



Ausarbeitung

Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg gegen sexistische Werbung auf bezirkseigenen Flächen

Hintergründe, Ausgestaltung, rechtliche Aspekte, nationaler und internationaler Vergleich



Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg gegen sexistische Werbung auf bezirkseigenen Flächen

Hintergründe, Ausgestaltung, rechtliche Aspekte, nationaler und internationaler Vergleich

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 45/15
Abschluss der Arbeit: 18. Mai 2015
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtliche Rahmenbedingungen	5
2.1.	Die bisherige Situation: rechtliche Grundlagen und Kontrollinstanzen in Deutschland	5
2.2.	Zum Vergleich: die Situation in Österreich	7
2.3.	Der Inhalt des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung	8
2.4.	Der Rechtscharakter des Beschlusses	9
2.5.	(Mögliche) Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit dem Beschluss und etwaigen vergleichbaren Verwaltungsmaßnahmen	10
2.5.1.	Grundsätzliches	10
2.5.2.	Gesetzliche Regelung, Verwaltungsakt	11
2.5.3.	Bloßer Beschluss	12
2.5.4.	Mögliche mittelbare Folgen	13
2.6.	Die Situation außerhalb der Bezirksebene	14
2.6.1.	Berliner Landesebene	14
2.6.2.	Bremer Landesebene	15
2.6.3.	Kommunalebene	16
2.6.4.	Regelungen auf internationaler Ebene	17
3.	Schluss und Ausblick	19
4.	Literatur	21

1. Einleitung

Die kürzlich entfachte mediale Hype um die Werbeanzeigen eines Händlers von Fitnessnahrung im Bereich der Londoner U-Bahn¹ hat gezeigt, wie aktuell und brisant die Thematik der Geschlechter- und Typenrollen in der (kommerziellen) Werbung ist. Auf den Plakaten war zentral eine braun-gebrannte, schlanke Blondine in Bikini abgebildet, rechts daneben stand in Großbuchstaben „ARE YOU BEACH BODY READY?“ und links oben befand sich ein Hinweis auf das werbende Unternehmen. Passanten, die sich von den Anzeigen gestört fühlten, ergriffen die Initiative und gingen dagegen vor, indem sie die Plakate verunstalteten oder Beschwerden an das (Selbst-) Kontrollorgan der britischen Werbeindustrie ASA (Advertising Standards Authority) richteten. Das Vorgehen zeigte Erfolg, denn das Sujet wurden binnen kurzer Zeit beanstandet und das Unternehmen zur Entfernung der Werbung gezwungen.² Die Problematik beschränkt sich dabei bei weitem nicht auf London: In immer mehr Staaten und Städten bilden sich organisierte Gruppen, die sich der Thematik annehmen, sei es auf sachlich-wissenschaftlicher Ebene (z.B. Pinkstinks³) oder auf vergleichsweise radikale Weise (z.B. Girl Gangs against Street Harassment Mannheim⁴, Girl Gangs over Graz⁵). Und auch auf politischer Ebene werden zunehmend Maßnahmen ergriffen: Im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg hat die Bezirksverordnetenversammlung in ihrer Sitzung vom 29.04.2015 einen Beschluss⁶ erlassen, der sich gegen vermeintlich sexistische Werbung auf bezirkseigenen Werbeflächen richtet. Den Antrag dafür hatten alle Fraktionen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD, DIE LINKE. und PIRATENPARTEI) bis auf die der CDU ins Plenum eingebracht; zuvor hatte es einen Einwohnerantrag gegeben, der auf ein generelles Werbeverbot im Bezirk gerichtet, von allen Fraktionen aber als unrealistisch eingestuft worden war.⁷ Von dem Beschluss betroffen sind aktuell lediglich die Werbeflächen, die vom Bezirk gehalten werden, wobei deren genaue Anzahl nicht bekannt ist. Ihre Vermarktung erfolgt durch das Kölner Unternehmen Ströer Media.⁸ Keine – zumindest direkten – Auswirkungen hat der Beschluss für Werbeflächen, die in privater Hand liegen oder vom Land Berlin gehalten werden.

¹ <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/london-bikini-werbung-sorgt-fuer-aufschrei-im-internet-a-1030891.html>; abgerufen am 18.05.15.

² <http://www.spiegel.de/panorama/beachbody-werbung-aus-londoner-u-bahn-verbannt-a-1031371.html>; abgerufen am 18.05.15.

³ <https://pinkstinks.de/ueber-uns-langfassung/>; abgerufen am 18.05.15; <http://www.pinkstinks.org.uk/about-us.html>; abgerufen am 18.05.15.

⁴ <https://www.facebook.com/girlgangsgainst>; abgerufen am 18.05.15.

⁵ <https://girlgangsovergraz.wordpress.com/>; abgerufen am 18.05.15.

⁶ <http://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/vo020.asp?VOLFDNR=5911>; abgerufen am 18.05.15.

⁷ <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/sexismus-debatte-friedrichshain-kreuzberg-will-sexistische-werbung-verbieten.10809148,26033580.html>.

⁸ <http://www.morgenpost.de/bezirke/friedrichshain-kreuzberg/article139741617/Kreuzberg-verzichtet-auf-Plakate-mit-sexistischen-Motiven.html>; abgerufen am 18.05.15.

Kritiker bemängeln an dem Beschluss insbesondere, dass die aufgestellten Maßstäbe zu unbestimmt seien⁹, dass Freiheitsrechte zu stark beeinträchtigt würden und dass eine Bevormundung des Bürgers stattfinde, die dieser angesichts seiner Auffassungsgabe und Selbstbestimmtheit gar nicht benötige.¹⁰

Im Folgenden sollen zunächst die Hintergründe und Rahmenbedingungen des Beschlusses aufgezeigt werden. Dazu gehört auch eine kurze Schilderung der Situation in Österreich, die einen zumindest nicht unerheblichen Einfluss auf den Beschluss in Friedrichshain-Kreuzberg gehabt hat. Sodann werden mögliche Auswirkungen des Beschlusses, insbesondere rechtliche Problemstellungen dargestellt. Abschließend soll der Beschluss im nationalen und internationalen Kontext eingeordnet werden.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

2.1. Die bisherige Situation: rechtliche Grundlagen und Kontrollinstanzen in Deutschland

Ein spezielles Gesetz, das ein explizites Verbot von geschlechtsdiskriminierender Werbung enthält, existiert momentan weder auf Bundes- oder Landesebene noch im kommunalen Bereich. Art. 3 GG und vergleichbare Vorschriften in den Landesverfassungen geben lediglich die allgemeinen Grundsätze für Gleichbehandlung bzw. Antidiskriminierung vor. Insbesondere Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG („Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“) ist bewusst als bloße Staatszielbestimmung ohne eigenständigen Leistungsgehalt ausgestaltet worden und bedarf als Regelungsauftrag der Umsetzung durch den einfachen Gesetzgeber.¹¹

Gerichtliche Entscheidungen, die die Problematik betreffen, ergehen nach wie vor auf Grundlage der allgemein gehaltenen Vorschriften des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb, früher § 1 UWG a. F. als Generalklausel, heute §§ 3 ff. UWG.¹² Die Rechtsprechung hat sich bei der Annahme von Verstößen gegen das UWG durch vermeintlich sexistische Werbung in der Vergangenheit allerdings eher zurückhaltend gezeigt.¹³ So formuliert *Steinbeck*¹⁴: „Zusammenfassend kann man festhalten, dass nach der Rechtsprechung eine Werbung nur dann sittenwidrig ist, wenn die durch

⁹ <http://www.zeit.de/2014/07/kreuzberg-werbung-sexismus>.

