



Berliner Rahmenkonzept gegen diskriminierende und sexistische Werbung¹

Hintergrund

Dem Senat ist es ein wichtiges Anliegen, mit dem Rahmenkonzept und der Einrichtung eines Expertinnen- und Expertengremiums diskriminierende und sexistische Werbung im Land Berlin zu reduzieren und zu verhindern. Der Ausschluss diskriminierender und sexistischer Werbung wurde außerdem zu einer Vergabebedingung und das Zeigen solcher Werbung in den aktuellen Verträgen der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (SenUVK) mit Außenwerbefirmen für unzulässig erklärt. Die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Diskriminierung (SenJustVA) hat die Federführung für die Entwicklung und Umsetzung eines Rahmenkonzeptes gegen diskriminierende und sexistische Werbung übernommen.

Die Bekämpfung frauenfeindlicher und sexistischer Werbung ist seit langem ein Anliegen frauenpolitischer und feministischer Initiativen, das zunehmend auch von öffentlichen Stellen aufgegriffen wird. Werbung arbeitet häufig mit tief in der Gesellschaft verankerten Bild- und Sprachkulturen, die von Frauenfeindlichkeit geprägt sind. Die Objektivierung und Herabsetzung von Frauen werden dabei ästhetisiert und dazu genutzt, Kaufanreize zu schaffen. Aufgrund ihrer Allgegenwärtigkeit entfaltet Werbung damit eine immense, dem Gleichheitsgebot entgegenstehende Wirkung. Dies lässt sich gleichermaßen in Bezug auf andere von Diskriminierung betroffene gesellschaftliche Gruppen feststellen. Die gewachsene Sensibilisierung trägt dazu bei, dass zunehmend öffentlichkeitswirksam gegen Sexismus, Rassismus, Homophobie oder Behindertenfeindlichkeit in der Werbung protestiert wird. Das Land Berlin unterstützt diese kritische Auseinandersetzung mit diskriminierender und sexistischer Werbung durch die Entwicklung des vorliegenden Rahmenkonzeptes.

Diskriminierende und sexistische Werbung ist der häufigste Grund, warum sich Menschen an den Deutschen Werberat (DWR), das Selbstkontrollorgan der Werbewirtschaft, wenden. Im Jahr 2019 gingen 793 Beschwerden bei der Geschäftsstelle ein. Von den 514 Beschwerden, für die der DWR zuständig war, bezogen sich 55% auf geschlechterdiskriminierende Werbung und 25% auf Werbung, die gegen Ethik/Moral verstieß, religiöse Gefühle verletzte, Personengruppen diskriminierte oder sexuell anstößig war. Der DWR hat die Möglichkeit Werbung zu beanstanden und – wenn seitens der Unternehmen nicht reagiert wird – diese öffentlich zu rügen. 2019 wurde 27% der Werbung nach Prüfung beanstandet und 3% öffentlich gerügt.

Der Deutsche Werberat übernimmt eine wichtige Rolle in der Kontrolle ethischer Standards in der Werbewirtschaft, allerdings wird rund 70% der Beschwerden nicht stattgegeben. Dies wird seitens einzelner Bezirke, öffentlicher Stellen und frauenpolitischer Initiativen immer wieder bemängelt. Hierbei zielt die Kritik weniger auf die Bewertungskriterien des DWR, die dieser regelmäßig im Rahmen seines Werbekodexes überarbeitet, als auf deren Auslegung. Das Entscheidungsgremium besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Werbewirtschaft, die ehrenamtlich tätig sind und alle drei Jahre vom Präsidium des Zentralverbandes der deutschen

¹ Senatsbeschluss S-3641/2020 vom 08.09.2020

Werbewirtschaft gewählt werden. Der DWR hat darüber hinaus keine Möglichkeiten Sanktionen bei Verstößen gegen den Werbekodex zu verhängen.

Neben einzelnen Bezirken im Land Berlin haben bereits mehrere Städte Verbote gegen sexistische Werbung ausgesprochen (u.a. Frankfurt, Leipzig, Bremen, München, Flensburg, Ulm), in anderen Städten wird darüber diskutiert (Hamburg, Hannover). In den Bezirken Mitte und Friedrichshain-Kreuzberg wurden bereits vor einigen Jahren Jurys auf bezirklicher Ebene eingerichtet.

