

Kapitel 2: Europäische und internationale Leitlinien

Nachdem die Grundlagen der Forschungsfrage erörtert sind und insbesondere die Regulierungsbedürftigkeit der Problematik geschlechterdiskriminierender Werbung hervorgehoben ist, widmet sich das folgende Kapitel einer staatenübergreifenden Perspektive. In einer globalisierten Welt gewinnen internationale und supranationale Vereinigungen und Institutionen zunehmend an Gewicht. Die nationalen Regulierungssysteme der einzelnen Staaten können daher nicht ohne den Blick auf mehrstaatliche Referenzrahmen analysiert werden. Die Vorgaben der Europäischen Union spielen unabhängig von den nationalen Rechtsstrukturen und den individuellen kulturellen Gegebenheiten eine wichtige Rolle für die Regellandschaft der Mitgliedstaaten. Viele Rechtserneuerungen im Bereich der Medienregulierung folgen dem Ziel der europäischen Integration.⁴⁴⁷ Die Regulierungsprozesse und die Regulierungspraxis werden von diesem Phänomen beeinflusst.⁴⁴⁸ Daneben sind internationale völkerrechtliche Gremien und Institutionen wie beispielsweise diejenigen der Vereinten Nationen prägend für Teilbereiche der nationalen Rechtsentwicklungen. Das Werberecht wird ebenfalls von verschiedenen Rechtsquellen geformt, die unter anderem von internationalen Organisationen oder europäischen Institutionen stammen.⁴⁴⁹ Es ist das Ziel des folgenden Abschnitts, europäische und internationale Leitlinien zu geschlechterdiskriminierender Wirtschaftswerbung herauszuarbeiten. Geschlechterdiskriminierende Werbeinhalte sowie verwandte Themenfelder werden in völkerrechtlichen Beschlüssen (A.), Vorschriften der EU und Zusammenkünften der EU-Organen (B.) ebenso wie im Rahmen der internationalen Werbeselbstkontrolle (C.) behandelt. Die nachfolgende Befassung mit diesen bildet sowohl die Grundlage für die Erfassung des Einflusses internationaler und europäischer Vorgaben auf die nationalen Lösungsansätze im dritten Kapitel als auch für die Erörterung der möglichen Regulierungs- und Harmonisierungsvarianten im vierten Kapitel.

447 Vgl. *Seufert/Gundlach*, Medienregulierung in Deutschland, S. 300 f.

448 So auch *Siegert/Brecheis*, Werbung in der Medien- und Informationsgesellschaft, S. 101.

449 Ebenda; *Seufert/Gundlach*, Medienregulierung in Deutschland, S. 300 f.

A. Völkerrecht

Das Völkerrecht spielt auf dem Weg zur Geschlechtergleichstellung eine wichtige Rolle. Zwar sind die Bindung und der Prozess völkerrechtlicher Konventionen und Vorschriften nicht mit der innerstaatlichen Pflicht zur Umsetzung von EU-Richtlinien vergleichbar. Dennoch setzen einige Bestimmungen wichtige Impulse und einige der völkerrechtlichen Vorgaben können als richtungsweisend für die europäische Anti-Diskriminierungspolitik beschrieben werden. In diesem Zusammenhang sind die Übereinkommen der Vereinten Nationen, vor allem die *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau), die letztmalig 1995 abgehaltene Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen sowie die Regelungen und die Entschlüsseungen des Europarats zu nennen, die nachfolgend untersucht werden.

I. Vereinte Nationen

Gleichstellung und Antidiskriminierungsfragen werden in zahlreichen Entschlüsseungen, Programmen und Ausschüssen der Vereinten Nationen behandelt. Diese wirken sich auf nationale Regulierungsansätze und -strategien aus. Erst im Jahr 2019 veröffentlichte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein Handbuch zur Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1979.⁴⁵⁰ Die *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) vom 18. Dezember 1979 ist, um es mit den Worten der ehemaligen Bundesministerin Giffey auszudrücken, das „erste und bis heute umfassendste internationale Übereinkommen zu den Menschenrechten speziell von Frauen“.⁴⁵¹ Die CEDAW wird in anderen deutschen sowie internationalen Berichten als das „wichtigste völkerrechtliche Menschenrechtsinstrument

450 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Mit RECHT zur Gleichstellung!.

451 Ebenda, siehe Vorwort, S. 5.

für Frauen⁴⁵² oder als die „Magna Charta der UN-Frauenrechte“⁴⁵³ beschrieben.⁴⁵⁴

Das Übereinkommen geht maßgeblich auf die Forderungen nach einem internationalen Rechtsinstrument zur Bekämpfung der Diskriminierung der Frau zurück, die bei der ersten Weltfrauenkonferenz im Jahr 1975 in Mexiko aufgestellt wurden.⁴⁵⁵ Inzwischen haben 189 Staaten das Abkommen ratifiziert, unter anderem Deutschland als einer der ersten Staaten bereits im Jahr 1985.⁴⁵⁶ Es bleibt zu berücksichtigen, dass die völkerrechtlichen Bestimmungen der Vereinten Nationen ausschließlich die Frauendiskriminierung behandeln und die Diskriminierung von Männern auf Grund des Geschlechts vom Wortlaut der CEDAW nicht erfasst wird.⁴⁵⁷

452 <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/frauenrechtskonvention-cedaw/>.

453 Vgl. *Dackweiler*, Europäische Gleichstellungspolitik, KJ 2017, 297 (300).

454 In Art. 5 a) der Vereinbarung wird festgelegt, dass die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen, 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“, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_de.pdf; hiermit wird sich deutlich gegen Frauendiskriminierung und Geschlechterstereotypen in den Medien und der Werbung gestellt.

455 Die Weltfrauenkonferenz sollte den Fortschritt im Bereich der Geschlechtergleichstellung fördern, der seit der Gründung der VN 1945 zu kurz gekommen war. Neben der Möglichkeit Themen zur Gleichberechtigung und zur Beendigung jeglicher Form der Diskriminierung zu diskutieren, sollte die Konferenz ebenfalls dazu dienen einen gemeinsamen Aktionsplan auszuarbeiten. Die abschließende Deklaration der Aktionsplattform von Mexiko – die CEDAW – wurde sodann 1979 von der VN-Generalversammlung angenommen. *Nordmeyer*, 20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing, UN 2015, 261 (261 f.).

456 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/dr-franziska-giffey---wir-sind-noch-lange-nicht-am-ziel-141854>; die USA hat das Übereinkommen nie ratifiziert; Somalia, Iran und der Vatikan haben nicht unterschrieben (<https://www1.wdr.de/stichtag/stichtag-un-weltfrauenkonferenz-100.html>).

457 Dazu auch CEDAW General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, Abs. 5.

1. Entwicklung von Frauenrechten: Weltfrauenkonferenzen

Nachdem die Vereinten Nationen das Jahr 1975 zum „Jahr der Frau“ ausgerufen hatten, wurden im Rahmen der ersten Weltfrauenkonferenz die drei Hauptthemen Gleichstellung, Entwicklung und Frieden diskutiert. *Bloch* beschreibt die Ereignisse im historischen Kontext der Frauenrechte der Vereinten Nationen als „Zäsur [...], deren Bedeutung nicht hoch genug bewertet werden kann“.⁴⁵⁸ Weitere Weltfrauenkonferenzen fanden 1980 in Kopenhagen, 1985 in Nairobi sowie zuletzt 1995 in Peking statt. Die Konferenzen werden vorrangig als Möglichkeit wahrgenommen, Fraueninteressen weltweit zu koordinieren. Die bisherigen Konferenzen haben die Erarbeitung von Themen, Definitionen und Zielsetzungen erlaubt, die nicht nur für die Organisation und normative Arbeit der Vereinten Nationen von Bedeutung sind, sondern ebenfalls die Grundlage für die Bekämpfung von Frauendiskriminierungen und insbesondere für Lobbyarbeit in dem Themenfeld bilden.⁴⁵⁹ Jede der vier Weltfrauenkonferenzen brachte wichtige Fortschritte auf dem Weg zur Gleichberechtigung.⁴⁶⁰

Der Abschlussbericht von 1995 aus Peking enthält Ausführungen zur Darstellung von Frauen in den Medien (Abschnitt J: Frauen und Medien). Es wird unter anderem das strategische Ziel der „Förderung der ausgewogenen und nichtstereotypen Darstellung von Frauen in den Medien“ aufgeführt.⁴⁶¹ Hierbei werden die „klischeefreie Darstellung von Frauen“⁴⁶² sowie die „Einführung von berufsständischen Richtlinien und Verhaltensregeln, im Einklang mit der Meinungsfreiheit, die sich mit gewalttätigen, erniedrigenden oder pornographischen Darstellungen von Frauen in den Medien, insbesondere auch in der Werbung, befassen“,⁴⁶³ als notwendige Maßnahmen auf nationaler sowie internationaler Ebene gefordert.

Svensson bemängelt die „moderate Ausgestaltung“ des Abschlussberichts, die darauf basiere, dass gesetzliche Verbote von Geschlechterstereotypen nach den Annahmen der „westlichen Welt“ eine Bedrohung für die Meinungsfreiheit darstellen würden. Als Folge werde in den meisten

458 *Bloch*, UN-Woman, S. 27.

459 Die Vereinten Nationen und Frauen, UN-BASIS-INFORMATIONEN 51, S. 3.

460 Ebenda, S. 3 f.; dazu ausführlich *Bloch*, UN-Woman, S. 29 ff.

461 https://www.un.org/Depts/german/conf/beijing/anh_2_10.html#iv-j.

462 Siehe 244. a) Hs. 2 (Abschnitt J).

463 Siehe 244. b) (Abschnitt J).

Staaten Selbstregulierung auf der Grundlage privater Verhaltenskodizes einer gesetzlichen Regelung vorgezogen.⁴⁶⁴

Im Kern ist das Vorgehen in Bezug auf Werbeinhalte zwar in der Tat als eher zurückhaltend zu beschreiben. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Darstellung von Frauen in den Medien nur einen Teilbereich der in dem Bericht diskutierten Aufgaben und Ziele umfasst. Zudem ist die Festlegung von Bestimmungen in einem derart großen Staatenbündnis wie dem der Vereinten Nationen eine besondere Herausforderung, die nicht ohne Kompromisse auskommen kann. Es ist daher naheliegend, dass in einem solchen Rahmen nur begrenzt konkrete staatenübergreifende Lösungsansätze erarbeitet werden können.

Statt weiterer Konferenzen wurde im Anschluss an die Konferenz in Peking eine regelmäßige Berichterstattungspflicht der Staaten⁴⁶⁵ und eine damit einhergehende Überprüfung der Einhaltung und Realisierung der Ziele durch die Vereinten Nationen statuiert.⁴⁶⁶ *Nordmeyer* erklärt die „wenig ambitionierte Veranstaltungsform“ der Konferenz im Jahr 2015⁴⁶⁷ einerseits mit der mangelnden Finanzierung, andererseits mit der allgemeinen Sorge, dass eine Neuverhandlung der Aktionsplattform aufgrund der „sich immer deutlicher abzeichnenden fundamentalistischen und religiösen frauenfeindlichen Strömungen vieler Regierungen“ nur mit einem Rückschritt einhergehen könnte.⁴⁶⁸ Dennoch verzeichneten viele der Staatenberichte eine, wenn auch häufig als zu langsam beschriebene, Verbes-

464 *Svensson/Edstörn*, Freedom of Expression vs. Gender Equality, TRF 2014, 479 (488).

465 Für Deutschland befinden sich die Berichte etwa in Erklärungen aus 2010 (Peking + 15, siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25.02.2010 zu Peking + 15-UN-Plattform für Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter, ABl. C 348 E, 21.12.2010, S. 11–14), 2015 (Peking + 20, siehe <https://www.unwomen.org/en/csw/previous-sessions/csw59-2015/preparations#Regional>) und 2020 (Peking + 25, Aktueller Bericht der UN siehe <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-womens-rights-in-review-en.pdf?la=en&vs=934>).

466 Das Übereinkommen sieht in Art. 18 vor, dass die Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen einer Berichtspflicht nachkommen, die von dem CEDAW-Ausschuss kontrolliert wird. Seit 1999 gibt es zudem ein Fakultativprotokoll, das die Individualbeschwerde vorsieht. *Nordmeyer*, 20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing, UN 2015, 261 (261).

467 Zunächst hatte der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eine fünfte Weltfrauenkonferenz vorgeschlagen. Dies wurde jedoch nicht weiterverfolgt, sondern auf regionale Überprüfungskonferenzen von fünf UN-Regionalkommissionen reduziert.

