

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0051/2015/BV

Datum:
18.02.2015

Federführung:
Dezernat IV, Amt für Chancengleichheit

Beteiligung:
Dezernat I, Rechtsamt
Dezernat IV, Bürgeramt

Betreff:

Einrichtung einer Werbewatchgruppe (nach Wiener Vorbild)

Beschlussvorlage

Beschlusslauf

Die Beratungsergebnisse der einzelnen Gremien beginnen ab der Seite 2.2 ff.
Letzte Aktualisierung: 12. Mai 2015

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zustimmung zur Beschlussempfehlung:	Handzeichen:
Jugendgemeinderat	03.03.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Ausländerrat/Migrationsrat	16.04.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit	21.04.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Haupt- und Finanzausschuss	29.04.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	07.05.2015	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Jugendgemeinderat, der Ausländerrat / Migrationsrat, der Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit sowie der Haupt- und Finanzausschuss empfehlen dem Gemeinderat, dem Modell 1 zur Bekämpfung diskriminierender Texte und Bilder im medialen öffentlichen Raum zuzustimmen.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
Modell 1	8.000,00 €
Einnahmen:	
Keine	
Finanzierung (aus Budget Amt 16):	
Modell 1	8.000,00 €
Entsprechende Mittel stehen zurzeit nicht zur Verfügung, siehe hierzu Ausführungen auf Seite 3.5 bzw. 3.6	

Zusammenfassung der Begründung:

Die Stadt Heidelberg möchte sowohl gegen sexistische Texte und Bilder im medialen öffentlichen Raum vorgehen, als auch - dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) entsprechend – gegen solche Äußerungen aufgrund übriger Gruppenmerkmale.

Sitzung des Jugendgemeinderates vom 03.03.2015

Ergebnis: Zustimmung zur Beschlussempfehlung abgelehnt
Ja 10 Nein 11 Enthaltung 01

Sitzung des Ausländerrates/Migrationsrates vom 16.04.2015

Ergebnis: Zustimmung zur Beschlussempfehlung
Ja 09 Nein 03 Enthaltung 00

Sitzung des Ausschusses für Soziales und Chancengleichheit vom 21.04.2015

Ergebnis: Zustimmung zur Beschlussempfehlung
Ja 10 Nein 00 Enthaltung 02

Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 29.04.2015

Ergebnis: Zustimmung zur Beschlussempfehlung
Nein 1 Enthaltung 1

Sitzung des Gemeinderates vom 07.05.2015

Ergebnis: beschlossen

Ja 16 Nein 6 Enthaltung 7

Begründung:

Gemeinsam mit der Fraktion/AG GAL/HD P&E stellte die SPD-Fraktion am 01.07.2014 den Antrag auf Behandlung des Tagesordnungspunktes „Einrichtung einer Werbewatchgruppe (nach Wiener Vorbild)“ im Gemeinderat (siehe Antrag Drucksache Nummer 0051/2014/AN).

Durch die Einrichtung einer Werbewatchgruppe nach Wiener Vorbild soll sexistische, diskriminierende und frauenfeindliche Werbung im öffentlichen Raum kritisch wahrgenommen, bewusst gemacht und unterbunden werden. Hierfür soll ein Kriterienkatalog erarbeitet werden, mit dessen Hilfe Werbeinhalte eingeordnet und beurteilt werden können. Daneben wird die Forderung nach Erstellung einer eigenen Internetseite sowie nach der Bereitstellung entsprechender Beschwerdevordrucke und eines Online-Formulars erhoben. Der Antrag sieht vor, dass das Amt für Chancengleichheit mit der Umsetzung dieser Maßnahmen betraut wird.

Gleichzeitig wird im Antrag das Anliegen formuliert, „einen diskriminierungsfreien öffentlichen Raum zu schaffen“ zur Begegnung von „Sexismus, Geschlechterrollenstereotypen, Rassismus, Homophobie et cetera“. Aufgrund der im Antrag gewählten Fokussierung auf das Thema Werbung, verstehen wird diesen als Wunsch nach einem intensiven Vorgehen gegen diskriminierende Texte und Bilder im medialen öffentlichen Raum entlang der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Gruppenmerkmale.

Damit diese Initiative nicht nur als Anliegen exklusiver Kreise missverstanden wird, wurde die zunächst für den 21.10.2014 im Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit vorgesehene erste Beratung der Umsetzung des Antrags auf den Zeitraum nach der zu erwartenden Konstituierung des Ausländerrats/Migrationsrats verlagert, so dass sich auch dieser mit der Materie befassen kann. Entsprechend einzubeziehen waren damit auch der Jugendgemeinderat sowie der Beirat von Menschen mit Behinderungen.

