



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Institut für
Informations-,
Telekommunikations-
und Medienrecht

ITM | Leonardo-Campus 9 | 48149 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/320

A12

Prof. Dr.
Bernd Holznagel, LL.M.
Direktor

Leonardo-Campus 9
48149 Münster

Tel. +49 251 83-38641
Fax +49 251 83-9038644
holznagel@uni-muenster.de
<http://itm.uni-muenster.de>

Stellungnahme

zur Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD

Gesetz zur Vermeidung von Gendersprache in den Angeboten des Westdeutschen Rundfunks (Gendersprache-Vermeidungsgesetz WDR)

Drucksache 18/1368

1. Zusammenfassung der rechtlichen Bewertung des Gesetzesentwurfs

Die vorgeschlagene Regelung ist verfassungswidrig.

Es handelt sich bei der vorgeschlagenen Regelung um ein Ausgestaltungsgesetz, das am objektiv-rechtlichen Gehalt der Rundfunkfreiheit zu messen ist.

Die Regelung ist mit dem Grundsatz der Staatsferne und dem Vielfaltsziel der Rundfunkfreiheit unvereinbar.

Die gesetzliche Vorgabe von Inhalten und Gestaltungsmitteln gegenüber den Rundfunkanstalten ist unzulässig.

Bei abweichender oder subsidiärer Behandlung als Eingriffsgesetz unterfällt die Regelung keinem der Schrankenvorbehalte des Art. 5 Abs. 2 GG und stellt auch keine Konkretisierung einer verfassungsimmanenten Schranke dar.

Die Regelung ist nicht meinungsneutral und stellt daher kein allgemeines Gesetz i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG dar.

Kollidierendes Verfassungsrecht, dessen Schutz die Regelung dient, ist nicht ersichtlich.

2. Hintergrund und Fragestellung

Gegenstand der Untersuchung ist ein Gesetzesentwurf, der den Programmauftrag des WDR in § 4 WDR-G um einen Absatz 4a ergänzt. Dort werden für alle Angebote des WDR die Verwendung des generischen Maskulinums als Regelfall vorgeschrieben (Satz 1) und ein Vermeidungsgebot von „Gendersprache“ etabliert (Satz 2). Vermieden werden sollen sowohl die Nennung mehrerer Ansprachen („Lehrerinnen und Lehrer“), als auch schriftliche oder mündliche Ausdrucksweisen wie das Binnen-I („LehrerInnen“) und Substantivierungen („Lehrende“).¹ Satz 3 der Vorschrift sieht Ausnahmen für thematische Befassung mit „Gendersprache“ oder Rückgriff auf diese Sprachform aus künstlerischen oder journalistischen Gründen vor.

Zur Begründung führt der Gesetzesentwurf aus, in der Bevölkerung würden diese Sprachformen mehrheitlich abgelehnt.² Sie seien aufgrund ihrer sprachlichen Komplexität „sozialschädlich“ und könnten die Verständlichkeit der Inhalte negativ beeinflussen.³ Die größte Gefahr geht jedoch, dem Entwurf zufolge, von der Polarisierung des Publikums aus: Eine (weniger informierte) Untergruppe werde „unterbewusst ideologisch umerzogen“, während eine zweite Untergruppe die Angebote des WDR als politisch feindselig wahrnehme.⁴

Zusammenfassend ergibt sich im Zusammenhang mit dem Entwurf die Frage, ob die gesetzliche Festlegung des generischen Maskulinums für eine Rundfunkanstalt vereinbar mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist.

¹ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 8.

² Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 7.

³ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 7.

⁴ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 2.

3. Rechtlicher Rahmen

Maßgeblich für die rundfunkrechtliche Bewertung des Entwurfs sind sowohl die objektiv- als auch subjektiv-rechtlichen Vorgaben der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.