¹⁰ <http://www.tagesspiegel.de/berlin/bezirke/kreuzberg/multi-und-kultur/verbot-von-sexistischer-werbung-wie-bei-den-taliban/9419772.html>.

¹¹ Maunz/Dürig/Scholz, GG, Art. 3 Rn. 60 f.

¹² Beispielhaft *BGH* LMMR 95, 63; vgl. im Einzelnen und weitergehend **EZPWD – Nr. 1900 – vom 25.01.12.**

¹³ Kleine Übersicht bei *Steinbeck*, ZRP 02, 435 (436 f.).

¹⁴ *Steinbeck*, ZRP 02, 435 (437).

die Werbung getroffene Aussage eine Herabsetzung und Diskriminierung der Frau darstellt, indem sie in einer die Menschenwürde verletzenden Weise zum Sexualobjekt degradiert wird. Weniger einschneidende Darstellungen, wie beispielsweise die Abbildung eines nackten Körpers ohne Produktbezug, die gleichwohl oftmals frauenfeindlich anmuten, können wettbewerbsrechtlich nicht beanstandet werden. Auch erotische Anreize und sexuelle Anspielungen begründen die Sittenwidrigkeit nicht.“

Als (freiwillige) außergerichtliche Kontrollinstanz war und ist vor allem der Deutsche Werberat tätig.¹⁵ Dabei handelt es sich um ein Organ des Zentralverbandes der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) e.V., der seinerseits eine Dachorganisation von 40 Verbänden aus den Bereichen Werbetreibende, Werbungdurchführende, Werbeagenturen und Werbeberufe darstellt. Die Aufgabe des Deutschen Werberates besteht darin, kommerzielle Werbung mit Blick auf Inhalt, Aussage und Gestaltung weiterzuentwickeln sowie Missstände zu erkennen und diesen entgegenzuwirken. Dabei bedient sich die Organisation eines Beschwerdesystems: Berechtigte Kritik an bestimmten Werbeäußerungen wird an die Entscheidungsträger der betroffenen Unternehmen weitergeleitet, die die entsprechenden Werbemaßnahmen ggf. einstellen. Als Sanktionsmittel steht dem Werberat die sog. öffentliche Rüge zur Verfügung, d.h. die Massenmedien werden über die Vorgänge aufgeklärt, was sich dann laut Werberat in der Berichterstattung und Kommentierung der Presse widerspiegelt.¹⁶ Nach eigenen Angaben muss das Mittel der öffentlichen Rüge allerdings in den seltensten Fällen eingesetzt werden (laut Statistik nur in vier von 100 Fällen), da die betroffenen Unternehmen in der Regel der Aufforderung zur Einstellung oder Änderung der Werbung von selbst folgen.¹⁷ Die Effektivität des Deutschen Werberates in Bezug auf Diskriminierung in der Werbung wird dennoch bisweilen unterschiedlich beurteilt: Während beispielsweise *Steinbeck*¹⁸ dessen Rolle mit Verweis auf eine Statistik aus dem Jahr 2001 und Beispielsfälle aus dem Jahr 2000¹⁹ positiv sieht, wird er von anderer Seite stark kritisiert. Gegenstand der Kritik sind dabei v.a. die Zusammensetzung des Werberates²⁰, sein Einfluss innerhalb der Werbebranche²¹, seine vermeintlich zu schwachen Diskriminierungskriterien²² sowie der Umstand, dass die Kontrolle meist erst im Nachhinein

¹⁵ Hierzu und zum Folgenden *Steinbeck*, ZRP 02, 435 (437 f.).

¹⁶ <http://www.werberat.de/sanktionen>; abgerufen am 18.05.15.

¹⁷ <http://www.werberat.de/sanktionen>; abgerufen am 18.05.15.

¹⁸ *Steinbeck*, ZRP 02, 435 (438).

¹⁹ *Steinbeck*, ZRP 02, 435 (437).

²⁰ Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 17/1470 vom 20.02.14, S. 2 (<http://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/vorgang/d17-1470.pdf>); vgl. auch die bei <http://www.taz.de/!133987/> wiedergegebene Stellungnahme der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg Petra Koch-Knöbel.; jeweils abgerufen am 18.05.15.

²¹ *Schmiedel*, <http://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/ArbIntFrau/vorgang/aif17-0158-v-StN%20Pinkstinks.pdf>; abgerufen am 18.05.15; Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 17/1470 vom 20.02.14, S. 2 (<http://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/vorgang/d17-1470.pdf>).

²² So etwa die Bremer Aktivistin *Grohe*, zitiert in http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadtreport_artikel.-Gegen-sexistische-Werbung-arid.529453.html; die aktuellen Kriterien des Werberates sind unter <http://www.werberat.de/herabwuerdigung-diskriminierung> zu finden; abgerufen am 18.05.15.

stattfinde, wenn die entsprechende Werbung schon verbreitet sei.²³ Der Werberat selbst hält seine Arbeit hingegen gerade in Bezug auf das Problem vermeintlich sexistischer Werbung für ausreichend und angemessen, was insbesondere auch für den Einfluss auf die betroffenen Unternehmen gelte.²⁴

2.2. Zum Vergleich: die Situation in Österreich²⁵

Die Situation in Österreich stellte sich bis vor wenigen Jahren ähnlich dar. Grundsätzlich existieren – außerhalb der allgemeinen verfassungsrechtlichen, EU- und UN-rechtlichen Antidiskriminierungsvorgaben – spezielle gegen Sexismus gerichtete werberechtliche Vorschriften ebenfalls höchstens vereinzelt: im Bereich pornographischer Darstellungen (vgl. insbesondere §§ 1, 2, 15 des Österreichischen Pornographieggesetzes), des Österreichischen StGB (Pornographische Darstellung Minderjähriger, § 207 StGB; Aufforderung zu mit Strafe bedrohten Handlungen und Gutheißung mit Strafe bedrohter Handlungen, § 282 StGB) und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (vgl. § 14 Abs. 1 und 2 ORF-G, wobei es sich dabei auch eher um allgemeine Regelungen handelt). Aufgrund dessen ist bzw. war die Situation in Österreich vor allem durch Selbstregulierung der Werbewirtschaft geprägt. Diese wurde bisher – ähnlich dem deutschen System – im Wesentlichen durch den Österreichischen Werberat wahrgenommen. Dieser orientiert sich bei seinen Entscheidungen (u.a. im Rahmen eines Beschwerdesystems) am sog. Ethik-Kodex der Werbewirtschaft und hat 2011 einen Antisexismus-Beirat eingerichtet. Der Ethik-Kodex²⁶ ist – jedenfalls zum Teil – Vorbild für die Antisexismus-Kriterien, die die Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg in ihrem Beschluss festgelegt hat.