1. Wiener Modell

1.1. Beschreibung der Wiener Werbewatchgruppe

Die seit 2012 tätige Wiener Werbewatchgruppe beobachtet die Wiener Werbelandschaft (Plakate, Wurfungen, Zeitungen, TV-Spots, Internet) und bewertet Werbung anhand definierter Kriterien. Wird eine bestimmte Werbung von den Mitgliedern als sexistisch eingestuft, wird das werbende Unternehmen kontaktiert und zur Zurückziehung oder Änderung der Werbung aufgefordert. Weigert sich das Unternehmen oder reagiert es nicht, wird die Werbung mit einer entsprechenden Rüge auf der Internetseite der Watchgruppe veröffentlicht.

Die Werbewatchgruppe Wien ist angelehnt an die bewährte Grazer „Watchgroup gegen sexistische Werbung“, die hier ursprünglich eine Vorreiterrolle einnahm. Der in Graz erarbeitete Kriterienkatalog zu sexistischer Werbung bildete die Ausgangsbasis für die Entwicklung gemeinsamer Kriterien, in die aktuelle Entwicklungen und Tendenzen integriert wurden. (Die Kurzfassung des Kriterienkatalogs ist als Anlage 1 beigefügt, die Langfassung kann hier heruntergeladen werden: www.werbewatchgroup-wien.at/downloads) Die Wiener Watchgruppe tauscht sich außerdem mit Unternehmen und Institutionen aus, um sie bei ihrer Präventionsarbeit gegen diskriminierende Werbung zu unterstützen.

Koordiniert wird die Werbewatchgruppe von der zuständigen Frauenabteilung der Stadt Wien und besteht aus ausgewiesenen verwaltungsinternen sowie unabhängigen und externen Expertinnen und Experten. Die Mitglieder setzen sich sowohl aus Frauen als auch aus Männern zusammen. Alle sechs bis acht Wochen finden Treffen statt, innerhalb der Stadtverwaltung entfallen durchschnittlich vier Wochenstunden auf die Koordination der Werbewatchgruppe.

Die Watchgruppe beobachtet nicht nur selbst die Werbelandschaft, sondern nimmt auch Beschwerden aus der Bürgerschaft entgegen. Hierfür haben Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sexistische Werbung über die Webseite zu melden. Geht eine Beschwerde ein, werden die Mitglieder der Watchgruppe per E-Mail benachrichtigt und sind angehalten, ihre Bewertung innerhalb von vier Werktagen abzugeben. Dies geschieht über eine spezielle Eingabemaske, die nur für die Mitglieder der Watchgruppe freigeschaltet ist. Wenn die Mehrheit der Mitglieder die Werbung als sexistisch eingestuft hat, verfasst die Koordinatorin einen Text, der zusammen mit einem Bild oder Video der Werbung auf der Internetseite der Watchgruppe veröffentlicht wird. Teilweise wird auch das werbende Unternehmen kontaktiert und zur Stellungnahme oder Zurückziehung der Werbung aufgefordert.

1.2. Schwierigkeiten einer Übertragung auf Heidelberg

Die rechtliche Legitimierung einer städtischen Internetplattform nach Wiener Modell, auf der sexistische oder diskriminierende Werbung öffentlich gerügt werden kann, ist auch in Österreich nicht unumstritten. Seitens der betroffenen Unternehmen werden die Internetseiten immer wieder als öffentlicher „Pranger“ wahrgenommen, gegen den sich Betroffene auch juristisch zur Wehr setzen. So stellte die Werbewatchgroup Klagenfurt im August 2014 nach nur drei Monaten ihre Arbeit wieder ein, weil ein ortsansässiges Unternehmen der Stadt mit Klage drohte. Insbesondere kommt es zu Auseinandersetzungen, wenn sich die Entscheidungen des österreichischen Werberates nicht mit denjenigen der Werbewatchgruppe decken.

In Deutschland hat bislang noch keine deutsche Kommune eine Werbewatchgruppe nach österreichischem Vorbild eingerichtet. Entsprechende Anträge in Berlin und Leipzig werden derzeit geprüft.

