategorisierungsmuster und technische Analysewerkzeuge. Moderne Institutionen verfügen

über die Möglichkeit, große Datenbestände langfristig zu archivieren, automatisiert zu durchsuchen und algorithmisch auszuwerten.

Gerade diese Entwicklung erzeugt neue Formen struktureller Machtasymmetrie.

Der Staat und staatsnahe Institutionen verfügen über vollständige Datensysteme, interne Metadaten, algorithmische Auswertungsmöglichkeiten, technische Infrastruktur und langfristige Archivierungssysteme. Der einzelne Bürger verfügt regelmäßig nicht über vergleichbare Möglichkeiten. Dadurch entsteht eine strukturelle Erkenntnisungleichheit, die nicht bloß technischer Natur ist, sondern unmittelbar die praktische Wirksamkeit rechtsstaatlicher Freiheitsgarantien berührt.

Die entscheidende Machtfrage des digitalen Staates lautet deshalb zunehmend nicht mehr allein, wer formale Entscheidungsgewalt besitzt. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, wer Zugang zu den tatsächlichen Informationsgrundlagen gesellschaftlicher Wirklichkeitsbeschreibung kontrolliert.

2.4 Der Bürger als informationsasymmetrischer Verfahrensbeteiligter

Dadurch verändert sich die Stellung des Bürgers im Rechtsstaat grundlegend. Formal bleibt der Bürger weiterhin Träger subjektiver Rechte. Er besitzt Zugang zu Gerichten, kann Rechtsmittel einlegen und Verwaltungsakte angreifen. Praktisch entsteht jedoch zunehmend eine asymmetrische Erkenntnissituation. Die entscheidenden Tatsachen liegen häufig innerhalb komplexer institutioneller Informationssysteme, deren vollständige Rekonstruktion dem Einzelnen kaum möglich ist.

Der Bürger wird dadurch zum informationsasymmetrischen Verfahrensbeteiligten. Gerade diese Entwicklung besitzt erhebliche rechtsstaatliche Bedeutung. Effektiver Rechtsschutz setzt nicht nur formale Zugangsmöglichkeiten voraus. Er setzt auch eine reale Möglichkeit voraus, entscheidungserhebliche Strukturen nachvollziehen, überprüfen und angreifen zu können. Wo diese tatsächliche Kontrollfähigkeit schwindet, beginnt sich die praktische Wirksamkeit rechtsstaatlicher Freiheitsgarantien zu verändern.

Besonders deutlich zeigt sich diese Entwicklung im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Rundfunkanstalten verfügen über vollständige digitale Programmbestände, interne Redaktions- und Archivsysteme, Metadatenbanken, Such- und Verschlagwortungsstrukturen sowie langfristige digitale Archivierungssysteme. Programme werden segmentiert, verschlagwortet, transkribiert und technisch auswertbar gespeichert. Interne Systeme ermöglichen komplexe Such- und Analysevorgänge über Jahre hinweg.

Der Bürger hingegen sieht regelmäßig nur den öffentlich sichtbaren Ausschnitt des Programms. Er verfügt weder über vollständige Rohdaten noch über gleichwertige technische Möglichkeiten systematischer Langzeitanalyse. Gleichwohl soll er unter Umständen empirisch belastbare Aussagen über strukturelle Programmwirklichkeiten treffen.

Gerade hierin entsteht die strukturelle Informationsasymmetrie des digitalen Rechtsstaates. Die digitale Transformation erzeugt damit eine neue Form struktureller Unterlegenheit. Diese Unterlegenheit beruht nicht notwendig auf offenem Machtmissbrauch oder bewusster Intransparenz. Sie entsteht vielmehr bereits dadurch, dass moderne Informationssysteme technisch so komplex und datenintensiv geworden sind, dass der einzelne Bürger ihnen faktisch kaum noch gleichwertig gegenüber treten kann.

2.5 Die Entstehung struktureller technischer Überlegenheit des Staates

Die Digitalisierung erzeugt damit eine neue Form struktureller Überlegenheit staatlicher und institutioneller Machtträger. Diese Überlegenheit beruht nicht mehr primär auf sichtbarer Zwangsgewalt oder organisatorischer Größe. Sie beruht zunehmend auf Informationsvorsprung, Datenhoheit, technischer Analysefähigkeit, algorithmischer Infrastruktur und digitaler Archivkontrolle. Gerade hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Herausforderung des digitalen Zeitalters.

Der klassische liberale Rechtsstaat ging historisch davon aus, dass staatliche Macht grundsätzlich sichtbar, personell zurechenbar und gerichtlich nachvollziehbar bleibt. Die digitale Transformation verändert diese Voraussetzungen. Macht verlagert sich zunehmend in technische Systeme, deren tatsächliche Funktionsweise für Außenstehende kaum noch vollständig erfassbar ist.

Dadurch entsteht die Gefahr einer schleichenden Entkopplung zwischen formaler Rechtsstaatlichkeit und tatsächlicher Kontrollfähigkeit. Der Bürger besitzt weiterhin theoretische Rechte, verliert jedoch zunehmend die praktische Möglichkeit, institutionelle Macht wirksam zu überprüfen.

Problematisch wird diese Entwicklung nicht bereits durch die Existenz moderner Technologie selbst. Digitalisierung kann Verwaltungsverfahren beschleunigen, Fehler reduzieren und staatliches Handeln effizienter machen. Problematisch wird die Entwicklung erst dort, wo die technische Modernisierung staatlicher oder staatsnaher Institutionen nicht von einer entsprechenden Modernisierung der Verteidigungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bürgers begleitet wird.

Genau hierin entsteht die neue rechtsstaatliche Asymmetrie des digitalen Staates: Der Staat handelt digital, der Bürger kann sich jedoch vielfach nur eingeschränkt digital verteidigen. Die zentrale Frage lautet deshalb nicht mehr allein, ob staatliches Handeln theoretisch rechtlich überprüfbar bleibt. Die entscheidende Frage lautet zunehmend, ob es praktisch und technisch überprüfbar bleibt.

Denn ein bloß formaler Rechtsweg genügt nicht, wenn die tatsächlichen Voraussetzungen seiner wirksamen Nutzung fehlen. Wo Daten, Algorithmen und technische Systeme zum zentralen Instrument staatlicher oder staatsnaher Entscheidungsfindung werden, genügt es nicht mehr, dem Bürger lediglich abstrakte Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen. Er muss auch tatsächlich in die Lage versetzt werden, die relevanten Vorgänge technisch nachvollziehen und überprüfen zu können.

Genau diese Entwicklung bildet den Ausgangspunkt der weiteren Untersuchung. Denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk stellt letztlich nicht bloß einen medienrechtlichen Sonderfall dar. Er bildet vielmehr einen exemplarischen Anwendungsfall einer wesentlich größeren Entwicklung: der Frage, ob der digitale Rechtsstaat seine eigene Kontrollfähigkeit unter Bedingungen daten- und informationsgestützter Macht dauerhaft bewahren kann.

3. Die neue Asymmetrie zwischen Staat und Bürger

3.1 Der Staat nutzt Algorithmen, der Bürger erhält keine Kontrollmittel

Die Digitalisierung staatlicher und staatsnaher Strukturen führt nicht lediglich zu effizienteren Verwaltungsabläufen. Sie verändert zugleich das tatsächliche Machtverhältnis zwischen Institution und Bürger. Moderne Institutionen verfügen zunehmend über algorithmische Systeme, automatisierte Auswertungsmechanismen und umfassende digitale Analysekapazitäten. Der Bürger begegnet diesen Systemen dagegen regelmäßig ohne vergleichbare technische Möglichkeiten.

Gerade hierin entsteht eine neue Form struktureller Asymmetrie. Der klassische Rechtsstaat beruhte lange auf der Vorstellung, dass staatliches Handeln für den Bürger grundsätzlich nachvollziehbar bleibt. Bescheide konnten gelesen, Akten eingesehen, Entscheidungen personell zugeordnet und Tatsachen mit überschaubarem Aufwand überprüft werden. Natürlich bestand auch damals ein Machtgefälle zwischen Staat und Bürger. Dieses Gefälle war jedoch begrenzt durch die relative Transparenz analoger Verwaltungsstrukturen.

Mit der Digitalisierung verändert sich diese Ausgangslage grundlegend. Der Staat und staatsnahe Einrichtungen können heute große Datenmengen erfassen, verknüpfen, analysieren und langfristig speichern. Sie verfügen über technische Infrastruktur, institutionelle Expertise und organisatorische Ressourcen, die dem einzelnen Bürger regelmäßig nicht zugänglich sind. Informationen werden nicht mehr lediglich gesammelt, sondern systematisch strukturiert, verschlagwortet, priorisiert und algorithmisch ausgewertet.

Gleichzeitig werden Entscheidungen, Bewertungen und öffentliche Wirklichkeitsbeschreibungen zunehmend auf Grundlage genau dieser technischen Systeme getroffen. Der Bürger erhält dagegen häufig lediglich das Ergebnis institutioneller Verarbeitung. Die zugrunde liegenden technischen Mechanismen, Vorbewertungen, Datenstrukturen und algorithmischen Auswahlprozesse bleiben ihm regelmäßig verborgen.

Dadurch verändert sich die praktische Ausgangslage rechtsstaatlicher Kontrolle fundamental. Der Bürger soll staatliche oder institutionelle Entscheidungen angreifen können, ohne Zugang zu den tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen dieser Entscheidungen zu besitzen. Genau hierin entsteht eine strukturelle Unterlegenheit, die nicht allein rechtlicher, sondern vor allem technischer Natur ist.

3.2 Automatisierte Verwaltungsakte und Blackbox-Strukturen

Die zunehmende Automatisierung staatlicher Prozesse verstärkt diese Entwicklung zusätzlich. Entscheidungen beruhen heute häufig auf komplexen technischen Systemen, deren innere Funktionsweise für Außenstehende kaum nachvollziehbar ist. Der Verwaltungsakt erscheint nach außen weiterhin als klassisches hoheitliches Handeln. Tatsächlich liegt seiner Entstehung jedoch vielfach ein technisch hochkomplexer Daten- und Verarbeitungsprozess zugrunde.

Gerade hierin entsteht die Problematik moderner Blackbox-Strukturen. Eine Blackbox liegt nicht erst dann vor, wenn Systeme vollständig geheim gehalten werden. Bereits technische

Komplexität kann faktisch dazu führen, dass Entscheidungsprozesse für Bürger praktisch nicht mehr nachvollziehbar sind. Selbst wenn theoretisch einzelne Informationen zugänglich wären, fehlt häufig die reale Möglichkeit, die Gesamtheit algorithmischer Abläufe, Datenverknüpfungen, Bewertungsmechanismen und elektronischer Vorstrukturen tatsächlich zu rekonstruieren.

Diese Entwicklung betrifft inzwischen zahlreiche Bereiche staatlichen Handelns. Steuerverwaltungen arbeiten mit automatisierten Risikobewertungssystemen und digitalen Prüfmechanismen. Elektronische Vollstreckungsersuchen entstehen massenhaft automatisiert. Behörden nutzen zentrale elektronische Kommunikationssysteme und digitale Plattformstrukturen. Polizeiliche Stellen greifen auf datenanalytische Systeme und algorithmische Mustererkennung zurück.

Selbst dort, wo Entscheidungen formal weiterhin von Menschen getroffen werden, beruhen sie faktisch häufig auf algorithmischen Vorbewertungen oder elektronisch erzeugten Informationslagen.

Dadurch verändert sich auch die Natur rechtsstaatlicher Transparenz. Formale Offenlegung genügt unter digitalen Bedingungen häufig nicht mehr. Entscheidend wird vielmehr die praktische Nachvollziehbarkeit technischer Systeme und der ihnen zugrunde liegenden Datenlogik. Gerade diese Problematik betrifft längst nicht nur klassische Verwaltungsverfahren, sondern zunehmend sämtliche datenbasierten institutionellen Machtstrukturen.

3.3 Technische Intransparenz als neue Machtform

Historisch beruhte rechtsstaatliche Kontrolle vor allem auf Sichtbarkeit. Macht sollte offen erkennbar, personell zurechenbar und rechtlich überprüfbar bleiben. Die Digitalisierung verändert diese Voraussetzungen grundlegend. Macht wirkt heute zunehmend über technische Infrastruktur, algorithmische Vorauswahl und datenbasierte Steuerung. Dadurch entsteht technische Intransparenz als neue Machtform.

Diese Intransparenz muss nicht notwendig auf bewusster Geheimhaltung beruhen. Sie entsteht häufig bereits durch die schiere Komplexität moderner Informationssysteme. Je umfangreicher, automatisierter und datenintensiver institutionelle Prozesse werden, desto schwieriger wird ihre tatsächliche Rekonstruktion durch Außenstehende. Gerade hierin liegt eine der zentralen Herausforderungen moderner rechtsstaatlicher Ordnung.

Denn der Bürger steht heute nicht mehr nur einzelnen Verwaltungsentscheidungen gegenüber. Er steht zunehmend komplexen technischen Systemen gegenüber, deren tatsächliche Wirkungsweise nur noch von spezialisierten Institutionen vollständig überblickt werden kann.

Besonders deutlich zeigt sich dies im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Moderne Rundfunkanstalten verwalten gewaltige Mengen digitaler Inhalte. Sendungen werden archiviert, transkribiert, segmentiert, kategorisiert und mit Metadaten versehen. Themen, Sprecher, Formate, Ausstrahlungszeiten und Inhalte sind intern systematisch erfassbar. Redaktions- und Archivsysteme ermöglichen komplexe Suchvorgänge, Strukturierungen und Auswertungen über Jahre hinweg.

Dem Bürger stehen diese Strukturen regelmäßig nicht zur Verfügung. Er kann öffentlich zugängliche Sendungen sichten, einzelne Mitschnitte anfertigen oder Mediatheken

durchsuchen. Was ihm fehlt, ist jedoch der Zugang zu vollständigen Rohdaten, internen Strukturinformationen, Metadatenbanken, Verschlagwortungen, Sendungsprotokollen und langfristigen Gesamtdatensätzen. Gerade diese Informationen wären jedoch erforderlich, um wissenschaftlich belastbare Aussagen über systematische programmliche Entwicklungen treffen zu können. Damit verschiebt sich die Machtbalance des Rechtsstaates schrittweise zugunsten datenhaltender und technisch organisierter Institutionen.

3.4 Der Verlust praktischer Nachvollziehbarkeit

Die eigentliche Gefahr dieser Entwicklung liegt nicht allein in möglichem Machtmissbrauch. Die größere Gefahr besteht in der schleichenden Erosion praktischer Nachvollziehbarkeit.

Der Bürger kann institutionelle Entscheidungen formal weiterhin angreifen. Praktisch verliert er jedoch zunehmend die Möglichkeit, die tatsächlichen Grundlagen dieser Entscheidungen vollständig zu verstehen und wirksam zu überprüfen. Genau hierin liegt der Unterschied zwischen formaler und realer Kontrollfähigkeit.

Rechtsstaatliche Kontrolle setzt mehr voraus als die bloße Existenz gerichtlicher Verfahren. Sie setzt voraus, dass Bürger entscheidungserhebliche Tatsachen praktisch nachvollziehen und substantiieren können. Wo dies aufgrund technischer Komplexität, monopolisierten Datenzugangs oder algorithmischer Intransparenz schrittweise unmöglich wird, beginnt sich die praktische Substanz rechtsstaatlicher Freiheit zu verändern.

Besonders problematisch wird diese Entwicklung dort, wo Gerichte zugleich hohe Anforderungen an die empirische Belastbarkeit tatsächlicher Behauptungen stellen. Einzelne Beispiele oder subjektive Wahrnehmungen genügen regelmäßig nicht. Gefordert werden belastbare Analysen, systematische Untersuchungen und wissenschaftlich nachvollziehbare Darlegungen.

Diese Anforderungen sind grundsätzlich legitim. Problematisch werden sie jedoch dort, wo die hierfür notwendigen Daten ausschließlich bei derjenigen Institution liegen, deren Verhalten überprüft werden soll.

Genau hier entsteht die neue digitale Asymmetrie:

Der Bürger soll substantiiert vortragen, verfügt jedoch nicht über vollständigen Zugang zu den relevanten Tatsachen. Er soll wissenschaftlich belastbare Aussagen treffen, erhält aber nicht die notwendigen Rohdaten. Er soll komplexe Strukturen nachweisen, obwohl die technischen Grundlagen dieser Strukturen institutionell monopolisiert sind.

Dadurch entsteht nicht nur technische Überlegenheit. Aus technischer Überlegenheit wird prozessuale Überlegenheit. Gerade hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Brisanz der digitalen Transformation.

3.5 Die Gefahr eines entpersonalisierten Verwaltungsstaates

Die Digitalisierung erzeugt damit langfristig die Gefahr eines entpersonalisierten Verwaltungsstaates. Entscheidungen entstehen zunehmend innerhalb technischer Systeme, statistischer Modelle und datenbasierter Analyseprozesse. Verantwortung verlagert sich schrittweise von konkreten handelnden Personen hin zu abstrakten Systemstrukturen. Gerade hierin liegt eine tiefgreifende Veränderung moderner Staatlichkeit.

Der klassische Rechtsstaat beruhte auf der Vorstellung verantwortlicher, nachvollziehbarer und rechtlich kontrollierbarer Entscheidungsstrukturen. Die digitale Transformation droht diese Voraussetzungen teilweise aufzulösen. Entscheidungen erscheinen zunehmend als Resultat technischer Prozesse, deren konkrete Verantwortungs- und Entstehungsstrukturen nur noch schwer erkennbar sind. Dadurch verändert sich nicht nur Verwaltungstechnik. Es verändert sich die Beziehung zwischen Bürger und Staat selbst.

Der Bürger begegnet nicht mehr primär einzelnen handelnden Amtsträgern, sondern komplexen institutionellen Systemen. Diese Systeme besitzen erhebliche technische und datenbezogene Überlegenheit, während der Einzelne faktisch immer stärker von institutioneller Informationsvermittlung abhängig wird.

Die neue Asymmetrie besteht deshalb nicht nur in einem Informationsvorsprung staatlicher oder staatsnaher Institutionen. Sie besteht darin, dass dieser Vorsprung prozessual stabilisiert wird. Die datenhaltende Seite kontrolliert die Informationsgrundlage, während die nicht datenhaltende Seite zugleich hohe Darlegungslasten tragen muss. Genau dadurch droht aus technischer Überlegenheit rechtliche Überlegenheit zu werden.

Ein solcher Zustand ist mit dem Grundgedanken des Rechtsstaates nur schwer vereinbar. Der Bürger darf nicht auf bloße Vermutungen reduziert werden, wenn die relevanten Tatsachen technisch existieren und grundsätzlich auswertbar wären.

Die entscheidende Frage lautet deshalb nicht, ob Digitalisierung zulässig ist. Die eigentliche Frage lautet, welche rechtsstaatlichen Konsequenzen aus ihr folgen müssen. Wenn sich Macht zunehmend in Daten, Algorithmen und technischen Infrastrukturen organisiert, dann müssen sich auch die Verteidigungsrechte des Bürgers weiterentwickeln. Andernfalls entsteht ein Ungleichgewicht, das mit klassischen rechtsstaatlichen Mitteln kaum noch ausgeglichen werden kann. Die digitale Asymmetrie ist deshalb keine technische Nebensache. Sie ist eine grundlegende rechtsstaatliche Herausforderung des 21. Jahrhunderts.

4. Digitale Waffengleichheit als rechtsstaatliches Prinzip

4.1 Historische Entwicklung der Waffengleichheit

Der Gedanke der Waffengleichheit gehört seit langem zu den grundlegenden Prinzipien rechtsstaatlicher Verfahren. Bereits der klassische liberale Rechtsstaat ging davon aus, dass gerichtliche Entscheidungen nur dann legitim sein können, wenn die Beteiligten eine faire Möglichkeit erhalten, ihre Rechte wirksam geltend zu machen. Prozessuale Fairness sollte gerade verhindern, dass strukturelle Überlegenheit allein über den Ausgang eines Verfahrens entscheidet.

Waffengleichheit bedeutete dabei nie absolute tatsächliche Gleichheit. Der Rechtsstaat kann wirtschaftliche, organisatorische oder institutionelle Unterschiede zwischen Beteiligten nicht vollständig beseitigen. Er muss jedoch verhindern, dass solche Unterschiede dazu führen, dass eine Seite ihre Rechte praktisch nicht mehr wirksam wahrnehmen kann.

Historisch bezog sich dieser Gedanke zunächst vor allem auf formale Gleichheit. Beide Seiten sollten gehört werden. Beide Seiten sollten Zugang zu Gericht besitzen. Beide Seiten sollten die Möglichkeit haben, Beweise vorzulegen, Anträge zu stellen und sich gegen staatliche Eingriffe zu verteidigen. Genau aus diesem Gedanken entwickelten sich klassische rechtsstaatliche Schutzmechanismen wie Akteneinsicht, Anhörungsrechte, Offenlegungspflichten, sekundäre Darlegungslasten und gerichtliche Aufklärungspflichten. Diese Instrumente dienen letztlich alle demselben Ziel: der tatsächlichen Möglichkeit wirksamer Verteidigung.

Dieses Verständnis entsprach weitgehend den Bedingungen einer analogen Gesellschaft, in der entscheidungserhebliche Tatsachen typischerweise sichtbar, dokumentierbar und personell nachvollziehbar waren. Die Digitalisierung verändert diese Voraussetzungen jedoch grundlegend.

Die entscheidende Ungleichheit entsteht heute häufig nicht mehr allein durch organisatorische Größe oder finanzielle Ressourcen, sondern durch Kontrolle über Daten, Informationssysteme und technische Analysefähigkeit. Dadurch verschiebt sich auch die Bedeutung prozessualer Waffengleichheit. Es genügt nicht mehr, bloß formale Beteiligungsrechte zu garantieren, wenn gleichzeitig die tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen monopolisiert innerhalb institutioneller Systeme liegen.

Genau an diesem Punkt beginnt die Entwicklung digitaler Waffengleichheit als moderner Fortentwicklung klassischer rechtsstaatlicher Schutzprinzipien.

4.2 Waffengleichheit im digitalen Zeitalter

Die Digitalisierung verändert nicht nur Verwaltung und Kommunikation, sondern die tatsächlichen Voraussetzungen rechtsstaatlicher Verteidigungsfähigkeit selbst.

Der moderne Bürger steht heute häufig hochkomplexen institutionellen Daten- und Informationssystemen gegenüber. Staatliche und staatsnahe Institutionen verfügen über digitale Archive, Datenbanken, algorithmische Analysekapazitäten, automatisierte

Auswertungssysteme und langfristige Datenspeicherungen. Informationen werden nicht nur gespeichert, sondern strukturiert, verschlagwortet, kategorisiert, priorisiert und elektronisch verknüpft.

Der Einzelne besitzt demgegenüber regelmäßig weder vergleichbare technische Mittel noch gleichwertigen Zugang zu den entscheidenden Informationen.

Dadurch entsteht eine neue Form struktureller Unterlegenheit. Der Bürger bleibt zwar formal Träger subjektiver Rechte, verliert jedoch zunehmend die tatsächliche Möglichkeit, institutionelle Entscheidungsgrundlagen vollständig nachzuvollziehen und wirksam zu überprüfen. Genau hierin liegt die zentrale Herausforderung digitaler Waffengleichheit.

Der Bürger steht heute nicht mehr nur einer juristisch und organisatorisch überlegenen Institution gegenüber. Er steht zunehmend einer technisch überlegenen Datenmacht gegenüber. Die relevanten Informationen existieren häufig nicht mehr in einer einzelnen Akte, sondern verteilt über Datenbanken, Archivsysteme, Metadatenstrukturen, algorithmische Auswertungen und elektronische Kommunikationsprozesse.

Der Rechtsstaat muss unter digitalen Bedingungen nicht absolute technische Gleichheit herstellen. Er muss jedoch verhindern, dass monopolistische Informationsstrukturen die praktische Wirksamkeit gerichtlicher Kontrolle schrittweise entwerten.

Digitale Waffengleichheit bedeutet deshalb, dass Bürger grundsätzlich realistische Möglichkeiten behalten müssen, datenbasierte Machtstrukturen nachvollziehen, angreifen und kontrollieren zu können.

4.3 Technische Verteidigungsrechte des Bürgers

Mit der Digitalisierung entstehen dadurch neue Formen rechtsstaatlicher Verteidigungsrechte. Der klassische Rechtsstaat schützte vor allem rechtliches Gehör, Akteneinsicht, Zugang zu Gerichten, anwaltliche Vertretung und Beweisantragsrechte. Der digitale Rechtsstaat muss diese Schutzmechanismen erweitern. Wo Macht zunehmend auf Daten und algorithmischen Systemen beruht, benötigt der Bürger zusätzlich technische Verteidigungsrechte.

Hierzu gehört insbesondere die Möglichkeit, entscheidungsrelevante Daten nachzuvollziehen, technische Prozesse überprüfen zu lassen und institutionelle Informationsstrukturen wirksam kontrollieren zu können.

Gerade im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigt sich die Bedeutung dieses Problems besonders deutlich. Die Rundfunkanstalten verfügen über umfassende digitale Produktions- und Archivsysteme. Programme werden gespeichert, kategorisiert, verschlagwortet und technisch analysierbar gehalten. Themenverteilungen, Sprecheranteile, Formatstrukturen und zeitliche Gewichtungen sind institutionell grundsätzlich erfassbar. Redaktionssysteme ermöglichen Suchvorgänge, Auswertungen und Strukturierungen über Jahre hinweg.

Der Bürger hingegen verfügt regelmäßig nur über öffentlich sichtbare Fragmente. Ihm fehlen die vollständigen Datensätze, Metadaten, internen Kategorisierungssysteme und langfristigen Rohdatenbestände, die für eine wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchung erforderlich wären.

Gleichzeitig verlangen Gerichte von Bürgern zunehmend empirisch belastbare und wissenschaftlich nachvollziehbare Substantiierungen tatsächlicher Behauptungen. Genau hier entsteht die eigentliche rechtsstaatliche Schieflage. Der Bürger soll statistisch belastbare Aussagen treffen, obwohl die maßgeblichen Informationen vollständig bei der Gegenseite liegen. Er soll systematische Muster nachweisen, obwohl ihm die technischen Werkzeuge und Datensätze fehlen, mit denen solche Muster überhaupt erkennbar werden.

Gerade die Entwicklung der Rohmessdaten-Rechtsprechung zeigt, dass sich solche Prinzipien bereits innerhalb der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung herausbilden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 12.11.2020 – 2 BvR 1616/18 – deutlich gemacht, dass effektive Verteidigung nicht allein vom Vertrauen in staatliche Technik abhängen darf, sondern die reale Möglichkeit technischer Gegenprüfung voraussetzt.

Der Bürger darf nicht auf blindes Vertrauen in technische Systeme reduziert werden. Dieser Gedanke reicht weit über das Verkehrsrecht hinaus. Er betrifft die grundlegende Frage, ob der Bürger im digitalen Staat noch praktisch verteidigungsfähig bleibt.

4.4 Der Anspruch auf effektive technische Gegenprüfung

Die Entwicklung moderner Daten- und KI-Systeme verstärkt diese Problematik zusätzlich. Institutionelle Macht beruht heute zunehmend auf technischen Bewertungs- und Analyseprozessen. Entscheidungen entstehen häufig auf Grundlage komplexer Datenauswertungen, algorithmischer Strukturierungen und statistischer Vorverarbeitung. Effektive Kontrolle solcher Systeme setzt daher die Möglichkeit technischer Gegenprüfung voraus.

Gerade hierin liegt die eigentliche Bedeutung des Anspruchs auf digitale Waffengleichheit. Der Bürger muss nicht sämtliche technischen Systeme selbst vollständig beherrschen. Der Rechtsstaat muss jedoch sicherstellen, dass institutionelle Macht grundsätzlich überprüfbar bleibt. Wo Entscheidungen auf Daten beruhen, muss grundsätzlich auch die Möglichkeit bestehen, diese Daten unter rechtsstaatlichen Bedingungen nachzuvollziehen und auszuwerten.

Die Rechtsprechung hat diesen Gedanken bereits in verschiedenen Bereichen anerkannt. Besonders deutlich zeigt sich dies erneut in der Rohmessdaten-Rechtsprechung. Dort wurde anerkannt, dass effektive Verteidigung voraussetzt, dass technische Messvorgänge überprüfbar bleiben. Wer technische Systeme zur Grundlage belastender Maßnahmen macht, muss grundsätzlich auch ihre Nachprüfbarkeit gewährleisten.

Auch im Datenschutzrecht zeigt sich eine vergleichbare Entwicklung. Der Europäische Gerichtshof hat mehrfach betont, dass datenschutzrechtliche Auskunftsrechte nicht rein formal verstanden werden dürfen, sondern reale Kontrollmöglichkeiten über Datenverarbeitungen sichern sollen.

Im Kern geht es stets um dieselbe rechtsstaatliche Grundfrage: Darf eine Institution ihre technische Überlegenheit nutzen, ohne gleichzeitig effektive Kontrollmöglichkeiten zu eröffnen?

Überträgt man diese Frage auf Programmrügen gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, wird die Problematik besonders deutlich sichtbar. Die Rundfunkanstalten berufen sich auf ihre verfassungsrechtliche Legitimation, ihre Programmfreiheit und ihre institutionelle

Eigenständigkeit. Gleichzeitig wird der Bürger dauerhaft zur Finanzierung verpflichtet. Wenn aber die tatsächliche Programmwirklichkeit Teil der verfassungsrechtlichen Legitimation sein soll, dann darf ihre Überprüfung nicht praktisch unmöglich gemacht werden.

Andernfalls entsteht ein Zustand, in dem Rechtsschutz zwar formal fortbesteht, seine tatsächliche Wirksamkeit jedoch an technischen Informationsbarrieren scheitert. Genau deshalb gewinnt die Frage technischer Gegenprüfung zentrale verfassungsrechtliche Bedeutung.

4.5 Der Rechtsstaat im Zeitalter algorithmischer Macht

Die eigentliche Herausforderung des digitalen Rechtsstaates liegt damit nicht allein in neuer Technologie. Die tiefere Herausforderung besteht darin, ob klassische Freiheits- und Kontrollrechte unter Bedingungen algorithmischer Macht praktisch funktionsfähig bleiben.

Historisch entstand der Rechtsstaat als Begrenzung sichtbarer staatlicher Herrschaft. Moderne digitale Macht wirkt dagegen häufig unsichtbar, datenbasiert und technisch vermittelt. Entscheidungen entstehen innerhalb komplexer Informationssysteme, deren tatsächliche Funktionsweise für Bürger vielfach kaum noch nachvollziehbar ist.

Gerade deshalb genügt ein rein formales Verständnis rechtsstaatlicher Kontrolle nicht mehr. Der digitale Rechtsstaat muss seine Schutzmechanismen fortentwickeln. Effektiver Rechtsschutz darf nicht daran scheitern, dass entscheidungserhebliche Informationen ausschließlich innerhalb institutioneller Datenräume liegen. Prozessuale Fairness muss unter digitalen Bedingungen neu gedacht werden.

Zur Absicherung einer späteren sachverständigen Gesamtanalyse wurden in mehreren Verfahren ausdrücklich Datensicherungsanträge gegenüber Rundfunkanstalten gestellt. Dabei wurde verlangt, relevante Programmdateien, Metadaten, Sendeprotokolle und archivierte Inhalte bis zum rechtskräftigen Abschluss der Verfahren unverändert vorzuhalten. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass eine Löschung oder Vernichtung solcher Daten im laufenden Streit über die tatsächliche Auftragserfüllung prozessual als Beweisvereitelung zu werten sein könne.

Damit tritt ein weiterer verfassungsrechtlich relevanter Gesichtspunkt hervor: Wenn Gerichte einerseits wissenschaftlich fundierte Langzeitanalysen verlangen, andererseits aber keine effektive Sicherung der hierfür erforderlichen Rohdaten erfolgt, besteht die Gefahr, dass die praktische Nachweisbarkeit struktureller Defizite bereits durch Zeitablauf vereitelt wird.

Digitale Waffengleichheit beschreibt genau diese notwendige Fortentwicklung. Sie bedeutet nicht, dass Bürger dieselben technischen Systeme besitzen müssen wie große Institutionen. Sie bedeutet auch nicht, dass sämtliche internen Daten schrankenlos offengelegt werden müssten. Sie bedeutet vielmehr, dass Gerichte dort, wo erhebliche Informationsasymmetrien bestehen, die tatsächliche Möglichkeit wirksamer Kontrolle sichern müssen. Dazu können gerichtliche Aufklärungspflichten, Herausgabeanordnungen, Beweiserhebungen oder sekundäre Darlegungslasten gehören.

Der entscheidende Punkt liegt darin, dass der Bürger nicht auf bloße Spekulation reduziert werden darf, wenn die relevanten Tatsachen technisch vorhanden und grundsätzlich auswertbar sind.

Die technische Modernisierung staatlicher Macht schreitet gegenwärtig mit hoher Geschwindigkeit voran. Wenn die Kontrollrechte des Bürgers dabei auf einem im Wesentlichen analogen Niveau verharren, entsteht ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen Informationsmacht und Verfahrensmacht.

Genau hierin liegt die eigentliche Gefahr: Aus technischer Überlegenheit droht schrittweise rechtliche Überlegenheit zu werden. Die Sicherung digitaler Waffengleichheit ist deshalb keine technische Detailfrage. Sie ist eine notwendige Bedingung dafür, dass rechtsstaatliche Kontrolle unter den Bedingungen algorithmischer und datenbasierter Macht überhaupt funktionsfähig bleibt.

Teil II

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Anwendungsfall

5. Der Rundfunkbeitrag als dauerhafte Zwangsabgabe

5.1 Struktur und Charakter der Beitragspflicht

Der Rundfunkbeitrag stellt eine dauerhaft erhobene öffentlich-rechtliche Vorzugslast dar. Er wird nicht auf freiwilliger Vertragsgrundlage entrichtet, sondern kraft gesetzlicher Anordnung erhoben. Der Bürger entscheidet nicht frei darüber, ob er die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterstützen möchte. Die Zahlungspflicht knüpft grundsätzlich an das Innehaben einer Wohnung an und entsteht unabhängig davon, ob der einzelne Bürger die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tatsächlich nutzt, ob er einzelne Inhalte ablehnt oder ob er die Berichterstattung als ausgewogen empfindet.

Gerade diese Besonderheit unterscheidet den Rundfunkbeitrag grundlegend von marktwirtschaftlichen Medienangeboten. Der Bürger kann sich der Finanzierung nicht durch bloße Nichtnutzung entziehen. Die Abgabe wird vielmehr kollektiv, dauerhaft und unabhängig von individueller Nachfrage erhoben.

Das Bundesverfassungsgericht rechtfertigt den Rundfunkbeitrag ausdrücklich nicht als Steuer, sondern als gegenleistungsbezogene Vorzugslast. Maßgeblicher Legitimationsgrund sei der individuelle Vorteil, der dem Beitragspflichtigen aus der Möglichkeit der Nutzung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots erwachse (BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16).

Dieser Vorteil erschöpft sich jedoch nicht im bloßen technischen Empfang von Rundfunkprogrammen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt die besondere Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerade in seiner Funktion als Garant freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung sowie als Sicherung publizistischer Vielfalt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat inzwischen ausdrücklich anerkannt, dass grundsätzlich klärungsbedürftig sei, „ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen gegen die Beitragserhebung geltend gemacht werden kann, der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ein der Vielfaltssicherung dienendes Programm anzubieten, werde strukturell verfehlt, so dass es an einem individuellen Vorteil fehle“. (BVerwG, Beschluss vom 23.05.2024 – 6 B 70.23 / 6 C 5.24).

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird inzwischen ebenfalls darauf hingewiesen, dass die bisherige Rechtsprechung die Frage eines strukturellen Vielfaltsversagens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitragsrechtlich möglicherweise neu bewerten müsse. Dr. Bastian Schneider spricht insoweit ausdrücklich von einem „Fingerzeig aus Karlsruhe für die Fachgerichte“ und verweist darauf, dass das Bundesverfassungsgericht die Frage eines möglichen Wegfalls des individuellen Vorteils bei strukturellem Vielfaltsdefizit gerade nicht endgültig ausgeschlossen habe. (Schneider, NVwZ 2024, 38 ff.)

Vor diesem Hintergrund stellt sich die verfassungsrechtlich relevante Frage, ob strukturelle und dauerhafte Defizite publizistischer Vielfalt Auswirkungen auf die beitragsrechtliche Legitimation haben können. Diese Frage wurde bislang höchststrichterlich nicht abschließend geklärt, gewinnt jedoch angesichts empirischer Hinweise auf mögliche Einseitigkeits- und Repräsentationsdefizite erheblich an Bedeutung.

Daraus folgt zwangsläufig eine gesteigerte verfassungsrechtliche Rechtfertigungsbedürftigkeit. Denn je stärker eine staatlich abgesicherte Finanzierung unabhängig von individueller Nachfrage ausgestaltet ist, desto bedeutsamer wird die Frage nach ihrer tatsächlichen demokratischen und verfassungsrechtlichen Legitimation.

Gerade hierin liegt die Besonderheit des Rundfunkbeitrags. Er ist keine beliebige Finanzierungsquelle, sondern dauerhaft mit einem spezifischen verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag verbunden. Der beitragsrechtliche Vorteil setzt strukturell funktionierende Vielfalt voraus. Gerade daran bestehen inzwischen empirisch und rechtswissenschaftlich erhebliche Zweifel.

5.2 Die verfassungsrechtliche Legitimation des Rundfunks

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beruht traditionell auf seiner besonderen Funktion innerhalb der demokratischen Ordnung. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt hervorgehoben, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht bloß ein gewöhnlicher Medienanbieter ist, sondern eine institutionelle Aufgabe für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung erfüllt.

Seine Legitimation ergibt sich daher nicht allein aus technischer Bereitstellung von Programmen, sondern aus seinem verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag. Dieser Funktionsauftrag umfasst insbesondere die Sicherung publizistischer Vielfalt, die Gewährleistung ausgewogener Information, die Abbildung gesellschaftlicher Breite, die staatsferne Organisation öffentlicher Kommunikation sowie die Ermöglichung demokratischer Meinungsbildung.

Gerade weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk dauerhaft durch eine gesetzlich abgesicherte Vorzugslast finanziert wird, besitzt dieser Funktionsauftrag zentrale Bedeutung für seine verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

Ein verfassungsrechtlicher Funktionsauftrag kann seine legitimierende Wirkung jedoch nur entfalten, wenn seine tatsächliche Erfüllung auch überprüfbar bleibt. Eine vollständige Abschirmung der hierfür maßgeblichen Programmdaten, Kontrollmechanismen und strukturellen Evaluierungen würde die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Überprüfbarkeit der Funktionsgerechtigkeit praktisch entleeren.

Die tatsächliche Erfüllung des Funktionsauftrags darf nicht als unwiderlegbare Vermutung behandelt werden. Mehrere Stellungnahmen weisen zutreffend darauf hin, dass die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Rundfunkbeitragspflicht gerade an die reale Erfüllung des Funktionsauftrags gebunden bleibt. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist daher keine bloße Rechtsfrage, sondern Gegenstand tatsächlicher Prüfung.

Die Beitragspflicht ist deshalb nicht vollständig von der tatsächlichen Programmpraxis abgekoppelt. Zwar bedeutet dies nicht, dass einzelne Fehler, einzelne politische Schlagseiten oder einzelne problematische Sendungen unmittelbar die gesamte Finanzierung

verfassungswidrig machen würden. Kein Rundfunksystem kann absolute Neutralität garantieren. Ebenso wenig darf gerichtliche Kontrolle dazu führen, dass Gerichte selbst zu Programmaufsichtsbehörden werden.

Dennoch bleibt die tatsächliche Programmwirklichkeit rechtlich relevant, weil sie mit der verfassungsrechtlichen Legitimation des Systems verbunden ist. Die Beitragspflicht lebt daher nicht allein von technischer Empfangsmöglichkeit, sondern maßgeblich von der Annahme, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen besonderen demokratischen Auftrag tatsächlich erfüllt.

Das Bundesverfassungsgericht versteht die Rundfunkfreiheit ausdrücklich als „dienende Freiheit“. Ihre verfassungsrechtliche Funktion besteht nicht in der Absicherung institutioneller Eigeninteressen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, sondern in der Sicherung freier öffentlicher Meinungsbildung (BVerfGE 57, 295; BVerfGE 74, 297; BVerfGE 87, 181).

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat danach die Aufgabe, ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlich relevanter Perspektiven sichtbar zu machen und dadurch die Voraussetzungen demokratischer Willensbildung zu sichern. Das Bundesverfassungsgericht betont hierbei ausdrücklich, dass die Vielfalt bestehender Meinungen „in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit“ Ausdruck finden müsse (BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 – 1 BvR 11/11).

5.3 Staatsferne, Ausgewogenheit und Vielfalt als Legitimationsgrundlage

Die verfassungsrechtliche Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beruht wesentlich auf den Prinzipien von Staatsferne, Vielfalt und Ausgewogenheit. Diese Grundsätze bilden den eigentlichen Legitimationskern des Systems.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll gerade verhindern, dass öffentliche Kommunikation vollständig marktgetrieben oder staatlich kontrolliert organisiert wird. Er soll eine unabhängige Plattform gesellschaftlicher Breite schaffen, innerhalb derer unterschiedliche politische, kulturelle und gesellschaftliche Perspektiven sichtbar werden können.

Genau deshalb besitzt die tatsächliche Programmwirklichkeit erhebliche Bedeutung. Die verfassungsrechtliche Legitimation des Systems hängt nicht bloß von organisatorischen Strukturen oder gesetzlichen Formeln ab. Sie beruht vielmehr auf der tatsächlichen Erfüllung des publizistischen Funktionsauftrags. Vielfalt und Ausgewogenheit dürfen daher nicht lediglich abstrakte Leitbilder bleiben. Sie bilden die normative Grundlage, auf der die dauerhafte Beitragspflicht überhaupt gerechtfertigt wird.

Die Problematik betrifft dabei nicht nur die Frage politischer Ausgewogenheit im engeren Sinne. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk beeinflusst Themengewichtungen, gesellschaftliche Prioritäten, Sichtbarkeit politischer Akteure und die Struktur öffentlicher Debatten. Seine Programme wirken langfristig auf Meinungsbildungsprozesse ein.

Im Hinblick auf den Schutzbereich freier individueller und gesellschaftlicher Meinungsbildung erscheint es zudem fraglich, ob Defizite im demokratiewesentlichen Informationsbereich durch andere Programmbestandteile kompensiert werden können. Ausgewogene Sport-, Kultur- oder Unterhaltungsangebote beseitigen keine möglichen Defizite in reichweitenstarken Nachrichten-, Politik- oder Talkformaten. Entscheidend ist daher insbesondere die Qualität jener Programmbestandteile, die unmittelbaren Einfluss auf politische Meinungsbildung ausüben.

Gerade hierin liegt die besondere Sensibilität des Rundfunkbereichs. Denn wenn die demokratische Legitimation wesentlich auf publizistischer Ausgewogenheit und gesellschaftlicher Vielfalt beruht, gewinnt zwangsläufig auch die Frage nach ihrer tatsächlichen Überprüfbarkeit rechtsstaatliche Bedeutung.

Die Diskussion um staatsferne Rundfunkstrukturen beschränkt sich nicht auf abstrakte Organisationsfragen. Vielmehr bestehen seit Jahren Debatten über die tatsächliche gesellschaftliche Repräsentationsbreite öffentlich-rechtlicher Aufsichtsgremien.

So wurde im Zusammenhang mit dem ZDF-Fernsehratsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2014 ausdrücklich beanstandet, dass exekutivnahe Einflusstrukturen die Vielfaltssicherung beeinträchtigen könnten (BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 – 1 BvF 1/11).

Auch aktuelle Zusammensetzungen von Rundfunk- und Fernsehräten werfen weiterhin Fragen hinsichtlich parteipolitischer Nähe, institutioneller Homogenität sowie gesellschaftlicher Repräsentationsbreite auf.

5.4 Die besondere Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk nimmt innerhalb der demokratischen Ordnung eine hervorgehobene Stellung ein. Seine Programme erreichen große Teile der Bevölkerung, prägen öffentliche Debatten, beeinflussen Themengewichtungen und wirken auf gesellschaftliche Wahrnehmungsstrukturen ein.

Gerade dadurch unterscheidet sich der Rundfunkbereich von gewöhnlichen Verwaltungsvorgängen. Es geht nicht allein um einzelne Verwaltungsakte oder isolierte Entscheidungen, sondern um die langfristige Struktur öffentlicher Kommunikation selbst. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk besitzt dadurch erheblichen Einfluss auf gesellschaftliche Sichtbarkeit, politische Debatten und demokratische Meinungsbildung.

Zugleich produziert der öffentlich-rechtliche Rundfunk täglich enorme Mengen digitaler Inhalte. Nachrichtensendungen, Magazine, Talkshows, Dokumentationen, Onlineangebote, Social-Media-Formate, Radiobeiträge und Mediatheksinhalte erzeugen eine kontinuierliche Informationsmasse, die von einzelnen Bürgern praktisch kaum vollständig überblickt werden kann.

Diese Inhalte entstehen innerhalb hochgradig digitalisierter Produktions- und Archivsysteme. Programme werden intern strukturiert, gespeichert, kategorisiert, verschlagwortet und technisch verwaltet. Für die Rundfunkanstalten selbst ist die systematische Erfassung ihrer Inhalte grundsätzlich möglich. Die historische Rundfunkdogmatik beruhte wesentlich auf linearen Verbreitungsstrukturen und frequenzbasierter Knappheit. Digitale Plattformarchitekturen mit integrierten Such-, Empfehlungs- und Streamingfunktionen verändern diese Ausgangslage jedoch grundlegend.

Gerade hierin liegt die besondere rechtsstaatliche Relevanz des Rundfunkbereichs. Denn je größer die gesellschaftliche Wirkung institutioneller Kommunikationsmacht wird, desto wichtiger wird zugleich die Möglichkeit unabhängiger Überprüfung. Eine dauerhaft beitragsfinanzierte Institution mit erheblichem Einfluss auf öffentliche Wirklichkeitsbeschreibung darf sich nicht vollständig praktischer Kontrolle entziehen. Gerade hierin liegt die Verbindung zwischen Rundfunkrecht und allgemeiner digitaler Rechtsstaatsproblematik.

5.5 Die programmbezogene Rechtfertigung der Abgabe

Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 – BVerwG 6 C 5.24 – gewinnt dieser Zusammenhang neue rechtliche Schärfe. Das Gericht macht deutlich, dass die tatsächliche Erfüllung des publizistischen Funktionsauftrags grundsätzlich Bedeutung für die Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags besitzen kann.

Damit verschiebt sich die bisherige Rechtslage erheblich. Bislang wurden programmbezogene Einwendungen häufig mit dem Hinweis zurückgewiesen, Fragen journalistischer Ausgewogenheit seien beitragsrechtlich grundsätzlich irrelevant und allein den Rundfunkgremien oder Programmbeschwerden zugewiesen. Das Bundesverwaltungsgericht öffnet diese starre Trennung nun zumindest teilweise.

Zwar verlangt das Gericht eine hohe Eingriffsschwelle und fordert langfristige strukturelle Defizite des Gesamtangebots. Gleichwohl entsteht erstmals die grundsätzliche Möglichkeit, dass programmbezogene Mängel beitragsrechtliche Relevanz entfalten können. Gerade dadurch verändert sich die gesamte rechtsstaatliche Ausgangslage, denn sobald die tatsächliche Programmwirklichkeit rechtlich relevant wird, entsteht zwangsläufig die nächste Frage: Wie soll diese Programmwirklichkeit unter Bedingungen monopolisierten Datenzugangs praktisch überprüft werden?

Hier beginnt das zentrale Problem dieses Vorgutachtens. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt über vollständige digitale Programmarchive, interne Datenstrukturen, Metadatenbanken und technische Auswertungssysteme. Er kann seine Inhalte systematisch durchsuchen, analysieren und langfristig auswerten. Der Bürger hingegen soll substantiierte Programmkritik äußern, ohne dieselben Erkenntnismöglichkeiten zu besitzen.

Dadurch entsteht ein grundlegender Widerspruch. Der Bürger soll eine systematische Programmkritik empirisch belegen, ohne Zugang zu den vollständigen empirischen Grundlagen zu erhalten. Dieser Widerspruch verschärft sich zusätzlich durch die hohen Anforderungen an die wissenschaftliche Belastbarkeit von Programmrügen. Einzelne Beispiele genügen regelmäßig nicht. Verlangt werden belastbare Muster, systematische Entwicklungen oder langfristige wissenschaftliche Untersuchungen.

Je höher jedoch die Anforderungen an die wissenschaftliche Qualität der Programmkritik werden, desto wichtiger wird zwangsläufig der Zugang zu den monopolisierten Datenbeständen des Rundfunks. Werden diese Daten jedoch nicht zugänglich gemacht oder ihre gerichtliche Beiziehung nicht ernsthaft erwogen, entsteht faktisch ein struktureller digitaler Beweisnotstand. Das Problem liegt deshalb nicht allein in der Existenz des Rundfunkbeitrags. Das eigentliche Problem liegt in der Verbindung aus Zwangsfinanzierung, programmbezogener Legitimation und gleichzeitig eingeschränkter praktischer Überprüfbarkeit dieser Legitimation.

Genau deshalb wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk zum exemplarischen Anwendungsfall der allgemeinen digitalen Rechtsstaatsfrage. Die zentrale Problematik lautet nicht lediglich, ob einzelne Programme ausgewogen sind. Die eigentliche Frage lautet vielmehr, wie Bürger eine daten- und informationsmächtige Institution überhaupt noch wirksam kontrollieren können, wenn die maßgeblichen Erkenntnisgrundlagen vollständig innerhalb der Institution selbst liegen. Der Rundfunkbereich wird damit zu einem Testfall dafür, ob der Rechtsstaat unter den Bedingungen digitalisierter Informationsmacht noch funktionsfähige Kontrollmechanismen bereitstellen kann.

6. Die Rechtsprechungsänderung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025

6.1 Die Öffnung der Programmrüge

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 – BVerwG 6 C 5.24 – markiert einen grundlegenden Wendepunkt innerhalb der bisherigen Rundfunkbeitragsrechtsprechung. Erstmals wird ausdrücklich anerkannt, dass programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag grundsätzlich rechtliche Relevanz besitzen können.

Die Entscheidung betrifft den Fall der Klägerin Brigitte Huber gegen den Bayerischen Rundfunk. Ausgangspunkt war ein Beitragsbescheid über 63,53 Euro Rundfunkbeiträge. Die Klägerin machte geltend, der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfülle seinen verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag nicht mehr ausreichend, da es an echter Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit fehle.

Freie Meinungsbildung setze voraus, dass relevante gesellschaftliche Positionen nicht lediglich randständig oder symbolisch, sondern oberhalb einer tatsächlichen publizistischen Wahrnehmungsschwelle präsent seien. Meinungsvielfalt erschöpfe sich daher nicht darin, dass Gegenpositionen vereinzelt vorkommen; erforderlich ist vielmehr eine reale publizistische Sichtbarkeit widerstreitender Auffassungen.

Die von der Gutenberg-Universität Mainz veröffentlichte Studie „Fehlt da was? Perspektivenvielfalt in den öffentlich-rechtlichen Nachrichtenformaten“ kommt selbst zu strukturellen Ungleichgewichten bei Themen- und Parteiengewichtungen. Hervorgehoben wird dabei insbesondere die Dominanz bestimmter Themenfelder sowie die Konzentration der Berichterstattung auf einzelne politische Akteure.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hatte die Klage zuvor mit der Begründung abgewiesen, das Bundesverfassungsgericht habe bereits verbindlich entschieden, dass allein die Möglichkeit des Rundfunkempfangs den Rundfunkbeitrag rechtfertige. Fragen der tatsächlichen Programmqualität seien deshalb für die Beitragspflicht unerheblich.

Genau an diesem Punkt setzt die neue Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts an. Das Bundesverwaltungsgericht erklärt ausdrücklich, dass diese Auffassung zu weit geht. Damit verlässt das Gericht die bislang vorherrschende Linie, wonach Fragen journalistischer Ausgewogenheit oder publizistischer Vielfalt für die Beitragspflicht im Wesentlichen unbeachtlich seien. Die bisherige Rechtsprechung hatte Programmkritik regelmäßig aus dem Beitragsrecht herausgelöst und auf interne Kontrollmechanismen wie Rundfunkräte, Programmbeschwerden oder medienpolitische Diskussionen verwiesen.

Würde nämlich jede fachgerichtliche Kontrolle struktureller Vielfaltsdefizite ausgeschlossen, entstünde faktisch ein vollständig kontrollfreier Bereich öffentlich-rechtlicher Medienmacht, obwohl gerade der Rundfunk wegen seiner besonderen demokratischen Bedeutung einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zugänglich bleiben muss. Art. 19 Abs. 4 GG verbietet die Schaffung dauerhaft nicht überprüfbarer staatsnaher Machtstrukturen.

Dass die Problematik inzwischen höchststrichterlich als grundsätzlich klärungsbedürftig angesehen wird, zeigt die Zulassung der Revision durch das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich.

Zusätzlich werden nun jedoch auch Defizite bei Transparenz und Beschwerdebearbeitung geltend gemacht. Eine an den Bayerischen Landtag gerichtete Petition kritisiert unter anderem, dass Programmbeschwerden teilweise nicht oder nicht nachvollziehbar beschieden würden und Entscheidungen der Rundfunkgremien häufig ohne inhaltlich nachvollziehbare Begründung erfolgten. Die Petition fordert deshalb eine öffentliche Dokumentation entsprechender Beschwerdevorgänge zur Verbesserung von Transparenz und Kontrolle. Über die Plattform www.rundfunkalarm.de wurden in der Zeit von Juni 2024 bis Mai 2026 über 86.000 Programmbeschwerden ausgelöst, die fast vollständig ohne Korrekturen geblieben sind. Sämtliche Programmbeschwerden sind einsehbar unter <https://www.rundfunkalarm.de/beschwerden>

Das Bundesverwaltungsgericht öffnet diese bislang weitgehend geschlossene Struktur nun zumindest teilweise. Gerade hierin liegt die eigentliche Tragweite der Entscheidung. Das Gericht erkennt an, dass die verfassungsrechtliche Legitimation des Rundfunkbeitrags nicht vollständig von der tatsächlichen Erfüllung des publizistischen Funktionsauftrags getrennt werden kann. Programmbezogene Defizite können deshalb jedenfalls dann rechtliche Bedeutung erlangen, wenn sie ein bestimmtes strukturelles und evidentes Ausmaß erreichen. Damit wird die Programmrüge erstmals grundsätzlich justiziabel.

6.2 Ausgewogenheit als gerichtlich relevanter Prüfungsmaßstab

Besonders bedeutsam ist dabei, dass das Bundesverwaltungsgericht die Maßstäbe publizistischer Vielfalt und Ausgewogenheit nicht mehr ausschließlich als politische oder medienethische Kategorien behandelt. Vielmehr erkennt das Gericht an, dass diese Grundsätze Teil der verfassungsrechtlichen Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selbst sind.

Die Entscheidung macht deutlich, dass die Beitragspflicht nicht allein auf technischer Empfangsmöglichkeit beruht. Maßgeblich ist vielmehr die Möglichkeit des Empfangs eines Programms, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags entspricht.

Das Gericht formuliert dies ungewöhnlich deutlich: „Der durch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Wege einer Vorzugslast ausgelöste Konnex zwischen Beitragspflicht und Vorteilhaftigkeit des Programmangebots findet seine Verankerung allein in der sachlichen Rechtfertigung der Beitragspflicht auf verfassungsrechtlicher Ebene.“

Gerade dadurch erhält die tatsächliche Programmwirklichkeit unmittelbare rechtliche Bedeutung. Das Gericht verlangt allerdings keine perfekte Neutralität oder absolute Gleichverteilung sämtlicher gesellschaftlicher Positionen. Vielmehr stellt es auf evidente und regelmäßige strukturelle Defizite hinsichtlich gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt und Ausgewogenheit ab. Einzelne Fehler, kontroverse Sendungen oder punktuelle politische Schlagseiten genügen ausdrücklich nicht.

Dass journalistische Mindeststandards rechtlich überprüfbar sind, zeigt auch die medienaufsichtsrechtliche Praxis der Landesmedienanstalten. So führte die Landesanstalt für

Medien NRW im Zusammenhang mit dem Telemedienangebot „Multipolar“ ausdrücklich aus, dass journalistisch-redaktionelle Angebote verpflichtet seien,

- Tatsachenbehauptungen sorgfältig zu prüfen,
- Quellen kenntlich zu machen,
- Inhalte nicht irreführend aus dem Zusammenhang zu reißen,
- sowie den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen.

Die Existenz derartiger aufsichtsrechtlicher Maßstäbe verdeutlicht zugleich die grundsätzliche rechtliche Prüfbarkeit journalistischer Qualitätsanforderungen.

Ebenso wenig soll gerichtliche Kontrolle natürlich nicht dazu führen, dass Gerichte selbst zu allgemeinen Programmaufsichtsbehörden werden. Gleichzeitig erkennt das Bundesverwaltungsgericht jedoch erstmals grundsätzlich an, dass die tatsächliche Struktur publizistischer Wirklichkeitsbeschreibung rechtlich überprüfbar sein kann. Gerade hierin liegt die eigentliche Veränderung der bisherigen rechtlichen Architektur des Rundfunkbeitragsrechts.

6.3 Die neue Bedeutung empirischer Programmprüfung

Mit dieser Öffnung der Programmrüge entsteht zwangsläufig die Notwendigkeit empirischer Programmprüfung. Das Bundesverwaltungsgericht macht deutlich, dass bloße subjektive Eindrücke oder vereinzelte Sendungsbeispiele nicht ausreichen. Gefordert werden vielmehr wissenschaftlich belastbare Untersuchungen des Gesamtangebots öffentlich-rechtlicher Programme über längere Zeiträume hinweg.