468 *Nordmeyer*, 20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing, UN 2015, 261 (263).

serung der „politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Frauen“. Im Bereich der Medien seien die Stellung und die Einflussmöglichkeiten von Frauen jedoch noch sehr gering und auch die Darstellungen von Frauen in den Medien sei noch überwiegend von negativen und entwürdigenden Bildern geprägt.⁴⁶⁹

2. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

Das Kernelement für das internationale Bemühen um Geschlechtergleichstellung bildet die CEDAW. Für alle Staaten, die die Konvention ratifiziert haben, besteht eine völkerrechtliche Verpflichtung gegenüber den anderen Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um die Vorgaben und Ziele zu erreichen.⁴⁷⁰ In Deutschland wird die völkerrechtliche Dimension durch eine innerstaatliche Geltung nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG umgesetzt,⁴⁷¹ so dass die Bestimmungen nach überwiegender Auffassung einem einfachen Bundesgesetz gleichzusetzen sind.⁴⁷²

Eine Besonderheit des Übereinkommens besteht darin, dass die Vertragsstaaten verpflichtet werden, gegen jegliche Form der Diskriminierung von Frauen vorzugehen. Mithin sind nicht nur solche Diskriminierungen erfasst, die durch den Staat erfolgen, sondern gleichermaßen Diskriminierungen, die durch andere Personen, Organisationen oder Unternehmen verursacht werden. Zudem bezieht sich die Bestimmung nicht allein auf rechtliche Diskriminierungen. Vielmehr ist jede tatsächliche Diskriminierung von Frauen in allen Lebensbereichen, also vom Arbeitsmarkt bis hin zu sozialen und privaten Sphären, umfasst.⁴⁷³ Nach *Rodi* sei die CEDAW „von der Einsicht geprägt, dass Diskriminierung von einem sozialen Um-

469 Ebenda (264)

470 *Rodi*, Bekämpfung von Geschlechterstereotypen durch die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen, S. 61.

471 Deutschland hat die CEDAW 1985 ratifiziert (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/internationale-gleichstellungspolitik/vn-frauenrechtskonvention-cedaw-staatenberichtsverfahren-und-dokumente-80794>).

472 *Rodi*, Bekämpfung von Geschlechterstereotypen durch die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen, S. 62.

473 Dazu siehe auch *Tertinegg*, Sexismus in der Werbung, S. 53 f.

feld mit kulturell beeinflussten Rollenbildern und Rollenerwartungen an Frauen und Männer bedingt wird“.⁴⁷⁴

Art. 1 der CEDAW definiert die Diskriminierung von Frauen als „jede Unterscheidung, jeder Ausschluss oder jede Beschränkung aufgrund des Geschlechts, die bewirkt oder bezweckt, dass die Anerkennung oder die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, zivilen oder in jedem anderen Bereich durch Frauen, unabhängig von ihrem Familienstand, auf der Grundlage der Gleichheit von Männern und Frauen beeinträchtigt oder zunichte gemacht werden“.

Dadurch wird die direkte und die indirekte Diskriminierung von Frauen sowohl auf der Grundlage ihres biologischen Geschlechts („Sex“) als auch auf der Grundlage ihres sozialen Geschlechtes („Gender“) untersagt. Gender wird als diejenigen Unterschiede verstanden, die auf Grundlage der sozial konstruierten Identitäten, Eigenschaften und Rollen für Frauen und Männer und deren sozialer und kultureller Bedeutung für die biologischen Unterschiede bestehen, und die zu hierarchischen Beziehungen zwischen Frauen und Männern und zur Verteilung von Macht und Rechten führen, die Männer begünstigen und Frauen benachteiligen. Dazu heißt es, dass „[d]iese gesellschaftliche Positionierung von Frauen und Männern [...] durch politische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale, religiöse, ideologische und umweltbedingte Faktoren beeinflusst [wird] und [...] durch Kultur, Gesellschaft und Gemeinschaft verändert werden [kann]“.⁴⁷⁵ Direkte Diskriminierung wird als eine unterschiedliche Behandlung definiert, die ausdrücklich auf dem Geschlecht und den geschlechtsspezifischen Unterschieden beruht, wohingegen indirekte Diskriminierung als scheinbar geschlechterneutrale Maßnahme beschrieben wird, die in der Praxis aber eine diskriminierende Wirkung auf Frauen hat, da bereits bestehende Ungleichheiten durch die scheinbar neutrale Maßnahme nicht behoben werden.⁴⁷⁶

Darüber hinaus wird in Art. 5 a) der CEDAW festgelegt, dass die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen ergreifen sollen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken und so Vorurteile sowie alle sonstigen Vorstellungen und dazugehörigen Praktiken, die auf der Idee der Unterlegenheit oder

474 *Rodi*, Bekämpfung von Geschlechterstereotypen durch die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen, S. 53.

475 CEDAW General recommendation No. 28, CEDAW/C/GC/28, 16.12.10, Abs. 5.

476 Ebenda, Abs. 16.

Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhen, zu beseitigen“.

Interessant ist hierbei, dass nicht nur auf weibliche, sondern auch auf bestehende männliche Stereotypen hingewiesen wird. Möglicherweise wurde dadurch auf den Umstand aufmerksam gemacht, dass die weiblichen und männlichen Attribute in der Regel Gegensatzpaare bilden, die sinnvollerweise zusammen betrachtet werden sollten. Insgesamt bestimmt die Regelung die Vertragsstaaten dazu, traditionellen Geschlechterrollen und Geschlechterstereotypen aktiv entgegenzuwirken, wenn sie zu einer Diskriminierung führen. Damit enthält die CEDAW zwar keine expliziten Ausführungen zu geschlechterdiskriminierender Werbung oder zur Darstellung von Frauen und Männern in den Medien, jedoch weitreichende Empfehlungen, die nicht nur die Diskriminierung von Frauen im Allgemeinen, sondern auch ausdrücklich Geschlechterstereotype betreffen.⁴⁷⁷ *Rodi* erkennt in Art. 5 CEDAW die „zentrale Norm für die Bekämpfung von Geschlechterstereotypen“.⁴⁷⁸ Die Norm stelle fest, dass „geschlechtsspezifische Arbeitsteilung“ ebenso wie „stereotype Elternrollen“ das Ziel der Geschlechtergleichstellung nachteilig beeinflussen würden.⁴⁷⁹ Gleichwohl merkt *Rodi* ebenfalls an, dass die Norm häufig restriktiv ausgelegt würde und sich die Verpflichtung folglich auf „Informations- und Bildungskampagnen“ beschränken würde.⁴⁸⁰

Holtmaat erkennt in der Konvention das Potenzial, nicht nur ein Zeichen gegen Geschlechterdiskriminierung zu setzen, sondern die Vertragsstaaten auch dazu zu motivieren, strukturelle Diskriminierung aufgrund des Geschlechts aktiv zu bekämpfen.⁴⁸¹ Dennoch hebt sie ebenfalls hervor, dass insbesondere die Verpflichtung, Geschlechterstereotype und feste elterliche Geschlechterrollen zu ändern, in vielen Staaten auf Widerstand stoßen könnte.⁴⁸² So hänge die Art, wie die Geschlechterbeziehungen in einem Land strukturiert sind, eng mit dessen nationaler Identität zusam-

477 Dazu auch *Svensson/Edstörn*, Freedom of Expression vs. Gender Equality, TFR 2014, 479 (485).

478 *Rodi*, Bekämpfung von Geschlechterstereotypen durch die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen, S. 55.

479 Ebenda, S. 56.

480 Ebenda.

481 *Holtmaat*, The CEDAW: A holistic approach to women's equality and freedom, CUP 2013, 95 (96).

482 Insbesondere die islamischen Staaten wollen einer Berichtspflicht nicht zustimmen, da sie Konflikte mit der Scharia erkennen. *Nordmeyer*, 20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing, UN 2015, 261 (262).

men. Die Bereitschaft souveräne Befugnisse aufzugeben und internationale Richtlinien umzusetzen, sei vor allem bei Regelungsinhalten, die Identitätsfaktoren berühren, problematisch.⁴⁸³ Zudem kritisiert sie, dass insbesondere die Rolle von Geschlechterstereotypen in Bezug auf Geschlechterdiskriminierung nicht hinreichend konkretisiert wäre. So werden Geschlechterstereotypen stellenweise als eine Ursache für Diskriminierung beschrieben, demgegenüber an anderen Stellen mit Geschlechterdiskriminierung gleichgesetzt.⁴⁸⁴ Im Ergebnis fasst *Holtmaat* zusammen, dass Art. 5 zwar ein „revolutionäres Instrument“ zur Bekämpfung der Ursachen der Diskriminierung von Frauen sei, zu seiner wirksamen Nutzung jedoch ein lokaler und transnationaler Dialog aller Akteur:innen notwendig wäre.⁴⁸⁵

Ähnlich argumentiert *Rodi*, dass die Vertragsstaaten nach Art. 5 CEDAW grundsätzlich dazu verpflichtet seien, Maßnahmen zur Beseitigung von stereotypen geschlechtlichen Rollenvorstellungen zu treffen. Gleichwohl könnten sie das Mittel dafür frei wählen. Des Weiteren würden sich die Forderungen des CEDAW-Ausschusses nach der aktuellen Situation auf Bildungs- und Informationskampagnen beschränken. Im Ergebnis bestehe zum einen ein zu großer Spielraum der Vertragsstaaten und es fehle zum anderen an konkreten Verpflichtungen mit einforderbaren subjektiven Rechten für Betroffene.⁴⁸⁶

Ogleich die Bedenken der Autorinnen zu würdigen sind, darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die CEDAW ein internationales Übereinkommen ist, das von Staaten aus der ganzen Welt von Ägypten über Nigeria bis nach China ratifiziert wurde. Zwar wären konkretere Vorgaben bezüglich bestimmter Geschlechterbilder oder Maßnahmen stellenweise wünschenswert. Gleichwohl müssen diese auch konsensfähig sein. Insbesondere streng religiöse Staaten sowie solche, in denen traditionelle Geschlechterrollen nach wie vor tief in der Kultur verankert sind, dürfen bei der Betrachtung und Maßstabbildung nicht außen vor gelassen werden, wenn es das Ziel ist, möglichst viele Länder hinter der Konvention zu

483 *Holtmaat*, *The CEDAW: A holistic approach to women's equality and freedom*, CUP 2013, 95 (97, 118 f.).

484 Ebenda (109); dazu auch *Bloch*, *UN-Woman*, S. 115 f.

485 *Holtmaat*, *The CEDAW: A holistic approach to women's equality and freedom*, CUP 2013, 95 (123); ähnlich *Rodi*, *Bekämpfung von Geschlechterstereotypen durch die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen*, S. 75 f.

486 *Rodi*, *Bekämpfung von Geschlechterstereotypen durch die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen*, S. 67.

vereinen. Dass hierfür ein gewisses Abstraktionsniveau erreicht werden muss, ist folglich kaum zu vermeiden.

3. Zwischenfazit

Die Vereinten Nationen spielen eine wichtige Rolle für die Geschlechtergleichstellung. Die CEDAW ist insbesondere aus einer historischen Perspektive ein Kernelement der weltweiten Gleichstellungspolitik. Die Definition der Diskriminierung der Frau in Art. 1 CEDAW legt einen wichtigen Baustein, ebenso wie die in diesem Zusammenhang bestehende Existenz hierarchischer Geschlechterverhältnisse oder stereotyper Rollenverteilungen, die im Rahmen von Art. 5 CEDAW geltend gemacht werden. Gleichwohl ist auch der weite Rahmen der Konvention erwähnenswert, der vorrangig einen Grundtenor ohne konkretere Aspekte setzt. In Bezug auf geschlechterdiskriminierende Werbung kann die Regelung zwar herangezogen werden. Sie entfaltet jedoch keinen prägenden Charakter, wenn es um explizite Darstellungen und Werbebilder oder Regulierungsstrategien geht. Nichtsdestoweniger werden die Grundsätze von einigen Nationen bei dem Kampf zur Gleichstellung der Geschlechter als Ankerpunkt genutzt und insbesondere die regelmäßige Berichterstattungspflicht bindet die Staaten, die das Abkommen ratifiziert haben, sich wiederholt mit den Zielen der CEDAW und den nationalen Fortschritten diesbezüglich auseinanderzusetzen. Hinzukommend erscheint es in Anbetracht der Vielzahl der unterschiedlichen geschichtlich und kulturell tief verankerten Rollenbilder, die innerhalb der Mitgliedsstaaten existieren, zweifelhaft, dass die bestehenden Differenzen durch die CEDAW oder jede andere vergleichbare internationale Konvention überbrückt werden könnten. Vielmehr ist es naheliegend, dass ein derartiges Übereinkommen notwendigerweise ausreichend Raum für die verschiedenen kulturellen Besonderheiten seiner Mitgliedsstaaten lassen muss, um übereinstimmend beschlossen werden zu können.