Darüber hinaus sind bislang in Graz (seit 2009), in Salzburg und Wien (seit 2012) sowie in Klagenfurt (2014) sog. Werbewatchgroups gebildet worden, bestehend aus freiwilligen Personen aus Stadtverwaltung, Politik und Gesellschaft. Es handelt sich dabei um jeweils eigenständige Organisationen, die anhand gemeinsamer Kriterien²⁷ Werbung bewerten, etwa in Form eines sog. Prechecks für Unternehmen oder im Rahmen eines Beschwerdesystems.²⁸ Die Watchgroups haben

²³ Vgl. etwa *Schmiedel*, <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/ArbIntFrau/vorgang/aif17-0158-v-StN%20Pinkstinks.pdf>.

²⁴ Vgl. etwa http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadtreport_artikel,-Gegen-sexistische-Werbung-arid.529453.html; eine aktuelle Statistik des Werberates aus dem Jahr 2014 findet sich unter <http://www.werberat.de/bilanz-2014>; abgerufen am 18.05.15.

²⁵ Vgl. http://www.watchgroup-sexismus.at/cms/?page_id=863; abgerufen am 18.05.15.

²⁶ http://www.werberat.at/show_4274.aspx, abgerufen am 18.05.15.

²⁷ <https://watchgroupsalzburg.files.wordpress.com/2011/10/kriterien-langfassung.pdf>; abgerufen am 18.05.15.

²⁸ Überblick auf <https://www.bka.gv.at/site/7925/default.aspx>; abgerufen am 18.05.15.

keine hoheitlichen Befugnisse, die Umsetzung der Werbewatchgroup Wien wurde aber beispielsweise im Rahmen des Wiener Regierungsübereinkommens von 2010 – also aus staatlicher Sphäre heraus – festgelegt.²⁹

Die Arbeit der Werbewatchgroup Klagenfurt, die erst im Mai 2014 gebildet worden war, ist bereits im August 2014 im Wege einer Verfügung seitens des Bürgermeisters von Klagenfurt wieder eingestellt worden.³⁰ Hintergrund war die angekündigte Klage eines Friseurbetriebes gegen die Stadt, dessen Werbung von der Werbewatchgroup als sexistisch eingestuft wurde. Die Einschätzung der Werbewatchgroup wurde auf ihrer Website veröffentlicht. Demgegenüber wies der Werberat die Beschwerde als „offensichtlich unbegründet“ ab, die Werbewatchgroup nahm ihre Anzeige jedoch nicht von der Homepage. Der Bürgermeister begründete sein Vorgehen damit, dass weiterer – auch finanzieller – Schaden von der Stadt Klagenfurt abgewendet werden müsse, zumal kein gültiger Stadtsenatsbeschluss für die Einrichtung der Institution vorgelegen habe. Zuvor war bei der Werbewatchgroup in der kurzen Zeit ihrer Tätigkeit eine Vielzahl an Beschwerden eingegangen, die zur Beanstandung der Werbung von über 40 Unternehmen geführt hatten. Kritiker bemängelten insbesondere, dass Unternehmen heimlich denunziert und öffentlich an den Pranger gestellt werden könnten, obwohl ihre Werbung ggf. zu Unrecht als sexistisch bewertet worden sei. Zudem zeigten diese Erfahrungswerte das problematische Verhältnis zwischen Watchgroup und Werberat auf.

2.3. Der Inhalt des Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung

Der Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg beinhaltet die Beauftragung des Bezirksamtes, die Verträge für die bezirkseigenen Werbeflächen im Rahmen der Vertragsfreiheit so anzupassen, dass die Präsentation von diskriminierender, frauenfeindlicher und sexistischer Außenwerbung auf bezirkseigenen Flächen nicht mehr zulässig ist. Das Bezirksamt ist außerdem gehalten, im Rahmen künftiger Werbeverträge ein Verbot von Werbung zu vereinbaren, „die Menschen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung oder sexuellen Identität herabwürdigt“. Der jeweilige Vertragspartner ist im Falle der Zuwiderhandlung dazu verpflichtet, die entsprechende Werbung abzuhängen. Allerdings findet keine Begutachtung der Werbepлакate von vornherein statt: Vielmehr wird erst nach erfolgter Publizierung entsprechender Werbung bzw. bei diesbezüglichen Beschwerden die Zulässigkeit geprüft. Die Prüfungskompetenz liegt dabei beim Bezirksamt. Dieses wird in dem Beschluss gleichzeitig dazu aufgefordert, ein geeignetes Prüfungsverfahren auszuarbeiten und vorzuschlagen. Die Umsetzung erfolgt voraussichtlich in Form eines Beschwerdeverfahrens, das von den Bürgern genutzt werden kann.³¹ Die Einrichtung einer Werbewatchgroup nach österreichischem Vorbild ist nicht Teil des Beschlusses.

²⁹ <http://www.werbewatchgroup-wien.at/u-eber-uns>; abgerufen am 18.05.15.

³⁰ <http://www.werbewatchgroup-wien.at/werbewatchgroup-klagenfurt-eingestellt>; abgerufen am 18.05.15; hierzu und zum Folgenden <http://kurier.at/chronik/oesterreich/maulkorb-fuer-die-klagenfurter-watchgroup/78.860.784>; <http://kurier.at/chronik/oesterreich/sexismus-watchgroup-ploetzlich-selbst-im-visier/78.687.694>; <http://kaernten.orf.at/news/stories/2661733/>; abgerufen am 18.05.15.

³¹ <http://www.taz.de/!133987/>; abgerufen am 18.05.15.

Bei der Frage, was unter diskriminierender, frauenfeindlicher und/oder sexistischer Außenwerbung zu verstehen ist, verweist der Beschluss auf die „leicht veränderten“ Kriterien des Österreichischen Werberates, die vom Bezirksamt und der Bezirksverordnetenversammlung gemeinsam und regelmäßig evaluiert und entsprechend angepasst werden sollen. Danach liege geschlechterdiskriminierende Werbung (sexistische Werbung)

„insbesondere vor, wenn

- i. Frauen oder Männer auf abwertende Weise dargestellt werden;
- j. die Gleichwertigkeit der Geschlechter in Frage gestellt wird;
- k. Unterwerfung oder Ausbeutung [nicht kritisch] dargestellt oder zu verstehen gegeben wird, dass Gewalt oder Dominanzgebaren tolerierbar seien;
- l. die Person in rein sexualisierter Funktion als Blickfang dargestellt wird, insbesondere dürfen keine bildlichen Darstellungen von nackten weiblichen oder männlichen Körpern ohne direkten inhaltlichen Zusammenhang zum beworbenen Produkt verwendet werden. [sic!]
- m. eine entwürdigende Darstellung von Sexualität vorliegt oder die Person auf die Sexualität reduziert wird;
- n. Personen abgewertet werden, die nicht den vorherrschenden Vorstellungen über Zugehörigkeit zu einem Geschlecht entsprechen (z.B. intersexuelle, transgender Menschen).
- o. Werbung für sexuelle Dienstleistungen darf, soweit sie rechtlich zulässig ist, die Würde von Menschen, insbesondere von SexdienstleisterInnen, KonsumentInnen oder PassantInnen, nicht verletzen. Körper und insbesondere weibliche oder männliche Sexualität dürfen nicht unangemessen dargestellt werden. Dabei ist auch besonders auf die Platzierung und das jeweilige Umfeld des Werbesujets zu achten.
- p. Werbung darf Aufstachelung zum Hass, [...] weder aufweisen, [sic!] noch billigen, fördern oder verherrlichen. Werbung darf insbesondere kein Material enthalten, das, wenn es im jeweiligen Zusammenhang beurteilt wird, Gewalt gegen Frauen [und Männer] billigt, fördert oder verherrlicht oder Mädchen und [Jungen] in sexualisierter Weise darstellt.“

Schließlich solle sich das Bezirksamt bei der zuständigen Senatsverwaltung dafür einsetzen, dass die Regeln auch für Flächen zur Geltung kommen, „die aus direkten Verträgen zwischen Land und Außenwerbern resultieren“.

2.4. Der Rechtscharakter des Beschlusses

Im Bereich von kommunalen bzw. Bezirksbeschlüssen sind grundsätzlich drei Arten zu unterscheiden: Beschlüsse ohne Außenwirkung (verwaltungsintern, ohne Regelungswirkung im Ver-

hältnis zum Bürger), vollzugsbedürftige Beschlüsse mit Außenwirkung und nicht vollzugsbedürftige Beschlüsse mit Außenwirkung.³² Die zweitgenannte Gruppe ist die quantitativ bedeutendste und dadurch gekennzeichnet, dass die Außenwirkung einen Vollzugsakt durch ein Verwaltungsorgan erfordert.³³ Entsprechend ausgestaltet ist der Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg, der eine Umsetzung durch das Bezirksamt vorsieht. Es handelt sich also um einen vollzugsbedürftigen Beschluss mit Außenwirkung. Die Folgen der Rechtswidrigkeit eines solchen Beschlusses hängen von der Art des jeweiligen Rechtsaktes ab, der den Vollzug bewirkt.³⁴

2.5. (Mögliche) Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit dem Beschluss und etwaigen vergleichbaren Verwaltungsmaßnahmen

2.5.1. Grundsätzliches

Bei den Verträgen mit dem Unternehmen Ströer handelt es sich – soweit aus den ausschließlich um zivilrechtlich ausgestaltete Mietverträge. Da jedoch auch andere Konstellationen denkbar sind und die Problematik über den hier gegenständlichen Einzelfall hinausgeht, werden die möglichen Auswirkungen sowohl hinsichtlich zivilrechtlich ausgestalteter Verträge als auch in Bezug auf öffentlich-rechtliche Verträge (§§ 54 ff. VwVfG) zwischen Verwaltung und Vermarkter skizziert.

Es gilt – auch im Bereich öffentlich-rechtlicher Verträge³⁵ – der Grundsatz der Vertragstreue („pacta sunt servanda“), d.h. Vereinbarungen sind genauso zu erfüllen, wie sie getroffen sind.³⁶ Ausnahmen sieht die Rechtsordnung prinzipiell nur in Extremfällen (vgl. § 313 BGB) vor.³⁷ Die Parteien eines abgeschlossenen Vertrages genießen jedoch auch die sog. Vertragsabänderungsfreiheit, d.h. sie können einen bereits bestehenden, abgeschlossenen Vertrag durch erneute übereinstimmende Willenserklärung ändern.³⁸ Damit besteht für sie die Möglichkeit, auf veränderte Umstände zu reagieren.³⁹ Ggf. kann ein Vertrag sogar ausdrücklich sog. Neuverhandlungsklauseln enthalten, die

³² Vgl. zu kommunalen Beschlüssen allgemein *Geis*, Kommunalrecht, § 11 Rn. 148 ff.

³³ Vgl. *Geis*, Kommunalrecht, § 11 Rn. 151.

³⁴ *Geis*, Kommunalrecht, § 11 Rn. 151.

³⁵ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 60 Rn. 2.

³⁶ BGH v. 27. 6. 62 V ZR 204/60 (FHZivR 8 Nr. 830).

³⁷ Palandt/*Ellenberger*, BGB, vor § 145 Rn. 4a.

³⁸ *Busche*, in: MünchKomm BGB, vor § 145 Rn. 28.

³⁹ *Busche*, in: MünchKomm BGB, vor § 145 Rn. 28 m.w.N.

die Parteien dazu verpflichten, bei Eintritt bestimmter Umstände den Vertrag neu zu verhandeln.⁴⁰ Unabhängig davon, ob die bestehenden Verträge mit dem Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg entsprechende Regelungen enthalten oder nicht, hat das Unternehmen Ströer bereits angekündigt, dass man sämtliche Vorstellungen und Wünsche (seitens des Bezirks) umsetzen werde.⁴¹ Und in der Tat ist laut Angaben des Bezirksamtes Mitte Februar 2015 bereits ein Vertrag über einen Teil der betroffenen Werbeflächen mit dem Unternehmen Ströer neu abgeschlossen worden, wodurch der bisherige Vertrag abgelöst worden ist. Dieser neue Vertrag verbietet nun ausdrücklich „Geschlechterdiskriminierende Werbung (Sexistische Werbung)“. Auf die Kriterien des Österreichischen Werberates wird mittels einer Fußnote Bezug genommen. Eine entsprechende Übernahme der Regelung in Altverträge soll im Zuge der vorgesehenen Vertragsanpassungen erfolgen.

In einer solchen Konstellation können die vorgegebenen Kriterien rechtlich unproblematisch durch zwei übereinstimmende Willenserklärungen Vertragsbestandteil werden. Komplizierter ist die Situation, wenn sich der Vertragspartner nicht freiwillig zur Vertragsänderung bereit erklärt. Dann stellt sich in einem ersten Schritt die Frage nach dem Rechtscharakter der Maßnahme des handelnden Organs und in einem zweiten Schritt die Frage nach den rechtlichen Auswirkungen der Maßnahme auf die Verträge.

2.5.2. Gesetzliche Regelung, Verwaltungsakt

Nur der Vollständigkeit halber soll auf die theoretische Möglichkeit des Erlasses einer konkreten Rechtsnorm hingewiesen werden, die die Vertragspartner dazu zwingt, bestimmte Antidiskriminierungskriterien nachträglich in den Vertrag zu integrieren. Denkbar wären einerseits Regelungen auf Bundes- oder Landesebene, andererseits auf kommunaler Ebene. Auf kommunaler Ebene wäre – anders als im hier konkret vorliegenden Fall – auch ein Beschluss mit unmittelbarer Außenwirkung denkbar. Ein solcher ist je nach Ausgestaltung entweder Satzung oder Verwaltungsakt.⁴² Für die rechtliche Bewertung ergäbe sich jedoch auch daraus prinzipiell kein Unterschied, denn in jedem Falle erforderlich wäre aufgrund der erheblichen Grundrechtsrelevanz ein Parlamentsgesetz auf Bundes- oder Landesebene, das entweder selbst die entscheidenden Regelungen oder Regelungsbefugnisse für die Verwaltung enthält oder zumindest als hinreichend konkrete Rechtsgrundlage für den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung oder Satzung bzw. eines Verwaltungsaktes dient.⁴³ Bei möglichen Bundes- oder Landesgesetzen könnten – jedenfalls hinsichtlich der Flächenstaaten – ggf. zusätzlich Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht vorliegen.⁴⁴ Ob ein derartiges Szenario praktisch relevant werden kann, ist derzeit nicht absehbar.

⁴⁰ *Busche*, in: MünchKomm BGB, vor § 145 Rn. 28 m.w.N.

⁴¹ So wird ein Sprecher des Unternehmens bei <http://www.morgenpost.de/bezirke/friedrichshain-kreuzberg/article139741617/Kreuzberg-verzichtet-auf-Plakate-mit-sexistischen-Motiven.html> (abgerufen am 18.05.15) zitiert.