Dabei müsse die Betrachtung sämtliche öffentlich-rechtlichen Angebote umfassen, insbesondere Fernsehen, Hörfunk und Telemedien aller beitragsfinanzierten Rundfunkanstalten.

Besonders bedeutsam ist zudem die zeitliche Komponente der Entscheidung. Das Gericht fordert einen Betrachtungszeitraum von mindestens zwei Jahren. Maßstab sei dabei das Programmniveau, das dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.2018 zugrunde lag. Wer eine strukturelle Verfehlung des Funktionsauftrags geltend machen wolle, müsse substantiiert darlegen, dass die Vielfalt und Ausgewogenheit gegenüber diesem Referenzzustand erheblich abgesunken sei.

Gerade hierin liegt die eigentliche Zäsur der Entscheidung. Denn das Gericht verlagert die Diskussion aus dem Bereich allgemeiner Medienkritik in den Bereich empirisch-wissenschaftlicher Analyse. Die Frage möglicher struktureller Defizite soll nicht auf Grundlage bloßer politischer Wahrnehmungen beantwortet werden, sondern auf Grundlage nachvollziehbarer wissenschaftlicher Untersuchungen.

Damit entsteht jedoch zugleich ein neues rechtsstaatliches Problem. Je stärker die gerichtliche Prüfung von großflächigen empirischen Analysen abhängt, desto entscheidender wird der Zugang zu den hierfür erforderlichen Datenstrukturen. Genau an dieser Stelle beginnt die Problematik digitaler Informationsasymmetrie. Denn die notwendigen Daten liegen weitgehend innerhalb der institutionellen Systeme der Rundfunkanstalten selbst.

6.4 Die theoretische Eröffnung eines neuen Rechtswegs

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eröffnet damit theoretisch einen neuen Rechtsweg für Bürger. Programmbezogene Einwendungen können nicht mehr pauschal mit dem Hinweis zurückgewiesen werden, sie seien für die Beitragspflicht vollständig irrelevant.

Gerade hierin liegt die große rechtsstaatliche Bedeutung der Entscheidung. Erstmals entsteht die Möglichkeit, strukturelle Defizite öffentlich-rechtlicher Berichterstattung zumindest grundsätzlich gerichtlich überprüfen zu lassen. Die tatsächliche Programmwirklichkeit wird dadurch Teil gerichtlicher Kontrolle.

Vor der Entscheidung bestand das zentrale Problem vieler Programmrügen darin, dass sie bereits als rechtlich unbeachtlich behandelt wurden. Nach der Entscheidung verschiebt sich die Problematik nun erheblich. Nicht mehr die grundsätzliche Zulässigkeit der Programmrüge steht im Mittelpunkt, sondern ihre empirische Nachweisbarkeit.

Genau hierin liegt die eigentliche Verschiebung der rechtsstaatlichen Ausgangslage. Die Öffnung des Rechtswegs bleibt nämlich zunächst weitgehend theoretischer Natur. Denn das Gericht verbindet die neue Prüfungsfähigkeit gleichzeitig mit außerordentlich hohen empirischen Anforderungen. Gefordert werden langfristige, wissenschaftlich belastbare Gesamtanalysen.

Dadurch entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen theoretischer Rechtsöffnung und praktischer Nachweisbarkeit. Der Bürger erhält formal einen neuen Einwand. Gleichzeitig bleibt jedoch offen, wie er die hierfür erforderlichen empirischen Voraussetzungen praktisch erfüllen soll. Gerade hierin beginnt die eigentliche Problematik des vorliegenden Gutachtens.

Die tatsächliche Erfüllung des Funktionsauftrags betrifft nämlich keine rein normative Rechtsfrage, sondern wesentlich tatsächliche Fragen der konkreten Programmpraxis, interner Strukturentscheidungen sowie realer Vielfalt und Ausgewogenheit des Gesamtangebots. Gerade deshalb genügt eine rein abstrakte Vermutung funktionierender Vielfaltssicherung verfassungsrechtlich nicht.

6.5 Die praktischen Konsequenzen der Entscheidung

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verändert damit die gesamte rechtsstaatliche Ausgangslage des Rundfunkbeitragsrechts. Die bisherige Rechtslage war vergleichsweise geschlossen strukturiert. Programmkritik wurde weitgehend aus dem Beitragsrecht ausgeschlossen. Die neue Entscheidung durchbricht diese Trennung. Gleichzeitig schafft sie jedoch keine einfachen Kontrollmechanismen, sondern verbindet die neue Prüfungsfähigkeit mit hohen wissenschaftlichen Anforderungen. Dadurch entsteht eine neue Form struktureller Spannung.

Einerseits erkennt das Gericht die grundsätzliche Relevanz programmbezogener Defizite an. Andererseits verlangt es hierfür empirische Nachweise, deren praktische Erbringung unter Bedingungen monopolisierten Datenzugangs außerordentlich schwierig erscheint. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt ausdrücklich ein den wissenschaftlichen Anforderungen genügendes Gutachten, das anhand geeigneter Indikatoren systematische Defizite der Vielfalt und Ausgewogenheit untersucht.

Genau daraus entwickelt sich der digitale Beweisnotstand. Denn die hierfür erforderlichen Datenmengen liegen weitgehend bei den Rundfunkanstalten selbst. Die Untersuchung struktureller Muster setzt Zugang zu umfangreichen Sendearchiven, Metadaten, Transkripten, Themengewichtungen und langfristigen Programmanalysen voraus. Einzelne Bürger verfügen regelmäßig weder über die technischen Ressourcen noch über die vollständigen Rohdaten, um solche Nachweise eigenständig zu führen.

Damit entsteht eine neue Form asymmetrischer Prozesslage. Das Gericht eröffnet zwar den Rechtsweg für substantiierte Programmzüge. Zugleich verlangt es aber empirische Tiefenanalysen, die praktisch nur mit erheblichem technischem und wissenschaftlichem Aufwand möglich sind.

Die praktische Tragweite dieses Problems zeigt sich inzwischen offen in gerichtlichen Hinweisschreiben selbst. Mehrere Verwaltungsgerichte verlangen unter ausdrücklicher Berufung auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 (BVerwG, Urt. v. 15.10.2025 – 6 C 5.24) ein wissenschaftlich fundiertes Gutachten über das mediale Gesamtprogrammangebot sämtlicher öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten über einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren. Zugleich räumen dieselben Verfahren faktisch ein, dass die hierfür notwendigen Daten, Programmauswertungen, Kontrollmechanismen und Archivbestände ausschließlich bei den Rundfunkanstalten selbst liegen. Damit wird erstmals unmittelbar sichtbar, dass die gerichtlichen Substantiierungsanforderungen strukturell auf Informationen gestützt werden, die dem Kläger gerade nicht zugänglich sind.

Die daraus resultierende Beweisnot ist nicht theoretisch, sondern inzwischen ausdrücklich dokumentiert. In mehreren Verfahren wird darauf hingewiesen, dass Kläger ein wissenschaftliches Gesamtgutachten über sämtliche öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote vorlegen sollen, während die Rundfunkanstalten zugleich jede Mitwirkung verweigern. Besonders prägnant wird dies in einer Stellungnahme zusammengefasst: „Der Kläger soll Tatsachen vortragen, deren Beschaffung ihm rechtlich und tatsächlich verweigert wird.“ Diese Konstellation beschreibt präzise die strukturelle Verfahrensblockade des gegenwärtigen Rechtsschutzmodells.

Die theoretische Rechtsöffnung trifft damit auf einen erheblichen praktischen Beweisnotstand. Gerade deshalb gewinnt die Frage digitaler Waffengleichheit entscheidende Bedeutung. Denn wenn Gerichte künftig wissenschaftlich belastbare Nachweise verlangen, stellt sich zwangsläufig die Frage, welche Mitwirkungspflichten datenhaltende Institutionen treffen. Der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG verlangt nicht nur einen formalen Zugang zu Gerichten. Er verlangt auch reale Möglichkeiten, substantiierte Tatsachen überhaupt vortragen zu können.

Genau an diesem Punkt entwickelt das Urteil eine Tragweite, die weit über das Rundfunkrecht hinausreicht. Denn erstmals beschreibt ein oberstes Bundesgericht implizit ein Problem, das den gesamten digitalen Rechtsstaat betrifft: Moderne Machtstrukturen beruhen zunehmend auf exklusivem Datenzugang. Wer über die Daten verfügt, kontrolliert häufig zugleich die tatsächlichen Möglichkeiten gerichtlicher Nachweisführung.

Das Urteil BVerwG 6 C 5.24 macht dieses Problem sichtbar. Es öffnet den Rechtsweg für strukturelle Programmkritik – und erzeugt damit zugleich die rechtsstaatliche Folgefrage, unter welchen Voraussetzungen Bürger Zugang zu den Informationen erhalten müssen, die sie zur effektiven Wahrnehmung ihrer Rechte überhaupt benötigen.

7. Der Zusammenbruch praktischer Prüfbarkeit

7.1 Hohe Anforderungen an die Substantiierung

Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 ist eine neue rechtliche Situation entstanden. Programmrügen gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind nicht mehr von vornherein ausgeschlossen. Zugleich hat das Gericht jedoch Anforderungen formuliert, die die praktische Durchsetzbarkeit solcher Rügen in eine neue Spannungslage führen.

Genau an dieser Stelle beginnt das zentrale Problem dieses Vorgutachtens. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eröffnet programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag zwar grundsätzlich, stellt deren praktische Durchsetzung aber unter sehr hohe Anforderungen. Nicht jede behauptete Einseitigkeit, nicht jede kritikwürdige Sendung und nicht jede politische Schlagseite soll genügen. Erforderlich ist vielmehr der substantiierte Vortrag, dass das Gesamtprogrammangebot über einen erheblichen Zeitraum evidente und regelmäßige Defizite hinsichtlich gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt und Ausgewogenheit aufweist.

Das Gericht verlangt damit keine punktuelle Kritik einzelner Sendungen, sondern faktisch eine langfristige, systematische und wissenschaftlich nachvollziehbare Analyse des Gesamtangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Betrachtet werden sollen Fernsehen, Hörfunk und Telemedien sämtlicher beitragsfinanzierter Rundfunkanstalten über einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren hinweg. Bereits diese Anforderungen machen deutlich, dass es sich nicht mehr um gewöhnliche Tatsachenvorträge handelt. Der Bürger soll faktisch ein groß angelegtes medienwissenschaftliches Langzeitgutachten vorlegen.

Diese Schwelle ist bewusst hoch angesetzt. Das ist aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts nachvollziehbar, weil die Feststellung einer strukturellen Verfehlung des Funktionsauftrags nicht nur eine einzelne Sendung oder eine einzelne Anstalt betreffen würde, sondern die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des gesamten Rundfunkbeitragssystems berühren könnte. Gerade deshalb verlangt das Gericht eine wissenschaftlich belastbare Grundlage und keine bloße Sammlung punktueller Kritik.

Damit verschiebt sich die Auseinandersetzung jedoch auf eine Ebene, die der einzelne Bürger praktisch kaum aus eigener Kraft erreichen kann. Er soll nicht nur Beispiele benennen, sondern Strukturen nachweisen. Er soll nicht nur Wahrnehmungen schildern, sondern empirisch tragfähige Muster belegen. Er soll nicht nur einzelne Formate kritisieren, sondern das Gesamtangebot über längere Zeiträume in den Blick nehmen. Genau dadurch entsteht die erste Bruchstelle zwischen theoretisch eröffnetem Rechtsweg und praktischer Rechtsdurchsetzung.

Die Verwaltungs-Gerichte in allen Bundesländern verlangen mittlerweile ausdrücklich keine punktuelle Programmkritik, sondern eine Gesamtbetrachtung sämtlicher Verbreitungsmedien über lange Zeiträume. Gerade dadurch verschärft sich jedoch die strukturelle Unerfüllbarkeit des Maßstabs. Denn je umfassender die geforderte Analyse wird, desto stärker wächst die Abhängigkeit von internen Datenbeständen und archivierten Programminformationen der Rundfunkanstalten selbst.

7.2 Gleichzeitige Verweigerung technischer Aufklärung

Die hohen Anforderungen an die Substantiierung wären für sich genommen noch kein unlösbares Problem, wenn zugleich effektive Wege eröffnet würden, die erforderlichen Daten zu gewinnen. Genau dies geschieht jedoch bislang nicht in ausreichendem Maß. Die für eine wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchung erforderlichen Datengrundlagen liegen überwiegend bei den Rundfunkanstalten selbst. Dort befinden sich vollständige Programmbestände, Archive, Metadaten, Sendungsdaten, redaktionelle Strukturierungen, Transkripte, Untertitelungsdaten, Mediatheksdaten und interne Kategorisierungssysteme.

Besonders erheblich ist hierbei die standardisierte und pauschale Struktur der Auskunftsverweigerung. Die dem Gutachten-Verfasser vorliegenden Antwortschreiben von ARD, ZDF und Deutschlandradios an dutzende Bürger, die um Auskunft gebeten hatten, sind inhaltlich nahezu wortgleich und enthalten keinerlei einzelfallbezogene Prüfung. Sämtliche begehrten Informationen – einschließlich struktureller Programmdaten, Soll-Ist-Kontrollen und Vielfaltssicherungsmechanismen – werden pauschal als „journalistisch-redaktionelle Informationen“ behandelt und vollständig der Transparenz entzogen. Damit entsteht eine institutionelle Beweisblockade: Gerade diejenigen Tatsachen, von denen die gerichtliche Überprüfbarkeit des Funktionsauftrags abhängt, werden systematisch abgeschirmt.

Wer ein hochstandardisiertes digitales Redaktionssystem eines einzigen Herstellers bei allen Landesrundfunkanstalten und beim ZDF betreibt, kann sich schwerlich darauf berufen, systematische Qualitätskontrolle oder Inhaltsauswertung seien praktisch unmöglich.

Die Rundfunkanstalten verfügen damit über die Fähigkeit, Inhalte systematisch zu durchsuchen, zu kategorisieren und langfristig auszuwerten. Der Bürger kann diese Daten regelmäßig nicht vollständig beschaffen. Er kann einzelne Sendungen ansehen, Mitschnitte anfertigen, Mediatheken durchsuchen oder öffentlich verfügbare Inhalte sammeln. Damit erhält er jedoch keine vollständige, reproduzierbare und systematische Datengrundlage. Gerade für eine Untersuchung des Gesamtangebots über längere Zeiträume genügt dies nicht.

Die Diskrepanz zwischen gerichtlichen Anforderungen und tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten ist erheblich. Ein einzelner Bürger oder selbst eine kleinere Gruppe von Beitragspflichtigen kann praktisch kaum sämtliche Nachrichten-, Magazin-, Talk-, Dokumentations- und Onlineformate aller öffentlich-rechtlichen Sender über Jahre hinweg vollständig erfassen. Noch schwieriger wird die Lage, wenn zusätzlich wissenschaftliche Reproduzierbarkeit, quantitative Gewichtungen, Framing-Strukturen oder statistische Vergleichbarkeit verlangt werden.

Die schiere Größe des Untersuchungsgegenstandes führt dazu, dass eine ernsthafte empirische Analyse ohne digitale Rohdaten kaum realistisch möglich ist. Wenn Gerichte dennoch hohe wissenschaftliche Anforderungen stellen, ohne zugleich technische Aufklärung, Datenzugang oder institutionelle Mitwirkung ernsthaft zu ermöglichen, entsteht ein strukturelles Ungleichgewicht. Die Anforderungen an den Vortrag steigen, während die tatsächlichen Erkenntnismittel des Bürgers begrenzt bleiben. Der Rechtsweg wird damit nicht ausdrücklich verschlossen, aber praktisch erheblich erschwert.

7.3 Ablehnung von Beweisanträgen als „Ausforschung“

Besonders problematisch wird diese Lage, wenn Beweisanträge, Datenzugangsanträge oder Anträge auf sachverständige Untersuchung mit dem Hinweis zurückgewiesen werden, es handele sich um unzulässige Ausforschung.

Diese Argumentationslinie ist im klassischen Prozessrecht vertraut. Sie soll verhindern, dass eine Partei ohne hinreichenden Tatsachenkern ins Blaue hinein Beweiserhebungen erzwingt. Unter digitalen Bedingungen verändert sich jedoch die Ausgangslage grundlegend. Wenn die entscheidenden Informationen ausschließlich oder überwiegend innerhalb der Sphäre der datenhaltenden Institution liegen, kann der Bürger die geforderte Konkretisierung häufig gerade erst durch Zugang zu diesen Informationen erreichen.

Der Vorwurf der Ausforschung wird dann gefährlich zirkulär. Der Bürger erhält die notwendige Beweiserhebung nicht, weil sein Vortrag noch nicht ausreichend substantiiert sei. Zugleich kann er seinen Vortrag ohne die verweigerte Beweiserhebung praktisch kaum ausreichend substantiieren.

Genau dieser Zirkelschluss ist rechtsstaatlich brisant. Denn er verlagert die tatsächliche Kontrolle über die Möglichkeit gerichtlicher Aufklärung auf die informationsmächtige Seite. Wer die Daten besitzt, kontrolliert damit faktisch auch die Grenze dessen, was die Gegenseite substantiiert behaupten kann. Wird jeder Antrag auf Zugang zu diesen Daten als Ausforschung zurückgewiesen, entsteht ein Rechtsschutzmodell, das formal offen, praktisch aber blockiert ist. Genau darin beginnt der Zusammenbruch praktischer Prüfbarkeit.

7.4 Verweigerte Amtsermittlung trotz technischer Möglichkeiten

Im Verwaltungsprozess tritt hinzu, dass die Gerichte nach § 86 VwGO den Sachverhalt von Amts wegen aufzuklären haben. Gerade diese Amtsermittlungspflicht soll verhindern, dass die Aufklärung entscheidungserheblicher Tatsachen allein von der Leistungsfähigkeit der Beteiligten abhängt. Sie gewinnt besondere Bedeutung, wenn eine Seite strukturell über die maßgeblichen Informationen verfügt und die andere Seite außerhalb der entscheidenden Datensphäre steht.

Im Bereich programmbezogener Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag liegt eine solche asymmetrische Lage nahe. Die Rundfunkanstalten verfügen über die relevanten Datenbestände, während der Bürger nur beschränkten Zugriff auf öffentliche Ausschnitte hat. Wenn das Gericht dennoch verlangt, der Bürger müsse bereits ein wissenschaftlich tragfähiges Gesamtbild vorlegen, bevor überhaupt in eine Beweiserhebung eingetreten wird, wird die Amtsermittlungspflicht faktisch entwertet.

Hinzu kommt, dass moderne Rundfunkproduktion heute keine bloßen linearen Sendesignale mehr erzeugt. Sie erzeugt komplexe digitale Datensätze. Beiträge werden segmentiert, verschlagwortet, archiviert, mit Metadaten versehen und intern kategorisiert. Die relevanten Informationen bestehen daher nicht nur aus den sichtbaren Sendungen selbst, sondern auch aus den dahinterliegenden Datenstrukturen.

Wer langfristige Muster wissenschaftlich untersuchen will, benötigt typischerweise Zugriff auf genau diese Strukturen. Öffentlich zugängliche Mediatheken reichen hierfür regelmäßig nicht aus. Mediatheken bilden häufig nur Teile des Gesamtprogramms ab. Inhalte werden

entfernt, gekürzt oder zeitlich begrenzt bereitgestellt. Interne Metadaten fehlen regelmäßig vollständig. Sendungen liegen nicht in wissenschaftlich standardisierten Datensätzen vor.

Eine vollständige quantitative Langzeitanalyse wird dadurch erheblich erschwert. Gerade deshalb wirkt es nicht überzeugend, technische Aufklärung pauschal als unzumutbar oder praktisch unrealistisch abzutun. Große Programmbestände können heute transkribiert, strukturiert, durchsucht und statistisch ausgewertet werden. Themengewichtungen, Sprecherverteilungen und semantische Muster können mit digitalen Analyseverfahren untersucht werden.

Die technische Möglichkeit ersetzt zwar nicht die rechtliche Prüfung. Sie beseitigt aber den Einwand, eine solche Prüfung sei von vornherein nicht handhabbar. Wenn der Rechtsstaat moderne Technik für Verwaltung, Kontrolle und Vollstreckung nutzt, muss er sie auch dort ernst nehmen, wo sie der Kontrolle staatlicher oder staatsnaher Macht dienen kann. Nach § 173 VwGO i. V. m. § 291 ZPO bedürfen offenkundige Tatsachen übrigens keines Beweises. Allgemeinkundig ist nicht nur das Wissen des Gerichts aus eigener Wahrnehmung, sondern auch allgemein zugängliches Wissen aus verlässlichen Quellen.

Der Amtsermittlungsgrundsatz verpflichtet das Verwaltungsgericht daher, frei zugängliche empirische Quellen zur Medienwirkungsforschung in seine Würdigung einzubeziehen. Hierzu zählen insbesondere langfristige Inhaltsanalysen öffentlich zugänglicher Nachrichtensendungen sowie wissenschaftliche Studien zur Perspektivenvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. (vgl. hierzu auch von Herget, Schriftsatz vom 14.08.2025; Zöller, ZPO, § 291).

7.5 Der Zirkelschluss der gegenwärtigen Rechtsprechung

Aus alledem ergibt sich der zentrale Zirkelschluss der gegenwärtigen Lage. Das Bundesverwaltungsgericht erkennt programmbezogene Einwendungen grundsätzlich an. Zugleich verlangt es für deren Erfolg eine wissenschaftlich belastbare, langfristige Gesamtanalyse. Die dafür erforderlichen Daten liegen aber im Wesentlichen bei den Rundfunkanstalten selbst. Der Bürger erhält auf diese Daten regelmäßig keinen vollständigen Zugriff. Beweisanträge können als Ausforschung zurückgewiesen werden. Die Amtsermittlung wird zurückhaltend gehandhabt.

Am Ende bleibt der Rechtsweg formal eröffnet, aber praktisch kaum erreichbar. Genau darin liegt der Zusammenbruch praktischer Prüfbarkeit. Das Problem besteht nicht darin, dass der Bürger automatisch Recht bekommen müsste. Es besteht vielmehr darin, dass ihm die reale Möglichkeit genommen wird, die vom Gericht selbst geforderte Tatsachengrundlage überhaupt zu schaffen. Ein solcher Zustand gefährdet die praktische Wirksamkeit effektiven Rechtsschutzes. Denn Rechtsschutz bedeutet nicht nur, einen Schriftsatz einreichen zu dürfen. Er bedeutet, dass ein rechtlich erheblicher Einwand unter realistischen Bedingungen tatsächlich geprüft werden kann. Die gegenwärtige Lage erzeugt deshalb eine neue Form des Beweisnotstands. Dieser Beweisnotstand beruht nicht darauf, dass Tatsachen generell unbekannt wären. Im Gegenteil: Die relevanten Informationen existieren technisch. Sie sind gespeichert, archiviert und grundsätzlich auswertbar.

Das Problem liegt vielmehr darin, dass die tatsächliche Verfügungsgewalt über diese Informationen einseitig verteilt ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk besitzt die Daten. Der Bürger trägt die Darlegungslast. Die Gerichte verlangen wissenschaftliche Belastbarkeit. Zugleich bleiben die notwendigen Rohdaten weitgehend außerhalb des Zugriffs derjenigen,

die den Rechtsweg beschreiten wollen. Der Rechtsweg existiert damit formal. Tatsächlich kann er aber nur unter Bedingungen genutzt werden, die für normale Bürger kaum erfüllbar sind. Genau dadurch entsteht die moderne digitale Asymmetrie. Wer über vollständige Informationsstrukturen verfügt, bestimmt häufig zugleich die tatsächlichen Bedingungen gerichtlicher Nachweisführung. Besonders deutlich formuliert dies das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg in seinem richterlichen Hinweisverfahren. Dort wird ausdrücklich Analyse des medialen Gesamtprogrammangebots aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter verlangt, für einen Untersuchungszeitraum von mindestens zwei Jahren, mit wissenschaftlicher Methodik und einer gutachterlichen Auswertung anhand geeigneter Indikatoren. Gleichzeitig wird ausgeführt, dass ohne ein derartiges Gutachten regelmäßig bereits keine gerichtliche Aufklärungspflicht ausgelöst werde. Damit konkretisiert das Gericht selbst einen Prüfungsmaßstab, dessen praktische Erfüllbarkeit für einzelne Beitragspflichtige objektiv kaum erreichbar erscheint.

Gut sichtbar wird dieser Zirkelschluss auch im Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 29.04.2026 – VG 27 K 6/25. Das Gericht übernimmt zwar die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 – 6 C 5.24 – und erkennt damit grundsätzlich an, dass ein evident und regelmäßig defizitäres Gesamtprogrammangebot beitragsrechtlich relevant sein kann.

Zugleich verlangt es jedoch eine Betrachtung des gesamten öffentlich-rechtlichen Angebots aus Fernsehen, Hörfunk und Telemedien sämtlicher beitragsfinanzierter Rundfunkveranstalter über einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren. Weil die Klägerin eine solche Gesamtanalyse nicht vorgelegt habe, werde eine gerichtliche Sachaufklärung nicht ausgelöst. Damit wird der eröffnete Rechtsweg praktisch an eine Vorleistung geknüpft, deren Erbringung ohne Zugang zu vollständigen Programmdateien, Archiven, Metadaten und Transkripten objektiv kaum möglich erscheint.

Hinzu tritt ein weiterer struktureller Gesichtspunkt: Mehrere Gerichte kündigen bereits vor Durchführung vertiefter Sachaufklärung Entscheidungen durch Gerichtsbescheid gemäß § 84 VwGO an und verbinden dies teilweise mit ausdrücklichen Hinweisen auf Kostenreduktionen im Falle einer Klagerücknahme. Die Verfahren werden damit in eine Lage gebracht, in der substantiierte Sachaufklärung einerseits verlangt, andererseits jedoch durch prozessökonomische Steuerung faktisch verkürzt wird.

Und es gibt noch ein weiteres strukturelles Problem moderner datenbasierter Macht: Die informationshaltende Institution kann die gerichtliche Überprüfbarkeit faktisch selbst steuern, indem sie zwar hohe Anforderungen an den Nachweis behaupteter Defizite stellt, gleichzeitig jedoch die hierfür erforderlichen Datengrundlagen nicht offenlegt. Genau hierin liegt die Gefahr einer rechtsstaatlich problematischen „Black-Box-Struktur“.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt selbst über sämtliche relevanten Primärdaten, insbesondere vollständige Programmdateien, interne Auswahl- und Gewichtungsgeschwerden, Gästestrukturen, redaktionelle Prozesse und organisatorische Einflussfaktoren. Wird unter diesen Bedingungen vom Bürger eine wissenschaftliche Gesamtanalyse verlangt, ohne zugleich realistische Zugänge zu den hierfür erforderlichen Datengrundlagen zu eröffnen, entsteht ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen theoretischer Rechtsöffnung und praktischer Kontrollfähigkeit.

Die bloße Behauptung institutioneller Ausgewogenheit genügt unter solchen Bedingungen nicht mehr. Ausgewogenheit ist keine rein abstrakte Wertungsfrage, sondern eine

überprüfbare Eigenschaft kommunikativer Strukturen. Ohne nachvollziehbare Datengrundlage bleibt sie letztlich eine nicht verifizierbare Behauptung innerhalb eines abgeschotteten institutionellen Systems.

Die Argumentation datenhaltender Institutionen kann unter digitalen Bedingungen zu einer faktischen Selbstimmunisierung gegen gerichtliche Kontrolle führen. Wenn die informationshaltende Stelle zugleich die maßgeblichen Daten kontrolliert, die Offenlegung verweigert und dennoch verlangt, dass externe Akteure vollständige empirische Nachweise führen, entsteht eine nicht mehr effektiv überprüfbare „Black-Box-Struktur“. Die Einhaltung rechtsstaatlicher Anforderungen verbleibt dann faktisch innerhalb eines institutionell abgeschotteten Systems, dessen tatsächliche Funktionsweise von außen kaum noch nachvollzogen werden kann. Genau hierin liegt eine zentrale Gefahr moderner datenbasierter Machtstrukturen.

Der Zusammenbruch praktischer Prüfbarkeit ist deshalb nicht nur ein Problem des Rundfunkrechts. Er ist Ausdruck einer grundsätzlichen Entwicklung des digitalisierten Rechtsstaates: Macht entsteht zunehmend dort, wo Daten kontrolliert werden. Genau deshalb wird die Frage digitaler Waffengleichheit zur zentralen Voraussetzung effektiven Rechtsschutzes im 21. Jahrhundert.

Teil III

Der strukturell digitale Beweisnotstand

8. Die monopolistische Datenherrschaft des Rundfunks

8.1 Vollständige Kontrolle über Programmdaten

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist heute nicht mehr lediglich ein klassischer Senderverbund, der lineare Programme ausstrahlt und einzelne Archive verwaltet. Er ist eine hochgradig digitalisierte Informations- und Dateninfrastruktur. Moderne Rundfunkanstalten arbeiten mit komplexen Produktions-, Redaktions-, Verwaltungs- und Archivsystemen, in denen Inhalte nicht nur gespeichert, sondern systematisch strukturiert, kategorisiert und technisch auswertbar gehalten werden.

Genau daraus ergibt sich die besondere Stellung des Rundfunks innerhalb der hier untersuchten Problematik. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfügen über eine nahezu vollständige Kontrolle der für eine wissenschaftliche Langzeituntersuchung relevanten Programmdaten. Sie besitzen Zugriff auf sämtliche, ausgestrahlten Inhalte, archivierte Sendungen, Rohfassungen, Untertitelungsdaten, Metadaten, interne Inhaltszuordnungen sowie digitale Verknüpfungsstrukturen ihrer Mediatheken- und Archivsysteme.

Gerade hierin liegt die Besonderheit der gegenwärtigen Situation. Der Bürger, der programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag geltend machen möchte, steht nicht einem offenen Informationsraum gegenüber. Er steht vielmehr einem hochkomplexen institutionellen Datensystem gegenüber, dessen wesentliche Bestandteile sich innerhalb der alleinigen Verfügungssphäre der Rundfunkanstalten befinden.

Dabei geht es nicht nur um einzelne Sendungen oder öffentlich zugängliche Mediathekeninhalte. Entscheidend ist vielmehr die Gesamtheit langfristiger Programm- und Strukturdaten. Wer wissenschaftlich belastbar untersuchen möchte, ob bestimmte Themen systematisch gewichtet, bestimmte Perspektiven bevorzugt oder bestimmte gesellschaftliche Positionen dauerhaft marginalisiert werden, benötigt großflächige, vollständige und reproduzierbare Datengrundlagen.

Diese Daten liegen jedoch nicht dezentral verteilt vor. Sie konzentrieren sich innerhalb der institutionellen Infrastruktur der Rundfunkanstalten selbst. Genau dadurch entsteht eine erhebliche strukturelle Ungleichheit zwischen informationshaltender Institution und informationssuchendem Bürger.

8.2 Interne CMS- und Archivsysteme

Von besonderer Bedeutung sind dabei die internen Content-Management- und Archivsysteme der Rundfunkanstalten. Moderne Medienorganisationen arbeiten mit hochentwickelten digitalen Verwaltungsstrukturen, innerhalb derer Inhalte organisiert, kategorisiert, verschlagwortet und langfristig gespeichert werden.

Diese Systeme enthalten nicht lediglich einzelne Video- oder Audiodateien. Sie bilden vielmehr komplexe digitale Wissens- und Organisationsräume. Inhalte werden thematisch zugeordnet, redaktionell kategorisiert, zeitlich strukturiert, semantisch verknüpft und mit umfangreichen Zusatzinformationen versehen. Gleichzeitig entstehen innerhalb solcher Systeme Suchstrukturen, Empfehlungslogiken und interne Ordnungsmuster, die für die tatsächliche Organisation publizistischer Wirklichkeit erhebliche Bedeutung besitzen.

Diese Daten entstehen nicht zufällig. Sie entstehen zwangsläufig aus moderner Medienproduktion selbst. Ein Rundfunksystem von der Größe der öffentlich-rechtlichen Anstalten könnte ohne digitale Strukturierung praktisch nicht betrieben werden. Die tägliche Produktion tausender Beiträge, Nachrichten, Magazine, Onlineinhalte, Radiobeiträge und Mediatheksangebote setzt technische Organisationssysteme voraus. Redaktionelle Arbeitsabläufe beruhen auf Datenbanken, Suchfunktionen, Verschlagwortungen und digitaler Inhaltsverwaltung. Schon aus organisatorischen Gründen existieren daher umfangreiche interne Datenbestände über die Programmwirklichkeit.

Gerade diese internen Strukturinformationen sind für wissenschaftliche Langzeituntersuchungen außerordentlich wertvoll. Denn sie erlauben Rückschlüsse darauf, wie Themen institutionell organisiert, gewichtet und verarbeitet werden. Sie machen sichtbar, welche Themenbereiche besondere Aufmerksamkeit erhalten, wie Inhalte miteinander verknüpft werden und welche semantischen Ordnungssysteme redaktionellen Entscheidungen zugrunde liegen.

Dem Bürger sind diese Systeme regelmäßig nicht zugänglich. Der Bürger sieht regelmäßig nur die öffentlich sichtbare Oberfläche institutioneller Kommunikation. Die tieferen Ebenen publizistischer Organisation — Gewichtungen, Kategorisierungen, semantische Strukturierungen und langfristige Musterbildungen — verbleiben dagegen innerhalb der institutionellen Datenräume selbst. Die Fähigkeit zur systematischen Erkenntnis wird dadurch selbst zur Machtressource.

8.3 Metadaten, Verschlagwortung und interne Strukturierung

Besondere Bedeutung besitzen Metadaten und interne Verschlagwortungssysteme. Moderne Medienproduktion erzeugt fortlaufend strukturierende Zusatzinformationen über Inhalte. Hierzu gehören Sendedaten, Themenkategorien, Schlagwortzuordnungen, redaktionelle Verknüpfungen, Segmentierungen, Priorisierungen und interne Klassifikationen.

Gerade solche Metadaten sind für wissenschaftliche Langzeituntersuchungen außerordentlich wertvoll. Sie erlauben es, große Inhaltsmengen systematisch auszuwerten und langfristige Strukturen sichtbar zu machen.

Wer beispielsweise untersuchen möchte, wie häufig bestimmte Themen auftauchen, welche Akteure besonders präsent sind, welche gesellschaftlichen Konflikte dominant erscheinen oder welche Narrative langfristig wiederkehren, benötigt regelmäßig genau solche strukturierten Datenräume.

Moderne Inhaltsanalysen beruhen heute typischerweise auf algorithmischer Massendatenauswertung. Themengewichtungen, Sprachmuster, Framing-Strukturen, Sprecheranteile und semantische Wiederholungen werden regelmäßig nicht mehr manuell, sondern datenbasiert untersucht. Genau diese Form moderner Analyse setzt jedoch vollständige digitale Datensätze voraus.

Ohne Zugriff auf diese Metadaten bleibt wissenschaftliche Analyse fragmentarisch und erheblich erschwert. Der Bürger kann einzelne Inhalte betrachten und subjektive Eindrücke gewinnen, erhält jedoch keinen vollständigen Überblick über langfristige strukturelle Muster.

Gerade deshalb besitzt die institutionelle Kontrolle solcher Daten erhebliche Machtwirkung. Wer nicht nur Inhalte, sondern auch deren Strukturierungsinformationen kontrolliert, kontrolliert zugleich wesentliche Voraussetzungen wissenschaftlicher Nachvollziehbarkeit. Die eigentliche Macht moderner Informationssysteme liegt daher nicht allein im Besitz einzelner Inhalte, sondern in der Kontrolle ihrer organisatorischen und semantischen Tiefenstruktur.

8.4 Nichtöffentliche Rohdaten und Transkripte

Hinzu kommt die Problematik nichtöffentlicher Rohdaten. Die öffentlich zugänglichen Inhalte der Mediatheken bilden regelmäßig nur einen Ausschnitt der tatsächlich vorhandenen Datenbestände. Zahlreiche technische Primärdaten verbleiben innerhalb institutioneller Systeme.

Dies betrifft insbesondere automatische Transkriptionsdaten, Untertitelungsdaten, Segmentierungsdaten, Rohfassungen, Archivversionen, interne Bearbeitungsstände sowie systematisch erzeugte Inhaltsdatenbanken.

Gerade Transkripte besitzen für wissenschaftliche Analyse erhebliche Bedeutung. Eine großflächige Untersuchung publizistischer Strukturen setzt typischerweise maschinenlesbare Textgrundlagen voraus. Nur so lassen sich Themenanalysen, Sprecherverteilungen, Framing-Untersuchungen, semantische Vergleiche und langfristige Musteranalysen systematisch durchführen.

Die Rundfunkanstalten verfügen vielfach bereits selbst über solche Systeme. Der Bürger besitzt dagegen regelmäßig keinen vergleichbaren Zugang zu vollständigen Primärtranskripten. Dadurch entsteht ein erheblicher Unterschied in der tatsächlichen Analysefähigkeit.

Während die informationshaltende Institution auf strukturierte Rohdaten zugreifen kann, muss der Bürger vielfach erst selbst mühsam Einzelmaterial sammeln, transkribieren und rekonstruieren. Gerade bei langfristigen Untersuchungen großer Programmmengen führt dies zu erheblichen praktischen und finanziellen Hürden.

Besonders bedeutsam ist dabei, dass viele relevante Informationen später nicht ohne Weiteres rekonstruiert werden können. Fehlende Metadaten, unvollständige Archive oder zeitlich begrenzte Mediatheksverfügbarkeiten erschweren nachträgliche Analysen erheblich. Bestimmte Strukturinformationen existieren möglicherweise ausschließlich innerhalb interner Systeme. Wer keinen Zugang zu diesen Systemen erhält, verliert damit unter Umständen dauerhaft die Möglichkeit einer vollständigen empirischen Untersuchung.

Hier zeigt sich der fundamentale Unterschied zwischen früheren und heutigen Formen publizistischer Kontrolle. Früher bestand Programmkontrolle weitgehend in der Sichtung einzelner Sendungen oder Programmhefte. Heute beruhen ernsthafte Langzeituntersuchungen auf digitaler Massendatenauswertung, algorithmischer Strukturierung und maschinenlesbaren Inhaltsdaten. Genau deshalb genügt der bloße Verweis auf öffentlich zugängliche Mediatheken regelmäßig nicht, um den strukturellen Beweisnotstand zu beseitigen.

8.5 Informationsmonopole als Machtinstrument

Die eigentliche Bedeutung dieser Entwicklung liegt nicht allein in technischer Überlegenheit. Entscheidend ist vielmehr die strukturelle Machtwirkung monopolisierten Informationszugangs.

Im digitalen Zeitalter entsteht Macht zunehmend dadurch, dass Institutionen die tatsächlichen Grundlagen gesellschaftlicher Wirklichkeitsbeschreibung kontrollieren. Wer über vollständige Datenräume verfügt, besitzt nicht nur Informationsvorsprung. Er kontrolliert zugleich die Bedingungen wissenschaftlicher Nachprüfbarkeit selbst.

Genau hierin liegt die monopolistische Datenherrschaft des Rundfunks. Die Rundfunkanstalten kontrollieren nicht nur die Produktion der Inhalte, sondern zugleich auch die tatsächlichen Bedingungen ihrer späteren wissenschaftlichen Auswertbarkeit. Sie verfügen über die vollständigen Rohdaten und damit über die strukturelle Kontrolle der empirischen Erkenntnisgrundlagen.

Gerade hierin liegt die rechtsstaatliche Brisanz der gegenwärtigen Situation. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen. Die hierfür erforderlichen Datengrundlagen liegen jedoch weitgehend innerhalb der institutionellen Systeme der Rundfunkanstalten. Der Bürger soll somit empirische Nachweise führen, während die wesentlichen Erkenntnisressourcen außerhalb seiner tatsächlichen Zugriffsmöglichkeiten verbleiben.

Dadurch entsteht ein struktureller digitaler Beweisnotstand. Dieser Beweisnotstand beruht nicht primär auf fehlendem Engagement oder mangelnder wissenschaftlicher Fähigkeit des Bürgers. Er beruht vielmehr auf der Konzentration entscheidungserheblicher Informationen innerhalb monopolistisch organisierter institutioneller Datenräume.

Der Bürger gerät dadurch in eine doppelte Abhängigkeit. Er ist nicht nur zur Finanzierung des Systems verpflichtet, sondern zugleich darauf angewiesen, dass die datenhaltende Institution oder die Gerichte selbst die notwendigen Grundlagen gerichtlicher Kontrolle überhaupt zugänglich machen.

Genau hierin liegt die eigentliche Machtfrage des digitalen Rechtsstaates. Wer die Daten kontrolliert, kontrolliert zunehmend auch die Möglichkeit ihrer gerichtlichen Überprüfung. Wo Datenzugang und Erkenntnismacht einseitig konzentriert sind, droht aus organisatorischer Überlegenheit faktische Unangreifbarkeit zu werden.

Die Frage lautet deshalb nicht mehr nur, ob Programmrügen theoretisch zulässig sind. Die entscheidende Frage lautet, ob Bürger unter den Bedingungen monopolisierten Datenzugangs überhaupt noch realistisch in der Lage sind, die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte empirische Substantiierung zu leisten. Genau an dieser Stelle entsteht der strukturelle digitale Beweisnotstand, der Gegenstand der folgenden Untersuchung ist.

9. Warum öffentlich zugängliches Material nicht genügt

9.1 Fehlende Vollständigkeit öffentlicher Archive

Im Zusammenhang mit programmbezogenen Einwendungen gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird häufig eingewandt, eine wissenschaftliche oder gerichtliche Untersuchung sei auch ohne Zugang zu internen Daten möglich. Bürger könnten Sendungen beobachten, Mediatheken auswerten, Mitschnitte anfertigen oder auf öffentlich verfügbare Inhalte zurückgreifen. Dieser Einwand erscheint zunächst plausibel. Bei näherer Betrachtung erweist er sich jedoch als unzureichend.

Denn die entscheidende Frage lautet nicht, ob einzelne Sendungen öffentlich zugänglich sind. Die eigentliche Frage lautet vielmehr, ob öffentlich verfügbare Inhalte ausreichen, um jene wissenschaftlich belastbare Gesamtanalyse zu ermöglichen, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 15.10.2025 faktisch verlangt.

Genau dies ist regelmäßig nicht der Fall. Die öffentlich zugänglichen Inhalte der Mediatheken und Rundfunkarchive reichen für eine wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchung typischerweise nicht aus. Zwar stellen die Rundfunkanstalten einen Teil ihrer Programme öffentlich bereit, diese Bereitstellung erfolgt jedoch weder vollständig noch dauerhaft in einer Weise, die reproduzierbare wissenschaftliche Gesamtanalysen zuverlässig ermöglicht.

Bereits der Umfang des Untersuchungsgegenstandes verdeutlicht die Problematik. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk produziert täglich enorme Mengen an Inhalten über Fernsehen, Hörfunk, Onlineangebote, Mediatheken und digitale Zusatzformate hinweg. Selbst bei einer Beschränkung auf politisch relevante Inhalte entsteht ein Datenvolumen, das von einzelnen Bürgern praktisch kaum vollständig dokumentiert, archiviert und langfristig ausgewertet werden kann.

Hinzu kommt, dass die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Betrachtung gerade nicht auf Einzelbeispiele beschränkt sein soll. Gefordert wird vielmehr eine langfristige Untersuchung struktureller Muster innerhalb des Gesamtangebots.

Öffentlich zugängliche Inhalte genügen hierfür schon deshalb nicht, weil sie regelmäßig weder vollständig noch dauerhaft verfügbar sind. Viele Inhalte verschwinden nach bestimmten Fristen aus den Mediatheken. Einzelne Sendungen werden gekürzt, verändert oder nur in bestimmten Fassungen veröffentlicht. Historische Archivbestände bleiben häufig unvollständig oder lediglich fragmentarisch zugänglich.

Gerade bei langfristigen Untersuchungen entsteht dadurch ein erhebliches Problem wissenschaftlicher Reproduzierbarkeit. Wissenschaftliche Analysen setzen stabile Datengrundlagen voraus. Eine Untersuchung, deren Ausgangsmaterial fortlaufend verändert, entfernt oder nur teilweise zugänglich gemacht wird, verliert methodische Stabilität.

Wer langfristige Entwicklungen von Themengewichtungen, Narrativen oder politischen Schwerpunktsetzungen untersuchen möchte, benötigt daher vollständige und dauerhaft verfügbare Datensätze. Genau diese Voraussetzungen sind bei öffentlich zugänglichen Rundfunkarchiven regelmäßig nicht erfüllt.

9.2 Keine systematische Datenerfassung

Hinzu kommt, dass öffentlich zugängliche Inhalte typischerweise nicht in wissenschaftlich auswertbarer Form organisiert sind. Der Bürger erhält Zugriff auf einzelne Sendungen oder Beiträge, jedoch regelmäßig nicht auf strukturierte Gesamtdatensätze.

Gerade hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zwischen öffentlicher Sichtbarkeit und wissenschaftlicher Analysefähigkeit. Wissenschaftliche Langzeituntersuchungen benötigen typischerweise große Mengen standardisierter Daten. Inhalte müssen vergleichbar, kategorisierbar und maschinell auswertbar sein. Erforderlich sind etwa vollständige Sendungsverzeichnisse, zeitliche Zuordnungen, Sprecherdaten, Themencluster oder strukturierte Textgrundlagen.

Öffentliche Mediatheken sind hierfür jedoch regelmäßig nicht konzipiert. Sie dienen primär der individuellen Nutzung einzelner Inhalte, nicht der systematischen empirischen Gesamtanalyse langfristiger publizistischer Strukturen.

Dadurch entsteht ein grundlegendes Problem. Der Bürger erhält zwar Zugang zu einzelnen Programmausschnitten, jedoch keinen Zugang zu einer wissenschaftlich belastbaren Gesamtstruktur des Programms. Besonders deutlich zeigt sich dies bei langfristigen quantitativen Untersuchungen. Wer etwa analysieren möchte, welche politischen Akteure wie häufig auftreten, welche Themen über längere Zeiträume dominant behandelt werden oder wie bestimmte Konflikte sprachlich gerahmt werden, benötigt standardisierte und konsistente Datensätze. Einzelne öffentlich zugängliche Videos oder Mitschnitte reichen hierfür regelmäßig nicht aus.

Gerade moderne Inhaltsanalysen arbeiten zunehmend datenbasiert und algorithmisch. Sprachmodelle, Mustererkennungssysteme, quantitative Inhaltsanalysen und KI-gestützte Auswertungsverfahren setzen typischerweise große, konsistente und maschinenlesbare Datenräume voraus. Unvollständige Mitschnitte oder zeitlich begrenzte Mediatheksangebote genügen hierfür regelmäßig nicht. Wer wissenschaftliche Standards verlangt, muss deshalb zugleich die tatsächlichen Voraussetzungen wissenschaftlicher Analyse berücksichtigen.

9.3 Fehlende Rohtranskripte und Segmentierungsdaten

Besonders gravierend ist das Fehlen vollständiger Rohtranskripte und Segmentierungsdaten. Moderne Inhaltsanalysen beruhen regelmäßig auf maschinenlesbaren Textgrundlagen. Nur auf dieser Basis lassen sich große Mengen audiovisueller Inhalte systematisch durchsuchen, vergleichen und statistisch auswerten.

Wer langfristige Muster analysieren möchte, muss Inhalte kategorisieren, semantisch vergleichen und quantitativ untersuchen können. Genau hierfür werden Transkripte benötigt. Ohne sie müssten sämtliche Sendungen manuell angesehen, verschriftlicht und strukturiert werden. Bei großen Programmmengen ist dies praktisch kaum realisierbar.

Hinzu kommt die Bedeutung sogenannter Segmentierungsdaten. Moderne Mediensysteme strukturieren Inhalte intern häufig nach Themenblöcken, Sprecherwechseln oder redaktionellen Kategorien. Solche Strukturinformationen ermöglichen erst präzise quantitative Analysen darüber, wie lange bestimmte Themen behandelt werden, welche Akteure dominieren oder welche Perspektiven wiederholt auftauchen.

Gerade diese Daten liegen jedoch typischerweise innerhalb institutioneller Systeme und werden öffentlich nicht oder nur sehr eingeschränkt zugänglich gemacht.

Öffentlich sichtbare Inhalte zeigen deshalb regelmäßig nur das Endprodukt der Rundfunkproduktion. Die für wissenschaftliche Analysen entscheidenden Strukturinformationen fehlen dagegen häufig vollständig. Genau hierin liegt eine zentrale Problematik moderner datenbasierter Medienanalyse. Wer lediglich das sichtbare Endprodukt betrachten kann, erhält noch keinen Zugang zu den organisatorischen und semantischen Tiefenstrukturen publizistischer Produktion. Dadurch entsteht ein erheblicher Unterschied zwischen institutioneller Analysefähigkeit und bürgerlicher Rekonstruktionsmöglichkeit. Wer allein kontrolliert, welche Inhalte langfristig sichtbar, archiviert oder strukturiert zugänglich bleiben, beeinflusst zugleich die Bedingungen späterer wissenschaftlicher Nachprüfbarkeit.

9.4 Keine internen Themen- und Gewichtungsdaten

Ein weiterer zentraler Aspekt betrifft interne Themen- und Gewichtungsdaten. Die eigentliche Frage programmbezogener Langzeituntersuchungen besteht nicht allein darin, welche Inhalte existieren, sondern wie Themen institutionell gewichtet werden.

Hierfür genügt die Betrachtung einzelner Sendungen gerade nicht. Eine einzelne Sendung kann isoliert betrachtet durchaus ausgewogen erscheinen, während die langfristige Gesamtgewichtung über längere Zeiträume hinweg erhebliche strukturelle Verschiebungen aufweist. Genau deshalb verlangt das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich keine punktuelle Betrachtung einzelner Beiträge, sondern eine langfristige Untersuchung des Gesamtangebots.

Entscheidend sind daher Muster der Aufmerksamkeit. Welche Themen erhalten regelmäßig hohe Sichtbarkeit? Welche Perspektiven werden dominant behandelt? Welche Konflikte erscheinen besonders häufig? Welche Themen verschwinden schnell wieder aus öffentlicher Wahrnehmung?

Gerade solche Gewichtungsstrukturen entstehen typischerweise nicht zufällig. Sie beruhen auf redaktionellen Entscheidungen, organisatorischen Routinen und institutionellen Priorisierungssystemen. Moderne Rundfunkorganisationen arbeiten intern mit zahlreichen Strukturierungsmechanismen, die für Außenstehende nur begrenzt sichtbar sind.

Der Bürger kann einzelne Inhalte wahrnehmen, besitzt jedoch regelmäßig keinen vollständigen Zugriff auf interne Gewichtungs- und Organisationsstrukturen. Genau dadurch bleibt die eigentliche institutionelle Architektur publizistischer Wirklichkeitsbeschreibung weitgehend verborgen. Dies erschwert nicht nur einzelne Analysen. Es erschwert die gesamte Möglichkeit, langfristige strukturelle Muster empirisch belastbar nachzuweisen.

9.5 Fehlende wissenschaftliche Reproduzierbarkeit

Die beschriebenen Probleme führen letztlich zu einem zentralen wissenschaftlichen Defizit: fehlender Reproduzierbarkeit. Wissenschaftliche Untersuchungen müssen grundsätzlich nachvollziehbar und überprüfbar sein. Andere Forscher müssen die Möglichkeit besitzen, identische Datengrundlagen erneut auszuwerten und Ergebnisse methodisch zu kontrollieren. Genau hierin liegt ein Grundprinzip wissenschaftlicher Validität.

Unter Bedingungen fragmentierter öffentlicher Datenzugänge wird diese Reproduzierbarkeit jedoch erheblich erschwert. Einzelne Bürger oder Forscher können zwar eigene Datensammlungen anlegen, Mitschnitte erstellen oder Sendungen dokumentieren. Solche individuellen Rekonstruktionen ersetzen jedoch keine institutionell vollständigen Datensätze.

Gerade hierin liegt der entscheidende Wertungswiderspruch der gegenwärtigen Situation. Einerseits verlangen Gerichte zunehmend wissenschaftliche Belastbarkeit, empirische Tiefe und methodisch nachvollziehbare Gesamtanalysen. Andererseits wird häufig so getan, als könnten private Sichtungen öffentlich zugänglicher Inhalte diese Anforderungen ohne Weiteres erfüllen.

Diese Annahme unterschätzt die tatsächlichen Bedingungen moderner datenbasierter Analyse erheblich. Die Rundfunkanstalten selbst arbeiten selbstverständlich mit vollständigen internen Datensystemen, strukturierten Archiven, Suchfunktionen, Metadaten und technischen Auswertungsmöglichkeiten. Der Bürger hingegen soll mit fragmentierten öffentlichen Ausschnitten denselben empirischen Nachweis führen. Genau hierin liegt die eigentliche Asymmetrie.

Öffentlich zugängliche Materialien können wichtige Indizien liefern. Sie können Auffälligkeiten sichtbar machen, erste Muster erkennen lassen oder Ausgangspunkt weiterer Untersuchungen sein. Sie ersetzen jedoch regelmäßig nicht den Zugang zu vollständigen Rohdatenbeständen. Die theoretische Möglichkeit punktueller Beobachtung ersetzt deshalb nicht die tatsächliche Möglichkeit systematischer wissenschaftlicher Überprüfung.

Damit verschärft sich der digitale Beweisnotstand weiter. Der Bürger soll wissenschaftlich belastbare Aussagen über komplexe institutionelle Kommunikationsstrukturen treffen, ohne Zugang zu denselben strukturierten Datenräumen zu besitzen wie die informationshaltende Institution selbst. Genau hierin liegt die eigentliche Asymmetrie moderner datenbasierter Machtverhältnisse. Die Grenze zwischen theoretischer Kontrollmöglichkeit und tatsächlicher Kontrollfähigkeit wird damit zum Kernproblem des digitalen Rechtsstaates.

9.6 Gesetzliche Depublizierungspflichten als strukturelle Einschränkung gerichtlicher Überprüfbarkeit

Ein zusätzlicher, bislang kaum beachteter Aspekt verschärft den bereits dargestellten strukturellen Beweisnotstand erheblich: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterliegen hinsichtlich ihrer Telemedienangebote gesetzlichen Depublizierungspflichten. Nach den Regelungen des Medienstaatsvertrags, insbesondere § 30 MStV, sind zahlreiche Inhalte nach Ablauf bestimmter Fristen aus den öffentlich zugänglichen Mediatheken zu entfernen.

Hiervon betroffen sind insbesondere tagesaktuelle Nachrichtensendungen, Magazine sowie dokumentarische und hintergründige Inhalte. Diese stehen häufig nur für begrenzte Zeiträume öffentlich zur Verfügung und werden anschließend gelöscht oder jedenfalls dem allgemeinen Zugriff entzogen.

Damit entsteht ein grundlegender rechtsstaatlicher Wertungswiderspruch: Einerseits verlangt die aktuelle verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur substantiierten Programmrüge eine langfristige, wissenschaftlich belastbare Analyse des Gesamtprogrammangebots über längere Zeiträume hinweg. Andererseits wird gerade das hierfür erforderliche öffentlich zugängliche

Datenmaterial aufgrund gesetzlicher Vorgaben fortlaufend entfernt. Der Kläger soll damit eine empirische Langzeitprüfung durchführen, obwohl ihm wesentliche Teile des hierfür erforderlichen Programmmaterials rechtlich und technisch nicht mehr zugänglich sind.

Besonders bedeutsam ist hierbei, dass die Depublizierungspflichten ausschließlich gegenüber der Öffentlichkeit wirken. Die Rundfunkanstalten selbst verfügen weiterhin über interne Archivsysteme, Rohdatenbestände, Metadatenstrukturen sowie vollständige digitale Programmsammlungen. Während der Kläger daher auf fragmentierte und unvollständige Restbestände beschränkt bleibt, verbleibt die vollständige Informationsherrschaft bei der beklagten Institution.

Hieraus entsteht eine besonders ausgeprägte Form informationsbezogener Asymmetrie. Die praktische Möglichkeit substantiierter gerichtlicher Kontrolle hängt damit zwangsläufig von einem gerichtlichen Zugang zu senderinternen Datenbeständen ab. Ohne eine solche Offenlegung droht die durch die Rechtsprechung theoretisch eröffnete Programmrüge faktisch leerzulaufen.

Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten spricht daher vieles dafür, dass die gesetzlichen Depublizierungsmechanismen die gerichtliche Amtsermittlungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) zusätzlich verdichten. Denn je stärker dem Bürger der eigenständige Datenzugang rechtlich abgeschnitten wird, desto stärker wächst die verfassungsrechtliche Verantwortung des Gerichts, auf die vorhandenen internen Datenbestände der informationsmächtigen Institution zurückzugreifen.

10. Die Entstehung eines strukturellen Beweisnotstands

10.1 Der Bürger ohne Zugriff auf entscheidende Daten

Der Begriff des Beweisnotstands beschreibt im klassischen Prozessrecht Situationen, in denen eine Partei erhebliche Schwierigkeiten hat, entscheidungserhebliche Tatsachen nachzuweisen, obwohl diese Tatsachen für die Durchsetzung ihrer Rechte zentral sind. Solche Konstellationen sind dem Rechtsstaat nicht fremd. Gerade deshalb haben Rechtsprechung und Gesetzgebung über Jahrzehnte Mechanismen entwickelt, um extreme Informationsungleichgewichte auszugleichen. Hierzu gehören insbesondere Beweiserleichterungen, sekundäre Darlegungslasten, gesteigerte gerichtliche Aufklärungspflichten sowie Offenlegungspflichten der informationsnäheren Partei.

Die gegenwärtige Situation im Bereich programmbezogener Einwendungen gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geht jedoch über klassische Beweisprobleme hinaus. Es handelt sich nicht lediglich um einzelne schwer zugängliche Tatsachen. Vielmehr entsteht eine systematische, technisch erzeugte und institutionell stabilisierte Asymmetrie der Erkenntnismöglichkeiten.