II. Europarat

Der Europarat beschreibt sich selbst als „Europas führende Organisation für Menschenrechte“.⁴⁸⁷ Der 1949 gegründeten internationalen Organisati-

487 <https://www.coe.int/de/web/about-us/who-we-are>.

on gehören heute 47 Mitgliedstaaten an,⁴⁸⁸ darunter alle 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Nach Art. 1 a des Gründungsstatuts dient der Europarat dem Ziel, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, insbesondere den Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, zu wahren und zu verwirklichen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.⁴⁸⁹ Gleichmaßen gehört die Gleichstellung der Geschlechter heute zu den Zielen des Europarats.⁴⁹⁰

1. Europäische Menschenrechtskonvention

Bei der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die 1950 vom Europarat verabschiedet wurde, handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates. Die innerstaatliche Geltung der EMRK richtet sich nach nationalem Recht. In Deutschland hat sie als völkerrechtlicher Vertrag nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.⁴⁹¹ Ein Spannungsfeld ergibt sich für den Untersuchungsgegenstand dieser Abhandlung dadurch, dass die EMRK sowohl den Schutz von Wirtschaftswerbung als auch den Schutz vor Diskriminierung gewährleistet. Mithin können sich nicht nur diejenigen, die in konkreten Werbebildern eine Geschlechterdiskriminierung erkennen, sondern auch die Werbetreibenden auf die EMRK berufen.

Wirtschaftswerbung fällt in den Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 10 Abs. 1 S. 1 EMRK, der als einheitliches Kommunikationsgrundrecht ausgelegt wird.⁴⁹² Gemäß dem prägenden Fall *Casado Coca vs. Spain* kommt es für die Eröffnung des Schutzbereiches des Art. 10 nicht darauf an, ob eine Äußerung mit Gewinnerzielungsabsicht erfolgt oder nicht. Vielmehr könne nach Ansicht des Europäischen Ge-

488 <https://www.coe.int/de/web/about-us/founding-fathers>.

489 Statute of the Council of Europe, European Treaty Series – No. 1, London, 5. V. 1949.

490 <https://www.coe.int/en/web/genderequality>.

491 Karpenstein/Mayer/Mayer, EMRK Einl. Rn. 78; Jarass/Pieroth/Jarass, Art. 59 Rn. 9.

492 Vgl. *Doukas*, Werbefreiheit und Werbebeschränkungen, S. 168; dazu auch *Arnold*, Wirtschaftswerbung und die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes, S. 114, 116.

richtshofs für Menschenrechte (EGMR) eine Unterscheidung in diesem Sinne als Diskriminierung nach Art. 14 EMRK ausgelegt werden.⁴⁹³ Nach Art. 10 Abs. 2 EMRK kann die Meinungsäußerungsfreiheit jedoch eingeschränkt werden, wobei rein kommerzielle Äußerungen stärkeren Einschränkungen zugänglich sind als politische Meinungsäußerungen.⁴⁹⁴

Gleichermaßen ist das generelle Diskriminierungsverbot nach Art. 14 EMRK in Bezug auf Geschlechtergleichstellung zu berücksichtigen. Danach sind alle durch die Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten „ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts“ zu gewährleisten. Aufgrund seines akzessorischen Charakters kann eine Verletzung des Diskriminierungsverbots nur in Verbindung mit einem Freiheitsrecht gerügt werden.⁴⁹⁵ Sein Anwendungsbereich und seine Reichweite werden daher als beschränkt beschrieben.⁴⁹⁶ Art. 1 des zwölften Zusatzprotokolls⁴⁹⁷ statuiert demgegenüber ein nichtakzessorisches Diskriminierungsverbot, welches bislang allerdings nur von wenigen Staaten ratifiziert wurde. Deutschland beispielsweise hat das Protokoll zwar unterschrieben, es bis heute jedoch nicht ratifiziert.⁴⁹⁸

2. Empfehlungen und Entschlüsse zu Geschlechterdarstellungen in der Werbung

Neben den Vorschriften der EMRK lassen sich auch einzelne Ausführungen des Europarats zu der Thematik geschlechterdiskriminierender Werbung finden. Sie umfassen Empfehlungen (*recommendations*) und Ent-

493 EGMR v. 24.02.1994, Nr. 15450/89 – *Casado Coca v. Spain*, S. 13; dazu auch *Arnold*, Wirtschaftswerbung und die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes, S. 117.

494 *Schricker/Henning-Bodewig*, Elemente einer Harmonisierung des Rechts des unlauteren Wettbewerbs in der Europäischen Union, WRP 2001, 1367 (1374).

495 Karpenstein/Mayer/Sauer, EMRK Art. 14 Rn. 14.

496 *Lembke*, Menschenrechtliche Diskriminierungsverbote, S. 140.

497 Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Council of Europe, Sammlung Europäischer Verträge – Nr. 177, Rom, 4.XI.2000.

498 Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 177, Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Council of Europe, 10.06.2021.

schließungen (*resolutions*) der Parlamentarischen Versammlung⁴⁹⁹ des Europarats und des Ministerkomitees⁵⁰⁰.

Während Entschlüsse der Parlamentarischen Versammlung in der Regel einen Beschluss zu einer Sachfrage enthalten, zu deren Erörterung sie ermächtigt wurde, umfassen Empfehlungen regelmäßig einen Vorschlag der Versammlung an das Ministerkomitee. Weder Empfehlungen noch Entschlüsse sind rechtlich verbindlich. Aufgrund der Zusammensetzung der Parlamentarischen Versammlung, deren Mitglieder in der Regel zugleich eine politische Kontrollfunktion in den Mitgliedsstaaten einnehmen, kommt den Beschlüssen jedoch eine politische Bedeutung zu.⁵⁰¹ In Bezug auf die deutsche Gesetzgebung kann bei diesen Beschlüssen von einer „gewissen Initiativwirkung“ oder zumindest einem mittelbaren Einfluss gesprochen werden.⁵⁰²

a. Ministerkomitee

In Bezug auf den Untersuchungsgegenstand existieren drei Empfehlungen des Ministerkomitees. In der Empfehlung von 1984 betonte das Entscheidungsorgan die wichtige soziale Rolle der Darstellung von Frauen und Männern in den Medien, insbesondere in der (Fernseh-)Werbung.⁵⁰³ Darin werden grundlegende Prinzipien für Fernsehwerbung statuiert. So heißt es etwa, dass Fernsehwerbung mit einem Verantwortungsbewusst-

499 Die Parlamentarische Versammlung ist nach Art. 10 der Satzung des Europarates in Verbindung mit Art. 22 S. 1 der Satzung das beratende Organ des Europarates; siehe Europarat, Satzung vom 05.05.1949, <https://rm.coe.int/1680306051>; vgl. Deutscher Bundestag, Sachstandsbericht 6 2016, WD 2-3000-087/16, Die Bedeutung von Entschlüssen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und Konventionen des Europarates für die Gesetzgebung in Deutschland, S. 10.

500 Das Ministerkomitee ist das Entscheidungsorgan des Europarates, das die Politik des Europarates und das Tätigkeitsprogramm der Organisation bestimmt, siehe <https://www.coe.int/de/web/about-us/structure>.

501 Dazu siehe auch Sachstandsbericht, Deutscher Bundestag 6 2016, WD 2- 3000 – 087/16, Die Bedeutung von Entschlüssen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und Konventionen des Europarates für die Gesetzgebung in Deutschland, S. 10.

502 Ebenda, S. 12.

503 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (84) 3 of the Committee of Ministers to Member States on principles of television advertising, adopted by the Committee of Ministers on 23 February 1984 at the 367th meeting of the Ministers' Deputies.

sein gegenüber der Gesellschaft erstellt werden und dabei die moralischen Werte berücksichtigen werden sollen.⁵⁰⁴

Eine weitere Auseinandersetzung erfolgte 1995 mit der „Entschließung zur Darstellung der Frau und des Mannes in Werbung und Medien“.⁵⁰⁵ In dieser wird unter anderem auf das Potenzial von Werbung und Medien hingewiesen, eine Änderung von sozialen Verhaltensweisen herbeizuführen, indem sie vielfältige Frauen- und Männerrollen abbildet. Explizit heißt es beispielsweise, „dass geschlechtsspezifische Rollenklischees in Werbung und Medien Teil der Ungleichheiten sind, die die Haltungen gegenüber der Gleichstellung von Männern und Frauen beeinflussen, und dass es deshalb wichtig ist, die Gleichstellung von Männern und Frauen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu fördern“.⁵⁰⁶ Ergänzend werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, die Werbeagenturen zu ermutigen, neue Konzepte für die Darstellung der Vielfalt der Rollen von Frauen und Männern anzustrengen.⁵⁰⁷

In einer Empfehlung aus dem Jahr 2013 adressierte das Ministerkomitee des Europarats die Problematik erneut und forderte die Mitgliedsstaaten auf, die Regulierungs- und Selbstregulierungsstrategien weiter auszuarbeiten. Medienunternehmen sollen ein nicht stereotypes Bild von Frauen und Männern porträtieren, sexistische Werbung vermeiden und Inhalte unterlassen, die zu Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Aufstachelung zu Hass und geschlechtsspezifischer Gewalt führen könnten.⁵⁰⁸

b. Parlamentarische Versammlung

Weitere Entschließungen stammen von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Die darin gemachten Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf das Bild der Frau. Im Jahr 2002 wurde beispielsweise das

504 Ebenda, I. General principle No. 1.

505 Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 5. Oktober 1995 zur Darstellung der Frau und des Mannes in Werbung und Medien, ABl. Nr. C 296/15, 10.11.1995.

506 Ebenda, I. Nr. 2.

507 Ebenda, II. Nr. 2.7. a).

508 Recommendation CM/Rec (2013) 1 of the Committee of Ministers to member States on gender equality and media, 1176th meeting of the Ministers' Deputies, Guidelines B. 4.

„Bild der Frau in den Medien“ in einer Empfehlung adressiert.⁵⁰⁹ In der Empfehlung wurde festgestellt, dass sich im Allgemeinen zwar Fortschritte zeigen, das Bild der Frau in den Medien jedoch in vielen europäischen Staaten häufig noch stereotyp und sexistisch sei. So würden Frauen häufig als Sexobjekte dargestellt oder nur mit dem Haushalt oder Familienleben in Verbindung gebracht.⁵¹⁰ Ergänzend müssten die Staaten den Begriff „Sexismus“, der als Negierung der gleichen Würde von Menschen aufgrund ihres Geschlechts zu definieren sei, in ihren Gesetzen verankern, um das Phänomen effektiv bekämpfen zu können. Es sei sinnvoll, die Selbstregulierung im Bereich der Werbung durch ein System der Berufsethik zu stärken.⁵¹¹

Eine EntschlieÙung von 2007 fokussiert sich schließlich explizit auf das „Bild der Frau in der Werbung“.⁵¹² Das Werbebild der Frau stehe nach wie vor im Widerspruch zu ihrer tatsächlichen Rolle in der heutigen Gesellschaft. Sie würde nicht nur in Situationen abgebildet, die erniedrigend, entwürdigend oder sogar gewalttätig sind und die die Menschenwürde verletzen, sondern auch auf die Rolle von bloÙen Konsumgütern, Sexobjekten oder veralteten Stereotypen reduziert.⁵¹³ Als Gegenmaßnahmen wird einerseits auf das Bedürfnis von weitergehenden Bildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen hingewiesen, andererseits die Notwendigkeit der Ausweitung der Befugnisse von Frauenrechtsorganisationen sowie der Stärkung der Werbeselbstregulierung betont.⁵¹⁴ Die Forderungen wurden 2010 erneut aufgegriffen und mit der EntschlieÙung „Kampf gegen sexistische Stereotypen in den Medien“ als notwendige Maßnahme bei der Bekämpfung des nach wie vor bestehenden Problems der Darstellung der Geschlechter in den Medien angeführt.⁵¹⁵

509 Parliamentary Assembly, Image of women in the media, Assembly debate on 24 April 2002 (13th Sitting), Recommendation 1555 (2002).

510 Ebenda, Rn. 2.

511 Ebenda, Rn. 10.

512 Parliamentary Assembly, The image of women in advertising, Resolution 1557 (2007), Assembly debate on 26 June 2007 (21st Sitting) (see Doc. 11286).

513 Ebenda, Rn. 1 ff.

514 Ebenda, Rn. 12.

515 Parliamentary Assembly, Combating sexist stereotypes in the media, Resolution 1751 (2010).

3. Zwischenfazit

Die Würdigungen durch die Organe des Europarates sind gegenüber den Maßnahmen der Vereinten Nationen bereits als gestaltender zu bewerten. So wurde nicht nur die Gefahr um das Bestehen der stereotypen, teils sexistischen Darstellung von Frauen und Männern in den Medien, insbesondere auch in der Werbung, hervorgehoben, sondern konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Diskriminierungen vorgeschlagen. Neben dem Ausbau und der Stärkung der Werbeselbstregulierung wurde vor allem auf die Notwendigkeit von Sensibilisierungs- und Lehrmaßnahmen hingewiesen. Die im Vergleich zu der CEDAW erfolgten konkreteren Ausführungen könnten als weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass ein kleineres Staatenbündnis das Spektrum der möglichen Handlungsformen erweitert. Aufgrund der rechtlichen Unverbindlichkeit der Maßnahmen wird es im Folgenden jedoch zu hinterfragen sein, inwieweit die Staaten den Empfehlungen nachkommen oder sich bei der Regulierung geschlechterdiskriminierender Werbeinhalte auf sie beziehen.