a) Verfassungsrechtliche Bindungen

Die Rundfunkfreiheit unterliegt in ihrer Besonderheit als dienende Freiheit nicht ausschließlich den Schrankenvorbehalten des Art. 5 Abs. 2 GG, sondern erfordert von vornherein die Ausgestaltung i.S. einer „positiven Ordnung“⁵ durch den Gesetzgeber. Daraus folgt ein Ausgestaltungsvorbehalt, dessen Ausfüllung durch *funktionsermöglichende* Gesetze nicht an den abwehrrechtlichen Maßstäben („Eingriffs- bzw. Schrankengesetze“), sondern ausschließlich an den objektiv-rechtlichen Gewährleistungen des Art. 5 GG zu messen ist („Ausgestaltungsgesetze“).⁶ Zur Beurteilung einer rundfunkrechtlichen Regelung ist daher zuvörderst ihre Rechtsnatur entscheidend.

aa) Abgrenzung zwischen Ausgestaltungs- und Eingriffsgesetzen

Die Unterscheidung⁷ zwischen Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen richtet sich nach dem (Schutz-)Ziel der Regelung. Ausgestaltungsgesetze sind auf die Erhaltung und Gewährleistung der Rundfunkfreiheit gerichtet, während Schrankengesetze den Schutz anderer Rechtsgüter bezwecken.⁸ Vorgaben, die sich auf zulässige bzw. unzulässige Inhalte einzelner Sendungen beziehen, stellen i.d.R. Schrankengesetze dar.⁹ Allgemeine Programmgrundsätze, die auf Erhaltung und Förderung von Meinungsvielfalt gerichtet sind, sind hingegen als Ausgestaltungsgesetze einzuordnen.¹⁰ Beispiele für vom BVerfG als Ausgestaltungsgesetze bewertete Regelungen sind Organisations- und Verfahrensvorschriften, etwa Vorgaben für die Zulassung privater

⁵ BVerfGE 57, 295 (320).

⁶ BVerfGE 57, 295 (321); 90, 60 (88 f.); vgl. m.w.N. *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, 95.

⁷ Dies ist im Einzelnen sehr umstritten, vgl. m.w.N. *Ruck*, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AÖR 1992, 543 (554 ff.).

⁸ *Ruck*, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AÖR 1992, 543 (545, 552).

⁹ *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, 120.

¹⁰ *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, 120.

Rundfunkveranstalter,¹¹ sowie programmbezogene Vielfaltsanforderungen und journalistische Sorgfaltspflichten.¹²

bb) Maßstab für Ausgestaltungsgesetze

Im Bereich der Ausgestaltungsgesetze ist ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers anerkannt.¹³ Anders als bei der Beurteilung von Eingriffsgesetzen am Maßstab des Schrankenvorbehalts in Art. 5 Abs. 2 GG für „allgemeine Gesetze“, wird bei Ausgestaltungsgesetzen nicht ihre Meinungsneutralität vorausgesetzt.¹⁴ Gleichzeitig unterliegen sie jedoch *positiv* den gesamten Zielverpflichtungen der Rundfunkfreiheit, was die Bindung des Gesetzgebers sowie die Dichte der verfassungsrechtlichen Prüfung erhöht.¹⁵ Ausgestaltungsgesetze müssen insbesondere „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Medienordnung“¹⁶ dienen. In *negativer* Hinsicht wirkt u.a. der objektiv-rechtliche Grundsatz der Staatsferne begrenzend.¹⁷ Eine inhaltliche Instrumentalisierung¹⁸ des Rundfunks durch den Gesetzgeber wird auf Ebene der Ausgestaltung hierdurch ebenso ausgeschlossen wie bei Eingriffsgesetzen. Zudem wirken die grundrechtlichen Positionen der Rundfunkanstalten in den Ausgestaltungsauftrag des Gesetzgebers hinein, der letztlich (auch) auf deren Sicherung zugeschnitten ist.¹⁹ Insgesamt wird eine „angemessene Förderung der objektiv-rechtlichen Ziele der Rundfunkfreiheit, namentlich der Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Staatsfreiheit des Rundfunks“ gefordert.²⁰ Ausdruck des Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ist bei der Beurteilung lediglich der Verzicht auf die Erwägung alternativer Mittel (Erforderlichkeit).²¹ Im Übrigen ist

¹¹ BVerfGE 57, 295 (326).

¹² BVerfGE 73, 118 (166); Vgl. m.w.N. Cornils, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, 60 f.

¹³ BVerfGE 57, 295 (321); 121, 30 (63 f.).

¹⁴ Cornils, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 120 Rn. 41.