Genau daraus entwickelt sich ein struktureller digitaler Beweisnotstand. Der Bürger, der programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag geltend machen möchte, verfügt regelmäßig nicht über die entscheidenden Datengrundlagen, die für eine wissenschaftlich belastbare Untersuchung erforderlich wären. Die maßgeblichen Informationen befinden sich innerhalb der technischen und organisatorischen Infrastruktur der Rundfunkanstalten selbst.

Gerade hierin liegt die eigentliche Besonderheit der gegenwärtigen Situation. Der Bürger soll strukturelle Defizite des Gesamtprogramms empirisch darlegen, besitzt jedoch keinen vollständigen Zugriff auf die hierfür notwendigen Primärdaten. Damit verändert sich die Natur gerichtlicher Auseinandersetzungen grundlegend. Der Streit dreht sich nicht mehr allein um offen sichtbare Tatsachen oder einzelne überprüfbare Verwaltungsakte. Vielmehr entsteht ein Konflikt über komplexe institutionelle Datenräume, deren tatsächliche Struktur dem außenstehenden Bürger nur teilweise zugänglich ist.

Die informationshaltende Institution verfügt über vollständige Datenräume, langfristige Archivierungssysteme und technische Analysekapazitäten. Der Bürger steht diesen Strukturen mit fragmentierten öffentlichen Einzelinformationen gegenüber. Genau daraus entsteht die erste Ebene des strukturellen Beweisnotstands: die monopolistische Verteilung der entscheidenden Erkenntnisgrundlagen.

Die vom Bundesverwaltungsgericht sowie vom Verwaltungsgericht Düsseldorf geforderte Gesamtbetrachtung des Programmauftrags über längere Zeiträume führt zu einem erheblichen strukturellen Beweisproblem.

Die Gerichte verlangen:

- eine langfristige Gesamtanalyse,
- eine systematische Auswertung des Gesamtprogramms,
- die Feststellung struktureller und regelmäßiger Defizite,
- sowie eine wissenschaftlich nachvollziehbare Untersuchung.

Die hierfür erforderlichen Daten befinden sich jedoch ausschließlich im Herrschaftsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Hierzu zählen insbesondere:

- vollständige Programmdaten,
- Sendeprotokolle,
- Metadaten,
- Redaktionsdaten,
- Archivbestände,
- Mediatheksinhalte,
- interne Qualitätskontrollen,
- Monitoring- und Evaluationssysteme,
- Soll-Ist-Kontrollen zur Meinungsvielfalt,
- sowie interne Dokumentationen zur Programmsteuerung.

Ohne Zugriff auf diese Daten ist eine wissenschaftlich belastbare Gesamtanalyse praktisch kaum möglich. Damit entsteht ein struktureller digitaler Beweisnotstand. Gerade deshalb hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 15.10.2025 (Az. 6 C 5.24) ausdrücklich eine sekundäre Darlegungs- und Mitwirkungspflicht der Rundfunkanstalten hervorgehoben. Der Kläger kann nicht verpflichtet werden, wissenschaftliche Langzeitnachweise zu führen, während sich sämtliche hierfür erforderlichen Primärdaten ausschließlich im Besitz der Beklagten befinden. Dies gilt umso mehr, als mögliche Löschungen, Überschreibungen oder Nichtarchivierungen relevanter Programmdaten eine erhebliche Beweisvereitelung darstellen könnten. Die gerichtliche Sachaufklärungspflicht (§ 86 VwGO) erfordert daher zwingend die Offenlegung und Sicherung der für eine Gesamtanalyse notwendigen Programmdaten.

Hinzu tritt ein weiterer, eigenständiger Aspekt, der die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Substantiierung zusätzlich objektiv erschwert: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterliegen gesetzlichen Depublizierungspflichten. Beiträge in Telemedienangeboten dürfen gemäß § 13 Abs. 5 Medienstaatsvertrag grundsätzlich nur befristet öffentlich verfügbar gehalten werden. Nachrichtensendungen, Magazine und zahlreiche politische Beiträge werden daher nach Tagen, Wochen oder Monaten aus den Mediatheken entfernt. Damit werden gerade diejenigen Inhalte, die zur nachträglichen wissenschaftlichen Analyse eines mehrjährigen Gesamtprogramms erforderlich wären, fortlaufend der öffentlichen Überprüfbarkeit entzogen. Der Kläger soll somit eine langfristige strukturelle Gesamtanalyse führen, obwohl die hierfür erforderlichen Inhalte gesetzlich depubliziert und die verbleibenden Daten organisatorisch abgeschirmt werden.

Die heutige Rundfunkordnung erzeugt zunehmend eine lediglich temporäre Öffentlichkeit. Inhalte prägen gesellschaftliche Meinungsbildung, legitimieren die Beitragserhebung und beeinflussen politische Diskurse, stehen jedoch aufgrund gesetzlicher Depublizierungspflichten häufig nur kurzfristig zur Verfügung. Damit entsteht ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Wirkung und nachträglicher Überprüfbarkeit. Gerade bei einem beitragsfinanzierten Grundversorgungssystem ist dies rechtsstaatlich problematisch.

Es entsteht damit ein strukturelles Rechtsschutzparadox: Die verfassungsrechtliche Überprüfbarkeit der Rundfunkbeitragspflicht wird formal eröffnet, praktisch jedoch von Anforderungen abhängig gemacht, deren Erfüllung dem Bürger weder tatsächlich noch rechtlich möglich ist. Einerseits verlangt die Rechtsprechung eine substantiierte mehrjährige

Analyse des Gesamtprogramms; andererseits befinden sich sämtliche hierfür relevanten Daten, Archive, Evaluierungen und Kontrollmechanismen ausschließlich im Herrschaftsbereich der Rundfunkanstalten, die jede Mitwirkung ausdrücklich verweigern. Gleichzeitig werden relevante Inhalte aufgrund gesetzlicher Depublizierungspflichten fortlaufend entfernt. Effektiver Rechtsschutz droht dadurch zu einer bloß theoretischen Möglichkeit zu werden.

Dass die Verwaltungsgerichte diesen Einwand inzwischen ausdrücklich behandeln, zeigt der Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 04.05.2026 – VG 11 K 3219/24. Dort verneint das Gericht ausdrücklich sowohl eine sekundäre Beweislast der Rundfunkanstalt als auch eine strukturelle Beweisnot des Beitragspflichtigen. Gerade diese ausdrückliche Verneinung macht deutlich, dass der digitale Beweisnotstand nicht mehr bloß ein theoretisches Argument ist, sondern zum zentralen Streitpunkt der verwaltungsgerichtlichen Anwendungspraxis geworden ist.

10.2 Notwendigkeit gerichtlicher Datensicherung

Die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Gesamtanalyse setzt auch aus diesem Grund voraus, dass relevante Programmdaten vollständig verfügbar bleiben.

Dies betrifft insbesondere:

- Archivmaterial,
- Sendedatenbanken,
- Metadaten,
- Mediatheksinhalte,
- Signaturprotokolle,
- Server-Logfiles,
- Zeitstempel,
- technische Verarbeitungsprotokolle,
- interne Auswertungsparameter,
- automatisierte Prüf- und Bewertungssysteme,
- algorithmische Zuordnungsstrukturen,
- Dokumentationsketten automatisierter Verarbeitungsvorgänge.
- interne Monitoringdaten,
- redaktionelle Bewertungsunterlagen,
- sowie sonstige digitale Dokumentationen.

Ohne eine frühzeitige Datensicherung besteht die konkrete Gefahr, dass beweisrelevante Informationen gelöscht, überschrieben oder faktisch unzugänglich werden. Die Sicherung dieser Daten ist deshalb nicht lediglich organisatorischer Natur, sondern notwendige Voraussetzung effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG.

10.3 Wissenschaftliche Analyse ohne Rohdaten praktisch unmöglich

Die praktische Tragweite dieses Problems wird besonders deutlich, wenn man die tatsächlichen Anforderungen wissenschaftlicher Langzeituntersuchungen betrachtet. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt ausdrücklich keine punktuelle Kritik einzelner Sendungen, sondern wissenschaftlich belastbare Aussagen über langfristige strukturelle Muster innerhalb des Gesamtangebots öffentlich-rechtlicher Programme.

Damit wird die Beweisführung auf eine empirische Ebene verlagert, die nur mit umfangreichen Datensätzen und systematischen Auswertungsmethoden erreichbar ist. Wer strukturelle Muster publizistischer Wirklichkeitsbeschreibung empirisch untersuchen möchte, benötigt große Mengen konsistenter und maschinenlesbarer Daten. Themen müssen über längere Zeiträume hinweg analysiert, Sprecheranteile ausgewertet, semantische Muster untersucht und Gewichtungsstrukturen nachvollzogen werden.

Es genügt gerade nicht, einzelne Sendungen wahrzunehmen oder subjektive Eindrücke zu schildern. Ohne vollständige Rohdaten wird eine solche Untersuchung praktisch außerordentlich erschwert. Der Bürger müsste Programme eigenständig archivieren, Inhalte manuell transkribieren, Metadaten rekonstruieren und große Mengen audiovisuellen Materials eigenständig strukturieren. Bereits der organisatorische, personelle und finanzielle Aufwand hierfür wäre enorm.

Hinzu kommt die schiere Größe des Untersuchungsgegenstandes. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk umfasst zahlreiche Fernsehsender, Radioprogramme, Onlineportale, Mediatheken und digitale Zusatzangebote. Die tägliche Inhaltsproduktion erreicht ein Volumen, das von einzelnen Bürgern oder kleineren Gruppen praktisch kaum vollständig überwacht und wissenschaftlich reproduzierbar ausgewertet werden kann. Selbst umfangreiche private Eigenarchive ersetzen dabei regelmäßig keine vollständigen institutionellen Datensätze. Gerade hierin liegt die reale Bedeutung monopolisierten Datenzugangs. Die informationshaltende Institution besitzt nicht nur mehr Daten. Sie besitzt eine grundsätzlich andere Qualität wissenschaftlicher Analysefähigkeit.

Dadurch entsteht eine paradoxe Lage. Je stärker Gerichte auf wissenschaftliche Belastbarkeit und empirische Präzision bestehen, desto notwendiger wird der Zugang zu professionellen Datengrundlagen. Gleichzeitig verbleiben genau diese Datengrundlagen innerhalb derjenigen Institution, deren Verhalten überprüft werden soll. Der Anspruch auf empirische Präzision führt dadurch faktisch zu einer Verstärkung institutioneller Informationsmacht.

10.4 Die strukturelle Überlegenheit datenhaltender Institutionen

Die daraus entstehende Überlegenheit ist nicht bloß organisatorischer Natur. Sie besitzt strukturellen Charakter. Institutionen wie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten verfügen über vollständige Programmdateien, interne Archivierungssysteme, technische Infrastruktur, Metadatenstrukturen, automatisierte Analysewerkzeuge und langfristige Speicherfähigkeit. Diese Ressourcen entstehen nicht zufällig, sondern sind integraler Bestandteil moderner digitaler Medienorganisation.

Der Bürger besitzt demgegenüber regelmäßig nur fragmentierte Außenperspektiven. Er sieht einzelne Inhalte, aber nicht die vollständigen institutionellen Zusammenhänge ihrer Produktion, Strukturierung und langfristigen Gewichtung. Dadurch entsteht eine neue Form rechtsstaatlicher Asymmetrie. Die informationshaltende Institution kontrolliert nicht nur ihre Kommunikation, sondern zugleich die Bedingungen ihrer eigenen Überprüfbarkeit. Gerade hierin liegt die eigentliche Machtwirkung moderner Datenherrschaft. Denn wer bestimmt, welche Daten verfügbar sind, welche Archive zugänglich bleiben und welche Strukturinformationen offengelegt werden, beeinflusst zugleich die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle selbst.

Informationsmacht beginnt unter digitalen Bedingungen zunehmend unmittelbar in Verfahrensmacht umzuschlagen. Wer über die relevanten Datensätze verfügt, beeinflusst

nicht nur die tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten, sondern faktisch auch die Bedingungen gerichtlicher Nachweisführung selbst. Die entscheidenden Tatsachen existieren technisch und sind grundsätzlich auswertbar. Sie bleiben jedoch praktisch außerhalb des Zugriffs derjenigen, die ihre Rechte geltend machen wollen. Genau hierin unterscheidet sich der digitale Beweisnotstand von klassischen Beweisschwierigkeiten vergangener Jahrzehnte. Das Problem besteht nicht im Fehlen von Informationen. Das Problem besteht in ihrer asymmetrischen institutionellen Verteilung.

10.5 Die Entleerung effektiven Rechtsschutzes

Diese Entwicklung besitzt erhebliche verfassungsrechtliche Bedeutung. Effektiver Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG setzt nicht nur formale Zugangsmöglichkeiten zu Gerichten voraus. Er setzt auch voraus, dass rechtlich erhebliche Einwendungen unter realistischen Bedingungen tatsächlich überprüfbar bleiben.

Genau hierin liegt die eigentliche Problematik der gegenwärtigen Situation. Das Bundesverwaltungsgericht erkennt programmbezogene Einwendungen grundsätzlich an, verlangt hierfür aber wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen. Gleichzeitig bleiben die hierfür erforderlichen Daten weitgehend innerhalb der institutionellen Sphäre der Rundfunkanstalten konzentriert.

Der Bürger erhält damit zwar formal einen neuen Rechtsweg, verliert jedoch faktisch die Möglichkeit, die geforderten Nachweise realistisch zu erbringen. Diese Situation wird zusätzlich dadurch verschärft, dass Beweisanträge mitunter als Ausforschung zurückgewiesen werden oder Gerichte eine weitgehende Vor-Substantiierung verlangen, bevor überhaupt eine vertiefte Aufklärung erfolgt.

Genau hierin zeigt sich der zentrale Zirkelschluss der gegenwärtigen Lage. Der Bürger erhält die notwendige Beweiserhebung nicht, weil sein Vortrag noch nicht hinreichend substantiiert sei. Gleichzeitig kann er den geforderten Vortrag ohne Zugang zu den notwendigen Daten praktisch kaum ausreichend substantiieren.

Der Rechtsweg beginnt dadurch, sich selbst zu blockieren. Gerade hierin liegt die Gefahr einer schleichenden Entleerung effektiven Rechtsschutzes. Der Rechtsweg bleibt formal bestehen, seine praktische Nutzbarkeit wird jedoch durch strukturelle Informationsasymmetrien erheblich eingeschränkt.

Ein Rechtsschutzsystem, das hohe empirische Anforderungen stellt, gleichzeitig aber den Zugang zu den empirischen Grundlagen faktisch verschließt, gerät in eine strukturelle Schieflage.

10.6 Der digitale Beweisnotstand als moderne Rechtsstaatsfrage

Der hier beschriebene Beweisnotstand ist letztlich Ausdruck einer wesentlich größeren Entwicklung. Die Digitalisierung verändert nicht nur Kommunikation und Verwaltung, sondern die tatsächlichen Bedingungen gesellschaftlicher Kontrollfähigkeit selbst.

Historisch beruhte der Rechtsstaat auf der Vorstellung, dass entscheidungserhebliche Tatsachen grundsätzlich sichtbar, rekonstruierbar und gerichtlich überprüfbar bleiben. Die digitale Transformation verschiebt diese Voraussetzungen zunehmend in institutionelle Datenräume und technische Systeme. Dadurch entsteht eine neue Form rechtsstaatlicher

Herausforderung. Der Bürger steht datenbasierten Institutionen gegenüber, die nicht nur Entscheidungen treffen, sondern zugleich die tatsächlichen Grundlagen ihrer eigenen Überprüfbarkeit kontrollieren.

Diese Problematik beschränkt sich nicht auf das Rundfunkrecht. Überall dort, wo staatliche oder staatsnahe Institutionen mit großen digitalen Datensystemen arbeiten, entstehen vergleichbare Informationsgefälle. Die informationshaltende Seite besitzt vollständige Erkenntnismöglichkeiten, während die betroffene Seite nur eingeschränkten Zugang erhält. Wird gleichzeitig hohe empirische Präzision verlangt, droht die tatsächliche Verteidigungsfähigkeit des Bürgers schrittweise zu erodieren.

Gerade deshalb gewinnt die Frage der sekundären Darlegungslast im digitalen Zeitalter neue Bedeutung. Das Prozessrecht kennt seit langem Konstellationen, in denen die informationsnähere Partei gesteigerte Mitwirkungspflichten trifft. Wer allein über entscheidende Tatsachen verfügt, kann sich nicht beliebig auf die Darlegungsschwäche der Gegenseite berufen. Dieser Gedanke gewinnt unter Bedingungen datenbasierter Machtstrukturen erheblich an Gewicht.

Denn die Digitalisierung verstärkt nicht nur die Leistungsfähigkeit institutioneller Akteure. Sie verstärkt zugleich deren Kontrolle über die tatsächlichen Grundlagen gerichtlicher Erkenntnisgewinnung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird dadurch zum exemplarischen Anwendungsfall einer allgemeinen Entwicklung des digitalen Staates. Die eigentliche Frage lautet deshalb nicht mehr allein, ob einzelne Entscheidungen rechtmäßig sind. Die tiefere Frage lautet zunehmend, ob Bürger unter Bedingungen daten- und informationsgestützter Macht überhaupt noch realistisch in der Lage bleiben, institutionelle Strukturen wirksam zu kontrollieren. Genau hierin liegt die moderne Rechtsstaatsfrage des digitalen Zeitalters.

Teil IV Verfassungsrechtliche Grundlagen

11. Art. 19 Abs. 4 GG und effektiver Rechtsschutz

11.1 Der Anspruch auf praktisch wirksamen Rechtsschutz

Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gehört zu den zentralen Garantien des deutschen Rechtsstaates. Die Vorschrift gewährleistet nicht lediglich den formalen Zugang zu Gerichten, sondern den Anspruch auf tatsächlich wirksamen Rechtsschutz gegen Akte öffentlicher Gewalt. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass Rechtsschutz nicht bloß theoretischer Natur sein darf. Der Bürger soll staatliches oder staatsnahes Handeln real überprüfen und wirksam angreifen können.

Gerade hierin liegt die besondere Bedeutung der Norm. Der Rechtsstaat legitimiert staatliche Macht nicht allein durch demokratische Verfahren, sondern auch durch die Möglichkeit unabhängiger gerichtlicher Kontrolle. Diese Kontrolle darf nicht auf symbolische Rechtswege reduziert werden. Sie muss praktisch erreichbar und tatsächlich funktionsfähig bleiben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in unterschiedlichen Zusammenhängen hervorgehoben, dass Gerichte die Durchsetzung von Rechten nicht durch übersteigerte formale Anforderungen praktisch vereiteln dürfen. Art. 19 Abs. 4 GG schützt deshalb nicht nur vor dem ausdrücklichen Ausschluss gerichtlicher Kontrolle. Die Norm schützt ebenso vor Verfahrensstrukturen, in denen Rechtsschutz zwar formal eröffnet wird, unter realen Bedingungen aber faktisch leerläuft.

Gerade dieser Unterschied zwischen theoretischer und tatsächlicher Rechtsschutzmöglichkeit ist für das vorliegende Vorgutachten entscheidend. Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes besitzt deshalb nicht lediglich prozessuale Bedeutung. Sie gehört zum materiellen Kern rechtsstaatlicher Freiheit. Wo gerichtliche Kontrolle zwar formal existiert, ihre tatsächliche Wirksamkeit jedoch strukturell entleert wird, beginnt sich die Substanz rechtsstaatlicher Ordnung selbst zu verändern.

11.2 Der Unterschied zwischen theoretischem und realem Rechtsschutz

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterscheidet seit langem zwischen bloß theoretischen und praktisch wirksamen Rechtsschutzmöglichkeiten. Ein Rechtsweg genügt den Anforderungen des Grundgesetzes nicht bereits deshalb, weil er formal eröffnet ist. Entscheidend ist vielmehr, ob der Bürger seine Rechte unter realistischen Bedingungen tatsächlich geltend machen kann.

Gerade dieser Unterschied gewinnt unter digitalen Bedingungen erhebliche Bedeutung. Der Bürger kann heute vielfach weiterhin Klage erheben, Anträge stellen und gerichtliche Verfahren betreiben. Gleichzeitig entstehen jedoch zunehmend Situationen, in denen die tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen gerichtlicher Kontrolle außerhalb seiner praktischen Zugriffsmöglichkeiten liegen. Der Rechtsweg bleibt formal offen, während die reale Möglichkeit substantiierter Kontrolle schrittweise schwindet. Genau hierin liegt die eigentliche Problematik des digitalen Beweisnotstands.

Die Gefahr besteht nicht primär darin, dass Gerichte ausdrücklich jede Kontrolle verweigern würden. Die Gefahr besteht vielmehr darin, dass die Voraussetzungen erfolgreicher Kontrolle faktisch unerreichbar werden.

Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 wurde der Rechtsweg für programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag grundsätzlich geöffnet. Bürger können sich nicht mehr pauschal entgegenhalten lassen, Fragen der tatsächlichen Programmwirklichkeit seien vollständig irrelevant. Gleichzeitig verlangt das Gericht jedoch einen außerordentlich hohen Grad empirischer Substantiierung. Gefordert wird eine langfristige, wissenschaftlich nachvollziehbare Analyse des Gesamtangebots sämtlicher beitragsfinanzierter Rundfunkanstalten.

Die neuere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verdeutlicht diesen Unterschied zwischen theoretischem und praktischem Rechtsschutz. Während VG Berlin, Urteil vom 29.04.2026 – VG 27 K 6/25, und VG Potsdam, Gerichtsbescheid vom 04.05.2026 – VG 11 K 3219/24, programmbezogene Einwendungen nicht mehr vollständig als irrelevant behandeln, knüpfen sie die Auslösung gerichtlicher Sachaufklärung an eine Vor-Substantiierung, die regelmäßig ein wissenschaftliches Anforderungen genügendes Gesamtgutachten voraussetzt. Gerade dadurch entsteht die Gefahr, dass der Rechtsweg zwar formal eröffnet bleibt, seine praktische Nutzbarkeit aber an nicht erfüllbaren Erkenntnisvoraussetzungen scheitert.

Gerade hierin entsteht die verfassungsrechtliche Spannung. Denn effektiver Rechtsschutz hängt nicht allein davon ab, dass Gerichte theoretisch zuständig sind. Er hängt ebenso davon ab, ob Bürger realistisch in der Lage bleiben, die vom Gericht verlangten Tatsachen überhaupt darzulegen. Wenn die gerichtlichen Anforderungen die tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten der Klägerseite strukturell übersteigen, entsteht die Gefahr einer faktischen Rechtsschutzentleerung. Der Unterschied zwischen theoretischem und realem Rechtsschutz wird dadurch zur zentralen rechtsstaatlichen Frage des digitalen Zeitalters.

11.3 Die Grenzen bloß formaler Rechtswege

Ein rein formaler Rechtsweg genügt den Anforderungen effektiven Rechtsschutzes nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt hervorgehoben, dass Gerichte tatsächliche Kontrollmöglichkeiten gewährleisten müssen und sich nicht auf symbolische Verfahrensstrukturen zurückziehen dürfen.

Gerade hierin liegt die verfassungsrechtliche Problematik der gegenwärtigen Entwicklung. Wenn Gerichte hohe empirische Anforderungen formulieren, gleichzeitig aber keine realistischen Wege eröffnen, diese Anforderungen praktisch zu erfüllen, entsteht eine strukturelle Entkopplung zwischen Rechtsposition und Rechtsdurchsetzung. Der Bürger erhält einen Anspruch, aber keine realistische Möglichkeit seiner tatsächlichen Verwirklichung.

Ein solcher Zustand gefährdet die praktische Wirksamkeit des Art. 19 Abs. 4 GG. Denn effektiver Rechtsschutz bedeutet nicht nur, dass ein Gericht theoretisch zuständig ist. Effektiver Rechtsschutz bedeutet, dass rechtlich erhebliche Einwendungen unter tatsächlichen Bedingungen überprüfbar bleiben. Wo strukturelle Informationsasymmetrien diese Überprüfbarkeit praktisch verhindern, droht eine schleichende Aushöhlung rechtsstaatlicher Kontrolle.

Gerade deshalb reicht es unter digitalen Bedingungen nicht mehr aus, allein auf formale Verfahrensrechte zu verweisen. Die zentrale rechtsstaatliche Gefahr besteht vielmehr darin,

dass sich der Rechtsschutz in eine rein theoretische Konstruktion verwandelt. Bürger dürfen dann zwar formal klagen, besitzen aber keine realistische Möglichkeit mehr, die geforderten Tatsachen nachzuweisen. Genau vor einer solchen Entwicklung schützt Art. 19 Abs. 4 GG.

11.4 Datenzugangspflichten bei komplexen Massendatenanalysen

Die dargestellte Informationsasymmetrie entspricht strukturell Konstellationen, die auch in anderen hochkomplexen datenbezogenen Verfahren bereits höchststrichterlich behandelt worden sind. Besonders aufschlussreich ist insoweit der Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 28.01.2020 – KZR 24/17.

Der BGH hat dort hervorgehoben, dass in komplexen ökonomischen oder technischen Verfahren eine Verpflichtung zur Bereitstellung relevanter Datensätze entstehen kann, wenn diese für die Erstellung sachverständiger Gutachten unverzichtbar sind. Maßgeblich war dabei insbesondere die Erwägung, dass eine sachgerechte gerichtliche Prüfung ohne Zugriff auf die zugrunde liegenden Massendaten praktisch nicht möglich wäre.

Die dort entwickelten Grundgedanken weisen erhebliche Parallelen zur vorliegenden Problematik auf. Auch hier geht es um hochkomplexe, großvolumige Datenstrukturen, deren wissenschaftliche Auswertung ohne digitalen Zugang zu Rohdaten, Metadaten und systematischen Programmbeständen praktisch ausgeschlossen erscheint.

Besonders bedeutsam ist hierbei, dass die Rundfunkanstalten selbst regelmäßig darauf verweisen, eine vollständige manuelle Sichtung des Gesamtprogramms sei tatsächlich kaum leistbar. Gerade diese Argumentation bestätigt jedoch die Notwendigkeit automatisierter wissenschaftlicher Analyseverfahren. Solche Verfahren setzen wiederum zwingend strukturierte digitale Datensätze voraus.

Der Kläger kann die vom Gericht geforderte substantiierte Programmanalyse daher nicht allein durch vereinzelte Mitschnitte oder punktuelle Programmausschnitte erbringen. Erforderlich wären vielmehr systematische Langzeitdaten über Themengewichtungen, Gästeverteilungen, politische Zuordnungen, Redeanteile, Framingstrukturen, Wiederholungsmuster sowie zeitliche Entwicklungslinien des Gesamtprogramms. Über diese Daten verfügt allein die Beklagte.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, die vom BGH entwickelten Grundsätze datenbezogener Mitwirkungspflichten jedenfalls als allgemeinen prozessualen Rechtsgedanken heranzuziehen. Je komplexer die verlangte Analyse und je exklusiver die Datenherrschaft einer Partei ausgestaltet ist, desto stärker verdichtet sich ihre Verpflichtung, die für eine gerichtliche Überprüfung erforderlichen Datengrundlagen zugänglich zu machen.

Diese Einordnung wird durch die kartellrechtliche Rechtsprechung zu komplexen Massendatenanalysen bestätigt. In den Schienenkartell- und Lkw-Kartellverfahren haben Gerichte computergestützte, ökonometrische und statistische Auswertungen großer Datenbestände als zulässiges und teilweise notwendiges Mittel der Sachverhaltsaufklärung anerkannt. Der Bundesgerichtshof hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass datenintensive Massenverfahren regelmäßig nicht durch händische Einzelbetrachtung, sondern nur durch strukturierte, methodisch nachvollziehbare Datenmodelle sachgerecht bewältigt werden können (BGH, Urteil vom 11.12.2018 – KZR 26/17; BGH, Beschluss vom 28.01.2020 – KZR 24/17). Übertragen auf die Programmanalyse bedeutet dies: Wenn die Rechtsprechung eine langfristige empirische Untersuchung des Gesamtprogramms verlangt,

darf sie moderne computergestützte Auswertungsmethoden nicht als bloße Hilfskonstruktion behandeln, sondern muss sie als sachgerechtes Mittel gerichtlicher Wahrheitsfindung einordnen.

11.5 Effektiver Rechtsschutz im digitalen Staat

Die Digitalisierung verändert die tatsächlichen Voraussetzungen rechtsstaatlicher Kontrolle fundamental. Staatliche und staatsnahe Institutionen verfügen zunehmend über umfangreiche Datenräume, algorithmische Systeme und technische Analysekapazitäten. Gleichzeitig verlagern sich entscheidungserhebliche Tatsachen immer stärker in komplexe Informationsstrukturen. Dadurch verändert sich auch die Bedeutung effektiven Rechtsschutzes.

Der klassische Rechtsstaat ging historisch davon aus, dass relevante Tatsachen grundsätzlich sichtbar, dokumentierbar und nachvollziehbar bleiben. Der digitale Staat erzeugt dagegen neue Formen institutioneller Informationsmacht. Wer die Daten kontrolliert, kontrolliert zunehmend auch die Voraussetzungen ihrer gerichtlichen Überprüfbarkeit.

Gerade deshalb muss Art. 19 Abs. 4 GG unter digitalen Bedingungen fortentwickelt verstanden werden. Effektiver Rechtsschutz bedeutet im digitalen Zeitalter zunehmend auch effektive Erkenntnismöglichkeit. Der Bürger muss nicht nur abstrakt klagen dürfen. Er muss unter den tatsächlichen Bedingungen moderner Daten- und Informationsstrukturen überhaupt in die Lage versetzt werden, seinen Vortrag sinnvoll aufzubauen und entscheidungserhebliche Tatsachen realistisch nachvollziehen zu können.

Effektiver Rechtsschutz verlangt deshalb heute nicht nur Zugang zu Gerichten, sondern zunehmend auch praktische Kontrollfähigkeit gegenüber datenbasierten Machtstrukturen, realistische Möglichkeiten technischer Gegenprüfung sowie wirksame gerichtliche Sachaufklärung trotz institutioneller Informationsasymmetrien.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zeigt diese Entwicklung exemplarisch. Das Bundesverwaltungsgericht eröffnet programmbezogene Einwendungen, verlangt hierfür jedoch wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen. Die hierfür erforderlichen Daten liegen weitgehend innerhalb der institutionellen Sphäre der Rundfunkanstalten selbst.

Der Rechtsweg wird dadurch strukturell asymmetrisch. Die informationshaltende Institution verfügt über vollständige Programmdaten, interne Archivsysteme und technische Auswertungsmöglichkeiten. Der Bürger soll gleichzeitig wissenschaftlich belastbare Aussagen über dieselben Programme treffen, ohne Zugriff auf die zugrunde liegenden Rohdaten zu erhalten. Gerade dadurch wird sichtbar, dass die eigentliche Herausforderung des digitalen Rechtsstaates nicht allein in neuer Technologie liegt, sondern in der Sicherung praktischer Kontrollfähigkeit gegenüber datenhaltenden Institutionen.

11.6 Die verfassungsrechtliche Pflicht praktischer Prüfbarkeit

Aus Art. 19 Abs. 4 GG folgt deshalb letztlich eine verfassungsrechtliche Pflicht praktischer Prüfbarkeit. Der Staat darf Rechtsschutz nicht in eine rein theoretische Konstruktion verwandeln. Wenn entscheidungserhebliche Tatsachen ausschließlich innerhalb institutioneller Datenräume liegen, müssen Gerichte Wege eröffnen, diese Strukturen tatsächlich überprüfbar zu machen. Andernfalls entsteht ein Zustand, in dem Macht zwar

formal kontrollierbar erscheint, sich faktisch aber zunehmend der wirksamen Überprüfung entzieht.

Art. 19 Abs. 4 GG verlangt dabei keine schrankenlose Offenlegung sämtlicher interner Datenbestände. Die Norm verlangt jedoch, dass Gerichte die tatsächlichen Voraussetzungen effektiver Rechtswahrnehmung ernsthaft berücksichtigen. Wo erhebliche Informationsasymmetrien bestehen, dürfen Gerichte sich nicht allein auf formale Darlegungslasten zurückziehen.

Diese verfassungsrechtliche Problematik spiegelt sich inzwischen auch zunehmend in der höchstrichterlichen Zivilrechtsprechung wider. Der Bundesgerichtshof hat mit Urteil vom 09.03.2026 – VI ZR 335/24 – hervorgehoben, dass gesteigerte Offenlegungs- und Darlegungspflichten bestehen können, wenn entscheidungserhebliche Informationen ausschließlich innerhalb der Sphäre einer Partei liegen und der anderen Partei praktisch nicht zugänglich sind.

Gerade unter Bedingungen digitaler Informationsasymmetrie gewinnt dieser Gedanke erhebliche Bedeutung. Denn effektiver Rechtsschutz darf nicht daran scheitern, dass die informationshaltende Institution alleinigen Zugriff auf die tatsächlichen Grundlagen gerichtlicher Nachweisführung besitzt.

Wo entscheidungserhebliche Daten, Protokolle, Metadaten oder technische Systeminformationen ausschließlich innerhalb institutioneller Datensysteme vorhanden sind, verdichtet sich nicht nur die Mitwirkungs- und Offenlegungslast der datenhaltenden Seite. Zugleich gewinnt auch die gerichtliche Aufklärungspflicht besondere Bedeutung.

Dies gilt umso mehr im Zeitalter digitaler Datenherrschaft. Informationen liegen heute nicht mehr verteilt und schwer zugänglich vor, sondern konzentriert innerhalb komplexer institutioneller Systeme. Wer Zugriff auf diese Systeme besitzt, kontrolliert häufig zugleich die tatsächlichen Bedingungen gerichtlicher Nachweisführung.

Genau deshalb muss Art. 19 Abs. 4 GG heute auch als Schutz gegen strukturelle digitale Informationsasymmetrie verstanden werden. Der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz umfasst deshalb zunehmend auch den Anspruch auf realistische Verteidigungsmöglichkeiten unter digitalen Bedingungen. Gerade darin liegt die eigentliche verfassungsrechtliche Bedeutung des vorliegenden Vorgutachtens.

Es geht nicht darum, Gerichte zu einer bestimmten inhaltlichen Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verpflichten. Es geht vielmehr um die vorgelagerte Frage, ob ein eröffneter Rechtsweg praktisch funktionsfähig bleibt, wenn die tatsächlichen Grundlagen der Beweisführung institutionell monopolisiert sind. Effektiver Rechtsschutz verlangt deshalb unter digitalen Bedingungen nicht nur formale Beteiligungsrechte, sondern reale Kontrollfähigkeit gegenüber informationsgestützter Macht.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird dadurch zum exemplarischen Testfall einer wesentlich größeren Entwicklung. Denn die eigentliche Gefahr moderner Technologien besteht nicht notwendigerweise in offenem Machtmissbrauch. Die größere Gefahr besteht vielmehr darin, dass die tatsächlichen Voraussetzungen rechtsstaatlicher Kontrolle schrittweise außerhalb der praktischen Reichweite des Bürgers geraten. Genau an dieser Stelle entscheidet sich die praktische Zukunft effektiven Rechtsschutzes im digitalen Staat.

11.7 Der Unterschied zwischen theoretischem und praktischem Rechtsschutz

Der Rechtsstaat garantiert dem Bürger nicht lediglich abstrakte Rechte. Er garantiert ihm die Möglichkeit, diese Rechte tatsächlich wirksam geltend zu machen. Genau hierin liegt der entscheidende Unterschied zwischen theoretischem und praktischem Rechtsschutz.

Ein Rechtsschutzsystem kann auf dem Papier vollständig erscheinen und dennoch praktisch versagen. Der Bürger mag formal klagen dürfen, Anträge stellen können und Zugang zu Gerichten besitzen. Wenn jedoch die tatsächlichen Voraussetzungen erfolgreicher Rechtswahrnehmung strukturell fehlen, verliert der Rechtsweg seine reale Funktion. Der Rechtsschutz bleibt dann theoretisch existent, praktisch aber weitgehend entwertet.

Gerade diese Gefahr entsteht unter den Bedingungen digitaler Informationsasymmetrie. Mit Urteil vom 15.10.2025 – BVerwG 6 C 5.24 – hat das Bundesverwaltungsgericht programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag grundsätzlich eröffnet. Klägern kann damit jedenfalls nicht mehr pauschal entgegengehalten werden, Fragen der Programmwirklichkeit seien vollständig irrelevant. Gleichzeitig verlangt das Gericht jedoch eine wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchung des Gesamtangebots öffentlich-rechtlicher Programme.

Formal betrachtet existiert damit ein Rechtsweg. Praktisch stellt sich jedoch die Frage, ob normale Bürger überhaupt realistisch in der Lage sind, die hierfür erforderlichen Nachweise zu führen. Genau hierin liegt der Unterschied zwischen theoretischem und praktischem Rechtsschutz.

Theoretischer Rechtsschutz bedeutet, dass ein Anspruch rechtlich geltend gemacht werden kann. Praktischer Rechtsschutz bedeutet dagegen, dass dieser Anspruch unter realen Bedingungen tatsächlich wirksam verfolgt werden kann. Dieser Unterschied gewinnt im digitalen Zeitalter grundlegende Bedeutung.

Denn moderne Machtstrukturen beruhen zunehmend auf Informations- und Datenkontrolle. Die informationshaltende Institution verfügt über vollständige Datensätze, technische Auswertungswerkzeuge, Archivsysteme und organisatorische Infrastruktur. Der Bürger besitzt diese Mittel regelmäßig nicht. Wird unter solchen Bedingungen dennoch uneingeschränkt an hohen empirischen Darlegungslasten festgehalten, entsteht eine strukturelle Entwertung des Rechtsschutzes.

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass Art. 19 Abs. 4 GG effektiven Rechtsschutz garantiert. Effektivität bedeutet gerade nicht bloße symbolische Zugänglichkeit. Verfahrensanforderungen dürfen nicht dazu führen, dass gerichtliche Kontrolle praktisch leerläuft. So hebt das Bundesverfassungsgericht etwa im Beschluss vom 08.12.2009 – 1 BvR 2733/06 – hervor, dass Gerichte den Zugang zu wirksamem Rechtsschutz nicht durch übermäßige formale Anforderungen unzumutbar erschweren dürfen.

Genau diese Problematik stellt sich hier. Der Bürger darf theoretisch Programmrügen erheben. Gleichzeitig fehlen ihm regelmäßig die tatsächlichen Grundlagen, um die vom Bundesverwaltungsgericht verlangte empirische Tiefenanalyse eigenständig leisten zu können. Die relevanten Programmdaten liegen weitgehend innerhalb der Rundfunkanstalten selbst. Der Bürger verfügt weder über vollständige Rohdaten noch über institutionelle Analysekapazitäten. Der eröffnete Rechtsweg beginnt dadurch, seine praktische Nutzbarkeit zu verlieren.

Besonders deutlich zeigt sich dies am Umfang des geforderten Untersuchungsgegenstandes. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt keine Betrachtung einzelner Sendungen, sondern eine langfristige Analyse des Gesamtangebots sämtlicher öffentlich-rechtlicher Programme. Eine solche Untersuchung setzt typischerweise professionelle Datensysteme, archivierte Vollbestände, strukturierte Metadaten und wissenschaftlich auswertbare Rohdaten voraus. Genau diese Voraussetzungen besitzt jedoch im Wesentlichen allein die datenhaltende Institution selbst.

Der Bürger gerät dadurch in eine paradoxe Lage. Je stärker der Rechtsweg formal geöffnet wird, desto deutlicher tritt zugleich seine praktische Unerreichbarkeit hervor. Der Rechtsschutz existiert, aber seine tatsächliche Nutzbarkeit wird an Voraussetzungen geknüpft, die ohne institutionelle Mitwirkung kaum erfüllbar erscheinen. Gerade hierin liegt die moderne Gefahr digitaler Machtasymmetrie.

Die Entwertung des Rechtsschutzes erfolgt heute häufig nicht mehr offen durch ausdrückliche Rechtsverweigerung oder den formalen Ausschluss gerichtlicher Kontrolle. Sie erfolgt subtiler: durch hohe empirische Anforderungen bei gleichzeitig monopolisiertem Datenzugang. Der Rechtsweg bleibt formal bestehen, verliert aber schrittweise seine tatsächliche Durchsetzbarkeit.

Dadurch entsteht eine strukturelle Verschiebung rechtsstaatlicher Machtverhältnisse. Die informationshaltende Institution kontrolliert nicht nur ihre Kommunikation oder ihre Datenbestände. Sie kontrolliert faktisch zugleich die Bedingungen ihrer eigenen gerichtlichen Überprüfbarkeit.

Gerade deshalb genügt im digitalen Rechtsstaat ein rein formales Verständnis von Rechtsschutz nicht mehr. Der Bürger muss unter den tatsächlichen Bedingungen moderner Informationssysteme überhaupt noch in die Lage versetzt werden, seine Rechte sinnvoll wahrnehmen zu können. Andernfalls entsteht ein Zustand, in dem nicht mehr das Recht über die Reichweite gerichtlicher Kontrolle entscheidet, sondern der Zugang zu Daten.

Genau hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Herausforderung des digitalen Zeitalters. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird dadurch zum exemplarischen Fall einer wesentlich größeren Entwicklung. Die Problematik betrifft nicht nur das Medienrecht. Sie betrifft die grundsätzliche Frage, ob der Bürger gegenüber daten- und informationsmächtigen Institutionen praktisch kontrollfähig bleibt oder ob gerichtliche Kontrolle schrittweise auf symbolische Rechtswege reduziert wird.

Effektiver Rechtsschutz bedeutet deshalb heute nicht mehr allein Zugang zu Gerichten, sondern zunehmend auch praktische Erkenntnisfähigkeit unter Bedingungen digitaler Informationsherrschaft. Nur wenn diese praktische Kontrollfähigkeit erhalten bleibt, kann der Rechtsstaat seine freiheitssichernde Funktion auch im digitalen Zeitalter bewahren.

12. Die Amtsermittlungspflicht im digitalen Zeitalter

12.1 § 86 VwGO als rechtsstaatliche Aufklärungspflicht

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist traditionell vom Grundsatz der Amtsermittlung geprägt. Nach § 86 Abs. 1 VwGO erforscht das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen. Anders als im klassischen Zivilprozess soll die gerichtliche Wahrheitsfindung nicht allein von den Möglichkeiten, Ressourcen und Erkenntnisfähigkeiten der Beteiligten abhängen. Gerade dort, wo erhebliche Informationsasymmetrien bestehen oder öffentliche Gewalt betroffen ist, trägt das Gericht eine eigenständige Verantwortung für die tatsächliche Aufklärung entscheidungserheblicher Umstände.

Gerade hierin liegt die besondere rechtsstaatliche Schutzfunktion der Amtsermittlungspflicht. Der Bürger steht staatlichen oder staatsnahen Institutionen häufig strukturell unterlegen gegenüber. Verwaltung und öffentliche Einrichtungen verfügen typischerweise über größere Informationsbestände, institutionelles Fachwissen und organisatorische Ressourcen. Die Amtsermittlungspflicht soll verhindern, dass diese strukturelle Ungleichheit automatisch zu einer faktischen Entwertung gerichtlicher Kontrolle führt.

Historisch bezog sich diese Pflicht vor allem auf klassischen Verwaltungsakten, Zeugenaussagen oder offen dokumentierbare Tatsachen. Der klassische Rechtsstaat ging davon aus, dass entscheidungserhebliche Informationen grundsätzlich sichtbar, personell zurechenbar und mit überschaubarem Aufwand rekonstruierbar bleiben. Die Digitalisierung verändert diese Voraussetzungen jedoch grundlegend.

Relevante Tatsachen liegen heute vielfach nicht mehr offen sichtbar vor. Sie befinden sich in Datenbanken, Archivsystemen, algorithmischen Strukturen und digitalen Informationsräumen. Genau dadurch gewinnt die Amtsermittlungspflicht im digitalen Zeitalter neue Bedeutung.

12.2 Grenzen richterlicher Passivität

Unter digitalen Bedingungen reicht eine rein zurückhaltende oder formal verstandene Amtsermittlung zunehmend nicht mehr aus. Die entscheidenden Informationen liegen heute häufig innerhalb komplexer institutioneller Datenräume, technischer Systeme und algorithmisch organisierter Informationsstrukturen. Der Bürger besitzt auf diese Strukturen regelmäßig keinen vollständigen Zugriff.

Gerade deshalb stößt richterliche Passivität zunehmend an rechtsstaatliche Grenzen. Wenn Gerichte sich darauf beschränken, hohe Anforderungen an die Darlegung des Bürgers zu formulieren, ohne zugleich die tatsächlichen Bedingungen seiner Erkenntnismöglichkeiten ernsthaft zu berücksichtigen, entsteht ein strukturelles Ungleichgewicht. Der Bürger soll komplexe institutionelle Zusammenhänge substantiieren, obwohl sich die hierfür notwendigen Daten außerhalb seiner praktischen Zugriffsmöglichkeiten befinden.

Die klassische Vorstellung, jede Partei müsse sämtliche entscheidungserheblichen Tatsachen grundsätzlich selbst vollständig beschaffen und vortragen können, gerät dadurch unter digitalen Bedingungen zunehmend an ihre Grenzen. Denn moderne Informationsasymmetrien unterscheiden sich qualitativ von traditionellen Erkenntnisproblemen. Der Bürger verfügt

nicht lediglich über weniger Informationen. Er steht vielmehr Institutionen gegenüber, die die tatsächlichen Grundlagen ihrer eigenen Überprüfbarkeit selbst kontrollieren.

Genau hierin liegt die eigentliche Problematik der gegenwärtigen Entwicklung. Gerichte dürfen sich nicht auf die bloße Feststellung fehlender Substantiierung zurückziehen, wenn gerade die Voraussetzungen substantiierter Darlegung institutionell monopolisiert sind. Ein Gericht darf einen Rechtsweg nicht dadurch praktisch entwerten, dass es die tatsächlichen Voraussetzungen seiner Nutzung vollständig auf die informationsschwächere Seite verlagert.

12.3 Die digitale Realität moderner Sachverhaltsaufklärung

Die technische Entwicklung hat die Möglichkeiten gerichtlicher Sachverhaltsaufklärung heute grundlegend verändert. Große Datenmengen können automatisiert strukturiert, durchsucht und analysiert werden. Sprachmodelle ermöglichen die Transkription umfangreicher audiovisueller Inhalte. Themencluster, Sprecherverteilungen, semantische Muster und langfristige Gewichtungstrukturen lassen sich technisch auswerten.

Gerade deshalb erscheint die Annahme, komplexe Programmstrukturen seien grundsätzlich nicht überprüfbar, zunehmend überholt. Die technische Realität moderner Informationsverarbeitung hat sich erheblich verändert. Was früher praktisch kaum leistbar erschien, kann heute unter Einsatz moderner Analyseverfahren grundsätzlich wissenschaftlich untersucht werden. Dies bedeutet nicht, dass jede gewünschte Untersuchung automatisch einfach oder kostengünstig wäre. Es bedeutet jedoch, dass pauschale Verweise auf angebliche praktische Unmöglichkeit gerichtlicher Aufklärung zunehmend an Überzeugungskraft verlieren.

Besonders bedeutsam ist dabei, dass große digitale Datensysteme heute kein Ausnahmefall mehr sind. Die Existenz umfangreicher Datenbestände ist vielmehr der Normalzustand moderner Verwaltung, Medienproduktion und institutioneller Kommunikation. Staatliche und staatsnahe Institutionen arbeiten längst selbstverständlich mit komplexen digitalen Informationssystemen. Es wäre deshalb widersprüchlich, wenn die gerichtliche Kontrolle weiterhin überwiegend innerhalb eines analogen Verständnisses von Sachverhaltsermittlung verharren würde. Während institutionelle Machtstrukturen technisch immer leistungsfähiger werden, droht die gerichtliche Aufklärungspraxis teilweise hinter die tatsächlichen Informationsstrukturen moderner Macht zurückzufallen.

12.4 Die Pflicht zur Nutzung verfügbarer Erkenntnismittel

Aus der Amtsermittlungspflicht folgt deshalb unter digitalen Bedingungen zunehmend auch die Verpflichtung, verfügbare technische Erkenntnismittel ernsthaft in Betracht zu ziehen. Dies bedeutet nicht, dass Gerichte selbst zu technischen Analysezentren werden müssten. Die Amtsermittlungspflicht verlangt jedoch, dass Gerichte die Existenz relevanter Datenstrukturen nicht ignorieren dürfen, wenn gerade diese Daten für die effektive Wahrnehmung von Rechten entscheidend sind.

Wenn staatliche oder staatsnahe Macht zunehmend daten- und algorithmusbasiert organisiert wird, muss auch die gerichtliche Kontrolle auf diese Realität reagieren können. Moderne Datenanalyse, digitale Archivierung und KI-gestützte Auswertung stellen heute reale Möglichkeiten gerichtlicher Erkenntnisgewinnung dar. Wo entscheidungserhebliche Tatsachen nur innerhalb komplexer Datenräume sichtbar werden, darf gerichtliche Kontrolle sich nicht auf rein analoge Prüfvorstellungen beschränken.

Gerade im Bereich programmbezogener Einwendungen gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird dies besonders deutlich. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen des Gesamtangebots öffentlich-rechtlicher Programme. Damit wird die tatsächliche Programmwirklichkeit ausdrücklich zum potentiell entscheidungserheblichen Sachverhalt.

Sobald dies aber anerkannt wird, entsteht zwangsläufig die nächste Frage: Wie soll dieser Sachverhalt tatsächlich aufgeklärt werden? Die Rundfunkanstalten verfügen über vollständige Programmbestände, Metadaten, Verschlagwortungen, Transkriptionssysteme und digitale Archivstrukturen. Diese Informationen existieren technisch. Sie sind grundsätzlich auswertbar. Gerade deshalb stellt sich die Frage, ob Gerichte ihrer Aufklärungspflicht noch gerecht werden, wenn sie die tatsächlichen Voraussetzungen solcher Analysen vollständig dem privaten Ermittlungsvermögen einzelner Bürger überlassen.

Bemerkenswert ist zudem, dass das Verwaltungsgericht Potsdam im Gerichtsbescheid vom 04.05.2026 – VG 11 K 3219/24 – trotz der vom Bundesverwaltungsgericht geforderten komplexen Gesamtbetrachtung des gesamten öffentlich-rechtlichen Programmangebots keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten annimmt und ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheidet. Gerade diese Verfahrensweise illustriert die Spannung zwischen der behaupteten Komplexität des erforderlichen Nachweises einerseits und der prozessualen Verkürzung gerichtlicher Sachaufklärung andererseits.

12.5 Die Gefahr richterlicher Technikverweigerung

Die eigentliche Gefahr besteht deshalb nicht allein in technischen Informationsasymmetrien selbst. Die größere Gefahr liegt in einer möglichen richterlichen Technikverweigerung.

Wenn Gerichte moderne digitale Erkenntnismöglichkeiten systematisch unterschätzen oder ignorieren, droht eine schleichende Entkopplung zwischen gesellschaftlicher Wirklichkeit und rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit. Die Institutionen würden technisch immer mächtiger, während die gerichtliche Kontrolle auf zunehmend unzureichenden Erkenntnismodellen beruhte.

Gerade hierin liegt die historische Dimension der gegenwärtigen Entwicklung. Der klassische Rechtsstaat entstand in einer analogen Welt. Die heutigen Machtstrukturen beruhen jedoch zunehmend auf Daten, Plattformen, algorithmischen Systemen und digitalen Informationsräumen. Die gerichtliche Kontrolle muss sich deshalb zwangsläufig weiterentwickeln, wenn sie praktisch wirksam bleiben soll.

Dies bedeutet nicht, dass Gerichte jede technische Behauptung ungeprüft übernehmen müssten. Es bedeutet vielmehr, dass sie die tatsächlichen technologischen Möglichkeiten moderner Aufklärung realistisch berücksichtigen müssen. Die Größe eines Datensatzes darf dabei nicht automatisch gegen seine gerichtliche Relevanz sprechen. Entscheidend ist vielmehr, ob die angeforderten Informationen potentiell geeignet sind, entscheidungserhebliche Tatsachen aufzuklären.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zeigt diese Problematik exemplarisch. Wenn das Bundesverwaltungsgericht wissenschaftlich belastbare Gesamtanalysen verlangt, gleichzeitig aber die hierfür erforderlichen digitalen Erkenntnismöglichkeiten praktisch unberücksichtigt bleiben, entsteht ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen theoretischer Kontrollfähigkeit und realer gerichtlicher Praxis.

Genau an dieser Stelle entscheidet sich, ob die Amtsermittlungspflicht auch im digitalen Zeitalter ihre rechtsstaatliche Schutzfunktion bewahren kann. Denn die digitale Transformation verändert nicht nur Verwaltung und Kommunikation. Sie verändert die tatsächlichen Bedingungen rechtsstaatlicher Wahrheitsfindung selbst.

13. Prozessuale Waffengleichheit und sekundäre Darlegungslast

13.1 Informationsasymmetrien im modernen Prozessrecht

Das moderne Prozessrecht geht traditionell davon aus, dass jede Partei diejenigen Tatsachen darlegen und beweisen muss, aus denen sie günstige Rechtsfolgen herleiten möchte. Dieser Grundsatz dient der geordneten Verteilung prozessualer Verantwortung und bildet einen tragenden Pfeiler rechtsstaatlicher Verfahren. Er setzt jedoch stillschweigend voraus, dass beide Seiten zumindest in einem grundlegenden Maß Zugang zu den relevanten Informationen besitzen. Historisch beruhte dieses Modell auf vergleichsweise symmetrischen Erkenntnissituationen. Relevante Tatsachen waren typischerweise sichtbar, dokumentierbar oder durch klassische Beweismittel rekonstruierbar.

Die Digitalisierung verändert diese Ausgangslage grundlegend. Heute entstehen zunehmend Verfahren, in denen entscheidungserhebliche Informationen nahezu vollständig innerhalb der Sphäre einer einzigen Institution liegen. Diese Institution kontrolliert nicht nur die Daten selbst, sondern häufig zugleich die technischen Systeme, innerhalb derer die Daten strukturiert, gespeichert und ausgewertet werden. Der Bürger steht dadurch nicht mehr lediglich einer organisatorisch stärkeren Behörde gegenüber. Er steht datenbasierten Institutionen gegenüber, deren tatsächliche Erkenntnisgrundlagen außerhalb seiner praktischen Zugriffsmöglichkeiten liegen.

Gerade dadurch entstehen neue Formen prozessualer Informationsasymmetrie. Die klassische Vorstellung gleichwertiger Informationszugänge verliert unter digitalen Bedingungen zunehmend ihre reale Grundlage. Diese Entwicklung betrifft längst nicht mehr nur den Rundfunkbereich. Sie zeigt sich zunehmend in sämtlichen Bereichen datenbasierter Verwaltung und institutioneller Macht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bildet jedoch einen besonders anschaulichen Fall, weil hier die tatsächliche Programmwirklichkeit zugleich Gegenstand gerichtlicher Kontrolle und Bestandteil institutioneller Datenherrschaft ist.

13.2 Der Bürger ohne Zugang zu internen Daten

Die praktische Folge dieser Entwicklung besteht darin, dass der Bürger entscheidungserhebliche Tatsachen häufig nur noch eingeschränkt rekonstruieren kann.

Im Bereich programmbezogener Rundfunkkontrolle bedeutet dies konkret, dass die Rundfunkanstalten über vollständige Programmarchive, interne Archivsysteme, Metadatenstrukturen, Verschlagwortungen, Transkriptionsmöglichkeiten und digitale Auswertungswerkzeuge verfügen, während der Bürger regelmäßig nur öffentlich sichtbare Fragmente wahrnehmen kann. Die informationshaltende Institution besitzt damit nicht lediglich einzelne Informationen. Sie kontrolliert die vollständige infrastrukturelle Grundlage empirischer Programmanalyse.

Dadurch entsteht eine erhebliche Ungleichheit der tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten. Der Bürger soll strukturelle Defizite des Gesamtprogramms darlegen, besitzt jedoch keinen vollständigen Zugang zu den hierfür notwendigen Primärdaten. Die informationsmächtige Institution kontrolliert die Rohdaten, während die informationsschwächere Seite die Darlegungslast trägt. Gerade hierin liegt die eigentliche Brisanz moderner Informationsasymmetrie.

Denn die prozessuale Unterlegenheit entsteht nicht allein durch fehlende finanzielle Mittel oder organisatorische Schwäche. Sie entsteht vor allem dadurch, dass die tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen monopolisiert innerhalb institutioneller Systeme liegen. Wer diese Informationsinfrastrukturen kontrolliert, kontrolliert häufig zugleich die tatsächlichen Bedingungen gerichtlicher Nachweisführung selbst. Dies verändert die Voraussetzungen fairer gerichtlicher Verfahren fundamental.

13.3 Die sekundäre Darlegungslast datenhaltender Institutionen

Für genau solche Konstellationen hat die höchstrichterliche Rechtsprechung seit langem das Institut der sekundären Darlegungslast entwickelt. Der Grundgedanke lautet: Wer näher an den entscheidenden Informationen steht, kann sich nicht unbegrenzt auf die Darlegungsschwäche der Gegenseite berufen.

Die sekundäre Darlegungslast verändert die eigentliche Beweislast nicht automatisch. Sie verpflichtet die informationsnähere Partei jedoch dazu, substantiiert zu denjenigen Tatsachen vorzutragen, die sich ihrer eigenen Wahrnehmungs-, Organisations- und Datensphäre zuordnen lassen, wenn der anderen Partei ein näherer Vortrag ohne institutionelle Mitwirkung praktisch nicht möglich ist.

Der Bundesgerichtshof hat diesen Gedanken mehrfach ausdrücklich anerkannt. Bereits in der Entscheidung BGH, Urteil vom 17.01.2008 – III ZR 239/06 – hebt der BGH hervor, dass eine sekundäre Darlegungslast insbesondere dann entsteht, wenn die primär darlegungspflichtige Partei außerhalb des maßgeblichen Geschehensablaufs steht, während die Gegenseite nähere Kenntnisse besitzt. Ähnlich formuliert der Bundesgerichtshof im Urteil vom 10.02.2015 – VI ZR 343/13 –, dass die informationsnähere Partei gehalten sein kann, nähere Angaben zu machen, wenn der anderen Partei ein substantiiertes Vortrag ohne Mitwirkung praktisch nicht möglich ist.