B. Europäische Union

Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bilden sowohl die Entschlüsse und Richtlinien des europäischen Sekundärrechts als auch die Grundwerte der Staatengemeinschaft, die im europäischen Primärrecht zusammengefasst sind, die wichtigsten Einflussquellen in Bezug auf die Werberegulierungssysteme. Insbesondere die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben und die Strukturen und Ziele der Gleichstellungspolitik der Europäischen Union sind diesbezüglich von Relevanz. Dabei taucht die Problematik geschlechterdiskriminierender Werbung im Zusammenhang mit „der Verpflichtung zu einer aktiven Gleichstellungspolitik“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union kontinuierlich auf.⁵¹⁶ Die Staaten verpflichten sich, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu unterbinden.⁵¹⁷ Hierfür formulieren das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union sowie die Europäische Kommission Zwischenziele und konkrete Maßnahmen,

516 Dazu vgl. *Dackweiler*, Europäische Gleichstellungspolitik, KJ 2017, 297 (297).

517 So auch *Konsunen/Asikainen/Gústafsdóttir u.a.*, Regulation of Gender: Discriminatory advertising in the Nordic countries, S. 16.

die es in Verbindung mit kompetenzrechtlichen Fragestellungen zu untersuchen gilt.

I. Grundwerte und Ziele im europäischen Primärrecht

1. Geschlechtergleichheit und Diskriminierungsschutz

Wie im Folgenden gezeigt wird, sieht das ideologische Fundament der Europäischen Union, welches sich insbesondere im Vertrag über die Europäische Union (EUV), im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und in der Europäischen Grundrechte-Charta (GRCh) niederschlägt, die Gleichstellung von Frauen und Männer vor und hat sich zum Ziel gesetzt, jeder Art von Geschlechterdiskriminierung entgegenzutreten. Das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern war bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) verankert (Art. 2, Art. 3 Abs. 2 EG-Vertrag).

Die Europäische Kommission definiert Geschlechtergleichheit als „Situation, in der alle Menschen ihre persönlichen Fähigkeiten frei entwickeln und freie Entscheidungen treffen können, ohne durch strikte geschlechtsspezifische Rollen eingeschränkt zu werden, und in der die unterschiedlichen Verhaltensweisen, die unterschiedlichen Ziele und die unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männern in gleicher Weise berücksichtigt, anerkannt und gefördert werden“.⁵¹⁸ Dabei sei die formale oder juristische Gleichheit jedoch nur der erste Schritt zur materiellen (de facto) Gleichheit der Geschlechter.

Bestimmungen zur Gleichheit von Männern und Frauen finden sich mehrfach im europäischen Primärrecht.⁵¹⁹ Das Gebot der Nichtdiskriminierung aus Art. 21 Abs. 1 GRCh statuiert, dass „Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts [...] verboten“ sind. Zudem ist nach Art. 23 GRCh die „Gleichheit von Männern und Frauen [...] in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen.“ Art. 2 S. 2 EUV legt fest, dass die Werte, auf denen der Zusammenschluss der Union basiert, „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der

518 *Europäische Kommission*, 100 Begriffe aus der Gleichstellungspolitik, S. 33.

519 Dazu auch Heselhaus/Nowak/von der Decken, *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, S. 1050 Rn. 1.

Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ sind. Weiterhin sind die „Werte [...] allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“. Nach Art. 3 Abs. 3 EUV ist es das Ziel der Union, „soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen“ zu bekämpfen und die „Gleichstellung von Frauen und Männern“ zu fördern. Weitere Bestimmungen zur Geschlechterdiskriminierung finden sich in Art. 10 und Art. 19 Abs. 1 AEUV. Demnach sind Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts zu bekämpfen, wobei nicht nur Rahmenbedingungen zu schaffen sind, sondern auch aktiv gegen Diskriminierungen vorgegangen werden muss. Daneben wirkt die Europäische Union gemäß Art. 8 AEUV bei all ihren Tätigkeiten darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.

Die Gleichstellung der Geschlechter und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung haben mithin einen hohen, wenn nicht sogar elementaren, Stellenwert in dem im europäischen Primärrecht verankerten Wertgefüge der Europäischen Union.

2. Werbung im europäischen Kommunikations- und Wirtschaftsgefüge

Neben dem Ziel der Geschlechtergleichheit und des Diskriminierungsschutzes sind Werbeeinhalte im Rechtsgefüge der Europäischen Union ebenfalls geschützt. Der Werbung kommt im Binnenmarkt eine wichtige Bedeutung zu und Werbeverbote sind von jeher umstritten.⁵²⁰ Wirtschaftswerbung wird durch europäisches Recht, insbesondere die EU-Grundrechtecharta, geschützt. Dabei sind nicht nur die Berufsfreiheit (Art. 15 GRCh) und die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) relevant, sondern auch die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit (Art. 11 GRCh), in deren Schutzbereich auf europäischer Ebene jede Art der Werbung, also auch Wirtschaftswerbung, fällt.⁵²¹ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) trennt bei der Bewertung zwischen Werbeeinhalten, die allein wirtschaftliche Informationen enthalten und daher einer höheren Kontrolldichte unterliegen, und solchen, die politische Inhalte implizieren

520 Heselhaus/Nowak/Kübling, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 596, Rn. 25.

521 Verfassungsmäßigkeit eines umfassenden Verbots der Werbung für Tabakerzeugnisse, Deutscher Bundestag, WD 10 – 3000 – 023/16, 12.04.2016, S. 6.

und für die der Einschätzungs- und Bewertungsspielraum daher begrenzt ist.⁵²²

In den Bestimmungen der nationalen Verfassungen spiegelt sich der grundsätzliche Schutz der Werbung demgegenüber nur teilweise wider.⁵²³ Während beispielsweise Schweden in der Verfassung ausdrücklich auf die Garantie der Kommunikationsfreiheit Bezug nimmt und auch kommerzielle Kommunikation in großen Teilen schützt,⁵²⁴ ist die reine Wirtschaftswerbung in Frankreich nach überwiegender Auffassung nicht von dem verfassungsrechtlichen Schutz der Meinungsfreiheit umfasst.⁵²⁵ Auch in Italien haben sich Jurist:innen lange Zeit die Frage gestellt, ob kommerzielle Werbung von der Verfassung geschützt wird, wobei aufgrund der wirtschaftlichen Ausrichtung zu strengeren Grenzen als bei anderen Formen der Kommunikation tendiert wird.⁵²⁶ In Dänemark bietet die Meinungsäußerungsfreiheit der Werbung einen beträchtlichen Spielraum, der sich jedoch an Erwägungen des öffentlichen Interesses, wie etwa der Bekämpfung der Geschlechterdiskriminierung nach dem Gleichstellungsgesetz, messen lassen muss.⁵²⁷ In Deutschland ist Wirtschaftswerbung in der Regel nur teilweise von der Meinungsfreiheit geschützt.⁵²⁸ In den Verfassungen anderer Staaten ist der Umfang des Schutzes umstritten oder noch ungeklärt.⁵²⁹

Nach der Ansicht von *Kühling* wird der Schutz der Kommunikationsfreiheit im Bereich der Wirtschaftswerbung auf europäischer Ebene weiter gezogen als in den meisten Rechtsordnungen der EU-Mitgliedsstaaten, da das Unionsrecht in hohem Maße wirtschaftliche Bereiche betreffe.⁵³⁰ *Kühling* argumentiert, dass jede Art von Werbeverbot einer „staatlich möglichst unbeschränkten Meinungsbildung der Verbraucher im Hinblick auf

522 *Streinz*, Europäisches und deutsches Verfassungsrecht: Erfassung von geschäftlicher Werbung, S. 99.

523 Gleichwohl ist hervorzuheben, dass die Meinungsfreiheit in den Verfassungen aller Mitgliedsstaaten der EU eine zentrale, „überragende Stellung im Grundrechtsgefüge einnimmt“ (Dreier/*Schulze-Fielitz*, GG Art. 5 Abs. 1-2 Rn. 34).

524 Dazu vgl. *Svensson/Edstörn*, Freedom of Expression vs. Gender Equality, TFR 2014, 479 (494).

525 Dazu *Doukas*, Werbefreiheit und Werbebeschränkungen, S. 225 ff.

526 Vgl. *D'Ippolito*, Controllare la pubblicità, S. 16.

527 *Konsunen/Asikainen/Gústafsdóttir u.a.*, Regulation of Gender: Discriminatory advertising in the Nordic countries, S. 33.

528 Ausführlich siehe *Kapitel 3*, B. I. 2. a.

529 Dazu *Doukas*, Werbefreiheit und Werbebeschränkungen, S. 225 ff.

530 *Heselhaus/Nowak/Kühling*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 596, Rn. 26 f.

Entscheidungen auf den Produktmärkten“ entgegenstehen würde.⁵³¹ Damit sei eine Rückkopplung an das Demokratieprinzip gegeben, die nicht allein aus einer Reflexwirkung der „Wirtschaftswerbung als Finanzierungsgrundlage für offene Kommunikation in den für die Demokratie wesentlichen Medien hervorgeht“.⁵³² Im Ergebnis schützt die unionsrechtliche Kommunikationsfreiheit auch Wirtschaftswerbung.⁵³³

Daneben ist zu berücksichtigen, dass nationale Vorschriften, die Werbemaßnahmen inhaltlich begrenzen, ein praktisches Hindernis für den Binnenmarkt sein können.⁵³⁴ Regelungen, die Werbeinhalte beschränken, müssen sich deswegen an verschiedenen Bestimmungen des Unionsrechts messen lassen. Insbesondere sind hierbei die Vorgaben zum freien Warenverkehr aus Art. 34 und Art. 36 AEUV relevant. Dies gilt gleichermaßen für europäische Maßnahmen, wenn sie zu Beschränkungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten führen können.⁵³⁵

3. Kollision der Rechtsgüter

Damit kollidieren die Ziele der Geschlechtergleichstellung und des Diskriminierungsschutzes auf dem Gebiet der Wirtschaftswerbung mit den Grundwerten der Kommunikations-, Werbe- und unternehmerischen Freiheit.⁵³⁶ Zwar dürften Bilder, die den Kern der Menschenwürde berühren, regelmäßig Vorrang vor der Freiheit der Meinungsäußerung oder der Freiheit der unternehmerischen Betätigung haben. Wenn nur ein Anstands- oder Sittlichkeitsverstoß vorliegt, fällt die Bewertung hingegen in der Regel anders aus.⁵³⁷ Beiden Rechtspositionen kommt ein außerordentlich hoher Rang im unionsrechtlichen Rechtsgefüge zu.⁵³⁸ Vorliegend kann

531 Ebenda.

532 Ebenda.

533 Ebenda, S. 596, Rn. 28 m. w. N.

534 Dazu *Doukas*, Werbefreiheit und Werbeschränkungen, S. 42.

535 *Steinz*, Europäisches und deutsches Verfassungsrecht: Erfassung von geschäftlicher Werbung, S. 124; ergänzend zur Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit siehe EuGH v. 24.11.1993, C-267/91, C-268/91, NJW 1994, 121 (Keck und Mithouard); EuGH v. 20.02.1979, 120/78, NJW 1979, 1766 (Cassis de Dijon); EuGH, 11.07.1974, 8/74, NJW 1975, 515 (Dassonville).

536 Dazu auch *Dackweiler*, Europäische Gleichstellungspolitik, KJ 2017, 297 (301).

537 Zur verhältnismäßigen Beeinträchtigung von Wirtschaftswerbung siehe *Heselhaus/Nowak/Kübling*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 596, Rn. 84.

538 *Heselhaus/Nowak/Kübling*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, S. 596, Rn. 91.

damit keine abschließende Antwort auf einen grundsätzlichen Vorrang eines der betroffenen europäischen Rechtsgüter gegeben werden. Festzuhalten bleibt allein, dass sowohl der Diskriminierungsschutz und das Ziel der Geschlechtergleichheit als auch die Freiheit der Wirtschaftswerbung in der europäischen Werteordnung eine bedeutende Rolle einnehmen. Entscheidungen des EuGHs zu verschiedenen Werbebestimmungen, insbesondere zu diversen Tabakwerberichtlinien, suggerieren jedoch, dass begrenzte Werbeverbote grundsätzlich möglich sind, soweit eine hinreichende Kompetenzgrundlage besteht und die Vorschrift aus Gründen des Allgemeinwohls angemessen erscheint.⁵³⁹ Auch im Fall geschlechterdiskriminierender Werbung wäre ein begrenztes Verbot konkreter Werbebilder mithin nicht ausgeschlossen.

II. Europäisches Sekundärrecht

Die Problematik geschlechterdiskriminierender Werbeeinhalte wurde von den Organen der Europäischen Union in mehreren Berichten nicht nur anerkannt, sondern auch ihre Ambitionen, dieser entgegenzuwirken, aufgezeigt.⁵⁴⁰ Die Möglichkeit rechtsverbindliche Richtlinien und Verordnungen zu erlassen,⁵⁴¹ stellt einen Vorteil zur fehlenden innerstaatlichen Umsetzungspflicht, die in der Regel bei internationalen Übereinkünften besteht, dar.⁵⁴²

Geschlechterdiskriminierende Werbung und die damit in Zusammenhang stehenden Konflikte und Herausforderungen wurden seit den Neunzigerjahren vermehrt in verschiedenen Rechtsakten der EU-Organe adressiert.⁵⁴³ Bei den Rechtsakten kann nach Art. 288 AEUV zwischen verbindlichen, also Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen, und nicht ver-

539 Siehe bspw. EuGH, Rs. C-376/98, Urteil v. 05.10.2000, Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Rn. 98, 104, 111.