Die mögliche Einrichtung einer Werbewatchgruppe erinnert an die im September 2012 in Kraft getretene Änderung des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB). Hiernach waren die zuständigen Behörden verpflichtet, schwerere Verstöße z.B. gegen Hygienevorschriften zu veröffentlichen. Kurz nach den ersten Veröffentlichungen klagten bundesweit mehrere Lebensmittelunternehmer. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs im Rahmen einer Eilentscheidung bestehen erhebliche Bedenken, ob die Veröffentlichung von Verstößen gegen Verbraucherschutz-Vorschriften des LFGB im Internet mit EU-Recht und deutschem Verfassungsrecht vereinbar ist. Es wurde daher entschieden, solange alle weiteren Internetveröffentlichungen auszusetzen und die schon erfolgten Einträge von der Webseite zu nehmen, bis der Bund die Gesetzgebung angepasst hat. Mit der Einrichtung einer Werbewatchgruppe als „Internet-Pranger“ bei sexistischer oder diskriminierender Werbung befänden wir uns in einer vergleichbaren Ausgangslage, abgesehen von der nicht vorhandenen Ermächtigungsgrundlage.

Die Stadtverwaltung rät aus den oben genannten Gründen von einer uneingeschränkten Übertragung des Wiener Modells auf Heidelberg ab.

2. Bereits bestehende Möglichkeiten, gegen diskriminierende Werbung vorzugehen

Ein proaktives Vorgehen gegen Diskriminierung ist der Stadt Heidelberg ein wichtiges Anliegen. Dokumentiert wird dies nicht nur durch die Vielzahl eingegangener Selbstverpflichtungen, wie beispielsweise der Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene (EU-Charta), der Charta der Vielfalt oder dem Beitritt zur Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus (und Diskriminierung), sondern auch durch deren Umsetzungsinitiativen. Bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit und Imagewerbung achtet die Stadt Heidelberg regelmäßig darauf, dass Werbe- und Informationsmaterialien nicht nur diskriminierungsfrei sind, sondern darüber hinaus auch die Vielfalt unserer Stadtgesellschaft abbilden (siehe 2. Gleichstellungs-Aktionsplan, Maßnahmen 42, 43ff.).

2.1. Rechtliche Grundlagen

Eine bundesweite Norm, die geschlechtsdiskriminierende Werbung untersagen würde, existiert bislang nicht. Einige Kommunen (z.B. Ulm, Bremen, Leipzig, Marburg oder der Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg) haben in der Vergangenheit aber für die stadt eigenen Werbeflächen Verbote bezüglich sexistischer und diskriminierender Werbung erlassen.

Diese Möglichkeiten schöpft die Stadt Heidelberg bereits heute in hohem Maße aus. Fremdwerbung im öffentlichen Raum unterliegt hier entsprechenden Vorgaben und Restriktionen. Grundsätzlich sind folgende Fallgruppen zu unterscheiden:

Werbeflächen der Deutschen Städte Medien GmbH

Der Ende 2011 mit der Deutschen Städte Medien GmbH über Litfaßsäulen, Großflächen, City-Light-Poster und Mega-Light-Werbeanlagen mit einer Laufzeit von 15 Jahren abgeschlossene Werbeanlagenvertrag beinhaltet unter § 8 bereits ein umfassendes Verbot: *„Die Werbeanlagen dürfen keine Werbung enthalten, welche gegen die geltenden Bestimmungen der Straf- und Ordnungswidrigkeitengesetze, des Jugendschutzes, sonstige gesetzliche Vorschriften oder bestehende Urheberrechte verstößt. Diskriminierende, sexistische, jugendgefährdende, volksverhetzende, rassistische und gewaltverherrlichende Werbung ist verboten.“*

Städtische Plakatträger für Veranstaltungswerbung

In der neu überarbeiteten Plakatierungssatzung heißt es unter §4 (3) (Auszug): *„Werbung für diskriminierende, sexistische, oder jugendgefährdende, volksverhetzende, rassistische und gewaltverherrlichende Veranstaltungen ist verboten. Dies gilt auch für [...] Werbung, die vom Deutschen Werberat beanstandet wurde.“*

Private Werbeflächen

Weitere Heidelberger Werbeflächen (z.B. an Häuserfassaden, et cetera) befinden sich in privater Hand. Hier hat die Stadt juristisch keine Handhabe, doch besteht für Bürgerinnen und Bürger ebenfalls jederzeit die Möglichkeit einer Beschwerde beim Deutschen Werberat oder bei den werbenden Unternehmen selbst.