¹⁵ Cornils, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, 58.

¹⁶ Schemmer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 53. Edt. 2022, Art. 5 Rn. 77.1.

¹⁷ Cornils, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, 61.

¹⁸ BVerfGE 121, 30 (61).

¹⁹ BVerfGE 121, 30 (60).

²⁰ BVerfGE 121, 30 (64).

²¹ BVerfGE 121, 30 (64); Cornils, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 120 Rn. 41.

jedoch ein „großes Maß an Zurückhaltung“ des Gesetzgebers bzgl. materieller Regelungen gefordert.²² Vor diesem Hintergrund sind bereits einige der traditionell in den Rundfunkgesetzen enthalten Programmgrundsätze²³ hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Staatsferne umstritten.²⁴

cc) Maßstab für Eingriffsgesetze

Eingriffsgesetze sind an den Schrankenvorbehalten des Art. 5 Abs. 2 GG zu messen und danach in Form allgemeiner Gesetze oder zum Schutz der Jugend oder der persönlichen Ehre zulässig. Zudem werden sie durch die subjektiv-rechtliche Ausprägung der Rundfunkfreiheit begrenzt, primär in Form der Programmautonomie der Rundfunkanstalten. Die Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten besteht in der Entscheidungsfreiheit über die Inhalte und Form der Angebote zur Erfüllung ihres Auftrags.²⁵ Der durch den Gesetzgeber festzulegende Auftrag muss daher auf einer hohen Abstraktionsebene verbleiben, die Konkretisierung ist Aufgabe und Recht der Anstalten.²⁶ Verfassungsrechtlich unzulässig sind Vorgaben zu Inhalten und Gestaltungsmitteln – zum einen als Verletzung der Programmautonomie, zum anderen als Programmgestaltung durch den Gesetzgeber unter Verletzung des objektiv-rechtlichen Grundsatzes der Staatsferne,²⁷ der auch im Bereich der Eingriffsgesetze zu beachten ist.

b) Vergleichbare Konstellationen

Rechtsprechung und Rechtswissenschaft haben sich bisher, soweit erkennbar, nicht mit der exakten Fragestellung des vorliegenden Gesetzesentwurfs befasst. Es sind jedoch Parallelen zu einer aktuellen Entscheidung des bayerischen Verfassungsgerichtshofes erkennbar.

²² Cornils, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, 61.

²³ U.a. Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Achtung der sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung.

²⁴ Cornils, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, RStV § 41 Rn. 61.

²⁵ BVerfGE 87, 181 (201); 90, 60 (91); 119, 181 (219); Gersdorf, Informationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, K&R 2018, 759 (764).

²⁶ Gersdorf, Informationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, K&R 2018, 759 (764).

²⁷ Cornils, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, RStV § 41 Rn. 61.

aa) Bayerisches Integrationsgesetz

Das im Januar 2017 in Kraft getretene Bayerische Integrationsgesetz²⁸ enthielt einen Auftrag an den BR sowie die privaten Rundfunkveranstalter, „einen Beitrag zur Vermittlung der deutschen Sprache und der Leitkultur [zu] leisten“.²⁹ Die Inhalte der „Leitkultur“ waren näher in der Präambel des Gesetzes definiert, dort hieß es u.a. „Ganz Bayern ist geformt von gewachsenem Brauchtum, von Sitten und Traditionen. Die freiheitliche Lebensweise in einer offenen und pluralen Gesellschaft erfordert gleichermaßen gegenseitige Toleranz und Achtung der kulturellen Prägung unseres Landes.“³⁰ Die Landtagsfraktionen der SPD und Grünen hielten u.a. diese Bestimmung des Gesetzes für unvereinbar³¹ mit der bayerischen Verfassung und beantragten eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes im Wege der Meinungsverschiedenheit (Art. 75 Abs. 3 BV). Der Verfassungsgerichtshof entschied, dass der Auftrag zur Vermittlung der „Leitkultur“ als Eingriffsgesetz mit der Programmfreiheit der Rundfunkanbieter unvereinbar sei und gegen den Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks verstoße.³² Der (neutrale) Auftrag zur Vermittlung der deutschen Sprache sei hingegen unter Berücksichtigung des Bildungsauftrags des Rundfunks als Ausgestaltungsgesetz einzuordnen.³³