540 *Holtz-Bacha*, Falsche (Vor)Bilder? Frauen und Männer in der Werbung, S. 11; zur Rolle der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen, vgl. [https://www.consilium.europa.eu/de/policies/unga/](https://www.consilium.europa.eu/de/policies/ung/).

541 *Holtz-Bacha*, Falsche (Vor)Bilder? Frauen und Männer in der Werbung, S. 11; dazu auch *Beckmann*, Werbeselbstdisziplin in Deutschland und Europa, WRP 1991, 702 (703).

542 So auch *Dackweiler*, Europäische Gleichstellungspolitik, KJ 2017, 297 (297); zu den EU-Rechtsakten siehe bspw. https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_de.

543 *Dackweiler*, Europäische Gleichstellungspolitik, KJ 2017, 297 (301).

bindlichen, also Empfehlungen und Stellungnahmen,⁵⁴⁴ unterschieden werden. Nach *Klein* sei seit Ende der Neunzigerjahre eine zunehmende Bedeutung unverbindlicher Rechtsakte auszumachen. Deren Erfolg hänge jedoch von „der Umsetzungsbereitschaft der Mitgliedsstaaten ab, die nicht in jedem Fall besonders hoch“ sei.⁵⁴⁵ Gleichwohl sei die Geschlechtergleichstellung eine Materie, die nicht durch Rechtsakte alleine herzustellen sei, sondern es bedürfe auch einer Bewusstseinsbildung, „die durch Maßnahmen und Aktionsprogramme gefördert“ werden könne.⁵⁴⁶ Damit sind sowohl die verbindlichen Vorschriften als auch die nicht verbindlichen Rechtsakte sowie die verschiedenen Kampagnen, Maßnahmen und Programme der Europäischen Union entscheidend. Dementsprechend wird im Folgenden zwischen diesen beiden Handlungsalternativen getrennt sowie im zweiten Abschnitt zwischen den Handlungsorganen, also dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission. Entscheidungen der Europäischen Gerichte, die sich explizit mit geschlechterdiskriminierender Werbung auseinandersetzen, gibt es keine.

1. Verbindliche Rechtsakte

Bevor auf konkrete Vorgaben, insbesondere relevante Richtlinien der Europäischen Union in Bezug auf geschlechterdiskriminierende Werbung eingegangen wird, sind die Kompetenzverteilung und die Frage zu erörtern, inwiefern europäische Lösungsansätze im Kontext geschlechterdiskriminierender Werbung zulässig sind. Eine vollumfassende Auseinandersetzung mit dem Kompetenzrecht der Organe der Europäischen Union in Bezug auf die Thematik, insbesondere zur Möglichkeit einer rechtsverbindlichen Bestimmung gegen geschlechterdiskriminierende Werbung auf europäischer Ebene würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, so dass Fragen zur Regelungskompetenz nur in den Grundzügen behandelt werden können.

544 Siehe https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_de.

545 *Klein*, Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, S. 24.

546 Ebenda, S. 27, 63 f.

a. Regelungskompetenz

Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt nach Art. 5 EUV der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Danach können Organe der Europäischen Union in rechtlich zulässiger Weise in der Regel nur normgebend tätig werden, wenn in konkreten Vertragsbestimmungen eine entsprechende Ermächtigung in dem zu regelnden Bereich vorgesehen ist.⁵⁴⁷

Das Werberecht ist kein eigener Regelungsbereich, sondern wird je nach Inhalt von unterschiedlichen Regelungsgegenständen und Sektoren erfasst.⁵⁴⁸ Insbesondere spielen das Wirtschaftsrecht und das Medienrecht, welches selbst wiederum einen Doppelcharakter als Kultur- und Wirtschaftsgut aufweist,⁵⁴⁹ eine wichtige Rolle und werden daher nachfolgend in Bezug auf eine Richtlinie zu geschlechterdiskriminierender Werbung näher beleuchtet.

aa) Wirtschaftsrecht

Die Regelungskompetenz für das Wirtschaftsrecht liegt bei den Mitgliedsstaaten.⁵⁵⁰ Jedoch können die EU-Beschlussorgane, also das Europäische Parlament⁵⁵¹ und der Rat der Europäischen Union⁵⁵², nach Art. 114 AEUV nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Maßnahmen zur

547 Calliess/Ruffert/*Calliess*, EUV/AEUV, EU-Vertrag Art. 5 Rn. 6 f.

548 Teilweise wird auch von einem „europäischen Umstieg“ der Regulierung von einer „vertikalen Unterteilung der rechtlichen Rahmenbedingungen“, also durch die Trennung zwischen unterschiedlichen Sektoren (bspw. Rundfunkregulierung gegenüber Regulierung der Telekommunikation) hin zu einem „horizontalen Ansatz“, der im Rahmen der Regulierung nach Inhalt und der Übertragung trennt, gesprochen. *Roßnagel/Kleist/Scheuer*, Die Reform der Regulierung elektronischer Medien in Europa, S. 183.

549 *Burggraf/Gerlach/Wiesner*, Europäische Medienregulierung im Spannungsfeld zwischen EU- und mitgliedstaatlicher Kompetenz, MP 2018, 496 (496).

550 Vgl. *Seufert/Gundlach*, Medienregulierung in Deutschland, S. 301.

551 Das Europäische Parlament wird seit 1979 von den Bürger:innen der Mitgliedsstaaten gewählt. Als einziges direkt gewähltes Organ der EU vertritt es damit die Interessen des „Europäischen Volkes“ in besonderem Maße und nimmt eine wichtige Rolle in der EU-Gesetzgebung ein. Siehe dazu etwa *Klein*, Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, S. 38.

552 Neben dem Europäischen Parlament gehört die Gesetzgebung auch zu den Hauptaufgaben des Rates der Europäischen Union. Er vertritt die nationalen

Rechtsangleichung erlassen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Art. 115 AEUV sieht ferner vor, dass der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses unbeschadet des Art. 114 AEUV Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlässt, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken.

Daraus folgend könnten die EU-Beschlussorgane zur Schaffung eines einheitlichen EU-Binnenmarktes harmonisierende Richtlinien zur Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften im Wirtschaftsrecht erlassen.⁵⁵³ *Seufert* und *Gundlach* stellen beispielsweise fest, dass es sich bei den meisten der Änderungen im deutschen Wirtschaftsrecht, die in den letzten Jahren vorgenommenen wurden, um werberelevante Bestimmungen handelt, die auf EU-Richtlinien zurückzuführen sind.⁵⁵⁴ Möglich wäre eine Richtlinie zu geschlechterdiskriminierender Wirtschaftswerbung dann, wenn sich aufgrund nationaler Bestimmungen Wettbewerbshindernisse für den Binnenmarkt ergeben würden.

bb) Medienrecht und Kulturangelegenheiten

Das Medienrecht, worunter auch das Presserecht, das Rundfunkrecht und das Telemedienrecht fällt, enthält ebenfalls Regeln für die Werbung.⁵⁵⁵ Wie das Wirtschaftsrecht fällt die Regulierungskompetenz jedoch in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten,⁵⁵⁶ so dass ein Vorgehen der EU-BE-

Interessen der Mitgliedstaaten. Siehe etwa *Klein*, Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, S. 37.

553 Vgl. *Seufert/Gundlach*, Medienregulierung in Deutschland, S. 301.

554 So bspw. Richtlinie des Europäischen Parlaments über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt, 05/2005 (Richtlinie 2005/29/EG); die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über irreführende und vergleichende Werbung, 12/2006 (Richtlinie 2006/14/EG); die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, 12/2009 (Richtlinien 2002/S8/EG bzw. Richtlinie 2009/136/EG). *Seufert/Gundlach*, Medienregulierung in Deutschland, S. 301.

555 Vgl. *Seufert/Gundlach*, Medienregulierung in Deutschland, S. 302.

556 *Burggraf/Gerlach/Wiesner*, Europäische Medienregulierung im Spannungsfeld zwischen EU- und mitgliedstaatlicher Kompetenz, MP 2018, 496 (496).

schlussorgane wiederum nur zur Angleichung der Vorschriften im Binnenmarkt nach Art. 114 f. AEUV möglich wäre. Gleichwohl illustriert die Praxis auch hier, dass durchaus Werbebestimmungen des Medienrechts, insbesondere des Rundfunkrechts, auf EU-Richtlinien gründen. Beispielhaft ist die EU-Fernsehrichtlinie bzw. die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu audiovisuellen Mediendiensten (AVMD-Richtlinie)⁵⁵⁷ zu nennen.⁵⁵⁸ Diese sieht etwa vor, dass die Mitgliedstaaten nicht die Weiterverbreitung von audiovisuellen Mediendiensten aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet behindern dürfen (Art. 3) oder, dass die Mitgliedsstaaten sicherzustellen haben, dass audiovisuelle Mediendienste nicht die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen (Art. 6 a). Zu berücksichtigen ist diesbezüglich jedoch, dass die Richtlinien nicht im Bereich der Kulturpolitik, sondern auf Basis des Wirtschaftsrechts erlassen wurden, da die EU ausdrücklich keine Regelungen zu Kulturfragen treffen darf.⁵⁵⁹

In Relation zu Kulturangelegenheiten sind mehrere europäische Vorschriften zu berücksichtigen. Art. 167 Abs. 1 AEUV legt fest, dass die Union die „Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes“ unterstützt. Nach Art. 167 Abs. 4 AEUV trägt die Union „bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen“. Oberstes Maß ist damit stets das kulturelle Erbe und die Vielfalt Europas.⁵⁶⁰

Der Kulturschutz kann sich ebenfalls auf den allgemeinen europäischen Integrations- und Harmonisierungsprozess auswirken. So betonen *Kirsch* und *Kleiner*, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung europäischer Vorgaben in nationales Recht bestimmte eigene Begebenheiten und Vorstellungen berücksichtigen können.⁵⁶¹ Weiterhin beinhaltet Art. 3 EUV nicht nur den allgemeinen Grundsatz, dass die Geschlechtergleichstellung

557 Richtlinie 2018/1808/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, ABl. L 3030/69, 28.11.2018.

558 *Seufert/Gundlach*, Medienregulierung in Deutschland, S. 302.

559 Ebenda.

560 Ausführlich zur Kulturklausel siehe *Knodel*, Medien und Europa, S. 123 f.; ebenfalls https://europa.eu/european-union/topics/culture_de.

561 *Klein/Kirschner*, Werberegulierung in Europa, S. 42.

von allen Mitgliedsstaaten gefördert werden soll, sondern auch eine Regelung, wonach die Mitgliedsstaaten „den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt“ wahren und „für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas“ eintreten sollen.⁵⁶² Neben dem grundsätzlichen Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern in der gesamten Europäischen Union zu erreichen, sind damit kulturelle Besonderheiten der einzelnen Staaten zu berücksichtigen. Gleichwohl spielen einige europäische Regeln in die Materie hinein, so dass der Regelungsbereich als „dynamisches, nicht immer konfliktfreies Spannungsfeld mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Politik und Gesetzgebung“ beschrieben wird.⁵⁶³

Klein argumentiert, dass die Geschlechterverhältnisse innerhalb der Europäischen Union auf der einen Seite „von Entwicklungen, die über die EU-Entwicklung hinausgehen und sich fördernd oder hemmend auf Geschlechtergerechtigkeit auswirken können“ und auf der anderen Seite „von historisch-kulturell geprägten Geschlechterbildern in einzelnen Mitgliedsstaaten, die hartnäckig und veränderungsresistent sind, beeinflusst werden“.⁵⁶⁴ Illustrativ für das Konfliktpotenzial im Werbe- und Medienbereich war die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, die nach langen Beratungen im Oktober 1989 beschlossen wurde. Die Beratungen waren von kontroversen Auseinandersetzungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geprägt, die mehrfach die fehlende EU-Kompetenz gerügt hatten.⁵⁶⁵

cc) Zwischenfazit

Welche konkreten Möglichkeiten die EU-Beschlussorgane zur Regelung einheitlicher Bestimmungen zu geschlechterdiskriminierender Werbung im Binnenmarkt durch eine Richtlinie hätten, ist unklar. Fest steht, dass keine originäre gemeinschaftliche Kompetenz existiert. Der Erlass einer Vorschrift auf Grundlage des Wirtschaftsrechts wäre zwar grundsätzlich möglich, im Ergebnis gleichwohl zweifelhaft. Zum einen ist es unwahrscheinlich, dass eine Wettbewerbsverzerrung droht, nur weil einige Natio-

562 Dazu auch *Knodel*, Medien und Europa, S. 39.

563 *Burggraf/Gerlach/Wiesner*, Europäische Medienregulierung im Spannungsfeld zwischen EU- und mitgliedstaatlicher Kompetenz, MP 2018, 496 (496).

