

Gutachten

**zur gerichtlichen Kontrolle des gesetzlichen
Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
unter den Bedingungen digital rekonstruierbarer
institutioneller Lebenssachverhalte**

Version 1.0

Stand: 16. Juli 2026

Herausgegeben durch

Freiheitskanzlei

Amsterdam, Niederlande

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

Dokumenttyp: Kurzgutachten

Kategorie: Medienstruktur / Rechtsstaatliche Kontrollfähigkeit

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtenauftrag

1. Anlass des Gutachtens
2. Gegenstand der Begutachtung
3. Verhältnis zur wissenschaftlichen Grundlagenuntersuchung

B. Der Streitgegenstand

4. Die Position der Klägerseite
5. Die Erwiderung des Hessischen Rundfunks
6. Die eigentliche Streitfrage

C. Der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt

7. Was ist Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle?
8. Das Gesamtprogramm als institutioneller Lebenssachverhalt
9. Warum Einzelsendungen den gesetzlichen Prüfungsmaßstab nicht erfüllen können

D. Prozessrechtliche Einordnung

10. Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 VwGO)
11. Freie richterliche Beweiswürdigung (§ 108 VwGO)
12. Sekundäre Darlegungslast
13. Wissenschaftliche Vollanalysen als Erkenntnismittel

E. Anwendung auf den vorliegenden Rechtsstreit

14. Warum der gesetzliche Funktionsauftrag eine Rekonstruktion des Gesamtprogramms voraussetzt
15. Welche tatsächlichen Erkenntnisse dem Gericht derzeit fehlen
16. Welche Mitwirkungspflichten hieraus folgen
17. Bedeutung der bisherigen Rechtsprechung
18. Einordnung der Erwiderung des Hessischen Rundfunks

F. Ergebnis

19. Beantwortung der Gutachtenfragen

A. Gutachtenauftrag

I. Anlass der Begutachtung

Die Klägerseite hat dem Gericht bereits ein Vorgutachten vorgelegt, in welchem die wesentlichen prozessrechtlichen Fragestellungen des vorliegenden Rechtsstreits in komprimierter Form dargestellt worden sind. Ziel dieses Vorgutachtens war es, die entscheidenden rechtlichen Problemstellungen sichtbar zu machen und den Blick auf diejenigen Fragen zu lenken, die sich aus der gerichtlichen Überprüfung des gesetzlichen Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben.

Die Erwiderung der Beklagten verdeutlicht, dass zwischen den Beteiligten weniger Uneinigkeit über den Inhalt der heranzuziehenden Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung besteht als vielmehr über deren Anwendung auf den vorliegenden Streitgegenstand. Weder der Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 VwGO noch der Grundsatz der freien richterlichen Überzeugungsbildung nach § 108 Abs. 1 VwGO oder die allgemeinen Regeln der Darlegungs- und Beweislast werden als solche in Frage gestellt. Der eigentliche Meinungsunterschied betrifft vielmehr die vorgelagerte Frage, welcher tatsächliche Lebenssachverhalt nach dem materiellen Recht überhaupt Gegenstand gerichtlicher Kontrolle ist und welche Anforderungen sich hieraus für die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung ergeben.

Gerade diese Frage konnte innerhalb des ursprünglichen Vorgutachtens naturgemäß nur in ihren Grundzügen behandelt werden. Aus diesem Grund hat die Klägerseite die beigelegte wissenschaftliche Grundlagenuntersuchung erarbeitet. Sie entwickelt die dort lediglich zusammengefassten Thesen erstmals in einer umfassenden prozessrechtsdogmatischen Gesamtdarstellung und ordnet sie in den allgemeinen Zusammenhang gerichtlicher Tatsachenfeststellung unter den Bedingungen digital rekonstruierbarer institutioneller Lebenssachverhalte ein.

Das vorliegende Gutachten verfolgt demgegenüber einen anderen Zweck. Es beschränkt sich auf diejenigen Rechtsfragen, die für die Entscheidung des anhängigen Verfahrens unmittelbar erheblich sind. Seine Aufgabe besteht nicht darin, die wissenschaftlichen Grundlagen erneut vollständig darzustellen, sondern die daraus gewonnenen Erkenntnisse auf den konkreten Streitfall anzuwenden.

II. Gegenstand des Gutachtens

Gegenstand dieses Gutachtens ist die Untersuchung der Frage, welche Anforderungen das geltende Verwaltungsprozessrecht an die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung stellt, wenn sich die Erfüllung eines gesetzlichen Funktionsauftrags nicht anhand einzelner Maßnahmen oder einzelner Programminhalte beurteilen lässt, sondern ausschließlich anhand eines langfristigen institutionellen Gesamtzusammenhangs.

Im Mittelpunkt steht damit nicht die inhaltliche Bewertung einzelner Sendungen oder journalistischer Entscheidungen. Zu untersuchen ist vielmehr, welcher tatsächliche Lebenssachverhalt nach dem gesetzlichen Prüfungsmaßstab Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle ist und welche Folgerungen sich hieraus für die Reichweite der gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung ergeben.

Hieran schließen sich die weiteren Fragen an, welche Bedeutung dem Amtsermittlungsgrundsatz, der freien richterlichen Überzeugungsbildung, den Grundsätzen der sekundären Darlegungslast sowie wissenschaftlichen Rekonstruktionsmethoden bei der Aufklärung dieses Lebenssachverhalts zukommt.

III. Verhältnis zur wissenschaftlichen Grundlagenuntersuchung

Das vorliegende Gutachten ist bewusst auf die Beantwortung der für das anhängige Verfahren entscheidungserheblichen Rechtsfragen beschränkt. Es ersetzt die beigelegte wissenschaftliche Grundlagenuntersuchung nicht und beansprucht auch nicht, deren vollständige dogmatische Herleitung wiederzugeben.