⁴² *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 7 Rn. 248.

⁴³ Zu Grundrechtseingriffen auf der Grundlage kommunaler Satzungen allgemein *Geis*, Kommunalrecht, § 8 Rn. 28.

⁴⁴ Ausführlich *Geis*, Kommunalrecht, § 6 Rn. 1 ff.

2.5.3. Bloßer Beschluss

Handelt es sich – wie im hier vorliegenden konkreten Fall – dagegen lediglich um einen umsetzungsbedürftigen Beschluss ohne hoheitliche Eingriffsbefugnis, so stellt dies dem Grunde nach eine bloße Vorgabe für die ausführende Behörde dar. Während diese Vorgabe bei künftig abzuschließenden Verträgen grundsätzlich Beachtung finden könnte, hängt ihre Umsetzung im Rahmen bestehender Verträge in erster Linie von der Mitwirkung des Vertragspartners ab. Existieren keine Neuverhandlungsklauseln und zeigt sich der Vertragspartner mit einer Vertragsänderung nicht einverstanden, so stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage nach der Möglichkeit der Vertragsanpassung, ggf. sogar der Kündigung. Für privatrechtliche Verträge sieht § 313 Abs. 1 BGB die Möglichkeit vor, Vertragsanpassung zu verlangen, wenn sich die Umstände, die zur Grundlage des Vertrags geworden sind, nach Vertragsschluss schwerwiegend verändert haben und die Parteien den Vertrag nicht oder mit anderem Inhalt geschlossen hätten, wenn sie diese Veränderung vorausgesehen hätten, sofern der betroffenen Partei unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, insbesondere der vertraglichen oder gesetzlichen Risikoverteilung, das Festhalten am unveränderten Vertrag nicht zugemutet werden kann (sog. Störung der Geschäftsgrundlage). Gemäß § 314 Abs. 1 S. 1 BGB können Dauerschuldverhältnisse von jedem Vertragsteil aus wichtigem Grund ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist gekündigt werden. Nach S. 2 liegt ein solcher Grund vor, wenn dem kündigenden Teil unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und unter Abwägung der beiderseitigen Interessen die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses bis zur vereinbarten Beendigung oder bis zum Ablauf einer Kündigungsfrist nicht zugemutet werden kann. Für öffentlich-rechtliche Verträge sieht § 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG eine vergleichbare Regelung zur Vertragsanpassung und Kündigung vor. Die Norm schließt die Anwendbarkeit von § 313 BGB aus⁴⁵, nicht aber die von § 314 BGB (vgl. § 62 VwVfG)⁴⁶.

Damit wäre – zunächst unabhängig von der Wesentlichkeit der Veränderung – im konkreten Fall ggf. zu prüfen, ob ein Beschluss, wie ihn die Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg erlassen hat, einen Vertragsanpassungs- oder Kündigungsgrund darstellen könnte. Wegen der momentan nicht absehbaren praktischen Relevanz der Fragestellung und der Vielzahl denkbarer Konstellationen kann und soll diese Problematik hier allenfalls angerissen werden: Sowohl hinsichtlich privatrechtlicher⁴⁷ als auch hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Verträge⁴⁸ ist anerkannt, dass Änderungen der Rechtslage bei etwaigen Anpassungs- oder Kündigungsrechten relevant sein können. Ob gleiches auch für die Veränderung von Verwaltungsvorschriften gilt, die innerhalb der Verwaltung frei erlassen werden können und grundsätzlich nur eine verwaltungsinterne Bindungswirkung für die betroffenen Behörden, nicht jedoch für den Bürger haben⁴⁹, ist –

⁴⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 60 Rn. 12.

⁴⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 60 Rn. 11.

⁴⁷ Jauernig/Stadler, BGB, § 313 Rn. 19; Gaier, in: MünchKomm BGB, § 314 Rn. 14.

⁴⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 60 Rn. 17 m.w.N.

⁴⁹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 2 f.

jedenfalls im Bereich des § 60 VwVfG – umstritten.⁵⁰ Nach herrschender Ansicht ist dies abzulehnen, da die Verwaltung ansonsten durch eine Veränderung ihrer Praxis gleichsam selbst die Voraussetzungen für eine Vertragsanpassung schaffen könnte.⁵¹ Andererseits stellt sich die Frage, ob der Vertragspartner nicht doch mit einer sich verändernden Verwaltungspraxis rechnen muss, zumindest sofern dies innerhalb eines bestimmten Risikorahmens zumutbar wäre.⁵² Dieser Streit muss i.E. offen bleiben. Er wird hier nur deshalb kurz skizziert, da unklar ist, wie der bloße kommunale Beschluss ohne unmittelbare Außenwirkung in diesem Spannungsverhältnis einzuordnen ist. Naheliegend wäre wohl ein Gleichlauf mit den Verwaltungsvorschriften: Denn auch der Beschluss bindet die Verwaltung nur intern; selbst bei einem späteren Vollzugsakt gewinnt der Beschluss selbst keine Außenwirkung, sondern nur der Vollzugsakt.⁵³ Unter Wertungsgesichtspunkten ist auch zweifelhaft, ob es der Verwaltung, die mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage keinen Beschluss mit unmittelbarer Außenwirkung rechtmäßig erlassen kann, erlaubt sein sollte, über einen internen Beschluss letztlich doch eine Vertragsanpassung zu erwirken. Aber selbst wenn man den Beschluss mit mittelbarer Außenwirkung im Bereich der beachtlichen Rechtsänderungen einordnet, so besteht das Problem der – zumindest faktischen – Identität zwischen „Normsetzer“ und Vertragspartner (Vertragspartner ist hier der Bezirk, potentiell das Entscheidungsgremium die Bezirksverordnetenversammlung). Unabhängig davon, ob in derartigen Fällen bereits das Recht zur „Normsetzung“ beschränkt ist⁵⁴, kann es ihm nämlich nach Treu und Glauben verwehrt sein, aus der Veränderung Rechte in Bezug auf das konkrete Vertragsverhältnis herzuleiten.⁵⁵

2.5.4. Mögliche mittelbare Folgen

Die möglichen rechtlichen Folgen einer Vertragsänderung infolge einer Verwaltungsmaßnahme werden schließlich nochmals dadurch verschärft, dass diese mittelbar auch Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen dem Vermarkter (hier das Unternehmen Ströer) der Werbeflächen und dem letztlich werbenden Unternehmen haben kann. Denn zwischen den beiden Letzteren bestehen ebenfalls Verträge und eine Vertragsänderung im Verhältnis zwischen Verwaltung und Vermarkter könnte für den Werbenden zur Folge haben, dass er Werbung nicht mehr schalten darf, weil sie den Antidiskriminierungskriterien widerspricht. Dies wäre insbesondere dann problematisch, wenn die Werbung aufgrund des Vertrages mit dem Vermarkter sowie mit Blick auf das UWG zulässig wäre. Als mögliche Konsequenzen ergäben sich dann unter Umständen Schadensersatzan-

⁵⁰ Überblick bei *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 60 Rn. 18.

⁵¹ *Bader/Ronellenfitsch/Spieth*, VwVfG, § 60 Rn. 8; *Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann*, VwVfG, § 60 Rn. 14b; *Knack/Henneke*, VwVfG, § 60 Rn. 18.

⁵² *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 60 Rn. 18.

⁵³ *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 7 Rn. 248.

⁵⁴ Dafür: *Meyer/Borgs-Maciejewski*, § 54 Rn. 79; dagegen: *Knack/Henneke*, VwVfG, § 60 Rn. 18.

⁵⁵ *Knack/Henneke*, VwVfG, § 60 Rn. 18; *Heberlein*, DVBl. 82, 763 (768).

sprüche des Werbenden gegenüber dem Vermarkter und Regressansprüche des Vermarkters gegenüber der Verwaltung. Entscheidend sind in diesen Konstellationen vor allem die Verträge zwischen Vermarkter und Nutzer.

2.6. Die Situation außerhalb der Bezirksebene

2.6.1. Berliner Landesebene

Zunächst bleibt abzuwarten, wie sich der Beschluss auf Berliner Landesebene auswirken wird. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Vorgabe an das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, bei der Senatsverwaltung auf die Beachtung der genannten Kriterien bei der Vermarktung landeseigener Werbeflächen hinzuwirken.

Unabhängig davon fordert die Grünen-Fraktion auf Berliner Landesebene die Einführung einer Werbewatchgroup Berlin nach dem Vorbild der Werbewatchgroup Wien.⁵⁶ Sie soll „sich aus unabhängigen ExpertInnen aus der Wissenschaft, aus den Senatsverwaltungen sowie aus der Wirtschaft zusammensetzen“⁵⁷, Werbung anhand (ggf. selbst) festgelegter Kriterien bewerten und dabei sowohl präventiv im Austausch mit den Unternehmen als auch repressiv als Anlaufstelle für Bürgerbeschwerden fungieren.⁵⁸ Befürworter einer derartigen Einrichtung argumentieren insbesondere damit, dass die Watchgroup im Vergleich zum Werberat unabhängiger sei und sie insgesamt stärker Einfluss auf die Werbebranche nehmen könne.⁵⁹ Insofern formuliert *Schmiedel*⁶⁰: „Eine behördliche Einrichtung, die Unternehmen anschreibt und sensibilisiert, wird ernst genommen, insbesondere wenn ein solches Gremium aus JuristInnen, Kommunikations- und SozialwissenschaftlerInnen besteht und damit Expertise vorzeigen kann.“

⁵⁶ Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 17/1470 vom 20.02.14 (<http://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/vorgang/d17-1470.pdf>); <http://www.gruene-fraktion-berlin.de/artikel/eine-werbewatchgroup-f-r-berlin>; abgerufen am 18.05.15.

⁵⁷ <http://www.gruene-fraktion-berlin.de/artikel/eine-werbewatchgroup-f-r-berlin>; abgerufen am 18.05.15.

⁵⁸ <http://www.gruene-fraktion-berlin.de/artikel/eine-werbewatchgroup-f-r-berlin>; abgerufen am 18.05.15.

⁵⁹ Vgl. <http://www.gruene-fraktion-berlin.de/artikel/eine-werbewatchgroup-f-r-berlin>; abgerufen am 18.05.15.

⁶⁰ <http://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/ArbIntFrau/vorgang/aif17-0158-v-StN%20Pinkstinks.pdf>; abgerufen am 18.05.15.

2.6.2. Bremer Landesebene

Das Landesparlament von Bremen, die Bremische Bürgerschaft, hat in seiner Sitzung vom 22.01.2014 einen Beschluss⁶¹ gefasst, der dem Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg durchaus ähnlich ist. Er geht auf einen Antrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN⁶² sowie einen Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE.⁶³ zurück. Der Beschluss lautet im Wortlaut:

„Die Bürgerschaft (Landtag) stimmt dem Antrag in geänderter Fassung wie folgt zu:

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 [sic!]

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.“

⁶¹ <https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/volltext.php?format=pdf&dn=B18L0053.DAT>; abgerufen am 18.05.15.

⁶² <http://www.bremische-buergerschaft.de/drucksache/18/1042>; abgerufen am 18.05.15.

⁶³ <http://www.bremische-buergerschaft.de/drucksache/18/1213>; abgerufen am 18.05.15.

Im Vergleich zum Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg werden – neben dem Umstand, dass potentiell wohl eine größere Anzahl an Werbeflächen betroffen sein könnte – vor allem folgende Unterschiede deutlich: Zum einen enthält der Bremer Beschluss keine Kriterien, die als Maßstab für die Beurteilung einer Werbung herangezogen werden könnten. Der Beschluss verweist lediglich allgemein auf eine mögliche Überschreitung der „Grenzen zu sexistischer und/oder diskriminierender Werbung“ (vgl. Nr. 1, 2 und 5 des Beschlusses). Zum anderen wird unter Punkt 4 des Beschlusses der Senat gebeten zu prüfen, inwieweit die bestehenden Verträge zur Umsetzung des Beschlusses ggf. ergänzt werden sollten und könnten. Im Unterschied zum Berliner Bezirksbeschluss fehlt es hier an dem Zusatz „im Rahmen der Vertragsfreiheit“. Erwünscht ist demnach eine umfassende rechtliche Prüfung, bei der die unter 2.5. skizzierten Rechtsprobleme relevant werden können.

In Bremen gab es im Jahr 2013 darüber hinaus eine gegen sexistische Werbung auf öffentlichen Grundstücken gerichtete Petition.⁶⁴ Im Zuge dessen richtete die Bremer Senatorin *Stahmann* ein Schreiben an den Petitionsausschuss der Bremischen Bürgerschaft, in dem sie zum einen darauf hinwies, dass ein solches Verbot grundsätzlich bereits in den bestehenden Verträgen angelegt sei. Zum anderen sei es aber wünschenswert, diejenige Stelle stärker bekannt zu machen, die ggf. die Entfernung der Werbung anordnen könne („z.B. durch Aufdruck der Kontaktdaten auf den Plakaten“).

2.6.3. Kommunalebene

Die Stadt Pforzheim hat im Zuge eines Gemeinderatsbeschlusses ihre Pachtverträge für eigene Werbeflächen geändert: Die Vertragspartner werden zu einer Vorprüfung der Werbung verpflichtet, wobei die Letztentscheidungskompetenz bei der Stadt liegt.⁶⁵ Entsprechend berichtet die Stadt auch auf ihrer Internetseite⁶⁶, dass sie Einfluss auf die von ihr untervermieteten Plakatierwände nehme und sich bereits erfolgreich für die Entfernung sexistischer Werbung engagiert habe. Zudem werden die Bürger dazu aufgerufen, die Initiative zu ergreifen und ggf. Werbung zu melden bzw. sich zu beschweren. Die Website enthält darüber hinaus Links, beispielsweise zu den Internetpräsenzen des Werberates oder der Watchgroup Graz.

Die Städte Wuppertal und Ulm haben sich schon vergleichsweise früh mit der Problematik befasst.⁶⁷ Laut eines Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIEGRÜNEN im Rat der Stadt Wuppertal im

⁶⁴ <http://www.petitionsausschuss.bremische-buergerschaft.de/sixcms/media.php/13/118-212-grohe-sexistische%20Werbung.pdf>; abgerufen am 18.05.15.

⁶⁵ <http://diestandard.at/1287099467273/Nachlese-Wer-nicht-hoeren-will-soll-zahlen>.

⁶⁶ <https://www.pforzheim.de/buerger/rat-hilfe/lebensbereiche/gleichstellung/themenfelder/frauennetzwerke-und-politik/sexistische-werbung.html>; abgerufen am 18.05.15.

⁶⁷ Hierzu und zum Folgenden: http://amt fuer werbefreiheit.org/wp-content/uploads/2013/12/Antrag_Wuppertal.pdf; abgerufen am 18.05.15.

März 2003 besteht in Ulm bereits seit dem 01.01.94 eine Verfahrensregel, wie Plakate mit eventuell frauenfeindlichem Inhalt zu behandeln seien. Danach stehe in Zweifelsfällen sowohl in präventiver (d.h. vor dem ersten Aufhängen) als auch in repressiver (d.h. nach erfolgtem Aufhängen) Hinsicht die Beurteilung der Frauenbeauftragten der Stadt Ulm zu. Diese Aspekte hätten als konkrete Regelungen auch Eingang in die Verträge der Stadt Ulm mit dem Werbevermarktungsunternehmen Wall aus dem Jahr 1997 gefunden. In der Stadt Wuppertal habe es bereits im Jahr 2002 einen Beschluss des Ausschusses Frauenförderung gegeben, wonach „die Verwaltung die geschlossenen Werbeverträge mit der Deutschen StädteMedien GmbH und der Ströer Citymarketing auf Eingriffsmöglichkeiten seitens der Stadt hin überprüfen, ggf. nachbesser [sic!] möge in Bezug auf den Abschluss frauenfeindlicher Werbung und dies auch bei Abschluss zukünftiger Verträge zu berücksichtigen“ habe. Dabei habe man sich an den Ulmer Regelungen orientiert.

In der Stadt Münster hat das dortige Frauenbüro eine Broschüre⁶⁸ herausgegeben, die sich mit dem frauenfeindlicher Werbung befasst. Neben Kriterien, anhand derer die Bürger frauenfeindliche Werbung erkennen könnten, und der Angabe von Stellen, an die man sich ggf. mit einer Beschwerde wenden könne, enthält die Broschüre auch Informationen über Bestrebungen der Stadt, in Zukunft aus eigenem Antrieb gegen vermeintlich frauenfeindliche Werbung vorzugehen. Im dem auszugsweise wiedergegebenen Beschluss des Frauenausschusses des Rates der Stadt heißt u.a.: „2. Die Verwaltung wird aufgefordert in ihrem Einflussbereich alle rechtlichen Wege auszuschöpfen, solche Werbung zu verhindern bzw. sie schnellstmöglich zu beseitigen.“

2.6.4. Regelungen auf internationaler Ebene

Die völkerrechtliche Situation ist vor allem durch die Aufstellung von Grundsatzleitlinien geprägt, denen zumindest teilweise ein spezifischer Bezug zur Werbung fehlt. So gibt es auf UN-Ebene das seit 1981 gültige und von mittlerweile 188 Staaten⁶⁹ ratifizierte Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW). In Art. 5 CEDAW heißt es u.a. „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, a) um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen“. Auf EU-Ebene gab und gibt es neben Entschliefungen

⁶⁸ <http://www.muenster.de/stadt/frauenbuero/pdf/sex-sells2008.pdf>; abgerufen am 18.05.15.

⁶⁹ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en; abgerufen am 18.05.15.

des Rates aus dem Jahr 1995⁷⁰ und des Parlamentes aus den Jahren 1997⁷¹, 2008⁷² und 2013⁷³ die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁷⁴. Diese ist in Bezug auf Sexismus in der Werbung sehr allgemein gehalten; so heißt es in Art. 9 Abs. 1 c) ii): „Audiovisuelle kommerzielle Kommunikation darf nicht Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Staatsangehörigkeit, Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung beinhalten oder fördern.“

Mehrere Einzelstaaten haben mittlerweile (Parlaments-) Gesetze eingeführt, die ein explizites Verbot sexistischer Werbung enthalten. In Norwegen und Island beispielsweise wird Sexismus in der Werbung strafrechtlich sanktioniert.⁷⁵ Die entsprechenden Regelungen befinden sich in Norwegen im sog. Marketing-Kontroll-Gesetz, in Island im allgemeinen Strafgesetzbuch.⁷⁶ Eine Anzeige vermeintlich sexistischer Werbesujets kann in Norwegen bei einer sog. Konsumentenombudsstelle erfolgen, die Einfluss auf die betroffenen Unternehmen nehmen kann.⁷⁷ Im Jahr 2008 habe es laut der Leiterin des "Nordischen Gender-Instituts" in Oslo, Mona Larsen-Asp, vier derartiger Anzeigen und neun im Jahr 2009 gegeben.⁷⁸ In Island kann das entsprechende Werbesujet dagegen bei der Polizei zur Anzeige gebracht werden, die sich an das sog. Zentrum für Geschlechtergerechtigkeit wendet; dieses nimmt ggf. Kontakt mit dem betroffenen Unternehmen auf und fordert dieses auf, die jeweilige Werbung einzustellen. Geschieht dies nicht, so wird eine Geldstrafe verhängt.⁷⁹

Auf kommunaler Ebene wurde beispielweise kürzlich bekannt, dass die Stadtverwaltung von Rom in Zukunft sexistische und frauenfeindliche Werbung auf stadteigenen Werbeflächen verbietet.⁸⁰ Laut Bürgermeister *Ignazio Marino* wird man eine Vermarktung der Werbeflächen in den Fällen verhindern, in denen durch die jeweilige Werbung die Gleichwertigkeit der Geschlechter infrage

⁷⁰ ABl. C 296 vom 10.11.1995, S. 15; abrufbar unter https://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-EWG_41995X1110_01.

⁷¹ ABl. C 304 vom 6.10.1997, S. 60.

⁷² 2008/2038 (INI); abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0401+0+DOC+XML+V0//DE>.

⁷³ 2012/2116 (INI).

⁷⁴ RL 2010/13/EU; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:DE:PDF>.

⁷⁵ http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/48720_Ministerin-ueberlegt-Sexismus-Gesetz.html.

⁷⁶ <http://diestandard.at/1287099467273/Nachlese-Wer-nicht-hoeren-will-soll-zahlen>.

⁷⁷ <http://diestandard.at/1287099467273/Nachlese-Wer-nicht-hoeren-will-soll-zahlen>.

⁷⁸ http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/48720_Ministerin-ueberlegt-Sexismus-Gesetz.html.

⁷⁹ <http://diestandard.at/1287099467273/Nachlese-Wer-nicht-hoeren-will-soll-zahlen>.

⁸⁰ Hierzu und zum Folgenden: <http://www.nachrichten.at/nachrichten/weltspiegel/Stadt-Rom-verbietet-sexistische-Werbung;art17,1706415>; abgerufen am 18.05.15; <http://www.werbewatchgroup-wien.at/rom-verbietet-sexistische-werbung>; abgerufen am 18.05.15

gestellt sei. So dürfe der Körper von Frauen nicht in rein sexualisierter Form als Blickfang dargestellt werden. Auch alle Formen von Gewalt in Zusammenhang mit dem weiblichen Körper wolle man nicht mehr zulassen. Insgesamt habe sexistische diskriminierende und frauenfeindliche Werbung negative Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft.

3. Schluss und Ausblick

Die Werbewatchgroup Wien hat auf ihrer Website ausdrücklich die Initiative der Stadtverwaltung Rom begrüßt und erhofft sich davon eine Vorbildwirkung in Bezug auf andere europäische Städte. Ob sich ein solcher Prozess – unter Umständen auch gefördert durch den Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung Friedrichshain-Kreuzberg – einstellen wird, bleibt abzuwarten. Entsprechendes gilt für die Frage, wie der Beschluss nun durch das Bezirksamt konkret umgesetzt wird und welche Ergebnisse zu erwarten sind. Der Beitrag zeigt jedoch deutlich auf, dass die Debatte um Sexismus in der Werbung auf allen (politischen) Ebenen in den Fokus gerückt ist. Es gibt mittlerweile sogar Forderungen nach einem einheitlichen (Bundes-) Gesetz, das geschlechtsdiskriminierende Werbung als spezifischen Tatbestand ausweist. So fordern beispielsweise Vertreter von Pinkstinks die Neueinführung eines § 7a im Rahmen des UWG mit folgendem Inhalt:⁸¹

„§ 7a UWG Diskriminierende Werbung

(1) Eine geschäftliche Handlung, durch die Marktteilnehmende in diskriminierender Weise angesprochen werden, ist unzulässig, wenn nicht verfassungsrechtlich geschützte Interessen ausnahmsweise überwiegen. Die Diskriminierung kann sich aus der Aussage einer Werbung, ihrem Gesamteindruck oder der Gesamtheit der einzelnen Teile einer Werbekampagne ergeben.

(2) Werbung ist geschlechtsdiskriminierend, wenn sie Geschlechtsrollenstereotype in Form von Bildern oder Texten wiedergibt oder sich in sonstiger Weise ein geschlechtsbezogenes Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen den Personen in der Werbung oder im Verhältnis zu den von der Werbung adressierten Personen ergibt. Werbung ist insbesondere geschlechtsdiskriminierend, wenn sie

1. Menschen aufgrund ihres Geschlechts Eigenschaften, Fähigkeiten und soziale Rollen in Familie und Beruf zuordnet oder

2. sexuelle Anziehung als ausschließlichen Wert von Frauen darstellt oder

⁸¹ <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/ArbIntFrau/vorgang/aif17-0158-v-StN%20Pinkstinks.pdf>; abgerufen am 18.05.15; <https://werbung.pinkstinks.de/die-loesung/>; abgerufen am 18.05.15.

3. Frauen auf einen Gegenstand zum sexuellen Gebrauch reduziert, insbesondere indem weibliche Körper oder Körperteile ohne Produktbezug als Blickfang eingesetzt werden oder der Eindruck vermittelt wird, die abgebildete Frau sei wie das Produkt käuflich.“

Die Organisation Pinkstinks fordert im Rahmen einer Petition die Einführung einer solchen Norm.⁸² Auch insofern bleibt abzuwarten, ob eine tatsächliche Realisierung im Bereich des Möglichen liegt. Feststeht jedoch, dass die Einführung dieser oder einer vergleichbaren Vorschrift erhebliche rechtliche Fragestellungen aufwerfen würde, insbesondere im verfassungsrechtlichen Bereich. Bleibt eine Novellierung des UWG aus, so sind künftig vor allem Veränderungen auf Landes- und Kommunalebene zu beobachten. Auf Berliner Landesebene stellt sich zunächst konkret die Frage, ob eine Werbewatchgroup eingerichtet und wie sich ggf. ihr Verhältnis zum Werberat entwickeln wird. Auf Bezirksebene geht es darum, ob die noch nicht neu verhandelten Verträge mit dem Vermarkter Ströer tatsächlich angepasst werden, wie dessen Vertragspartner darauf reagieren und – damit zusammenhängend – ob die vom Bezirk gewünschten Veränderungen in Bezug auf das Werbeverhalten wirklich eintreten werden.

⁸² Vgl. <https://werbung.pinkstinks.de/>; abgerufen am 18.05.15.

4. Literatur

Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.): VwVfG, C. H. Beck, München 2010

Ernst-Kaiser, Sandra: „Wer nicht hören will, soll zahlen“, in: <http://diestandard.at/1287099467273/Nachlese-Wer-nicht-hoeren-will-soll-zahlen>; abgerufen am 18.05.15

Geis, Max-Emanuel: Kommunalrecht, 3. Aufl., C. H. Beck, München 2014

Heberlein, Ingo: „Wider den öffentlich-rechtlichen Vertrag?“, in: DVBl. 198, S. 763 ff.

Jauernig, Othmar (Begr.): BGB, 15. Aufl., C. H. Beck, München 2014

Knack, Hans Joachim/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): VwVfG, 10. Aufl., Heymann, Köln 2014

Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich: VwVfG, 16. Aufl., C. H. Beck, München 2015

Lange, Klaus: Kommunalrecht, Mohr Siebeck, Tübingen 2013

Martenstein, Harald: „Wie bei den Taliban“, in: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/bezirke/kreuzberg/multi-und-kultur/verbot-von-sexistischer-werbung-wie-bei-den-taliban/9419772.html>; abgerufen am 18.05.15

Martinz, Thomas: „Sexismus-Watchgroup plötzlich selbst im Visier“, in: <http://kurier.at/chronik/oesterreich/sexismus-watchgroup-ploetzlich-selbst-im-visier/78.687.694>; abgerufen am 18.05.15

Ders.: „Maulkorb‘ für die Klagenfurter Watchgroup“, in: <http://kurier.at/chronik/oesterreich/maulkorb-fuer-die-klagenfurter-watchgroup/78.860.784>; abgerufen am 18.05.15

Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., C. H. Beck, München 2011

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz, C. H. Beck (Stand: 12/14)

Meyer, Hans/Borgs-Maciejewski, Hermann: VwVfG, Metzner, Frankfurt a. M. 1976

Palandt, Otto (Begr.): BGB, 75. Aufl., C. H. Beck, München 2015

Radisch, Iris: „Kein Sexismus“, in: <http://www.zeit.de/2014/07/kreuzberg-werbung-sexismus>; abgerufen am 18.05.15

Reller, Christoph: „Ministerin überlegt Sexismus-Gesetz“, in: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/48720_Ministerin-ueberlegt-Sexismus-Gesetz.html; abgerufen am 18.05.15

Rydlind, Katherine: „Gegen sexistische Werbung“, in: http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadtreport_artikel,-Gegen-sexistische-Werbung-arid,529453.html; abgerufen am 18.05.15

Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland (Hrsg.): Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl., C. H. Beck, München 2012

Schmidl, Karin/Rogalla, Thomas: „Friedrichshain-Kreuzberg will sexistische Werbung verbieten“, in: http://www.berliner-zeitung.de/berlin/sexismus-debatte-friedrichshain-kreuzberg-will-sexistische-werbung-verbieten.10809148.26033580.html?piano_t=1; abgerufen am 18.05.15

Schmiedel, Stevie Meriel: „Stellungnahme zu einer möglichen Werbewatchgroup des Berliner Parlaments“, in: <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/ArbIntFrau/vorgang/aif17-0158-v-StN%20Pinkstinks.pdf>; abgerufen am 18.05.15

Steinbeck, Anja: „Das Bild der Frau in der Werbung“, in: ZRP 2002, S. 435 ff.

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz, Joachim/Sachs, Michael: VwVfG, 8. Aufl., C. H. Beck, München 2014