Diese Rechtsprechungslinie lässt sich durch weitere grundlegende Entscheidungen präzisieren. Bereits in der Entscheidung BGH, Urteil vom 07.12.1998 – II ZR 266/97 – hat der Bundesgerichtshof den allgemeinen Grundsatz herausgearbeitet, dass eine sekundäre Darlegungslast insbesondere dann entsteht, wenn die primär darlegungspflichtige Partei außerhalb des maßgeblichen Geschehensablaufs steht und keine realistische Möglichkeit eigener Sachverhaltsaufklärung besitzt, während die Gegenseite die maßgeblichen Informationen besitzt oder sich diese unschwer beschaffen kann. In der Dieselskandal-Rechtsprechung hat der Bundesgerichtshof diesen Gedanken weiter konkretisiert und betont, dass dem Kläger keine unzumutbaren Beweisanforderungen auferlegt werden dürfen, wenn sich die entscheidenden Tatsachen in der internen Sphäre der Beklagtenseite befinden und dem Kläger zunächst nur greifbare Indizien zugänglich sind (BGH, Urteil vom 25.05.2020 – VI ZR 252/19; BGH, Beschluss vom 28.01.2021 – VII ZR 221/20). Für die vorliegende Konstellation bedeutet dies: Das Vorgutachten und die darin zusammengetragenen Indizien ersetzen nicht das spätere Hauptgutachten, sie überschreiten aber die Schwelle bloßer Spekulation. Sie begründen einen hinreichend greifbaren Tatsachenkern, der eine

substantiierte Erwiderung und Mitwirkung der datenhaltenden Rundfunkanstalten erforderlich macht.

Besonders deutlich zeigt sich dieser Gedanke in neueren informationsasymmetrischen Verfahren. So betont der Bundesgerichtshof etwa im Urteil vom 24.10.2023 – VI ZR 335/21 –, dass die sekundäre Darlegungslast Ausdruck prozessualer Waffengleichheit ist und verhindern soll, dass eine Partei allein aufgrund struktureller Informationsüberlegenheit prozessuale Vorteile erhält.

Gerade dieser Gedanke besitzt unter digitalen Bedingungen erhebliche Bedeutung. Die sekundäre Darlegungslast dient nicht bloß der prozessualen Praktikabilität. Sie dient der Sicherung tatsächlicher Waffengleichheit unter Bedingungen asymmetrischer Datenherrschaft.

Wer sich auf die tatsächliche Erfüllung eines verfassungsrechtlichen Funktionsauftrags beruft und zugleich exklusiv über die hierfür relevanten Daten, Archive, Evaluierungen und Kontrollmechanismen verfügt, kann sich prozessual nicht auf fehlende Substantiierung der Gegenseite zurückziehen. Die Informationsherrschaft liegt vollständig bei den Rundfunkanstalten. Daraus folgt jedenfalls eine sekundäre Darlegungslast hinsichtlich der tatsächlich bestehenden Mechanismen zur Sicherung von Vielfalt, Ausgewogenheit und programmlicher Pluralität.

13.4 Offenlegungspflichten bei monopolisierten Informationen

Unter digitalen Bedingungen gewinnt dieser Gedanke neue Tragweite. Wenn entscheidungserhebliche Tatsachen nahezu vollständig innerhalb institutioneller Datenräume liegen, reicht eine rein formale Betrachtung klassischer Darlegungslasten nicht mehr aus. Andernfalls könnte die informationshaltende Institution die tatsächlichen Voraussetzungen gerichtlicher Kontrolle faktisch selbst bestimmen.

Gerade deshalb stellt sich die Frage nach Offenlegungs- und Mitwirkungspflichten datenhaltender Institutionen. Dies bedeutet nicht, dass jede interne Information schrankenlos offengelegt werden müsste. Es bedeutet jedoch, dass Gerichte prüfen müssen, wie effektive Sachaufklärung unter Bedingungen monopolisierten Informationszugangs überhaupt praktisch ermöglicht werden kann.

Der Rundfunkbereich verdeutlicht diese Problematik besonders eindrücklich. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt mit Urteil vom 15.10.2025 – BVerwG 6 C 5.24 – wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen des Gesamtprogramms. Die hierfür notwendigen Daten liegen jedoch weitgehend innerhalb der institutionellen Systeme der Rundfunkanstalten selbst.

Würde man dennoch sämtliche Mitwirkungs- oder Offenlegungspflichten ablehnen, entstünde ein struktureller Zirkelschluss. Der Bürger müsste empirische Nachweise führen, ohne Zugang zu den hierfür notwendigen Erkenntnisgrundlagen zu erhalten.

Genau hierin läge die faktische Entleerung praktischer Kontrollfähigkeit. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weist in dieselbe Richtung. In seinem Beschluss vom 12.11.2020 – 2 BvR 1616/18 – zu standardisierten Messverfahren hebt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervor, dass effektive Verteidigung voraussetzt,

technische Grundlagen staatlichen Handelns nachvollziehen und überprüfen zu können. Der Betroffene dürfe nicht auf bloßes Vertrauen in technische Systeme reduziert werden.

Dieser Gedanke lässt sich auf datenbasierte institutionelle Machtstrukturen unmittelbar übertragen. Wenn die tatsächliche Programmwirklichkeit Grundlage der verfassungsrechtlichen Legitimation des Rundfunkbeitrags sein soll und gleichzeitig empirische Tiefenanalysen verlangt werden, dann kann die datenhaltende Institution sich nicht uneingeschränkt auf die Darlegungsschwäche der informationsärmeren Seite berufen.

13.5 Prozessuale Fairness im digitalen Verfahren

Die eigentliche Herausforderung moderner Verfahrensgerechtigkeit besteht deshalb darin, prozessuale Fairness unter Bedingungen datenbasierter Macht neu zu sichern. Historisch beruhte Verfahrensfairness vor allem auf formalen Beteiligungsrechten. Unter digitalen Bedingungen reicht dies zunehmend nicht mehr aus. Wo Macht auf Informationsmonopolen beruht, muss auch die gerichtliche Kontrollordnung auf Informationsasymmetrien reagieren können.

Gerade hierin liegt die Bedeutung prozessualer Waffengleichheit im digitalen Staat. Der Bürger darf nicht auf bloß symbolische Kontrollmöglichkeiten reduziert werden, während die informationshaltende Institution sämtliche tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen kontrolliert. Effektiver Rechtsschutz verlangt vielmehr, dass Gerichte strukturelle Informationsungleichheiten realistisch berücksichtigen und ihre Verfahrensordnung entsprechend fortentwickeln.

Auch die europäische Rechtsprechung weist inzwischen deutlich in diese Richtung. Der Europäische Gerichtshof hat in mehreren Entscheidungen zum Datenschutzrecht hervorgehoben, dass Informations- und Auskunftsrechte praktisch wirksam ausgestaltet werden müssen. In der Entscheidung EuGH, Urteil vom 12.01.2023 – C-154/21 („Österreichische Post“) – betont der Gerichtshof ausdrücklich, dass Betroffene konkrete Kenntnis darüber erhalten müssen, wem ihre Daten tatsächlich offengelegt wurden. Informationsrechte sollen reale Kontrollmöglichkeiten gewährleisten.

Ebenso hebt der EuGH im Urteil vom 04.05.2023 – C-487/21 („FF gegen Österreichische Datenschutzbehörde“) hervor, dass Auskunftsrechte nicht rein formal verstanden werden dürfen. Betroffene müssen eine vollständige und verständliche Kopie der verarbeiteten Daten erhalten, damit sie die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung tatsächlich überprüfen können.

Diese Entscheidungen betreffen unmittelbar zwar das Datenschutzrecht. Sie enthalten jedoch zugleich einen allgemeinen rechtsstaatlichen Grundgedanken: Wer von datengetragenen Machtstrukturen betroffen ist, benötigt effektive Möglichkeiten tatsächlicher Informationskontrolle. Genau hierin verbindet sich die sekundäre Darlegungslast mit Art. 19 Abs. 4 GG, mit der Amtsermittlungspflicht aus § 86 VwGO und mit dem rechtsstaatlichen Gebot digitaler Waffengleichheit.

Die Digitalisierung verändert damit nicht nur Verwaltung und Medienproduktion. Sie verändert die Voraussetzungen prozessualer Fairness selbst. Die eigentliche Macht moderner Institutionen liegt zunehmend nicht allein in ihrer Entscheidungsgewalt, sondern in ihrer Kontrolle über die tatsächlichen Voraussetzungen gerichtlicher Erkenntnisgewinnung. Gerade deshalb wird die sekundäre Darlegungslast im digitalen Zeitalter zu einem zentralen Instrument rechtsstaatlicher Balance gegenüber datenmächtigen Institutionen.

14. Rohdatenzugang als modernes Verteidigungsrecht

14.1 Die Rechtsprechung zu Rohmessdaten

Die Entwicklung der sogenannten Rohmessdaten-Rechtsprechung markiert einen bedeutenden Wendepunkt innerhalb der verfassungsrechtlichen Diskussion über digitale Kontrollfähigkeit. Ausgangspunkt waren Verfahren aus dem Bereich der Verkehrsüberwachung, insbesondere automatisierte Geschwindigkeitsmessungen. Dort stellte sich zunehmend die Frage, ob ein Betroffener die Möglichkeit erhalten muss, die technischen Grundlagen staatlicher Messverfahren eigenständig oder sachverständig überprüfen zu können.

Die Rohmessdaten-Debatte entstand dabei nicht zufällig, sondern als Reaktion auf eine grundlegende Veränderung staatlicher Entscheidungsstrukturen. Während belastende Maßnahmen früher häufig auf unmittelbarer menschlicher Wahrnehmung beruhten, erfolgen staatliche Entscheidungen heute zunehmend technisch vermittelt. Geschwindigkeitsmessungen, Abstandsmessungen und automatisierte Verkehrsüberwachungen beruhen nicht mehr primär auf der unmittelbaren Beobachtung eines Beamten, sondern auf digitalen Messsystemen, Datensätzen, Algorithmen und softwaregestützten Auswertungen.

Mit dieser technischen Entwicklung entstand zugleich ein neues rechtsstaatliches Problem. Der Bürger sollte Sanktionen akzeptieren, ohne die technischen Grundlagen dieser Sanktionen tatsächlich überprüfen zu können. Die Behörden vertraten über lange Zeit die Auffassung, die Zulassung standardisierter Messverfahren genüge. Wenn ein Gerät behördlich zugelassen sei und innerhalb seines technischen Rahmens arbeite, müsse der Betroffene die Messergebnisse grundsätzlich hinnehmen. Die eigentlichen Rohdaten der Messung oder zusätzliche technische Datensätze seien hierfür nicht erforderlich und wurden teilweise gar nicht gespeichert oder nicht herausgegeben.

Die Verteidigung wandte dagegen ein, dass effektive Rechtsverteidigung gerade die Möglichkeit voraussetzt, technische Messvorgänge eigenständig oder sachverständig überprüfen zu lassen. Der Bürger dürfe nicht auf bloßes Vertrauen in staatliche Technik reduziert werden. Wo Maschinen Grundlage staatlicher Sanktionen werden, müsse grundsätzlich auch die Möglichkeit bestehen, die Arbeitsweise dieser Maschinen nachträglich kontrollieren zu können.

Damit entstand erstmals in größerem Umfang eine zentrale rechtsstaatliche Grundfrage des digitalen Zeitalters: Wie weit reicht das Recht des Bürgers, technische Grundlagen staatlichen Handelns tatsächlich nachvollziehen und überprüfen zu können?

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu mit Beschluss vom 12.11.2020 – 2 BvR 1616/18 – klargestellt, dass der Anspruch auf ein faires Verfahren und effektive Verteidigung nicht dadurch unterlaufen werden darf, dass dem Betroffenen entscheidungserhebliche Informationen vollständig vorenthalten werden. Gerade dort, wo staatliche Entscheidungen auf technischen Systemen beruhen, müsse grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, deren Funktionsweise und Datengrundlagen nachvollziehen und überprüfen zu können.

Die eigentliche Bedeutung dieser Entscheidung reicht weit über das Verkehrsrecht hinaus. Denn das Bundesverfassungsgericht formuliert hier einen allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz: Der Bürger darf nicht auf blindes Vertrauen in technische Systeme reduziert

werden, wenn diese Systeme Grundlage belastender staatlicher Entscheidungen sind. Effektive Verteidigung setzt vielmehr voraus, dass technische Prozesse grundsätzlich überprüfbar bleiben. Gerade dieser Gedanke gewinnt unter digitalen Bedingungen erhebliche grundsätzliche Bedeutung.

14.2 Technische Nachprüfbarkeit staatlichen Handelns

Die Rohmessdaten-Rechtsprechung macht deutlich, dass moderne Rechtsstaatlichkeit nicht mehr allein auf formale Verfahrensrechte reduziert werden kann. Wenn staatliches Handeln zunehmend technisch vermittelt erfolgt, muss auch die Möglichkeit technischer Gegenprüfung Bestandteil effektiven Rechtsschutzes werden.

Historisch genügte häufig die Einsicht in klassische Verwaltungsakten. Die Digitalisierung verändert diese Voraussetzungen grundlegend. Entscheidungen beruhen heute vielfach auf Datenverarbeitung, algorithmischen Systemen und komplexen technischen Strukturen. Die eigentliche Grundlage staatlichen Handelns liegt damit immer häufiger in digitalen Informationsräumen.

Gerade deshalb gewinnt technische Nachprüfbarkeit zentrale Bedeutung. Der Bürger muss staatliche oder staatsnahe Entscheidungen nicht nur rechtlich, sondern zunehmend auch technisch nachvollziehen können. Dies bedeutet nicht, dass jeder Betroffene selbst Informatiker oder Datenwissenschaftler werden müsste. Es bedeutet vielmehr, dass die Rechtsordnung grundsätzlich Wege eröffnen muss, technische Entscheidungsgrundlagen sachverständig oder methodisch überprüfen zu können.

Andernfalls entsteht eine Situation, in der sich institutionelle Macht zunehmend hinter technischer Komplexität verschanzen kann. Die eigentliche Gefahr moderner Blackbox-Strukturen liegt dabei nicht allein in technischer Intransparenz. Sie liegt tiefer. Wo die tatsächlichen Grundlagen staatlicher oder staatsnaher Entscheidungen nur noch innerhalb komplexer Datensysteme sichtbar werden, verschiebt sich Macht zunehmend von offen erkennbarer Herrschaft hin zu infrastruktureller Informationskontrolle.

Wer die technischen Erkenntnisstrukturen kontrolliert, kontrolliert damit zugleich die Bedingungen gesellschaftlicher Nachprüfbarkeit selbst. Genau hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Gefahr moderner Blackbox-Strukturen.

Denn moderne Macht beruht zunehmend nicht mehr allein auf Befehlsgewalt oder institutioneller Autorität, sondern auf Kontrolle über Daten, Informationsflüsse und Erkenntnismöglichkeiten. Die informationshaltende Institution bestimmt faktisch mit, welche Tatsachen sichtbar werden, welche Strukturen analysierbar bleiben und welche empirischen Aussagen mit wissenschaftlicher Belastbarkeit überhaupt geführt werden können.

Dadurch entsteht eine neue Form struktureller Informationsmacht. Der Bürger sieht häufig nur die sichtbare Oberfläche institutioneller Entscheidungen, während die tieferen Daten-, Struktur- und Gewichtungsebenen innerhalb der informationshaltenden Systeme verborgen bleiben. Die Fähigkeit zur systematischen Erkenntnis wird dadurch selbst zur Machtressource.

Gerade deshalb genügt im digitalen Rechtsstaat ein rein formales Verständnis gerichtlicher Kontrolle nicht mehr. Effektiver Rechtsschutz verlangt zunehmend auch reale technische Nachvollziehbarkeit staatlichen oder staatsnahen Handelns.

14.3 Der Anspruch auf digitale Kontrollmöglichkeiten

Aus dieser Entwicklung ergibt sich schrittweise ein allgemeiner Anspruch auf digitale Kontrollmöglichkeiten.

Dieser Anspruch bedeutet nicht, dass sämtliche Daten schrankenlos offengelegt werden müssten. Er bedeutet vielmehr, dass der Bürger unter realistischen Bedingungen in die Lage versetzt werden muss, die tatsächlichen Grundlagen belastender oder rechtlich relevanter Entscheidungen nachvollziehen und überprüfen zu können.

Gerade hierin liegt die Verbindung zwischen Rohdatenrechtsprechung und digitalem Beweisnotstand. Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verlangt das Bundesverwaltungsgericht wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen möglicher struktureller Programmdefizite. Gleichzeitig liegen die hierfür notwendigen Primärdaten weitgehend innerhalb der institutionellen Systeme der Rundfunkanstalten. Der Bürger soll also komplexe empirische Nachweise führen, ohne über gleichwertige digitale Kontrollmöglichkeiten zu verfügen.

Dadurch entsteht eine neue Form struktureller Unterlegenheit. Der Bürger sieht lediglich die öffentlich sichtbare Oberfläche institutioneller Kommunikation, während die tieferen Daten-, Struktur- und Gewichtungsebenen innerhalb der informationshaltenden Institution verbleiben.

Die Fähigkeit zur systematischen Erkenntnis wird damit selbst zur Machtressource. Die Parallele zur Rohmessdaten-Problematik ist offensichtlich. Wenn bereits bei einer einzelnen Verkehrsordnungswidrigkeit effektive Verteidigung den Zugang zu potentiell relevanten Rohdaten erfordert, gilt dies erst recht bei einer dauerhaft erhobenen gesetzlichen Vorzugslast in Milliardenhöhe, deren verfassungsrechtliche Legitimation ausdrücklich an die tatsächliche Programmwirklichkeit gekoppelt wird.

Der Rundfunkbeitrag ist keine bloße Verwaltungsgebühr. Seine Rechtfertigung beruht auf den Grundsätzen publizistischer Vielfalt, Ausgewogenheit und demokratischer Meinungsbildung. Sobald jedoch diese tatsächliche Programmwirklichkeit selbst rechtlich relevant wird, muss auch ihre empirische Überprüfbarkeit rechtsstaatlich gesichert bleiben.

Andernfalls entstünde ein Zustand, in dem die informationshaltende Institution zugleich Gegenstand gesellschaftlicher Kontrolle und alleinige Herrin über die tatsächlichen Kontrollgrundlagen wäre. Wie der Betroffene einer Geschwindigkeitsmessung die Möglichkeit erhalten muss, technische Messgrundlagen überprüfen zu lassen, stellt sich auch hier die Frage, ob Bürger die tatsächlichen Grundlagen publizistischer Wirklichkeitsbeschreibung unter rechtsstaatlichen Bedingungen nachvollziehen können müssen. Gerade hierin entwickelt sich Rohdatenzugang zunehmend zu einem modernen Verteidigungsrecht des digitalen Staates.

14.4 Rohdaten als Voraussetzung wirksamer Verteidigung

Die praktische Bedeutung von Rohdaten liegt darin, dass erst sie eine unabhängige Rekonstruktion komplexer Systeme ermöglichen. Öffentliche Endergebnisse genügen hierfür regelmäßig nicht. Wer nur das sichtbare Resultat erhält, bleibt auf institutionelle Vorstrukturierungen angewiesen. Effektive Kontrolle setzt dagegen die Möglichkeit voraus, auch die zugrunde liegenden Primärdaten nachvollziehen und auswerten zu können.

Genau dies zeigt sich besonders deutlich im Bereich wissenschaftlicher Langzeitanalysen. Wer strukturelle Muster öffentlich-rechtlicher Berichterstattung untersuchen möchte, benötigt nicht bloß einzelne Sendungen oder öffentliche Ausschnitte. Er benötigt systematische Datengrundlagen, Transkripte, Archivinformationen, zeitliche Zuordnungen und strukturelle Metadaten. Erst auf dieser Grundlage können wissenschaftlich belastbare Analysen entstehen.

Öffentliche Endprodukte allein genügen hierfür regelmäßig nicht. Sie liefern Ausschnitte institutioneller Wirklichkeitsbeschreibung, nicht jedoch die vollständigen Strukturen ihrer Entstehung, Gewichtung und langfristigen Organisation. Wer allein auf sichtbare Ergebnisse verwiesen wird, bleibt notwendig innerhalb jener Vorstrukturierungen gefangen, die gerade Gegenstand kritischer Überprüfung sein können.

Ohne Zugang zu solchen Rohdaten bleibt die Verteidigung strukturell eingeschränkt. Der Bürger kann Vermutungen äußern, Einzelbeispiele sammeln oder subjektive Eindrücke schildern. Die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte wissenschaftliche Nachweisqualität wird er unter solchen Bedingungen jedoch kaum realistisch erreichen können.

Gerade deshalb besitzt Rohdatenzugang verfassungsrechtliche Bedeutung. Er betrifft nicht bloß technische Detailfragen, sondern die tatsächliche Möglichkeit wirksamer rechtsstaatlicher Kontrolle. Gerade hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Bedeutung des Rohdatenzugangs. Moderne technische Systeme dürfen gerichtliche Kontrolle nicht verdrängen. Effektiver Rechtsschutz setzt voraus, dass belastende oder rechtlich erhebliche Entscheidungen nicht lediglich institutionell behauptet, sondern tatsächlich nachvollzogen und unabhängig überprüft werden können.

Der Bürger darf deshalb nicht auf bloßes Vertrauen in technische oder institutionelle Bewertungen reduziert werden. Vertrauen kann rechtsstaatliche Kontrolle ergänzen, aber niemals ersetzen. Wo die informationshaltende Institution zugleich die tatsächlichen Bedingungen ihrer eigenen Überprüfbarkeit kontrolliert, droht andernfalls eine schleichende Verschiebung von überprüfbarer Rechtsbindung hin zu struktureller Informationsherrschaft.

Gerade deshalb betrifft der Zugang zu Rohdaten nicht bloß technische Spezialfragen. Er betrifft die praktische Möglichkeit unabhängiger Kontrolle gegenüber daten- und informationsgestützter Macht überhaupt.

14.5 Der Bürger als technisch verteidigungsfähiges Rechtssubjekt

Die eigentliche Konsequenz dieser Entwicklung besteht darin, dass der Bürger im digitalen Staat zunehmend als technisch verteidigungsfähiges Rechtssubjekt verstanden werden muss.

Der klassische Rechtsstaat schützte vor allem rechtliche Beteiligungsrechte. Der digitale Rechtsstaat muss darüber hinaus auch die tatsächliche technische Verteidigungsfähigkeit sichern. Denn moderne Machtstrukturen beruhen zunehmend auf Daten, Algorithmen und digitalen Informationssystemen. Gerade deshalb verändert sich die Bedeutung rechtsstaatlicher Freiheit.

Freiheit bedeutet unter digitalen Bedingungen nicht mehr allein Schutz vor offenem staatlichem Zwang. Freiheit bedeutet zunehmend auch die Möglichkeit, datenbasierte Machtstrukturen praktisch nachvollziehen und kontrollieren zu können.

Denn die eigentliche Macht moderner Informationssysteme besteht zunehmend nicht mehr allein in der Kontrolle über Verhalten, sondern in der Kontrolle über Erkenntnis selbst. Wer bestimmt, welche Daten sichtbar werden, welche Strukturen analysierbar bleiben und welche Informationsräume praktisch zugänglich sind, beeinflusst zugleich die tatsächlichen Bedingungen gesellschaftlicher Wirklichkeitsbeschreibung.

Die Rohmessdaten-Rechtsprechung zeigt bereits, dass sich dieser Gedanke innerhalb der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelt. Der Bürger soll nicht bloß passiver Adressat technischer Systeme sein. Er soll die Möglichkeit behalten, deren Grundlagen unabhängig überprüfen zu lassen. Genau hierin liegt die tiefere Bedeutung des vorliegenden Gutachtens. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird nicht deshalb zum zentralen Fall, weil es lediglich um einzelne medienpolitische Streitfragen ginge. Er wird deshalb zum exemplarischen Fall, weil sich an ihm die grundlegende Frage entscheidet, ob der Bürger im digitalen Staat praktisch kontrollfähig bleibt oder schrittweise auf institutionelles Vertrauen reduziert wird.

Genau hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Herausforderung des digitalen Zeitalters. Der klassische Rechtsstaat entstand unter Bedingungen sichtbarer Macht. Der digitale Staat erzeugt dagegen zunehmend unsichtbare Machtstrukturen innerhalb komplexer Daten- und Informationsräume. Wo Kontrolle über Daten zugleich Kontrolle über Erkenntnismöglichkeiten bedeutet, entscheidet sich rechtsstaatliche Freiheit nicht mehr allein an formalen Beteiligungsrechten, sondern zunehmend an der praktischen Möglichkeit unabhängiger digitaler Gegenprüfung.

Effektiver Rechtsschutz verlangt deshalb im digitalen Staat nicht nur formale Verfahrensrechte, sondern reale technische Kontrollfähigkeit. Nur wenn der Bürger die tatsächlichen Grundlagen datenbasierter Macht nachvollziehen und überprüfen kann, bleibt gerichtliche Kontrolle auch unter digitalen Bedingungen praktisch wirksam.

15. Europäische Transparenz- und Datenzugangsrechte

15.1 Die Veränderung des rechtsstaatlichen Informationsbegriffs

Der klassische Rechtsstaat ging lange Zeit davon aus, dass entscheidungserhebliche Informationen grundsätzlich sichtbar, aktenförmig oder personell nachvollziehbar sind. Verwaltungsentscheidungen wurden schriftlich dokumentiert, Tatsachen konnten durch Zeugenaussagen, Urkunden oder klassische Akten rekonstruiert werden. Informationszugang bedeutete deshalb vor allem Akteneinsicht.

Die Digitalisierung verändert diesen Informationsbegriff grundlegend. Entscheidungserhebliche Tatsachen entstehen heute zunehmend innerhalb komplexer digitaler Systeme. Informationen liegen nicht mehr lediglich in Papierakten vor, sondern in Datenbanken, Metadatenstrukturen, Serverarchitekturen, digitalen Archiven und algorithmischen Verarbeitungsprozessen.

Dadurch verschiebt sich auch die rechtsstaatliche Frage des Informationszugangs selbst. Es geht nicht mehr allein um Einsicht in vorhandene Schriftstücke. Es geht zunehmend um Zugang zu strukturierten digitalen Primärdaten und technischen Erkenntnisstrukturen. Denn moderne institutionelle Macht beruht immer häufiger nicht nur auf Entscheidungen, sondern auf Kontrolle über die Datengrundlagen gesellschaftlicher Wirklichkeitsbeschreibung.

Gerade hierin liegt die Bedeutung der europäischen Transparenz- und Datenzugangsrechte. Sie reagieren auf die grundlegende Veränderung moderner Informationsordnungen. Der digitale Rechtsstaat kann effektive Kontrolle nicht mehr allein über formale Verfahrensrechte sichern. Er muss zunehmend auch gewährleisten, dass entscheidungserhebliche Daten unter rechtsstaatlichen Bedingungen nachvollziehbar und überprüfbar bleiben. Der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz hängt deshalb unter digitalen Bedingungen immer stärker vom Zugang zu entscheidungserheblichen Daten ab.

15.2 DSGVO-Auskunftsansprüche

Parallel zur nationalen verfassungsrechtlichen Entwicklung hat sich auch auf europäischer Ebene eine zunehmend weitreichende Rechtsprechung zu Informations- und Datenzugangsrechten herausgebildet. Besonders die Datenschutz-Grundverordnung verdeutlicht, dass der europäische Rechtsraum die Kontrolle personenbezogener und datenbasierter Prozesse nicht allein den informationshaltenden Institutionen überlassen will.

Art. 15 DSGVO gewährt betroffenen Personen einen Anspruch auf Auskunft über die Verarbeitung ihrer Daten. Dieser Anspruch dient nicht bloß der formalen Information. Er soll die tatsächliche Nachvollziehbarkeit datenbasierter Verarbeitung ermöglichen. Der Betroffene soll verstehen können, welche Daten verarbeitet werden, auf welcher Grundlage dies geschieht und welche Systeme hierbei eingesetzt werden.

Gerade hierin liegt die strukturelle Bedeutung der DSGVO für den digitalen Rechtsstaat. Denn die Verordnung erkennt ausdrücklich an, dass moderne Informationsmacht erhebliche Freiheitsrelevanz besitzt. Datenverarbeitung soll nicht in vollständig intransparenten institutionellen Räumen stattfinden. Vielmehr entsteht ein europarechtlicher Grundsatz, wonach datenbasierte Prozesse grundsätzlich nachvollziehbar und überprüfbar bleiben müssen.

Dieser Gedanke reicht weit über klassische Datenschutzfragen hinaus. Die europäische Rechtsentwicklung macht deutlich, dass Informationsrechte nicht bloß symbolischen Charakter besitzen. Sie dienen realer Kontrollfähigkeit. Der Bürger soll nicht lediglich abstrakt informiert werden, sondern tatsächliche Möglichkeiten erhalten, datenbasierte Prozesse nachvollziehen und überprüfen zu können. Gerade darin liegt die grundlegende rechtsstaatliche Bedeutung moderner Datenzugangsrechte.

15.3 Anspruch auf vollständige Datenkopien

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat diese Entwicklung zusätzlich verstärkt. Der EuGH hat wiederholt klargestellt, dass Auskunftsansprüche nicht rein symbolisch verstanden werden dürfen. Betroffene müssen grundsätzlich in die Lage versetzt werden, die tatsächlichen Inhalte der Datenverarbeitung real nachvollziehen zu können.

Besonders deutlich wird dies in der Entscheidung des EuGH vom 04.05.2023 – C-487/21 („Österreichische Datenschutzbehörde“). Der Gerichtshof betont dort, dass der Anspruch auf Datenkopie so ausgestaltet sein muss, dass eine wirksame Kontrolle der Datenverarbeitung tatsächlich möglich bleibt. Die bloße Mitteilung abstrakter Informationen genügt nicht, wenn dadurch die reale Nachvollziehbarkeit verloren geht.

Der europäische Transparenzgedanke erschöpft sich dabei nicht in bloßer formaler Informationserteilung. Der EuGH verdeutlicht vielmehr, dass Datenzugang praktisch überprüfbar sein muss. Eine bloße Zusammenfassung oder abstrahierte Beschreibung genügt nicht, wenn erst die zugrunde liegenden Rohdaten, Metadaten oder technischen Verarbeitungsinformationen eine reale Kontrolle der Rechtmäßigkeit ermöglichen.

Ebenso stellte der EuGH bereits im Urteil vom 12.01.2023 – C-154/21 („Österreichische Post“) klar, dass betroffene Personen grundsätzlich konkrete Informationen darüber erhalten müssen, an welche Empfänger ihre personenbezogenen Daten tatsächlich weitergegeben wurden. Es genüge nicht, lediglich abstrakte Empfängerkategorien zu benennen. Der Gerichtshof begründete dies ausdrücklich mit dem Ziel effektiver Rechtskontrolle. Der Betroffene müsse die tatsächliche Datenverarbeitung nachvollziehen können, um seine Rechte wirksam ausüben zu können. Gerade diese Entscheidungen enthalten einen übergreifenden rechtsstaatlichen Grundsatz. Wer von datenbasierten Entscheidungen oder datengetragenen Machtstrukturen betroffen ist, benötigt reale Möglichkeiten tatsächlicher Nachvollziehbarkeit. Informationsrechte dienen damit nicht bloßer Transparenzsymbolik. Sie dienen praktischer Kontrollfähigkeit.

Dieser Gedanke besitzt erhebliche Bedeutung für die vorliegende Problematik. Denn auch im Bereich programmbezogener Rundfunkkontrolle geht es letztlich um die Frage, ob Bürger die tatsächlichen Grundlagen institutioneller Informationsverarbeitung nachvollziehen können. Der EuGH macht deutlich, dass effektive Kontrolle nicht auf rein formale Informationsgewährung reduziert werden darf. Die europäische Rechtsprechung entwickelt damit schrittweise einen allgemeinen Transparenzgedanken des digitalen Rechtsstaates.

15.4 Transparenz automatisierter Verarbeitung

Besondere Bedeutung besitzt darüber hinaus Art. 22 DSGVO, der sich mit automatisierten Entscheidungen beschäftigt. Die Norm verdeutlicht, dass der europäische Gesetzgeber algorithmische Entscheidungsstrukturen nicht als vollständig intransparente Blackbox-Systeme akzeptieren will.

Der Betroffene soll grundsätzlich nachvollziehen können, dass automatisierte Prozesse stattfinden und welche wesentlichen Logiken diesen Prozessen zugrunde liegen. Dahinter steht die grundlegende Erkenntnis, dass digitale Machtstrukturen besondere Anforderungen an Transparenz und Kontrollfähigkeit erzeugen.

Gerade hierin liegt die Verbindung zur allgemeinen Problematik datenbasierter Institutionen. Auch dort, wo keine klassische Individualentscheidung im Sinne des Art. 22 DSGVO vorliegt, zeigt sich derselbe rechtsstaatliche Grundgedanke: Wer von datenbasierten Systemen betroffen ist, darf nicht vollständig von den tatsächlichen Grundlagen ihrer Funktionsweise abgeschnitten werden. Die europäische Rechtsentwicklung erkennt damit zunehmend an, dass digitale Freiheit nicht allein Schutz vor Datenerhebung bedeutet. Sie bedeutet zugleich Schutz vor struktureller Intransparenz datenbasierter Macht.

Die eigentliche Gefahr moderner Blackbox-Strukturen liegt dabei nicht allein in technischer Komplexität. Sie liegt tiefer. Wo die tatsächlichen Grundlagen institutioneller Entscheidungen nur noch innerhalb komplexer Datensysteme sichtbar werden, verschiebt sich Macht zunehmend von offen erkennbarer Herrschaft hin zu infrastruktureller Informationskontrolle. Wer die technischen Erkenntnisstrukturen kontrolliert, kontrolliert damit zugleich die Bedingungen gesellschaftlicher Nachprüfbarkeit selbst. Gerade hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Herausforderung moderner datenbasierter Macht.

15.5 Metadaten, Logfiles und technische Nachvollziehbarkeit

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage technischer Zusatzinformationen. Moderne digitale Systeme erzeugen nicht nur sichtbare Inhalte, sondern fortlaufend Metadaten, Protokolle, Logfiles und interne Strukturinformationen. Gerade diese Daten besitzen häufig entscheidende Bedeutung für die tatsächliche Nachvollziehbarkeit institutioneller Prozesse.

Für technische Protokollierungs- und Logfile-Strukturen ist zudem die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu automatisierten IT-Systemen heranzuziehen. In der Entscheidung BGH, Urteil vom 11.03.2010 – I ZR 114/08 („Halzband“) wird deutlich, dass Betreiber komplexer technischer Systeme sich nicht darauf beschränken können, interne Abläufe pauschal zu behaupten, wenn der außenstehende Betroffene keinen Einblick in die Funktionsweise und Protokollierung dieser Systeme besitzt. Übertragen auf automatisierte Beitrags-, Bescheid- und Vollstreckungssysteme spricht dies dafür, dass Logfiles, Signaturprotokolle, Zeitstempel und technische Verarbeitungsnachweise nicht als rein interne Nebendaten behandelt werden dürfen, sondern für die gerichtliche Nachvollziehbarkeit digitaler Verwaltungsabläufe erhebliche Bedeutung besitzen.

Wer verstehen möchte, wie Inhalte verarbeitet, kategorisiert, priorisiert oder verteilt werden, benötigt regelmäßig gerade jene technischen Zusatzinformationen, die innerhalb institutioneller Systeme entstehen. Sichtbare Endergebnisse allein reichen hierfür häufig nicht aus. Die europäische Rechtsprechung bewegt sich zunehmend in Richtung eines Verständnisses, wonach effektive Kontrolle datenbasierter Prozesse reale technische Nachvollziehbarkeit voraussetzt. Dies bedeutet nicht, dass sämtliche internen Systeme schrankenlos offengelegt werden müssten. Es bedeutet jedoch, dass die tatsächliche Rekonstruktion relevanter Verarbeitungsprozesse grundsätzlich möglich bleiben muss.

Gerade dieser Gedanke besitzt erhebliche Bedeutung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Denn auch dort entstehen fortlaufend interne Metadaten- und Strukturinformationen, die für

wissenschaftliche Langzeituntersuchungen zentral sein können. Die eigentliche Gefahr moderner Informationsmacht liegt dabei nicht allein in der Datenerhebung selbst. Sie liegt zunehmend in der Kontrolle über Erkenntnismöglichkeiten. Wer allein über relevante Datengrundlagen verfügt, kontrolliert faktisch mit, welche institutionellen Wirklichkeiten wissenschaftlich rekonstruierbar und gerichtlich überprüfbar bleiben.

Informationsmacht verwandelt sich dadurch schrittweise in Erkenntnismacht. Gerade hierin liegt die neue Qualität digitaler Machtstrukturen. Der informationsmächtige Akteur kontrolliert nicht nur Inhalte oder Entscheidungen, sondern zugleich die Bedingungen ihrer späteren Nachvollziehbarkeit. Wo Datenzugang monopolisiert wird, wird deshalb auch Kontrollfähigkeit monopolisiert.

Die eigentliche rechtsstaatliche Gefahr moderner Blackbox-Strukturen besteht daher nicht bloß in technischer Intransparenz. Sie besteht darin, dass institutionelle Macht schrittweise der praktischen Überprüfbarkeit entzogen werden kann, ohne dass formale Rechtswege ausdrücklich abgeschafft werden müssten.

15.6 Europarechtliche Grenzen digitaler Blackbox-Systeme

Im Ergebnis zeigt die europäische Rechtsentwicklung eine klare Tendenz: Digitale Machtstrukturen sollen nicht vollständig intransparent bleiben dürfen. Die DSGVO und die Rechtsprechung des EuGH entwickeln schrittweise einen allgemeinen rechtsstaatlichen Transparenzgedanken für das digitale Zeitalter. Datenhaltende Institutionen dürfen ihre Macht nicht allein daraus beziehen, dass sie die tatsächlichen Grundlagen ihrer Verarbeitungssysteme monopolistisch kontrollieren.

Gerade hierin liegt die europarechtliche Bedeutung des vorliegenden Gutachtens. Die Problematik des digitalen Beweisnotstands betrifft nicht nur nationale Verfahrensfragen. Sie berührt grundlegende europäische Prinzipien effektiver Kontrolle datenbasierter Machtstrukturen. Wenn Bürger wissenschaftlich belastbare Nachweise führen sollen, müssen sie unter realistischen Bedingungen Zugang zu den hierfür erforderlichen Erkenntnisgrundlagen erhalten können.

Andernfalls entsteht eine Form digitaler Blackbox-Herrschaft, bei der Institutionen nicht nur Informationen verarbeiten, sondern zugleich die Bedingungen ihrer eigenen Überprüfbarkeit kontrollieren. Genau diese Entwicklung versucht die europäische Rechtsordnung zunehmend zu begrenzen. Denn die eigentliche Gefahr moderner Informationsmacht liegt nicht allein in der Datenerhebung selbst, sondern in der Möglichkeit, Kontrolle durch technische Intransparenz praktisch unmöglich zu machen.

Die Digitalisierung verändert damit nicht nur Verwaltung und Medienproduktion. Sie verändert auch die Struktur demokratischer Teilhabe selbst. In der analogen Welt bedeutete Teilhabe vor allem Zugang zu Informationen, öffentlichen Debatten und institutionellen Verfahren. In der digitalen Welt bedeutet Teilhabe zunehmend auch Zugang zu den Datengrundlagen gesellschaftlicher Macht. Wer keinen Zugang zu relevanten Daten besitzt, verliert schrittweise die Fähigkeit, institutionelle Wirklichkeit wirksam zu überprüfen.

Gerade deshalb wird der Zugang zu entscheidungserheblichen Daten im digitalen Rechtsstaat zu einer neuen Form rechtsstaatlicher Freiheitsgarantie. Der Bürger darf nicht auf bloßes institutionelles Vertrauen reduziert werden, wenn die tatsächlichen Grundlagen staatlicher oder staatsnaher Macht technisch überprüfbar wären. Wo Daten Grundlage belastender oder

legitimationsrelevanter Strukturen werden, muss grundsätzlich auch die Möglichkeit bestehen, diese Daten unter rechtsstaatlichen Bedingungen kontrollieren zu können.

Genau hierin liegt die tiefere Bedeutung der europäischen Transparenz- und Datenzugangsrechte. Sie sind keine bloßen Nebenregelungen moderner Informationsverwaltung. Sie bilden vielmehr einen zentralen Baustein praktischer Kontrollfähigkeit im digitalen Rechtsstaat.

Denn die eigentliche Herausforderung des digitalen Zeitalters besteht nicht allein in neuer Technologie. Sie besteht darin, zu verhindern, dass Macht über Daten schrittweise zu Macht über Erkenntnis selbst wird.

Teil V

Technologische Realität und gerichtliche Aufklärung

16. Die technische Realität moderner Massendatenanalyse

16.1 KI-gestützte Inhaltsanalyse großer Datenmengen

Die technische Realität moderner Datenverarbeitung hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Entwicklungen im Bereich künstlicher Intelligenz ermöglichen heute die automatisierte Analyse großer Mengen audiovisueller und textbasierter Inhalte in einem Umfang, der noch vor wenigen Jahren praktisch kaum realisierbar erschien.

Moderne Sprachmodelle und Analyseverfahren sind in der Lage, umfangreiche Inhaltsmengen zu transkribieren, semantisch auszuwerten und strukturell zu vergleichen. Themenfelder können automatisiert erkannt, Sprecheranteile statistisch ausgewertet und wiederkehrende Narrative identifiziert werden. Gleichzeitig lassen sich große Datenräume langfristig durchsuchen und zeitlich vergleichen.

Gerade hierin liegt die besondere Bedeutung der aktuellen technologischen Entwicklung. Denn die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte wissenschaftliche Langzeituntersuchung erscheint technisch keineswegs unrealistisch oder grundsätzlich unmöglich. Vielmehr existieren heute reale technologische Werkzeuge, mit denen großflächige Kommunikationsräume systematisch untersucht werden können.

Die eigentliche Problematik liegt daher weniger in fehlender technischer Machbarkeit als vielmehr im Zugang zu den hierfür erforderlichen Datengrundlagen. Zugleich verändert künstliche Intelligenz nicht nur die technische Analysefähigkeit, sondern die Struktur rechtsstaatlicher Kontrollmöglichkeiten selbst. Noch vor wenigen Jahren waren großflächige Inhaltsanalysen praktisch fast ausschließlich großen Institutionen vorbehalten. Die Auswertung tausender Stunden Videomaterial, die Analyse langfristiger Kommunikationsmuster oder die statistische Untersuchung publizistischer Gewichtungen erforderte erhebliche personelle und organisatorische Ressourcen.

Mit dem Aufstieg moderner KI-Systeme beginnt sich diese strukturelle Asymmetrie erstmals teilweise zu verschieben. Künstliche Intelligenz kann dadurch nicht nur Instrument institutioneller Macht sein, sondern zugleich Instrument rechtsstaatlicher Gegenkontrolle werden.

16.2 Sprachmodelle, Transkription und Mustererkennung

Besondere Bedeutung kommt modernen Sprach- und Transkriptionssystemen zu. Künstliche Intelligenz ermöglicht inzwischen die automatisierte Umwandlung großer Mengen audiovisueller Inhalte in maschinenlesbare Textdaten. Dadurch entstehen erstmals realistische Möglichkeiten, umfangreiche Rundfunkarchive systematisch auszuwerten.

Gerade diese Entwicklung verändert die Ausgangslage wissenschaftlicher Medienanalyse fundamental. Frühere Untersuchungen waren häufig auf kleine Stichproben oder manuelle Einzelanalysen beschränkt. Moderne KI-Systeme erlauben dagegen die Untersuchung sehr großer Inhaltsmengen über lange Zeiträume hinweg. Themenentwicklungen, sprachliche Muster, Framing-Strukturen und wiederkehrende Begriffsverwendungen lassen sich dadurch wesentlich präziser erfassen.

Hinzu kommt die Möglichkeit semantischer Mustererkennung. Moderne Systeme analysieren nicht mehr nur einzelne Schlüsselbegriffe, sondern erkennen Zusammenhänge, Gewichtungen und strukturelle Wiederholungen innerhalb großer Kommunikationsräume. Dadurch entsteht erstmals die reale Möglichkeit, publizistische Gesamtstrukturen wissenschaftlich in einer Tiefe zu untersuchen, die früher kaum erreichbar war.

Gerade hierin liegt eine erhebliche rechtsstaatliche Veränderung. Der Bürger kann mit KI-Systemen heute Aufgaben durchführen, die früher faktisch nur großen Organisationen oder spezialisierten Forschungseinrichtungen möglich waren. Große Datenmengen können durchsucht, kategorisiert und statistisch ausgewertet werden. Wiederkehrende Narrative werden sichtbar. Langfristige Themenverschiebungen können rekonstruiert werden. Die technologische Entwicklung beginnt dadurch erstmals, klassische Erkenntnisbarrieren einzelner Bürger teilweise zu überwinden.

16.3 Automatisierte Themen- und Bias-Analysen

Die Entwicklung moderner Analyseverfahren ermöglicht darüber hinaus automatisierte Themen- und Gewichtungsanalysen. Inhalte können nach Themenfeldern geordnet, Häufigkeiten statistisch ausgewertet und zeitliche Entwicklungen sichtbar gemacht werden.

Gerade für die Frage publizistischer Vielfalt und Ausgewogenheit besitzen solche Verfahren erhebliche Bedeutung. Wer untersuchen möchte, ob bestimmte Themen überproportional präsent sind, bestimmte Perspektiven dominant erscheinen oder bestimmte gesellschaftliche Positionen systematisch unterrepräsentiert bleiben, benötigt typischerweise genau solche langfristigen Strukturanalysen.

Dabei geht es ausdrücklich nicht um die mechanische Bewertung einzelner Aussagen als „richtig“ oder „falsch“. Moderne wissenschaftliche Kommunikationsanalyse untersucht vielmehr Muster der Aufmerksamkeit, Gewichtung und Sichtbarkeit. Entscheidend ist nicht allein, ob einzelne Meinungen vorkommen, sondern wie häufig, in welchem Kontext und mit welcher strukturellen Präsenz sie innerhalb des Gesamtangebots erscheinen.

Die technische Entwicklung macht solche Analysen heute grundsätzlich möglich. Gerade deshalb verliert das Argument praktischer Unmöglichkeit zunehmend an Überzeugungskraft.

Gleichzeitig wird deutlich, dass künstliche Intelligenz nicht lediglich technische Effizienzsteigerung bedeutet. Sie verändert die tatsächliche Verteidigungsfähigkeit des Bürgers. Dieselbe Digitalisierung, die institutionelle Informationsmacht erheblich verstärkt hat, erzeugt nun zugleich Werkzeuge, mit denen Bürger diese Macht empirisch analysieren und kontrollieren können. Gerade hierin liegt eine bemerkenswerte rechtsstaatliche Wendung der technischen Entwicklung.

16.4 Technische Möglichkeiten moderner Datenforensik

Hinzu treten die Möglichkeiten moderner Datenforensik. Digitale Systeme hinterlassen umfangreiche technische Spuren, Metadaten und Strukturinformationen. Inhalte werden zeitlich protokolliert, archiviert, kategorisiert und algorithmisch verarbeitet. Diese technischen Strukturen ermöglichen tiefe Rekonstruktionen institutioneller Kommunikationsräume.

Moderne Analyseverfahren können deshalb nicht nur sichtbare Inhalte untersuchen, sondern auch zeitliche Muster, Wiederholungsstrukturen, Themenverschiebungen, semantische Clusterbildungen und langfristige Entwicklungen publizistischer Aufmerksamkeit sichtbar machen.

Gerade hierin liegt die eigentliche technologische Revolution moderner Datenanalyse. Die öffentliche Kommunikation großer Institutionen wird erstmals in einem Umfang empirisch rekonstruierbar, der früher praktisch kaum möglich war. Künstliche Intelligenz verstärkt diese Entwicklung zusätzlich, weil sie große Inhaltsmengen nicht nur speichert, sondern auch semantisch strukturieren und vergleichen kann.

Dadurch verändert sich auch die Natur gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten. Denn wenn komplexe Kommunikationsräume technisch analysierbar werden, verliert die Vorstellung an Plausibilität, strukturelle publizistische Muster seien grundsätzlich gerichtlicher Überprüfung entzogen.

Gleichzeitig beseitigt auch moderne KI den strukturellen Beweisnotstand nicht vollständig. Denn künstliche Intelligenz kann nur mit den Daten arbeiten, die tatsächlich zugänglich sind. Fehlen vollständige Rohdaten, interne Metadaten oder archivierte Gesamtbestände, bleiben auch KI-gestützte Analysen strukturell begrenzt.

Gerade hierin liegt die fortbestehende Bedeutung des Rohdaten Zugangs. Öffentlich zugängliche Inhalte können durch KI deutlich effizienter ausgewertet werden als früher. Dennoch bleibt die Analyse notwendig lückenhaft, wenn die zugrunde liegenden Datenbestände unvollständig sind. Mediatheken enthalten häufig nur Teile des Gesamtprogramms. Inhalte verschwinden, Metadaten fehlen oder interne Strukturinformationen bleiben verborgen. KI reduziert damit zwar die praktische Erkenntnisschwäche des Bürgers erheblich. Sie beseitigt jedoch nicht die monopolistische Datenherrschaft institutioneller Akteure.

16.5 Der Stand der Technologie im Jahr 2026

Der technologische Stand des Jahres 2026 zeigt damit eine doppelte Entwicklung.

Einerseits verfügen große Institutionen über immer leistungsfähigere Daten- und Analysesysteme. Kommunikationsräume werden algorithmisch organisiert, archiviert und ausgewertet. Dadurch wächst die strukturelle Macht datenhaltender Institutionen weiter an.

Andererseits entstehen gleichzeitig neue Möglichkeiten rechtsstaatlicher Gegenkontrolle. Moderne KI-Systeme ermöglichen erstmals realistische großflächige Analysen komplexer Kommunikationsräume. Wissenschaftliche Langzeituntersuchungen, wie sie das Bundesverwaltungsgericht verlangt, sind technisch grundsätzlich realisierbar.

Gerade hierin liegt die eigentliche Ambivalenz künstlicher Intelligenz. KI verstärkt zunächst die Macht datenhaltender Institutionen. Gleichzeitig eröffnet sie aber auch neue Möglichkeiten gesellschaftlicher Kontrollfähigkeit. Die entscheidende Frage lautet deshalb nicht, ob solche Analysen technisch möglich sind. Die eigentliche Frage lautet vielmehr, ob Bürger und Gerichte unter rechtsstaatlichen Bedingungen Zugang zu den hierfür erforderlichen Daten und Analysegrundlagen erhalten. Genau an dieser Stelle verbindet sich die technologische Realität moderner KI-Systeme mit der verfassungsrechtlichen Frage effektiven Rechtsschutzes im digitalen Staat.

16.6 Die staatliche Anerkennung algorithmischer Massenauswertung

Die technische Möglichkeit algorithmischer Massendatenanalyse ist heute keine theoretische Zukunftsfrage mehr. Sie gehört längst zur praktischen Realität staatlicher Tätigkeit und gerichtlicher Verfahren. Staatliche Stellen nutzen bereits seit Jahren umfangreiche digitale Analyseverfahren, um große Datenmengen automatisiert auszuwerten, Kommunikationsmuster zu erkennen und komplexe Informationsräume strukturiert zu untersuchen.

Gerade hierin liegt ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Bewertung der technischen Machbarkeit wissenschaftlicher Kommunikationsanalysen im Rundfunkbereich. Denn die Rechtsordnung selbst hat algorithmische Massenauswertung bereits in zahlreichen Bereichen ausdrücklich oder faktisch anerkannt.

Besonders deutlich wurde dies im Zusammenhang mit den sogenannten EncroChat-Verfahren. Die französischen Ermittlungsbehörden hatten umfangreiche Kommunikationsdaten des Kryptodienstes EncroChat technisch entschlüsselt und ausgewertet. Die Daten umfassten riesige Mengen digitaler Kommunikation zahlreicher Nutzer. Anschließend wurden diese Daten strukturiert analysiert und im Wege europäischer Rechtshilfe deutschen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt.

Der Bundesgerichtshof hat mit Beschluss vom 02.03.2022 – 5 StR 457/21 – ausdrücklich entschieden, dass die EncroChat-Daten grundsätzlich als Beweismittel verwertbar sind. Die Bedeutung dieser Entscheidung reicht weit über den konkreten Strafprozess hinaus. Denn der Bundesgerichtshof akzeptiert damit faktisch die technische Verwertbarkeit großflächiger algorithmischer Kommunikationsanalyse. Die Auswertung enormer digitaler Datenmengen wird als reale und gerichtsfähige Erkenntnisquelle behandelt.

Auch im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts zeigt sich die staatliche Anerkennung datenbasierter Analyseverfahren deutlich. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 12.11.2020 – 2 BvR 1616/18 – entschieden, dass Betroffene grundsätzlich Zugang zu außerhalb der Akte befindlichen Rohmessdaten erhalten müssen, wenn diese zur Überprüfung digitaler Messverfahren erforderlich sind.

Das Gericht stellte ausdrücklich klar, dass effektive Verteidigung voraussetzt, technische Messvorgänge nachvollziehen und überprüfen zu können. Gerade der Zugang zu Rohdaten wird damit als notwendiger Bestandteil fairer Verfahrensgestaltung anerkannt. Auch die Finanzverwaltung nutzt seit Jahren automatisierte Risikomanagementsysteme zur Analyse großer Datenmengen. Steuerdaten werden algorithmisch ausgewertet, Auffälligkeiten automatisiert identifiziert und Prüfentscheidungen datenbasiert priorisiert.

Ebenso greifen Sicherheits- und Polizeibehörden zunehmend auf datenanalytische Systeme zurück. Die öffentliche Diskussion über Plattformen wie „Palantir“ verdeutlicht, dass moderne Sicherheitsarchitektur längst auf algorithmische Mustererkennung, Netzwerkstrukturanalyse und digitale Datenzusammenführung setzt.

Die Bedeutung dieser Beispiele liegt ausdrücklich nicht in einer pauschalen Kritik staatlicher Digitalisierung. Entscheidend ist vielmehr ein anderer Gesichtspunkt: Die staatliche Praxis selbst zeigt, dass algorithmische Massenauswertung technisch möglich, organisatorisch beherrschbar und rechtlich grundsätzlich anerkannt ist.

Die prozessuale Anerkennung computergestützter Massenauswertung ist keine Besonderheit des Rundfunkrechts. In zahlreichen Rechtsgebieten werden digitale Protokolle, statistische Modelle, ökonometrische Auswertungen und softwaregestützte Datenanalysen bereits als Grundlage substantiierten Parteivortrags oder sachverständiger Begutachtung herangezogen. Entscheidend ist nicht, ob die Auswertung durch ein bestimmtes technisches Werkzeug, eine klassische Statistiksoftware oder ein KI-gestütztes Analyseverfahren vorbereitet wird. Entscheidend ist, ob Datengrundlage, Methode, Parameter, Codierung und Ergebnisdarstellung nachvollziehbar offengelegt werden. Damit ist die KI-gestützte Programmanalyse nicht als richterersetzende Wahrheitsmaschine zu verstehen, sondern als modernes Hilfsmittel wissenschaftlicher Strukturaufklärung.

16.7 Der Wertungswiderspruch technischer Zumutbarkeit

Aus der dargestellten staatlichen Nutzung algorithmischer Analyseverfahren ergibt sich zugleich ein erheblicher Wertungswiderspruch für die gerichtliche Behandlung datenbasierter Kontrollansprüche des Bürgers.

Die Rechtsordnung akzeptiert heute algorithmische Massenauswertung in zahlreichen hoheitlichen Bereichen: bei strafprozessualer Kommunikationsanalyse, bei digitaler Risikoermittlung, bei automatisierter Steuerprüfung, bei polizeilichem Data-Mining, bei Mustererkennung großer Datenräume und zunehmend auch im Bereich künstlicher Intelligenz.

Gerade dort wird davon ausgegangen, dass moderne Analyseverfahren technisch geeignet sind, große Datenmengen sinnvoll auszuwerten und komplexe Zusammenhänge erkennbar zu machen. Gerade deshalb entsteht ein erheblicher Wertungswiderspruch, wenn vergleichbare technische Methoden im Bereich gerichtlicher Rundfunkkontrolle plötzlich pauschal als praktisch nicht durchführbar behandelt werden.

Das Bundesverwaltungsgericht verlangt mit Urteil vom 15.10.2025 – BVerwG 6 C 5.24 – wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen möglicher struktureller Programmdefizite. Gleichzeitig werden jedoch Anträge auf umfassende Datenauswertung oder technische Analyse häufig mit Erwägungen zurückgewiesen, solche Untersuchungen seien zu komplex, zu aufwendig, praktisch kaum durchführbar oder bloße „Ausforschung“.

Genau hierin liegt der dargestellte Wertungswiderspruch. Denn dieselbe Rechtsordnung, die algorithmische Analyseverfahren im Bereich staatlicher Erkenntnisgewinnung akzeptiert, kann vergleichbare technische Möglichkeiten nicht ohne Weiteres als grundsätzlich untauglich behandeln, sobald sie der Kontrolle staatlicher oder staatsnaher Macht dienen sollen.

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass jede KI-Analyse automatisch wissenschaftlich belastbar oder gerichtsfest wäre. Auch moderne Datenanalyse bleibt methodisch überprüfungsbedürftig und fehleranfällig. Genau dies gilt jedoch ebenso für staatlich eingesetzte algorithmische Systeme.

Entscheidend ist vielmehr der Grundsatz technologischer Gleichwertigkeit. Wenn der Staat algorithmische Massendatenanalyse als reale Erkenntnismethode nutzt und gerichtliche Verwertung entsprechender Verfahren akzeptiert wird, können vergleichbare Technologien im Bereich rechtsstaatlicher Gegenkontrolle nicht pauschal als praktisch unrealistisch behandelt werden.