Die Grundlagenuntersuchung verfolgt einen eigenständigen rechtswissenschaftlichen Ansatz. Sie untersucht die Voraussetzungen gerichtlicher Tatsachenfeststellung unter den Bedingungen digital rekonstruierbarer institutioneller Wirklichkeit allgemein und entwickelt hierfür die Begriffe des institutionellen Lebenssachverhalts, der digitalen Erkenntnisordnung und der funktionalen Kohärenz. Das vorliegende Gutachten greift diese Ergebnisse auf, soweit sie für die Entscheidung des konkreten Rechtsstreits von Bedeutung sind.

Die wissenschaftliche Grundlagenuntersuchung bildet damit den dogmatischen Hintergrund dieses Gutachtens. Das Gutachten selbst beschränkt sich auf die Anwendung dieser allgemeinen Überlegungen auf die im vorliegenden Verfahren zu beantwortenden Rechtsfragen.

B. Der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt

I. Ausgangspunkt der gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung

Jede gerichtliche Entscheidung setzt voraus, dass der entscheidungserhebliche Sachverhalt festgestellt wird. Die Pflicht zur Sachverhaltsaufklärung ist Ausfluss des Amtsermittlungsgrundsatzes und bildet die Grundlage jeder richterlichen Rechtsanwendung. Gegenstand dieser Aufklärung ist jedoch nicht jede denkbare tatsächliche Gegebenheit, sondern ausschließlich derjenige Lebenssachverhalt, auf den das materielle Recht seine Rechtsfolgen knüpft.

Die Bestimmung dieses Lebenssachverhalts geht der eigentlichen Beweisaufnahme logisch voraus. Erst wenn feststeht, welcher tatsächliche Zusammenhang nach dem materiellen Recht entscheidungserheblich ist, lässt sich beurteilen, welche Tatsachen aufzuklären sind und welche Erkenntnismittel hierfür geeignet erscheinen. Die Auswahl der Erkenntnismethode folgt damit dem gesetzlichen Prüfungsmaßstab; sie kann ihn weder erweitern noch verkürzen.

Bereits an dieser Stelle zeigt sich die Besonderheit des vorliegenden Verfahrens. Der Streit betrifft nicht einen einzelnen Verwaltungsakt, nicht ein punktuell Verwaltungshandeln und auch nicht die Rechtmäßigkeit einer einzelnen journalistischen Entscheidung. Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle ist vielmehr die Erfüllung eines gesetzlichen Funktionsauftrags,

dessen Verwirklichung sich nach der gesetzlichen Konzeption auf das Gesamtprogramm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezieht.

II. Der gesetzliche Prüfungsmaßstab

Der gesetzliche Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richtet sich seinem Wesen nach nicht auf einzelne Sendungen oder einzelne redaktionelle Entscheidungen. Er beschreibt vielmehr Anforderungen, die sich auf das Gesamtprogramm beziehen. Fragen der Vielfalt, der Ausgewogenheit oder der Erfüllung des Programmauftrags lassen sich deshalb nicht anhand isolierter Einzelbeobachtungen beantworten. Sie setzen eine Betrachtung des Programms in seinem Gesamtzusammenhang voraus.

Hieraus folgt unmittelbar eine prozessrechtliche Konsequenz. Wenn das materielle Recht auf das Gesamtprogramm abstellt, dann richtet sich auch die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung auf diesen Gesamtzusammenhang. Der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt besteht in diesem Verfahren daher nicht aus einer Vielzahl voneinander unabhängiger Einzelereignisse. Er besteht vielmehr in einem langfristigen institutionellen Gesamtprozess, innerhalb dessen sich der gesetzliche Funktionsauftrag verwirklicht.

Damit unterscheidet sich der vorliegende Rechtsstreit grundlegend von Verfahren, in denen das Gericht lediglich einen einzelnen tatsächlichen Vorgang oder eine punktuelle Verwaltungsentscheidung zu beurteilen hat. Der Prüfungsmaßstab des materiellen Rechts bestimmt hier einen Lebenssachverhalt, der sich seiner Natur nach nur als Gesamtzusammenhang erfassen lässt.

C. Die prozessrechtlichen Konsequenzen des gesetzlichen Prüfungsmaßstabs

I. Die Reichweite des Amtsermittlungsgrundsatzes

Die Bestimmung des entscheidungserheblichen Lebenssachverhalts bildet den Ausgangspunkt jeder gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung. Hieran knüpft der Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 VwGO unmittelbar an. Danach erforscht das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der erforderlichen Ermittlungen nach pflichtgemäßem Ermessen.

Diese Vorschrift beantwortet jedoch nicht die Frage, welcher Sachverhalt aufzuklären ist. Sie setzt diese Entscheidung vielmehr voraus. Der Amtsermittlungsgrundsatz verpflichtet das Gericht, den entscheidungserheblichen Sachverhalt aufzuklären. Welcher Sachverhalt entscheidungserheblich ist, bestimmt sich ausschließlich nach dem materiellen Recht.

Diese Unterscheidung besitzt für das vorliegende Verfahren grundlegende Bedeutung.

Der Umfang der gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung darf nicht danach bestimmt werden, welche Tatsachen sich besonders einfach oder besonders aufwändig feststellen lassen.

Maßgeblich ist vielmehr allein, welcher tatsächliche Lebenssachverhalt nach dem gesetzlichen Prüfungsmaßstab Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle ist.

Verlangt das materielle Recht – wie hier – eine Beurteilung des Gesamtprogramms, so richtet sich auch die gerichtliche Aufklärungspflicht auf diesen Gesamtzusammenhang. Der gesetzliche Prüfungsmaßstab darf nicht dadurch verkürzt werden, dass lediglich solche Tatsachen ermittelt werden, die ohne größeren Aufwand verfügbar erscheinen.