564 *Klein*, Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, S. 25.

565 *Holtz-Bacha*, bpb, 09.12.2016.

nen andere Geschlechterbilder in der Werbung zulassen. Zum anderen könnte eine entsprechende Regelung unter Berücksichtigung von Kultur- und Medienangelegenheiten unzulässig sein. Nichtsdestoweniger bleibt festzuhalten, dass der Erlass einer Vorschrift zu geschlechterdiskriminierender Wirtschaftswerbung trotz kontroverser Teilaspekte – ähnlich wie bei der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ – auch nicht vollkommen ausgeschlossen ist. Insbesondere für den Fall, dass die grenzüberschreitende Werbung weiterhin zunehmen und die Problematik sich gleichermaßen verschärfen sollte, wäre eine einheitliche Regelung auf EU-Ebene angemessen.

b. Relevante Richtlinien

Dementsprechend gibt es auf Gemeinschaftsebene keine allgemeine Vorschrift zur Regulierung von Werbung. Die Bestimmungen sind über mehrere Richtlinien und Verordnungen verstreut und beziehen sich in der Regel auf einzelne Produkte oder konkrete Verbreitungsmedien.⁵⁶⁶ In Bezug auf den Schutz der:des Konsument:innen ist insbesondere die „Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung“ zu nennen, die jedoch keine Regelungen zu stereotypen oder diskriminierenden Inhalten enthält.⁵⁶⁷ Verbindliche Rechtsakte, die Geschlechterdarstellungen in den Medien und der Werbung aufgreifen, gibt es trotz der Auseinandersetzung der EU-Organe mit der Problematik kaum. Einzige rechtlich verbindliche Vorschrift ist die 1989⁵⁶⁸ erlassene „Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen“⁵⁶⁹, die 2007 zur „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“⁵⁷⁰ erweitert und zuletzt 2018⁵⁷¹ geändert wurde. Sie regelt die Fernsehwerbung in

566 Henning-Bodewig, Ethics, Taste and Decency in Advertising, S. 68.

567 Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über irreführende und vergleichende Werbung.

568 Erste Versuche eine vergleichbare Regelung einzuführen gab es bereits 1978 und 1979 in den Vorschlägen zu einer Richtlinie für irreführende und unlautere Werbung. Ausführlich *Schricker/Henning-Bodewig*, Elemente einer Harmonisierung des Rechts des unlauteren Wettbewerbs in der Europäischen Union, WRP 2001, 1367 (1372, 1395 f., 1397).

569 Richtlinie 89/552/EWG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 03.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität.

570 Richtlinie 2007/65/EG über audiovisuelle Mediendienste.

571 Richtlinie 2018/1808/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.11.2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung be-

Europa weitestgehend einheitlich.⁵⁷² Dabei enthält sie den Grundsatz, dass audio-visuelle Kommunikation „die Menschenwürde nicht verletzen“ und nach Art. 9 Abs. 1 c) (ii) keine „Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Staatsangehörigkeit, Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung beinhalten oder fördern“ darf.⁵⁷³

Das Verbot ist ein „Sonderfall“ im europäischen Rechtsgefüge, der 1989 mit der „befürchteten Suggestivwirkung“ der Fernsehwerbung begründet wurde.⁵⁷⁴ Demgegenüber enthält beispielsweise die EU-Richtlinie zur „Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“ keine verbindliche Regelung zu geschlechterdiskriminierenden Werbeinhalten, sondern schließt die Anwendung der Richtlinie auf den Inhalt von Medien und Werbung gemäß Art. 3 Abs. 3 vielmehr explizit aus.⁵⁷⁵ Auch in den Erwägungsgründen zu der Richtlinie zu unlauteren Geschäftspraktiken wird festgestellt, dass sich die Richtlinie nicht auf „Fragen der guten Sitten und des Anstands“ bezieht, da sie „in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich“ seien.⁵⁷⁶ Demnach wird die Regulierung derartiger Fragen den Mitgliedstaaten überlassen. Die Fokussierung auf die Werbeselbstkontrolle und Bildungskampagnen gehe nach *Henning-Bodewig* auf die schnelleren und flexibleren Beurteilungs- und Sanktionsmechanismen zurück.⁵⁷⁷ *Dackweiler* begründet die Beschränkung auf „weiche

stimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten.

572 Dazu auch *Klein/Kirschner*, Werberegulierung in Europa, S. 41.

573 Richtlinie 2018/1808/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.11.2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, Art. 9 AVMD-RL (1) c) i) ii).

574 *Henning-Bodewig*, „Sexistische Werbung“ – ein Fall für den Gesetzgeber?, S. 13 f.

575 Richtlinie 2004/113/EG vom 13.12.2004 zur „Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“; dazu auch *Dackweiler*, Europäische Gleichstellungspolitik, KJ 2017, 297 (300).

576 Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.05.2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, ABl. Nr. L 149/22 vom 11.06.2005.

577 *Henning-Bodewig*, „Sexistische Werbung“ – ein Fall für den Gesetzgeber?, S. 13 f.

Maßnahmen“ hingegen mit der Meinungs- und Pressefreiheit, die „in keiner Weise angetastet werden“ dürfe.⁵⁷⁸

c. Zwischenfazit

Im Ergebnis fehlt es auf Gemeinschaftsebene an einheitlichen Bestimmungen für die Begrenzung von Geschlechterbildern in der Werbung, ebenso wie an übergreifenden Kontroll- und Durchsetzungsvorgaben. Einzig die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zieht eine Grenze, indem sie ein medienspezifisches Verbot geschlechterdiskriminierender Werbung statuiert, welches jedoch nicht näher spezifiziert wird. Die Zurückhaltung des europäischen Gesetzgebers kann auf die Vermutung gestützt werden, dass er kulturelle, verfassungsrechtliche sowie praktische Besonderheiten der Mitgliedsstaaten nicht beschränken will.

2. Unverbindliche Rechtsakte

Im Gegensatz zu dem Mangel rechtsverbindlicher Vorschriften zu Geschlechterdarstellungen in der Werbung existiert eine Vielzahl an unverbindlichen Empfehlungen und EntschlieÙungen der EU-Organe zu der Thematik. Dabei handelt es sich um Dokumente, die keine Rechtswirkung beabsichtigen, sondern das Ziel verfolgen, einen politischen Standpunkt in Zusammenhang mit den Tätigkeitsbereichen der Europäischen Union zum Ausdruck zu bringen. Daneben können die unverbindlichen Empfehlungen und EntschlieÙungen jedoch auch dazu dienen, die Mitgliedsstaaten oder andere EU-Institution dazu aufzufordern, Maßnahmen zu einer bestimmten Frage oder zu einem bestimmten Problem zu ergreifen. Während das Parlament zwischen EntschlieÙungen und Empfehlungen wählen kann, kann der Rat auf Schlussfolgerungen und EntschlieÙungen zurückgreifen. Die Kommission kann als ähnliche Mittel Grünbücher oder Fahrpläne zur Anregung von Diskussionen über bestimmte Themen auf EU-Ebene veröffentlichen.⁵⁷⁹ Die unverbindlichen Rechtsakte der EU-Organe zu geschlechterdiskriminierender Werbung schaffen einen wichtigen Grundkonsens, der Leitlinien für den Umgang mit der Problematik auf-

578 *Dackweiler*, Europäische Gleichstellungspolitik, KJ 2017, 297 (301).

579 Dazu siehe etwa <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/conclusions-resolutions/>.

zeigt und möglicherweise bereits als ausreichende Grundlage für nationale Regelungen zu erachten sein könnte.

a. Europäisches Parlament

Bereits 1997 erkannte das Parlament den unzureichenden Diskriminierungsschutz von Frauen in der Werbung und den Medien an und verfasste einen Entschließungsbericht, in dem verschiedene Maßnahmen diesbezüglich vorgeschlagen wurden. In dem Bericht „Diskriminierung von Frauen in der Werbung“ von 1997 wurde zunächst auf die Rolle der Werbung bei der Verwirklichung von Geschlechtergleichberechtigung eingegangen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass insbesondere pornographische Inhalte und die ungerechtfertigte Ausbeutung des weiblichen Körpers zu kommerziellen Zwecken die Würde von Frauen besonders schwerwiegend verletzen können. Ebenfalls wurde die Auffassung vertreten, dass die Medien das soziale Verhalten beeinflussen, zu einem Mentalitätswandel führen und zur Verwirklichung der Gleichstellung beitragen können, wenn sie vielfältige und nicht-stereotype Geschlechterrollen beinhalten. Dafür schlug der Bericht eine Reihe von legislativen Maßnahmen und Selbstregulierungskodizes vor.⁵⁸⁰ So werden etwa „die nationalen werbedisziplinären Einrichtungen [aufgefordert], die Verbraucher verstärkt über Ziele, Funktionsweise und Grundsätze der Werbekontrolle und ihre Beschwerdemöglichkeiten aufzuklären“. Die beteiligten Industriebranchen werden ermutigt, „Mindeststandards für nichtdiskriminierende Werbung in den Selbstkontroll-Kodex aufzunehmen“.⁵⁸¹ Ebenso wird „die Weiterentwicklung der Europäischen Allianz der Werbekontrolle (EASA) zu einem echten Selbstkontroll-Organ der europäischen Werbewirtschaft [empfohlen], das die Aufgabe hat, europäische Grundsätze der Werbedisziplin, u.a. gegen diskriminierende Werbung, aufzustellen, und als Selbstregulierungsorgan bei grenzüberschreitenden Klagen mit Kontroll- und Empfehlungsbefugnissen ausgestattet ist“.⁵⁸² Ergänzend wird die Europäische Kommission ermutigt, „alle Beteiligten auf[zufordern], einen Selbstkontroll-Kodex gegen jede Form der Diskriminierung für die Werbewirtschaft auszuarbeiten“, eine „realitätsbezogenen Darstellung der heutigen Frau [...] in den

580 Entschließung vom 16.09.1997 zur Diskriminierung von Frauen in der Werbung, ABl. Nr. C 304, 06.10.1997, S. 60.

581 Ebenda, Rn. 16.

582 Ebenda, Rn. 17.

Medien und in der Werbung“ zu fördern und in ihren Studien zum neuen Geschlechterrollenverständnis die Werbung miteinzubeziehen.⁵⁸³ Gleichmaßen wird die Kommission angeregt, den existierenden europäischen Gesetzesrahmen im Bereich der Werbung zu überarbeiten, wobei die Notwendigkeit betont wird, eine größere Konvergenz der nationalen Vorschriften zu schaffen und dadurch ein angemessenes Schutzniveau der Interessen der Allgemeinheit zu garantieren.⁵⁸⁴

Im Mai 2008 veröffentlichte das Europäische Parlament einen Bericht „über die Auswirkungen von Marketing und Werbung auf die Gleichstellung von Frauen und Männern“.⁵⁸⁵ Auch in diesem Bericht betonte das Parlament, dass die Auswirkungen von Werbeinhalten auf Aspekte der geschlechtsspezifischen Sozialisation und der Verhaltens- und Meinungsbildung der Bürger:innen nicht zu unterschätzen seien. Dabei wurde verstärkt auf die Gefahr diskriminierender und erniedrigender Werbebotschaften hingewiesen. Die Darstellung von Geschlechterstereotypen sei als Hindernis für eine moderne und gleichberechtigte Gesellschaft anzuerkennen.⁵⁸⁶ Die federführende schwedische Europaabgeordnete *Svensson* hatte noch einige wesentlich strengere Maßnahmen gefordert, wie einen Verhaltenskodex für die Werbebranche, nationale Gremien zur Medienüberwachung oder das Verbot, anorektische Models in der Werbung abzubilden.⁵⁸⁷ Diese Forderungen konnten sich letztlich jedoch nicht durchsetzen. Die Berichterstattung einer deutschen Zeitung formuliert dazu: „Geschlechterdiskriminierung – EU will Hausfrau aus Werbung verbannen“.⁵⁸⁸ Weiterhin heißt es: „Keine Hausfrau hinter dem Herd, kein starker Hausmann, der den Rasen trimmt. Sexistische Klischees in der Werbung sollen künftig tabu sein.“ Zuletzt wird hervorgehoben, dass der Beschluss des Europaparlaments von der Werbewirtschaft aufgrund der befürchteten, weitergehenden Maßnahmen „trotzdem mit einer gewissen Erleichterung aufgenommen wurde“.⁵⁸⁹

In einem weiteren Bericht zu einer Entschließung im Dezember 2010 zum Einfluss der Werbung auf das Verbraucherverhalten wird erneut da-

583 Ebenda, Rn. 21 f.

584 Ebenda, Rn. 24.

585 Bericht vom 29.05.2008 über die Auswirkungen von Marketing und Werbung auf die Gleichstellung von Frauen und Männern(2008/2038/INI), ABl. A6-0199/2008.

586 Ebenda.

587 *Kafsack*, F.A.Z., 04.09.2008.