2.2. Bestehende Beschwerdemöglichkeiten

Deutscher Werberat

Werbende Unternehmen, Medien und Agenturen haben sich 1972 mit dem Werberat eine Autorität geschaffen, die das kommerzielle Werbegeschehen in Deutschland ordnend begleitet. Ziel dieser Form der Selbstbeschränkung ist es, verantwortungsbewusstes Handeln im Bereich der Werbung zu fördern sowie Missstände festzustellen und zu beseitigen. Dabei agiert der Deutsche Werberat unabhängig von staatlicher Aufsicht als reines Selbstkontrollorgan der Werbewirtschaft. Der Werberat steht im ständigen Austausch mit der Wirtschaft, um dort das selbstdisziplinäre Bewusstsein wachzuhalten. Durch intensive Öffentlichkeitsarbeit trägt die Selbstkontrollereinrichtung dazu bei, den kritischen Blick auf das Werbegeschehen in Deutschland zu fördern.

Der Deutsche Werberat greift bei Werbung ein, die zwar rechtlich zulässig ist, aber dennoch als diskriminierend oder herabwürdigend empfunden wird. Jede/r ist berechtigt, sich mit seiner Beschwerde über Werbemaßnahmen von Unternehmen an den Werberat zu wenden. In einem ähnlichen Verfahren wie bei der oben beschriebenen Wiener Werbewatchgruppe beurteilen die Mitglieder des Werberates, ob sie eingehende Beschwerden als beanstandungswürdig erachten. Ist dies der Fall, so unterrichtet der Deutsche Werberat zunächst den Werbetreibenden und/oder die Werbeagentur mit der Aufforderung, innerhalb einer bestimmten Frist mitzuteilen, ob die Werbemaßnahme geändert oder eingestellt wird. Wird dem nicht entsprochen, kommt es zu einer öffentlichen Rüge. Laut Werberat wird aber in 96% der Fälle die beanstandete Werbung geändert oder eingestellt.

Antidiskriminierungsstelle beim Amt für Chancengleichheit

Bereits seit Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Jahre 2007 arbeitet das Amt für Chancengleichheit auch als kommunale Antidiskriminierungs- und Anlaufstelle für all jene, die sich diskriminiert fühlen oder die selbst gegen Diskriminierung vorgehen wollen. Auch Beschwerden über diskriminierende oder sexistische Werbung sind hier anonym oder persönlich, schriftlich oder mündlich vorgetragen worden, wenn auch in eher geringerem Umfang von 0 bis 8 Nennungen pro Jahr. Das Amt für Chancengleichheit prüft grundsätzlich alle eingehenden Beschwerden, konfrontiert die betreffenden Firmen oder Einrichtungen mit den gegen sie erhobenen Vorwürfen und begibt sich schriftlich und ggf. mündlich ins Gespräch mit ihnen. In den Fällen, in denen keine Einigung herbeizuführen ist und Handlungsbedarf vom Amt geteilt wurde - was bisher immer der Fall war - wurde Beschwerde beim Deutschen Werberat eingereicht. Die Beschwerdeführenden wurden sowohl über die eingeleiteten Schritte und deren Erfolg informiert als auch über eigene Handlungsmöglichkeiten unterrichtet.

3. Möglichkeiten eines intensivierten Vorgehens gegen diskriminierende Werbung bzw. Texte und Bilder im medialen öffentlichen Raum

Jenseits des Wiener Modells halten wir grundsätzlich zwei Modelle zur Intensivierung des bekannten Vorgehens für umsetzbar:

Modell 1:

Über die bereits vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten hinaus könnte die Stadtverwaltung mit vergleichsweise geringem zusätzlichem Kostenaufwand Folgendes zeitnah umsetzen:

- Stärkere Bekanntmachung der bereits bestehenden Beschwerde- und Unterstützungsmöglichkeiten (z.B. Deutscher Werberat, kommunale Antidiskriminierungsstelle) durch Schaffung einer eigenen Internetseite zum Thema diskriminierende Texte und Bilder im medialen öffentlichen Raum entlang der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) genannten Gruppenmerkmale sowie Bereitstellung von entsprechenden Informationsmaterialien (z. B. Postkarten, Flyer);
- Einrichtung eines eigenen Online-Meldebogens für diskriminierende Werbung auf den Internetseiten des Amtes für Chancengleichheit;
- Durchführung von Sensibilisierungsveranstaltungen (Fachvorträge, Workshops und Schulungsangebote für Institutionen, Firmen und andere Interessierte) sowie von Wahrnehmungsrundgängen im öffentlichen Raum;

Position:	Bezeichnung:	Währung:	Einzelbetrag:
Modell 1	Kostenkalkulation, Gesamtbedarf:	€	8.000
1.1	Öffentlichkeitsarbeit	€	4.000
1.2	Sensibilisierungsveranstaltungen	€	4.000

Mittel sind im Haushalt 2015/16 speziell nicht vorgesehen. Sollte der Gemeinderat Modell 1 zustimmen, werden die erforderlichen Mittel im Rahmen der Bewirtschaftung des Haushaltes 2015/2016 unter Berücksichtigung von Restmitteln des Vorjahres erwirtschaftet.

Modell 2:

Ergänzend zu den unter Modell 1 ausgeführten Maßnahmen könnte mittelfristig unter Federführung des Amtes für Chancengleichheit die Erarbeitung eines eigenen Heidelberger Kriterien-, Bewertungs- und Handlungskatalogs mit anschaulichen Beispielen erfolgen, der bei der künftigen Bewertung von Werbung im öffentlichen Raum herangezogen werden könnte. Dabei würde in einem extern moderierten partizipativen Prozess mit ausgewählten Expertinnen und Experten aus Forschung, Parteien sowie Vertreterinnen und Vertretern aller Communities auf der Grundlage des Grazer/Wiener Vorbilds ein Kriterienkatalog erarbeitet. Im Unterschied zum Wiener Kriterienkatalog würde sich dieser nicht nur auf sexistische Werbung beziehen, sondern auf alle nach dem AGG benannten Diskriminierungstatbestände. Durch diesen Beteiligungsworkshop wäre ein zielführender und erfolgreicher Diskussionsprozess gewährleistet, der für eine breitere öffentliche Sensibilisierung für das Thema gruppenbezogener Herabsetzungen im medialen öffentlichen Raum sorgen kann. Am Ende könnte der Öffentlichkeit ein umfangreicher Katalog von überregionaler Bedeutung präsentiert werden, der von allen Interessierten eigenständig nutzbar wäre.

Verwendung des Heidelberger Kriterienkatalogs

Der Kriterienkatalog könnte der Stadt Heidelberg und den städtischen Betrieben als Unterstützungsmöglichkeit im Zuge der Öffentlichkeitsarbeit und beim Umgang mit Beschwerden dienen. Wenn bei der Stadt ein Antrag auf Nutzungserlaubnis der städtischen Plakatträger eingeht, sollten die Antragsteller auf den Kriterienkatalog hingewiesen und gebeten werden, diesen zu beachten.

Ein „diskriminierungsfreier öffentlicher Raum“ könnte durch diesen Kriterienkatalog zwar nicht rechtlich erzwingbar sein, lokale Betriebe, Werbewirtschaft und Inhaber privater Werbeflächen könnten bei entsprechender Öffentlichkeitsarbeit aber im Zuge freiwilliger Selbstverpflichtungen zur Einhaltung der aufgestellten Kriterien motiviert werden.

Position:	Bezeichnung:	Währung:	Einzelbetrag:
Modell 2	Gesamtbedarf	€	24.000
2.1	Kosten Modell 1	€	8.000
2.2	Erstellen und Präsentieren Kriterienkatalog	€	13.000
2.3	Design und Druck	€	3.000

Mittel sind im Haushalt 2015/16 speziell nicht vorgesehen. Sollte der Gemeinderat Modell 1 zustimmen, werden die erforderlichen Mittel im Rahmen der Bewirtschaftung des Haushaltes 2015/2016 unter Berücksichtigung von Restmitteln des Vorjahres erwirtschaftet.

Beteiligung des Beirates von Menschen mit Behinderungen

Der Inhalt der Vorlage wurde vorab mit dem Beirat von Menschen mit Behinderungen abgestimmt. Dieser schließt sich dem Vorschlag der Verwaltung an.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
QU 4	+	Gleichstellung von Frauen und Männern Begründung: Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird gefördert, wenn Werbung sowie Bilder und Texte im öffentlichen Raum unterbleiben, die Frauen und Männer in klischeehaften Rollenbildern oder in herabwürdigender Art und Weise darstellen.

- SOZ 2 + **Ziel/e:**
Diskriminierung und Gewalt vorbeugen
Begründung:
Diskriminierung wird vorgebeugt, wenn Werbung sowie Bilder und Texte im öffentlichen Raum unterbleiben, bei der Menschen aufgrund ihrer Herkunft, wegen einer Behinderung, ihres Alters, der sexuellen Identität, ihres Geschlechtes oder anderer gruppenbezogener Merkmale diskriminiert werden. Gewalt wird vorgebeugt, wenn es keine entsprechenden gewaltverherrlichenden Darstellungen in der Werbung sowie Bilder und Texte im öffentlichen Raum gibt.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:
Keine

gezeichnet
Wolfgang Erichson

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Kriterienkatalog der Wiener Werbewatchgruppe (Kurzfassung)