bb) Umgang mit gendergerechter Sprache in anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Nach kursorischer Befragung existieren in Landesrundfunkanstalten unterschiedliche Sprachgepflogenheiten und z.T. -regelungen interner Natur in Bezug auf gendergerechte Sprache. So sehen etwa die Leitlinien des MDR die Verwendung geschlechterneutraler Gruppenbezeichnungen vor, während die Geschäftsleitung des Bayerische Rundfunks von einheitlichen Vorgaben absieht und auf Differenzierung nach Angebot und Publikum verweist. Die Regelungen stammen jeweils aus den Anstalten, d.h. der Intendanz, Geschäftsleitung und Gremien, und gehen nicht auf gesetzliche Vorgaben der Länder zurück.

²⁸ Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG) v. 13.12.2016, BAY GVBl. Nr. 19/2016, 335 ff.

²⁹ Art. 11 S. 2 BayIntG.

³⁰ Präambel S. 9, 10 BayIntG.

³¹ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 3.12.2019 – AZ. 6-VIII-17 u. 7-VIII-17, Rn. 14, 34.

³² BayVerfGH, Entsch. v. 3.12.2019 – AZ. 6-VIII-17 u. 7-VIII-17, Rn. 192.

³³ BayVerfGH, Entsch. v. 3.12.2019 – AZ. 6-VIII-17 u. 7-VIII-17, Rn. 192.

4. Bewertung

Anhand des oben dargestellten Rahmens ist zunächst die Rechtsnatur der vorgeschlagenen Regelung einzuordnen und sodann deren Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit zu untersuchen.

a) Einordnung als Ausgestaltungsgesetz

Die Zielsetzung der vorgeschlagenen Regelung wird im Gesetzesentwurf als Vermeidung „sozialschädlicher“ Ausdrucksformen und „ideologischer Umerziehung“ bzw. „linksradikaler Propagandasprache“ umschrieben,³⁴ zu denen der WDR Distanz wahren müsse, um weiterhin von den Zuschauer*innen als neutrale Informationsquelle wahrgenommen zu werden.³⁵ Weiterhin solle die intellektuelle Verständlichkeit der Angebote des WDR für alle Bevölkerungsteile erhalten werden.³⁶ Das Schutzziel muss daher in der Erhaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als anschlussfähigem, vermittelnden und ausgewogenem Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung³⁷ liegen, mithin der Gewährleistung der hinreichenden Funktionsbedingungen der Rundfunkfreiheit. Dieser rundfunkspezifische Bezug führt zur Einordnung der Regelung als Ausgestaltungsgesetz. Hierfür sprechen weiterhin der Charakter des Vorschlags als materiell-inhaltliche Vorgabe für die Programmgestaltung sowie die Abwesenheit nicht-kommunikationsbezogener Schutzgüter. Systematisch legt auch der vorgeschlagene Standort der Vorschrift, im Zusammenhang mit dem Programmauftrag in § 4 WDR-G, diese Einordnung nahe. Eine Parallele kann insofern zur (hypothetischen) Einführung einer Sprachquote (etwa für deutschsprachige Musik im Hörfunk) gezogen werden, die ebenfalls als Ausgestaltung des kulturellen Grundversorgungsauftrags angesehen würde.³⁸ In diese Richtung beurteilte auch der bayerische Verfassungsgerichtshof im oben dargestellten Verfahren die sprachspezifischen Vorgaben für den Rundfunk.³⁹

³⁴ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 2.

³⁵ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 2.

³⁶ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 2.

³⁷ BVerfGE 57, 295 (320).

³⁸ Kahl, Das Grundrecht der Sprachenfreiheit, JuS 2007, 201 (205); Hoeren, Rechtliche Fragen der Einführung einer Hörfunkquote zu Gunsten neuer, deutschsprachiger Musiktitel, MMR-Beilage 2003, 1 (14).

³⁹ BayVerfGH, Entsch. v. 3.12.2019 – AZ. 6-VIII-17 u. 7-VIII-17, Rn. 192.

b) Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Staatsferne

Aus der Einordnung als Ausgestaltungsgesetz ergibt sich als Prüfungsmaßstab die objektiv-rechtliche Dimension der Rundfunkfreiheit, insbesondere der Grundsatz der Staatsferne sowie der Vielfaltsschutz.

Die vorgeschlagene Regelung geht inhaltlich über eine reine Zielvorgabe (bspw.: Förderung der deutschen Sprache) oder einen Programmgrundsatz (bspw.: Abbildung der Meinungsdiversität) hinaus und schreibt eine konkrete Form der Sprachverwendung über alle Angebote des WDR hinweg, mit Abweichungsmöglichkeit in begründeten Fällen, vor. Hierbei handelt es sich auch nicht um eine Organisations- und Verfahrensvorschrift, die die inhaltliche Ebene der Rundfunktätigkeit unberührt lässt. Sprache lässt sich nicht von den durch sie vermittelten Informationen trennen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der in der Norm vorgesehenen Ausnahmen, u.a. für die Berichterstattung über gendergerechte Sprache. In der vorgeschlagenen Form ist die Regelung mit dem Grundsatz der Staatsferne unvereinbar. Die Festlegung konkreter Kommunikationsinhalte, Wertvorstellungen⁴⁰ und Gestaltungsmittel ist dem Gesetzgeber in Bezug auf den Rundfunk verwehrt, der nicht als dessen „Sprachrohr“⁴¹ instrumentalisiert werden darf.

c) Verfehlung des Normziels

Die vorgeschlagene Regelung ist objektiv nicht geeignet, den Ausdruck der Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zu fördern und so die Funktionsfähigkeit des Rundfunksystems zu gewährleisten. Die Verengung der zulässigen Formen der Inhaltsgestaltung führt denklogisch nicht zu einer Diversifizierung des vom Rundfunk abgebildeten Meinungsspektrums.⁴² Vielmehr bevorzugt der Gesetzesentwurf eine bestimmte Sprachregelung und zielt darauf ab, alternative Ausdrucksformen im WDR größtenteils zu unterbinden. Nach den im Gesetzesentwurf zitierten Ergebnissen einer Befragung von 2021 lehnt ein Teil der Befragten von etwa zwei Dritteln die

⁴⁰ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 3.12.2019 – AZ. 6-VIII-17 u. 7-VIII-17, Rn. 192.

⁴¹ BayVerfGH, Entsch. v. 3.12.2019 – AZ. 6-VIII-17 u. 7-VIII-17, Rn. 192.

⁴² Vgl. BVerfGE 74, 297 (335).

Verwendung bestimmter Formen der gendergerechten Sprache ab.⁴³ Unterstellt man diese Daten als zutreffend und repräsentativ verbliebe ein weiteres Drittel der Bevölkerung, das der gendergerechten Sprache positiv oder neutral gegenüber steht. Dieser Ansicht könnte jedoch nach der vorgeschlagenen Regelung keinerlei Raum im Programm eingeräumt werden, ihre Repräsentation in Form der Verwendung gendergerechter Sprache stünde vielmehr im Widerspruch zum Programmauftrag.

Daneben ist zu beachten, dass die vermeintliche Fehlentwicklung, der der Gesetzesentwurf begegnen soll, bei einer Gesamtbetrachtung der Rundfunklandschaft noch nicht so schwer ins Gewicht fallen würde, dass sie die Funktionsfähigkeit eines pluralen Mediensystems gefährden könnte. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Gesamtheit – und erst recht eine Landesrundfunkanstalt – sind nur Einzelteile der pluralen Vielfalt aus privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten, die gemeinsam das Vielfaltsziel verwirklichen sollen.⁴⁴

Sofern sich die Begründung zum Gendersprachevermeidungs-Gesetz auf eine Erschwerung des Sprach- und Textverständnisses⁴⁵ durch gendergerechte Sprache bezieht, ist auch der Bildungs- und Informationsauftrag des WDR adressiert. Teil des Bildungs- und Informationsauftrags ist die Gewährleistung der Verständlichkeit der Angebote als ein anerkanntes Qualitäts-Kriterium.⁴⁶ Zum einen ist eine zusätzliche Regelung bzw. Konkretisierung zur verständlichen Gestaltung der Inhalte daher überflüssig, da sich dieser Anspruch bereits aus dem bestehenden Auftrag ergibt. Zum anderen, und deutlich schwerwiegender, müsste eine solche Konkretisierung in ausreichend abstrakter Form erfolgen, um wiederum den Grundsatz der Staatsferne zu wahren. Insofern gilt das bereits

⁴³ Die Daten der nach einer Sekundärquelle zitierten Studie betreffen allerdings nicht die Fragestellung des generischen Maskulinums, vgl. Infratest dimap, Bewertung gendergerechte Sprache (KW 19/2021), abrufbar unter: <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/weiter-vorbehalte-gegen-gendergerechte-sprache/>.

⁴⁴ S. dazu *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, 134 f.

⁴⁵ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 2.

⁴⁶ *Klaes*, Informationsauftrag und Programmautonomie des Rundfunks unter den Bedingungen der Digitalisierung und im Zeitalter von „Multimedia“, 2005, 96.

erläuterte Verbot der gesetzlichen Festlegung konkreter Gestaltungsmittel und Inhalte.

Soweit man von einem Integrationsauftrag des Rundfunks ausgeht,⁴⁷ ist auch dieser von Durchlässigkeit, Flexibilität und Pluralität und Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Heterogenität geprägt.⁴⁸ Die Verantwortung für die Umsetzung dieser Zielvorgabe verbleibt – im Einklang mit dem Grundsatz der Staatsferne – bei den Rundfunkanstalten und kann nicht durch inhaltliche Vorgaben des Gesetzgebers determiniert werden.⁴⁹ An die Stelle des (binnenpluralen) Entscheidungsfindungs- und Regelungsprozesses der Rundfunkanstalt würde im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs in unzulässiger Form eine Entscheidung des Gesetzgebers treten.

d) Alternative Bewertung am Maßstab für Eingriffsgesetze

Im Fall von Ausgestaltungsgesetzen, die das Normziel verfehlen, ist nach der Rechtsprechung des BVerfG eine subsidiäre Überprüfung am Maßstab für Schrankengesetze möglich.⁵⁰ Diese Vorgehensweise entspricht im Ergebnis auch den alternativen Literaturmeinungen, die die Unterscheidung von Ausgestaltung- und Schrankengesetzen von vornherein ablehnen.⁵¹

Wäre die vorgeschlagene Regelung als Eingriffsgesetz anzusehen, wäre sie zunächst an den Schrankenvorbehalten des Art. 5 Abs. 2 GG zu messen. Das Regelungsziel liegt weder im Bereich des Jugendschutzes noch im Schutz der persönlichen Ehre, so dass allein der Vorbehalt für allgemeine Gesetze als Schranken der Rundfunkfreiheit in Betracht kommt. Als allgemeine Gesetze sind ausschließlich Regelungen anzusehen, „die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, die vielmehr dem Schutze eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen, dem Schutze eines

⁴⁷ Kritisch hierzu *Cornils*, in: *Binder/Vesting* (Hrsg.), *Rundfunkrecht*, 4. Aufl. 2018, RStV § 41 Rn. 58 ff.

⁴⁸ *Hoffmann-Riem*, *Regulierung der dualen Rundfunkordnung*, 2000, 217 ff.

⁴⁹ *Hoffmann-Riem*, *Regulierung der dualen Rundfunkordnung*, 2000, 217 ff.

⁵⁰ BVerfGE 73, 118 (186 f.), 74, 297 (335 ff.); s.a. *Cornils*, *Die Ausgestaltung der Grundrechte*, 2005, 102.

⁵¹ S. u.a. *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *Grundgesetz*, 7. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 64; vgl. m.w.N. *Ruck*, *Zur Unterscheidung von Ausgestaltungsgesetzen und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit*, AÖR 1992, 543 (554 ff.).

Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat“.⁵² Die danach vorausgesetzte Meinungsneutralität fehlt dem Entwurfstext jedoch. In der Begründung wird bereits ausdrücklich darauf verwiesen, dass es sich nicht um eine Angelegenheit „steriler Neutralität“ handele, sondern vielmehr um eine „Wertentscheidung“ gegen die „ideologische Programmatik“ der Verwendung gendergerechter Sprache.⁵³ Der aktuelle Diskurs im Zusammenhang mit gendergerechter Sprache in vielfältigen gesellschaftlichen Bereichen legt auch objektiv die Erkenntnis nahe, dass deren Verwendung oder Nicht-Verwendung Elemente wertender Stellungnahme nicht gänzlich abzusprechen sind.

Außerhalb der in Art. 5 Abs. 2 GG normierten Schrankenvorbehalte können Eingriffe in die Rundfunkfreiheit nach der Rechtsprechung des BVerfG unter dem ungeschriebenen Vorbehalt verfassungsimmanenter Schranken gerechtfertigt werden.⁵⁴ Hierzu wäre zunächst ein kollidierendes Grundrecht oder Rechtsgut von Verfassungsrang erforderlich, zu dessen Schutz die vorgeschlagene Regelung dient. Geschützt werden sollen, laut der Entwurfsbegründung, bestimmte Teile der Bevölkerung gegen „ideologische Umerziehung“ sowie „Anfeindung mit politischer Schlagseite“ jeweils durch Konfrontation mit den Angeboten des WDR, die gendergerechte Sprache enthalten.⁵⁵ Entfernt kämen daher die in Art. 4 GG verbürgten Gewährleistungen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit als kollidierendes Verfassungsrecht in Betracht, die subjektiv-rechtlich den Schutz vor staatlicher Indoktrination und objektiv-rechtlich das staatliche Neutralitätsgebot umfassen.⁵⁶ Der gerade staatsfern ausgestaltete WDR als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ist jedoch durch seine Programmgestaltung sowie seinen Sprachgebrauch nicht in der Lage, das staatliche Neutralitätsgebot zu verletzen oder zu staatlicher Indoktrination beizutragen. Es fehlt daher bereits an einem widerstreitenden Verfassungsgut, so

⁵² BVerfGE 7, 198 (209 f.); 124, 300 (322) stRspr.; speziell zu den Medienfreiheiten s. BVerfGE 91, 125 (135); 113, 63 (78).

⁵³ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 7.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 66, 116 (135 f.); 111, 147 (157 f.); a.A. u.a. *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 173.

⁵⁵ Gendersprache-Vermeidungsgesetz-E, LT-Drs. NW 18/1368, S. 2.

⁵⁶ *Germann*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, 53. Edt. 2022, Art. 4 Rn. 23.1.

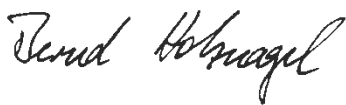
dass der verfassungsimmanente Schrankenvorbehalt vorliegend nicht zum Tragen kommen kann.

Selbst von den Erfordernissen der Schrankenvorbehalte abgesehen hat die vorgeschlagene Regelung auch als Eingriffsgesetz materiell keinen Bestand vor der Rundfunkfreiheit. Der Grundsatz der Staatsferne ist ebenso Teil der subjektivrechtlichen Dimension der Rundfunkfreiheit, so dass sich die oben festgestellte Unvereinbarkeit auch bei der Behandlung der vorgeschlagenen Regelung als Eingriffsgesetz niederschlägt.

5. Ergebnis

Die vorgeschlagene Regelung ist mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG insgesamt nicht vereinbar. Auf die vorgesehenen Einschränkungen („soll-Regelung“, Abweichung in inhaltlich begründeten Fällen) kommt es bei der Bewertung gar nicht an. Zweifel an der intendierten Verbindlichkeit der Regelung bestehen nicht. Auch ohne Sanktionierung können Rechtspflichten wirksam geschaffen werden. Eine verfassungskonforme Auslegung ist nicht möglich – hierbei würde kein für sich genommen sinnvoller Teil der Regelung verbleiben.⁵⁷ Im Fall des Gendersprache-Vermeidungsgesetzes müsste der Norm ihre gesamte Rechtswirkung abgesprochen werden, so dass sie insgesamt als verfassungswidrig anzusehen ist.⁵⁸

Münster, 08.02.2023



Prof. Dr. Bernd Holzmagel, LL.M.



Dr. Sarah Hartmann

⁵⁷ Vgl. zu dieser Voraussetzung BVerfGE 101, 312 (330).

⁵⁸ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 3.12.2019 – AZ. 6-VIII-17 u. 7-VIII-17, Rn. 189.