588 Ebenda.

589 Ebenda.

rauf hingewiesen, dass „Reklame ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Stereotypen und Vorurteilen aufgrund von Rassismus, Sexismus und Fremdenfeindlichkeit darstellen kann“⁵⁹⁰ und „Reklame häufig einseitige und/oder verfälschte Inhalte transportiert, die stereotypisierte Vorurteile in Bezug auf das Geschlecht verfestigen, wodurch Gleichstellungsstrategien, die diese Ungleichheiten beseitigen sollen, unterminiert werden“⁵⁹¹. Zudem werden die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, „durch geeignete Mittel sicherzustellen, dass die Medien- und die Werbefachleute die Achtung der Menschenwürde gewährleisten und sich Darstellungen, die unmittelbar oder mittelbar diskriminierend oder klischeehaft sind, sowie einer Aufstachelung zum Hass aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Alters, der Religion oder Weltanschauung, der sexuellen Veranlagung, einer Behinderung oder des sozialen Status [beinhaltet], widersetzen“⁵⁹². Abschließend werden Erkenntnisse und Maßnahmen zur „Gewährleistung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der menschlichen Würde in der Werbung“ spezifiziert.⁵⁹³ Dazu gehört beispielsweise, dass „Werbung ein wirksames Instrument für die Hinterfragung von Klischees und die Auseinandersetzung mit ihnen sowie ein Mittel zur Abwehr von Rassismus, Sexismus und Diskriminierung sein kann, dem in den heutigen multikulturellen Gesellschaften entscheidende Bedeutung zukommt“.⁵⁹⁴ Ferner wird festgestellt, dass „Werbung oft diskriminierende und/oder entwürdigende Botschaften vermittelt, die auf allen Arten von Geschlechterklischees beruhen und die den Strategien zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern abträglich sind“⁵⁹⁵ und dass „die Darstellung gesunder Rollenmodelle demnach einen positiven Einfluss auf die gesellschaftlichen Vorstellungen in Fragen wie Geschlechterrollen, Körperbild und Normalität haben kann“⁵⁹⁶.

In einer EntschlieÙung zum „Abbau von Geschlechterstereotypen in der EU“ aus dem Jahr 2013 wird gleichermaßen erwähnt, dass „geschlechts-

590 EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 15.12.2010 zum Einfluss der Werbung auf das Verbraucherverhalten (2010/2052(INI)), 2012/ABl. C 169 E/08, 15.06.2012, Erwägungsgrund N.

591 Ebenda, Erwägungsgrund O.

592 Ebenda, Bewertung 15.

593 Ebenda, Gewährleistung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der menschlichen Würde in der Werbung (32.-37.).

594 Ebenda, 33.

595 Ebenda, 36.

596 Ebenda, 37.

spezifische Diskriminierung in [...] der Werbung immer noch häufig vorkommt und die Reproduktion von Geschlechterstereotypen erleichtert, insbesondere indem Frauen als Sexobjekte dargestellt werden, um Geschäfte zu fördern“⁵⁹⁷. Dabei werden die „möglichen Auswirkungen auf die geschlechtsspezifische Sozialisierung“⁵⁹⁸ als problematisch hervorgehoben. Es wird eine verstärkte Zusammenarbeit der Kommission, der Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft und der Selbstregulierungsorgane der Werbebranche bei der „Bekämpfung solcher Praktiken“ und der Gewährleistung der „Achtung der menschlichen Würde und Integrität“ in der Werbung gefordert.⁵⁹⁹ Insgesamt wird die wichtige Rolle der Medien und des Werbesektors in Bezug auf Geschlechterstereotype anerkannt.

b. Rat der Europäischen Union

Ebenso hat sich der Rat der Europäischen Union bereits mehrfach mit geschlechterdiskriminierenden Werbeinhalten auseinandergesetzt. In einer der ersten Entschlüssen zu der Problematik aus dem Jahr 1995 heißt es beispielsweise, dass „geschlechtsspezifische Rollenklischees in Werbung und Medien Teil der Ungleichheiten sind, die die Haltungen gegenüber der Gleichstellung von Männern und Frauen beeinflussen, und dass es deshalb wichtig ist, die Gleichstellung von Männern und Frauen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu fördern“. Es wird ausgeführt, dass „Werbung und Medien einen wichtigen Beitrag zur Änderung der Verhaltensweisen in der Gesellschaft leisten können, indem sie die Vielfalt der Rollen und des Potenzials von Frauen und Männern, ihre Beteiligung an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und eine ausgewogene Aufteilung der Verantwortung in Familie, Beruf und Gesellschaft zwischen Frauen und Männern widerspiegeln“ und dass „Werbung und Medien die Menschenwürde nicht verletzen und keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts enthalten dürfen“. Weiterhin soll „unter Beachtung ihrer Verfassungsvorschriften und/oder ihrer nationalen Sichtweisen und Gepflo-

597 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.03.2013 zum Abbau von Geschlechterstereotypen in der EU (2012/2116(INI)), ABl. 2016/C 036/03, 29.01.2016, Erwägungsgrund J. Weiter heißt es darin, dass „Frauen zum Beispiel in der Werbung nur 27 Prozent der gezeigten Angestellten und Fachkräfte ausmachen, wohingegen Rollen in denen Hausarbeit und Kinderbetreuung vorkommen zu 60 Prozent mit Frauen besetzt sind“.

598 Ebenda, Erwägungsgrund J., EU-Maßnahme, Medien und Kultur, Nr. 7.

599 Ebenda, EU-Maßnahme, Medien und Kultur, Nr. 9.

genheiten“ ein realistisches und differenziertes Bild der Möglichkeiten und Fähigkeiten von Frauen und Männern in der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen gefördert werden. Dafür soll insbesondere auf die „Entwicklung und Umsetzung von Verhaltenskodizes zur freiwilligen Selbstkontrolle“ gesetzt werden.⁶⁰⁰

Zudem erließ der Europäischen Rat 2006 einen „Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter“, in welchem er die Unerlässlichkeit der Geschlechtergleichstellungspolitik für Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit betonte.⁶⁰¹ Eine weitere Schlussfolgerung befasste sich mit der „stärkeren Förderung von Frauen als Entscheidungsträger in den Medien“. Laut dieser haben die Medien „ein enormes Potenzial“, beispielsweise durch eine „ausgewogene und nicht stereotype Darstellung von Frauen und Männern“ oder durch die „Darstellung von Frauen als Entscheidungsträger und in Führungspositionen“ in der Werbung auf „positive Weise zur Erreichung der Gleichstellung der Geschlechter auf allen Ebenen beizutragen“.⁶⁰²

Als aktuelleres Beispiel ist die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25. Februar 2010 zu „Peking + 15 – UN-Plattform für Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter“ zu nennen.⁶⁰³ Darin wird sich auf die CEDAW bezogen und unter anderem festgestellt, „dass die strategischen Ziele der Aktionsplattform von Peking trotz aller Bemühungen bislang nicht erreicht worden sind, dass Ungleichheit und Geschlechterstereotype fortbestehen und Frauen in den in der Plattform angesprochenen Bereichen weiterhin eine den Männern untergeordnete Position einneh-

600 EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten vom 05.10.1995 zur Darstellung der Frau und des Mannes in Werbung und Medien (95/C 296/06). Siehe ABl. C 296, 10.11.1995, S. 15–16; dazu auch *Klein*, Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, S. 54.

601 Rat der Europäischen Union, ABl. 7775/1/06 REV 1, Concl. 1, 2006, S. 12, Rn. 40 und Anlage II.

602 Stärkere Förderung von Frauen als Entscheidungsträger in den Medien, Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union, ABl. 11470/13 SOC 451, 24.06.2013, Nr. 16.

603 EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25.02.2010 zu Peking + 15 – UN-Plattform für Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter (2010/C 348 E/03), ABl. C 348 E/11, 21.02.10; siehe dazu auch *Klein*, Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, S. 54.

men“.⁶⁰⁴ Gleichermaßen werden die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, „spezifische politische Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter, einschließlich aktiver Maßnahmen, anzunehmen und umzusetzen, um die Erreichung einer faktischen Gleichstellung der Geschlechter zu beschleunigen und die umfassende Wahrnehmung aller Menschenrechte durch Frauen und Mädchen zu fördern“.⁶⁰⁵

c. Europäische Kommission

Schließlich ist das Thema auch bei der Europäischen Kommission nicht unbeachtet geblieben. So erließ sie 2006 einen „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, der als Rahmen für die Gleichstellungspolitik gelten sollte und spezifische Maßnahmen für den Zeitraum zwischen 2006 und 2010 vorsah.⁶⁰⁶ Unter anderem solle Geschlechterstereotypen in den Medien entgegengewirkt werden, um „ein realistisches Bild der Fähigkeiten und Potenziale von Frauen und Männern in der modernen Gesellschaft“ zu zeichnen. Dafür sei es jedoch unerlässlich, in den Dialog mit EU-Bürger:innen zu treten und das Bewusstsein für die Geschlechtergleichstellung zu stärken.⁶⁰⁷ In keinem der nachfolgenden Pläne⁶⁰⁸ wurde die Problematik adressiert. Mittlerweile ist die „Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025“ in Kraft.⁶⁰⁹ Sie sieht unter anderem vor, eine EU-weite Kommunikationskampagne gegen Geschlechterstereotypen zu starten.⁶¹⁰

604 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25.02.2010 zu Peking + 15 – UN-Plattform für Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter (2010/C 348 E/03), ABl. C 348 E/11, 21.02.2010, A.

605 Ebenda, 16.

606 Europäischen Kommission, Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern, KOM (2006) 92 und Folgenabschätzung SEK (2006) 0275.

607 Europäischen Kommission, Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern, KOM (2006) 92, S. 9.

608 Europäischen Kommission, Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015, KOM (2010) 491, (SEK (2010) 1079; SEK (2010) 1080); Europäischen Kommission, Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter (2016–2019), SWD (2015) 278.

609 Europäischen Kommission, Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, KOM (2020) 152.

610 Ebenda, S. 7.

Unlängst befasste sich 2018 eine von Frankreich ausgerichtete Konferenz mit dem Gegenstand „Frauen und die Medien“. ⁶¹¹ Dabei wurden die „Wirksamkeit von Beschwerdemechanismen“ sowie ein mögliches „Vorgehen gegen Geschlechterstereotypen und Sexismus in Medieninhalten“ diskutiert. ⁶¹² In dem Zusammenhang ging es um die unterschiedlichen nationalen Ansätze von staatlichen Überwachungsinstanzen über Ombudsstellen bis hin zu Werberäten. Es wurden die Schwierigkeiten der Bürger:innenbeteiligung und die teilweise mangelnden Sanktionsmöglichkeiten im Selbstregulierungsverfahren hervorgehoben. Die Bekämpfung von Geschlechterstereotypen sei insbesondere aufgrund der sich konstant verändernden kulturellen Denkweise und der daraus resultierenden neuen Bewertungsperspektiven eine herausfordernde Aufgabe. ⁶¹³

d. Zwischenfazit

In den Entschlüssen des Europäischen Parlaments, die sich von 1997 bis 2013 erstrecken, wird geschlechterdiskriminierende Werbung als „europäisches Problem“ gewürdigt und festgestellt, dass in keinem Staat ausreichende Schutzmaßnahmen existieren, und zwar weder auf gesetzlicher noch auf untergesetzlicher Ebene. Ergänzend werden die Gefahren diskriminierender Werbeinhalte in Bezug auf den Sozialisationsprozess betont und Geschlechterstereotype als Schwierigkeit hervorgehoben. Zwar liegt der Schwerpunkt der Debatte auf dem Bild der Frau. Während 1997 jedoch noch ausschließlich das Bild der Frau diskutiert wurde, werden seitdem zunehmend auch problematische Männerdarstellungen kritisiert. Das Europäische Parlament weist nicht nur auf die Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Mitgliedsstaaten hin, sondern macht selbst konkrete Lösungsvorschläge. Insgesamt beschränken sich die Vorschläge allerdings auf unverbindliche Empfehlungen und überwiegend „weiche“ Maßnahmen wie die Erstellung von Werbeselbstregulierungskodizes. Parallel dazu handelt es sich bei den Maßnahmen des Rats der Europäischen Union und der Europäischen Kommission gleichermaßen um unverbindliche Rechtsakte, die zwar die Problematik von konkreten Werbebildern anerkennen und sich insbesondere mit Geschlechterstereotypen auseinandersetzen, jedoch kaum eigene Lösungsvorschläge unterbreiten.

611 *Europäische Kommission*, Frauen und die Medien.

