

Senatskommissarin für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau

Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

31.03.2017

Jana Drallmeyer

361 15233

Rainer Imholze

361 6278

Neufassung

Vorlage für die Sitzung des Senats am 04.04.2017

„Sexistische, diskriminierende und frauenfeindliche Werbung vermeiden“ (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 22.01.2014)

A. Problem

Auf Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 28. August 2013 (Drucksache 18/1042) und dem dazu eingebrachten Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE vom 12. Dezember 2013 (Drucksache 18/1213; Neufassung der Drucksache 18/1123 vom 12. November 2013) hat die Bremische Bürgerschaft den Beschluss „Sexistische, diskriminierende und frauenfeindliche Werbung vermeiden“ gefasst.

Der Beschluss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) enthält folgende Aufforderungen:

- 1. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, darauf zu achten und dafür zu sensibilisieren, dass Werbung und Darstellungen, die die Grenzen zu sexistischer und/oder diskriminierender Werbung überschreiten, in öffentlichen oder öffentlich (mit)finanzierten Publikationen auf öffentlichen Flächen, an öffentlichen Gebäuden und Fahrzeugen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie ihrer Gesellschaften unterbleiben.*
- 2. Der Senat wird gebeten, im Sinne einer Selbstverpflichtung die Ressorts, Gesellschaften, Zuwendungsempfänger und Vertragspartner des Landes und der Kommunen dazu anzuhalten, Bilder und Aussagen in der Werbung zu vermeiden, die die Grenzen zu sexistischer und/oder diskriminierender Werbung überschreiten und hierfür verbindliche Leitlinien festzulegen.*
- 3. Der Senat wird gebeten, den Werberat und (die) in Bremen zuständige(n) Stelle(n) für Beschwerden über Werbeinhalte regelmäßig bekannt zu machen und zu prüfen, ob man deren Adressen grundsätzlich auf öffentlichen Werbeträgern nennen lassen kann. Es wird ein transparentes Verfahren für Beschwerden erarbeitet, aus dem hervorgeht, in welcher Weise auf die betroffenen Unternehmen eingewirkt wurde.*
- 4. Der Senat wird gebeten zu prüfen, inwieweit bestehende Vertragsverhältnisse des Senats, der bremischen Gesellschaften oder von Zuwendungsempfängern und Vertragspartnern Bremens mit Dritten zur Umsetzung des ersten Beschlusspunktes gegebenenfalls ergänzt werden sollten und können und dem Ausschuss für die Gleichstellung der Frau sowie der staatlichen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie hierüber zeitnah zu berichten. Insbesondere mit den privaten Betreibern der öffentlichen*

Werbeflächen in Bremen sind Nutzungsverträge mit entsprechenden Vereinbarungen anzustreben.

5. Die Bürgerschaft (Landtag) appelliert an den Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven, auch in seinem Einflussbereich für die Überschreitung der Grenze zu sexistischer und/oder diskriminierender Werbung zu sensibilisieren und diese zu unterbinden.

Der Senat hat am 28.01.2014 Kenntnis genommen und den Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) an die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen und an die Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau zur weiteren Veranlassung überwiesen.

Um sexistische und/oder diskriminierende Werbung in öffentlichen oder öffentlich (mit)finanzierten Publikationen auf öffentlichen Flächen, an öffentlichen Gebäuden und Fahrzeugen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie der ihnen zugeordneten Eigenbetriebe zu vermeiden, ist es erforderlich, sexistische und/oder diskriminierende Werbung als solche zu erkennen.

Aufgrund der Vielzahl der Werbetreibenden, der Werbeagenturen und der Werbemittel ist es für Bürgerinnen und Bürger, die wegen sexistischer Werbung Beschwerde führen wollen, schwierig herauszufinden, welche Behörde für die Beschwerde zuständig ist und ob die beanstandete Werbung überhaupt dem Einflussbereich des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen unterliegt. Denn das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben nur Einfluss auf die Werbeflächen, die sie an Unternehmen vermieten, nicht aber auf rein private Werbeflächen. Je nachdem, um welche Fläche es sich handelt, ist zu fragen, wem das Werbemittel zuzuordnen ist. Danach liegt die Zuständigkeit für die Bearbeitung einer Beschwerde entweder bei einer der senatorischen Behörden oder ist dem Einfluss Bremens entzogen. Wenn z.B. ein Plakatträger einem privaten Unternehmen gehört, haben das Land und die Stadtgemeinde Bremen keinen Einfluss auf die Werbung. Eine zentrale Anlaufstelle für Beschwerden über sexistische Werbung gibt es bisher nicht.

B. Lösung

Entsprechend dem Bürgerschaftsbeschluss zu 1 und unter Berücksichtigung des Bürgerschaftsbeschlusses zu 5 gelten das nachfolgend dargestellte Verfahren und die anliegenden Leitlinien für das Land und die Stadtgemeinde Bremen, nicht aber für die Stadtgemeinde Bremerhaven. Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist von dem Beschluss in Kenntnis zu setzen.

Zu Ziff. 1 und Ziff. 3

Um in Zukunft besser und effektiver gegen sexistische und/oder diskriminierende Werbung in öffentlichen oder öffentlich (mit)finanzierten Publikationen auf öffentlichen Flächen, an öffentlichen Gebäuden und Fahrzeugen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie der ihnen zugeordneten Eigenbetriebe vorgehen zu können, ist eine zentrale Anlaufstelle für Beschwerden über sexistische und/oder diskriminierende Werbung und die Festlegung von Zuständigkeiten für die Entgegennahme und Bearbeitung dieser Beschwerden innerhalb der senatorischen Behörden erforderlich.

Gemäß § 2 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über die Errichtung der Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) nimmt die Zentralstelle Anregungen, Fragen und Beschwerden zu Problemen der Gleichberechtigung und Gleichstellung der Frau entgegen. Bei sexistischer und diskriminierender Werbung handelt es sich um ein Problem im Hinblick auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern und zwar unabhängig davon, ob es sich um frauen- oder männerfeindliche Werbung handelt. Bei der ZGF laufen auch derzeit Beschwerden über sexistische Werbung auf. Die ZGF ist aufgrund ihrer Fachexpertise in der Lage, anhand des anhängenden

Kriterienkatalogs (Erläuterungen dazu siehe unten) zu beurteilen, ob eine Werbung sexistisch/diskriminierend ist oder nicht. Dies gilt gleichermaßen für frauen- und männerfeindliche Werbung.

Die ZGF ist daher geeignet, als zentrale Beschwerdestelle für sexistische/diskriminierende Werbung zu dienen. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr und der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen benennen der ZGF die in ihrem Bereich zuständigen Ansprechpartner oder Ansprechpartnerinnen (i. w. „jeweils zuständige Stelle“).

Um die ZGF als Beschwerdestelle bekannt zu machen, wurde geprüft, ob man ihre Kontaktdaten auf den Plakatträgern nennen lassen kann. Auf den Plakatträgern des Unternehmens Ströer, die im Zuständigkeitsbereich des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr liegen, befinden sich bereits Aufkleber mit einer Telefonnummer. Unter der Nummer 0800-100 66 81 ist zu den üblichen Bürozeiten das Reklamationsmanagement des Unternehmens Ströer in Kassel zu erreichen. Außerhalb der Bürozeiten meldet sich ein Callcenter. Dort laufen bereits Beschwerden auf, die sich teilweise auch auf diskriminierende Inhalte der Werbung beziehen. Derzeit werden die Beschwerdepersonen an den Deutschen Werberat verwiesen. Es wird sichergestellt, dass sowohl das Reklamationsmanagement als auch das Callcenter die Beschwerdepersonen bei Beschwerden über diskriminierende Werbung künftig auch an die ZGF als Beschwerdestelle für Bremen verweisen. Es wird geprüft, ob die Kontaktdaten der ZGF bei einer Erneuerung der Aufkleber direkt darauf ergänzt werden können.

Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden über sexistische und/oder diskriminierende Werbung

Die ZGF als Beschwerdestelle wird nur tätig, wenn mindestens eine Beschwerde über sexistische/diskriminierende Werbung von einer Bürgerin oder einem Bürger an sie herangetragen wurde. Nach Eingang einer Beschwerde über sexistische und/oder diskriminierende Werbung erfragt die ZGF von der Beschwerde führenden Person die nötigen Informationen zur Zuordnung der Werbung zu einem Werbeunternehmen, insbesondere den darauf abgedruckten Namen bzw. das Logo und den Ort, an dem das Motiv gesehen wurde,¹ und informiert die „jeweils zuständige Stelle“ über den Eingang der Beschwerde. Die „jeweils zuständige Stelle“ prüft, ob die Werbefläche dem Einfluss Bremens unterliegt. Sollte das nicht der Fall sein, weil es sich um eine private Werbefläche handelt, teilt die ZGF dies der Beschwerdeperson mit. Wenn es sich um eine Werbefläche des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen handelt, überprüft die ZGF anhand der anliegenden Leitlinien zur Vermeidung sexistischer und/oder diskriminierender Werbung“ (Erläuterungen dazu siehe unten), ob es sich bei der beanstandeten Werbung um sexistische und/oder diskriminierende Werbung handelt. Dabei hat sie auch zu beachten, ob die Werbung im Einzelfall in den Schutzbereich von Grundrechten fällt und dies in der Stellungnahme darzustellen. Die ZGF teilt ihre Einschätzung und Empfehlung der „jeweils zuständigen Stelle“ in einer Stellungnahme mit.

Kommt die „jeweils zuständige Stelle“ unter Zuhilfenahme der Stellungnahme der ZGF und den anliegenden Leitlinien zu dem Ergebnis, dass die Werbung sexistisch und/oder diskriminierend ist, ist sie zu entfernen. Die „jeweils zuständige Stelle“ hat danach unverzüglich den Vertragspartner/ die Vertragspartnerin aufzufordern, die sexistische und/oder diskriminierende Werbung unverzüglich zu entfernen. Dieses schnelle Handeln ist für ein effektives Vorgehen gegen sexistische und/oder diskriminierende Werbung erforderlich, da die Werbung häufig nur kurze Zeit auf den Werbeträgern z.B. auf Plakatträgern hängt.

¹ Wem der Plakatträger gehört, ist in der Regel erkennbar, da meistens auf dem Träger selbst der Name oder das Logo des Unternehmens angebracht ist. So sind beispielsweise auf manchen Plakatträgern die Bremer Stadtmusikanten als kleines Logo abgebildet. Das deutet darauf hin, dass der Werbeträger auf öffentlichem Grund steht, sodass auf die Plakatierung Einfluss genommen werden kann.

Nach Abschluss des Verfahrens teilt die „jeweils zuständige Stelle“ der Beschwerdeperson und der ZGF das Ergebnis mit.

Zu Ziff. 2

Der Senat nimmt die anliegenden „Leitlinien zur Vermeidung sexistischer und/oder diskriminierender Werbung“ für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zur Kenntnis. Die Leitlinien sind in Form eines Kriterienkatalogs verfasst, der als Prüfmaßstab dient, um festzustellen, ob die Werbung die Grenze zu sexistischer und/oder diskriminierender Werbung überschreitet oder nicht. Die Leitlinien entsprechen den Verhaltensregeln des Deutschen Werberats gegen Herabwürdigung und Diskriminierung von Personen. Die Zuständigkeit für die Leitlinien liegt beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr.

Sofern Zuwendungen des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen von den Zuwendungsempfängern für Publikationen (z.B. Plakate, Flyer, Broschüren etc.) oder Werbung verwendet werden, sollen die Leitlinien verbindlich sein. Um dies sicherzustellen, werden die anliegenden Leitlinien künftig als Auflage in die entsprechenden Zuwendungsbescheide aufgenommen. Um die Umsetzung zu gewährleisten, ist den zuwendungsgebenden Behörden eine Übergangsfrist von mindestens drei Monaten nach Beschlussfassung im Senat einzuräumen.

Zu Ziff. 3

Um die Funktion der ZGF als zentrale Beschwerdestelle bekannt zu machen, stellen die beteiligten senatorischen Behörden einen Hinweis auf die ZGF als Anlaufstelle für Beschwerden über sexistische und/oder diskriminierende Werbung und deren Kontaktdaten auf ihre jeweilige Internetseite ein. Dasselbe gilt für einen Hinweis auf den Deutschen Werberat und dessen Kontaktdaten, um auch diesen bekannt zu machen. Zusätzlich werden im Serviceportal auf Bremen.de alle Informationen zum Verfahren und zu den „jeweils zuständigen Stellen“ gebündelt.

Zu Ziff. 4

Die anliegenden Leitlinien sind für bereits bestehende Verträge des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen über Werbeflächen verbindlich, soweit diese Verträge eine rechtliche Grundlage dafür bieten. Ob dies bei den jeweiligen Verträgen der Fall ist, bedarf einer Prüfung im Einzelfall. Diese Prüfung obliegt der „jeweils zuständigen Stelle“. Beispielsweise befindet sich in dem „Gestattungsvertrag über die Ausübung von Werberechten auf öffentlichen Flächen der Freien Hansestadt Bremen“, den der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr mit der Deutschen Telekom AG zum 01.01.2011 mit einer Laufzeit von 15 Jahren geschlossen hat eine Klausel, nach der die Grundsätze des Deutschen Werberats gegen Herabwürdigung und Diskriminierung zu beachten sind und Werbung, die gegen diese Grundsätze verstößt, nach billigem Ermessen Bremens zu entfernen ist. Da die anliegenden Leitlinien den Grundsätzen des Deutschen Werberats entsprechen, sind die Leitlinien in diesem Fall verbindlich. Da die Deutsche Telekom AG die Werberechte an das Unternehmen Ströer weitergegeben hat, gelten diese Grundsätze auch für das Unternehmen Ströer, soweit es sich um Werbung im Rahmen dieses Vertrages handelt. Von Seiten des Unternehmens Ströer wurden das vorgeschlagene Verfahren und die Leitlinien besprochen und akzeptiert.

Um sicherzustellen, dass die anliegenden Leitlinien künftig für alle Verträge über Werbeflächen verbindlich sind, werden die Leitlinien und eine Unterlassungspflicht bei Verstoß in künftig abzuschließende oder neu zu verhandelnde Verträge über Werbeflächen des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen aufgenommen.

Im Übrigen wurden auch von Seiten des Magistrats in Bremerhaven erste Schritte eingeleitet, die dortigen vertraglichen Regelungen entsprechend anzupassen.

C. Alternativen

Als Alternative wurde in Betracht gezogen, das Bürgertelefon Bremen als zentrale telefonische Beschwerdestelle zu beauftragen. Die Prüfung hat ergeben, dass der damit

verbundene organisatorische und finanzielle Aufwand in Anbetracht der zu erwartenden Fallzahlen nicht wirtschaftlich ist. Deshalb wurde diese Alternative in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen verworfen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Personalwirtschaftliche Auswirkungen ergeben sich durch die Benennung jeweils einer für die Gestattung von Werberechten zuständigen Person durch die betroffenen Ressorts. Die ZGF ist Anlauf- und Beschwerdestelle gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag, der Aufwand für die Bearbeitung von Beschwerden (Stellungnahme) kann dort mit dem vorhandenen Personal abgedeckt werden.

Sexistische und/oder diskriminierende Werbung verstärkt und bestätigt Geschlechterrollenstereotype, beinhaltet eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, weitaus häufiger eine Herabwürdigung von Frauen, und widerspricht dadurch der Gleichstellung von Frauen und Männern. Die in der Vorlage beschriebenen Maßnahmen sollen dem entgegenwirken und dadurch für mehr Geschlechtergerechtigkeit sorgen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit allen Senatsressort, der Senatskanzlei und dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt die Einführung des in der Vorlage dargestellten „Verfahrens zur Bearbeitung von Beschwerden über sexistische und/oder diskriminierende Werbung“.
2. Der Senat nimmt die anliegenden „Leitlinien zur Vermeidung sexistischer und/oder diskriminierender Werbung“ zur Kenntnis.
3. Der Senat beschließt, dass für künftige oder neu zu verhandelnde Verträge über Werbeflächen des Landes oder der Stadtgemeinde Bremen die anliegenden Leitlinien sowie eine Unterlassungspflicht bei Verstoß gegen diese aufgenommen werden.
4. Der Senat beschließt, dass ab dem 01.08.2017 bei der Förderung von Publikationen oder Werbung die anliegenden Leitlinien als Auflage in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden.
5. Der Senat beschließt, die ZGF als zentrale Anlaufstelle für Beschwerden über sexistische/diskriminierende Werbung im Land und in der Stadtgemeinde Bremen zu benennen.
6. Der Senat bittet die betroffenen Ressorts dafür Sorge zu tragen, dass der ZGF die in ihrem Bereich zuständigen Ansprechpartner oder Ansprechpartnerinnen für die Gestattung der Ausübung von Werberechten mitgeteilt werden.

Anlage:

„Leitlinien zur Vermeidung sexistischer und/oder diskriminierender Werbung“

Leitlinien zur Vermeidung sexistischer und/oder diskriminierender Werbung

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen setzt sich für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und den Schutz der Würde von Männern und Frauen ein. Sexistische und/oder diskriminierende Werbung stellt eine Form der Geschlechterdiskriminierung, und damit einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und eine Verletzung der Menschenwürde dar.

Daher sind diese Leitlinien zur Vermeidung von sexistischer und/oder diskriminierender Werbung in öffentlichen oder öffentlich (mit)finanzierten Publikationen auf öffentlichen Flächen, an öffentlichen Gebäuden und Fahrzeugen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie der den Senatsressorts zugeordneten Eigenbetriebe zu beachten. Zudem dienen sie als Prüfungsmaßstab um im Falle einer Beschwerde über sexistische und/oder diskriminierende Werbung diese als solche zu erkennen.

Unter Sexismus versteht man die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, also die Ungleichbehandlung ohne einen sachlichen Grund. Sexistische Werbung ist demnach die Darstellung von geschlechterbezogenen Vorurteilen und Verhaltensweisen, die eine Personengruppe gegenüber einer anderen abwertet.

In der Werbung dürfen daher keine Aussagen oder Darstellungen verwendet werden,

- die Personen beispielsweise wegen ihres Geschlechts, ihrer Abstammung, ihrer Rasse, ihrer Sprache, ihrer Herkunft, ihres Glaubens, ihrer politischen Anschauung, ihres Alters, einer Behinderung oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe diskriminieren;
- die Personen allein deswegen abwerten, weil sie in Bezug auf ihr Aussehen, ihr Verhalten, ihre sexuelle Orientierung, ihre Eigenschaften oder Lebensweisen nicht den vorherrschenden Vorstellungen entsprechen;
- die Gewalt oder die Verharmlosung von Gewalt gegenüber Personen enthalten bzw. Gewalt oder Dominanzgebaren als akzeptabel erscheinen lassen;
- die den Eindruck erwecken, Personen seien käuflich zu erwerben, oder Personen mit Objekten gleichsetzen;
- die Personen auf ihre Sexualität reduzieren oder ihre sexuelle Verfügbarkeit nahelegen;
- die mit übertrieben herausgestellter Nacktheit eine Herabwürdigung des Geschlechts vermitteln;
- die einen pornografischen Charakter besitzen.

Für eine erste Einschätzung, ob es sich um sexistische und/oder diskriminierende Werbung handeln könnte, hilft die Beantwortung der folgenden Fragen:

- Beinhaltet die Werbung sexuelle Anspielungen, die nichts mit dem Produkt zu tun haben?
- Werden Körper oder Körperteile als reiner Blickfang eingesetzt? Wird mit den sexuellen Reizen der abgebildeten Person für ein Produkt geworben?
- Suggestiert die Werbung, die abgebildete Person sei (wie das Produkt) käuflich? Wird eine Person wie ein Konsumartikel dargestellt?
-

- Gibt es Andeutungen von Gewalt oder funktioniert das Motiv über die Assoziation von Gewalt/gewalttätigem Verhalten?