16.8 Die neue Rolle gerichtlicher Bewertung

Die Entwicklung künstlicher Intelligenz verändert zugleich die Rolle der Gerichte selbst. Gerichte werden künftig zunehmend mit KI-gestützten Analysen konfrontiert werden. Bürger, Wissenschaftler oder Sachverständige werden umfangreiche algorithmische Auswertungen vorlegen können, die große Kommunikationsräume empirisch untersuchen.

Dadurch entstehen neue Fragen gerichtlicher Bewertung. Welche methodischen Anforderungen gelten für KI-gestützte Analysen? Welche Transparenz müssen verwendete Modelle erfüllen? Wie werden algorithmische Verzerrungen berücksichtigt? Welche Anforderungen gelten für Reproduzierbarkeit, Nachvollziehbarkeit und wissenschaftliche Überprüfbarkeit? Der Rechtsstaat steht damit vor einer neuen Phase seiner Entwicklung. Die Frage lautet künftig nicht mehr nur, ob digitale Daten überhaupt analysiert werden können. Die Frage lautet zunehmend, wie KI-gestützte Erkenntnisverfahren rechtsstaatlich eingeordnet, überprüft und bewertet werden müssen.

Gerade hierin liegt eine gewisse historische Ironie der digitalen Entwicklung. Dieselbe technologische Revolution, die institutionelle Informationsmacht zunächst massiv verstärkt hat, erzeugt nun zugleich Werkzeuge, mit denen diese Macht wieder kontrollierbarer werden kann. Die entscheidende Frage lautet deshalb nicht, ob künstliche Intelligenz im Rechtsstaat eingesetzt wird. Sie wird eingesetzt werden. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, ob ihre Möglichkeiten monopolisiert oder demokratisiert werden.

16.9 Die KI-Revolution als rechtsstaatliche Zeitenwende

Die Entwicklung künstlicher Intelligenz markiert deshalb nicht nur eine technologische Revolution. Sie markiert auch eine rechtsstaatliche Zeitenwende. Der Bürger erhält erstmals Werkzeuge, mit denen große digitale Wirklichkeiten analysierbar werden. Damit verändert sich die Struktur gesellschaftlicher Kontrolle fundamental. Datenmacht bleibt zwar weiterhin ein enormes Machtinstrument. Gleichzeitig entstehen jedoch neue technische Möglichkeiten gesellschaftlicher Gegenkontrolle.

Genau deshalb wird die KI-Frage zu einer zentralen Freiheitsfrage des 21. Jahrhunderts. Denn die eigentliche Macht moderner Informationssysteme besteht zunehmend nicht mehr allein in der Kontrolle über Verhalten, sondern in der Kontrolle über Erkenntnis selbst. Wer bestimmt, welche Daten sichtbar werden, welche Strukturen analysierbar bleiben und welche Informationsräume praktisch zugänglich sind, beeinflusst zugleich die tatsächlichen Bedingungen gesellschaftlicher Wirklichkeitsbeschreibung.

Im Kontext des vorliegenden Gutachtens bedeutet dies: Künstliche Intelligenz kann helfen, die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte empirische Analysefähigkeit überhaupt erst praktisch erreichbar zu machen. Sie kann die Erkenntnisbarrieren einzelner Bürger erheblich reduzieren. Sie kann Muster sichtbar machen, die früher kaum nachweisbar waren.

Gleichzeitig zeigt gerade diese Entwicklung, wie wichtig Rohdatenzugang und digitale Waffengleichheit bleiben. Denn auch die leistungsfähigste KI kann nur mit den Informationen arbeiten, die ihr tatsächlich zugänglich sind. Die Frage des Datenzugangs bleibt deshalb die vorgelagerte Grundfrage aller digitalen Kontrollfähigkeit. Künstliche Intelligenz wird dadurch zu einem doppelten Symbol des digitalen Zeitalters: Sie kann Instrument neuer Machtkonzentration sein — oder Werkzeug neuer rechtsstaatlicher Kontrolle.

Teil VI

Methodik des geplanten Hauptgutachtens

17. Ziel und Charakter des Vorgutachtens

17.1 Keine abschließende Bewertung des Programms

Das vorliegende Vorgutachten verfolgt bewusst nicht das Ziel, bereits eine endgültige wissenschaftliche Gesamtbewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorzunehmen. Eine solche abschließende Bewertung würde eine wesentlich umfassendere empirische Untersuchung voraussetzen, die auf vollständigen und langfristig strukturierten Programmdateien, archivierten Inhaltsbeständen, Metadatenstrukturen und technisch auswertbaren Datenräumen basiert.

Gerade diese Voraussetzungen liegen gegenwärtig noch nicht vollständig vor. Das Gutachten beansprucht daher nicht, bereits selbst den endgültigen Nachweis einer strukturellen Verletzung des publizistischen Funktionsauftrags zu führen. Es soll vielmehr aufzeigen, dass eine solche Untersuchung grundsätzlich wissenschaftlich möglich, methodisch strukturierbar und technisch realisierbar ist.

Gerade hierin liegt seine eigentliche Funktion. Das Dokument dient als vorbereitende Analyse der verfassungsrechtlichen, technischen und methodischen Voraussetzungen einer späteren empirischen Hauptuntersuchung. Es soll sichtbar machen, welche Daten, Analyseverfahren und gerichtlichen Aufklärungsmaßnahmen erforderlich wären, um die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte wissenschaftliche Langzeitprüfung praktisch durchzuführen. Das Vorgutachten ist damit keine abschließende Endbewertung, sondern eine methodische und rechtsstaatliche Vorstufe eines möglichen späteren Hauptgutachtens.

17.2 Methodische Vorstrukturierung der Untersuchung

Das Vorgutachten besitzt deshalb vor allem eine methodische Vorstrukturierungsfunktion. Es entwickelt die logische, wissenschaftliche und technische Untersuchungsarchitektur einer möglichen späteren Hauptanalyse.

Dabei geht es nicht darum, bereits jedes einzelne Untersuchungsergebnis vorwegzunehmen. Entscheidend ist vielmehr die Entwicklung eines nachvollziehbaren methodischen Rahmens. Es soll geklärt werden, welche Fragestellungen untersucht werden müssten, welche Datengrundlagen erforderlich wären und welche empirischen Verfahren geeignet erscheinen, langfristige publizistische Strukturen belastbar zu analysieren.

Das Bundesverwaltungsgericht verlangt in BVerwG 6 C 5.24 ausdrücklich eine langfristige und wissenschaftlich belastbare Untersuchung des Gesamtangebots öffentlich-rechtlicher Programme. Daraus ergibt sich zwangsläufig die Notwendigkeit methodischer Klarheit. Eine bloße Sammlung subjektiver Eindrücke genügt hierfür ebenso wenig wie einzelne Sendungsbeispiele oder punktuelle politische Kontroversen.

Erforderlich ist vielmehr eine nachvollziehbare Untersuchungsarchitektur. Gerade dies unterscheidet das vorliegende Dokument von bloßer politischer oder medienkritischer Argumentation.

Die Untersuchung soll nicht auf subjektiven Eindrücken beruhen, sondern auf systematischer empirischer Analyse. Das Gutachten bewegt sich deshalb bewusst auf einer wissenschaftsorientierten Ebene. Ziel ist die Entwicklung reproduzierbarer Untersuchungsmodelle, nicht die bloße Sammlung einzelner Kritikpunkte.

17.3 Wissenschaftliche Operationalisierung

Von zentraler Bedeutung ist dabei die Frage wissenschaftlicher Operationalisierung. Die vom Bundesverwaltungsgericht verwendeten Begriffe wie „Vielfalt“, „Ausgewogenheit“ oder „strukturelle Defizite“ besitzen zunächst einen abstrakten Charakter. Für eine empirische Untersuchung müssen solche Begriffe jedoch in nachvollziehbare und überprüfbare Analysekatégorien übersetzt werden.

Gerade hierin liegt eine der zentralen Aufgaben eines möglichen Hauptgutachtens. Es müsste etwa untersucht werden, wie Themengewichtungen messbar gemacht werden können, welche Akteursgruppen systematisch sichtbar werden, welche Perspektiven regelmäßig dominant erscheinen und wie sich langfristige kommunikative Muster empirisch erfassen lassen. Die Frage publizistischer Vielfalt könnte beispielsweise operationalisiert werden über:

- Sprecherverteilungen,
- Themengewichtungen,
- Häufigkeiten bestimmter Deutungsmuster,
- Gegenüberstellungen kontroverser Positionen,
- Verhältnis unterschiedlicher politischer Akteure,
- zeitliche Gewichtung gesellschaftlicher Konfliktthemen,
- sprachliche Konnotationen,
- Häufigkeiten bestimmter Narrative,
- Verhältnis positiver und negativer Zuschreibungen.

Dabei geht es ausdrücklich nicht um die Herstellung mathematischer Neutralität oder vollständiger politischer Gleichverteilung. Wissenschaftliche Kommunikationsanalyse untersucht vielmehr Strukturen publizistischer Aufmerksamkeit, Wiederholungen, Schwerpunktsetzungen und Sichtbarkeitsmuster.

Entscheidend ist nicht die Bewertung einzelner politischer Positionen als „richtig“ oder „falsch“, sondern die empirische Untersuchung langfristiger struktureller Muster innerhalb des Gesamtangebots. Gerade hierin unterscheidet sich ein wissenschaftliches Hauptgutachten von bloßer Medienkritik oder politischer Polemik. Moderne KI-gestützte Analyseverfahren ermöglichen heute erstmals, solche Fragestellungen großflächig und langfristig empirisch zu untersuchen.

17.4 Technische und empirische Machbarkeit

Die technische Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt, dass großflächige Kommunikationsanalysen heute grundsätzlich realisierbar sind. Moderne Sprachmodelle, Transkriptionssysteme und semantische Analyseverfahren erlauben die Untersuchung umfangreicher audiovisueller Datenmengen. Inhalte können automatisiert transkribiert,

kategorisiert und statistisch ausgewertet werden. Themenentwicklungen lassen sich langfristig verfolgen. Sprecherverteilungen, Wiederholungsstrukturen und semantische Muster können quantitativ sichtbar gemacht werden. Gerade deshalb erscheint die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte wissenschaftliche Langzeituntersuchung technisch keineswegs unrealistisch.

Die verwaltungsgerichtliche Praxis verlangt inzwischen selbst ausdrücklich eine Betrachtung des Gesamtprogrammangebots und weist darauf hin, dass einzelne Sendungen oder Akteure nicht genügen. Gerade dadurch entsteht die Notwendigkeit großflächiger datenbasierter Langzeitanalyse. Moderne KI-gestützte Verfahren gewinnen deshalb erstmals praktische Bedeutung für die gerichtliche Prüfbarkeit komplexer Kommunikationsräume.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt weniger in fehlender technologischer Machbarkeit als vielmehr in der Frage des Datenzugangs. Die entscheidenden Datengrundlagen befinden sich weitgehend innerhalb institutioneller Systeme der Rundfunkanstalten. Genau daraus entsteht die zuvor dargestellte Problematik des digitalen Beweisnotstands. Die technische Realität moderner KI-Systeme zeigt jedoch, dass die Untersuchung selbst grundsätzlich durchführbar wäre, sofern die notwendigen Datenräume unter rechtsstaatlichen Bedingungen zugänglich gemacht werden.

Damit entfällt zugleich ein zentrales Gegenargument früherer Jahre: die angebliche technische Undurchführbarkeit großflächiger Programmanalysen.

17.5 Anforderungen an ein späteres Hauptgutachten

Ein späteres Hauptgutachten müsste mehrere Anforderungen gleichzeitig erfüllen. Es müsste insbesondere:

- auf vollständigen oder repräsentativen Programmdaten beruhen,
- langfristige Untersuchungszeiträume berücksichtigen,
- wissenschaftlich nachvollziehbare Vergleichsmaßstäbe entwickeln,
- methodische Transparenz gewährleisten,
- statistisch belastbare Verfahren verwenden,
- Gegenkontrollen und Reproduzierbarkeit sicherstellen,
- mögliche Verzerrungen offenlegen,
- qualitative und quantitative Analyseformen miteinander verbinden,
- die verwendeten Datensätze und Analyseverfahren vollständig dokumentieren.

Darüber hinaus müsste ein solches Gutachten technisch nachvollziehbar machen, welche Datenquellen verwendet wurden, wie Inhalte kategorisiert wurden und welche KI- oder Analyseverfahren konkret zum Einsatz kamen. Gerade bei KI-gestützten Untersuchungen wären Transparenz, Reproduzierbarkeit und methodische Nachvollziehbarkeit von besonderer Bedeutung.

Zugleich müsste ein Hauptgutachten die vom Bundesverwaltungsgericht formulierte hohe Eingriffsschwelle berücksichtigen. Es ginge nicht um den Nachweis einzelner Fehler oder punktueller politischer Einseitigkeiten. Entscheidend wäre vielmehr die Frage, ob sich über längere Zeiträume hinweg evidente, regelmäßige und strukturell erkennbare Defizite publizistischer Vielfalt oder Ausgewogenheit empirisch nachweisen lassen.

Das vorliegende Vorgutachten beansprucht nicht, diese vollständige Hauptanalyse bereits selbst zu ersetzen. Es soll vielmehr die Voraussetzungen schaffen, um eine solche Untersuchung überhaupt praktisch denkbar, wissenschaftlich strukturierbar und rechtsstaatlich organisierbar zu machen. Gerade hierin liegt seine eigentliche Bedeutung. Es macht sichtbar, dass die Frage programmbezogener Rundfunkkontrolle nicht an fehlender technischer Machbarkeit scheitert, sondern vor allem an strukturellen Informationsasymmetrien zwischen Bürger und datenhaltender Institution.

18. Welche Rohdaten benötigt würden

18.1 Sendungstranskripte

Eine wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchung öffentlich-rechtlicher Programminhalte würde zunächst vollständige und maschinenlesbare Sendungstranskripte erfordern. Gerade bei großen Mengen audiovisueller Inhalte bildet die Umwandlung gesprochener Sprache in strukturierte Textdaten die zentrale Grundlage moderner Kommunikationsanalyse.

Ohne solche Transkripte wäre eine systematische Untersuchung praktisch kaum realisierbar. Einzelne Sendungen müssten manuell angesehen, verschriftlicht und ausgewertet werden. Bereits bei wenigen Monaten Programmumfang würde dies enorme personelle und finanzielle Ressourcen erfordern. Bei langfristigen Untersuchungen mehrerer Jahre wäre eine rein manuelle Analyse praktisch nicht mehr sinnvoll durchführbar.

Moderne KI-gestützte Analyseverfahren setzen daher regelmäßig auf maschinenlesbare Textgrundlagen. Erst dadurch werden großflächige Themenanalysen, semantische Vergleiche, Sprechererfassungen und langfristige Musteruntersuchungen möglich.

Erforderlich wären insbesondere strukturierte Transkripte von Nachrichtensendungen, politischen Talkshows, Magazinen, Dokumentationen, Hintergrundformaten, Radiobeiträgen, Wahlberichterstattungen, Podcasts, Online-Videoformaten sowie begleitenden digitalen Veröffentlichungen öffentlich-rechtlicher Angebote.

Von besonderer Bedeutung wäre dabei die zeitliche Vollständigkeit der Datengrundlagen. Einzelne Stichproben reichen nur begrenzt aus, wenn langfristige strukturelle Muster untersucht werden sollen. Gerade das Bundesverwaltungsgericht verlangt keine punktuelle Medienkritik, sondern eine langfristige Untersuchung möglicher struktureller Defizite des Gesamtangebots. Daraus folgt zwangsläufig die Notwendigkeit umfangreicher archivierter Transkriptbestände.

Die Rundfunkanstalten verfügen vielfach bereits selbst über automatisierte Untertitelungs- und Transkriptionssysteme. Gerade diese Systeme erzeugen strukturierte Primärdaten, die für wissenschaftliche Langzeituntersuchungen erhebliche Bedeutung besitzen können.

Bereits die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung weist beispielsweise in Baden-Württemberg inzwischen selbst darauf hin, dass die vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Langzeituntersuchungen erhebliche organisatorische und wissenschaftliche Ressourcen erfordern würden. Gerade hierin zeigt sich die praktische Bedeutung moderner KI-gestützter Analyseverfahren. Was früher personell kaum leistbar erschien, wird unter digitalen Bedingungen erstmals technisch realistisch analysierbar.

18.2 Metadaten, Archivstrukturen und digitale Sichtbarkeit

Neben den eigentlichen Inhaltsdaten wären umfassende Metadaten und Archivstrukturen erforderlich. Moderne Medienorganisationen erzeugen fortlaufend Zusatzinformationen über Inhalte, Zeitpunkte, Kategorien, redaktionelle Zuordnungen, Verlinkungsstrukturen und organisatorische Strukturierungen.

Gerade diese Metadaten besitzen für wissenschaftliche Untersuchungen zentrale Bedeutung. Sie ermöglichen erst die systematische Einordnung großer Programmmengen. Ohne sie bleiben Inhalte weitgehend isolierte Einzelphänomene.

Für eine wissenschaftliche Langzeituntersuchung wären insbesondere Informationen relevant über:

- Sendedaten und Ausstrahlungszeiten,
- Formattypen und Sendungszuordnungen,
- Wiederholungsstrukturen,
- Themencluster,
- Mediathekenverfügbarkeiten,
- Verlinkungs- und Empfehlungsstrukturen,
- regionale Zuordnungen,
- redaktionelle Verantwortlichkeiten sowie
- organisatorische Zusammenhänge innerhalb der Archivsysteme.

Von besonderer Bedeutung wären dabei die institutionellen Archivstrukturen selbst. Sie zeigen, wie Inhalte organisiert, kategorisiert, priorisiert und langfristig auffindbar gemacht werden. Gerade unter digitalen Bedingungen entsteht publizistische Wirkung nicht allein durch einzelne Inhalte, sondern zunehmend auch durch die Strukturierung von Sichtbarkeit und Auffindbarkeit.

Wer bestimmt, welche Inhalte dauerhaft sichtbar bleiben, prominent empfohlen werden oder innerhalb digitaler Systeme leicht auffindbar sind, beeinflusst zugleich die tatsächliche Wahrnehmungsstruktur öffentlicher Kommunikation.

Moderne Mediatheken- und Archivsysteme enthalten häufig umfangreiche interne Strukturinformationen, die weit über öffentlich sichtbare Einzelinhalte hinausgehen. Gerade diese Datenräume könnten für wissenschaftliche Analysen publizistischer Strukturen erhebliche Bedeutung besitzen.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Viele Inhalte verschwinden nach gewisser Zeit aus Mediatheken oder verändern ihre technische Verfügbarkeit. Wissenschaftliche Langzeituntersuchungen benötigen jedoch stabile und nachvollziehbare Datengrundlagen. Gerade deshalb gewinnen institutionelle Archivsysteme erhebliche Bedeutung.

18.3 Redner-, Themen- und Gewichtungsdaten

Von besonderer Bedeutung wären darüber hinaus strukturierte Daten zu Sprechern, Themengewichtungen und Präsenzmustern. Wer langfristige publizistische Strukturen untersuchen möchte, muss nachvollziehen können, welche Themen wie häufig erscheinen, welche Akteure dominieren und welche Perspektiven wiederkehrend sichtbar werden.

Hierfür reichen bloße Einzelbeobachtungen regelmäßig nicht aus. Erforderlich wären vielmehr systematische Datensätze über:

- Sprecheranteile und Redezeiten,
- Themenfelder und Themenhäufigkeiten,
- zeitliche Schwerpunktsetzungen,
- Wiederholungsstrukturen,
- Häufigkeiten bestimmter Narrative,
- Expertenrollen und Akteursverteilungen,
- Sichtbarkeitsmuster unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen.

Gerade die Gewichtung von Aufmerksamkeit bildet einen zentralen Bestandteil moderner Kommunikationsanalyse. Publizistische Wirkung entsteht nicht allein dadurch, dass bestimmte Positionen überhaupt vorkommen. Entscheidend ist vielmehr, wie häufig, mit welcher Intensität und in welchen Kontexten bestimmte Perspektiven erscheinen.

Von erheblicher Bedeutung kann dabei auch sein,

- ob bestimmte Positionen überwiegend affirmativ oder problematisierend dargestellt werden,
- welche Stimmen regelmäßig Expertenstatus erhalten,
- welche Sichtweisen eher randständig erscheinen,
- welche Themen dauerhaft hohe Aufmerksamkeit erhalten und
- welche Perspektiven strukturell unterrepräsentiert bleiben.

Gerade solche Gewichtungs- und Framingfragen lassen sich nur auf Grundlage umfangreicher strukturierter Datensätze sinnvoll untersuchen. Eine wissenschaftliche Untersuchung müsste deshalb nicht nur Inhalte erfassen, sondern auch deren strukturelle Präsenz innerhalb des Gesamtangebots analysieren.

18.4 Interne Kategorisierungssysteme und institutionelle Strukturierungslogiken

Besondere Bedeutung könnten auch interne Kategorisierungssysteme der Rundfunkanstalten besitzen. Moderne Medienorganisationen arbeiten typischerweise mit umfangreichen organisatorischen Ordnungssystemen, innerhalb derer Inhalte thematisch, semantisch und redaktionell eingeordnet werden.

Solche Systeme besitzen nicht nur technische Funktion. Sie spiegeln zugleich institutionelle Strukturierungslogiken wider. Sie zeigen, wie Inhalte intern organisiert, priorisiert und miteinander verknüpft werden.

Mögliche Bedeutung könnten insbesondere besitzen:

- interne Themenzuordnungen,
- Schlagwortsysteme,
- redaktionelle Priorisierungen,
- semantische Clusterbildungen,
- Verlinkungs- und Empfehlungslogiken,
- organisatorische Kategorien und Suchstrukturen.

Gerade solche internen Ordnungsmuster könnten für wissenschaftliche Langzeitanalysen erhebliche Aussagekraft besitzen. Denn sie erlauben Rückschlüsse darauf, wie institutionelle Wirklichkeit intern strukturiert wird.

Dabei geht es ausdrücklich nicht um die pauschale Unterstellung manipulativer Absichten. Jede große Medienorganisation benötigt organisatorische Ordnungssysteme. Sobald jedoch die tatsächliche Programmwirklichkeit rechtlich relevant wird, gewinnen auch diese Strukturierungsmechanismen wissenschaftliche Bedeutung.

Denn sie beeinflussen mit, welche Inhalte sichtbar werden, wie Themen verbunden werden und welche Kommunikationsmuster langfristig entstehen. Gerade hierin zeigt sich die eigentliche Besonderheit digitaler Kommunikationsmacht: Publizistische Wirkung entsteht nicht mehr allein auf der Ebene einzelner Inhalte, sondern zunehmend innerhalb komplexer Informations- und Strukturierungsräume.

18.5 Vollständige digitale Programmdatensätze

Letztlich würde eine belastbare wissenschaftliche Langzeituntersuchung möglichst vollständige digitale Programmdatensätze erfordern. Einzelne Stichproben oder fragmentierte Mitschnitte genügen hierfür regelmäßig nicht.

Gerade das Bundesverwaltungsgericht verlangt keine punktuelle Kritik einzelner Sendungen, sondern die Untersuchung möglicher struktureller Defizite des Gesamtangebots über längere Zeiträume hinweg. Eine solche Untersuchung setzt zwangsläufig umfassende Datengrundlagen voraus. Hierzu würden insbesondere gehören:

- vollständige lineare Fernsehprogramme,
- Radioprogramme,
- Mediathekeninhalte,
- Podcasts,
- Online-Artikel,
- Social-Media-Ausspielungen öffentlich-rechtlicher Inhalte,
- begleitende digitale Veröffentlichungen,
- archivierte Altbestände sowie
- strukturierte Transkriptions- und Metadatensätze.

Erst auf dieser Grundlage ließen sich reproduzierbare wissenschaftliche Analysen entwickeln, die den hohen empirischen Anforderungen gerichtlicher Kontrolle genügen könnten. Genau hierin wird die eigentliche Problematik des digitalen Beweisnotstands erneut sichtbar. Die technische und wissenschaftliche Untersuchung erscheint heute grundsätzlich machbar. Moderne KI-gestützte Analyseverfahren ermöglichen die großflächige Untersuchung komplexer Kommunikationsräume in einem Umfang, der noch vor wenigen Jahren praktisch kaum realisierbar gewesen wäre.

Die hierfür notwendigen Datenräume liegen jedoch weitgehend innerhalb der institutionellen Sphäre der Rundfunkanstalten selbst. Dadurch entsteht ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen theoretischer Kontrollmöglichkeit und praktischer Datenverfügbarkeit. Gerade deshalb bildet die Frage des Datenzugangs den zentralen Schlüssel jeder zukünftigen empirischen Hauptuntersuchung. Denn die eigentliche Schwierigkeit liegt heute nicht mehr primär in fehlender technischer Analysefähigkeit, sondern zunehmend in der Frage, ob die

hierfür erforderlichen Daten unter rechtsstaatlichen Bedingungen überhaupt zugänglich gemacht werden.

Die verwaltungsgerichtliche Diskussion macht inzwischen deutlich, dass die tatsächliche Beschaffung solcher Datengrundlagen für Privatpersonen regelmäßig kaum realistisch erscheint. Die Rechtsprechung verweist selbst auf den erheblichen Umfang, die organisatorische Komplexität und die wissenschaftlichen Anforderungen entsprechender Langzeituntersuchungen. Genau hierin zeigt sich die strukturelle Spannung zwischen theoretischer Kontrollmöglichkeit und praktischer Datenverfügbarkeit besonders deutlich.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sieht sich inzwischen selbst nicht mehr allein als klassischer Rundfunkveranstalter beschreibt, sondern zunehmend als integrierte digitale Infrastruktur öffentlich-rechtlicher Informationsvermittlung. In offiziellen Strategiepapieren ist ausdrücklich von einem „gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Plattformsystem“, einem „gemeinsamen Streaming-Netzwerk“ sowie von „Such- und Empfehlungstechnologien“ die Rede.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk versteht sich dabei ausdrücklich als „Gegengewicht zur Netz- und Plattformökonomie des Internets“. Diese Selbstbeschreibung verdeutlicht, dass die tatsächliche Entwicklung über die klassische Rundfunkdogmatik hinausgeht und zunehmend infrastrukturelle Funktionen digitaler Informationssteuerung betrifft.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betreiben heute nicht mehr lediglich lineare Fernseh- und Hörfunkangebote, sondern umfassende digitale Distributions-, Such-, Empfehlungs- und Archivsysteme. Besonders deutlich wird dies in den veröffentlichten Strukturberichten des ZDF, in denen ausdrücklich von „gemeinsamen modernen Such- und Empfehlungstechnologien“, einem „gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Plattformsystem“ sowie einem gemeinsamen „Streaming-Netzwerk“ die Rede ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschreibt sich dort selbst als digitales Gegenmodell zur „Netz- und Plattformökonomie des Internets“. Damit verändert sich zugleich die tatsächliche Struktur publizistischer Macht. Gegenstand der Untersuchung ist heute nicht mehr allein die lineare Programmausstrahlung einzelner Sendungen, sondern ein integrierter digitaler Kommunikations- und Distributionsraum mit plattformähnlicher Infrastruktur.

Gerade Such-, Empfehlungs- und Sichtbarkeitsstrukturen besitzen im digitalen Kommunikationsraum erhebliche Bedeutung für die praktische Wahrnehmung gesellschaftlicher Wirklichkeit. Damit verschiebt sich die rechtsstaatliche Problematik zunehmend von der bloßen Kontrolle einzelner Programminhalte hin zur Frage demokratischer Kontrollfähigkeit digitaler Informationsinfrastrukturen selbst.

Nach vorliegenden technischen Referenzen verwenden zahlreiche öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zudem das gemeinsame Content-Management-System „Sophora“, welches von ARD und ZDF großflächig für redaktionelle Inhaltsverwaltung, Archivierung und digitale Veröffentlichung eingesetzt wird. Dadurch entsteht ein hochgradig homogenisierter institutioneller Datenraum, innerhalb dessen Inhalte, Metadaten, Veröffentlichungsstrukturen und digitale Verknüpfungen zentral organisiert und technisch auswertbar sind. Gerade diese gemeinsame technische Infrastruktur verdeutlicht, dass die vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Langzeituntersuchungen grundsätzlich auf real existierende strukturierte Datenräume treffen und nicht lediglich theoretische Konstruktionen darstellen.

Die Rundfunkanstalten verfügen damit selbst über jene infrastrukturellen Möglichkeiten, die für wissenschaftliche Inhaltsanalysen, Frequenzanalysen, Metadaten-Auswertungen, Quellenanalysen, Framing-Untersuchungen oder die Rekonstruktion publizistischer Entscheidungsprozesse erforderlich wären. Dies verstärkt die strukturelle Asymmetrie zwischen Beitragszahlern und Rundfunkanstalten zusätzlich: Während die Klägerseite auf fragmentarische öffentliche Inhalte angewiesen bleibt, verfügt die Gegenseite über zentralisierte, strukturierte und maschinell auswertbare Datenbestände.

Vor diesem Hintergrund erscheint es umso weniger sachgerecht, dem einzelnen Beitragszahler nahezu vollständige wissenschaftliche Gesamtnachweise abzuverlangen, ohne zugleich die informationshaltenden Rundfunkanstalten zu entsprechender Offenlegung, Mitwirkung oder sekundärer Darlegung zu verpflichten.

19. Methodik der geplanten Analyse

19.1 Quantitative Inhaltsanalyse

Die Grundlage eines späteren Hauptgutachtens würde zunächst eine umfassende quantitative Inhaltsanalyse bilden. Ziel einer solchen Untersuchung wäre es, große Mengen öffentlich-rechtlicher Programminhalte systematisch auszuwerten und langfristige kommunikative Muster empirisch sichtbar zu machen.

Gerade hierin liegt der Unterschied zwischen wissenschaftlicher Analyse und bloßer Medienkritik. Die quantitative Inhaltsanalyse untersucht nicht primär einzelne „richtige“ oder „falsche“ Aussagen. Sie analysiert vielmehr Strukturen der Aufmerksamkeit, Wiederholung und Gewichtung innerhalb großer Kommunikationsräume. Im Mittelpunkt stehen Fragen wie:

- Welche Themen erhalten welchen Umfang?
- Welche Akteure treten wie häufig auf?
- Welche Positionen dominieren bestimmte Debatten?
- Welche Themen erscheinen regelmäßig, welche kaum?
- Welche gesellschaftlichen Perspektiven bleiben randständig?
- Welche Konfliktlinien werden betont oder abgeschwächt?
- Welche Sprecher erhalten besondere Sichtbarkeit oder Expertenstatus?

Entscheidend ist dabei nicht die isolierte Bewertung einzelner Sendungen. Die quantitative Inhaltsanalyse untersucht vielmehr langfristige publizistische Strukturen über größere Zeiträume hinweg. Gerade das Bundesverwaltungsgericht verlangt keine punktuelle Fehleranalyse, sondern die Untersuchung möglicher struktureller Defizite des Gesamtangebots. Methodisch würde dies typischerweise über systematische Kategoriensysteme erfolgen. Inhalte könnten etwa nach:

- Themenbereichen,
- politischen Akteuren,
- institutionellen Quellen,
- Konfliktrichtungen,
- internationalen Bezügen,
- gesellschaftlichen Gruppen,
- Expertenzuordnungen,
- Problemdefinitionen,
- positiven oder negativen Konnotationen

strukturiert codiert und statistisch ausgewertet werden.

Moderne digitale Analyseverfahren ermöglichen hierbei erstmals großflächige Untersuchungen über lange Zeiträume hinweg. Inhalte können automatisiert kategorisiert, semantisch gruppiert und quantitativ ausgewertet werden. Dadurch entsteht die Möglichkeit, nicht nur Einzelfälle, sondern strukturelle publizistische Entwicklungen empirisch sichtbar zu machen. Gerade hierin liegt die eigentliche Besonderheit wissenschaftlicher Langzeituntersuchungen: Nicht subjektive Einzelwahrnehmungen stehen im Mittelpunkt, sondern nachvollziehbare empirische Muster innerhalb großer Kommunikationsräume.

19.2 KI-gestützte Mustererkennung

Von zentraler Bedeutung wäre dabei der Einsatz KI-gestützter Mustererkennungssysteme. Moderne Sprachmodelle und semantische Analyseverfahren ermöglichen heute die Untersuchung komplexer Kommunikationsstrukturen in einem Umfang, der noch vor wenigen Jahren praktisch kaum realisierbar war.

Diese Systeme können große Mengen transkribierter Inhalte semantisch analysieren, Themencluster erkennen und langfristige Wiederholungsstrukturen sichtbar machen. Dabei geht es ausdrücklich nicht um die automatisierte politische Bewertung einzelner Inhalte. KI dient vielmehr der Erkennung statistischer und semantischer Muster innerhalb großer Datenräume.

KI-gestützte Systeme könnten beispielsweise:

- wiederkehrende Narrative erkennen,
- sprachliche Framing-Strukturen identifizieren,
- Themencluster analysieren,
- Sprecherprofile erfassen,
- semantische Ähnlichkeiten untersuchen,
- wiederkehrende Argumentationsmuster sichtbar machen,
- emotionale Konnotationen auswerten,
- Verhältnisstrukturen zwischen Akteuren analysieren.

Ebenso ließen sich Veränderungen publizistischer Aufmerksamkeit über längere Zeiträume hinweg sichtbar machen. Moderne Systeme analysieren nicht mehr nur einzelne Schlüsselbegriffe, sondern erkennen semantische Zusammenhänge, Gewichtung und strukturelle Wiederholungen innerhalb großer Kommunikationsräume.

Gerade die Fähigkeit moderner KI-Systeme, große Mengen unstrukturierter Inhalte semantisch zu ordnen, eröffnet neue Möglichkeiten wissenschaftlicher Kommunikationsanalyse. Dadurch entsteht erstmals die reale Möglichkeit, publizistische Gesamtstrukturen empirisch in einer Breite zu untersuchen, die früher praktisch kaum erreichbar war.

Dabei geht es ausdrücklich nicht darum, menschliche Bewertung vollständig durch Maschinen zu ersetzen. KI würde vielmehr als technisches Hilfsmittel dienen, um große Datenmengen überhaupt erst systematisch erschließbar zu machen. Die endgültige juristische und wissenschaftliche Bewertung müsste weiterhin durch nachvollziehbare menschliche Analyse erfolgen.

19.3 Langzeit- und Vergleichsanalysen

Eine wissenschaftlich belastbare Untersuchung müsste zwingend langfristig angelegt sein. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt ausdrücklich keine punktuelle Einzelkritik, sondern die Untersuchung möglicher struktureller Defizite über längere Zeiträume hinweg.

Gerade deshalb wären Langzeit- und Vergleichsanalysen unverzichtbar. Untersucht werden müssten Entwicklungen über mehrere Jahre hinweg, um kurzfristige Ereigniseffekte von langfristigen publizistischen Strukturen unterscheiden zu können. Einzelne politische Krisen, außergewöhnliche Nachrichtenlagen oder gesellschaftliche Großereignisse könnten ansonsten das Gesamtbild verzerren.

Langzeitanalysen würden insbesondere untersuchen:

- wie sich Themengewichtungen über Jahre entwickeln,
- ob bestimmte Narrative dauerhaft dominieren,
- ob sich strukturelle Muster stabil wiederholen,
- ob gesellschaftliche Konfliktthemen asymmetrisch behandelt werden,
- wie sich Sprecher- und Expertenstrukturen langfristig verändern.

Darüber hinaus wären Vergleichsanalysen erforderlich. Eine isolierte Betrachtung einzelner Inhalte besitzt nur begrenzte Aussagekraft. Erst der Vergleich ermöglicht belastbare strukturelle Aussagen.

Vergleichbar wären insbesondere:

- unterschiedliche Sender,
- verschiedene Sendeformate,
- verschiedene Zeiträume,
- Krisen- und Nichtkrisenzeiten,
- innen- und außenpolitische Themenfelder,
- öffentlich-rechtliche und private Formate,
- nationale und internationale Berichterstattung.

Gerade solche Vergleichsperspektiven sind wissenschaftlich bedeutsam, weil publizistische Strukturen niemals isoliert betrachtet werden können. Erst im Verhältnis zu anderen Kommunikationsmustern werden langfristige Auffälligkeiten überhaupt sichtbar.

19.4 Themengewichtung und Framing-Strukturen

Ein zentraler Bestandteil der Untersuchung müsste die Analyse von Themengewichtung und Framing-Strukturen sein. Moderne Kommunikationsforschung untersucht nicht nur, welche Themen vorkommen, sondern vor allem, wie Themen dargestellt, eingeordnet und gewichtet werden.

Publizistische Wirkung entsteht wesentlich durch Aufmerksamkeit. Entscheidend ist nicht allein, ob unterschiedliche Positionen formal erwähnt werden, sondern welche Sichtweisen regelmäßig dominieren, emotional verstärkt oder semantisch positiv beziehungsweise negativ gerahmt erscheinen.

Gerade hierin liegt die Bedeutung sogenannter Framing-Analysen. Framing bezeichnet die sprachliche und semantische Einbettung eines Themas. Bereits die Wahl bestimmter Begriffe, Vergleiche oder Deutungsmuster kann Wahrnehmung und Bewertung beeinflussen. Moderne semantische Verfahren können deshalb untersuchen:

- welche Begriffe bevorzugt verwendet werden,
- welche semantischen Muster dominieren,
- welche emotionalen Rahmungen auftreten,
- welche Deutungslogiken regelmäßig wiederkehren,
- welche Positionen überwiegend legitimierend oder problematisierend erscheinen.

Ebenso wichtig wäre die Untersuchung von Themengewichtungen. Welche Themen erhalten überproportionale Aufmerksamkeit? Welche Konflikte dominieren langfristig die Berichterstattung? Welche gesellschaftlichen Perspektiven erscheinen regelmäßig zentral, welche eher randständig?

Eine solche Analyse würde keine mathematische Neutralität voraussetzen. Sie würde vielmehr untersuchen, ob langfristige strukturelle Muster publizistischer Gewichtung empirisch nachweisbar sind. Gerade hierin liegt die eigentliche wissenschaftliche Relevanz moderner Kommunikationsanalyse: Nicht einzelne isolierte Aussagen stehen im Mittelpunkt, sondern wiederkehrende Strukturen publizistischer Wirklichkeitsbeschreibung.

19.5 Wissenschaftliche Reproduzierbarkeit

Von entscheidender Bedeutung wäre schließlich die wissenschaftliche Reproduzierbarkeit der Untersuchung. Gerade weil programmbezogene Rundfunkkontrolle erhebliche verfassungsrechtliche Tragweite besitzt, müssten sämtliche Analyseverfahren transparent, nachvollziehbar und überprüfbar ausgestaltet werden.

Dies betrifft insbesondere:

- transparente Datengrundlagen,
- nachvollziehbare Auswahlkriterien,
- dokumentierte Analysemethoden,
- überprüfbare Kategoriensysteme,
- offen gelegte statistische Verfahren,
- nachvollziehbare KI-Modelle,
- dokumentierte Fehlertoleranzen,
- die Möglichkeit unabhängiger Gegenkontrolle.

Andere Forscher müssten grundsätzlich in die Lage versetzt werden, identische Daten erneut auszuwerten und Ergebnisse methodisch zu überprüfen. Gerade hierin unterscheidet sich wissenschaftliche Analyse von bloßer politischer Argumentation.

Eine reproduzierbare Untersuchung schafft keine absolute Wahrheit. Sie schafft jedoch nachvollziehbare empirische Strukturen, die überprüfbar, kritisierbar und methodisch diskutierbar bleiben. Gerade unter rechtsstaatlichen Bedingungen ist diese Transparenz entscheidend. Ein Gutachten, das erhebliche Aussagen über die strukturelle Erfüllung oder Verfehlung eines verfassungsrechtlichen Funktionsauftrags treffen soll, muss besonders hohen methodischen Anforderungen genügen.

Genau deshalb besitzt die Frage des Datenzugangs so zentrale Bedeutung. Wissenschaftliche Reproduzierbarkeit setzt stabile und vollständige Datengrundlagen voraus. Solange diese Datenräume weitgehend innerhalb der institutionellen Sphäre der Rundfunkanstalten verbleiben, bleibt auch die Möglichkeit unabhängiger wissenschaftlicher Gesamtprüfung erheblich eingeschränkt. Gerade hierin liegt die eigentliche Verbindung zwischen technologischer Machbarkeit, verfassungsrechtlichem Rechtsschutz und moderner Informationsmacht.

20. Bereits vorhandene Studien, Reformberichte und Indizien zur strukturellen Unausgewogenheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die vorliegende Argumentation stützt sich nicht auf bloße subjektive Unzufriedenheit mit einzelnen Sendungen, Moderatoren oder Beiträgen. Entscheidend ist vielmehr, dass bereits heute eine Vielzahl voneinander unabhängiger Untersuchungen, Reformpapiere, empirischer Analysen und systeminterner Diagnosen existiert, die in ihrer Gesamtschau erhebliche Anhaltspunkte für strukturelle Defizite bei Vielfalt, Ausgewogenheit, Perspektivenbreite und wirksamer Selbstkontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liefern.

Gerade diese Gesamtschau ist prozessual von besonderer Bedeutung. Der Kläger behauptet nicht, dass eine einzelne Studie, ein einzelnes Gutachten oder ein einzelnes Beispiel bereits den Vollbeweis einer verfassungsrechtlich relevanten Gesamtverfehlung erbringe. Vielmehr zeigen die vorliegenden Unterlagen, dass die Schwelle zur ernsthaften, methodisch gebotenen und gerichtlicherseits zu unterstützenden Gesamtprüfung überschritten ist. Es handelt sich nicht um einen isolierten Eindruck, sondern um ein verzahntes Indiziensystem. Genau diese Linie wurde in den bisherigen Schriftsätzen bereits als strategischer Kern herausgearbeitet: Nicht einzelne Beiträge, sondern wiederkehrende Muster über längere Zeiträume sind maßgeblich.

20.1 Das Müller-Gutachten als methodisch strukturierter Anfangsbeweis

Von besonderer Bedeutung ist zunächst die gutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Werner Müller zur Corona-Berichterstattung der 20-Uhr-Tagesschau. Ihr Wert liegt nicht darin, bereits das gesamte öffentlich-rechtliche Rundfunksystem abschließend zu bewerten. Ihr Wert liegt vielmehr darin, dass sie exemplarisch zeigt, wie eine methodisch strukturierte Programmanalyse praktisch durchgeführt werden kann.

Das Gutachten untersucht die 20-Uhr-Ausgabe der Tagesschau im Zeitraum vom 01.01. bis 31.08.2020. Erfasst wurden insgesamt 2.144 Beiträge, davon 772 Beiträge zum Themenkomplex Corona. Diese Beiträge wurden weiter unterteilt in Themencluster wie Maßnahmen, Gefahr, Ausland, Proteste, Diskussion, Wirtschaft/Hilfen und Impfung. Für die Phase vom 13.03. bis 04.05.2020 wird festgestellt, dass Corona mehr als 50 % der Berichterstattung ausmachte.

Diese Zahlen sind prozessual bedeutsam, weil sie zeigen, dass strukturelle Programmanalyse nicht bei bloßen Eindrücken stehenbleiben muss. Themengewichtung, Quellenauswahl, Darstellung von Gegenpositionen, Auslassung naheliegender Vergleichsfälle und Rahmung von Protest können empirisch untersucht werden. Genau hier liegt der Übergang von politischer Kritik zu gerichtsfähiger Indizienbildung.

Inhaltlich benennt das Müller-Gutachten mehrere Auffälligkeiten: Im Themenblock „Gefahr“ hätten sich Beiträge im Wesentlichen auf Verlautbarungen des RKI und ihm nahestehender Mediziner gestützt; weniger dramatisierende Gegenpositionen seien nicht angemessen dargestellt worden. Im Themenblock „Ausland“ seien zahlreiche Länder mit gleichen oder härteren Maßnahmen dargestellt worden, während Schweden als naheliegendes Gegenmodell nicht berücksichtigt worden sei. Wirtschaftliche Schäden seien eher dem Virus als den politischen Maßnahmen zugerechnet worden; grundsätzliche Maßnahmenkritik sei marginalisiert oder negativ gerahmt worden.

Damit zeigt das Müller-Gutachten exemplarisch, wie strukturelle Einseitigkeit entstehen kann: nicht zwingend durch offene Agitation, sondern durch Themengewichtung, Quellenauswahl, Auslassung relevanter Gegenbeispiele, asymmetrische Rahmung von Kritik und die Beschränkung legitimer Kritik auf systeminterne Varianten. Gerade solche Mechanismen sind für die vom Bundesverwaltungsgericht verlangte Gesamtprüfung relevant.

20.2 Die Jeitner-Analyse als themenübergreifendes Strukturindiz

Hinzu tritt die Analyse von Dr. Jürgen Jeitner. Ihre besondere Bedeutung liegt darin, dass sie nicht auf ein einzelnes Thema beschränkt bleibt, sondern mehrere politisch und gesellschaftlich relevante Themenfelder nebeneinander betrachtet. Genannt werden insbesondere Gelbhaar, Heizungsgesetz-Proteste, Potsdam-Treffen, Wahlrechtsreform, Wahlkampfberichterstattung 2025, Corona-Maßnahmen und Landwirtschaft.

Nach der zusammengefassten Darstellung kommt die Analyse zu dem Ergebnis, dass über verschiedene Themenfelder hinweg wiederkehrende Muster erkennbar seien: progressive Positionen würden bevorzugt dargestellt, kritische Perspektiven unterbelichtet, Sorgfalt und Vielfaltssicherung teilweise vernachlässigt. Wichtig ist dabei, dass die Analyse gerade keine zentrale Steuerung oder Verschwörung behauptet. Sie beschreibt vielmehr eine strukturelle, wiederkehrende Schlagseite.

Das ist juristisch entscheidend. Denn das Bundesverwaltungsgericht fragt nicht nach einzelnen Fehlern, sondern nach strukturellen, evidenten und über längere Zeit andauernden Defiziten. Eine themenübergreifende Analyse, die wiederkehrende Muster beschreibt, liegt deshalb näher am maßgeblichen Prüfungsmaßstab als eine bloße Sammlung einzelner Programmbeschwerden.

20.3 Der Zukunftsrat als systeminterne Reformdiagnose

Besonders stark ist der Zukunftsrat. Er ist kein externes Kampagnenpapier und keine parteipolitische Stellungnahme, sondern eine systeminterne Reformdiagnose. Der Zukunftsrat wurde von der Rundfunkkommission der Länder eingesetzt und sollte Vorschläge für die künftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erarbeiten. Gerade deshalb kann der Bericht nicht als bloße Außenkritik abgetan werden.

Der Zukunftsrat benennt ausdrücklich, dass öffentlich-rechtliche Angebote teilweise als einseitig, linkslastig oder zu eng mit der Politik verflochten wahrgenommen werden. Zugleich hebt er Unabhängigkeit und Ausgewogenheit als zentrale Anforderungen öffentlich-rechtlicher Angebote hervor und beschreibt Reformbedarf angesichts sinkender Akzeptanz.

Der Zukunftsrat ist deshalb nicht als Beweis dafür zu verwenden, dass der Rundfunk tatsächlich einseitig ist. Seine prozessuale Funktion ist subtiler und stärker: Er belegt, dass die

vom Kläger aufgeworfenen Fragen nicht abwegig, exotisch oder rein subjektiv sind. Wenn ein vom System selbst eingesetztes Reformgremium Einseitigkeitswahrnehmungen, politische Verflechtungswahrnehmungen, Unabhängigkeit, Ausgewogenheit und Akzeptanzverlust als zentrale Reformthemen benennt, kann ein Gericht den klägerischen Vortrag nicht ohne Weiteres als bloße politische Unzufriedenheit behandeln.

Gerade der positive Teil des Zukunftsrats ist ebenfalls wichtig. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll verlässlich recherchierte Information bieten, von Regierenden und anderen Machträgern unabhängig sein, keine Meinungen vorgeben, sondern demokratische Meinungsbildung ermöglichen und unterschiedliche gesellschaftliche Perspektiven sichtbar machen. Genau weil der Kläger diesen öffentlich-rechtlichen Anspruch ernst nimmt, verlangt er gerichtliche Aufklärung.

Der Reformdruck wird inzwischen selbst innerhalb institutioneller Fachgremien ausdrücklich anerkannt. Der Bericht des ‚Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks‘ spricht nicht lediglich von Anpassungen innerhalb bestehender Strukturen, sondern ausdrücklich von notwendigen ‚Umbauten des Systems‘. Bereits diese Wortwahl verdeutlicht, dass die gegenwärtige Diskussion weit über bloße Programmkritik hinausgeht und grundlegende Strukturfragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft.

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hatte bereits 2014 erhebliche Transparenz-, Effizienz- und Legitimationsprobleme des bestehenden Systems hervorgehoben. Der Kronberger Kreis forderte darüber hinaus regelmäßige externe Evaluationen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch unabhängige wissenschaftliche Gremien.

Besondere Bedeutung kommt dabei auch der Tatsache zu, dass vergleichbare Kritik inzwischen selbst aus journalistischen Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks heraus formuliert wird. In einem öffentlichen Manifest von Mitarbeitern von ARD, ZDF und Deutschlandradio wird ausdrücklich eine zunehmende ‚Eingrenzung des Debattenraums‘ sowie eine Vermischung von Berichterstattung und Haltungskommunikation kritisiert. Beanstandet wird insbesondere, dass konträre Positionen teilweise nicht mehr ernsthaft diskutiert, sondern moralisch delegitimiert oder ausgegrenzt würden

20.4 Maurer: Vielfalt als überprüfbare Strukturverpflichtung

Auch das von öffentlich-rechtlicher Seite häufig herangezogene Maurer-Gutachten beziehungsweise die rundfunkwissenschaftliche Debatte ist strategisch bedeutsam. Es bestätigt im Kern, dass Vielfalt kein bloßer Programmanspruch ist, sondern eine überprüfbare Strukturverpflichtung. Vielfalt ist danach nicht nur ein rhetorisches Leitbild, sondern ein rechtlich relevanter Zustand, der methodisch kontrollierbar sein muss.

Daraus folgt ein wichtiger Selbstwiderspruch der Rundfunkanstalten: Wer sich auf Vielfalt und Ausgewogenheit als verfassungsrechtliche Legitimation des Rundfunkbeitrags beruft, kann nicht zugleich die tatsächliche Überprüfbarkeit dieser Vielfalt blockieren. Wenn Vielfalt rechtlich relevant ist, muss Vielfalt auch nachvollziehbar überprüfbar sein.

Kontrolle ohne Zugang zu den zugrunde liegenden Daten ist keine Kontrolle, sondern nur die Simulation von Kontrolle. Der Rundfunk kann nicht sagen: „Unser Programm ist vielfältig; aber die Daten, mit denen man das überprüfen könnte, legen wir nicht offen.“ Ebenso wenig

kann er sagen: „Der Kläger muss ein wissenschaftliches Gutachten vorlegen; aber den Zugang zu den hierfür notwendigen Daten erhält er nicht.“

Die Frage möglicher struktureller Perspektivenselektion wird inzwischen nicht mehr lediglich publizistisch oder politisch diskutiert, sondern zunehmend empirisch untersucht. Besonders hervorgetreten ist hierbei die Inhaltsanalyse von Maurer, Jost und Haßler zur deutschen Ukraine-Berichterstattung. Die Untersuchung analysierte mehrere tausend Beiträge deutscher Leitmedien anhand standardisierter Codierungsverfahren und kam zu dem Ergebnis, dass bestimmte politische und geopolitische Perspektiven deutlich häufiger und positiver dargestellt wurden als andere, während deeskalationsorientierte oder systemkritische Sichtweisen erheblich geringere Sichtbarkeit erhielten.

Ähnliche Befunde existieren inzwischen auch zur Corona-Berichterstattung. Mehrere Untersuchungen weisen auf eine starke Dominanz regierungsnaher Akteursgruppen, eine geringe Sichtbarkeit kritischer Positionen sowie eine erhebliche Konzentration bestimmter wissenschaftlicher Perspektiven hin. Dabei geht es nicht um den Nachweis gezielter politischer Steuerung, sondern um die empirisch überprüfbare Frage struktureller publizistischer Konsonanz.

20.5 Weitere Studien und Reformpapiere als ergänzende Indizienlandschaft

Neben Müller, Jeitner, Zukunftsrat und Maurer liegt eine breite weitere Materialbasis vor. Erfasst wurden unter anderem Unterlagen zu Perspektivenvielfalt, OBS/Maurer zur Ukraineberichterstattung, Kritik zur Ukraineberichterstattung von Welzer/Precht/Keller, Studien zur Corona-Berichterstattung, Framing-Gutachten zur ARD, Framing-Analysen zum Nahostkonflikt, Arbeiten zu Rundfunkbeitrag und Programmvielfalt, Qualitätsdefiziten im Corona-Journalismus, Betriebsklimaberichten innerhalb des NDR sowie Reformpapiere von OBS, Kronberger Kreis, Meyen, Media Future Lab, Publikumsrat, Ständiger Publikumskonferenz und weiteren Initiativen.

Diese Unterlagen sind nicht alle gleich stark und nicht alle gleich gerichtsfest. Gerade deshalb sollten sie nicht ungeordnet in das Verfahren hineingeschüttet werden. Ihr Wert liegt vielmehr in der Konvergenz: Unterschiedliche Quellen, unterschiedliche methodische Ansätze und unterschiedliche politische bzw. institutionelle Herkunftsorte weisen auf ähnliche Grundprobleme hin.

Dazu gehören insbesondere: Erstens eine Konzentration bestimmter Perspektiven in Leitformaten. Auswertungen zur Gäste- und Akteursverteilung deuten darauf hin, dass bestimmte publizistische Milieus und Deutungsräume deutlich häufiger sichtbar werden als andere. Juristisch sollte dies nicht als Kampfbegriff „links“ formuliert werden, sondern als „Konzentration innerhalb eines begrenzten Meinungsspektrums“. Genau diese Formulierung wurde bereits als gerichtsfähigere Fassung herausgearbeitet.

Zweitens Akteursdominanz und Perspektivenverengung. In den analysierten Materialien wird etwa darauf hingewiesen, dass in der Corona-Berichterstattung Regierungsakteure deutlich stärker vorkamen als oppositionelle oder abweichende Stimmen. Auch bestimmte Experten dominierten, während kritische Stimmen deutlich seltener erschienen. Auch hier geht es nicht um die Behauptung einer Manipulation, sondern um messbare Asymmetrien bei Sichtbarkeit und Gewichtung.

Drittens Framing und moralische Rahmung. Die vorhandenen Materialien zeigen, dass bestimmte Themen nicht nur unterschiedlich häufig vorkommen, sondern auch unterschiedlich gerahmt werden können. Für die rechtliche Bewertung ist relevant, ob bestimmte Positionen als legitime demokratische Gegenposition erscheinen oder regelmäßig moralisch problematisiert, randständig gemacht oder delegitimiert werden.

Viertens Reformdiagnosen aus unterschiedlichen Richtungen. Besonders wertvoll ist, dass Kritik nicht nur aus einer politischen Ecke stammt. Reformvorschläge und Kritikpunkte kommen aus bürgernahen, wissenschaftlichen, ökonomischen, medienpolitischen und systeminternen Kontexten. Dazu gehören unter anderem Zukunftsrat, Kronberger Kreis, OBS-Materialien, Publikumsrat-Initiativen und weitere Reformpapiere. Gerade diese Breite verhindert, dass der Vortrag als bloße parteipolitische Einzelkritik abgetan werden kann.

20.6 Beschwerde- und Kontrollmechanismen als eigenes Indiz

Ein weiterer wichtiger Baustein betrifft die internen Beschwerde- und Kontrollmechanismen. Die Petition zum Beschwerdemanagement beim Bayerischen Rundfunk ist kein Hauptbeweis für programmliche Einseitigkeit. Sie ist aber ein starkes flankierendes Indiz dafür, dass die internen Korrekturmechanismen nicht zuverlässig und transparent funktionieren.

Vorgetragen wurde insbesondere, dass Beschwerden teilweise nicht sachlich beschieden, nicht nachvollziehbar begründet oder inhaltlich umgedeutet würden. Das ist prozessual erheblich, weil Gerichte und Rundfunkanstalten häufig auf Rundfunkräte, Gremien, Beschwerdeverfahren und interne Selbstkontrolle verweisen. Wenn diese Kontrollmechanismen jedoch nicht transparent, nachvollziehbar und sachlich wirksam arbeiten, können sie gerichtliche Kontrolle nicht ersetzen.

Eine Kontrolle, die Beschwerden nur formal behandelt, aber inhaltlich nicht transparent prüft, ist keine wirksame Kontrolle. Eine Kontrolle, die Kritik an der Auftragserfüllung in bloße Programmanregungen umdeutet, entzieht sich der eigentlichen rechtlichen Prüfung. Eine Kontrolle, die keine nachvollziehbaren Maßstäbe offenlegt, kann nicht als Ersatz für gerichtliche Überprüfung dienen.

Gerade hierin liegt jedoch das zentrale praktische Problem der gegenwärtigen Rechtslage. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt wissenschaftlich belastbare Langzeitnachweise möglicher struktureller Defizite. Gleichzeitig verfügen einzelne Beitragszahler weder über die notwendigen Datenzugänge noch über die technischen Möglichkeiten zur großflächigen Analyse tausender Sendestunden, digitaler Mediatheksinhalte und plattformübergreifender Kommunikationsstrukturen.

Damit entsteht eine erhebliche Asymmetrie zwischen gerichtlicher Darlegungslast und tatsächlicher Erkenntnismöglichkeit. Denn die relevanten Rohdaten, Archivzugänge, Metadaten, Sendestrukturen und internen Klassifizierungen befinden sich weitgehend innerhalb der Rundfunkanstalten selbst. Hieran knüpft auch der allgemeine prozessuale Rechtsgedanke an, den der Bundesgerichtshof im Urteil vom 09.03.2026 – VI ZR 335/24 hervorgehoben hat. Danach können gesteigerte Darlegungspflichten diejenigen Parteien treffen, die über die maßgeblichen Informationen verfügen und der Sachverhaltsaufklärung erheblich näherstehen.

Zwar betrifft die Entscheidung nicht unmittelbar das Verwaltungsprozessrecht. Der zugrunde liegende rechtsstaatliche Gedanke besitzt jedoch allgemeine Bedeutung: Wer über die

entscheidenden Daten, Strukturen und Erkenntnismöglichkeiten verfügt, kann sich nicht zugleich auf die fehlende Darlegungskraft der informationsfernen Gegenseite berufen.

20.7 Fehlende institutionelle Selbstkorrektur als Indiz struktureller Systemdefizite

Von besonderer Bedeutung ist zudem die Frage, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk überhaupt über ein funktionierendes institutionelles System zur dauerhaften Erkennung, Analyse und Verhinderung struktureller Fehlentwicklungen verfügt. Gerade hierin könnte ein objektivierbarer Maßstab für die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Prüfung „evidenter und regelmäßiger Defizite“ liegen.

Denn die Rechtsprechung verlangt inzwischen nicht mehr lediglich die Benennung einzelner journalistischer Fehlleistungen. Entscheidend ist vielmehr die Frage, ob über längere Zeiträume hinweg strukturelle Defizite bestehen, die auf ein systemisches Problem hindeuten. Genau an dieser Stelle gewinnt der Vergleich mit modernen Qualitätsmanagementsystemen erhebliche Bedeutung.

Internationale Qualitätsstandards – insbesondere die ISO-9001-Systematik – beruhen auf einem zentralen Grundgedanken: Fehlerfreiheit wird nicht dadurch sichergestellt, dass gelegentlich einzelne Fehler korrigiert werden. Entscheidend ist vielmehr, ob eine Organisation über funktionierende Prozesse verfügt, die wiederkehrende Fehlentwicklungen strukturell erkennen, analysieren und künftig verhindern. Der Kern moderner Qualitätssicherung liegt also nicht im perfekten Einzelfall, sondern in der institutionellen Fähigkeit zur nachhaltigen Selbstkorrektur. Genau deshalb verlangt die ISO-9001-Systematik bei erkannten Problemen insbesondere:

- die systematische Erfassung von Abweichungen,
- die Analyse ihrer Ursachen,
- die Entwicklung konkreter Gegenmaßnahmen,
- die Benennung verantwortlicher Stellen,
- die Bereitstellung organisatorischer Ressourcen,
- die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen sowie
- die dauerhafte Verhinderung vergleichbarer Wiederholungen.

Der eigentliche Sinn eines solchen Systems besteht darin, Wiederholungen gleicher oder ähnlicher Fehlentwicklungen gerade zu vermeiden. Eine Organisation, bei der identische Probleme trotz Beschwerden, Hinweise und öffentlicher Diskussionen fortlaufend erneut auftreten, liefert daher regelmäßig ein starkes Indiz dafür, dass funktionierende Selbstkorrekturmechanismen entweder fehlen oder nicht wirksam arbeiten.

Genau hierin liegt die besondere Relevanz für die vorliegende Problematik. Denn beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk existieren zwar formal zahlreiche Kontroll- und Beschwerdestrukturen:

- Programmbeschwerden,
- Rundfunkräte,
- Verwaltungsräte,
- journalistische Leitlinien,
- interne Compliance- und Qualitätssicherungsstrukturen,
- externe Prüf- und Beschwerdeverfahren.

Entscheidend ist jedoch nicht deren bloße Existenz auf dem Papier, sondern ihre tatsächliche Wirksamkeit. Gerade diese Wirksamkeit erscheint zunehmend zweifelhaft. Denn über Jahre hinweg wiederholen sich vergleichbare Vorwürfe und Konfliktlagen in auffälliger Regelmäßigkeit:

- einseitige politische Gewichtungen,
- mangelnde weltanschauliche Pluralität,
- tendenziöse Framing-Strukturen,
- unzureichende Trennung von Nachricht und Kommentar,
- fehlerhafte oder irreführende Darstellungen,
- verspätete oder unzureichende Korrekturen,
- fehlende Aufarbeitung öffentlicher Kritik,
- wiederkehrende Vorwürfe mangelnder Distanz zu bestimmten politischen oder gesellschaftlichen Milieus.

Besonders bedeutsam ist dabei nicht jeder einzelne Vorwurf für sich genommen. Entscheidend ist vielmehr die erkennbare Wiederholung ähnlicher Konfliktmuster trotz jahrelanger öffentlicher Debatten, Programmbeschwerden, wissenschaftlicher Kritik und gerichtlicher Verfahren.

Gerade diese Wiederholung identischer oder ähnlicher Problemlagen kann als Indiz dafür gewertet werden, dass keine funktionierende institutionelle Fehlerbearbeitung existiert. In einem funktionierenden Qualitätssicherungssystem müssten wiederkehrende Beanstandungen zwangsläufig zu strukturellen Reaktionen führen:

- Ursachenanalysen,
- dokumentierte Gegenmaßnahmen,
- messbare Veränderungen,
- überprüfbare Wirksamkeitskontrollen,
- institutionelle Lernprozesse.

Genau diese Prozesse sind bislang jedoch kaum erkennbar. Damit verschiebt sich die rechtliche Betrachtungsebene entscheidend:

Die Frage lautet dann nicht mehr lediglich, ob einzelne journalistische Beiträge kritikwürdig waren. Entscheidend wird vielmehr, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk strukturell überhaupt über ein belastbares System verfügt, das geeignet ist, seinen gesetzlichen Auftrag dauerhaft selbst zu sichern und wiederkehrende Fehlentwicklungen wirksam zu verhindern.

Hierdurch entsteht ein objektivierbarer Prüfungsmaßstab für die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Untersuchung struktureller Defizite. Denn wenn trotz fortlaufender Beschwerden, wissenschaftlicher Kritik, öffentlicher Debatten und gerichtlicher Verfahren über Jahre hinweg vergleichbare Konfliktlagen erneut auftreten, spricht dies gerade nicht mehr nur für punktuelle Fehlleistungen, sondern potentiell für institutionelle Defizite der Selbstkorrektur selbst. Und genau darin könnte letztlich der eigentliche strukturelle Nachweis liegen.

20.8 Gesamtschau: kein Einzelbeweis, sondern ein Indizien-system

Die entscheidende Stärke liegt nicht in einem einzelnen Dokument. Sie liegt in der Konvergenz mehrerer voneinander unabhängiger Quellen. Das Müller-Gutachten zeigt exemplarisch anhand eines strukturierten Datensatzes, wie sich Einseitigkeiten über Themengewichtung, Quellenwahl, Auslassung von Gegenpositionen und asymmetrische Rahmung nachzeichnen lassen. Die Jeitner-Analyse weist themenübergreifend auf wiederkehrende Muster hin. Der Zukunftsrat bestätigt aus institutionell legitimer Binnenperspektive, dass Einseitigkeit, politische Verflechtung, Unabhängigkeit und Ausgewogenheit reale Reformthemen sind. Die Petition zum BR-Beschwerdemanagement zeigt Defizite bei Transparenz, Begründung und interner Korrektur. Die rundfunkwissenschaftliche Debatte um Maurer bestätigt, dass Vielfalt überprüfbar sein muss, wenn sie rechtlich tragfähig sein soll.

Diese Indizien stehen nicht isoliert nebeneinander. Sie greifen ineinander. Sie zeigen: Es gibt methodische Ansätze zur Messung struktureller Einseitigkeit. Es gibt konkrete Auswertungen mit Auffälligkeiten. Es gibt themenübergreifende Muster. Es gibt systeminterne Problem Diagnosen. Es gibt Zweifel an der Wirksamkeit interner Kontrollmechanismen. Und es gibt ein erhebliches Informationsgefälle zulasten des Bürgers.

Damit ist die Schwelle zur gerichtlichen Aufklärung überschritten.

Der Kläger verlangt nicht, dass das Gericht bereits aus einem einzelnen Dokument die Verfassungswidrigkeit des Rundfunkbeitrags ableitet. Er verlangt vielmehr, dass die vorhandenen Studien, Gutachten, Reformberichte und Kontrollindizien als das behandelt werden, was sie sind: ein substantiierter Anfangsvortrag, der eine methodisch belastbare Gesamtprüfung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots erforderlich macht.

20.9 Prozessuale Konsequenz

Aus der vorhandenen Studien- und Indizienlage folgt nicht automatisch der Vollbeweis einer strukturellen Verfehlung. Das wird ausdrücklich nicht behauptet. Gerade darin liegt die Stärke des Vortrags. Die vorgelegten Unterlagen dienen nicht dem Ersatz eines Hauptgutachtens. Sie zeigen vielmehr, dass ein Hauptgutachten sachlich geboten, methodisch möglich und prozessual veranlasst ist. Sie zeigen außerdem, dass der Bürger ohne Zugang zu vollständigen Programm-daten, Rohmedien, Metadaten, Gästelisten, Themengewichtungen, Beschwerdestatistiken und internen Qualitätsgrundlagen nur begrenzt vortragen kann.

Deshalb darf das Gericht den Vortrag nicht mit der Begründung zurückweisen, es liege noch keine vollständige Gesamtanalyse vor. Genau diese Gesamtanalyse ist ja der nächste notwendige Schritt. Die vorhandenen Studien und Reformdiagnosen zeigen, dass dieser Schritt nicht willkürlich, nicht politisch motiviert und nicht ins Blaue hinein verlangt wird, sondern auf einer bereits erheblichen Indizienlage beruht. Die prozessuale Konsequenz lautet daher: Das Gericht muss entweder selbst Beweis erheben, ein Sachverständigengutachten einholen oder den Rundfunk zur Vorlage der hierfür notwendigen Daten anhalten. Andernfalls würde der vom Bundesverwaltungsgericht eröffnete Einwand struktureller Programmdefizite und damit die gerichtliche Kontrollfähigkeit publizistischer Macht unter digitalen Bedingungen praktisch leerzulaufen.

Teil VII

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Testfall des digitalen Rechtsstaates

21. Der Rundfunkfall als exemplarische Systemfrage

21.1 Mehr als eine medienrechtliche Einzelproblematik

Die vorliegende Problematik betrifft nicht lediglich einzelne Rundfunksendungen oder eine isolierte medienrechtliche Streitfrage. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bildet vielmehr einen exemplarischen Anwendungsfall einer wesentlich größeren Entwicklung des digitalen Rechtsstaates.

Im Kern geht es um die Frage, wie rechtsstaatliche Kontrolle funktioniert, wenn entscheidungserhebliche Informationen zunehmend innerhalb komplexer institutioneller Datenräume liegen. Genau diese Entwicklung betrifft längst nicht mehr nur Medienorganisationen. Sie zeigt sich ebenso in Verwaltung, Plattformregulierung, algorithmischer Entscheidungsfindung, Sicherheitsarchitektur und datenbasierter Steuerung staatlicher Prozesse. Der Rundfunkfall besitzt deshalb grundsätzliche Bedeutung.

Denn hier tritt die Problematik besonders sichtbar hervor. Das Bundesverwaltungsgericht erkennt programmbezogene Einwendungen grundsätzlich an und verlangt zugleich wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen. Die hierfür notwendigen Daten liegen jedoch weitgehend innerhalb der institutionellen Systeme der Rundfunkanstalten selbst.

Dadurch entsteht ein Modellfall moderner Informationsasymmetrie. Die informationshaltende Institution kontrolliert nicht nur ihre Kommunikation, sondern zugleich die Voraussetzungen ihrer eigenen Überprüfbarkeit.

Die eigentliche rechtsstaatliche Kernfrage verschiebt sich unter diesen Bedingungen zunehmend von der bloßen technischen Analysierbarkeit hin zur praktischen Zugänglichkeit institutionell monopolisierten Datenwissens. Während moderne KI-gestützte Analyseverfahren heute grundsätzlich in der Lage sind, großflächige Kommunikationsräume empirisch auszuwerten, verbleiben die hierfür relevanten Primärdaten weitgehend innerhalb der institutionellen Systeme der Rundfunkanstalten selbst. Gerade hierin liegt die moderne Form struktureller Informationsasymmetrie. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfügen über umfassende interne Metadaten, Nutzungsdaten, Archivsysteme, Suchstrukturen, Verlinkungssysteme und digitale Inhaltsdatenbanken, die externen wissenschaftlichen Untersuchungen nur eingeschränkt zugänglich sind.

21.2 Datenmacht als neue Form institutioneller Macht

Historisch beruhte institutionelle Macht vor allem auf Gesetzgebung, Verwaltung, Kapital oder physischer Infrastruktur. Im digitalen Zeitalter tritt zunehmend eine neue Form von Macht hinzu: die Kontrolle über Datenräume und Informationssysteme.

Gerade hierin liegt die eigentliche strukturelle Veränderung moderner Staatlichkeit. Wer Daten kontrolliert, kontrolliert zunehmend Wahrnehmung, Analysefähigkeit, Prognosemöglichkeiten und wissenschaftliche Nachvollziehbarkeit. Die Macht moderner Institutionen besteht deshalb nicht mehr allein darin, Entscheidungen zu treffen. Sie besteht zunehmend auch darin, die tatsächlichen Grundlagen ihrer eigenen Kontrolle zu organisieren.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zeigt diese Entwicklung exemplarisch. Die Rundfunkanstalten verfügen über vollständige Programmdateien, Archivsysteme, Metadatenstrukturen und technische Analysekapazitäten. Der Bürger erhält dagegen regelmäßig nur fragmentierte öffentliche Einzelzugänge.

Genau dadurch entsteht ein asymmetrisches Kontrollverhältnis. Die informationshaltende Institution besitzt nicht nur kommunikative Reichweite, sondern zugleich strukturelle Überlegenheit hinsichtlich wissenschaftlicher Rekonstruktionsfähigkeit. Gerade hierin zeigt sich die eigentliche Bedeutung moderner Datenmacht.

21.3 Die Verschiebung rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit

Diese Entwicklung führt zu einer schrittweisen Verschiebung rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit. Der klassische Rechtsstaat beruhte auf der Vorstellung, dass relevante Tatsachen grundsätzlich sichtbar und rekonstruierbar bleiben. Moderne digitale Machtstrukturen verlagern entscheidungserhebliche Informationen dagegen zunehmend in technisch organisierte Datenräume.

Dadurch entsteht eine neue Herausforderung für gerichtliche Kontrolle. Die Frage lautet nicht mehr allein, ob Gerichte formal zuständig sind. Die entscheidende Frage lautet zunehmend, ob Gerichte unter Bedingungen datenbasierter Informationsasymmetrien überhaupt noch praktisch in der Lage bleiben, institutionelle Macht wirksam zu kontrollieren.

Gerade hierin liegt die eigentliche Tragweite des digitalen Beweisnotstands. Er betrifft nicht bloß einzelne prozessuale Schwierigkeiten. Er betrifft die strukturelle Funktionsfähigkeit rechtsstaatlicher Kontrolle im digitalen Zeitalter insgesamt. Wenn Bürger hohe empirische Anforderungen erfüllen sollen, ohne Zugang zu den hierfür notwendigen Erkenntnisgrundlagen zu besitzen, entsteht eine schleichende Entkopplung zwischen formaler Rechtsposition und realer Kontrollfähigkeit.

Besonders deutlich zeigt sich diese Entwicklung inzwischen auch innerhalb der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung selbst. Dort wird beispielsweise in Baden-Württemberg offen thematisiert, dass die vom Bundesverwaltungsgericht geforderten wissenschaftlichen Langzeituntersuchungen für einzelne Bürger praktisch kaum realistisch organisierbar erscheinen. Gerade hierin wird sichtbar, wie sich die Diskrepanz zwischen formaler Rechtsposition und tatsächlicher Kontrollfähigkeit unter digitalen Bedingungen zunehmend vertieft.

21.4 Der Bürger im datenbasierten Staat

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk macht damit sichtbar, wie sich die Stellung des Bürgers im digitalen Staat verändert. Der Bürger bleibt formal Rechtssubjekt mit Zugang zu Gerichten und prozessualen Beteiligungsrechten. Praktisch begegnet er jedoch zunehmend datenbasierten Institutionen mit erheblicher technischer und organisatorischer Überlegenheit.

Gerade hierin entsteht die moderne Freiheitsfrage des digitalen Rechtsstaates. Freiheit bedeutet unter digitalen Bedingungen nicht mehr allein Schutz vor offenem staatlichem Zwang. Freiheit bedeutet zunehmend auch die Möglichkeit, datenbasierte Machtstrukturen praktisch nachvollziehen und kontrollieren zu können.

Wo diese Kontrollfähigkeit schwindet, verändert sich die reale Stellung des Bürgers fundamental. Der Bürger wird dann schrittweise vom kontrollfähigen Rechtssubjekt zum informationsabhängigen Verfahrensbeteiligten. Genau hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Gefahr moderner Informationsasymmetrie.

21.5 Der Ausgang des Rundfunkfalls als Signalwirkung

Der weitere Umgang mit der hier beschriebenen Problematik besitzt deshalb erhebliche Signalwirkung weit über das Rundfunkrecht hinaus.

Wenn Gerichte anerkennen, dass effektiver Rechtsschutz unter digitalen Bedingungen neue Formen praktischer Daten- und Kontrollzugänge erfordert, könnte daraus eine grundlegende Fortentwicklung rechtsstaatlicher Kontrollmechanismen entstehen.

Wird dagegen an einem rein formalen Verständnis gerichtlicher Kontrolle festgehalten, obwohl entscheidungserhebliche Informationen monopolisiert innerhalb institutioneller Systeme verbleiben, droht langfristig eine schleichende Entleerung praktischer Rechtsstaatlichkeit.

Gerade deshalb besitzt der Rundfunkfall grundsätzliche Bedeutung. Er entscheidet nicht allein darüber, wie programmbezogene Rundfunkkontrolle künftig ausgestaltet wird. Er entscheidet zugleich darüber, wie der Rechtsstaat insgesamt auf die Herausforderungen datenbasierter Machtstrukturen reagiert.

Denn die eigentliche Frage lautet letztlich nicht, ob moderne Institutionen digitale Systeme nutzen dürfen. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, ob die praktische Kontrollfähigkeit des Bürgers mit der technischen Entwicklung institutioneller Macht Schritt halten kann.

22. Verfahrensrechtliche Konsequenzen für die gerichtliche Kontrolle

22.1 Die Notwendigkeit aktiver gerichtlicher Sachaufklärung

Das zentrale Problem der gegenwärtigen Rechtsprechung liegt nicht allein in materiellen Bewertungsfragen, sondern zunehmend in der strukturellen Nichtüberprüfbarkeit des öffentlich-rechtlichen Gesamtprogramms. Die Gerichte verlangen substantiierte Nachweise struktureller Defizite, während die hierfür erforderlichen Daten, Archive und Kontrollmechanismen ausschließlich bei den Rundfunkanstalten liegen, von diesen nicht offengelegt werden und zugleich relevante Inhalte fortlaufend depubliziert werden. Damit verschiebt sich die Problematik von einer bloßen Medienkritik zu einer grundlegenden Frage effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG.

Der gegenwärtige Rechtsschutzmechanismus erzeugt damit einen strukturellen Zirkelschluss: Der Bürger soll eine systematische Nichterfüllung des Funktionsauftrags wissenschaftlich nachweisen, erhält jedoch weder Zugang zu den hierfür erforderlichen Informationen noch

Unterstützung bei deren gerichtlicher Aufklärung. Die Rundfunkanstalten kontrollieren zugleich die relevanten Datenbestände, verweigern deren Offenlegung und berufen sich anschließend auf fehlende Substantiierung der Klägerseite. Ein solcher Mechanismus droht die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Überprüfbarkeit der Rundfunkbeitragspflicht praktisch zu entleeren.

Wenn das Bundesverwaltungsgericht programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag grundsätzlich für rechtlich erheblich erklärt, kann die gerichtliche Kontrolle nicht bei bloß abstrakten Anforderungen stehenbleiben. Die Gerichte müssen dann auch die tatsächlichen Voraussetzungen schaffen, unter denen eine solche Kontrolle praktisch möglich wird.

Genau daraus folgt die Notwendigkeit aktiver gerichtlicher Sachaufklärung. Das klassische verwaltungsprozessuale Modell ging lange Zeit davon aus, dass der Kläger die entscheidenden Tatsachen weitgehend selbst vorträgt und belegt. Unter Bedingungen digitaler Informationsasymmetrie stößt dieses Modell jedoch zunehmend an strukturelle Grenzen. Wenn entscheidungserhebliche Informationen innerhalb komplexer institutioneller Datensysteme monopolisiert vorliegen, kann gerichtliche Kontrolle ohne aktive Mitwirkung des Gerichts praktisch funktionsunfähig werden.

Gerade deshalb gewinnt § 86 VwGO unter digitalen Bedingungen besondere Bedeutung. Die Amtsermittlungspflicht verpflichtet das Verwaltungsgericht, den entscheidungserheblichen Sachverhalt von Amts wegen aufzuklären. Diese Pflicht darf nicht formalistisch verkürzt werden. Wo der Bürger strukturell keinen vollständigen Zugang zu den relevanten Daten besitzt, muss das Gericht verstärkt selbst auf tatsächliche Aufklärung hinwirken.

Andernfalls entsteht ein bloß symbolischer Rechtsschutz. Die eigentliche rechtsstaatliche Herausforderung besteht darin, dass entscheidungserhebliche Tatsachen zunehmend nicht mehr offen sichtbar vorliegen, sondern innerhalb institutioneller Datenräume verborgen bleiben. Genau deshalb kann sich gerichtliche Kontrolle künftig nicht mehr allein auf klassische Aktenlagen beschränken. Der digitale Rechtsstaat wird vielmehr Verfahren entwickeln müssen, mit denen auch komplexe Datenstrukturen rechtsstaatlich überprüfbar bleiben. Gerade hierin liegt die praktische Konsequenz des digitalen Beweisnotstands.

Die Problematik bleibt dabei keineswegs bloß theoretisch. Selbst die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in Baden-Württemberg weist inzwischen darauf hin, dass die vom Bundesverwaltungsgericht geforderten wissenschaftlichen Langzeituntersuchungen regelmäßig einen Umfang erreichen würden, der für Privatpersonen praktisch kaum leistbar erscheint. Gerade hierin zeigt sich exemplarisch die Gefahr eines Rechtswegs, der formal eröffnet bleibt, dessen tatsächliche Nutzung jedoch zunehmend an strukturellen Informations- und Ressourcenbarrieren scheitert.

22.2 Die gerichtliche Anforderung relevanter Datensätze

Eine zentrale Konsequenz betrifft die Möglichkeit gerichtlicher Datenanforderungen. Wenn bestimmte Datensätze für die Prüfung struktureller Programmfragen entscheidungserheblich sein können, darf ihre bloße institutionelle Verwahrung nicht dazu führen, dass gerichtliche Kontrolle faktisch scheitert. Die Gerichte müssen daher prüfen, welche Datenbestände zur Aufklärung erforderlich sind und in welcher Form sie beigezogen oder ausgewertet werden können.

Dies betrifft insbesondere:

- archivierte Programmdateien,
- Transkriptionsdateien,
- Metadatenstrukturen,
- Themenkategorisierungen,
- Sende- und Gewichtungsdaten,
- interne Archivsysteme,
- statistische Verteilungsdateien,
- redaktionelle Strukturinformationen,
- digitale Programmbestände.

Die gerichtliche Beiziehung solcher Daten bedeutet nicht automatisch ihre vollständige öffentliche Offenlegung. Der digitale Rechtsstaat kennt bereits heute abgestufte Modelle informationsbezogener Kontrolle.

Denkbar sind insbesondere:

- Einsicht nur durch Sachverständige,
- anonymisierte Datensätze,
- gerichtliche Sichtungsverfahren,
- beschränkte wissenschaftliche Auswertungen,
- kontrollierte digitale Analyseumgebungen,
- verfahrensbezogene Teiloffenlegungen,
- technische Schutzmaßnahmen,
- gerichtliche Datenräume mit begrenztem Zugriff.

Entscheidend bleibt der rechtsstaatliche Grundsatz: Entscheidungserhebliche Daten dürfen sich nicht allein deshalb gerichtlicher Kontrolle entziehen, weil sie innerhalb institutioneller Informationssysteme liegen. Gerade hierin zeigt sich die eigentliche Herausforderung datenbasierter Machtstrukturen. Die informationshaltende Institution kontrolliert nicht nur Inhalte, sondern zugleich die Voraussetzungen ihrer eigenen Überprüfbarkeit. Der Rechtsstaat muss daher Wege entwickeln, diese Kontrollasymmetrie unter praktischen Bedingungen auszugleichen.

22.3 Die Rolle gerichtlicher Sachverständigengutachten

Besondere Bedeutung werden künftig gerichtliche Sachverständigengutachten erhalten. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt ausdrücklich wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen. Daraus folgt nahezu zwangsläufig die Notwendigkeit sachverständiger Unterstützung. Die Gerichte selbst können komplexe Langzeituntersuchungen großer Kommunikationsräume regelmäßig nicht eigenständig durchführen. Erforderlich werden daher interdisziplinäre Sachverständigenstrukturen.

Ein späteres Hauptgutachten würde typischerweise Kompetenzen verbinden aus:

- Kommunikationswissenschaft,
- Medienwissenschaft,
- Statistik,
- Informatik,
- Datenanalyse,

- Sprachwissenschaft,
- KI-gestützter Semantikanalyse,
- empirischer Sozialforschung,
- algorithmischer Mustererkennung.

Gerade unter digitalen Bedingungen verändert sich damit auch die Struktur gerichtlicher Wahrheitsfindung. Die klassische gerichtliche Tatsachenfeststellung beruhte primär auf Urkunden, Zeugen und unmittelbarer menschlicher Wahrnehmung. Moderne datenbasierte Verfahren erfordern dagegen zunehmend technische Rekonstruktion komplexer Informationsräume.

Die Gerichte müssten dabei insbesondere sicherstellen:

- methodische Transparenz,
- wissenschaftliche Nachvollziehbarkeit,
- Offenlegung der Analysemodelle,
- Möglichkeit kritischer Gegenprüfung,
- Reproduzierbarkeit der Ergebnisse,
- Dokumentation algorithmischer Verfahren,
- nachvollziehbare Datenbasis,
- erkennbare Fehlertoleranzen und methodische Grenzen.

Gerade hierin liegt die neue Aufgabe gerichtlicher Kontrolle im digitalen Zeitalter: nicht nur rechtliche Bewertung, sondern zunehmend auch die rechtsstaatliche Organisation technischer Erkenntnisverfahren.

22.4 Kommunikationswissenschaftliche Inhaltsanalyse als anerkanntes Untersuchungsinstrument

Die Untersuchung struktureller Medienmuster erfolgt in der modernen Kommunikationswissenschaft regelmäßig mittels quantitativer Inhaltsanalysen. Hierbei werden Beiträge nach standardisierten Kategorien codiert und statistisch ausgewertet.

Die im Zusammenhang mit der Ukraine-Berichterstattung veröffentlichten Studien arbeiteten unter anderem mit:

- automatisierter Datenerfassung,
- KI-gestützter Textanalyse,
- Themenclustering,
- Akteurscodierung,
- Bewertungsanalysen,
- sowie großskaligen Datensätzen mit mehreren Millionen Dokumenten.

Die Existenz derartiger methodischer Ansätze zeigt, dass Fragen publizistischer Vielfalt nicht bloß subjektiv oder politisch bewertet werden müssen, sondern empirisch untersuchbar sind.

22.5 Die verfahrensrechtliche Bedeutung von KI-Systemen

Die Entwicklung moderner KI-Systeme verändert dabei auch die gerichtliche Praxis selbst. Erstmals werden großflächige Kommunikationsanalysen technisch überhaupt realistisch durchführbar. KI-gestützte Verfahren können:

- große Inhaltsmengen transkribieren,
- Themenstrukturen analysieren,
- Framing-Muster erkennen,
- Sprecherverteilungen erfassen,
- semantische Ähnlichkeiten auswerten,
- langfristige Gewichtungstendenzen sichtbar machen,
- wiederkehrende Narrative identifizieren,
- kommunikative Clusterbildungen analysieren.

Gerade dies besitzt erhebliche verfahrensrechtliche Bedeutung. Denn die technische Machbarkeit großflächiger Analysen schwächt zugleich den Einwand angeblicher praktischer Undurchführbarkeit. Was früher personell und organisatorisch kaum leistbar erschien, wird durch moderne Analysewerkzeuge zunehmend realistisch.

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass KI menschliche Bewertung ersetzt. Die juristische Würdigung bleibt Aufgabe des Gerichts. KI-Systeme können lediglich empirische Muster sichtbar machen und große Datenräume technisch erschließen. Die eigentliche verfassungsrechtliche Bewertung möglicher struktureller Defizite bleibt weiterhin eine normative Entscheidung.

Gleichzeitig entsteht jedoch eine neue Form rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit. Moderne Technologie verstärkt nicht nur institutionelle Macht. Sie eröffnet zugleich neue Möglichkeiten gesellschaftlicher Gegenkontrolle. Genau hierin liegt die Ambivalenz künstlicher Intelligenz im digitalen Rechtsstaat. Dieselbe Technologie, die große Informationsmacht ermöglicht, kann auch zu einem Werkzeug rechtsstaatlicher Nachprüfbarkeit werden.

Bemerkenswert ist hierbei insbesondere, dass Teile der dokumentierten Kritik ausdrücklich reformorientierten Charakter besitzen.^v Mehrere Initiativen betonen ausdrücklich die grundsätzliche Bedeutung eines beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks für demokratische Öffentlichkeit und freie Meinungsbildung, fordern jedoch strukturelle Reformen hinsichtlich Diskursvielfalt, öffentlicher Kontrolle und institutioneller Offenheit. Gerade diese Differenzierung spricht gegen die Annahme rein pauschaler oder ausschließlich agitatorischer Systemkritik.

22.6 Die Notwendigkeit abgestufter Beweismaßstäbe

Die Gerichte werden zudem ihre bisherigen Beweismaßstäbe unter digitalen Bedingungen weiterentwickeln müssen. Die bisherige Praxis verlangt häufig bereits im frühen Verfahrensstadium hochgradig substantiierten Vortrag. Genau dies führt unter Bedingungen digitaler Informationsasymmetrie jedoch schnell zu einem strukturellen Zirkelschluss:

Der Bürger erhält keinen weitergehenden Datenzugang ohne substantiierte Nachweise — kann substantiierte Nachweise aber ohne Datenzugang kaum erbringen. Gerade hierin liegt eines der zentralen Probleme des digitalen Beweisnotstands.

Wird an vollständig ausformulierten Nachweisanforderungen bereits zu Beginn des Verfahrens festgehalten, kann effektiver Rechtsschutz schrittweise leerlaufen. Denn die informationshaltende Institution kontrolliert dann faktisch die Voraussetzungen ihrer eigenen gerichtlichen Überprüfbarkeit. Gerade deshalb werden abgestufte Beweis- und Aufklärungsmodelle erforderlich.

Bereits hinreichende empirische Anfangsindizien könnten künftig genügen, um weitergehende gerichtliche Sachaufklärung auszulösen. Vorhandene Studien, statistische Auffälligkeiten, wissenschaftliche Vorarbeiten oder wiederkehrende kommunikative Muster könnten einen Anfangsverdacht begründen, der anschließend gerichtliche Ermittlungsmaßnahmen rechtfertigt.

Genau hierin liegt die praktische Bedeutung der bereits vorhandenen Vorarbeiten und Medienanalysen. Sie ersetzen das Hauptgutachten nicht, können aber die Schwelle gerichtlicher Aufklärung überschreiten helfen.

Der digitale Rechtsstaat wird deshalb künftig stärker zwischen:

- Anfangsplausibilität,
- vertiefter Aufklärungsbedürftigkeit,
- wissenschaftlicher Hauptanalyse,
- abschließender Beweiswürdigung

differenzieren müssen. Andernfalls droht eine Situation, in der formaler Rechtsschutz zwar theoretisch eröffnet bleibt, praktisch jedoch an struktureller Informationsunterlegenheit scheitert.

22.7 Die Konsequenz für den digitalen Rechtsstaat

Die hier beschriebenen verfahrensrechtlichen Konsequenzen betreffen letztlich nicht nur den Rundfunkbereich. Der digitale Rechtsstaat wird insgesamt stärker darauf reagieren müssen, dass entscheidungserhebliche Tatsachen zunehmend innerhalb komplexer Datenstrukturen liegen. Gerichte werden künftig häufiger mit:

- algorithmischen Systemen,
- großen Datensätzen,
- KI-gestützten Analysen,
- digitalen Archivstrukturen,
- automatisierten Entscheidungsverfahren,
- informationsasymmetrischen Verfahren,
- datenbasierten Machtstrukturen

konfrontiert sein. Genau deshalb besitzt die hier entwickelte Methodik grundsätzliche Bedeutung. Die eigentliche Herausforderung des digitalen Rechtsstaates besteht nicht nur darin, neue Technologien zu regulieren. Die größere Herausforderung besteht darin, die Kontrollfähigkeit des Rechts unter Bedingungen datenbasierter Macht zu erhalten.

Gerichtliche Kontrolle darf nicht an technischen Informationsbarrieren scheitern. Wenn moderne Macht zunehmend auf Daten beruht, muss der Rechtsstaat Verfahren entwickeln, die diese Daten unter rechtsstaatlichen Bedingungen kontrollierbar machen. Andernfalls droht eine schleichende Entkopplung zwischen technologischer Machtentwicklung und praktischer

Rechtsstaatlichkeit. Der Rundfunkfall besitzt deshalb weit über das Medienrecht hinaus Signalwirkung.

Er macht exemplarisch sichtbar, wie sich die Freiheitsfrage des digitalen Zeitalters verschiebt: Nicht allein der Zugang zu Gerichten entscheidet künftig über effektiven Rechtsschutz, sondern zunehmend auch der Zugang zu den tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen moderner Informationsmacht.

23. Die Gefahr eines nur noch formalen Rechtsstaates

23.1 Formale Rechte ohne reale Durchsetzungsmöglichkeit

Die zentrale Gefahr der gegenwärtigen Entwicklung besteht nicht notwendig im offenen Abbau rechtsstaatlicher Strukturen. Die eigentliche Gefahr liegt vielmehr in ihrer schleichenden Formalisierung.

Der Bürger besitzt weiterhin Grundrechte. Er kann weiterhin Klage erheben, Anträge stellen und gerichtliche Verfahren betreiben. Der Rechtsstaat bleibt äußerlich intakt. Gleichzeitig entstehen jedoch zunehmend Situationen, in denen die tatsächlichen Voraussetzungen wirksamer Kontrolle außerhalb seiner praktischen Zugriffsmöglichkeiten liegen.

Besonders deutlich zeigt sich diese Problematik in der jüngeren verwaltungsgerichtlichen Praxis. So weist etwa das Verwaltungsgericht Düsseldorf (Az. 27 K 9336/24) ausdrücklich darauf hin, dass für programmbezogene Einwendungen „in aller Regel ein wissenschaftliches Gutachten“ erforderlich sei. Gleichzeitig bleibt offen, wie ein einzelner Bürger ohne Zugang zu institutionellen Datensystemen, Archiven und Langzeitprogrammdaten ein solches Gutachten praktisch erstellen soll. Genau hierin zeigt sich die strukturelle Spannung zwischen formaler Rechtsöffnung und realer Kontrollfähigkeit.

Genau hierin liegt die Besonderheit moderner digitaler Machtstrukturen. Der Rechtsweg bleibt formal eröffnet, während die reale Möglichkeit substantiierter Kontrolle schrittweise erschwert wird. Der Bürger erhält theoretische Verteidigungsrechte, verfügt aber nicht mehr über gleichwertige Erkenntnismittel. Institutionelle Macht wird dadurch nicht notwendig rechtswidrig. Sie wird vielmehr praktisch schwerer kontrollierbar.

Gerade hierin besteht die Gefahr eines nur noch formalen Rechtsstaates. Denn Rechtsstaatlichkeit lebt nicht allein von geschriebenen Normen oder theoretischen Verfahrensrechten. Sie lebt von der tatsächlichen Möglichkeit, Macht wirksam überprüfen und begrenzen zu können.

23.2 Die Entkopplung von Recht und Kontrollfähigkeit

Historisch beruhte der freiheitliche Rechtsstaat auf einer engen Verbindung zwischen Rechtsposition und praktischer Kontrollfähigkeit. Wer Rechte besaß, sollte diese unter realistischen Bedingungen auch tatsächlich durchsetzen können.

Die Digitalisierung droht diese Verbindung teilweise aufzulösen. Datenbasierte Institutionen verfügen zunehmend über Informationsvorsprünge, technische Infrastruktur und algorithmische Systeme, die für Außenstehende kaum vollständig nachvollziehbar sind.

Gleichzeitig bleiben klassische Verfahrensstrukturen häufig auf einem analogen Kontrollverständnis stehen.

Dadurch entsteht eine schleichende Entkopplung zwischen formaler Rechtsposition und realer Erkenntnisfähigkeit. Der Bürger besitzt weiterhin Anspruch auf gerichtliche Kontrolle. Praktisch verliert er jedoch zunehmend die Möglichkeit, die hierfür erforderlichen Tatsachengrundlagen eigenständig nachvollziehen und substantiieren zu können.

Gerade diese Entwicklung ist rechtsstaatlich hochproblematisch. Denn ein Rechtsschutzsystem, das theoretisch existiert, praktisch aber an strukturellen Informationsasymmetrien scheitert, verliert schrittweise seine materielle Wirksamkeit.

23.3 Institutionelle Informationshoheit als neue Machtform

Die moderne Machtfrage lautet deshalb zunehmend nicht mehr allein, wer Entscheidungen trifft. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, wer die tatsächlichen Grundlagen ihrer Überprüfbarkeit kontrolliert.

Institutionelle Informationshoheit entwickelt sich damit zu einer eigenständigen Machtform des digitalen Zeitalters.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zeigt diese Entwicklung exemplarisch. Die Rundfunkanstalten verfügen über vollständige Datenräume, Archivsysteme, Metadatenstrukturen und organisatorische Analysefähigkeit. Gleichzeitig verlangt das Bundesverwaltungsgericht wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen möglicher struktureller Programmdefizite.

Dadurch entsteht ein paradoxes Kontrollmodell. Die informationshaltende Institution kontrolliert zugleich wesentliche Voraussetzungen ihrer eigenen gerichtlichen Überprüfbarkeit. Der Bürger soll empirische Nachweise führen, ohne Zugang zu denselben strukturierten Datenräumen zu besitzen. Genau hierin liegt die eigentliche strukturelle Asymmetrie moderner datenbasierter Macht.

23.4 Die schleichende Erosion praktischer Freiheit

Die Gefährlichkeit dieser Entwicklung liegt gerade darin, dass sie häufig unspektakulär verläuft. Es gibt keinen offenen Bruch der Rechtsordnung, keine sichtbare Abschaffung gerichtlicher Kontrolle und keinen ausdrücklichen Ausschluss des Bürgers aus dem Verfahren.

Die Erosion vollzieht sich schleichend. Kontrolle wird nicht verboten, sondern praktisch erschwert. Informationszugänge werden nicht vollständig verweigert, sondern fragmentiert. Der Rechtsweg bleibt bestehen, verliert jedoch zunehmend an tatsächlicher Wirksamkeit.

Gerade hierin unterscheidet sich digitale Informationsmacht von klassischen autoritären Herrschaftsformen. Der moderne Bürger wird nicht primär durch offenen Zwang entmündigt. Die größere Gefahr liegt darin, dass seine praktische Kontrollfähigkeit schrittweise hinter die technische Entwicklung institutioneller Macht zurückfällt.

Dadurch verändert sich die reale Bedeutung von Freiheit. Freiheit besteht dann nicht mehr nur darin, formale Rechte zu besitzen. Freiheit hängt zunehmend davon ab, ob Bürger datenbasierte Machtstrukturen praktisch nachvollziehen und kontrollieren können.

23.5 Die Notwendigkeit rechtsstaatlicher Fortentwicklung

Gerade deshalb steht der Rechtsstaat heute vor einer historischen Fortentwicklungsaufgabe. Die klassischen Schutzmechanismen des analogen Zeitalters reichen unter Bedingungen daten- und algorithmusgestützter Macht zunehmend nicht mehr aus. Effektiver Rechtsschutz muss die tatsächlichen Bedingungen digitaler Informationsasymmetrie berücksichtigen.

Dies bedeutet nicht die Abschaffung bestehender rechtsstaatlicher Prinzipien. Im Gegenteil. Es bedeutet ihre konsequente Weiterentwicklung unter veränderten technologischen Bedingungen. Der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, die Amtsermittlungspflicht, die prozessuale Waffengleichheit und die sekundäre Darlegungslast enthalten bereits heute wichtige Ansätze, um auf moderne Informationsasymmetrien zu reagieren. Diese Prinzipien müssen jedoch konsequent auf die Realität datenbasierter Machtstrukturen angewendet werden.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bildet dabei einen besonders sichtbaren Testfall.

Denn hier entscheidet sich exemplarisch, ob der digitale Rechtsstaat seine praktische Kontrollfähigkeit bewahren kann oder ob rechtsstaatliche Kontrolle schrittweise hinter institutioneller Informationsmacht zurückfällt.

Die eigentliche Herausforderung des digitalen Zeitalters besteht deshalb nicht allein im technischen Fortschritt selbst. Die entscheidende Herausforderung besteht darin, ob Freiheit, Kontrolle und demokratische Verantwortlichkeit mit der Entwicklung datenbasierter Machtstrukturen Schritt halten können.

Teil VIII

Die aktuelle verwaltungsgerichtliche Lage zur Programmrüge gegen den Rundfunkbeitrag

24. Eine Zusammenfassung dutzender Verfahren

Die aktuelle verwaltungsgerichtliche Entwicklung nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Oktober 2025 – 6 C 5.24 – zeigt eine neue dogmatische Lage. Der Einwand, der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfehle seinen verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag durch strukturell unausgewogene und nicht vielfältige Berichterstattung, wird von den Gerichten nicht mehr schlechthin als unbeachtlich behandelt. Vielmehr erkennen die Gerichte grundsätzlich an, dass ein grobes Missverhältnis zwischen der Beitragslast und der Vorteilhaftigkeit des öffentlich-rechtlichen Gesamtprogrammangebots die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Rundfunkbeitrags berühren kann.

Diese Öffnung bleibt jedoch eng begrenzt. Die Fachgerichte stellen nahezu einheitlich darauf ab, dass nicht einzelne Sendungen, einzelne Moderatoren, einzelne Themenkomplexe oder einzelne journalistische Fehlleistungen maßgeblich seien. Entscheidend sei vielmehr das Gesamtprogrammangebot aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in sämtlichen Verbreitungsmedien, also Fernsehen, Hörfunk und Telemedien. Dieses müsse über einen längeren Zeitraum, regelmäßig mindestens zwei Jahre, evidente und regelmäßige Defizite hinsichtlich gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt sowie Ausgewogenheit erkennen lassen.

Damit verschiebt sich der Streit von der einfachen Rechtsfrage zur Beweisfrage. Die Gerichte verlangen in aller Regel eine den wissenschaftlichen Anforderungen genügende Untersuchung. Diese müsse anhand geeigneter Indikatoren Evidenz und Regelmäßigkeit möglicher Defizite untersuchen. Der Bayerische Rundfunk hat diese Linie in einem Schriftsatz besonders präzise zusammengefasst: Erforderlich seien ein klarer Untersuchungsgegenstand, ein mindestens zweijähriger Zeitraum, Hypothesenbildung, methodisch saubere Datenerhebung, Datenanalyse und nachvollziehbare Schlussfolgerungen.

Die Instanzgerichte übernehmen diese Formel zunehmend flächendeckend. Das Verwaltungsgericht Weimar führt im Verfahren 3 K 20/26 We aus, dass einzelne Themen wie Corona, Ukraine oder einzelne Studien nicht genügten. Vielmehr bedürfe es eines wissenschaftlichen Gutachtens, das die Evidenz und Regelmäßigkeit potentieller Defizite im Gesamtprogrammangebot untersuche. Zugleich verneint es eine sekundäre Darlegungslast des Beklagten und sieht die Darlegungslast grundsätzlich beim Kläger.

Ähnliche Linien zeigen sich in Verfahren vor den Verwaltungsgerichten Augsburg, Regensburg, Stuttgart, Saarland, Potsdam, Düsseldorf, Freiburg, Hannover, Berlin, Würzburg, Oldenburg, Koblenz, Trier, Wiesbaden, Neustadt, Kassel und Meiningen. Die Gerichte formulieren nicht mehr schlicht, Programmkritik sei irrelevant. Sie formulieren vielmehr einen extrem hohen Systemmaßstab: Nur ein strukturelles, langfristiges, evidentes und

regelmäßiges Versagen des öffentlich-rechtlichen Gesamtprogramms könne die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Beitrags erschüttern.

Gerade hierin liegt jedoch das zentrale rechtsstaatliche Problem. Die Gerichte verlangen eine wissenschaftliche Gesamtanalyse, deren Datengrundlage dem einzelnen Bürger typischerweise nicht zur Verfügung steht. Vollständige Programmarchive, transkribierte Sendungen, Metadaten, interne Programmbewertungen, Beschwerdestatistiken, redaktionelle Qualitätsberichte, Gremienunterlagen und Informationen über Depublizierungen befinden sich weitgehend in der Sphäre der Rundfunkanstalten. Der Bürger kann einzelne Sendungen wahrnehmen, aber er verfügt nicht über jene systematische Datenbasis, die die Gerichte nun als Voraussetzung einer ernsthaften Sachprüfung verlangen.

Damit entsteht eine strukturelle Beweisnot. Der Bürger darf den Einwand grundsätzlich erheben, kann ihn aber ohne Mitwirkung der Rundfunkanstalten kaum in der geforderten wissenschaftlichen Tiefe beweisen. Wird dem Bürger sodann entgegengehalten, sein Vortrag sei nicht hinreichend substantiiert, obwohl ihm die hierfür erforderlichen Daten nicht zugänglich sind, läuft die vom Bundesverwaltungsgericht eröffnete Kontrollmöglichkeit praktisch leer.

Diese Problematik wird im Saarland-Komplex besonders deutlich. Dort wird herausgearbeitet, dass das Gericht einerseits eine systematische Gesamtanalyse verlangt, andererseits aber den Datenzugang nicht eröffnet. Die Folge ist eine prozessuale Sackgasse: Der Kläger soll das System beweisen, erhält aber keinen Zugang zu den systemrelevanten Beweismitteln.

Aus Art. 19 Abs. 4 GG folgt jedoch nicht nur ein formales Recht, Klage zu erheben. Effektiver Rechtsschutz verlangt eine reale Möglichkeit, einen rechtlich zugelassenen Einwand auch tatsächlich zur Prüfung zu stellen. Wenn die Gerichte den Einwand struktureller Programmdefizite grundsätzlich anerkennen, müssen sie auch ein Verfahren eröffnen, in dem dieser Einwand praktisch überprüfbar wird. Das kann durch gerichtliche Sachaufklärung nach § 86 VwGO, durch Anordnung der Vorlage programmbezogener Daten, durch Sachverständigengutachten oder durch die Anerkennung sekundärer Darlegungspflichten geschehen.

Die bisherige Gegenlinie der Rundfunkanstalten überzeugt insoweit nicht vollständig. Der RBB etwa argumentiert in Berliner Verfahren, eine Informationsasymmetrie bestehe nicht, weil das Programm öffentlich ausgestrahlt werde. Diese Gleichsetzung trägt nicht. Öffentlich ausgestrahltes Programm ist nicht identisch mit vollständig archiviertem, dauerhaft verfügbarem, transkribiertem, kategorisiertem und wissenschaftlich auswertbarem Datenmaterial. Eine flüchtige Ausstrahlung ersetzt keine empirische Datenbasis.

Auch der Hinweis auf Programmautonomie und Gremienkontrolle löst das Rechtsschutzproblem nicht. Die Rundfunkfreiheit schützt die redaktionelle Eigenverantwortung, hebt aber nicht die beitragsrechtliche Legitimationsfrage auf. Wenn der Beitrag als Vorzugslast erhoben wird, muss die Vorteilhaftigkeit des Gesamtangebots zumindest äußerstenfalls überprüfbar bleiben. Andernfalls droht die Vorzugslast in der Sache zu einer Abgabe ohne überprüfbare Gegenleistung zu werden.

Die Gerichte versuchen derzeit, zwei Ziele miteinander zu verbinden: Einerseits halten sie nach dem Bundesverwaltungsgericht die theoretische Kontrollmöglichkeit offen. Andererseits verhindern sie durch hohe Darlegungsanforderungen eine Ausuferung gerichtlicher

Programmkontrolle. Dieses Anliegen ist nachvollziehbar. Die Verwaltungsgerichte sollen nicht zu allgemeinen Programmaufsichtsbehörden werden. Gleichwohl darf die notwendige Zurückhaltung nicht dazu führen, dass jede tatsächliche Kontrolle struktureller Defizite faktisch unmöglich wird.

Die aktuelle Rechtsprechung erzeugt damit eine neue zentrale Streitfrage: Welche prozessualen Mindestbedingungen müssen bestehen, damit die vom Bundesverwaltungsgericht anerkannte Möglichkeit einer beitragsrechtlichen Kontrolle struktureller Programmdefizite nicht nur theoretisch existiert, sondern praktisch ausgeübt werden kann?

Die Antwort liegt nicht in einer beliebigen Ausweitung gerichtlicher Programmkontrolle, sondern in einer geordneten Beweisarchitektur. Erforderlich ist ein Verfahren, das zwischen bloßer Einzelkritik und echter Strukturprüfung unterscheidet. Einzelbeispiele können dabei nicht allein den Beweis führen, wohl aber als Indizien für systemische Muster dienen. Werden solche Indizien substantiiert vorgetragen, muss das Gericht prüfen, ob die Rundfunkanstalt aufgrund ihrer Sachnähe zu ergänzender Darlegung verpflichtet ist oder ob eine gerichtliche Beweiserhebung einzuleiten ist.

Die Entwicklung zeigt damit einen Wendepunkt. Die alte Formel „Programmkritik ist beitragsrechtlich unbeachtlich“ trägt nicht mehr. An ihre Stelle tritt die neue Formel: Programmkritik ist grundsätzlich relevant, aber nur bei wissenschaftlich nachgewiesenem strukturellem Gesamtversagen. Gerade diese neue Formel macht den Datenzugang, die Beweislast und den effektiven Rechtsschutz zur eigentlichen Schlüsselfrage der kommenden Verfahren.

Zusammengefasst lässt sich die reale gerichtliche Praxis wie folgt darstellen:

1. Das BVerwG hat den Einwand struktureller Programmdefizite nicht ausgeschlossen, sondern an hohe Beweisanforderungen gebunden.
2. Die Instanzgerichte übernehmen diese Linie nahezu flächendeckend.
3. Maßgeblich ist nicht die einzelne Sendung, sondern das Gesamtprogramm aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.
4. Verlangt werden evidente und regelmäßige Defizite über einen längeren Zeitraum, regelmäßig mindestens zwei Jahre.
5. In aller Regel soll ein wissenschaftliches Gutachten erforderlich sein.
6. Daraus entsteht eine strukturelle Beweisnot, weil die erforderlichen Daten weitgehend bei den Rundfunkanstalten liegen.
7. Die Ablehnung sekundärer Darlegungslast durch mehrere Gerichte ist dabei die zentrale Schwachstelle.
8. Art. 19 Abs. 4 GG verlangt nicht nur formalen, sondern praktisch wirksamen Rechtsschutz.
9. Gerichtsbescheid, Einzelrichterentscheidung und Entscheidung ohne mündliche Verhandlung sind bei solchen Strukturfragen problematisch.
10. Die Zukunft der Verfahren liegt daher ganz klar nicht in punktueller Programmkritik, sondern in einer methodisch sauberen Verbindung von Indizien, Datenzugang, Beweisanträgen und Rechtsschutzargumentation.

24.1. Ausgangspunkt: Vom pauschalen Ausschluss zur theoretischen Kontrollöffnung

Die neuere verwaltungsgerichtliche Entwicklung zeigt eine deutliche Verschiebung. Die Programmkritik gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird nicht mehr schlechthin als unbeachtlich behandelt. Vielmehr hat sich nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Oktober 2025 – **6 C 5.24** – eine neue Prüfungslogik herausgebildet: Der Einwand struktureller Defizite bei Vielfalt und Ausgewogenheit kann grundsätzlich beitragsrechtlich relevant sein, allerdings nur unter außergewöhnlich hohen Darlegungs- und Beweisanforderungen.

Damit ist ein wichtiger dogmatischer Schritt vollzogen. Der Rundfunkbeitrag wird weiterhin als Vorzugslast verstanden. Seine verfassungsrechtliche Rechtfertigung hängt an der Vorteilhaftigkeit des Gesamtprogrammangebots. Diese Vorteilhaftigkeit wird von den Gerichten nicht vollständig der Prüfung entzogen. Sie soll aber erst dann entfallen können, wenn das Gesamtprogrammangebot aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über einen längeren Zeitraum evidente und regelmäßige Defizite hinsichtlich gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt sowie Ausgewogenheit erkennen lässt.

Die Gerichte öffnen damit eine Tür, stellen aber unmittelbar eine gewaltige Hürde davor. Nicht einzelne Sendungen, nicht einzelne Moderatoren, nicht einzelne Themenfelder und nicht punktuelle Fehlleistungen sollen genügen. Erforderlich sei vielmehr eine wissenschaftlich belastbare Gesamtanalyse.

24.2. Übersicht einiger aktueller Verfahren und Argumentationsmuster

Gericht	Aktenzeichen	Bedeutung für die Programmrüge
BVerwG	6 C 5.24	Leitentscheidung: Programmrüge bleibt theoretisch relevant, aber nur bei evidenten und regelmäßigen Defiziten des Gesamtprogrammangebots über längeren Zeitraum.
BayVGH München	7 BV 25.2291 / Vorgeschichte 7 BV 22.2642	Nach Zurückverweisung durch das BVerwG wird die neue Hürde praktisch angewandt: Gesamtprogramm, mindestens zwei Jahre, wissenschaftlicher Nachweis.
VG Augsburg	Hinweis vom 26.01.2026	Übernimmt die Gutachtenlogik: Erforderlich sei regelmäßig ein den wissenschaftlichen Anforderungen genügendes Gutachten mit geeigneten Indikatoren.
VG Regensburg	RN 3 K 25.291 / RN 3 S 25.2620	Im Hauptsacheverfahren hohe Substantiierung; im Eilverfahren praktisch keine vertiefte Gutachtenprüfung. Daraus entsteht ein Rechtsschutzproblem.
VG Stuttgart	14 K 1203/25 / 14 K 15357/25	Übernimmt die BVerwG-Linie; der SWR verweist später auf VGH-BW-Entscheidungen als Präcedenzdruck.
VGH Baden-Württemberg	2 S 2523/25, 2 S 2524/25, 2 S 2526/25, 2 S 2527/25,	Wird vom SWR als obergerichtliche Bestätigung genutzt, dass in inhaltsgleichen

Gericht	Aktenzeichen	Bedeutung für die Programmrüge
	2 S 2528/25, 2 S 2529/25, 2 S 2530/25	Verfahren die Beitragspflicht trotz Programmrügen Bestand habe.
VG Saarland	1 K 1904/25	Gerichtsbescheid nach § 84 VwGO angekündigt; zeigt Tendenz zur schriftlichen Schnellentscheidung ohne mündliche Aufklärung.
VG Saarland	1 K 1878/25	Besonders wichtig: Gericht verlangt systematische Gesamtanalyse, verweigert bzw. akzeptiert aber keinen Datenzugang; Kernfall für Beweisnot-Argument.
VG Weimar	3 K 20/26 We	Sehr klare Ablehnung sekundärer Darlegungslast; Kläger müsse substantiiert vortragen, Einzelthemen wie Corona oder Ukraine reichen nicht.
VG Potsdam	VG 11 K 3620/24	Gericht fragt nach Zustimmung zur Entscheidung ohne mündliche Verhandlung und verweist auf BVerwG 6 C 5.24.
VG Potsdam	VG 11 K 2205/24	Abweisung bei niedrigem Streitwert; zeigt Bedeutung einer sauberen Trennung zwischen reiner Bescheidklage und Grundsatzverfahren.
VG Düsseldorf	27 K 9336/24	Rücknahmeempfehlung und Ankündigung eines Gerichtsbescheids; klassische neue Linie: Vortrag nicht gesamtprogrammbezogen und nicht wissenschaftlich genug.
VG Hannover	7 A 4178/24	NDR widerspricht Ruhen des Verfahrens; verweist auf bereits entschiedene Beitragsblocker-Verfahren in mehreren Gerichtsbezirken.
VG Berlin	VG 27 K 343/24	RBB-Linie: keine objektive Beweisnot, weil Programm öffentlich ausgestrahlt sei; keine Offenlegung interner Daten.
VG Berlin	VG 27 K 460/24	Gleiches Muster: sekundäre Darlegungslast wird bestritten, öffentliches Programm soll auswertbar sein.
VG Freiburg	1 K 5977/24	Kurzer, aber wichtiger Hinweis auf BVerwG 6 C 5.24 als neuen Prüfmaßstab.
VG Würzburg	W 3 K 25.2191 / W 3 S 25.2191	Trennt Beitrags-, Datenschutz-, Unterlassungs- und Verfassungsfragen; zeigt Gefahr der prozessualen Überfrachtung.
VG Oldenburg	15 A 5793/25, zusätzlich genannt 1 K 1201/24	Wird als Teil der flächendeckenden Instanzrechtsprechung herangezogen, die die BVerwG-Hürden übernimmt.
VG Koblenz	5 K 1012/25	Frühe Abweisung nach neuer Linie; zugleich wichtig für Streitwertlogik bei überdehnten Systemanträgen.

Gericht	Aktenzeichen	Bedeutung für die Programmrüge
VG Trier	11 K 752/25	Frühe standardisierte Abweisung: keine ausreichende Substantiierung im Sinne des Gesamtprogramm-Maßstabs.
VG Wiesbaden	2 K 202/26.WI	HR kombiniert klassische Beitragsrechtfertigung mit neuer BVerwG-Programmhürde.
VG Neustadt	Aktenzeichen nicht sicher lesbar	Erkennt theoretische Relevanz eines groben Missverhältnisses an, verlangt aber wissenschaftliche Gesamtanalyse.
VG Kassel	Aktenzeichen nicht sicher lesbar	Besonders wichtig wegen der erkennbaren Zumutbarkeitsproblematik: Gutachten faktisch kaum leistbar, dennoch hohe Anforderungen.
VG Meiningen	Aktenzeichen nicht sicher lesbar	MDR-Linie: keine sekundäre Darlegungslast, keine Datenoffenlegung, keine Aussetzung wegen Parallelverfahren.

24.3. Die neue Standardlogik der Gerichte

Die aktuelle Rechtsprechung lässt sich in einer wiederkehrenden Prüfungsstruktur zusammenfassen. Zunächst wird die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags grundsätzlich bestätigt. Die Gerichte verweisen auf die bestehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Der Rundfunkbeitrag wird weiterhin nicht als Steuer, sondern als Vorzugslast eingeordnet. Der Vorteil besteht in der Möglichkeit, das Gesamtprogrammangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nutzen zu können.

Im zweiten Schritt wird anerkannt, dass dieser Vorteil nicht völlig losgelöst vom tatsächlichen Programmauftrag gedacht werden kann. Die Beitragspflicht bleibt verfassungsrechtlich daran gebunden, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion im Grundsatz erfüllt. Dazu gehören insbesondere Vielfalt, Ausgewogenheit, Staatsferne, Orientierungshilfe und demokratische Meinungsbildung.

Im dritten Schritt errichten die Gerichte jedoch eine sehr hohe Schwelle. Nicht jede Unausgewogenheit, nicht jede politisch einseitige Sendung, nicht jedes Versagen einzelner Redaktionen und nicht jedes problematische Themenfeld soll die Beitragspflicht erschüttern. Die Gerichte verlangen vielmehr ein strukturelles Gesamtversagen. Diese Struktur wird im Weimarer Hinweis besonders klar: Das Gericht verweist darauf, dass der bisherige Vortrag nur einzelne Themen wie Corona, Ukraine oder einzelne Studien betreffe und deshalb keine ausreichende Grundlage für eine Beweiserhebung biete. Erforderlich sei vielmehr eine wissenschaftliche Untersuchung, die anhand geeigneter Indikatoren Evidenz und Regelmäßigkeit potentieller Defizite untersucht.

24.4. Was nach Auffassung der Gerichte nicht genügt

Die Verfahren zeigen, dass die Gerichte folgende Vortragstypen regelmäßig nicht ausreichen lassen:

1. Einzelne Sendungen
2. Einzelne Moderatoren
3. Einzelne Talkshows
4. Einzelne politische Themenfelder
5. Corona-Berichterstattung allein
6. Ukraine-Berichterstattung allein
7. Nord-Stream-Berichterstattung allein
8. Kritik an bestimmten Gästen oder Experten
9. Hinweise auf Programmbeschwerden
10. Hinweise auf sinkende Akzeptanz
11. Hinweise auf alternative Medien
12. Hinweise auf „linke“ oder „regierungsnahe“ Tendenzen einzelner Formate
13. pauschale Behauptungen mangelnder Staatsferne
14. umfangreiche, aber unsystematische Beispielsammlungen.

Der Grund liegt offensichtlich in der neuen Makro-Logik: Die Gerichte wollen keine gerichtliche Kontrolle einzelner Inhalte eröffnen. Sie wollen nur eine äußerste Grenze kontrollieren: das strukturelle Versagen des Gesamtprogramms.

24.5. Was nach Auffassung der Gerichte erforderlich sein soll

Aus den Verfahren ergibt sich als positive Anforderung. Ein erfolgreicher Vortrag müsste mindestens enthalten:

- einen klar definierten Untersuchungszeitraum,
- regelmäßig mindestens zwei Jahre,
- eine klare Bestimmung des Untersuchungsgegenstands,
- alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebote,
- Hörfunk, Fernsehen und Telemedien,
- nachvollziehbare Indikatoren,
- wissenschaftliche Methodik,
- belastbare Datenerhebung,
- überprüfbare Datenauswertung,
- Vergleichsmaßstäbe,
- Darstellung von Evidenz,
- Darstellung von Regelmäßigkeit,
- Darstellung struktureller Defizite,
- Abgrenzung bloßer Einzelverstöße von Systemmustern.

Der Bayerische Rundfunk formuliert diese Anforderungen in seiner Argumentation besonders systematisch: Es brauche Hypothese, Methode, Datenerhebung, Datenauswertung und Schlussfolgerungen; der Untersuchungsgegenstand sei das gesamte mediale Angebot aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter über einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren.

Damit entsteht faktisch ein medienwissenschaftliches Großgutachten als Voraussetzung in die gerichtliche Sachprüfung.

24.6. Der eigentliche Widerspruch: Rechtsschutz wird theoretisch eröffnet, praktisch aber blockiert

An dieser Stelle entsteht der zentrale Angriffspunkt. Die Gerichte sagen: Der Einwand struktureller Programmdefizite ist grundsätzlich möglich. Gleichzeitig sagen sie: Der Kläger muss ihn wissenschaftlich umfassend beweisen. Aber die hierfür erforderlichen Daten liegen überwiegend bei den Rundfunkanstalten.

Der Bürger hat keinen gleichwertigen Zugang zu:

- vollständigen Programmarchiven,
- dauerhaft verfügbaren Mediatheksinhalten,
- transkribierten Sendungen,
- Metadaten,
- internen Programmauswertungen,
- Beschwerdestatistiken,
- Gremienberichten,
- redaktionellen Leitlinien,
- Themen- und Gästestatistiken,
- internen Kontroll- und Qualitätssicherungsmechanismen.

Daraus folgt: Die Rechtsprechung eröffnet einen Einwand, dessen Beweisführung sie zugleich faktisch fast unmöglich macht. Das ist die zentrale Erkenntnis dieses Vorgutachtens.

Im Saarland-Komplex wird genau dieser Widerspruch besonders deutlich: Wenn das Gericht wissenschaftliche Gesamtanalyse verlangt, aber Datenzugang als Ausforschung behandelt, entsteht eine prozessuale Sackgasse.

24.7. Die prozessuale Kernfrage: sekundäre Darlegungslast

Die nächste Stufe lautet daher: Muss die Rundfunkanstalt sekundär darlegen, wenn sie allein über die entscheidenden Informationen verfügt? Die Gerichte neigen bisher zur Ablehnung. Das VG Weimar schreibt ausdrücklich, dass nach dem BVerwG keine sekundäre Darlegungslast der Beklagten bestehe. Vielmehr stelle die Darlegung der Verfehlung gerade die Hürde dar, die der Kläger nehmen müsse.

Die Gegenposition lautet: Diese Sichtweise verkennt den Unterschied zwischen einer normalen Darlegungslast und einer strukturellen Informationsasymmetrie. Wenn der Kläger den höchststrichterlich zugelassenen Einwand nur mit Daten führen kann, die beim Beklagten liegen, darf der Beklagte nicht zugleich jede Mitwirkung verweigern.

Die Argumentationskette der Gerichte lautet bisher:

1. Das BVerwG lässt den Einwand struktureller Defizite zu.
2. Die Gerichte verlangen wissenschaftliche Evidenz.
3. Diese Evidenz setzt Daten voraus.
4. Diese Daten liegen überwiegend bei den Rundfunkanstalten.
5. Verweigern die Rundfunkanstalten die Mitwirkung, entsteht Beweisnot.
6. Diese Beweisnot darf nicht dem Bürger angelastet werden.
7. Andernfalls wird Art. 19 Abs. 4 GG leerlaufen.

Diese Problematik der Beweisnot wird in der zivilprozessualen Wertung des Bundesgerichtshofs im Urteil vom 09.03.2026 – VI ZR 335/24 erkannt. Zwar betrifft diese Entscheidung nicht unmittelbar das verwaltungsgerichtliche Rundfunkbeitragsverfahren. Sie bringt jedoch einen allgemeinen prozessualen Rechtsgedanken zum Ausdruck: Befindet sich eine Partei in besonderer Sachnähe zu den entscheidungserheblichen Informationen und verfügt sie allein oder überwiegend über die zur Aufklärung erforderlichen Tatsachen, kann sie eine gesteigerte Darlegungslast treffen.

Dieser Gedanke ist auf die hier vorliegende Konstellation übertragbar. Denn die Rundfunkanstalten verfügen über die programmbezogenen Rohdaten, Archive, Metadaten, internen Kontrollmechanismen und Auswertungsmöglichkeiten, während der einzelne Beitragspflichtige diese Informationen regelmäßig nicht besitzt. Wird von ihm gleichwohl eine wissenschaftlich fundierte Gesamtanalyse des öffentlich-rechtlichen Programmangebots verlangt, darf die Rundfunkanstalt sich nicht auf eine rein passive Bestreitungshaltung zurückziehen. Vielmehr spricht die besondere Sachnähe der Rundfunkanstalten dafür, jedenfalls ergänzende Darlegungen und Mitwirkungshandlungen zu verlangen, damit der vom Bundesverwaltungsgericht eröffnete Einwand struktureller Programmdefizite nicht faktisch leerläuft.

24.8. Die Nichtbeachtung von Art. 19 Abs. 4 GG

Die wichtigste verfassungsrechtliche Erkenntnis in der Praxis ist, dass der effektive Rechtsschutz fast durchgängig von den Gerichten verwehrt wird. Zwar können Bürger grundsätzlich klagen, es muss ihnen aber auch ein Verfahren ermöglicht werden, in dem der Einwand real geprüft werden kann. Wenn aber:

- nur wissenschaftliche Gesamtgutachten genügen,
- der Bürger keinen Datenzugang hat,
- die Rundfunkanstalt keine Daten offenlegt,
- Gerichte keine Beweisaufnahme eröffnen,
- Verfahren per Gerichtsbescheid erledigt werden,

dann entsteht kein effektiver Rechtsschutz, sondern eine praktisch erheblich eingeschränkte gerichtliche Durchsetzbarkeit. Der Einwand des Bürgers wird grundsätzlich zugelassen, aber seine praktische Geltendmachung wird unmöglich gemacht.

24.9. Die Gerichtsbescheid- und Einzelrichterstrategie

Mehrere Verfahren zeigen, dass die Gerichte versuchen, die Klagen schnell und schriftlich zu erledigen. Besonders sichtbar ist dies bei:

- VG Saarland, 1 K 1904/25
- VG Düsseldorf, 27 K 9336/24
- VG Potsdam, VG 11 K 3620/24
- VG Stade, 6 A 699/26 / 6 B 700/26, soweit verfahrensrechtlich relevant
- VG Würzburg, W 3 K 25.2191 / W 3 S 25.2191.

Das Problem dabei ist, dass Gerichtsbescheide und Entscheidungen ohne mündliche Verhandlung schlecht zu Verfahren passen, in denen es gerade um strukturelle Beweisnot, Datenzugang, Sachverständigengutachten und gerichtliche Aufklärung geht. Deshalb sind die Kläger in diesen Fällen regelmäßig dazu übergegangen folgende Anträge zu stellen:

- keine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung,
- keine Entscheidung durch Gerichtsbescheid,
- keine Einzelrichterentscheidung bei grundsätzlicher Bedeutung,
- gerichtlicher Hinweis zu den konkret geforderten Daten,
- Sachverständigenbeweis,
- Anordnung der Vorlage programmbezogener Daten.

24.10. Die Streitwertfalle

Eine weitere prozessuale Erkenntnis ist, dass wenn Kläger nur konkrete Beitragsbescheide angreifen, der Streitwert niedrig bleibt. Das zeigt etwa Potsdam mit 189,24 € bei einem dreifachen Beitragsbetrag.

Wenn aber zugleich große Feststellungsanträge gestellt werden, etwa:

- Feststellung der Verfassungswidrigkeit,
- Feststellung struktureller Programmverfehlung,
- Datenschutzunterlassung,
- generelle Befreiung,
- Systementscheidung,

droht ein Auffangstreitwert von 5.000 € oder mehr. Würzburg zeigt zusätzlich, dass Gerichte solche Klagen in mehrere Streitgegenstände zerlegen können. Das erhöht Kostenrisiken und kann zu Verweisungen führen. Die strategische Folge ist, dass Kläger zunehmend Massenverfahren und Musterverfahren voneinander getrennt haben. In den Massenverfahren, die schlank bleiben, geht es um:

- Aufhebung konkreter Bescheide,
- keine überdehnten Feststellungsanträge,
- niedriger Streitwert.

Die Musterverfahren sind deutlich größer und verlangen Datenzugang, Gutachten, die Befassung mit Art. 19 Abs. 4 GG, thematisieren die sekundäre Darlegungslast und fordern eine strukturelle Programmanalyse.

24.11. Die Rundfunkstrategie: Isolieren, verkürzen, standardisieren

Die Rundfunkanstalten verfolgen erkennbar eine gemeinsame Linie.

SWR

Der SWR verweist im Verfahren **VG Stuttgart, 14 K 15357/25** auf die VGH-BW-Entscheidungen **2 S 2523/25 bis 2 S 2530/25**. Das ist kein tiefes Sachargument, sondern Präzedenzdruck:

Der VGH hat entschieden; prüfen Sie Ihre Erfolgsaussichten.

NDR

Der NDR widerspricht im Verfahren **VG Hannover, 7 A 4178/24** einem Ruhen des Verfahrens und verweist auf bereits entschiedene Verfahren in Lüneburg, Hamburg,

Oldenburg und Greifswald. Ziel: keine Bündelung, keine Aussetzung, keine Musterverfahrensdynamik.

RBB

Der RBB bestreitet in **VG Berlin**, **VG 27 K 343/24** und **VG 27 K 460/24** die Informationsasymmetrie. Das Argument lautet: Das Programm war öffentlich ausgestrahlt, also konnte der Kläger es auswerten.

Die Gegenantwort: Öffentliche Ausstrahlung ist nicht dasselbe wie vollständige, dauerhafte, wissenschaftlich auswertbare Datenverfügbarkeit.

MDR

Die MDR-Linie in Weimar / Meiningen / OVG-Sachsen-Komplexen lautet:

- keine sekundäre Darlegungslast,
- keine Datenoffenlegung,
- keine Aussetzung,
- keine Übernahme fremder Musterverfahren.

Das gemeinsame Muster ist, dass die Sender jedes Verfahren isolieren und es schnell und ohne umfassende Beweisaufnahme erledigen wollen.

Teil IX

Schlussfolgerungen und verfassungsrechtliche Konsequenzen

25. Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Herstellung digitaler Prüfbarkeit

25.1 Der digitale Staat darf keine Blackbox werden

Aus der bisherigen Analyse ergibt sich eine grundlegende verfassungsrechtliche Konsequenz: Der digitale Staat darf nicht zu einer Blackbox-Struktur werden, innerhalb derer entscheidungserhebliche Tatsachen faktisch außerhalb praktischer Bürgerkontrolle liegen.

Gerade hierin liegt die eigentliche Herausforderung moderner Rechtsstaatlichkeit. Die Digitalisierung verändert nicht nur technische Verwaltungsabläufe. Sie verändert die tatsächlichen Voraussetzungen von Kontrolle, Transparenz und gerichtlicher Nachprüfbarkeit. Institutionelle Macht verlagert sich zunehmend in Datenräume, algorithmische Systeme und technische Infrastruktur. Wenn diese Entwicklung nicht durch neue rechtsstaatliche Kontrollmechanismen begleitet wird, droht eine schleichende Entkopplung zwischen formaler Rechtsstaatlichkeit und realer Kontrollfähigkeit.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zeigt diese Problematik exemplarisch. Die tatsächliche Programmwirklichkeit wird rechtlich relevant, gleichzeitig verbleiben die hierfür notwendigen Erkenntnisgrundlagen weitgehend innerhalb institutioneller Datensysteme. Genau dadurch entsteht die Gefahr eines Kontrollsystems, das formal existiert, praktisch aber nur eingeschränkt zugänglich bleibt. Ein freiheitlicher Rechtsstaat kann jedoch dauerhaft nicht darauf beruhen, dass Bürger institutionellen Systemen lediglich vertrauen müssen, weil die tatsächlichen Grundlagen ihrer Überprüfung außerhalb praktischer Reichweite liegen.

25.2 Effektiver Rechtsschutz verlangt reale Kontrollfähigkeit

Art. 19 Abs. 4 GG garantiert nicht bloß symbolische Rechtswege. Die Norm verlangt reale und praktisch wirksame Kontrollmöglichkeiten. Gerade unter digitalen Bedingungen bedeutet dies, dass Gerichte die tatsächlichen Erkenntnisbedingungen moderner Informationsasymmetrien berücksichtigen müssen. Effektiver Rechtsschutz kann nicht allein darin bestehen, Klageverfahren formal offen zu halten, während gleichzeitig die Voraussetzungen substantiierter Kontrolle strukturell unerreichbar bleiben.

Die verfassungsrechtliche Schutzfunktion gerichtlicher Kontrolle verlangt deshalb eine Fortentwicklung klassischer Verfahrensprinzipien. Wo entscheidungserhebliche Tatsachen nahezu vollständig innerhalb institutioneller Datenräume liegen, müssen Gerichte Wege eröffnen, diese Strukturen praktisch überprüfbar zu machen. Andernfalls entsteht eine Situation, in der die informationshaltende Institution faktisch selbst bestimmt, welche Formen gerichtlicher Kontrolle überhaupt realistisch möglich bleiben. Gerade dies wäre mit dem materiellen Gehalt effektiven Rechtsschutzes nicht vereinbar.

25.3 Datenzugang als Voraussetzung moderner Rechtsstaatlichkeit

Die Frage des Datenzugangs entwickelt sich damit zu einer zentralen Freiheitsfrage des digitalen Zeitalters. Historisch beruhte Rechtsstaatlichkeit wesentlich auf Öffentlichkeit, Dokumentierbarkeit und Sichtbarkeit staatlichen Handelns. Im digitalen Staat tritt an die Stelle sichtbarer Verwaltungsrealität zunehmend datenbasierte Infrastruktur. Dadurch wird der Zugang zu strukturierten Informationsräumen selbst zur Voraussetzung wirksamer Kontrolle.

Gerade hierin liegt die tiefere Bedeutung des vorliegenden Gutachtens. Es geht nicht lediglich um technische Detailfragen wissenschaftlicher Medienanalyse. Es geht um die grundlegende Frage, ob Bürger unter Bedingungen datenbasierter Macht weiterhin praktisch kontrollfähig bleiben.

Datenzugang bedeutet dabei nicht schrankenlose Offenlegung sämtlicher interner Systeme. Der Rechtsstaat muss auch legitime Geheimhaltungsinteressen, Datenschutz und institutionelle Funktionsfähigkeit berücksichtigen. Entscheidend ist jedoch, dass die praktische Möglichkeit unabhängiger Überprüfung nicht vollständig verloren gehen darf.

Denn wo nur die Institution selbst über die tatsächlichen Grundlagen ihrer Kontrolle verfügt, beginnt sich das Machtverhältnis zwischen Bürger und Staat fundamental zu verschieben.

25.4 Die Fortentwicklung klassischer Verfahrensgrundsätze

Die bestehenden rechtsstaatlichen Prinzipien enthalten bereits heute wichtige Ansatzpunkte, um auf diese Entwicklung zu reagieren.

Die Amtsermittlungspflicht verpflichtet Gerichte zur aktiven Sachverhaltsaufklärung. Die sekundäre Darlegungslast berücksichtigt strukturelle Informationsasymmetrien. Die Rohmessdaten-Rechtsprechung erkennt an, dass technische Gegenprüfung Bestandteil effektiver Verteidigung sein kann. Die europäische Transparenzrechtsprechung entwickelt zunehmend Ansprüche auf nachvollziehbare Datenverarbeitung und reale Kontrollmöglichkeiten.

Diese Prinzipien müssen jedoch konsequent auf die Realität des digitalen Staates angewendet werden. Gerade die Entwicklung künstlicher Intelligenz und moderner Datenanalyse macht deutlich, dass sich nicht nur institutionelle Macht fortentwickelt, sondern auch die Möglichkeiten rechtsstaatlicher Gegenkontrolle. Moderne KI-Systeme ermöglichen erstmals großflächige empirische Analysen komplexer Kommunikationsräume. Damit verändern sich auch die Anforderungen an gerichtliche Sachaufklärung und praktische Prüfbarkeit.

Der Rechtsstaat darf seine Kontrollmechanismen nicht künstlich auf einem technisch überholten Stand einfrieren, während institutionelle Macht zunehmend daten- und algorithmusbasiert organisiert wird.

25.5 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Wegmarke des digitalen Rechtsstaates

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird dadurch zu einer Wegmarke der weiteren Entwicklung des digitalen Rechtsstaates.

Die eigentliche Bedeutung des vorliegenden Konflikts liegt nicht allein in der Frage medienrechtlicher Programmkontrolle. Sie liegt vielmehr darin, dass sich an diesem Fall exemplarisch entscheidet, wie der Rechtsstaat künftig mit datenbasierter Informationsmacht umgeht. Wenn Gerichte anerkennen, dass effektiver Rechtsschutz unter digitalen Bedingungen neue Formen praktischer Prüfbarkeit erfordert, könnte daraus eine grundlegende Fortentwicklung rechtsstaatlicher Kontrollmechanismen entstehen.

Wird dagegen an einem rein formalen Kontrollverständnis festgehalten, obwohl die tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen monopolisiert innerhalb institutioneller Systeme verbleiben, droht langfristig eine schleichende Formalisierung des Rechtsstaates selbst. Gerade deshalb besitzt die vorliegende Problematik grundsätzliche historische Bedeutung.

Die industrielle Revolution zwang den Rechtsstaat einst dazu, neue soziale Schutzmechanismen zu entwickeln. Die digitale Revolution zwingt ihn nun dazu, neue Mechanismen praktischer Kontrollfähigkeit gegenüber daten- und informationsgestützter Macht zu entwickeln.

Die entscheidende Frage lautet dabei letztlich nicht, ob Technologie genutzt werden darf. Die eigentliche Frage lautet, ob der Mensch im digitalen Staat kontrollfähiges Rechtssubjekt bleibt — oder schrittweise zum informationsabhängigen Objekt institutioneller Systeme wird.

26. Schlussbetrachtung: Der digitale Rechtsstaat an der Schwelle einer neuen Epoche

26.1 Die eigentliche Dimension des Konflikts

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass der Streit um programmbezogene Rundfunkkontrolle weit über eine medienrechtliche Einzelproblematik hinausreicht. Im Kern geht es um die Frage, wie Freiheit, Kontrolle und rechtsstaatliche Prüfbarkeit unter Bedingungen daten- und informationsgestützter Macht künftig organisiert werden können. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bildet dabei keinen zufälligen Sonderfall. Er ist vielmehr ein besonders sichtbarer Ausdruck einer allgemeinen Entwicklung des digitalen Zeitalters. Moderne Institutionen verfügen zunehmend über umfassende Datenräume, algorithmische Systeme und technische Analysefähigkeit. Gleichzeitig verliert der einzelne Bürger schrittweise die tatsächliche Möglichkeit, diese Strukturen eigenständig nachzuvollziehen und wirksam zu kontrollieren. Genau hierin liegt die eigentliche Dimension des Konflikts. Es geht nicht nur um einzelne Sendungen, politische Bewertungen oder subjektive Wahrnehmungen. Es geht um die strukturelle Frage, ob der Rechtsstaat seine praktische Kontrollfähigkeit gegenüber datenbasierten Machtstrukturen bewahren kann.

Die Diskussion um den Rundfunkbeitrag entwickelt sich dadurch zu weit mehr als einer medienrechtlichen Spezialfrage. Sie wird zu einer exemplarischen Bewährungsprobe des digitalen Rechtsstaates insgesamt. Die eigentliche Frage lautet inzwischen nicht mehr nur, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausgewogen ist. Die tiefere Frage lautet vielmehr, ob der

moderne Bürger daten- und informationsgestützte Machtstrukturen überhaupt noch realistisch gerichtlich kontrollieren kann oder ob schrittweise eine Ordnung entsteht, in der Rechtsschutz zwar formal fortbesteht, praktische Kontrollfähigkeit jedoch zunehmend an Informationsbarrieren scheitert. Genau an dieser Schwelle steht der digitale Rechtsstaat heute. Die Digitalisierung hat nicht nur Kommunikation verändert. Sie hat die Struktur von Macht, Erkenntnis und gerichtlicher Kontrollfähigkeit selbst verändert. Der Konflikt um programmbezogene Rundfunkkontrolle macht diese Entwicklung lediglich besonders sichtbar, weil hier publizistische Macht, institutionelle Informationshoheit und verfassungsrechtliche Kontrollansprüche unmittelbar aufeinandertreffen.

Gerade die verwaltungsgerichtliche Praxis zeigt inzwischen selbst, dass die vom Bundesverwaltungsgericht verlangten empirischen Langzeituntersuchungen für einzelne Bürger regelmäßig kaum eigenständig realisierbar erscheinen. Daraus folgt zwangsläufig die Notwendigkeit verstärkter gerichtlicher Strukturaufklärung. Denn effektiver Rechtsschutz kann unter digitalen Bedingungen nicht davon abhängen, ob einzelne Kläger eigenständig institutionelle Großanalysen finanzieren oder organisieren können.

Während klassische Programmbeschwerden typischerweise einzelne Sendungen oder isolierte Beiträge betreffen, ermöglichen moderne medienwissenschaftliche Langzeituntersuchungen erstmals eine systematische Analyse struktureller Berichterstattungsmuster über längere Zeiträume hinweg. Durch Fortschritte in der Inhaltsanalyse, Datenverarbeitung und KI-gestützten Themenklassifikation können heute große publizistische Kommunikationsräume empirisch untersucht werden. Hierdurch entstehen neue Möglichkeiten, die tatsächliche Erfüllung des verfassungsrechtlichen Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Medien wissenschaftlich zu analysieren.

Zu den bekanntesten Langzeituntersuchungen dieser Art zählen die seit Jahrzehnten durchgeführten Inhaltsanalysen des Medienforschungsinstituts Media Tenor unter Leitung von Roland Schatz. Die Untersuchungen analysieren über lange Zeiträume hinweg Nachrichtensendungen öffentlich-rechtlicher Medien anhand standardisierter Kategorien und statistischer Auswertungsmethoden. Die Forschungsergebnisse wurden unter anderem in der Präsentation ‚Demokratie lebt von der Vielfalt – Welchen Beitrag leisten die öffentlich-rechtlichen Medien?‘ sowie in der Veröffentlichung ‚Staat im Staate statt Service public?‘ dokumentiert.

Die Untersuchungen knüpfen an den medienwissenschaftlich anerkannten Agenda-Setting-Ansatz an. Dieser beschreibt, dass Medien nicht primär bestimmen, was Menschen denken, wohl aber, worüber sie nachdenken. Von besonderer Bedeutung ist hierbei zugleich das sogenannte Agenda-Cutting, also die systematische Nichtbeachtung bestimmter Themenfelder, Perspektiven oder Akteure. Gerade für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewinnt diese Frage besondere verfassungsrechtliche Relevanz, da dessen Funktionsauftrag ausdrücklich auf Vielfalt, Integration und offene Meinungsbildung gerichtet ist.

Die von Roland Schatz vorgestellten Langzeituntersuchungen dokumentieren unter anderem strukturelle Auffälligkeiten bei Themengewichtungen, Perspektivenvielfalt und Zukunftsbezug der Berichterstattung. So wird etwa ausgeführt, dass öffentlich-rechtliche Medien wirtschaftliche Entwicklungen über lange Zeiträume hinweg signifikant negativer darstellen als vergleichbare internationale Medienangebote. Zugleich würden Zukunftsthemen wie Innovation, Forschung oder technologische Entwicklung im Verhältnis nur eingeschränkt sichtbar.

Weitere Untersuchungen betreffen die Darstellung kontroverser gesellschaftlicher Debatten. Beispielhaft verweist Schatz auf die Berichterstattung während der Corona-Pandemie, in der bestimmte wissenschaftliche Perspektiven über lange Zeiträume deutlich stärker präsent gewesen seien als andere Positionen. Die Untersuchungen verstehen sich hierbei nicht als Bewertung einzelner journalistischer Entscheidungen, sondern als langfristige Analyse struktureller Kommunikationsmuster innerhalb großer publizistischer Systeme.

Eine gutachterliche Untersuchung der Tagesschau-Berichterstattung zur Corona-Pandemie kommt zu dem Ergebnis, dass während wesentlicher Phasen der Pandemie überwiegend amtliche Regierungs- und Behördenpositionen dargestellt wurden, während abweichende fachliche Einschätzungen nur in geringem Umfang Berücksichtigung fanden.

Das Gutachten weist ausdrücklich darauf hin, dass die Redaktion angesichts der außergewöhnlichen gesellschaftlichen Bedeutung des Themas gehalten gewesen wäre, auch abweichende fachliche Einschätzungen angemessen zu berücksichtigen.

26.2 Bedeutung der Untersuchungen für die gerichtliche Kontrollfähigkeit

Das Gericht muss sich die inhaltlichen Schlussfolgerungen der dargestellten Untersuchungen nicht zu eigen machen. Entscheidend ist vielmehr, dass derartige wissenschaftliche Langzeituntersuchungen zeigen, dass strukturelle Analysen öffentlich-rechtlicher Berichterstattung technisch, methodisch und praktisch grundsätzlich möglich sind. Die Untersuchungen belegen zugleich, dass Fragen der Themengewichtung, Perspektivenvielfalt, Akteursverteilung und semantischen Schwerpunktsetzung empirisch untersucht werden können.

Gerade hierin liegt die besondere Bedeutung dieser Untersuchungen für die vorliegende Problematik. Denn das Bundesverwaltungsgericht verlangt mit Urteil vom 15.10.2025 – BVerwG 6 C 5.24 – wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen struktureller Programmdefizite. Die dargestellten empirischen Untersuchungen zeigen, dass entsprechende Analysen nicht lediglich theoretisch denkbar, sondern praktisch bereits real durchgeführt werden. Damit entfällt zugleich der Einwand, strukturelle Defizite journalistischer Vielfalt seien einer gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich entzogen. Die eigentliche Problematik liegt unter heutigen Bedingungen weniger in fehlender technischer Analysefähigkeit als vielmehr im Zugang zu den hierfür erforderlichen Datengrundlagen.

26.3 Der Wandel rechtsstaatlicher Machtverhältnisse

Die Digitalisierung verändert die Architektur moderner Macht grundlegend. Historisch beruhte Macht vor allem auf Gesetzgebung, Verwaltung, Kapital oder physischer Infrastruktur. Im digitalen Zeitalter tritt zunehmend die Kontrolle über Informationsräume hinzu. Wer Daten kontrolliert, kontrolliert Wahrnehmung, Analysefähigkeit, Sichtbarkeit und wissenschaftliche Rekonstruktionsmöglichkeiten. Institutionelle Macht entsteht deshalb heute nicht mehr allein durch Entscheidungsgewalt, sondern zunehmend durch Kontrolle über die tatsächlichen Voraussetzungen gerichtlicher und gesellschaftlicher Überprüfbarkeit. Gerade dies macht die gegenwärtige Entwicklung rechtsstaatlich so sensibel. Der Bürger verliert seine Stellung nicht durch offenen Entzug formaler Rechte. Die größere Gefahr liegt darin, dass die tatsächlichen Bedingungen wirksamer Kontrolle schrittweise außerhalb seiner praktischen Reichweite geraten. Der Rechtsweg bleibt formal bestehen, während die reale Kontrollfähigkeit zunehmend von institutionellen Informationszugängen abhängt.

Dadurch entsteht die Gefahr eines Rechtsstaates, der seine äußere Form bewahrt, während seine praktische Kontrollsubstanz schrittweise erodiert. Der klassische Rechtsstaat entstand historisch gegen sichtbare Machtformen, gegen offene Zensur, gegen unmittelbare staatliche Willkür und gegen den Ausschluss gerichtlicher Kontrolle. Die digitale Gesellschaft erzeugt subtilere Machtformen. Institutionelle Macht entsteht heute zunehmend durch Datenkontrolle, Informationsasymmetrien, algorithmische Systeme, monopolisierten Erkenntniszugang und technische Infrastrukturhoheit. Die eigentliche Machtfrage lautet deshalb nicht mehr allein, wer Entscheidungen trifft. Die entscheidende Frage lautet zunehmend, wer die tatsächlichen Grundlagen ihrer Überprüfbarkeit kontrolliert. Gerade hierin liegt die strukturelle Besonderheit moderner Informationsmacht. Die informationshaltende Institution kontrolliert nicht nur ihre eigene Tätigkeit, sondern zugleich die Bedingungen ihrer wissenschaftlichen und gerichtlichen Rekonstruktion. Damit verschiebt sich die rechtsstaatliche Problematik von der offenen Verweigerung von Rechten hin zur schleichenden Entkopplung zwischen formaler Rechtsposition und realer Kontrollfähigkeit.

26.4 Die historische Parallele zur industriellen Revolution

Die gegenwärtige Entwicklung besitzt historische Tragweite. Die industrielle Revolution des 19. Jahrhunderts zwang Staat und Gesellschaft dazu, neue Antworten auf völlig veränderte Macht- und Produktionsverhältnisse zu entwickeln. Fabriken, Massenproduktion und industrielle Kapitalmacht erzeugten soziale Spannungen, auf die das klassische liberale System zunächst kaum vorbereitet war. Die Antwort des Rechtsstaates bestand damals nicht darin, die Industrialisierung rückgängig zu machen. Die Antwort bestand vielmehr in der Entwicklung neuer Schutzmechanismen. Arbeitsrecht, Sozialstaatlichkeit, Mitbestimmung, Gewerkschaften, Arbeitsschutz und neue Verfahrensrechte entstanden als rechtsstaatliche Reaktion auf konzentrierte industrielle Macht.

Heute erleben wir eine vergleichbare Transformation, allerdings auf der Ebene von Information, Kommunikation und Datenmacht. Die industrielle Revolution veränderte die Kontrolle über Produktionsmittel. Die digitale Revolution verändert die Kontrolle über Wirklichkeitsmittel. Daten, Algorithmen, Plattformen, Archive und KI-Systeme werden zu zentralen Strukturen gesellschaftlicher Macht. Genau deshalb genügt es nicht, bestehende rechtsstaatliche Prinzipien lediglich formal zu wiederholen. Sie müssen unter veränderten technologischen Bedingungen praktisch fortentwickelt werden. Wie die industrielle Revolution neue Schutzmechanismen gegenüber wirtschaftlicher Macht erforderte, verlangt die digitale Revolution neue Formen rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit gegenüber datenbasierter Informationsmacht.

Gerade hierin liegt die tiefere historische Bedeutung der gegenwärtigen Entwicklung. Der digitale Wandel erzeugt nicht nur neue Technologien, sondern neue Abhängigkeitsstrukturen. Die Machtfrage des 21. Jahrhunderts lautet deshalb nicht mehr allein, wer Produktionsmittel besitzt oder ökonomische Ressourcen kontrolliert. Die neue Machtfrage lautet zunehmend, wer Zugang zu Daten, Modellen, Archiven, Informationssystemen und algorithmischen Analysewerkzeugen besitzt. Damit verändert sich auch die Struktur gesellschaftlicher Freiheit. Freiheit erschöpft sich unter digitalen Bedingungen nicht mehr allein in der Abwesenheit unmittelbaren staatlichen Zwangs. Sie hängt zunehmend davon ab, ob Bürger datenbasierte Machtstrukturen praktisch nachvollziehen und kontrollieren können.

26.5 Der Mensch als kontrollfähiges Rechtssubjekt

Im Zentrum dieser Entwicklung steht letztlich die Stellung des Menschen selbst. Der freiheitliche Rechtsstaat beruht auf der Vorstellung des Bürgers als kontrollfähigem Rechtssubjekt. Der Bürger soll staatliche Macht nicht bloß hinnehmen, sondern nachvollziehen, überprüfen und begrenzen können. Genau hierin liegt der eigentliche Kern demokratischer Freiheit. Die Digitalisierung stellt dieses Modell vor neue Herausforderungen. Wenn entscheidungserhebliche Tatsachen zunehmend innerhalb komplexer technischer Systeme liegen, droht der Bürger schrittweise vom kontrollfähigen Rechtssubjekt zum informationsabhängigen Verfahrensbeteiligten zu werden. Er bleibt formal Träger von Rechten, verliert jedoch zunehmend gleichwertige Erkenntnismöglichkeiten gegenüber datenhaltenden Institutionen.

Gerade deshalb wird digitale Prüfbarkeit zu einer Freiheitsfrage des 21. Jahrhunderts. Die entscheidende Frage lautet nicht allein, ob moderne Technologien genutzt werden dürfen. Die eigentliche Frage lautet vielmehr, ob der Mensch unter Bedingungen datenbasierter Macht weiterhin praktisch in der Lage bleibt, institutionelle Strukturen wirksam zu kontrollieren. Denn Rechtsstaatlichkeit lebt nicht allein von geschriebenen Normen oder theoretischen Verfahrensrechten. Sie lebt von der tatsächlichen Möglichkeit, Macht wirksam überprüfen und begrenzen zu können. Wenn Bürger zwar formal klagen dürfen, die tatsächlichen Grundlagen wirksamer Kontrolle jedoch innerhalb monopolisiert organisierter Datenräume verbleiben, entsteht schrittweise ein Zustand, in dem Rechtsstaatlichkeit ihre praktische Substanz verliert, ohne dass ihre äußere Form offen aufgehoben würde.

Gerade hierin liegt die eigentliche Gefahr moderner Informationsasymmetrie. Der moderne Bürger wird nicht primär durch offenen Zwang entmündigt. Die größere Gefahr besteht darin, dass seine praktische Kontrollfähigkeit schrittweise hinter die technische Entwicklung institutioneller Macht zurückfällt. Kontrolle wird nicht ausdrücklich verboten, sondern praktisch erschwert. Informationszugänge werden nicht vollständig verweigert, sondern fragmentiert. Der Rechtsweg bleibt bestehen, verliert jedoch zunehmend seine materielle Wirksamkeit. Dadurch verschiebt sich die Freiheitsfrage des digitalen Zeitalters von der bloßen Existenz formaler Rechte hin zur realen Fähigkeit, datenbasierte Macht unter praktischen Bedingungen nachvollziehen und begrenzen zu können.

26.6 Die Aufgabe des Rechtsstaates im digitalen Zeitalter

Die Aufgabe des modernen Rechtsstaates besteht deshalb nicht darin, technologische Entwicklung zu verhindern. Seine Aufgabe besteht vielmehr darin, Freiheit, Transparenz und Kontrollfähigkeit unter veränderten technologischen Bedingungen neu zu sichern. Dies erfordert keine technikfeindliche Ordnung. Im Gegenteil. Moderne Technologien eröffnen auch neue Möglichkeiten rechtsstaatlicher Kontrolle. Künstliche Intelligenz und digitale Analyseverfahren ermöglichen heute Untersuchungen komplexer Kommunikationsräume, die früher praktisch kaum realisierbar gewesen wären. Gerade hierin liegt die doppelte Natur der digitalen Revolution. Dieselben Technologien, die institutionelle Macht verstärken, können zugleich neue Instrumente gesellschaftlicher Kontrolle schaffen.

Künstliche Intelligenz kann Instrument neuer Machtkonzentration sein oder Werkzeug neuer rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit. Große Kommunikationsräume können heute analysiert werden. Langfristige Muster werden sichtbar. Themengewichtungen, Framing-Strukturen und semantische Wiederholungen lassen sich empirisch untersuchen. Damit entsteht erstmals die reale Möglichkeit, komplexe publizistische Systeme systematisch zu analysieren. Welche

dieser Entwicklungen künftig überwiegt, wird wesentlich davon abhängen, ob der Zugang zu entscheidungserheblichen Daten rechtsstaatlich gesichert bleibt.

Genau hierin liegt die Bedeutung der Amtsermittlungspflicht, der sekundären Darlegungslast, der Rohmessdaten-Rechtsprechung, der EuGH-Rechtsprechung zu Informationsrechten und der digitalen Waffengleichheit. All diese Entwicklungen weisen letztlich in dieselbe Richtung. Der Bürger darf unter digitalen Bedingungen nicht auf bloßes institutionelles Vertrauen reduziert werden. Effektiver Rechtsschutz darf nicht zu einem rein symbolischen Versprechen werden, dessen praktische Wirksamkeit an strukturellen Informationsasymmetrien scheitert. Wo Macht zunehmend auf Daten beruht, muss auch die rechtsstaatliche Kontrollordnung datenfähig werden.

Zur Absicherung einer späteren sachverständigen Gesamtanalyse wurden in mehreren Verfahren ausdrücklich Datensicherungsanträge gegenüber Rundfunkanstalten gestellt. Dabei wurde verlangt, relevante Programmdateien, Metadaten, Sendeprotokolle und archivierte Inhalte bis zum rechtskräftigen Abschluss der Verfahren unverändert vorzuhalten. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass eine Löschung oder Vernichtung solcher Daten im laufenden Streit über die tatsächliche Auftragserfüllung prozessual als Beweisvereitelung zu werten sein könne.

Damit tritt ein weiterer verfassungsrechtlich relevanter Gesichtspunkt hervor: Wenn Gerichte einerseits wissenschaftlich fundierte Langzeitanalysen verlangen, andererseits aber keine effektive Sicherung der hierfür erforderlichen Rohdaten erfolgt, besteht die Gefahr, dass die praktische Nachweisbarkeit struktureller Defizite bereits durch Zeitablauf vereitelt wird.

Die Konsequenz aus alledem lautet weder Technikfeindlichkeit noch pauschale Delegitimierung öffentlich-rechtlicher Institutionen. Die eigentliche Konsequenz lautet vielmehr, dass der digitale Rechtsstaat seine Kontrollmechanismen an die Realität datenbasierter Machtstrukturen anpassen muss. Gerichte müssen digitale Informationsasymmetrien ernst nehmen. Die Amtsermittlungspflicht muss unter Bedingungen komplexer Datenstrukturen fortentwickelt werden. Rohdatenzugang wird zunehmend Bestandteil rechtsstaatlicher Verteidigungsfähigkeit. Digitale Waffengleichheit entwickelt sich damit zu einer modernen Fortentwicklung klassischer Freiheitsrechte.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird dadurch zu einem exemplarischen Prüfstein des digitalen Rechtsstaates. An ihm entscheidet sich sichtbar, ob rechtsstaatliche Kontrolle mit der Entwicklung datenbasierter Macht Schritt halten kann. Die eigentliche Zukunftsfrage lautet deshalb nicht, ob der digitale Staat technisch leistungsfähig wird. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, ob er dabei ein Rechtsstaat bleibt, in dem der Bürger nicht bloß Objekt institutioneller Informationsmacht ist, sondern praktisch kontrollfähiges Rechtssubjekt bleibt.

Genau hierin liegt die zentrale Aussage dieses Vorgutachtens. Nicht der Bürger muss beweisen, dass datenbasierte Macht ungefährlich ist. Vielmehr muss der digitale Rechtsstaat sicherstellen, dass Macht — auch datenbasierte Macht — grundsätzlich kontrollierbar bleibt. Denn genau darin liegt seit jeher das eigentliche Wesen des Rechtsstaates: nicht die Abschaffung von Macht, sondern ihre überprüfbare Begrenzung.

Teil X

Anträge und verfahrensrechtliche Konsequenzen

27. Prozessuale Folgerungen aus dem digitalen Beweisnotstand

27.1 Die Notwendigkeit gerichtlicher Strukturaufklärung

Aus den vorstehenden Ausführungen ergeben sich zwingende prozessuale Konsequenzen. Wenn das Bundesverwaltungsgericht programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag grundsätzlich anerkennt und hierfür zugleich wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen verlangt, können Gerichte sich nicht auf eine rein formale Betrachtung der Darlegungslast zurückziehen.

Die Entscheidungen VG Berlin, Urteil vom 29.04.2026 – VG 27 K 6/25, und VG Potsdam, Gerichtsbescheid vom 04.05.2026 – VG 11 K 3219/24, zeigen eine sich verfestigende verwaltungsgerichtliche Anwendungspraxis. Die Programmrüge wird nicht mehr vollständig ausgeschlossen, aber regelmäßig mit dem Hinweis auf fehlende wissenschaftliche Gesamtanalyse zurückgewiesen. Dadurch entsteht eine standardisierte Prozessarchitektur: theoretische Öffnung der Programmrüge, praktische Ablehnung wegen fehlender Vollsubstantiierung, keine gerichtliche Aufklärung, keine sekundäre Darlegungslast.

Gerade unter Bedingungen monopolisierten Datenzugangs entsteht vielmehr die Pflicht, die tatsächlichen Voraussetzungen gerichtlicher Prüfbarkeit aktiv in den Blick zu nehmen.

Die Gerichte dürfen nicht lediglich abstrakte Anforderungen formulieren, ohne zugleich zu berücksichtigen, ob die hierfür notwendigen Erkenntnismittel dem Bürger praktisch überhaupt zugänglich sind. Andernfalls würde der eröffnete Rechtsweg in einen rein theoretischen Kontrollmechanismus umschlagen.

Die praktische Relevanz dieses Spannungsverhältnisses zeigt sich inzwischen auch in der verwaltungsgerichtlichen Praxis selbst. Mehrere Verwaltungsgerichte weisen Kläger ausdrücklich darauf hin, dass programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag nur dann Aussicht auf Erfolg hätten, wenn wissenschaftlichen Anforderungen genügende Langzeituntersuchungen des Gesamtprogrammangebots vorgelegt würden. Gleichzeitig bleiben Fragen des tatsächlichen Datenzugangs, der Datensicherung sowie der praktischen Durchführbarkeit solcher Untersuchungen weitgehend ungelöst.

So verlangt etwa das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg (Az. Au 7 K 25.1118) ausdrücklich ein wissenschaftlich tragfähiges Gutachten über das „mediale Gesamtprogrammangebot“ sämtlicher öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten über einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren und konkretisiert hierzu detaillierte methodische Anforderungen. Zugleich weist das Gericht jedoch darauf hin, dass ohne eine solche Vorlage eine Klagerücknahme in Betracht gezogen werden solle. Ähnliche Hinweise finden sich auch beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg (Az. RN 3 K 24.1642) sowie in weiteren

verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Gerade hierin zeigt sich die praktische Gefahr einer strukturellen Entleerung effektiven Rechtsschutzes: Der Bürger soll hochkomplexe wissenschaftliche Gesamtanalysen vorlegen, ohne dass zugleich die tatsächlichen Voraussetzungen ihrer Realisierung institutionell abgesichert werden.

Programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag dürfen unter diesen Bedingungen künftig nicht allein deshalb zurückgewiesen werden, weil der Bürger noch keine vollständig ausermittelte wissenschaftliche Gesamtanalyse vorlegen kann. Gerade hierin liegt die zentrale Konsequenz des digitalen Beweisnotstands. Würde man trotz monopolisierten Datenzugangs bereits im Ausgangspunkt eine vollständig abgeschlossene empirische Gesamtuntersuchung verlangen, liefe die eröffnete gerichtliche Kontrollmöglichkeit praktisch leer. Daraus folgt die Notwendigkeit gerichtlicher Strukturaufklärung.

Der digitale Beweisnotstand entsteht dabei nicht lediglich durch technische Komplexität, sondern wesentlich durch institutionelle Datenasymmetrie. Die informationshaltende Institution verfügt über sämtliche relevanten Primärdaten, während externe Beobachter lediglich fragmentarische öffentlich zugängliche Informationen rekonstruieren können. Wird unter diesen Bedingungen dennoch eine vollständige wissenschaftliche Gesamtanalyse verlangt, ohne zugleich realistische Zugänge zu den maßgeblichen Datengrundlagen zu eröffnen, droht effektiver Rechtsschutz faktisch leerzulaufen.

Die praktische Relevanz dieser Problematik zeigt sich inzwischen auch in konkreten verwaltungsgerichtlichen Verfahren. So verlangt etwa das Verwaltungsgericht Düsseldorf (Az. 27 K 9336/24) ausdrücklich wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen des Gesamtprogrammangebots über einen Zeitraum von „nicht unter zwei Jahren“ und verweist zugleich darauf, dass hierfür „in aller Regel ein den wissenschaftlichen Anforderungen genügendes Gutachten“ erforderlich sei. Gleichzeitig wird dem Kläger nahegelegt, die Klage zurückzunehmen, andernfalls werde eine Entscheidung durch Gerichtsbescheid gemäß § 84 VwGO in Betracht gezogen. Gerade hierin zeigt sich das strukturelle Spannungsverhältnis zwischen theoretisch eröffnetem Rechtsschutz und praktisch kaum erreichbarer empirischer Nachweisführung.

Auch die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 02.12.2025, Az. 3 A 277/24 ist ein brauchbares Beispiel. Das Gericht verlangt für programmbezogene Einwendungen nicht die Darlegung einzelner Programmfehler, sondern eine Betrachtung des Gesamtprogrammangebots sämtlicher öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in sämtlichen Verbreitungsmedien über einen längeren Zeitraum. Zugleich stellt es darauf ab, dass bereits die Auslösung gerichtlicher Amtsermittlung regelmäßig einen substantiierten Vortrag voraussetzt, der in aller Regel ein den wissenschaftlichen Anforderungen genügendes Gutachten erfordert. Gerade diese Argumentation macht die strukturelle Spannung sichtbar: Der Bürger soll eine wissenschaftliche Gesamtanalyse vorlegen, bevor gerichtliche Aufklärung einsetzt, obwohl gerade die Erstellung einer solchen Analyse regelmäßig von Daten abhängt, die sich weitgehend in der Sphäre der Rundfunkanstalten befinden.

Dass wissenschaftliche Langzeituntersuchungen öffentlich-rechtlicher Berichterstattungsstrukturen technisch und methodisch grundsätzlich möglich sind, zeigen inzwischen bereits bestehende empirische Untersuchungen großer Kommunikationsräume.

Es genügt nicht, einzelne Sendungen isoliert zu betrachten oder pauschal auf bestehende Rundfunkgremien zu verweisen. Vielmehr muss geprüft werden, welche institutionellen Datenräume existieren, welche technischen Systeme verfügbar sind und welche tatsächlichen

Möglichkeiten wissenschaftlicher Langzeituntersuchung bestehen. Gerade hierin liegt die verfahrensrechtliche Konsequenz des digitalen Beweisnotstands.

Besonders bedeutsam ist hier eine strukturelle Entkopplung von Macht und Verantwortung. Operative Maßnahmen wie Datenerhebung, Massenkommunikation, automatisierte Festsetzung und Vollstreckung werden faktisch zentralisiert durchgeführt, während Zuständigkeiten, Aufsicht und Verantwortlichkeit organisatorisch auf verschiedene Ebenen verteilt bleiben. Gerade bei komplexen digitalen Verwaltungs- und Kommunikationsstrukturen entsteht dadurch die Gefahr diffuser Verantwortungsarchitekturen, in denen Macht praktisch ausgeübt wird, ohne dass demokratische Kontroll- und Haftungsketten für Bürger klar nachvollziehbar bleiben. Die rechtsstaatliche Kontrollfrage betrifft daher nicht nur einzelne Entscheidungen, sondern zunehmend die institutionelle Architektur selbst.

Dies gilt insbesondere dort, wo staatsferne Organisationsformen gleichzeitig faktisch hoheitsähnliche Wirkungen entfalten. Je stärker öffentlich-rechtliche Institutionen digitale Infrastruktur-, Daten- und Vollstreckungsfunktionen bündeln, desto höher werden die Anforderungen an Transparenz, Verantwortungszurechnung und demokratische Kontrollfähigkeit. Gerade hybride Konstruktionen zwischen staatsferner Rundfunkautonomie und hoheitsähnlicher Eingriffsverwaltung erzeugen erhebliche rechtsstaatliche Spannungen.

Besonders problematisch erscheint hierbei eine inkongruente Rechtsrollenwahrnehmung. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten berufen sich einerseits auf ihre Staatsferne, organisatorische Autonomie und verwaltungsrechtliche Sonderstellung, wenn es um Transparenz-, Auskunfts- oder Kontrollpflichten geht. Andererseits beanspruchen sie im Bereich der Beitragsfestsetzung und Vollstreckung hoheitsähnliche Befugnisse mit erheblicher Grundrechtsrelevanz. Dadurch entsteht ein struktureller Spannungszustand zwischen staatsferner Rundfunkfreiheit und hoheitsähnlicher Eingriffsverwaltung. Gerade bei grundrechtsrelevanten Maßnahmen wie Festsetzung, Vollstreckung und Datenerhebung gewinnen deshalb Fragen der demokratischen Legitimation, Aufsicht, Haftung und verwaltungsrechtlichen Einbindung besondere Bedeutung.

Die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs deutet bereits auf eine zunehmende Konkretisierung der rechtsstaatlichen Anforderungen an elektronische Vollstreckungsersuchen hin. Bereits in den Vorinstanzen (u. a. AG Kaufbeuren – 1 M 365/24; LG Kempten – 43 T 1151/24) wurden Einwände gegen fehlende konkrete verantwortliche Personen sowie gegen vollständig automatisierte Vollstreckungsabläufe zunächst noch zurückgewiesen.

Mit Beschluss vom 25.02.2026 – VII ZB 29/24 stellte der Bundesgerichtshof jedoch klar, dass elektronische Vollstreckungsersuchen trotz zulässiger Verfahrensautomatisierung weiterhin eine hinreichende persönliche Verantwortungszurechnung erfordern. Die bloße Organbezeichnung oder die pauschale Benennung einer Intendantin genüge hierfür nicht. Der BGH betont dabei ausdrücklich die rechtsstaatliche Funktion der einfachen elektronischen Signatur und stellt klar, dass auch Massenverfahren die Anforderungen an die Verantwortlichkeit staatlichen Handelns nicht entfallen lassen.

Diese Rechtsprechung wurde zwischenzeitlich durch einzelne Vollstreckungsgerichte aufgegriffen. So erklärte etwa das AG Passau (Beschluss vom 08.05.2026 – 4 M 5863/25) ein Vollstreckungsersuchen wegen fehlender konkreter Verantwortungszurechnung für formunwirksam und hob darauf beruhende Vollstreckungsmaßnahmen auf.

Die Entwicklung zeigt, dass die Anforderungen an elektronische Vollstreckungsersuchen derzeit einer erheblichen gerichtlichen Konkretisierung unterliegen.

Hinzu kommt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten inzwischen selbst hochstrukturierte digitale Inhalts- und Metadatenysteme einsetzen. Nach den öffentlich dokumentierten technischen Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgt die Verwaltung und Distribution redaktioneller Inhalte weitgehend über zentrale plattformübergreifende Systeme wie das CMS „Sophora“. Solche Systeme ermöglichen typischerweise die strukturierte Verschlagwortung, Kategorisierung, Versionierung, Archivierung und plattformübergreifende Ausspielung redaktioneller Inhalte. Damit liegen wesentliche Informationen über Themengewichtungen, Veröffentlichungsstrukturen, Verlinkungen, Reichweitenlogiken und redaktionelle Metadaten technisch bereits in systematisch auswertbarer Form vor. Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme, eine wissenschaftliche Langzeituntersuchung des Gesamtangebots sei grundsätzlich praktisch nicht durchführbar, jedenfalls nicht mehr ohne Weiteres tragfähig.

Die praktische Relevanz dieser Problematik verstärkt sich zusätzlich dadurch, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten heute selbst hochintegrierte digitale Plattform- und Archivsysteme betreiben. Moderne Such-, Empfehlungs- und Veröffentlichungsstrukturen ermöglichen innerhalb der institutionellen Systeme eine umfassende Auswertung publizistischer Inhalte, Themenverläufe und Kommunikationsmuster. Gerade dadurch entsteht ein erhebliches strukturelles Ungleichgewicht zwischen institutioneller Analysefähigkeit und externer Kontrollmöglichkeit. Während die Rundfunkanstalten selbst über zentrale digitale Inhalts- und Metadatenräume verfügen, bleiben unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen weitgehend auf öffentlich sichtbare Endprodukte beschränkt.

Die praktische Tragweite dieses Spannungsverhältnisses wird inzwischen auch innerhalb der Rechtsprechung selbst sichtbar. Dort wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die vom Bundesverwaltungsgericht geforderten wissenschaftlichen Langzeituntersuchungen für Privatpersonen regelmäßig kaum realistisch zu leisten seien. Gerade hierin zeigt sich der Kern des digitalen Beweisnotstands: Der Rechtsweg bleibt formal eröffnet, während die tatsächlichen Voraussetzungen wirksamer Kontrolle strukturell außerhalb der praktischen Reichweite des Bürgers liegen.

27.2 Sachverständigenbeweis und wissenschaftliche Begutachtung

Die Komplexität moderner Kommunikations- und Datensysteme macht deutlich, dass gerichtliche Aufklärung regelmäßig nur unter Hinzuziehung sachverständiger Expertise möglich sein wird.

Dies entspricht allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen. Gerichte greifen seit jeher auf Sachverständige zurück, wenn technische, medizinische, wirtschaftliche oder wissenschaftliche Spezialfragen zu beurteilen sind. Für großflächige kommunikative Langzeitstrukturen gilt nichts anderes.

Gerade die Entwicklung moderner KI-gestützter Analyseverfahren eröffnet heute reale Möglichkeiten wissenschaftlicher Gesamtuntersuchung. Themengewichtungen, Sprecherverteilungen, Framing-Strukturen und semantische Muster können technisch untersucht und empirisch dokumentiert werden.

Hinzu tritt, dass moderne digitale Redaktions- und Plattformsysteme große Teile publizistischer Prozesse bereits intern strukturieren und dokumentieren. Systeme wie das im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingesetzte CMS „Sophora“ erzeugen fortlaufend strukturierte Metadaten über Inhalte, Veröffentlichungen, Kategorien, Verknüpfungen und Distributionsprozesse. Dadurch wird die objektive Rekonstruktion langfristiger publizistischer Strukturen technisch erheblich erleichtert. Die tatsächliche Schwierigkeit liegt daher zunehmend nicht mehr in der grundsätzlichen technischen Analysierbarkeit komplexer Kommunikationsräume, sondern primär im Zugang zu den innerhalb institutioneller Systeme vorhandenen Datenbeständen.

Die heutigen technischen Möglichkeiten verändern zugleich die Anforderungen an gerichtliche Aufklärung. Moderne Sprachmodelle, automatisierte Transkriptionssysteme und semantische Mustererkennung ermöglichen erstmals auch außerhalb großer institutioneller Forschungseinrichtungen die strukturierte Untersuchung umfangreicher Kommunikationsräume. Wissenschaftliche Gesamtanalysen sind damit nicht mehr bloß theoretische Zukunftsszenarien, sondern praktisch realisierbare Untersuchungsformen moderner Kommunikationsforschung.

Die neuere verwaltungsgerichtliche Praxis konkretisiert inzwischen selbst die methodischen Anforderungen an derartige Untersuchungen. So fordert etwa das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg (Az. Au 7 K 25.1118) ausdrücklich ein wissenschaftliches Gutachten, das sich auf das gesamte öffentlich-rechtliche Medienangebot aus Hörfunk, Fernsehen und Telemedien erstreckt, einen Untersuchungszeitraum von mindestens zwei Jahren umfasst und methodisch nachvollziehbare Kriterien zur Evidenz und Regelmäßigkeit möglicher Defizite entwickelt. Gerade diese Konkretisierung verdeutlicht die erhebliche wissenschaftliche und organisatorische Komplexität der vom Bundesverwaltungsgericht eröffneten Kontrollstruktur. Zugleich zeigt sie, dass programmbezogene Rundfunkkontrolle unter heutigen Bedingungen faktisch nur noch datenbasiert, langfristig und methodisch hochstandardisiert möglich erscheint.

Deshalb erscheint es prozessual geboten, entsprechende sachverständige Untersuchungen jedenfalls dort ernsthaft in Betracht zu ziehen, wo substantiierte Hinweise auf strukturelle Fragestellungen vorgetragen werden. Die pauschale Annahme, solche Untersuchungen seien grundsätzlich unmöglich oder bloße „Ausforschung“, wird der technologischen Realität moderner Datenanalyse zunehmend nicht mehr gerecht.

Die verwaltungsgerichtliche Praxis zeigt vielmehr, dass Gerichte selbst zunehmend von der grundsätzlichen Möglichkeit entsprechender Untersuchungen ausgehen. So verweist etwa das Verwaltungsgericht Düsseldorf (Az. 27 K 9336/24) ausdrücklich darauf, dass programmbezogene Einwendungen grundsätzlich durch wissenschaftliche Langzeituntersuchungen substantiiert werden könnten. Gleichzeitig bestätigt das Gericht damit mittelbar, dass die gerichtliche Überprüfung publizistischer Strukturdefizite heute nicht mehr außerhalb praktischer wissenschaftlicher Möglichkeiten liegt.

Gerade die bereits veröffentlichten Langzeituntersuchungen großer Medienräume belegen, dass moderne Inhaltsanalyse heute reale empirische Untersuchungen struktureller Kommunikationsmuster ermöglicht. Dass entsprechende wissenschaftliche Gesamtuntersuchungen keineswegs als bloß theoretische Möglichkeit erscheinen, zeigt auch die veröffentlichte Analyse des Verwaltungsrichters Dr. Bastian Schneider zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Schneider weist ausdrücklich darauf hin, dass das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung „ein Tor für strategische Prozessführung

geöffnet“ habe und künftig mit gezielt vorbereiteten Gutachten und Musterverfahren gerechnet werden müsse. Gerade diese Einschätzung macht deutlich, dass wissenschaftliche Langzeituntersuchungen öffentlich-rechtlicher Programmstrukturen heute nicht mehr als grundsätzlich unrealistische oder fernliegende Konstruktionen behandelt werden können.

Gerichte dürfen die praktische Reichweite moderner Analyseverfahren nicht auf Grundlage eines überholten technischen Erkenntnisstandes beurteilen. Die heutigen Möglichkeiten automatisierter Transkription, semantischer Mustererkennung und KI-gestützter Inhaltsanalyse gehören zur objektiven Realität moderner Datenverarbeitung und müssen daher auch bei der Bestimmung gerichtlicher Aufklärungspflichten berücksichtigt werden.

27.3 Gerichtliche Anforderungen an Datenzugang

Effektive gerichtliche Aufklärung setzt darüber hinaus realistische Zugänge zu relevanten Datengrundlagen voraus. Wenn wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen verlangt werden, müssen Gerichte prüfen, welche Daten hierfür tatsächlich benötigt werden und in welchem Umfang datenhaltende Institutionen zur Mitwirkung verpflichtet sind.

Dies bedeutet nicht, dass sämtliche internen Systeme schrankenlos offengelegt werden müssten. Der Grundsatz praktischer Kontrollfähigkeit verlangt jedoch jedenfalls solche Zugänge, die eine ernsthafte empirische Prüfung überhaupt ermöglichen.

Die praktische Relevanz solcher Datenzugänge steigt zusätzlich dadurch, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ihre digitalen Angebote zunehmend plattformartig organisieren. Nach eigenen Angaben werden gemeinsame Such-, Streaming- und Empfehlungssysteme aufgebaut, die Inhalte strukturiert auffindbar machen und Nutzungsströme innerhalb eines gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Inhalte-Kosmos steuern sollen. Gerade unter Bedingungen algorithmischer Empfehlungssysteme beschränkt sich die relevante Strukturwirkung öffentlicher Kommunikation nicht mehr allein auf einzelne Sendungsinhalte, sondern betrifft zunehmend auch Fragen technischer Sichtbarkeitssteuerung, Priorisierung und digitaler Reichweitenarchitektur. Effektive gerichtliche Kontrolle kann sich daher künftig nicht allein auf isolierte Inhaltsbetrachtungen beschränken, sondern muss grundsätzlich auch die zugrunde liegenden infrastrukturellen Steuerungsmechanismen in den Blick nehmen.

Gerade hierbei kommt der sekundären Darlegungslast erhebliche Bedeutung zu. Die informationshaltende Institution kann sich unter digitalen Bedingungen nicht vollständig darauf zurückziehen, der Bürger habe die geforderten empirischen Nachweise eigenständig und ohne institutionelle Mitwirkung zu beschaffen.

Dies gilt insbesondere bei massenhafter Datenverarbeitung, automatisierter Festsetzung und digitalisierter Vollstreckungskoordination. Wo hoheitsähnliche Maßnahmen technisch zentralisiert durchgeführt werden, müssen Verantwortlichkeiten, Aufsichtsketten und datenschutzrechtliche Zuständigkeiten für Betroffene und Gerichte nachvollziehbar überprüfbar bleiben. Gerade komplexe organisatorische Konstruktionen dürfen nicht dazu führen, dass Eingriffsverantwortung praktisch entgrenzt, aber rechtlich nur diffus zurechenbar wird.

Gerade, wenn die informationshaltende Institution selbst bereits über zentralisierte digitale Verwaltungs- und Distributionssysteme verfügen, in denen publizistische Inhalte strukturiert verarbeitet werden, ist dies von besonderer Bedeutung. Nach den öffentlich erkennbaren technischen Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden Inhalte

plattformübergreifend über gemeinsame Systeme verwaltet und distribuiert. Systeme wie „Sophora“ ermöglichen hierbei typischerweise die zentrale Verwaltung umfangreicher Inhalts- und Metadatenbestände. Die Offenlegung aggregierter Strukturinformationen würde unter diesen Bedingungen regelmäßig keine vollständige Neuerhebung von Daten erfordern, sondern lediglich den kontrollierten Zugang zu bereits vorhandenen institutionellen Datenstrukturen betreffen.

Die Rechtsprechung erkennt zunehmend an, dass überhöhte Darlegungsanforderungen bei asymmetrischer Informationsverteilung effektiven Rechtsschutz faktisch vereiteln können. Besonders deutlich zeigt dies die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu informationsasymmetrischen Konstellationen im Arzneimittelrecht. Dort genügt für weitergehende Aufklärungs- und Auskunftsansprüche bereits eine plausible Möglichkeit der Schadensverursachung; eine überwiegende Wahrscheinlichkeit wird gerade nicht verlangt. Entscheidend ist vielmehr, ob hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die eine gerichtliche Aufklärung rechtfertigen.

Diese Grundgedanken lassen sich auf strukturelle Medienkontrolle übertragen. Wenn wesentliche programmbezogene Informationen ausschließlich innerhalb der öffentlich-rechtlichen Anstalten verfügbar sind, kann vom einzelnen Beitragszahler keine nahezu vollständige wissenschaftliche Gesamtrekonstruktion verlangt werden, bevor überhaupt gerichtliche Ermittlungen einsetzen. Andernfalls würde die informationshaltende Institution faktisch selbst bestimmen, ob Kontrolle praktisch möglich bleibt.

Nach den allgemeinen Grundsätzen sekundärer Darlegungslast trifft die informationsnähere Partei gesteigerte Mitwirkungs- und Offenlegungspflichten, wenn sich entscheidungserhebliche Tatsachen ausschließlich innerhalb ihrer eigenen Sphäre befinden und die Gegenseite keine realistische Möglichkeit eigenständiger Rekonstruktion besitzt. Genau diese Konstellation liegt bei großflächigen programmbezogenen Kommunikationsanalysen typischerweise vor.

Die informationshaltende Institution kann sich unter diesen Bedingungen nicht darauf zurückziehen, der Bürger habe sämtliche empirischen Nachweise eigenständig zu erbringen, während zugleich vollständige Programmdaten, interne Strukturinformationen und organisatorische Entscheidungsgrundlagen ausschließlich institutionell kontrolliert werden. Andernfalls würde die informationshaltende Stelle faktisch selbst bestimmen, welche Formen gerichtlicher Kontrolle überhaupt praktisch möglich bleiben.

Besonders deutlich wird dieses Spannungsverhältnis in Verfahren, in denen Gerichte einerseits umfassende empirische Nachweise verlangen, andererseits jedoch keine realistischen Mechanismen zur tatsächlichen Beschaffung der hierfür erforderlichen Daten eröffnen. Die praktische Folge besteht darin, dass sich die formale Darlegungslast faktisch zu einer kaum überwindbaren Zugangshürde entwickelt. Gerade bei großflächigen Kommunikationsanalysen liegt ein erheblicher Teil der relevanten Primärdaten innerhalb institutioneller Systeme der Rundfunkanstalten selbst. Wo entscheidungserhebliche Daten nahezu ausschließlich innerhalb institutioneller Systeme liegen, entstehen gesteigerte Anforderungen an Mitwirkung und Transparenz.

Dies gilt insbesondere unter Bedingungen hochintegrierter digitaler Plattformstrukturen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfügen heute über gemeinsame Such-, Veröffentlichungs-, Archiv- und Empfehlungssysteme, innerhalb derer erhebliche Mengen strukturierter Inhalts- und Metadaten verarbeitet werden. Damit entsteht faktisch ein

institutionell monopolisiertes Wissenssystem über publizistische Strukturen, Reichweiten, Verknüpfungen und Kommunikationsmuster. Effektiver Rechtsschutz kann unter diesen Bedingungen nicht allein auf theoretische Zugangsmöglichkeiten zu öffentlich sichtbaren Einzelausstrahlungen reduziert werden. Vielmehr stellt sich die verfassungsrechtliche Frage, in welchem Umfang unabhängige wissenschaftliche Prüfung auch Zugang zu den strukturellen Grundlagen digitaler Kommunikationsräume erhalten muss.

Die praktische Bedeutung dieser Problematik wird durch aktuelle verwaltungsgerichtliche Hinweise zusätzlich verdeutlicht. Mehrere Gerichte verlangen inzwischen ausdrücklich wissenschaftlich strukturierte Gesamtanalysen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über mehrjährige Zeiträume hinweg, ohne zugleich verbindliche Regelungen zum Zugang auf archivierte Programmdateien, Metadaten, interne Kontrollstrukturen oder dauerhaft gespeicherte Rohdaten zu schaffen. Gleichzeitig unterliegen erhebliche Teile des öffentlich-rechtlichen Angebots fortlaufenden Lösch- und Veränderungsprozessen innerhalb von Mediatheken, Telemedienangeboten und digitalen Programmsystemen. Daraus entsteht ein strukturelles Spannungsverhältnis: Einerseits wird eine langfristige wissenschaftliche Rekonstruktion des Gesamtangebots verlangt; andererseits verbleiben wesentliche Teile der hierfür erforderlichen Datengrundlagen ausschließlich innerhalb der institutionellen Sphäre der Rundfunkanstalten selbst.

Andernfalls würde die informationshaltende Institution faktisch selbst darüber entscheiden, welche Formen gerichtlicher Kontrolle überhaupt praktisch möglich bleiben. Die klassische Vorstellung, der Bürger müsse sämtliche entscheidungserheblichen Tatsachen eigenständig und ohne institutionelle Mitwirkung vollständig rekonstruieren können, stößt unter Bedingungen datenbasierter Macht zunehmend an praktische Grenzen. Genau hierin liegt die Notwendigkeit moderner abgestufter Aufklärungs- und Mitwirkungsmodelle.

Auch neuere prozessuale Stellungnahmen in verwaltungsgerichtlichen Rundfunkverfahren thematisieren inzwischen ausdrücklich die Problematik struktureller Informationsasymmetrie. So wird etwa darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Erfüllung des Funktionsauftrags weitgehend von internen, dem Beitragspflichtigen nicht zugänglichen Tatsachen abhängt und hieraus Fragen sekundärer Darlegungslast entstünden (VG Saarland, Az. 1 K 1904/25).

27.4 Die Grenzen pauschaler Ablehnung

Vor diesem Hintergrund begegnen pauschale Ablehnungen gerichtlicher Aufklärungsmaßnahmen erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken. Gerade im verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz zeigt sich die strukturelle Begrenzung klassischer Aufklärungsmodelle besonders deutlich. So weist etwa das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg (Az. RN 3 S 25.2620) ausdrücklich darauf hin, dass umfangreiche sachverständige Untersuchungen im Eilverfahren regelmäßig nicht stattfinden. Dadurch entsteht die Gefahr, dass komplexe strukturelle Fragestellungen faktisch dauerhaft außerhalb effektiver gerichtlicher Kontrolle verbleiben.

Dies gilt insbesondere dort, wo Beweisanträge allein mit dem Hinweis zurückgewiesen werden, eine Untersuchung sei zu umfangreich, technisch schwierig oder nicht praktikabel. Solche Erwägungen mögen in früheren technologischen Kontexten teilweise nachvollziehbar gewesen sein. Die Entwicklung moderner KI-gestützter Analyseverfahren verändert jedoch die tatsächlichen Möglichkeiten wissenschaftlicher Untersuchung grundlegend. Gerade deshalb verlangt die heutige Situation eine differenzierte Betrachtung.

Hinzu tritt inzwischen eine weitere Entwicklung verwaltungsgerichtlicher Praxis. Mehrere Gerichte verbinden ihre Hinweise zu hohen Substantiierungsanforderungen ausdrücklich mit der Anregung einer Klagerücknahme oder mit Hinweisen auf erhebliche Kostenfolgen bei Fortführung des Verfahrens. So weist etwa das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg (Az. RN 3 K 24.1642) ausdrücklich darauf hin, dass Kläger angesichts der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts mit einer Erfolglosigkeit ihrer Klage rechnen müssten und regt zugleich die Rücknahme der Klage zur Kostenreduktion an. Gleichzeitig wird auf die Möglichkeit einer Entscheidung durch Gerichtsbescheid ohne mündliche Verhandlung hingewiesen. Gerade diese Praxis wirft zusätzliche Fragen hinsichtlich der praktischen Zugänglichkeit effektiven Rechtsschutzes unter Bedingungen hochkomplexer wissenschaftlicher Darlegungslasten auf.

Nicht jede Untersuchung wird automatisch geeignet oder erforderlich sein. Pauschale Hinweise auf technische Schwierigkeit, Umfang oder fehlende Praktikabilität genügen unter heutigen digitalen Bedingungen nicht mehr ohne Weiteres zur Ablehnung gerichtlicher Aufklärungsmaßnahmen.

Dies betrifft insbesondere die heutige Existenz zentralisierter digitaler Inhalts- und Plattformsysteme innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Moderne CMS- und Distributionssysteme erzeugen fortlaufend strukturierte Metadaten über Themenzuordnungen, Veröffentlichungszeitpunkte, Inhaltsverknüpfungen und plattformübergreifende Verteilungsvorgänge. Die Annahme vollständiger praktischer Unaufklärbarkeit publizistischer Langzeitstrukturen erscheint vor diesem technischen Hintergrund zunehmend wirklichkeitsfern.

Moderne Datenanalyse verändert die tatsächlichen Möglichkeiten empirischer Kommunikationsprüfung grundlegend. Gerade deshalb müssen Gerichte prüfen, ob die praktische Verweigerung relevanter Datengrundlagen nicht selbst zu einer strukturellen Vereitelung effektiver Kontrolle führt. Gerichte müssen nämlich die reale technologische Entwicklung berücksichtigen und dürfen moderne Analysefähigkeit nicht auf einem überholten technischen Verständnis beurteilen. Der digitale Rechtsstaat kann effektive Kontrolle nicht mit denselben Maßstäben behandeln wie eine analoge Verwaltungswelt des vergangenen Jahrhunderts.

Hinzu tritt die Gefahr faktischer Abschreckungswirkungen durch prozessuale Kostenstrukturen. In einzelnen verwaltungsgerichtlichen Verfahren wurden bei umfangreicheren programmbezogenen Rundfunkklagen außergewöhnlich hohe Streitwerte angesetzt. So verweist etwa das Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg (Az. W 3 K 25.191) auf Streitwertansätze von jeweils 5.000 Euro für einzelne Feststellungsanträge und gelangt dadurch zu erheblichen Gesamtstreitwerten. Gerade unter Bedingungen komplexer datenbasierter Strukturverfahren kann eine solche Streitwertpraxis erhebliche Auswirkungen auf die praktische Zugänglichkeit effektiven Rechtsschutzes entfalten.

27.5 Die verfassungsrechtliche Verantwortung der Gerichte

Letztlich tragen die Gerichte selbst besondere Verantwortung für die praktische Zukunft rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit im digitalen Zeitalter. Die Digitalisierung verändert die Struktur institutioneller Macht tiefgreifend. Datenräume, Algorithmen und technische Systeme gewinnen zunehmend Bedeutung für gesellschaftliche Wirklichkeitsbeschreibung und staatliche Entscheidungsprozesse. Gerade deshalb kommt den Gerichten die Aufgabe zu, die tatsächliche Wirksamkeit rechtsstaatlicher Schutzmechanismen unter diesen veränderten

Bedingungen zu sichern. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird hierbei zu einem besonders sichtbaren Prüfstein. Wenn Gerichte anerkennen, dass effektiver Rechtsschutz unter digitalen Bedingungen reale Kontrollmöglichkeiten gegenüber datenhaltenden Institutionen voraussetzt, kann daraus eine grundlegende Fortentwicklung moderner Rechtsstaatlichkeit entstehen.

Wird dagegen an einem rein formalen Verständnis gerichtlicher Kontrolle festgehalten, obwohl die tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen monopolisiert innerhalb institutioneller Systeme verbleiben, droht langfristig eine schleichende Entleerung praktischer Freiheitsrechte.

Hinzu treten prozessuale Kostenrisiken, die die praktische Wahrnehmung des eröffneten Rechtswegs zusätzlich erschweren können. Exemplarisch zeigt dies ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Würzburg, Az. W 3 K 25.2191. Dort wurde in gerichtlichen Hinweisen darauf abgestellt, dass für unterschiedliche Streitgegenstände jeweils eigene Streitwerte anzusetzen seien; für einzelne Klagegegenstände wurden Streitwerte von jeweils 5.000 EUR in den Raum gestellt, wodurch sich ein vorläufiger Gesamtstreitwert von 15.126,16 EUR ergab. Eine solche Streitwertpraxis kann in Verfahren, die ohnehin bereits hohe wissenschaftliche und technische Anforderungen an den Bürger stellen, eine zusätzliche faktische Zugangshürde erzeugen. Je stärker Gerichte einerseits wissenschaftliche Großgutachten verlangen und andererseits das Kostenrisiko durch hohe oder uneinheitliche Streitwertansätze erhöhen, desto deutlicher stellt sich die Frage, ob der eröffnete Rechtsweg praktisch noch realistisch nutzbar bleibt.

Gerade deshalb betrifft die vorliegende Problematik nicht allein das Rundfunkrecht. Sie betrifft die grundlegende Frage, ob der digitale Staat ein kontrollierbarer Rechtsstaat bleibt.

28. Konkrete verfahrensrechtliche Anträge

28.1 Antrag auf gerichtliche Strukturaufklärung

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich die Notwendigkeit konkreter gerichtlicher Aufklärungsmaßnahmen. Effektiver Rechtsschutz kann unter Bedingungen monopolisierten Datenzugangs nicht auf rein formale Verfahrensoffenheit reduziert werden. Wo die tatsächlichen Voraussetzungen wissenschaftlicher Gesamtanalysen nahezu ausschließlich innerhalb institutioneller Datenräume liegen, muss das Gericht aktiv prüfen, welche tatsächlichen Möglichkeiten empirischer Kontrolle bestehen und welche Mitwirkungspflichten datenhaltende Institutionen treffen.

28.2 Antrag auf Offenlegung relevanter Datengrundlagen

Der Kläger regt daher an, die Beklagte zur Offenlegung jener Datengrundlagen zu verpflichten, die für eine wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchung des Gesamtprogramms erforderlich erscheinen. Dies betrifft insbesondere Programmdaten, Archivdaten, Metadatenstrukturen, Sendeprotokolle, redaktionelle Dokumentationen sowie vorhandene interne Kontroll- und Evaluationssysteme zur Sicherung von Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit.

28.3 Antrag auf Datensicherung

Darüber hinaus erscheint die gerichtliche Sicherung relevanter Programmdateien erforderlich. Die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Langzeitbetrachtung setzt voraus, dass entsprechende Datengrundlagen vollständig erhalten bleiben. Eine Löschung, Überschreibung oder sonstige irreversible Veränderung relevanter Datenbestände könnte die praktische Möglichkeit späterer wissenschaftlicher Gesamtuntersuchungen erheblich beeinträchtigen und die gerichtliche Kontrollfähigkeit dauerhaft erschweren.

28.4 Antrag auf sachverständige Begutachtung

Ferner erscheint die Einholung sachverständiger Expertise jedenfalls dort geboten, wo substantiierte Hinweise auf strukturelle Fragestellungen vorgetragen werden. Die Untersuchung großflächiger Kommunikationsräume überschreitet regelmäßig die allgemeine richterliche Sachkunde und erfordert moderne datenwissenschaftliche, kommunikationswissenschaftliche und KI-gestützte Analysemethoden. Gerade hierin liegt die praktische Konsequenz der fortschreitenden Digitalisierung gesellschaftlicher Informationsräume.

28.5 Schlussbemerkung

Die vorstehenden Anträge dienen nicht der schrankenlosen Offenlegung institutioneller Systeme. Sie dienen vielmehr der praktischen Sicherung effektiven Rechtsschutzes unter Bedingungen datenbasierter Informationsasymmetrie. Der digitale Rechtsstaat darf die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle nicht formal eröffnen, während die tatsächlichen Voraussetzungen ihrer praktischen Ausübung strukturell unerreichbar bleiben. Genau hierin liegt die eigentliche verfassungsrechtliche Herausforderung moderner daten- und informationsgestützter Machtstrukturen.

29. Ergebnis und abschließende rechtliche Bewertung

29.1 Der gegenwärtige Zustand effektiven Rechtsschutzes

Die vorliegende Untersuchung führt zu dem Ergebnis, dass die derzeitige Struktur programmbezogener Rundfunkkontrolle erhebliche rechtsstaatliche Spannungen aufweist. Das Bundesverwaltungsgericht erkennt mit Urteil vom 15.10.2025 – BVerwG 6 C 5.24 – programmbezogene Einwendungen gegen den Rundfunkbeitrag grundsätzlich an und verlangt hierfür wissenschaftlich belastbare Langzeituntersuchungen des Gesamtangebots öffentlich-rechtlicher Programme. Gleichzeitig befinden sich die hierfür erforderlichen Datengrundlagen weitgehend innerhalb der institutionellen Sphäre der Rundfunkanstalten selbst.

Die praktische Anwendung des Urteils BVerwG 6 C 5.24 zeigt sich inzwischen auch in der verwaltungsgerichtlichen Praxis. So verweist etwa das Verwaltungsgericht Düsseldorf in seinem gerichtlichen Hinweis vom 27.01.2026, Az. 27 K 9336/24, ausdrücklich darauf, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Betrachtung des Gesamtprogrammangebots aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter über einen Zeitraum von „nicht unter zwei Jahren“ erforderlich sei. Zugleich führt das Gericht aus, dass einzelne Themenfelder, Formate, Sendungswiederholungen, Unzufriedenheit mit einzelnen Inhalten oder Zustimmungswerte der Nutzer hierfür nicht genügen. Bemerkenswert ist zudem, dass dem Kläger zugleich die Rücknahme der Klage nahegelegt und eine

Entscheidung durch Gerichtsbescheid nach § 84 VwGO in Aussicht gestellt wurde. Dadurch zeigt sich, dass die hohen materiellen Anforderungen nicht nur abstrakt bestehen, sondern in der gerichtlichen Praxis mit prozessuellem Erledigungsdruck verbunden werden können. Dadurch entsteht ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen theoretischer Rechtsöffnung und praktischer Kontrollfähigkeit.

Die gerichtliche Praxis bestätigt dieses Spannungsverhältnis inzwischen ausdrücklich. Während Gerichte einerseits wissenschaftlich belastbare Gesamtanalysen über mehrjährige Zeiträume verlangen, zeigen konkrete Verfahren zugleich, dass Privatpersonen regelmäßig weder über vergleichbare institutionelle Datenzugänge noch über die finanziellen Ressourcen verfügen, um derartige Langzeitgutachten eigenständig zu erstellen. Teilweise werden Klägern bereits frühzeitig Klagerücknahmen nahegelegt oder Entscheidungen durch Gerichtsbescheid ohne mündliche Verhandlung angekündigt (vgl. VG Düsseldorf, Az. 27 K 9336/24).

Der Bürger erhält formal die Möglichkeit programmbezogener Einwendungen, verfügt jedoch regelmäßig nicht über gleichwertige Erkenntnismittel, um die vom Gericht geforderten empirischen Nachweise realistisch führen zu können.

Die verwaltungsgerichtliche Praxis nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 zeigt inzwischen eine auffällige Vereinheitlichung entsprechender Darlegungsanforderungen. Mehrere Verwaltungsgerichte fordern nahezu übereinstimmend wissenschaftlich strukturierte Langzeitgutachten zum Gesamtprogrammangebot öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und verbinden dies teilweise mit ausdrücklichen Hinweisen auf geringe Erfolgsaussichten, Kostenfolgen oder die Möglichkeit eines Gerichtsbescheids ohne mündliche Verhandlung. Dadurch entsteht zunehmend der Eindruck einer bundesweit standardisierten Prozessarchitektur, innerhalb derer hohe empirische Anforderungen gestellt werden, ohne dass zugleich institutionell gesicherte Möglichkeiten ihrer praktischen Erfüllung bereitgestellt werden.

Hinzu treten teilweise erhebliche wirtschaftliche Belastungswirkungen komplexer verwaltungsgerichtlicher Verfahren, insbesondere bei kumulativer Streitwertfestsetzung mehrerer Klagegegenstände. Dadurch kann sich das Spannungsverhältnis zwischen formaler Rechtsöffnung und praktischer Kontrollfähigkeit zusätzlich verschärfen.

Genau hierin liegt der Kern des digitalen Beweisnotstands. Die Problematik verschärft sich zusätzlich dadurch, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk heute nicht mehr lediglich als klassischer Rundfunkveranstalter, sondern zunehmend als digitale Plattform- und Infrastrukturarchitektur auftritt. Suchsysteme, Empfehlungstechnologien, digitale Archive und gemeinsame Veröffentlichungsplattformen erzeugen komplexe institutionelle Datenräume, deren tatsächliche Funktionsweise extern nur eingeschränkt überprüfbar bleibt. Die eigentliche rechtsstaatliche Kernfrage verschiebt sich damit zunehmend von der bloßen Inhaltskritik hin zur Problematik institutionell monopolisierten Daten- und Wissenszugangs.

Der digitale Beweisnotstand entsteht dabei nicht nur durch die Größe moderner Kommunikationsräume, sondern vor allem durch die strukturelle Konzentration entscheidungserheblicher Daten innerhalb institutioneller Systeme. Die informationshaltende Institution verfügt selbst über sämtliche relevanten Primärdaten, während externe Akteure nur fragmentarische Rekonstruktionen vornehmen können. Wird dennoch eine vollständige wissenschaftliche Gesamtanalyse verlangt, ohne zugleich realistische Kontrollzugänge zu

eröffnen, entsteht die Gefahr einer praktisch nicht mehr überprüfbaren „Black-Box-Struktur“ institutioneller Macht.

Dieser Zustand berührt die praktische Wirksamkeit effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG. Der digitale Rechtsstaat kann sich unter diesen Bedingungen nicht mehr mit rein formaler Rechtsstaatlichkeit begnügen. Es genügt nicht mehr, theoretische Klagewege zu eröffnen, wenn die tatsächlichen Voraussetzungen effektiver Rechtsdurchsetzung praktisch unerreichbar bleiben. Der Unterschied zwischen formaler Rechtsposition und realer Kontrollfähigkeit entwickelt sich damit zu einer der zentralen rechtsstaatlichen Fragen des digitalen Zeitalters.

29.2 Die Notwendigkeit verfahrensrechtlicher Fortentwicklung

Die Untersuchung zeigt zugleich, dass die bestehenden rechtsstaatlichen Prinzipien grundsätzlich geeignet sind, auf diese Problematik zu reagieren. Besondere Bedeutung kommt hierbei Art. 19 Abs. 4 GG zu. Effektiver Rechtsschutz setzt nicht nur die formale Existenz gerichtlicher Verfahren voraus, sondern reale Möglichkeiten tatsächlicher Überprüfung. Ein System, in dem hohe empirische Nachweisanforderungen gestellt werden, während zugleich die hierfür erforderlichen Datengrundlagen weitgehend institutionell monopolisiert bleiben, gefährdet die praktische Wirksamkeit gerichtlicher Kontrolle. Der digitale Rechtsstaat darf effektiven Rechtsschutz nicht auf bloße symbolische Verfahrensoffenheit reduzieren.

Die Amtsermittlungspflicht nach § 86 VwGO, die Grundsätze prozessualer Waffengleichheit, die sekundäre Darlegungslast sowie die Rechtsprechung zu Rohmessdaten und technischer Nachprüfbarkeit enthalten bereits heute wichtige dogmatische Ansatzpunkte für eine moderne Fortentwicklung gerichtlicher Kontrollmechanismen.

Diese Grundsätze müssen jedoch konsequent auf die Realität datenbasierter Machtstrukturen angewendet werden. Gerichte dürfen die tatsächlichen Bedingungen digitaler Informationsasymmetrie nicht ausblenden. Wo entscheidungserhebliche Tatsachen weitgehend innerhalb institutioneller Datenräume liegen, kann effektiver Rechtsschutz nicht allein durch formale Verfahrensoffenheit gewährleistet werden. Vielmehr bedarf es realistischer Möglichkeiten wissenschaftlicher Gegenprüfung und sachverständiger Analyse.

Die praktische Realisierbarkeit solcher Analysen wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass moderne öffentlich-rechtliche Plattform- und Redaktionssysteme Inhalte bereits intern hochstrukturiert organisieren. Nach den öffentlich dokumentierten technischen Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks existieren gemeinsame Plattform-, Such- und Distributionssysteme, innerhalb derer Inhalte zentral verwaltet und kategorisiert werden. Systeme wie das CMS „Sophora“ ermöglichen hierbei die strukturierte Verarbeitung großer publizistischer Datenräume und schaffen damit zugleich die tatsächliche Grundlage späterer wissenschaftlicher Rekonstruktion und Analyse.

Die Gerichte müssen hierbei berücksichtigen, dass sich der Bürger im Bereich datenbasierter Informationsasymmetrie nicht in einer gewöhnlichen Erkenntnissituation befindet, sondern strukturell von institutionellen Primärdaten abgeschnitten ist. Die gerichtliche Sachaufklärung darf dabei insbesondere nicht bereits mit dem Hinweis enden, ein Kläger habe noch kein vollständig ausgearbeitetes wissenschaftliches Hauptgutachten vorgelegt.

Gerade die neuere verwaltungsgerichtliche Praxis zeigt, dass sich andernfalls ein prozessualer Zirkelschluss entwickeln kann: Gerichte verlangen zunächst wissenschaftlich belastbare

Gesamtanalysen als Voraussetzung weiterer Sachaufklärung, während gleichzeitig weder gesicherter Datenzugang noch institutionelle Unterstützung wissenschaftlicher Untersuchung gewährleistet werden. Die gerichtliche Aufklärungspflicht droht dadurch faktisch von Voraussetzungen abhängig gemacht zu werden, die außerhalb der praktischen Zugriffsmöglichkeiten einzelner Bürger liegen.

Genau hierin liegt vielmehr der Kern des vorliegenden digitalen Beweisnotstands. Denn die eigentliche Frage lautet gerade, wie ein solches Hauptgutachten unter Bedingungen monopolisierten Datenzugangs überhaupt praktisch ermöglicht werden kann. Würde man bereits die Vorstufe gerichtlicher Aufklärung vom vorherigen Vorliegen einer vollständigen empirischen Gesamtanalyse abhängig machen, entstünde ein Zirkelschluss, der effektiven Rechtsschutz faktisch leerlaufen ließe.

Hinzu kommt, dass umfangreiche programmbezogene Verfahren teilweise mit erheblichen Streitwerten verbunden werden. So weist etwa das Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg (Az. W 3 K 25.191) ausdrücklich darauf hin, dass für einzelne Feststellungsanträge Streitwerte von jeweils 5.000 Euro angesetzt werden könnten. Dadurch entsteht zusätzlich zur strukturellen Informationsasymmetrie ein erhebliches wirtschaftliches Prozessrisiko, das die praktische Wahrnehmung gerichtlicher Kontrollrechte zusätzlich erschweren kann.

Besonders deutlich wird dieser Zirkelschluss in der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 02.12.2025, Az. 3 A 277/24. Dort wurde eine Aussetzung des Verfahrens bis zur Fertigstellung eines wissenschaftlichen Gutachtens abgelehnt. Damit entsteht eine verfahrensrechtlich prekäre Lage: Einerseits verlangt die Rechtsprechung ein wissenschaftlich tragfähiges Gutachten als Voraussetzung substantiierten Vortrags; andererseits wird dem Kläger nicht ohne Weiteres die Möglichkeit eröffnet, ein solches Gutachten innerhalb des laufenden Verfahrens abzuwarten. Genau deshalb bedarf es abgestufter gerichtlicher Aufklärungsmodelle, damit der eröffnete Rechtsweg nicht an seiner eigenen Vorbedingung scheitert.

Gerade deshalb gewinnen abgestufte Aufklärungsmodelle erhebliche Bedeutung. Denkbar erscheinen gerichtliche Sichtungsverfahren, sachverständige Vorprüfungen, kontrollierte wissenschaftliche Analyseumgebungen oder stufenweise Datenoffenlegung unter gerichtlicher Aufsicht. Es geht hierbei ausdrücklich nicht um schrankenlose Offenlegung sämtlicher institutioneller Systeme. Entscheidend ist vielmehr die praktische Ermöglichung wirksamer rechtsstaatlicher Kontrolle unter Bedingungen monopolisierten Datenzugangs.

Hinzu kommt, dass die tatsächliche Möglichkeit wissenschaftlicher Gesamtanalysen inzwischen auch innerhalb der verwaltungsrechtlichen Diskussion ausdrücklich anerkannt wird. Der Verwaltungsrichter Dr. Bastian Schneider weist in seiner Anmerkung zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts darauf hin, dass künftig gezielt vorbereitete Musterverfahren unter Einsatz wissenschaftlicher Gutachten zu erwarten seien. Gerade diese Einschätzung verdeutlicht den grundlegenden Wandel der technischen und wissenschaftlichen Rahmenbedingungen gerichtlicher Kontrollfähigkeit. Gleichzeitig zeigt die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, dass Privatpersonen die hierfür erforderlichen Gutachten regelmäßig nicht eigenständig finanzieren oder organisieren können. Aus genau diesem Spannungsverhältnis ergibt sich die verfassungsrechtliche Notwendigkeit abgestufter gerichtlicher Aufklärungs- und Unterstützungsmechanismen.

Hinzu tritt die Frage der praktischen Zugänglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes unter kostenrechtlichen Bedingungen. In mehreren verwaltungsgerichtlichen Rundfunkverfahren

werden Streitwerte festgesetzt, die erheblich über den in vergleichbaren Rundfunkbeitragsverfahren üblichen Werten liegen. Teilweise werden für einzelne Klagekomplexe Streitwerte von jeweils 5.000 Euro angesetzt, obwohl zahlreiche Verwaltungsgerichte in klassischen Rundfunkbeitragsverfahren regelmäßig deutlich niedrigere Streitwerte zugrunde legen.

Gerade unter Bedingungen komplexer Mehrfachverfahren kann hierdurch eine erhebliche faktische Belastungs- und Abschreckungswirkung entstehen. Die praktische Möglichkeit effektiver gerichtlicher Kontrolle hängt nicht allein von formaler Verfahrensoffenheit und Informationszugang ab, sondern auch davon, ob gerichtlicher Rechtsschutz wirtschaftlich realistisch erreichbar bleibt. Der digitale Rechtsstaat muss deshalb auch verhindern, dass strukturelle Kostenrisiken faktisch zu einer Einschränkung praktischer Kontrollfähigkeit führen.“

Die hierfür erforderlichen Tatsachengrundlagen befinden sich jedoch nahezu vollständig im organisatorischen und technischen Herrschaftsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst. Dies betrifft insbesondere Programmdatenbanken, Sendeprotokolle, interne Qualitätsrichtlinien, Monitoringberichte, Evaluationsmechanismen, redaktionelle Steuerungsprozesse sowie strukturierte Metadaten des Gesamtprogrammangebots.

Gerade die vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 15.10.2025 – Az. 6 C 5.24 geforderte Gesamtbetrachtung sämtlicher Verbreitungsmedien über längere Zeiträume setzt den Zugriff auf umfangreiche programmbegleitende Datenbestände voraus, die dem einzelnen Beitragszahler typischerweise nicht zugänglich sind.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die vom Bundesverwaltungsgericht angesprochene sekundäre Darlegungs- und Mitwirkungslast der Rundfunkanstalten erhebliche praktische Bedeutung. In mehreren nachfolgenden Verwaltungsverfahren wurden deshalb bereits gezielte Auskunfts- und Datensicherungsanträge an Landesrundfunkanstalten, das ZDF sowie Deutschlandradio gerichtet. Gegenstand dieser Anträge sind insbesondere:

- interne Soll-Definitionen zur Meinungsvielfalt,
- bestehende Soll-Ist-Kontrollmechanismen,
- Monitoring- und Evaluationsberichte,
- strukturierte Programmdaten,
- sowie die Sicherung relevanter Archiv- und Metadatenbestände.

Die Anträge machen deutlich, dass die praktische Überprüfbarkeit der vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Strukturdefizite ohne aktive Mitwirkung der Rundfunkanstalten kaum realisierbar erscheint. Je höher die Anforderungen an empirische Gesamtanalysen angesetzt werden, desto stärker verlagert sich die tatsächliche Aufklärungslast zwangsläufig in den Verantwortungsbereich der datenhaltenden Rundfunkanstalten selbst.

29.3 Bundesweite Vereinheitlichung der verwaltungsgerichtlichen Anwendungspraxis

Die praktische Umsetzung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.10.2025 – Az. 6 C 5.24 zeigt inzwischen eine deutliche Vereinheitlichung der verwaltungsgerichtlichen Argumentationsmuster in verschiedenen Bundesländern.

So führte etwa das Verwaltungsgericht Schwerin im Verfahren Az. 6 A 1264/25 SN aus, der klägerische Vortrag genüge den Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht, da für die Darlegung struktureller Defizite regelmäßig ein wissenschaftliches Gutachten erforderlich sei. Zugleich stellte das Gericht fest, dass mangels hinreichend substantiierter Darlegung weder Anlass für weitere Amtsermittlung noch für eine sekundäre Darlegungslast des Beklagten bestehe. Gleichzeitig wurde die Rücknahme der Klage nahegelegt und eine Entscheidung durch Gerichtsbescheid angekündigt.

In ähnlicher Weise verwies auch das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg im Verfahren RN 3 K 24.3021 ausdrücklich auf die hohen Darlegungsanforderungen des Bundesverwaltungsgerichts und erklärte, der bisherige Vortrag genüge diesen Anforderungen nicht. Auch dort wurde darauf hingewiesen, dass keine weitere Amtsermittlung veranlasst sei und die Möglichkeit einer Klagerücknahme zur Reduzierung von Gerichtskosten bestehe.

Diese Entwicklung spricht dafür, dass sich bundesweit eine neue verwaltungsgerichtliche Praxis herausbildet, die hohe empirische Anforderungen an Bürger stellt, ohne zugleich die tatsächlichen strukturellen Voraussetzungen effektiver Datenerhebung und Beweisführung vollständig aufzulösen.

29.4 Die technische Machbarkeit wissenschaftlicher Langzeitprüfung

Die vorliegende Untersuchung zeigt ferner, dass die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte wissenschaftliche Langzeituntersuchung technisch grundsätzlich realisierbar erscheint. Moderne KI-gestützte Analyseverfahren ermöglichen heute großflächige Inhaltsanalysen audiovisueller Kommunikationsräume. Sprachmodelle, Transkriptionssysteme und semantische Mustererkennung erlauben die Untersuchung langfristiger Themengewichtungen, Framing-Strukturen und kommunikativer Wiederholungsmuster.

Dass entsprechende Analysen nicht lediglich theoretisch denkbar sind, zeigen bereits bestehende Langzeituntersuchungen publizistischer Systeme durch medienwissenschaftliche Forschungsprojekte wie Media Tenor.“ Die eigentliche Schwierigkeit liegt daher nicht primär in fehlender technischer Machbarkeit, sondern im Zugang zu den hierfür erforderlichen Datengrundlagen.

Hinzu kommt, dass große Teile der relevanten publizistischen Daten innerhalb moderner öffentlich-rechtlicher Plattform- und Redaktionssysteme bereits strukturiert vorliegen dürften. Nach den öffentlich bekannten technischen Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden Inhalte über gemeinsame Content-Management-, Such- und Distributionssysteme verarbeitet. Systeme wie „Sophora“ dienen hierbei der zentralen Verwaltung, Kategorisierung und plattformübergreifenden Ausspielung redaktioneller Inhalte. Dadurch entstehen fortlaufend strukturierte Metadaten über Themenfelder, Veröffentlichungslogiken, Verknüpfungen und Inhaltsstrukturen. Die objektive Rekonstruierbarkeit publizistischer Langzeitentwicklungen erscheint unter diesen Bedingungen technisch grundsätzlich möglich. Die eigentliche rechtsstaatliche Kernfrage verschiebt sich damit zunehmend von der technischen Analysierbarkeit hin zur praktischen Zugänglichkeit institutionell monopolisierten Datenwissens.

Weiterhin sind wesentliche programmbezogene Inhalte teilweise nur zeitlich begrenzt verfügbar sind, depubliziert werden oder nicht in wissenschaftlich auswertbarer Form archiviert vorliegen. Dadurch entsteht ein strukturelles Erkenntnisproblem: Gerade jene

Institution, deren Arbeit überprüft werden soll, kontrolliert zugleich Umfang, Dauer und Zugänglichkeit der hierfür erforderlichen Datengrundlagen. Eine effektive externe Kontrolle wird dadurch erheblich erschwert.

Gerade hierin unterscheidet sich die heutige Situation fundamental von früheren medienwissenschaftlichen Untersuchungen. Die technologische Entwicklung hat die praktische Analysefähigkeit erheblich erweitert.

Gleichzeitig verändert die Digitalisierung nicht nur die technische Möglichkeit wissenschaftlicher Analyse, sondern auch den Gegenstand der Untersuchung selbst. Öffentlich-rechtliche Kommunikationsangebote bestehen heute nicht mehr ausschließlich aus linearen Rundfunkprogrammen, sondern zunehmend aus integrierten digitalen Plattformstrukturen mit Such-, Empfehlungs- und Streamingarchitekturen. Die tatsächliche Strukturwirkung öffentlicher Kommunikation entsteht daher nicht mehr allein durch einzelne Inhalte, sondern auch durch algorithmische Auffindbarkeit, technische Priorisierung und systematische Reichweitenlenkung innerhalb digitaler Informationsräume. Moderne wissenschaftliche Langzeituntersuchungen müssen deshalb zunehmend auch infrastrukturelle und algorithmische Strukturmechanismen berücksichtigen.

Moderne KI-gestützte Systeme ermöglichen erstmals auch privaten Akteuren die strukturierte Untersuchung umfangreicher Kommunikationsräume. Die eigentliche Begrenzung liegt daher zunehmend nicht mehr in fehlender Analysefähigkeit, sondern im monopolisierten Zugang zu entscheidungserheblichen Daten. Dadurch steigen zugleich die Anforderungen an rechtsstaatliche Transparenz und gerichtliche Aufklärung.

Die kommunikationswissenschaftliche Forschung weist inzwischen selbst ausdrücklich auf die praktische Unüberschaubarkeit moderner öffentlich-rechtlicher Angebotsstrukturen hin. Gerade diese Entwicklung verstärkt die Bedeutung KI-gestützter Analyseverfahren erheblich, da traditionelle manuelle Beobachtungsformen angesichts der Größe und Fragmentierung heutiger Medienräume zunehmend an praktische Grenzen stoßen.

Hinzu kommt, dass moderne KI-gestützte Analysewerkzeuge die praktische Möglichkeit empirischer Kommunikationsanalyse zunehmend auch außerhalb großer institutioneller Forschungseinrichtungen eröffnen. Während wissenschaftliche Langzeituntersuchungen früher regelmäßig erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen erforderten, ermöglichen heutige Sprachmodelle, automatisierte Transkriptionssysteme und semantische Analyseverfahren erstmals auch privaten Akteuren die strukturierte Untersuchung großer Kommunikationsräume. Dadurch reduziert sich die frühere technische Asymmetrie zwischen datenhaltenden Institutionen und externen Beobachtern jedenfalls teilweise. Gerade hierin liegt eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen Bedingungen rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit im digitalen Zeitalter.

Besondere Bedeutung kommt hierbei der Entwicklung künstlicher Intelligenz zu. KI verstärkt zunächst die Macht datenhaltender Institutionen, eröffnet zugleich aber erstmals auch neue Möglichkeiten gesellschaftlicher Gegenkontrolle. Große Kommunikationsräume können heute empirisch untersucht, langfristige Muster sichtbar gemacht und komplexe publizistische Strukturen wissenschaftlich analysiert werden. Genau hierin liegt die historische Ambivalenz künstlicher Intelligenz. Sie kann Instrument neuer Machtkonzentration sein oder Werkzeug neuer rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit. Welche dieser Entwicklungen überwiegt, wird wesentlich davon abhängen, ob der Zugang zu entscheidungserheblichen Daten rechtsstaatlich gesichert bleibt.

Die verwaltungsgerichtliche Praxis verdeutlicht inzwischen selbst die Größenordnung der geforderten Untersuchungen. So verlangt etwa das Verwaltungsgericht Lüneburg (Az. 3 A 229/24) ausdrücklich eine Betrachtung sämtlicher Verbreitungsmedien über längere Zeiträume hinweg und lehnt punktuelle Einzelbeispiele als unzureichend ab. Gerade diese Dimension macht deutlich, dass effektive Prüfung unter heutigen Bedingungen faktisch nur noch datenbasiert und KI-gestützt realistisch möglich erscheint.

Bemerkenswert ist dabei, dass entsprechende Hinweise inzwischen nicht mehr vereinzelt auftreten, sondern in vergleichbarer Form durch unterschiedliche Verwaltungsgerichte formuliert werden. Dies spricht gegen ein bloß zufälliges Einzelproblem und deutet vielmehr auf eine strukturelle Problematik der gerichtlichen Überprüfbarkeit des Rundfunkbeitragssystems hin.

Dass auch die Rundfunkanstalten selbst die Notwendigkeit größerer Transparenz und dokumentierter Qualitätskontrolle erkennen, zeigt ein Protokoll des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 05.12.2025, Az. 3 A 53/25. Dort wird für den Norddeutschen Rundfunk ausgeführt, künftig solle alle zwei Jahre ein öffentlicher Bericht über die Programmgestaltung abrufbar sein; außerdem werde seit dem Reformstaatsvertrag die Qualitätssicherung stärker in den Fokus genommen. Diese prozessuale Erklärung ist bedeutsam, weil sie bestätigt, dass Programmqualität, Transparenz und dokumentierte Auftragserfüllung nicht bloß externe Forderungen kritischer Beitragszahler sind, sondern auch innerhalb der Rundfunkanstalten als künftig relevante Nachweis- und Legitimationsfragen wahrgenommen werden.

29.5 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Präzedenzfall

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk entwickelt sich damit zu einem Präzedenzfall des digitalen Rechtsstaates.

Der Präzedenzcharakter ergibt sich insbesondere daraus, dass hier staatsferne Kommunikationsinstitutionen zunehmend zugleich infrastrukturelle, datenbezogene und hoheitsähnliche Funktionen wahrnehmen. Damit verschiebt sich die rechtsstaatliche Kernfrage: Nicht allein die Kontrolle einzelner Inhalte wird relevant, sondern die demokratische Kontrollfähigkeit hybrider Machtstrukturen zwischen Kommunikationsfreiheit, Plattformorganisation, Datenmacht und Vollstreckungsarchitektur.

An ihm zeigt sich exemplarisch, wie sich klassische rechtsstaatliche Kontrollprinzipien unter Bedingungen daten- und informationsgestützter Macht verändern. Die eigentliche Bedeutung des vorliegenden Konflikts liegt daher nicht allein in der Frage einzelner Programminhalte oder medienpolitischer Bewertungen. Sie liegt vielmehr in der grundlegenden Frage, ob Bürger gegenüber datenhaltenden Institutionen praktisch kontrollfähig bleiben.

Dies gilt insbesondere deshalb, weil sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach eigener strategischer Beschreibung zunehmend als digitale Plattform- und Infrastrukturordnung versteht. Die Entwicklung gemeinsamer öffentlich-rechtlicher Such-, Streaming- und Empfehlungssysteme führt dazu, dass der Rundfunk nicht mehr ausschließlich Inhalte verbreitet, sondern zunehmend auch die technischen Bedingungen gesellschaftlicher Sichtbarkeit strukturiert. Damit gewinnt die Frage rechtsstaatlicher Kontrollfähigkeit eine neue Dimension. Nicht allein einzelne Inhalte, sondern die infrastrukturelle Organisation digitaler Öffentlichkeit selbst wird zum Gegenstand demokratischer Kontrollbedürftigkeit. Gerade hierin liegt die besondere Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als möglicher Modellfall moderner informationsbasierter Infrastrukturmacht.

Die vorliegende Problematik betrifft damit nicht nur den Rundfunkbereich. Sie betrifft die allgemeine Zukunft rechtsstaatlicher Kontrolle im digitalen Zeitalter. Denn dieselben strukturellen Informationsasymmetrien entstehen zunehmend auch in anderen Bereichen moderner Verwaltung und institutioneller Macht, etwa bei algorithmischen Entscheidungssystemen, datenbasierter Regulierung, Plattformsteuerung, KI-gestützter Verwaltung und automatisierter Wirklichkeitsorganisation. Der Rundfunkfall macht diese Entwicklung lediglich besonders sichtbar.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk weist hierbei zunehmend selbst Merkmale hochintegrierter digitaler Plattformstrukturen auf. Gemeinsame Such-, Distributions- und Redaktionssysteme sowie zentralisierte technische Infrastruktur erzeugen große institutionelle Datenräume, innerhalb derer publizistische Prozesse digital organisiert, kategorisiert und ausgewertet werden können. Gerade dadurch wird der Rundfunkbereich zu einem besonders sichtbaren Beispiel der allgemeinen Transformation gesellschaftlicher Macht durch datenbasierte Infrastruktur.

Gerade hierin zeigt sich auch die tiefere historische Dimension der gegenwärtigen Entwicklung. Die industrielle Revolution des 19. Jahrhunderts veränderte die wirtschaftlichen Machtverhältnisse fundamental und zwang den Rechtsstaat dazu, neue Schutzmechanismen gegenüber konzentrierter industrieller Macht zu entwickeln. Die Digitalisierung erzeugt heute eine vergleichbare Umbruchssituation — allerdings auf der Ebene von Information, Erkenntnis und Kommunikation. Die neue Machtfrage lautet nicht mehr allein, wer Produktionsmittel besitzt. Die entscheidende Frage lautet zunehmend, wer Daten, Archive, Modelle, algorithmische Systeme und digitale Infrastruktur kontrolliert. Genau deshalb benötigt auch der digitale Rechtsstaat neue Formen praktischer Kontrollfähigkeit gegenüber datenbasierter Macht.

29.6 Schlussfolgerung

Zusammenfassend ergibt sich damit folgendes Bild: Die gegenwärtige Rechtslage eröffnet programmbezogene Rundfunkkontrolle theoretisch, ohne ihre praktische Durchführbarkeit bislang hinreichend sicherzustellen. Gleichzeitig existieren heute reale technologische Möglichkeiten wissenschaftlicher Langzeitprüfung komplexer Kommunikationsräume. Daraus folgt die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, bestehende Verfahrensgrundsätze unter digitalen Bedingungen fortzuentwickeln.

Effektiver Rechtsschutz darf nicht auf bloß symbolische Verfahrensoffenheit reduziert werden. Wo entscheidungserhebliche Tatsachen innerhalb institutioneller Datenräume konzentriert sind, müssen Gerichte Wege eröffnen, diese Strukturen realistisch überprüfbar zu machen. Der digitale Staat darf seine Macht nicht auf strukturelle Intransparenz gründen. Gerade hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Herausforderung des 21. Jahrhunderts.

Nicht die Existenz moderner Technologie gefährdet den Rechtsstaat. Gefährlich wird Technologie erst dort, wo institutionelle Macht schneller wächst als die praktische Kontrollfähigkeit des Bürgers. Die zentrale Aufgabe moderner Rechtsstaatlichkeit besteht deshalb darin, sicherzustellen, dass der Mensch auch im digitalen Zeitalter kontrollfähiges Rechtssubjekt bleibt und nicht schrittweise zum informationsabhängigen Objekt datenbasierter Systeme wird.

Nicht der Bürger muss beweisen, dass datenbasierte Machtstrukturen ungefährlich sind. Vielmehr muss der digitale Rechtsstaat sicherstellen, dass Macht — auch datenbasierte Macht

— grundsätzlich kontrollierbar bleibt. Die eigentliche Bewährungsprobe des digitalen Rechtsstaates besteht deshalb nicht allein darin, neue Technologien rechtlich zu regulieren, sondern darin, seine praktische Kontrollfähigkeit gegenüber daten- und informationsgestützter Macht dauerhaft zu bewahren, denn genau darin liegt seit jeher das eigentliche Wesen des Rechtsstaates: nicht die Abschaffung von Macht, sondern ihre überprüfbare Begrenzung.

Der vorliegende Themenkomplex zeigt dabei exemplarisch, wie sich formale Rechtsgewährung und praktische Kontrollfähigkeit im digitalen Zeitalter zunehmend voneinander lösen können. Ein Rechtsweg bleibt nicht bereits deshalb effektiv, weil er theoretisch eröffnet ist. Effektiver Rechtsschutz setzt vielmehr voraus, dass Bürger unter realistischen Bedingungen überhaupt in die Lage versetzt werden, die von den Gerichten verlangten Nachweise praktisch führen zu können. Gerade hierin liegt die eigentliche rechtsstaatliche Herausforderung datenbasierter Machtstrukturen.

Die neuere verwaltungsgerichtliche Praxis macht dabei sichtbar, dass die eigentliche Gefahr moderner Informationsasymmetrie nicht allein im staatlichen oder institutionellen Besitz großer Datenräume liegt. Entscheidend ist vielmehr, ob der Zugang zu diesen Datenräumen prozessual so ausgestaltet wird, dass Bürger ihre Rechte praktisch noch wirksam geltend machen können. Wo Gerichte wissenschaftliche Gesamtanalysen verlangen, ohne zugleich die tatsächlichen Voraussetzungen ihrer Realisierung strukturell abzusichern, entsteht die Gefahr einer schleichenden Entkopplung zwischen formaler Rechtsposition und realer Kontrollfähigkeit.

Effektiver Rechtsschutz setzt deshalb nicht nur formale Klagemöglichkeiten voraus, sondern auch realistische tatsächliche, technische und wirtschaftliche Bedingungen praktischer Rechtsdurchsetzung. Im digitalen Zeitalter betrifft diese Begrenzung nicht mehr allein klassische Staatsgewalt, sondern zunehmend auch öffentlich finanzierte Informations- und Plattformstrukturen, deren technische Architektur gesellschaftliche Wahrnehmung, Sichtbarkeit und kommunikative Orientierung maßgeblich prägen kann. Es reicht nicht mehr, formale Rechtsgrundlagen zu behaupten. Demokratische Legitimation verlangt nachvollziehbare Kontroll-, Aufsichts- und Verantwortungsstrukturen überall dort, wo öffentlich finanzierte Institutionen faktisch informationsbezogene Infrastruktur- und Eingriffsmacht ausüben.

Impressum und Kontaktdaten:

Freiheitskanzlei
Redcap B.V.
Pietersbergweg 291
1105BM Amsterdam, Nederland
Geschäftsführer ist: Stichting Rudulin, vertreten durch Direktor Markus Bönig

Email: m.boenig@freiheitskanzlei.de
Web: www.freiheitskanzlei.de
Web: www.rudulin.org