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass das Gericht jede theoretisch denkbare Information erheben müsste. Auch der Amtsermittlungsgrundsatz kennt Grenzen der Erforderlichkeit, der Geeignetheit und der Verhältnismäßigkeit. Diese Grenzen beziehen sich jedoch auf die Wahl der Erkenntnismittel. Sie dürfen nicht dazu führen, dass der gesetzliche Prüfungsmaßstab selbst verkürzt wird.

Der Umfang der gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung folgt daher aus dem gesetzlichen Funktionsauftrag und nicht aus den praktischen Schwierigkeiten seiner Rekonstruktion.

II. Die freie richterliche Überzeugungsbildung

Die Verpflichtung zur Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts findet ihre Entsprechung im Grundsatz der freien richterlichen Überzeugungsbildung nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Danach entscheidet das Gericht nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung.

Auch diese Vorschrift setzt voraus, dass der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt zuvor möglichst vollständig ermittelt worden ist. Die Freiheit richterlicher Überzeugungsbildung betrifft die Würdigung der erhobenen Tatsachen. Sie entbindet das Gericht nicht von der Verpflichtung, diejenigen Tatsachen aufzuklären, die nach dem materiellen Recht entscheidungserheblich sind.

Gerade hierin besteht der enge Zusammenhang zwischen § 86 und § 108 VwGO. Die freie richterliche Überzeugungsbildung beginnt nicht erst mit der rechtlichen Bewertung des Sachverhalts. Sie setzt vielmehr voraus, dass der Gegenstand dieser Bewertung zuvor sachgerecht rekonstruiert worden ist.

Die Qualität richterlicher Überzeugungsbildung hängt deshalb in erheblichem Maße von der Qualität der zugrunde liegenden Tatsachenermittlung ab. Ist der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt unvollständig rekonstruiert, bleibt notwendigerweise auch die darauf aufbauende richterliche Überzeugung unvollständig.

Dies gilt unabhängig davon, wie sorgfältig das Gericht die vorhandenen Erkenntnisse würdigt. Eine lückenhafte Tatsachengrundlage kann durch eine besonders sorgfältige Beweiswürdigung nicht ersetzt werden. Gerade deshalb bilden Amtsermittlungsgrundsatz und freie richterliche Überzeugungsbildung keine voneinander unabhängigen Institute. Sie beschreiben vielmehr zwei aufeinander folgende Stufen desselben Erkenntnisprozesses. Zunächst ist der entscheidungserhebliche Sachverhalt zu ermitteln; anschließend ist dieser Sachverhalt rechtlich zu würdigen.

III. Die Besonderheiten institutioneller Lebenssachverhalte

Der vorliegende Rechtsstreit weist insoweit eine Besonderheit auf, als sich der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt nicht aus einzelnen, voneinander unabhängigen Tatsachen zusammensetzt. Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle ist vielmehr ein institutioneller Gesamtzusammenhang, der sich über einen längeren Zeitraum erstreckt und aus einer Vielzahl einzelner Programmentscheidungen besteht.

Dies verändert den gesetzlichen Prüfungsmaßstab nicht. Es verändert auch nicht den Amtsermittlungsgrundsatz. Die Besonderheit besteht vielmehr darin, dass sich der entscheidungserhebliche Sachverhalt seiner Natur nach nicht unmittelbar wahrnehmen lässt.

Während ein einzelner Verwaltungsakt oder ein punktuelles Verwaltungshandeln regelmäßig durch unmittelbare Tatsachenfeststellungen rekonstruiert werden kann, setzt die Beurteilung eines langfristigen Gesamtprogramms eine wissenschaftlich nachvollziehbare Rekonstruktion dieses Gesamtzusammenhangs voraus.

Diese Feststellung begründet keine neue prozessrechtliche Pflicht. Sie beschreibt lediglich die tatsächlichen Bedingungen, unter denen sich der gesetzliche Prüfungsmaßstab im vorliegenden Verfahren verwirklicht.

Die Frage lautet daher nicht, ob das Verwaltungsprozessrecht neue Erkenntnismethoden verlangt. Die Frage lautet vielmehr, welche Erkenntnismittel geeignet erscheinen, denjenigen Lebenssachverhalt aufzuklären, den das materielle Recht der gerichtlichen Prüfung zugrunde legt.

IV. Zwischenergebnis

Der gesetzliche Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmt den entscheidungserheblichen Lebenssachverhalt. Dieser besteht nicht in einzelnen Programminhalten, sondern im Gesamtprogramm als langfristigem institutionellen Gesamtzusammenhang.

Hieraus folgt, dass sich auch die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung auf diesen Gesamtzusammenhang richten muss. Der Amtsermittlungsgrundsatz verpflichtet das Gericht, den entscheidungserheblichen Sachverhalt aufzuklären; die freie richterliche Überzeugungsbildung setzt dessen möglichst vollständige Rekonstruktion voraus.

Die Besonderheit des vorliegenden Verfahrens besteht daher nicht in einer Änderung des Prozessrechts. Sie besteht darin, dass sich der gesetzliche Prüfungsmaßstab auf einen Lebenssachverhalt richtet, dessen Rekonstruktion besondere wissenschaftliche Anforderungen stellt.

D. Die Rekonstruktion des entscheidungserheblichen Lebenssachverhalts

I. Die Wahl geeigneter Erkenntnismittel

Steht fest, welcher Lebenssachverhalt nach dem materiellen Recht entscheidungserheblich ist, stellt sich im nächsten Schritt die Frage nach den geeigneten Mitteln seiner gerichtlichen Aufklärung.

Das Verwaltungsprozessrecht enthält insoweit bewusst keine Festlegung auf bestimmte Erkenntnismethoden. Weder § 86 VwGO noch die übrigen Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung schreiben vor, auf welche Weise der entscheidungserhebliche Sachverhalt zu ermitteln ist. Die Wahl der geeigneten Erkenntnismittel obliegt vielmehr dem Gericht. Sie richtet sich nach den Besonderheiten des jeweiligen Streitgegenstandes und hat sich daran zu orientieren, welche Methode geeignet erscheint, eine möglichst zuverlässige Tatsachengrundlage zu schaffen.