In die Entwicklung des Konzeptes wurden Vertreterinnen der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung (SenGPG), der SenUVK und der Landesarbeitsgemeinschaft der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten der Bezirke mit eingebunden.

Interventionsmöglichkeiten

Die zentrale Rolle in diesem Rahmenkonzept wird eine zu gründende Jury einnehmen. Die Arbeit der Jury soll dazu beitragen, diskriminierende und sexistische Werbung zu verhindern und zu reduzieren. Weiterhin soll sie dabei unterstützen, die Öffentlichkeit und Werbewirtschaft für das Thema zu sensibilisieren und über die Auswirkungen diskriminierender und sexistischer Werbung aufzuklären.

Die Interventionsmöglichkeiten einer Jury werden je nachdem, ob die Werbung analog oder digital ist, ob die Zuständigkeit für die Werbeflächen beim Land Berlin, den Bezirken, der BVG, der Deutschen Bahn oder bei Privaten liegt, unterschiedlich ausfallen.

Die Werbeflächen auf öffentlichem Straßenland werden derzeit weitüberwiegend über öffentlich-rechtliche Verträge der SenUVK mit vier Außenwerbeunternehmen betrieben. Die Unternehmen bestimmen im Einzelnen, welche Werbung auf den Werbeträgern gezeigt wird. Die Bezirke besitzen teilweise ebenfalls Werbeflächen. Sowohl die SenUVK als auch einzelne Bezirke haben ein Verbot diskriminierender und sexistischer Werbung in ihre Verträge mit Außenwerbern aufgenommen. Die Bewertung, ob eine Werbung diskriminierend ist, soll zukünftig gemäß dem vorliegenden Rahmenkonzept von einem unabhängigen Gremium vorgenommen werden. Bei Vorliegen einer diskriminierenden und sexistischen Werbung auf den betreffenden Werbeflächen kann die SenUVK deren Entfernung von den Außenwerbeunternehmen verlangen. Entsprechend könnten auch die Bezirke vorgehen, die Verbote in ihren Verträgen aufgenommen haben.

Die BVG ist für die in den U-Bahnen und Wartehallen gezeigte Werbung zuständig, die Deutsche Bahn für die Werbung auf dem Gelände der S-Bahn. Beide Unternehmen haben Verträge mit Außenwerbern abgeschlossen. Hier könnte gegenüber den Unternehmen angeregt werden, bei einer erneuten Ausschreibung ein Verbot diskriminierender und sexistischer Werbung in die Verträge zu integrieren.

Bei den durch Private betriebenen Flächen handelt es sich um die Werbung auf Privatgrundstücken, auf Gebäuden, an Baustellengerüsten und Fahrzeugen und damit um ein sehr heterogenes Feld. Wie eine aktuelle Studie zeigt, beziehen sich Beschwerden überproportional häufig auf die von kleinen und mittleren Unternehmen betriebenen und gestalteten Werbeflächen (Monitoringbericht Pinkstinks 2019). Diese machen vermutlich einen nicht unerheblichen Teil der privaten Werbeflächen aus. Sofern die Werbung nicht gegen die

durch das Grundgesetz geschützte Menschenwürde verstößt, gibt es bislang kein Gesetz, auf dessen Grundlage sich eine Abhängung oder Änderung von Werbung erwirken ließe. Maßnahmen würden sich hier im Rahmen der Sensibilisierung und Aufklärung durch die direkte Ansprache einzelner Verantwortlicher bewegen. Ähnlich sähen die Interventionsmöglichkeiten vsl. in Bezug auf Online-, TV- und Radio-Werbung auf privaten Webseiten und Sendern aus.

Aufgabenbereiche der Jury

Die Jury nimmt Beschwerden entgegen und prüft, ob die Werbung als diskriminierend und sexistisch bewertet werden kann. Sie orientiert sich an dem Gleichheitsgebot des Grundgesetzes, den Diskriminierungsgründen nach dem AGG – sowie zukünftig dem LADG – und ist offen für darüber hinaus gehende Diskriminierungsgründe. Die Bewertung der Beschwerden erfolgt auf der Grundlage eines vom Gremium zu erarbeitenden Kriterienkataloges. Die Beschlüsse werden anhand einer Zweidrittelmehrheit gefasst und schriftlich begründet. Neben der Bewertung von Beschwerden kann die Jury Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, der Sensibilisierung und Aufklärung vorschlagen. Sie kann gleichermaßen Gesetzesänderungsprozesse auf Landes- und Bundesebene anregen. Einmal jährlich soll ein kurzer Tätigkeitsbericht vorgelegt werden.

Besetzung der Jury, Sitzungen, Aufwandsentschädigung

Die Jury soll aus bis zu zehn Mitgliedern bestehen, die zunächst jeweils für eine Amtszeit von drei Jahren berufen werden. Sie wird multiprofessionell, divers, unabhängig, überparteilich und mindestens hälftig mit Frauen besetzt. Das Gremium setzt sich aus zivilgesellschaftlichen Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Handlungsfeldern der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsarbeit sowie aus Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Bildung, Verwaltung und Wirtschaft zusammen und wird von der Senatorin/dem Senator der für Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltung berufen.

In der Regel tritt die Jury drei Mal im Jahr zusammen. Die Sitzungen sind nicht öffentlich. Eingehende Beschwerden wird die Jury unabhängig von den Präsenztreffen zeitnah anhand eines Online-Abstimmungsverfahrens bewerten.

Die Mitglieder erhalten eine Aufwandsentschädigung nach der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen, der Bürgerdeputierten und sonstiger ehrenamtlich tätiger Personen in der Fassung vom 29. Mai 1979. Bei aufwendigen zusätzlichen Beratungsleistungen können Honorare gezahlt werden.

Geschäftsstelle

Die fachliche Arbeit der Jury soll durch eine im Geschäftsbereich der für Antidiskriminierung zuständigen Senatsverwaltung einzurichtenden Geschäftsstelle unterstützt werden, welche die täglichen Geschäfte und den Schriftverkehr der Jury führt. Die Geschäftsstelle richtet eine Beschwerdestelle für Meldungen vermuteter diskriminierender und sexistischer Werbung ein, sammelt und sichtet die eingehenden Beschwerden und bereitet diese für die Bewertung vor.

Soweit möglich führt die Geschäftsstelle die von der Jury beschlossenen Maßnahmen gegen diskriminierende und sexistische Werbung aus und ermittelt dafür beispielsweise die

Eigentümerinnen und Eigentümer der Werbung, schreibt oder spricht diese an und wendet sich gegebenenfalls an die SenUVK oder andere Behörden.

Praktische Umsetzung

Eine Öffentlichkeitskampagne wird auf die Arbeit der Jury und die Möglichkeit der Einreichung von Beschwerden aufmerksam machen. Ein Formular zur Entgegennahme von Beschwerden soll auf der Homepage der SenJustVA eingerichtet werden. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der eingehenden Beschwerden stark davon abhängt, wie viele Menschen durch die Öffentlichkeitskampagne erreicht werden. Als Anhaltspunkt für die mögliche Anzahl eingehender Beschwerden können die Zahlen der Meldestelle der Organisation Pinkstinks herangezogen werden. Auf der Webseite werbemelder.in und über die App kann sexistische Werbung gemeldet werden. Es werden sowohl analoge als auch digitale Werbemedien erfasst. Seit dem Launch der Webseite im Frühjahr 2017 bis April 2020 gingen beispielsweise auf der Fläche des Landes Berlin rund 450 Beschwerden ein, das wären rund 150 zu bearbeitende Beschwerden pro Jahr. Da Werbekampagnen nur über einen kurzen Zeitraum laufen, wird die zeitnahe Abstimmung unter den Jurymitgliedern durch die Nutzung einer Kollaborationssoftware sichergestellt. Beschwerden in Bezug auf Dauerwerbung (z.B. auf Fahrzeugen, Aufstellern, Gebäuden) sollen hingegen in den Präsenzsitzungen beraten werden.