612 Ebenda, S. 15.

613 Ebenda.

3. Tendenzen und Bewertung

Die Analyse hat verdeutlicht, dass sich ein Bewusstsein für die Problematik geschlechterdiskriminierender Werbung auf EU-Ebene erstmals Anfang der Neunzigerjahre erkennen ließ. Hand in Hand mit der verstärkten Aufmerksamkeit, die feministischen Theorien und Genderkonzepten in dieser Zeit erstmals in der breiteren Öffentlichkeit gewidmet wurde,⁶¹⁴ erfolgten die ersten Auseinandersetzungen mit dem Thema. Zwischen 2000 und 2010 hat sich die Würdigung der Problematik weiter verdichtet. Fast alle EU-Organe befassen sich in dieser Zeitspanne mit der Materie geschlechterdiskriminierender Werbung. Die Bezugnahme auf sozialpsychologische und kommunikationswissenschaftliche Studien, die die negativen Konsequenzen sexistischer Werbebilder zum Gegenstand haben, werden als Argumentationsgrundlagen herangezogen und erste Vorschläge für Gegenmaßnahmen werden unterbreitet. Es scheint als würde das Problem ernst genommen und sich eines Entgegenwirkens bemüht. Gleichwohl scheint die Auseinandersetzung mit den Regulierungsfragen hier ihren Höhepunkt erreicht zu haben, denn seitdem ebbt die Anzahl an Entschliefungen diesbezüglich ab. Dass alles Relevante gesagt ist, erscheint unwahrscheinlich. Doch warum stagnieren die Prozesse auf europäischer Ebene?

Gerade in Anbetracht der gestiegenen geschlechtsbezogenen Sensibilität der Gesellschaft und den vielfältigen medienwirksamen Debatten zum Thema Geschlechtergleichheit und Geschlechterdiskriminierung ist die Entwicklung ungewöhnlich.⁶¹⁵ Zwar könnte vorgebracht werden, dass die kulturelle Verankerung von Geschlechterbildern als Grund herangezogen wurde, der Problematik vorrangig auf nationaler und nicht mehr auf europäischer Ebene zu begegnen. Jedoch erscheint diese Überlegung auf Grundlage des langen Zeitraums, in dem sich auf EU-Ebene mit der Fragestellung auseinandergesetzt wurde, zweifelhaft. So wurde der Aufbau nationaler Werbeselbstregulierungsinstanzen zwar vielfach als effektvolle Maßnahme betont. Gleichermaßen wurde allerdings auch der Ausbau der europäischen Werbeselbstkontrolle und ein weiteres Tätigwerden der Europäischen Kommission gefordert, so dass ein Abstellen auf die Förderung nationaler Lösungsansätze als Grund für sinkende Entschliefungszahlen weniger naheliegend ist als es auf den ersten Blick erscheinen mag.

614 *Von Barga*n, Von Welle zu Welle, abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/2018/07/03/von-welle-zu-welle>.

615 Ebenda.

Demgegenüber könnte als weiterer möglicher Grund in Erwägung gezogen werden, dass die gestiegene Sensibilität für Geschlechterungleichheit dazu geführt hat, dass viele weitere Problematiken, die mit Geschlechterdiskriminierung in der Gesellschaft zusammenhängen, kenntlich gemacht und sie von den EU-Organen – im Vergleich zu der Problematik geschlechterdiskriminierender Wirtschaftswerbung – als existenzieller wahrgenommen wurden. Insbesondere die Förderung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, die Überbrückung von „Gender-Pay-Gaps“ und die Verhinderung von geschlechtsspezifischer Gewalt waren beispielsweise viel diskutierte Themen.⁶¹⁶ Inwieweit diese die Geschlechterdarstellung in der Werbung als Diskussionsthema verdrängt haben, kann jedoch ebenfalls nur spekuliert werden, so dass an dieser Stelle offenbleiben muss, warum seit der zweiten Hälfte der Zehner-Jahre eine weniger starke Forcierung der Problematik auf EU-Ebene erfolgte.

Als weitere Erkenntnis der Analyse hat sich gezeigt, dass auf europäischer Ebene bislang überwiegend unverbindliche Rechtsakte zu Geschlechterdarstellungen in der Werbung erlassen wurden. Dies könnte einerseits mit einer unzureichenden Regelungskompetenz der EU-Organe auf dem Gebiet geschlechterdiskriminierender Werbung in Verbindung stehen. *Dackweiler* beispielsweise erklärt, dass die „Verbindlichkeitslücke“ mit dem Grundsatz der „kulturellen Ausnahme“ zusammenhänge, wonach der Bereich kultureller Bildung und Medien nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU-Gesetzgebung falle.⁶¹⁷ Andererseits könnte jedoch die schwere Greifbarkeit der Problematik verantwortlich für die Zurückhaltung der EU-Organe sein. Diese ergibt sich nach dem bisherigen Erkenntnisstand aus dem komplexen Definitionsprozess und der nationalen Prägung der mit geschlechterdiskriminierender Werbung in Verbindung stehenden Inhalte.

Unabhängig vom Fehlen rechtsverbindlicher Strukturen bilden die unverbindlichen Maßnahmen einen ersten Referenzrahmen für nationale Initiativen der Mitgliedsstaaten. Die Maßnahmen lenken den Blick auf konkrete Aspekte der Problematik und animieren die Mitgliedstaaten, gegen geschlechterdiskriminierende vorzugehen. Ergänzend ist den Ausführungen von *Klein* und *Kirschner* zu folgen, die erklären, dass verbind-

616 Siehe dazu etwa *Europäische Kommission*, *Striving for a Union of Equality: The Gender Equality Strategy 2020–2025*; ebenso *Europäische Kommission*, *Strategic Engagement for Gender Equality 2016–2019*.

617 *Dackweiler*, *Europäische Gleichstellungspolitik*, KJ 2017, 297 (300).

liche Vorschriften ohnehin „lediglich die Basis für ethisches Verhalten bilden“ können und „auch in einer sich ausdehnenden Europäischen Union [nur] einen Grundkonsens schaffen [können], auf de[m] landes- und kulturspezifische Sonderregelungen aufbauen“. ⁶¹⁸ Daraus folgend sollten die „Regelungen der Europäischen Union [...] keinesfalls als Maximalforderung interpretiert werden“, da es auf EU-Ebene eine Herausforderung darstelle den „richtigen Grad der Regulierung zu finden, ohne dabei zu stark in die Autonomie und die Gesellschaft eines Landes einzugreifen“. ⁶¹⁹ Möglicherweise sind rechtsunverbindliche Vorschriften für den gewählten Regulierungsgegenstand demnach kein zweitrangiges Regulierungsinstrument, sondern schaffen eine Orientierungsgrundlage, auf der weitergehende Maßnahmen aufbauen können. Eine weiterführende Erörterung und Bewertung europäischer Möglichkeiten zur Lösung der Problematik erfolgt im vierten Kapitel.

C. Internationale Werbeselbstregulierung

Die Untersuchung der bestehenden völkerrechtlichen Vorgaben und der Rechtsakte der EU-Organe hat verdeutlicht, dass weitgehend auf rechtsverbindliche Maßnahmen verzichtet und das Potenzial der Werbeselbstregulierung als Mittel zur Bekämpfung geschlechterdiskriminierender Werbeeinhalte hervorgehoben wurde. Der Nutzen der freiwilligen Selbstkontrolle wurde als Alternative zu verwaltungsaufwändigen rechtlichen Regelungen herausgestellt und der Ausbau und die Förderung nationaler Selbstregulierungsorganisationen betont. ⁶²⁰ In fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union existieren Werbeselbstregulierungsinstanzen. Allerdings ist die Bedeutung der Werbeselbstregulierung von Staat zu Staat sehr unterschiedlich. Die Differenziertheit wettbewerbs- oder werberechtlicher Gesetze spielt hierfür eine tragende Rolle. ⁶²¹ Neben den einzelnen nationalen Bestimmungen und Organisationen gibt es staatenübergreifenden

618 Klein/Kirschner, Werberegulierung in Europa, S. 44 f.

619 Ebenda.

620 Etwa in den Richtlinien 84/450/EWG zur irreführenden Werbung und der Richtlinie 2005/29/EG zu unlauteren Geschäftspraktiken wird die Rolle von Verhaltenskodizes der freiwilligen Werbeselbstkontrolle als Möglichkeit gerichtliche oder administrative Maßnahmen zu vermeiden ausdrücklich genannt.

621 Dazu vgl. Schrickler/Henning-Bodewig, Elemente einer Harmonisierung des Rechts des unlauteren Wettbewerbs in der Europäischen Union, WRP 2001, 1367 (1369).

Institutionen, die die administrative Arbeit auf dem Gebiet der Werbeselbstkontrolle erleichtern. Zudem setzen sie gemeinsame internationale oder europäische Standards, an denen sich ein Großteil der nationalen Verhaltenskodizes orientiert. In Bezug auf internationale und europäische Leitlinien sind daher die Standards der Werbeselbstregulierung der *International Chamber of Commerce* (ICC; Internationale Handelskammer), der *International Council for Advertising Self-Regulation* (ICAS; Internationaler Rat für Werbeselbstregulierung) und der *European Advertising Standards Alliance* (EASA; Europäische Allianz der Werbeselbstkontrolle) zu untersuchen.

I. ICC Advertising and Marketing Communications Code

Einen ersten wichtigen Rahmen für die weltweite Werbeselbstregulierung bildet der *ICC Advertising and Marketing Communications Code* (ICC-Kodex; Werbe- und Marketingkodex der Internationalen Handelskammer).⁶²² Er wurde erstmals 1937 veröffentlicht und setzt eigenen Angaben zufolge internationale branchenübergreifende Mindeststandards in Bezug auf verantwortungsvolle Werbung. Der Kodex wird stetig überarbeitet und dem aktuellen Werbegeschehen angepasst. Im Jahr 2018 wurde er in seiner aktuellen elften Fassung ausgearbeitet.⁶²³

Die Regelungen des ICC-Kodex präzisieren unter anderem, welche Verhaltensweisen von Werbetreibenden als unethisch zu erachten sind.⁶²⁴ Darüber hinaus dienen sie der Reduzierung detaillierter gesetzlicher Vorschriften.⁶²⁵ Das Regelwerk ist nicht nur selbst Grundlage für die Bewertung von Werbeinhalten, sondern fungiert gleichermaßen als Ankerpunkt bei der Entwicklung von nationalen Werbekodizes. Staaten können sich bei der Formulierung ihrer Verhaltensregeln inhaltlich am ICC-Kodex

622 Die Internationale Handelskammer ist ein weltweit tätiger, nichtstaatlicher Wirtschaftsverband, der aus einer Vielfalt von Organisationen, Firmen und Einzelpersonen des Wirtschaftslebens besteht. Heute umfasst der Verband mehr als 45 Millionen Unternehmen in über 100 Ländern und Bürositze in mehr als 90 (<https://iccwbo.org/about-us/>).

623 <https://www.iccgermany.de/standards-incotermsr/verhaltensrichtlinien/werbe-und-marketingstandards/>.

624 Siehe Vorwort ICC-Kodex 2018, S. i; dazu auch *Felser*, Werbe- und Konsumpsychologie, S. 19.

625 Dazu ebenfalls *Svensson/Edstörn*, Freedom of Expression vs. Gender Equality, TFR 2014, 479 (493).

orientieren. Im europäischen Raum gehen fast alle Verhaltenskodizes der Werbeselbstregulierungsorganisationen auf den ICC-Kodex zurück.⁶²⁶ Hierzu führt die Internationale Handelskammer aus, dass ihre „Kodizes ausreichend flexibel sind, um unterschiedliche kulturelle und soziale Regeln und Normen in Einklang zu bringen“.⁶²⁷

Wichtigste Vorschrift für den Kontext dieser Abhandlung ist Art. 2 des ICC-Kodex, der die soziale Verantwortung von Werbemaßnahmen regelt. Demnach soll Werbung „die Würde des Menschen respektieren und keinerlei Form von Diskriminierung anregen oder stillschweigend dulden, einschließlich jedweder Diskriminierung, die auf Rasse, ethnischer Herkunft, Religion, Geschlecht, Alter, Behinderung oder sexueller Orientierung basiert“.

Die Auslegung des Regelwerks soll „sinngemäß“ und „detailgenau“ erfolgen sowie in „Wissen, Erfahrung und charakteristischen Fähigkeiten des typischen Verbrauchers beurteilt werden“.⁶²⁸ Zudem sind „soziale, kulturelle und sprachliche Faktoren“ zu berücksichtigen.⁶²⁹ Die Formulierung aus Art. 2 ist zwar eindeutig dahingehend zu verstehen, dass menschenwürdeverletzende und diskriminierende Werbeinhalte nicht mit dem Prinzip der sozialen Verantwortung übereinstimmen. Jedoch geht nicht hervor, welche konkreten Inhalte als menschenwürdeverletzend oder (geschlechter-)diskriminierend anzuerkennen sind. Aufgrund der Angaben in der Auslegungshilfe der ICC liegt die Vermutung nahe, dass die Bewertung, welche Inhalte menschenwürdeverletzend oder geschlechterdiskriminierend sind, nach nationalen Maßstäben erfolgen soll.

Der Internationalen Handelskammer kommt durch den Erlass des ICC-Kodex bei der Setzung internationaler Standards im Gebiet der Werbeselbstregulierung eine wichtige Rolle zu. Die Grundsätze spiegeln allgemeingültige Vorstellungen über eine verantwortungsvolle Kommunikation wider. Aufgrund der sehr weiten Formulierungen dienen sie jedoch

626 Vgl. *Henning-Bodewig*, *Ethics, