

Sexistische und pornografische Werbung verhindern!

Antrag Nr. 08-14 / A 04958 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN / RL vom 20.12.2013

Werbewatchgroup endlich einrichten!

Antrag Nr. 14-20 / A 03095 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN / RL vom 12.05.2017

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10529

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 04.10.2018

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

Wie in der Sitzung des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 26.09.2018.

Der Ausschuss hat in Abänderung des Referentenantrages nachstehend dargestellte Fassung beschlossen, die ich übernommen habe und hier zur Abstimmung stelle.

II. Antrag des Referenten

1. Die Einrichtung einer Werbewatchgroup wird abgelehnt.
2. Das Referat für Arbeit und Wirtschaft wird beauftragt, mit den Vertragspartnern zur Nutzung städtischer Werbeanlagen unverzüglich Verhandlungen über eine Ergänzung der Verträge aufzunehmen. **Die unter Ziffer 7 genannte Klausel wird wie folgt ergänzt: "Die Vertragspartnerin ist verpflichtet, Werbeaufträge zurückzuweisen, deren Inhalte gegen eine behördliche Anordnung, gegen allgemeine Gesetze, gegen die guten Sitten oder die Menschenwürde verstoßen. Dies gilt auch für sexistische Werbung. Zur Beurteilung, ob es sich um sexistische Werbung handelt, ist die Gleichstellungsstelle der Landeshauptstadt München zu beteiligen. Diese entscheidet im Einzelfall auf Grundlage der Definition des "Sexismus-Beirats" von 1987."** Bei erneuter Vergabe der Konzessionen sind entsprechende Klauseln grundsätzlich zu vereinbaren.
3. Das Referat für Arbeit und Wirtschaft wird beauftragt, bei der MVG zu veranlassen, dass mit den Vertragspartnern zur Nutzung der MVG-Werbeflächen unverzüglich Verhandlungen über eine Ergänzung der Verträge um die unter 7. genannte Klausel aufzunehmen. Bei erneuter Vergabe der Konzessionen sind entsprechende Klauseln grundsätzlich zu vereinbaren.

4. Das Referat für Arbeit und Wirtschaft wird beauftragt, die Gleichstellungsstelle für Frauen spätestens 2020 über die Umsetzung der unter 2. und 3. beschlossenen Maßnahmen zu unterrichten.
5. Die Stadtratsanträge „Sexistische und pornografische Werbung verhindern!“ (Antrag Nr. 08-14 / A 04958) sowie „Werbewatchgroup endlich einrichten!“ (Antrag Nr. 14-20 / A 03095) der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN / RL sind hiermit geschäftsordnungsmäßig erledigt.
6. Dieser Beschluss unterliegt hinsichtlich der Antragspunkt 2., 3. und 4. der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat/-rätin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

IV. Wv. -Direktorium D-I-ZV

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Referat für Arbeit und Wirtschaft
An das Referat für Gesundheit und Umwelt
An das Kreisverwaltungsreferat
An die Gleichstellungsstelle
An die Koordinierungsstelle für gleichgeschlechtliche Lebensweisen
An die Rechtsabteilung des Direktoriums
z. K.

Am

Sexistische und pornografische Werbung verhindern!

Antrag Nr. 08-14 / A 04958 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN / RL vom 20.12.2013

Werbewatchgroup endlich einrichten!

Antrag Nr. 14-20 / A 03095 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN / RL vom 12.05.2017

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10529

6 Anlagen

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 11.07.2018 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

Die Fraktion Bündnis 90 Die Grünen / Rosa Liste stellte am 20.12.2013 den Antrag 'Sexistische und pornografische Werbung verhindern!'. (Anlage 1)

Darin wird beantragt:

„Die Stadtverwaltung richtet eine Werbewatchgroup nach dem Modell in Wien ein. Sie besteht aus ausgewiesenen ExpertInnen im Bereich Gender/Sexismus innerhalb der Stadtverwaltung und aus unabhängigen ExpertInnen.

Die Werbewatchgroup hat die Aufgabe:

- Beschwerden und Entscheidungen zu beraten und nach einem Abstimmungsprozess die Entscheidung zu veröffentlichen
- Empfehlungen für Präventionsarbeit zu entwickeln und zu erarbeiten
- die Werbelandschaft zu beobachten und anhand definierter Kriterien zu bewerten
- Werbung anhand definierter Kriterien zu beurteilen

Die Koordination der Werbewatchgroup wird von dem Referat für Arbeit und Wirtschaft unter Beteiligung der Gleichstellungsstelle für Frauen übernommen.“

Am 12.05.2017 stellte Die Fraktion Bündnis 90 Die Grünen / Rosa Liste den Antrag 'Werbewatchgorup endlich einrichten!' (Anlage 2):

„Die Stadtverwaltung richtet die von uns bereits seit 2013 geforderte Werbewatchgroup nach dem Modell in Wien ein. Sie besteht aus ausgewiesenen ExpertInnen im Bereich Gender/Sexismus innerhalb der Stadtverwaltung und aus unabhängigen ExpertInnen.

Die Werbewatchgroup hat die Aufgabe:

- Beschwerden und Entscheidungen zu beraten und nach einem Abstimmungsprozess die Entscheidung zu veröffentlichen
- Empfehlungen für Präventionsarbeit zu entwickeln und zu erarbeiten
- die Werbelandschaft zu beobachten und anhand definierter Kriterien zu bewerten
- Werbung anhand definierter Kriterien zu beurteilen

Vor der Beschlussfassung wird sowohl eine Stellungnahme der Gleichstellungsstelle als auch der Gleichstellungskommission eingeholt und der Vorlage beigelegt.

Die Antragsbegründungen sind in den Anlagen 1 und 2 enthalten.

Die Stadtratskommission zur Gleichstellung von Frauen hat in ihrer Sitzung vom 25.06.2015 eine Empfehlung ausgesprochen, die den ersten Antrag unterstützt (Anlage 3).

1. Begriffsbestimmung „Sexistisch“ und „Pornographisch“

1.1 Sexismus

„Sexismus ist ein Begriff aus den 60er Jahren und bezeichnet analog zum Begriff Rassismus die Diskriminierung einer bzw. eines Einzelnen (meistens eine Frau) oder einer Gruppe, welche auf vorurteilsbeladene Annahmen und Haltungen zurückzuführen ist.“

Beispiele sind „Eine Frau gehört ins Haus“, „Frauen – das schwache Geschlecht“, „Frauen sind zu emotional für Leitungspositionen“ oder „Frauen halten dem Wettbewerb nicht stand“. (Vgl. <http://gendertalk.transgender.at/sexismus.htm>, The Wordsworth Dictionary of Sex (1987))

Sexismus „ist Menschen aufgrund ihres Geschlechts zu stereotypisieren, so wie der Rassismus die Stereotypisierung von Menschen nach der Rasse ist“. <http://gendertalk.transgender.at/sexismus.htm> (Sara Delamont, 1980))

So wie Diskriminierung aufgrund der Herkunft oder ethnischer Zugehörigkeit Rassismus ist, ist Diskriminierung aufgrund des Geschlechts Sexismus und beschreibt einen Diskriminierungstatbestand. Da es keine rechtliche Definition des Begriffs „Sexismus“ gibt, ist eine Bewertung schwierig. Es gibt Kriterienkataloge dazu, was z.B. sexistische Werbung ausmacht. Ein solcher wird von den Werbewatchgroupes in Österreich als Grundlage für ihre Arbeit genutzt. (Anlage 4)

1.2 Pornographisch

Der Duden beschreibt Pornografie als die sprachliche und bildliche Darstellung sexueller Akte unter einseitiger Betonung des genitalen Bereichs und unter Ausklammerung der psychischen und partnerschaftlichen Aspekte der Sexualität. (Duden)

1.3 Sexismus und Pornografie im öffentlichen Raum

Die Übergänge zwischen Sexismus und Pornografie sind fließend. Sexistische und pornografische Bilder haben umfangreich Eingang in den öffentlichen Raum gefunden. Problematisch daran sind u.a. die mit diesen Bildern transportierten und normierten Idealen von Frauen und Männer unter Ausblendung der Vielfalt von Frau und Mann sowie Jungen und Mädchen.

Hierbei spielt die allgegenwärtige Werbung im öffentlichen Raum mit Bildern normierter Schönheitsvorstellungen und Rollenzuweisungen eine bedeutende Rolle. Die Attraktivität von Menschen wird auf ein äußeres Erscheinungsbild reduziert. Begehrenswert ist wer schön ist.

Diese Vorbilder haben negative Auswirkungen. Die idealisierte passive weibliche Rolle kann für Mädchen fatale Wirkungen haben. Wenn sie z.B. nicht dem Ideal entsprechen und nicht 'schön genug' sind, um dafür Anerkennung zu bekommen.

Aber auch Jungen können dem männlichen Schönheitsideal und der damit verbundenen Rolle des Aktiven und Starken nicht gerecht werden und leiden darunter.

Für heranwachsende Mädchen und Jungen wird eine gelingende Identitätsfindung unabhängig von den normierten Schönheitsvorstellungen immer schwieriger. Die Orientierung an äußeren Bildern kann die Entwicklung eigener Potentiale stören. Dies hat auch nachteilige Auswirkungen auf eine selbstbestimmte Sexualität und auf gleichberechtigte Partnerschaften.

Der von den Bildern und Botschaften ausgehende Normierungsdruck wirkt besonders negativ auf Mädchen und Jungen, die sich zum gleichen Geschlecht hingezogen fühlen.

Vielfältigkeit von Weiblichkeit und Männlichkeit wird negiert, Sexualität auf Konsum und Heteronormativität reduziert. Die Darstellung von Unterschiedlichkeit und von zwischenmenschlichem Erleben sind die Ausnahmen.

2. Aktuelle Situation

Werbung in Bild, Schrift und Wort ist Teil des Alltags in allen Bereichen z.B. durch Außenwerbung, TV-Werbung, Werbung in den Print-Medien und im World Wide Web.

Die meisten Erwachsenen ab einem gewissen Alter nehmen Werbung i.d.R. nur selektiv wahr. Kindern, Jugendliche und junge Erwachsene, die sich in einer Phase der Orientierung und Ausprägung ihrer spezifischen Identität befinden, nehmen Werbung deutlich ungefilterter wahr. Die im Subtext der Werbung vermittelten Werte, Normen und Rollenbilder haben daher bei diesen Altersgruppen eine ungleich größere Wirkung.

2.1 Jugendschutz

Das Jugendschutzgesetz (JuSchG) dient dem Schutz von Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahren in der Öffentlichkeit und im Bereich der Medien.

Das JuSchG soll verhindern, dass „die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ beeinträchtigt wird. Generell verboten sind schwer jugendgefährdende Trägermedien mit im Strafgesetzbuches bezeichneten Inhalten.

Die "Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien" (BPjM) prüft Träger- und Telemedien darauf, ob sie geeignet sind, „die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen ... zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden“

Die Prüfung von Werbung fällt nicht in die Zuständigkeit der BPjM. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzip entscheidet der Deutsche Werberat als freiwilliges Selbstkontrollorgan über Beschwerden zu Werbungen. Werden beanstandete Werbemaßnahmen nicht abgestellt, veröffentlicht der Werberat die Beanstandungen. Die Prüfungen hinsichtlich Jugendschutz und Sexismus fallen allerdings eher großzügig aus. Eine übergeordnete Kontrollinstanz des Werberates gibt es nicht.

Obwohl die Bundesprüfstelle nicht für Werbung zuständig ist, macht ihre Spruchpraxis deutlich, dass Inhalte und Darstellungsweisen von Werbung – im Sinne des Jugendschutzgesetzes – jugendgefährdend sein können.

Zu den Indizierungsgründen gehören neben der Verherrlichung von Gewalt, Rassenhass und der NS-Ideologie und weiteres auch Unsittlichkeit und Diskriminierung von Menschen. Wird bei einem Medium (z.B. Film) eine Jugendgefährdung festgestellt, erfolgt die Aufnahme in die Liste jugendgefährdender Medien.

Gemäß der Spruchpraxis der Bundesprüfstelle fallen unter unsittliche Medien solche mit sexuell-erotischem Inhalt und hinzutretenden weiteren Umständen, die z.B. Frauen und auch Männer als jederzeit verfügbare Lust- und Sexualobjekte erscheinen lassen, oder aus anderen Gründen als entwürdigend erscheinen (Ukrow, Jugendschutzrecht, 2004, Rn. 276).

Nach ständiger Spruchpraxis der Bundesprüfstelle ist die Möglichkeit einer sittlichen Gefährdung dann anzunehmen, wenn zu befürchten ist, dass durch den Konsum des Mediums das sittliche Verhalten des Kindes oder Jugendlichen im Denken, Fühlen, Reden oder Handeln von den im Grundgesetz und im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG / SGB VIII) formulierten Normen der Erziehung wesentlich abweicht.

Auf der Seite der Bundesprüfstelle wird diesbezüglich auf die wissenschaftliche Literatur verwiesen: "Eines der Erziehungsziele ist die Integration der Sexualität in die Gesamtpersönlichkeit des Menschen. Kinder und Jugendliche brauchen Hilfestellung und Orientierung, um ihre sexuelle Identität zu finden, um Sexualität als bereichernd und lustvoll zu erleben, um bindungsfähig zu werden, um überkommene Rollenvorstellungen zu überwinden, um urteilsfähig zu werden und verantwortungsbewusst zu handeln" (Vgl. Antonius Janzing: Sexualpädagogik, in: Handbuch des Kinder- und Jugendschutzes, Grundlagen - Kontexte - Arbeitsfelder, S. 337).

Diese Beschreibung und die Spruchpraxis der Bundesprüfstelle sind – so die Bundesprüfstelle – durch die Rechtsprechung bestätigt worden.

2.2 Intrenetplattform „werbemelder.in“

Im Herbst 2017 wurde die Internetplattform werbemelder.in gestartet (der Name ist gleichzeitig die Internetadresse). Sie wird betrieben von Pinkstinks Germany e. V., der u.a. das Ziel hat, zum Thema sexistische Werbung aufzuklären. Gefördert wird die Plattform durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend.

Ziel von werbemelder.in ist es, sexistische Werbung zu dokumentieren, für das Thema zu sensibilisieren und – insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene – Informationen und Bildungsbausteine anzubieten.

Bürgerinnen und Bürger können Bilder von Werbung im öffentlichen Raum (mit Ortsangabe) hochladen. Die Bilder werden von den Seitenbetreibern anhand eines Kriterienkatalogs bewertet und dann als Markierung auf einer Deutschlandkarte freigeschaltet. Die eingereichten Werbungen werden in die Kategorien „sexistisch“, „stereotyp“ und „nicht sexistisch“ eingestuft.

Mit dieser Plattform existiert nunmehr deutschlandweit eine Möglichkeit, sexistische Werbung öffentlich zu dokumentieren.

3. Häufigkeit von Beschwerden in München über Werbung

Beschwerden über Werbung werden an verschiedene Stellen gerichtet. Unter anderem an städtische Stellen wie das Referat für Arbeit und Wirtschaft, das Kreisverwaltungsreferat, die Gleichstellungsstelle und an die Münchner Verkehrsgesellschaft. Die dortigen Nachfragen haben Folgendes ergeben:

3.1 Referat für Arbeit und Wirtschaft, Deutschen Städte Medien GmbH (DSM)

Nach Aktenlage konnte das RAW in den letzten zehn Jahren zwei Beschwerden feststellen, die sich gegen sexistische bzw. pornografische Inhalte richteten. In den 90-er Jahren gingen sieben Beschwerden ein.

Das Referat für Arbeit und Wirtschaft hat bei dem Vertragspartner DSM nachgefragt wie viele und was für Beschwerden bei ihnen in den letzten Jahren eingegangen sind. Die DSM teilte mit, dass sie keine detaillierte Beschwerdestatistik führt. Nach Auskunft der DSM gab es in den letzten Jahren vor allem Beschwerden zur Erotikmesse, zu den Wiesnparties und zur „Party Pornös“ in der Nachtgalerie sowie zu einer Dauerwerbung von Mon Chérie.

Nach Einschätzung der DSM sind die Beschwerden wegen sexistischer Werbung in den letzten 10 Jahren zurückgegangen.

3.2 SWM / MVG

Nach Auskunft der MVG komme es vereinzelt zu Beschwerden über die unterschiedlichsten Werbungen. Diese sind so selten, dass es dazu keine Aufzeichnungen gibt. Die Bandbreite der Beschwerden geht von Klagen über Werbung generell über Hinweise auf Sekten, die hinter einer bestimmten Werbung stehen (sollen) bis zu Werbeplakaten für bestimmte TV-Programme (z.B. "Die Wanderhure"). Gelegentlich beschwerten sich Fahrgäste über Wäsche-Werbung. Beschwerden wegen Sexismus, mit genau dieser Wortwahl, gab es in letzter Zeit nicht.

Eine Ausnahme stellt die bereits mehrere Jahre zurück liegende Werbung der BILD-Zeitung zu ihrer Laien-Sex Serie dar. Aufgrund des großen Sturms der Entrüstung versuchte die MVG bei der BILD und auch beim Werberat eine Beendigung der Werbekampagne zu erreichen, jedoch ohne Erfolg. Die Kampagne hing in ganz Deutschland. Proteste gab es nach unserer Kenntnis in München und in Bremen.

3.3 Kreisverwaltungsreferat

Gemäß Auskunft des Kreisverwaltungsreferats gehen bei der Bußgeldstelle und bei der Stelle zur allgemeinen Gefahrenabwehr des Kreisverwaltungsreferats vereinzelt Beschwerden zu „anstößiger Werbung“ ein. Jährlich gehen etwa 4-6 Beschwerden gegen Werbung insgesamt ein. Um welche Werbung es sich handelt, was der Anlass der Beschwerde war (z. B. wilde Plakatierung) und mit welchem Ergebnis die Fälle bearbeitet wurden, kann nicht genannt werden, da hierüber keine Statistik geführt wird.

3.4 Gleichstellungsstelle

Pro Jahr gehen bei der Gleichstellungsstelle weniger als zehn Beschwerden wegen sexistischer Werbung ein. Die beanstandeten Werbungen sind in der Regel von kommerziellen Anbieterinnen und Anbietern, wie z.B. die Arabella Werbung, „Hautnah am Hörer“ Anfang 2014.

Nach Ansicht der Gleichstellungsstelle sei die Schwelle erheblich, bis sich Bürgerinnen und Bürger durchringen und Zeit nehmen, tatsächlich eine Beschwerde zu verfassen. In einigen Fällen würde auch die Angst geäußert, als prüde Sittenwächterin bzw. Sittenwächter zu gelten. Dies führe dazu, dass nur ein kleiner Teil tatsächlich zur Beschwerde gebracht wird.

Die Beschwerden werden in die Sitzungen der Stadtratskommission zur Gleichstellung von Frauen eingebracht. Wenn die beanstandete Werbung von der Kommission als sexistisch eingestuft wird, wird dies in einem Schreiben an das werbende Unternehmen dargelegt und dazu aufgefordert, die Werbung zu entfernen oder die Verbreitung zu beenden.

3.5 Fazit

Es zeigt sich, dass bislang die tatsächliche Zahl der Beschwerden auf das Jahr gerechnet im Verhältnis zur Gesamtzahl an Werbung im öffentlichen Raum sehr niedrig ausfällt.

4. Die Wiener Werbewatchgroup (WWG)

4.1 Aufgaben

In Österreich richteten die Städte Graz, Salzburg und Wien Werbewatchgroups ein. Sie haben die Aufgabe sexistische Werbung nach festgelegten Kriterien zu identifizieren und zu bewerten und ggf. darauf hinzuwirken, dass diese aus der Öffentlichkeit entfernt wird. Im Sinne des Verbraucher(innen)schutzes werden die Fälle sexistischer Werbung durch die WWG öffentlich gemacht. (Links: <http://www.watchgroup-sexismus.at> und <http://www.werbewatchgroup-wien.at/>)

4.2 Arbeitsweise

Die Werbewatchgroup Wien besteht aus ausgewiesenen Experten und Expertinnen im Bereich Gender/Sexismus innerhalb der Stadtverwaltung sowie unabhängigen, externen Expertinnen und Experten.

Intern: die Leiterin der Frauenabteilung, die Beauftragte für Frauengesundheit und ein bzw. eine Vertreterin der Antidiskriminierungsstelle;

Extern: eine Historikerin, eine Publizistin und ein Publizist

Alle Mitglieder der Werbewatchgroup verfügen über Gender Kompetenz.

Die Werbewatchgroup Wien trifft sich regelmäßig, um Beschwerden und Entscheidungen zu besprechen sowie weitere Schritte betreffend Qualitätssicherung und Präventionsarbeit zu planen.

Eingegangene Beschwerden werden von den Expertinnen und Experten der Werbewatchgroup Wien anhand des Kriterienkatalogs bewertet. Im Rahmen eines qualitätsgesicherten Abstimmungsprozesses wird entschieden, ob eine Werbung als sexistisch

beurteilt wird oder nicht. Bei einer Einstufung als sexistisch wird das Unternehmen postalisch davon unterrichtet und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Gleichzeitig wird die Entscheidung mit Begründung online gestellt. Bewertet werden können nur Werbungen, die im Raum Wien zugänglich sind und von denen Bilder, Videos oder Links zur Verfügung gestellt werden.

Die externen Mitglieder der Werbewatchgroup erhalten eine Aufwandsentschädigung.

4.3 Rechtliche Grundlagen

Die österreichischen Werbewatchgroups leiten die rechtliche Grundlage ihrer Arbeit aus verschiedenen nationalen, europäischen und internationalen Gesetzen, Richtlinien und Verträgen ab. Genannt werden u.a.

- das österreichische Bundes-Gleichbehandlungsgesetz (B-GIBG)
- das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)
- EU Verträge von Amsterdam (1999) und Lissabon (2009)
- Roadmaps für die Gleichstellung von Frauen und Männern (Europäische Kommission)
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union
- verschiedene Entschlüsse des EU-Parlaments, z.B. zu den Auswirkungen von Marketing und Werbung auf die Gleichstellung von Frauen und Männern (A6-0199/2008) und über den Abbau von Geschlechterstereotypen in der EU (A7-0401/2012)

Auf der Internetseite der Wiener Werbewatchgroup wird dazu ausgeführt, dass bis auf wenige Ausnahmen z.B. im Bereich audiovisuelle Mediendienste (AMD-G) und dem öffentlichen Rundfunk (ORF-G) sexistische Werbung in Österreich nicht gesetzlich geregelt ist. Dem gegenüber liegen ausreichende verfassungsrechtliche, völkerrechtliche und EU-rechtliche Grundlagen vor, um ein nationales Gesetz für das Problem sexistischer Werbung zu erlassen.

4.4 Rechtliche Situation in München

Die Einrichtung einer Werbewatchgroup nach dem Wiener Modell ist nicht mit der derzeitigen deutschen Rechtslage vereinbar.

a) Teilweise fehlender örtlicher Bezug

Die Werbewatchgroup Wien übernimmt laut Selbstbeschreibung auf der Website auch die Beurteilung von Werbungen in „Zeitung, TV-Spots, Radio, Internet“. Während bei Werbeflächen im städtischen Raum ein örtlicher Bezug gegeben ist, bestehen rechtliche Bedenken bei Werbung, die zwar auch in der Stadt München gesehen werden kann (z.B. über Rundfunk, Internet, Zeitungen), die aber im städtischen Raum nicht plakatiert oder anderweitig zugänglich gemacht wird. Insoweit erscheint ein notwendiger örtlicher Bezug insbesondere für Stellungnahmen oder Meinungsäußerungen der LHM (durch die Werbewatchgroup) fraglich.

b) Fehlende Ermächtigungsgrundlage für das öffentliche Anprangern sexistischer Werbung.

Eine Hauptaufgabe der Werbewatchgroup soll die Veröffentlichung von Entscheidungen sein. Analog zum Modell in Wien würden also auf einer eigenen Website Ergebnisse der Prüfung, ob im Einzelfall Werbung als sexistisch eingestuft wurde, veröffentlicht und so der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden.

Sinn und Zweck einer Werbewatchgroup soll es also (auch) sein, sexistische Werbung anzuprangern und so für ein Umdenken der Werbetreibenden zu sorgen.

Eine Veröffentlichung dieser Ergebnisse im Internet berührt das Recht auf informelle Selbstbestimmung Art. 2 Absatz 1 i.V.m. Art. 1 Absatz 1 GG sowie die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Absatz 1 GG, wenn bestimmte Werbung für Produkte einzelner Unternehmen oder Personen negativ angeprangert wird.

Nach ständiger Rechtsprechung bedürfen solche Eingriffe einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung, in der Anlass, Zweck und die Grenzen des Eingriffs präzise festgelegt sind.

Zwar gibt es auch im Bereich sexistischer und pornografischer Werbung in bestimmten Bereichen gesetzliche Einschränkungen, beispielsweise ist

- pornografische Werbung nach § 184 Strafgesetzbuch (StGB) generell verboten,
- im Bereich von Internet und Rundfunk daneben nach den §§ 5 und 6 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) sexistische Werbung, die z.B. falsche Rollenbilder vermittelt, unter gewissen Grenzen untersagt bzw. darf Kindern und Jugendlichen nicht zugänglich gemacht werden (entsprechend der Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste des europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010)
- sexistische Werbung unter Umständen je nach Sachverhalt als jugendgefährdend einzustufen und kann deshalb nach dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) indiziert werden.

Zuständig für die Ahndung wären aber nicht die Kommunen im Rahmen ihres örtlichen Wirkungsbereiches, sondern die Staatsanwaltschaft (im Bereich StGB), die Kommission für Jugendmedienschutz (JMStV) bzw. die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (JuSchG).

An einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage für die LHM, um die laut Antrag vorgesehene Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zu erfüllen, mangelt es deshalb.

Art 57 GO (Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches) reicht hierfür nicht aus, weil er keine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung in diesem Fall darstellt.

Auch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gibt einer Gemeinde keine hinreichend bestimmte Ermächtigung zur Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen einer Werbewatchgroup.

4.5 Fazit

Aufgrund der geringen Zahl an Beschwerden ist bereits fraglich, ob eine Werbewatchgroup in München notwendig ist. Auch wenn man davon ausgeht, dass Be-

schwerden teilweise bislang nicht erhoben wurden, da nicht immer bekannt ist, an wen diese zu richten sind.

Selbst wenn man eine Notwendigkeit dennoch bejahen würde, könnte eine Werbewatchgroup, die mit dem deutschen Recht vereinbar ist, nur vertraulich an die Unternehmen herantreten und diese bitten, die beanstandete Werbung zu entfernen. Sie würde das „schärfste Schwert“ der Wiener Werbewatchgroup nicht zur Verfügung haben, nämlich die Veröffentlichung ihrer Beanstandungen und damit die Möglichkeit, ihren Entscheidungen entsprechenden Nachdruck zu verleihen. Andere Sanktionsmöglichkeiten bestehen nicht, sollte ein Unternehmen der Aufforderung nicht nachkommen.

Aus diesem Grund wäre es sicherlich auch problematisch, angesehene und ausgewiesene Expertinnen und Experten für eine Mitgliedschaft zu gewinnen.

Es wird daher seitens des Direktoriums kein Sinn gesehen, eine Werbewatchgroup in München einzurichten.

5. Werbung auf städtischen Flächen

Wie anfangs dargestellt, kann sexistische Werbung einen negativen Einfluss auf Jugendliche haben. Daher sollte seitens der Stadt München dafür Sorge getragen werden, dass dort, wo entsprechender Einfluss besteht, nämlich auf den städtischen Werbeflächen, keine Fälle von sexistischer Werbung mehr vorkommen.

Bezüglich des bisherigen Vorgehens der LHM zur Vermeidung sexistischer und pornografischer Werbung wurden Stellungnahmen des Referats für Arbeit und Wirtschaft des Kreisverwaltungsreferats und der SWM (MVG) eingeholt.

5.1 Referat für Arbeit und Wirtschaft

Gemäß Stellungnahme des Referats für Arbeit und Wirtschaft bestehen derzeit Verträge mit zwei Konzessionären über die Werbenutzungsrechte städtischer Außenwerbeanlagen. Für den Vollzug dieser Verträge ist das RAW zuständig.

Die Verträge beinhalten Vereinbarungen nach der die Konzessionäre solche Werbung zurückzuweisen haben, die gegen allgemeine Gesetze, die guten Sitten im Sinne des § 138 BGB sowie gegen eine Anordnung der LHM verstößt.

Bislang gibt es keine behördlichen Anordnungen der LHM für den Bereich Werbung. Auf eine weitere Anfrage teilt das RAW mit, dass der Werbenutzungsvertrag mit der Firma Schwarz Außenwerbung GmbH bis Anfang 2024 läuft. Der Werbenutzungsvertrag mit der DSM gilt bis Ende 2021.

Das Referat für Arbeit und Wirtschaft hält eine einvernehmliche Änderung des Vertrags während der Laufzeit für möglich, so lange die Änderung keine wesentliche Vertragsänderung im Sinne des Kartellvergaberechts beinhaltet. Wie das Referat für Arbeit und Wirtschaft ausführt, beinhaltet der Vertrag mit der Schwarz Außenwerbung bereits aktuell eine Klausel, nach der "Anordnungen der LHM" möglich sind.

Bislang gibt es in der LH-München keine Regelung, die sexistische und pornografische Werbung auf städtischen Außenwerbeanlagen verbietet.

Auch der jüngste Werbenutzungsvertrag vom 24.09.2013, SV-Nr. 08-14 / V 12774 beinhaltet keine diesbezüglichen Einschränkungen.

5.2 SWM (MVG)

Die Stadtwerke München und die Münchner Verkehrsgesellschaft (SWM/MVG) teilt mit, dass die Werbeflächen der MVG von Ströer bzw. DSM Decaux vermarktet werden. Die Flächen befinden sich überwiegend in den U-Bahnhöfen und auf den Verkehrsmitteln der MVG. Hinzu kommen die Wartehallen, die mit der Werbung finanziert werden. Das Fahrgast TV in den U-Bahnzügen wird vom Münchner Fenster vermarktet. Da die MVG alle Werbungen im Vorfeld sichtet, hat sie die Möglichkeit, gewaltverherrlichende oder diskriminierende Darstellungen zurückzuweisen und tut dies in Einzelfällen auch. Gerade aber die Beurteilung pornografischer Darstellungen hält die MVG für schwierig, da die Grenzen fließend sind.

Wird Werbung in nicht eindeutigen Fällen von der MVG und den Vermarktern (Vertragspartner) zurückgewiesen, sind sie darauf angewiesen, dass die Werbetreibenden die entsprechenden Zurückweisungen akzeptieren. Dabei hat es in den letzten 10 Jahren im Großen und Ganzen keine Schwierigkeiten gegeben.

Beispielsweise hat die MVG bei der Vorauswahl eine Werbung zu einem Computerspiel zurückgewiesen. Auf dem Plakat war im Comicstil eine Gewaltszene dargestellt, bei der eine Frau an den Haaren nach hinten gerissen wird. Auf Bitten der MVG tauschte die Firma das Bild für die Werbung aus. Das neue Bild stellte zwar auch eine Gewaltszene dar, die allerdings weniger extrem war.

In der Regel kann mit den Werbetreibenden ein Konsens erzielt werden. Es gab bislang nur einen Streitfall, bei dem ein Plakat, das die MVG ablehnen wollte, doch aufgehängt werden musste. Eine entsprechende Beschwerde der MVG beim Deutschen Werberat hatte kein Erfolg.

5.3 Kreisverwaltungsreferat

Dem Kreisverwaltungsreferat obliegt der Vollzug öffentlich-rechtlicher Vorschriften. Widerspricht eine Werbung diesen Vorgaben, ergreift das Kreisverwaltungsreferat geeignete Maßnahmen diese zu beenden, zu beseitigen oder zu verbieten.

Es wird ausgeführt, dass im Sinne des Opportunitätsprinzips, welches im Ordnungswidrigkeitsrecht gilt, nur bei groben Auswüchsen eingegriffen wird. Das Kreisverwaltungsreferat „schreitet ein bei Werbung, die mit Regelungen zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor ungewollter Konfrontation mit sexuellen Handlungen, Darstellungen oder Gegenständen kollidieren (grob anstößige und belästigende Handlungen - § 119 OWIG), d.h. wenn die Handlung, hier Werbung, so erheblich ist, dass wir zumindest eine abstrakte Belästigung oder Gefährdung erkennen können.

Auch bei Werbung, die in diffamierender Weise bestimmte Personengruppen ausgrenzt oder angreift – etwa aufgrund ihrer Herkunft, Religion oder sexuellen Orientierung etc. und die damit grob ungehörig und geeignet erscheint, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen (Belästigung der Allgemeinheit - § 118 OWIG) aktuell z.B. bei Wahlplakaten – ordnen wir

deren Beseitigung an, werden präventiv tätig mittels Androhung von Zwangsgeldern und machen unser Vorgehen auch medial publik.“

Es wird darauf hingewiesen, dass die „Schwelle behördlichen Vorgehens wegen Zuwiderhandelns gegen o.g. Vorschriften wesentlich höher ist, als die Schwelle des Empfindens von Belästigung bei manchen Bürgerinnen und Bürgern.“

5.4 Rechtliche Möglichkeiten der Stadt München bei der Gestaltung von Verträgen

5.4.1 Anordnung für ein stadtweites Verbot sexistischer Werbung

Den Erlass einer stadtweiten Anordnung/Satzung, nach der sexistische Werbung auch für nicht städtische Werbeflächen verboten wird, ist rechtlich mangels Ermächtigunggrundlage nicht möglich. Solche Regelungen liegen in der Zuständigkeit des Bundes, beispielsweise im Rahmen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) eine Regelung zum Verbot sexistischer Werbung einzuführen.

5.4.2 Verträge mit den Konzessionären

Rechtlich unproblematisch wäre es jedoch, in die Verträge mit den Konzessionären ein Passus aufzunehmen, dass auf städtischen Außenwerbeanlagen keine sexistische Werbung gezeigt werden darf. Verschiedene deutsche Kommunen sind diesbezüglich bereits aktiv geworden, unter 6. werden drei Beispiele vorgestellt.

6. Erfahrungen anderer Kommunen

Aktiv geworden im Bereich der Außenwerbung auf städtischen Flächen sind u.a. die Städte Heidelberg, Ulm und Pforzheim. Die dortigen Erfahrungen werden im Folgenden vorgestellt.

6.1 Stadt Heidelberg

Nach Auskunft des Leiters der Abteilung Allgemeine Verwaltung und Sonderaufgaben des Bürgeramts hat die Stadt Heidelberg 2012 mit der Fa. Ströer DSM einen Werbeanlagenvertrag abgeschlossen. Darin wird der Fa. Ströer DSM das ausschließliche Recht eingeräumt wird im öffentlichen Straßenraum Werbeanlagen zu errichten und diese zu betreiben. In dem Vertrag wird „diskriminierende, sexistische, jugendgefährdende, volksverhetzende, rassistische und gewaltverherrlichende Werbung ... verboten.“ Aus dem Vertrag lassen sich Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche ableiten. Bislang hat es keine Verstöße gegen die Klausel gegeben.

6.2 Stadt Ulm

In Ulm gibt es seit 1996 eine Klausel im Vertrag mit der werbetreibenden Fa. Wall bezüglich städtischer Werbeflächen, die sexistische Werbung untersagt. Darin wird darauf verwiesen, dass es keine rechtliche Definition des Begriffs „sexistisch“ gibt. Herangezogen wird die Definition des sog. „Sexismus-Beirat“ von 1987, den die damalige Staatssekretärin im Bundeskanzleramt von Österreich gegründet hat.

Sexistische Werbung ist:

- Verwendung der sexuellen Attraktivität der Frau als Werbemittel ohne Sachzusammenhang einer echten Produktvorstellung

- Beschreibung von Frauen nur in Abhängigkeit von und nur in Unterordnung zu Männern
- Darstellung von Frauen in einseitigen klischeehaften Rollen, wenn man ihnen andere Rollen, Interessen und Fähigkeiten abspricht
- Wenn man Frauen durch herablassende Werbung demütigt und lächerlich macht
- Durch Werbung soll nicht der Eindruck entstehen, dass Frauen wie Waren oder als deren Zugabe erworben werden können
- In der Werbedarstellung soll jede Aufforderung zur Anwendung von Gewalt gegen Frauen und Kinder vermieden werden

Nach Punkt 10 des Vertrages ist die Vertragspartnerin verpflichtet, „Werbeaufträge zurückzuweisen, deren Inhalte gegen eine behördliche Anordnung, gegen allgemeine Gesetze, gegen die guten Sitten oder die Menschenwürde verstoßen. Zur Vermeidung frauenfeindlicher Werbung wird sich ... <die Vertragspartnerin> in Zweifelsfällen mit der Frauenbeauftragten der Stadt Ulm beraten. ... <die Vertragspartnerin> ist verpflichtet bereits ausgehängte Plakate mit entsprechenden Motiven unverzüglich, spätestens innerhalb von 2 Kalendertagen, zu entfernen. Anderenfalls ist die Stadt zu Ersatzvornahme auf Kosten von ... <der Vertragspartnerin> berechtigt.“

Nach Auskunft der Stelle für Gleichstellung der Stadt Ulm gab es bislang ca. 10 Fälle, wovon der prominenteste Fall eine Werbekampagne der Bildzeitung war, mit dem Slogan: „Mittags habe ich immer Hunger auf Sex“ und Abbildungen von kopflosen Frauenkörpern, die den Schönheitsidealen der Werbe- und Modebranche entsprechen. Die Wirkung der Klausel ist aber vor allem präventiv. Die Prävention wirkt insbesondere auch bei nicht städtischen Werbeflächen und wilder Plakatierung.

Die Gleichstellungsstelle schreibt bei Beschwerden auch nichtstädtische Werbetreibende und Unternehmen an, die sexistische Werbung hängen. In dem Schreiben weist die Gleichstellungsstelle auf den Beschluss der Stadt und die darin enthaltene Klausel bezüglich sexistischer Werbung auf städtischen Werbeflächen hin. Mit dem Schreiben wird ein Leitfaden zur Prüfung von Werbematerial mit übersandt. Die Reaktionen darauf sind zum Teil positiv und die beanstandeten Werbemotive werden entfernt.

Beispielsweise wurde ein Unternehmen für Kaminöfen angeschrieben, das mit der Abbildung eines weiblichen Dekolletees mit üppigen, nur knapp verdeckten Brüsten und dem Slogan warb: „Wir mögen's heiß“. Diese Werbung wurde von der Firma daraufhin entfernt.

Eine Veröffentlichung der kritisierten Werbungen findet nicht statt. Jedoch wird der Deutsche Werberat von jedem Fall sexistischer Werbung durch die Gleichstellungsstelle informiert.

Bei wilder Plakatierung gibt es eine sehr gute Zusammenarbeit mit dem Ordnungsamt, das insbesondere sexistische Plakate kostenpflichtig entfernt. In den letzten Jahren richten sich die meisten Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern gegen „wilde Plakate“ mit sexistischen Werbeinhalten, wie z. B. Diskos und bis vor ein paar Jahren die Erotikmesse. Aufgrund einer Intervention und Beratung durch die Stadt Ulm wirbt die Erotikmesse inzwischen nur noch mit Schrift, ohne Bild.

6.3 Stadt Pforzheim

Die Stadt Pforzheim hat 2006 mit der Fa. Ströer DSM einen Vertrag geschlossen. Danach verpflichtet sich die Vertragspartnerin, keine diskriminierenden und die Würde des Menschen verletzende Werbung zu verwenden. Dazu gehören u.a. sexistische Darstellungen oder Botschaften. In Zweifelsfällen kann die Stadt bezüglich der Bewertung konsultiert werden und die Vertragspartnerin erhält innerhalb eines Werkta- ges Auskunft, ob das Plakat zur Hängung freigegeben wird oder nicht. Die Stadt be- hält sich das Letztentscheidungsrecht vor.

Bei Beanstandung nach bereits erfolgter Hängung ist die Werbung auf eigene Kosten der Vertragspartnerin innerhalb von zwei Kalendertagen zu beseitigen.

Die Gleichstellungsstelle stellte fest, dass nach Aufnahme des Verbots sexistischer Werbung die Beschwerden diesbezüglich merklich zurückgingen. Aufgrund der Er- gänzung des Vertrages wird das Werbematerial bereits im Vorfeld von den Verant- wortlichen kritischer gesichtet, da sie die Kosten einer Entfernung von Plakaten tra- gen müssten.

7. Handlungsvorschlag

Dem Stadtrat wird folgendes Vorgehen vorgeschlagen:

1. Aufgrund der unter 4.4 dargestellten und im Vergleich zur Situation in Öster- reich nur eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten wird die Idee, in München eine Werbewatchgroup einzurichten, nicht weiterverfolgt.
2. Wie die Beispiele anderer Kommunen zeigen, hat die LHM aber Handlungs- optionen, um im Bereich der Werbung auf städtischen Flächen tätig zu wer- den. Für München wird vorgeschlagen, ein Vorgehen vergleichbar dem unter 6.2 dargestellten Beispiels der Stadt Ulm umzusetzen.

Es soll folgender Passus in Werbenutzungsverträge aufgenommen werden:

„Die Vertragspartnerin ist verpflichtet, Werbeaufträge zurückzuweisen, deren Inhalte gegen eine behördliche Anordnung, gegen allgemeine Gesetze, gegen die guten Sitten oder die Menschenwürde verstoßen.

... <die Vertragspartnerin> ist verpflichtet bereits ausgehängte Plakate mit ent- sprechenden Motiven unverzüglich, spätestens innerhalb von 2 Kalendertagen, zu entfernen. Anderenfalls ist die Stadt zu Ersatzvornahme auf Kosten von ... <der Vertragspartnerin> berechtigt.

Zur Vermeidung sexistischer Werbung kann sich ... <die Vertragspartnerin> in Zweifelsfällen mit dem Direktorium der Landeshauptstadt München beraten.“

3. Personen, die Werbung zu beurteilen haben, z.B. vor dem Aushang oder im Zusammenhang mit Beschwerden, sollen durch die Gleichstellungsstelle die erforderliche Informationen bekommen.

8. Stellungnahme der Gleichstellungsstelle für Frauen

Die Gleichstellungsstelle für Frauen hat eine Stellungnahme abgegeben, die als An- lage 5 beigefügt ist. Dort wird die Änderung der Verträge mit Betreibern städtischer

Werbeflächen begrüßt. Gleichzeitig wird kritisiert, dass keine Werbewatchgroup eingerichtet wird. Für die ausführliche Begründung wird auf die Anlage verwiesen.

Aus der Stellungnahme werden den Änderungswünschen zu Antragspunkt 2 und 4 nachgekommen, indem in Antragspunkt 5 das RAW beauftragt wird, die Gleichstellungsstelle bis spätestens 2020 über die Umsetzung zu unterrichten.

Die Beschlussvorlage wurde darüber hinaus mit dem Referat für Arbeit und Wirtschaft abgestimmt. Das Kreisverwaltungsreferat und das Referat für Gesundheit und Umwelt waren in die Erstellung einbezogen.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Dem Verwaltungsbeirat des Direktoriums, Herrn Stadtrat Johann Altmann, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Die Einrichtung einer Werbewatchgroup wird abgelehnt.
2. Das Referat für Arbeit und Wirtschaft wird beauftragt, mit den Vertragspartnern zur Nutzung städtischer Werbeanlagen unverzüglich Verhandlungen über eine Ergänzung der Verträge um die unter 7. genannte Klausel aufzunehmen. Bei erneuter Vergabe der Konzessionen sind entsprechende Klauseln grundsätzlich zu vereinbaren.
3. Das Referat für Arbeit und Wirtschaft wird beauftragt, bei der MVG zu veranlassen, dass mit den Vertragspartnern zur Nutzung der MVG-Werbeflächen unverzüglich Verhandlungen über eine Ergänzung der Verträge um die unter 7. genannte Klausel aufzunehmen. Bei erneuter Vergabe der Konzessionen sind entsprechende Klauseln grundsätzlich zu vereinbaren.
4. Das Referat für Arbeit und Wirtschaft wird beauftragt, die Gleichstellungsstelle für Frauen spätestens 2020 über die Umsetzung der unter 2. und 3. beschlossenen Maßnahmen zu unterrichten.
5. Die Stadtratsanträge „Sexistische und pornografische Werbung verhindern!“ (Antrag Nr. 08-14 / A 04958) sowie „Werbewatchgroup endlich einrichten!“ (Antrag Nr. 14-20 / A 03095) der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN / RL sind hiermit geschäftsordnungsmäßig erledigt.
6. Dieser Beschluss unterliegt hinsichtlich der Antragspunkt 2., 3. und 4. der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I., II. und III.

über die Stadtratsprotokolle

An das Direktorium - Dokumentationsstelle

An die Stadtkämmerei

An das Revisionsamt

z. K.

V. WV. Direktorium Zentrale Verwaltungsaufgaben

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Referat für Arbeit und Wirtschaft

An das Referat für Gesundheit und Umwelt

An das Kreisverwaltungsreferat

An die Gleichstellungsstelle

An die Koordinierungsstelle für gleichgeschlechtliche Lebensweisen

An die Rechtsabteilung des Direktoriums

z. K.