Bereits hieraus ergibt sich, dass die Auswahl der Erkenntnismittel nicht losgelöst vom Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle erfolgen kann. Je nach Struktur des entscheidungserheblichen Lebenssachverhalts werden unterschiedliche Methoden sachgerecht sein. Während sich punktuelle Einzelereignisse regelmäßig durch Urkunden, Zeugenaussagen oder Augenschein aufklären lassen, können langfristige institutionelle Gesamtzusammenhänge andere Formen wissenschaftlicher Rekonstruktion erfordern.

Diese Feststellung begründet keine Sonderregel für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Sie beschreibt einen allgemeinen prozessrechtlichen Grundsatz. Die Wahl des Erkenntnismittels folgt der Struktur des aufzuklärenden Sachverhalts.

II. Die Besonderheit des Gesamtprogramms

Der gesetzliche Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weist insoweit eine besondere Eigenart auf. Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle ist nicht ein einzelner journalistischer Beitrag, sondern das Gesamtprogramm. Dieses besteht aus einer Vielzahl einzelner Sendungen, Beiträge, Formate und redaktioneller Entscheidungen, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und erst in ihrem Zusammenwirken den gesetzlich relevanten Gesamtzusammenhang bilden.

Ein solcher Lebenssachverhalt lässt sich naturgemäß nicht vollständig durch die Betrachtung einzelner Programmausschnitte erschließen. Einzelne Sendungen können Hinweise auf bestimmte Strukturen geben. Sie erlauben jedoch für sich genommen regelmäßig keine belastbare Aussage darüber, ob der gesetzliche Funktionsauftrag im Gesamtprogramm erfüllt wird.

Dies folgt nicht aus einer besonderen Eigenart journalistischer Tätigkeit, sondern aus der Struktur des gesetzlichen Prüfungsmaßstabs selbst. Wer das Gesamtprogramm beurteilen muss, benötigt eine Tatsachengrundlage, die Aussagen über das Gesamtprogramm

ermöglicht. Einzelbeobachtungen können hierfür Ausgangspunkt sein; sie ersetzen den Gesamtzusammenhang jedoch nicht.

Die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung muss sich daher an der Struktur des Prüfungsgegenstandes orientieren. Je umfassender der gesetzliche Prüfungsmaßstab ist, desto umfassender muss grundsätzlich auch die tatsächliche Rekonstruktion sein, auf welcher die richterliche Überzeugungsbildung beruht.

III. Wissenschaftliche Rekonstruktion als Erkenntnismittel

Aus der Besonderheit des vorliegenden Streitgegenstandes folgt jedoch nicht, dass das Verwaltungsprozessrecht eine bestimmte wissenschaftliche Methode vorschreibt. Die Verwaltungsgerichtsordnung kennt weder eine gesetzlich normierte „Vollanalyse“ noch schreibt sie bestimmte empirische Verfahren vor.

Das Prozessrecht bleibt insoweit methodenoffen.

Entscheidend ist allein, dass das gewählte Erkenntnismittel geeignet erscheint, den entscheidungserheblichen Lebenssachverhalt in einer Weise zu erschließen, die eine sachgerechte richterliche Würdigung ermöglicht.

Bei komplexen institutionellen Gesamtzusammenhängen können deshalb wissenschaftliche Rekonstruktionsmethoden eine besondere Bedeutung gewinnen. Sie dienen nicht dazu, die richterliche Entscheidung vorwegzunehmen oder den gesetzlichen Prüfungsmaßstab zu verändern. Ihre Aufgabe besteht ausschließlich darin, den tatsächlichen Lebenssachverhalt nachvollziehbar zu rekonstruieren, auf den das Gericht seine rechtliche Bewertung stützt.

Die wissenschaftliche Rekonstruktion tritt damit funktional an die Stelle anderer Erkenntnismittel, soweit diese aufgrund der Eigenart des Streitgegenstandes keine vergleichbar tragfähige Tatsachengrundlage vermitteln können. Sie besitzt keine Vorrangstellung gegenüber klassischen Beweismitteln, sondern ergänzt diese dort, wo der Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle ihre Aussagekraft übersteigt.

IV. Die Grenzen wissenschaftlicher Rekonstruktionen

Die Heranziehung wissenschaftlicher Rekonstruktionsmethoden entbindet das Gericht weder von seiner Pflicht zur eigenständigen Sachverhaltsaufklärung noch von seiner Verantwortung für die rechtliche Würdigung des festgestellten Sachverhalts.

Wissenschaftliche Untersuchungen stellen keine richterlichen Entscheidungen dar. Sie ersetzen weder die freie richterliche Überzeugungsbildung noch die eigenständige Prüfung der Erheblichkeit einzelner Tatsachen. Ihre Bedeutung erschöpft sich darin, dem Gericht eine nachvollziehbare Tatsachengrundlage für die eigene Entscheidung zu vermitteln.

Hieraus folgt zugleich, dass wissenschaftliche Rekonstruktionen denselben Anforderungen unterliegen wie andere Erkenntnismittel. Ihre Aussagekraft hängt von der Qualität ihrer Datengrundlage, der Transparenz ihrer Methodik und der Nachvollziehbarkeit ihres Erkenntniswegs ab. Das Gericht hat diese Voraussetzungen eigenständig zu prüfen und die Ergebnisse der Untersuchung im Rahmen seiner freien Überzeugungsbildung zu würdigen.

Die wissenschaftliche Rekonstruktion verändert damit weder die Rolle des Gerichts noch die Struktur des Verwaltungsprozesses. Sie erweitert lediglich die tatsächlichen Möglichkeiten, komplexe institutionelle Lebenssachverhalte in einer Weise zu erfassen, die einer gerichtlichen Bewertung zugänglich wird.

V. Zwischenergebnis

Die Verwaltungsgerichtsordnung schreibt für die Aufklärung des entscheidungserheblichen Lebenssachverhalts keine bestimmte wissenschaftliche Methode vor. Sie verlangt jedoch, dass die gewählten Erkenntnismittel geeignet sind, den gesetzlichen Prüfungsmaßstab tatsächlich abzubilden.

Soweit sich dieser Prüfungsmaßstab – wie im vorliegenden Verfahren – auf einen langfristigen institutionellen Gesamtzusammenhang bezieht, können wissenschaftliche Rekonstruktionsmethoden ein geeignetes Mittel darstellen, um die hierfür erforderliche Tatsachengrundlage zu schaffen.

Ihre Bedeutung liegt nicht in der Einführung neuer Prozessregeln, sondern in der sachgerechten Anwendung der bestehenden Vorschriften auf einen Lebenssachverhalt, dessen Komplexität die Aussagekraft punktueller Einzelbeobachtungen regelmäßig übersteigt.

E. Die Informationsasymmetrie als prozessrechtlicher Ausgangspunkt

I. Die tatsächliche Verteilung der Erkenntnismöglichkeiten

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass sich der gesetzliche Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach der gesetzlichen Konzeption auf das Gesamtprogramm bezieht und dass sich hieraus zugleich der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt des vorliegenden Rechtsstreits ergibt. Damit ist jedoch lediglich bestimmt, welcher tatsächliche Zusammenhang gerichtlicher Aufklärung bedarf. Noch nicht beantwortet ist die Frage, in welcher Weise dieser Lebenssachverhalt tatsächlich rekonstruiert werden kann.

Diese Frage lässt sich nicht losgelöst von der tatsächlichen Verteilung der verfügbaren Informationen beantworten.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt aufgrund seiner organisatorischen Struktur über unmittelbaren Zugang zu denjenigen Informationen, aus denen sich das Gesamtprogramm zusammensetzt. Hierzu gehören insbesondere die vollständigen Programmdateien, die Sendearchive, interne Metadaten, redaktionelle Dokumentationen sowie weitere programmbezogene Informationen, die im laufenden Sendebetrieb entstehen und innerhalb der Rundfunkanstalten verwaltet werden.

Demgegenüber ist der Zugang außenstehender Dritter naturgemäß beschränkt. Sie können lediglich auf diejenigen Programminhalte zugreifen, die veröffentlicht worden sind oder sich auf andere Weise öffentlich erschließen lassen. Ihnen fehlt regelmäßig der unmittelbare Zugang zu den internen Datenbeständen der Rundfunkanstalten sowie die Möglichkeit, diese mit vergleichbarem Aufwand systematisch auszuwerten.

Diese unterschiedliche Informationslage stellt zunächst lediglich eine tatsächliche Gegebenheit dar. Sie enthält noch keine rechtliche Bewertung. Gleichwohl bildet sie den Ausgangspunkt für die weitere prozessrechtliche Betrachtung.

II. Informationsasymmetrie als Folge institutioneller Organisationsstrukturen

Die dargestellte Informationsverteilung beruht nicht auf einem prozessualen Verhalten der Beteiligten. Sie ist vielmehr Folge der institutionellen Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selbst.

Jede komplexe Institution erzeugt im Rahmen ihrer Tätigkeit umfangreiche interne Informationsbestände. Diese entstehen unabhängig von einem späteren Gerichtsverfahren und dienen zunächst ausschließlich der Erfüllung des jeweiligen gesetzlichen Auftrags. Dass diese Informationen überwiegend innerhalb der Institution verbleiben, entspricht der normalen Funktionsweise moderner Organisationen.

Gerade deshalb ist die im vorliegenden Verfahren bestehende Informationsasymmetrie keine Besonderheit des Rundfunkrechts. Vergleichbare Strukturen finden sich ebenso bei großen Behörden, Sozialversicherungsträgern, Hochschulen oder anderen Institutionen, deren gesetzliche Aufgaben sich über längere Zeiträume und innerhalb komplexer Organisationsprozesse verwirklichen.

Für das Prozessrecht folgt hieraus zunächst lediglich die Feststellung, dass die tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten der Beteiligten unterschiedlich verteilt sind. Während die Rundfunkanstalt über unmittelbaren Zugang zu den für ihre Programmgestaltung relevanten Daten verfügt, ist die Klägerseite auf diejenigen Informationen beschränkt, die ihr außerhalb der institutionellen Sphäre zugänglich sind.

Diese unterschiedliche Erkenntnislage bildet den tatsächlichen Hintergrund der weiteren rechtlichen Würdigung.

III. Die Bedeutung der Informationsasymmetrie für die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung

Der Amtsermittlungsgrundsatz verlangt vom Gericht die Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts. Dabei kann das Gericht grundsätzlich auf alle zulässigen Erkenntnisquellen zurückgreifen und die Beteiligten zur Mitwirkung an der Sachverhaltsaufklärung heranziehen.

Je größer jedoch die tatsächliche Informationsasymmetrie zwischen den Beteiligten ist, desto stärker gewinnt die Frage an Bedeutung, welche Mitwirkungspflichten diejenigen Beteiligten treffen, die über einen erheblichen Erkenntnisvorsprung verfügen.

Diese Fragestellung betrifft nicht die materielle Beweislast. Sie betrifft auch nicht die richterliche Verpflichtung zur eigenständigen Sachverhaltsaufklärung. Vielmehr geht es um die prozessuale Arbeitsteilung zwischen Gericht und Beteiligten.

Das Gericht kann seiner Pflicht zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung nur dann sachgerecht nachkommen, wenn diejenigen Beteiligten, die über einen besonderen Zugang zum entscheidungserheblichen Lebenssachverhalt verfügen, im Rahmen des Zumutbaren an dessen Aufklärung mitwirken.

Gerade diese Überlegung bildet den dogmatischen Ausgangspunkt der sekundären Darlegungslast.

F. Die sekundäre Darlegungslast

I. Dogmatische Einordnung

Die sekundäre Darlegungslast gehört seit langem zu den anerkannten Instrumenten richterlicher Sachverhaltsaufklärung. Sie verändert weder die materielle Beweislast noch begründet sie eigenständige materiell-rechtliche Ansprüche. Ihr Zweck besteht vielmehr darin, denjenigen Beteiligten zu ergänzendem Vortrag anzuhalten, der über einen erheblichen Informationsvorsprung verfügt und dessen nähere Angaben dem Gericht die Sachverhaltsaufklärung ermöglichen oder wesentlich erleichtern können.

Ihre dogmatische Rechtfertigung liegt nicht in einer allgemeinen Offenbarungspflicht. Sie folgt vielmehr aus dem Grundsatz eines fairen Verfahrens und aus der prozessualen Pflicht der Beteiligten, an der Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts mitzuwirken, soweit ihnen dies möglich und zumutbar ist.

Voraussetzung einer sekundären Darlegungslast ist daher nicht jede beliebige Informationsdifferenz. Erforderlich ist vielmehr, dass sich entscheidungserhebliche Tatsachen überwiegend innerhalb der Sphäre einer Partei befinden und der anderen Partei ein gleichwertiger Zugang hierzu objektiv nicht eröffnet ist.

II. Anwendung auf den vorliegenden Rechtsstreit

Im vorliegenden Verfahren ist zunächst festzustellen, dass sich wesentliche Informationen über die Struktur und Zusammensetzung des Gesamtprogramms innerhalb der organisatorischen Sphäre der Rundfunkanstalt befinden. Dies betrifft nicht nur die vollständigen Programmdateien selbst, sondern auch die organisatorischen und dokumentarischen Grundlagen, anhand derer sich deren systematische Auswertung nachvollziehen lässt.

Die Klägerseite verfügt demgegenüber lediglich über diejenigen Informationen, die außerhalb der Rundfunkanstalt zugänglich sind. Eine eigenständige Rekonstruktion des Gesamtprogramms ist zwar grundsätzlich möglich, setzt jedoch einen erheblichen wissenschaftlichen und organisatorischen Aufwand voraus und bleibt hinsichtlich der innerhalb der Rundfunkanstalt vorhandenen Informationen notwendig begrenzt.

Hieraus folgt nicht automatisch eine Verpflichtung der Beklagten, sämtliche internen Daten offenzulegen. Ebenso wenig ergibt sich hieraus eine Umkehr der Darlegungs- oder Beweislast.

Zu prüfen ist jedoch, ob und in welchem Umfang die Beklagte im Rahmen ihrer prozessualen Mitwirkungspflichten gehalten ist, diejenigen Informationen bereitzustellen oder zu erläutern, die sich ausschließlich innerhalb ihrer Sphäre befinden und für die gerichtliche Aufklärung des entscheidungserheblichen Lebenssachverhalts von Bedeutung sein können.

Gerade diese Frage ist nach Auffassung des Unterzeichners anhand der Grundsätze der sekundären Darlegungslast zu beantworten.

III. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur sekundären Darlegungslast

Die dargestellten Grundsätze finden in der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs eine deutliche Bestätigung. Von besonderer Bedeutung ist hierbei das Urteil des Bundesgerichtshofs vom **9. März 2026 – VI ZR 335/24**.

Der Entscheidung lag ein Sachverhalt zugrunde, in dem der Kläger auf Informationen angewiesen war, die sich nahezu ausschließlich innerhalb der organisatorischen Sphäre der beklagten Institution befanden. Der Bundesgerichtshof stellt ausdrücklich heraus, dass das Prozessrecht unter solchen Voraussetzungen nicht verlangen kann, dass eine Partei Tatsachen darlegt oder beweist, auf die sie objektiv keinen oder nur einen völlig unzureichenden Zugang besitzt, während die Gegenseite ohne nennenswerten Aufwand über die erforderlichen Informationen verfügt.

Der Bundesgerichtshof begründet hieraus keine Umkehr der Beweislast. Ebenso wenig entwickelt er eine allgemeine Pflicht zur Offenlegung sämtlicher interner Informationen. Er knüpft vielmehr an einen allgemeinen prozessrechtlichen Gedanken an: Besteht zwischen den Beteiligten eine strukturelle Informationsasymmetrie und verfügt eine Partei über einen

erheblichen Erkenntnisvorsprung hinsichtlich entscheidungserheblicher Tatsachen, so können ihr weitergehende Darlegungs- und Mitwirkungspflichten obliegen.

Der tragende Gedanke dieser Entscheidung liegt somit nicht in den Besonderheiten des dort entschiedenen Einzelfalls. Er betrifft vielmehr die allgemeine prozessrechtliche Behandlung struktureller Informationsgefälle. Gerade hierin liegt ihre Bedeutung für das vorliegende Verfahren.

IV. Übertragbarkeit auf den vorliegenden Rechtsstreit

Der vorliegende Rechtsstreit weist dieselbe prozessuale Grundstruktur auf. Die Klägerseite macht keinen Anspruch geltend, dessen tatsächliche Voraussetzungen sich vollständig innerhalb ihrer eigenen Wahrnehmungssphäre befinden. Gegenstand des Verfahrens ist vielmehr die Erfüllung eines gesetzlichen Funktionsauftrags durch eine komplex organisierte öffentlich-rechtliche Institution.

Der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt besteht nach den vorstehenden Ausführungen im Gesamtprogramm der Rundfunkanstalt. Die hierfür relevanten Programmdaten entstehen fortlaufend innerhalb der organisatorischen Sphäre der Beklagten. Sie werden dort gespeichert, verwaltet und dokumentiert. Die Beklagte verfügt deshalb naturgemäß über einen erheblichen institutionellen Erkenntnisvorsprung.

Demgegenüber kann die Klägerseite lediglich auf öffentlich zugängliche Programminhalte zurückgreifen. Eine vollständige Rekonstruktion des Gesamtprogramms ist zwar grundsätzlich möglich, setzt jedoch einen außerordentlich hohen wissenschaftlichen, technischen und finanziellen Aufwand voraus. Hinsichtlich der innerhalb der Rundfunkanstalt vorhandenen Informationen bleibt eine solche Rekonstruktion notwendigerweise begrenzt.

Gerade diese Konstellation entspricht dem prozessrechtlichen Leitbild, das der Bundesgerichtshof seiner Entscheidung zugrunde legt. Auch hier stehen sich Beteiligte mit erheblich unterschiedlichen Erkenntnismöglichkeiten gegenüber. Auch hier betrifft diese Informationsasymmetrie nicht Randfragen des Verfahrens, sondern den entscheidungserheblichen Lebenssachverhalt selbst.

Die Klägerseite stützt sich deshalb nicht auf eine rundfunkspezifische Sonderregel. Sie beruft sich vielmehr auf einen allgemeinen prozessrechtlichen Grundsatz, dessen Anwendungsbereich durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs erneut bestätigt worden ist.

V. Die Grenzen der sekundären Darlegungslast

Aus diesen Erwägungen folgt jedoch nicht, dass die Beklagte verpflichtet wäre, sämtliche innerhalb ihrer Institution vorhandenen Informationen offenzulegen oder der Klägerseite uneingeschränkten Zugang zu ihren Datenbeständen zu gewähren.

Eine solche Rechtsfolge lässt sich weder dem Urteil des Bundesgerichtshofs noch den allgemeinen Grundsätzen der sekundären Darlegungslast entnehmen.

Die sekundäre Darlegungslast verpflichtet die informationsüberlegene Partei lediglich dazu, diejenigen Angaben zu machen, die ihr ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich sind und die zur Aufklärung entscheidungserheblicher Tatsachen beitragen können. Umfang und

Intensität dieser Mitwirkung richten sich stets nach dem konkreten Streitgegenstand sowie nach den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Zumutbarkeit.

Ebenso wenig ersetzt die sekundäre Darlegungslast die richterliche Sachverhaltsaufklärung. Sie ergänzt diese lediglich dort, wo die tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten der Beteiligten in erheblichem Maße auseinanderfallen.

Der Amtsermittlungsgrundsatz bleibt daher uneingeschränkt bestehen. Die sekundäre Darlegungslast konkretisiert lediglich die Mitwirkungspflichten derjenigen Partei, die über den maßgeblichen Erkenntnisvorsprung verfügt.

VI. Zwischenergebnis

Der Bundesgerichtshof hat mit Urteil vom 9. März 2026 die allgemeinen Grundsätze der sekundären Darlegungslast unter den Bedingungen struktureller Informationsasymmetrien erneut bestätigt und fortentwickelt.

Diese Grundsätze sind nicht auf den dort entschiedenen Einzelfall beschränkt. Sie beruhen auf allgemeinen Erwägungen prozessualer Fairness und sachgerechter Sachverhaltsaufklärung.

Der vorliegende Rechtsstreit weist eine vergleichbare prozessuale Ausgangslage auf. Auch hier betrifft die Informationsasymmetrie den entscheidungserheblichen Lebenssachverhalt selbst. Die Anwendung der Grundsätze der sekundären Darlegungslast stellt daher keine Erweiterung der bisherigen Rechtsprechung dar, sondern deren konsequente Fortführung auf einen institutionellen Lebenssachverhalt, dessen tatsächliche Rekonstruktion ohne Mitwirkung der informationsüberlegenen Partei erheblich erschwert ist.

G. Anwendung auf den vorliegenden Rechtsstreit

I. Der Umfang der gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung

Die vorstehenden Ausführungen führen zu der Frage, welche konkreten Anforderungen sich hieraus für das vorliegende Verfahren ergeben.

Ausgangspunkt bleibt der gesetzliche Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Nach der gesetzlichen Konzeption sowie der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts richtet sich dieser Auftrag auf das Gesamtprogramm. Fragen der Vielfalt, der Ausgewogenheit und der Erfüllung des Programmauftrags können deshalb nicht losgelöst von diesem Gesamtzusammenhang beurteilt werden.

Der entscheidungserhebliche Lebenssachverhalt besteht folglich nicht in einzelnen Sendungen oder einzelnen journalistischen Entscheidungen. Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle ist vielmehr das Gesamtprogramm als Ausdruck eines fortlaufenden institutionellen Kommunikationsprozesses.

Damit bestimmt zugleich das materielle Recht den Umfang der gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung. Das Gericht hat nicht lediglich einzelne Programmausschnitte zu

würdigen, sondern denjenigen tatsächlichen Gesamtzusammenhang aufzuklären, auf den der gesetzliche Prüfungsmaßstab Bezug nimmt.

Dies bedeutet nicht, dass jede einzelne Sendung oder jede programmbezogene Entscheidung Gegenstand gerichtlicher Beweisaufnahme werden müsste. Erforderlich ist vielmehr eine Tatsachengrundlage, die eine belastbare Aussage über den Gesamtzusammenhang ermöglicht. Welche Erkenntnismittel hierfür geeignet erscheinen, hat das Gericht nach pflichtgemäßem Ermessen zu beurteilen.

II. Die Bedeutung wissenschaftlicher Rekonstruktionen

Vor diesem Hintergrund kommt wissenschaftlichen Rekonstruktionsmethoden eine besondere prozessuale Bedeutung zu.

Ihre Aufgabe besteht nicht darin, die richterliche Entscheidung vorwegzunehmen oder den gesetzlichen Prüfungsmaßstab zu verändern. Sie ersetzen weder die richterliche Überzeugungsbildung noch die eigenständige rechtliche Würdigung des Sachverhalts.

Sie dienen ausschließlich dazu, dem Gericht eine nachvollziehbare Tatsachengrundlage für die Beurteilung eines Lebenssachverhalts bereitzustellen, der sich seiner Struktur nach nicht unmittelbar beobachten lässt.

Ob hierfür im konkreten Verfahren eine vollständige Programmuntersuchung, eine repräsentative wissenschaftliche Analyse oder ein anderes methodisch geeignetes Vorgehen sachgerecht erscheint, ist keine Rechtsfrage, sondern eine Frage der tatsächlichen Sachverhaltsaufklärung. Maßgeblich bleibt allein, ob das gewählte Erkenntnismittel geeignet ist, dem Gericht eine hinreichend tragfähige Grundlage für seine Überzeugungsbildung zu vermitteln.

Gerade hierin liegt die Bedeutung der von der Klägerseite vorgelegten wissenschaftlichen Untersuchungen. Sie beanspruchen nicht, das Gericht an eine bestimmte Tatsachenbewertung zu binden. Sie sollen vielmehr einen methodisch nachvollziehbaren Weg aufzeigen, wie sich ein gesetzlich auf das Gesamtprogramm bezogener Lebenssachverhalt überhaupt rekonstruieren lässt.

III. Die Mitwirkung der Beklagten

Soweit sich wesentliche Informationen über den entscheidungserheblichen Lebenssachverhalt innerhalb der organisatorischen Sphäre der Beklagten befinden, sind diese Umstände im Rahmen der prozessualen Mitwirkungspflichten zu berücksichtigen.

Dies bedeutet weder eine Umkehr der Beweislast noch eine allgemeine Verpflichtung zur Offenlegung sämtlicher interner Datenbestände. Zu prüfen ist vielmehr, welche Angaben oder Unterlagen erforderlich und zumutbar sind, um dem Gericht eine sachgerechte Aufklärung des entscheidungserheblichen Lebenssachverhalts zu ermöglichen.

Die Entscheidung hierüber obliegt dem Gericht. Sie hat sich an den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsprozessrechts sowie an den von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäben für den Umgang mit strukturellen Informationsasymmetrien zu orientieren.

IV. Einordnung der Erwiderung der Beklagten

Die Erwiderung der Beklagten stellt die allgemeinen Grundsätze des Amtsermittlungsgrundsatzes, der freien richterlichen Überzeugungsbildung und der Darlegungs- und Beweislast zutreffend dar. Sie setzt jedoch voraus, dass diese Grundsätze ohne Weiteres auf den vorliegenden Streitgegenstand angewendet werden können.

Nach Auffassung des Unterzeichners greift diese Betrachtung zu kurz.

Der vorliegende Rechtsstreit unterscheidet sich von klassischen verwaltungsgerichtlichen Verfahren dadurch, dass der gesetzliche Prüfungsmaßstab nicht auf einen einzelnen Verwaltungsakt oder einen punktuellen Lebenssachverhalt gerichtet ist, sondern auf die Erfüllung eines institutionellen Dauerauftrags. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen an die Bestimmung des entscheidungserheblichen Lebenssachverhalts und an dessen tatsächliche Rekonstruktion.

Die Beklagte setzt diese Besonderheit mit den allgemeinen Regeln der Sachverhaltsaufklärung gleich. Sie untersucht jedoch nicht, welche tatsächlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit das Gericht den gesetzlich vorgegebenen Prüfungsmaßstab überhaupt vollständig erfassen kann.

Gerade dieser vorgelagerte dogmatische Schritt bildet den Gegenstand der beigefügten wissenschaftlichen Grundlagenuntersuchung.

H. Ergebnis

Die Untersuchung führt zu folgendem Ergebnis: Der gesetzliche Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmt den entscheidungserheblichen Lebenssachverhalt des vorliegenden Rechtsstreits. Dieser besteht nicht in einzelnen Programminhalten, sondern im Gesamtprogramm als langfristigem institutionellen Gesamtzusammenhang.

Hieraus folgt, dass sich auch die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung auf diesen Gesamtzusammenhang richten muss. Der Amtsermittlungsgrundsatz verpflichtet das Gericht, den nach dem materiellen Recht entscheidungserheblichen Sachverhalt aufzuklären. Die freie richterliche Überzeugungsbildung setzt eine Tatsachengrundlage voraus, die eine zuverlässige Beurteilung dieses Sachverhalts ermöglicht.

Bei institutionellen Lebenssachverhalten können wissenschaftliche Rekonstruktionsmethoden ein geeignetes Erkenntnismittel darstellen, um den für die gerichtliche Entscheidung maßgeblichen Gesamtzusammenhang nachvollziehbar zu erfassen. Ihre Heranziehung verändert weder die Struktur des Verwaltungsprozesses noch die richterliche Entscheidungsverantwortung. Sie dient ausschließlich der sachgerechten Anwendung der bestehenden prozessrechtlichen Grundsätze auf einen Streitgegenstand, dessen tatsächliche Komplexität besondere Anforderungen an die Sachverhaltsaufklärung stellt.

Soweit sich entscheidungserhebliche Informationen überwiegend innerhalb der organisatorischen Sphäre der Beklagten befinden, sind die hierzu entwickelten Grundsätze über strukturelle Informationsasymmetrien und die sekundäre Darlegungslast in die prozessuale Würdigung einzubeziehen. Über den Umfang der hieraus folgenden Mitwirkungspflichten hat das Gericht unter Berücksichtigung des konkreten

Streitgegenstandes sowie der Grundsätze der Erforderlichkeit und Zumutbarkeit zu entscheiden.

Die Klägerseite ist daher der Auffassung, dass die im vorliegenden Verfahren vorgelegten wissenschaftlichen Untersuchungen geeignet sind, einen wesentlichen Beitrag zur Rekonstruktion des entscheidungserheblichen Lebenssachverhalts zu leisten und dem Gericht eine belastbare Grundlage für die Ausübung seiner Amtsermittlung sowie für die Bildung seiner richterlichen Überzeugung zu vermitteln.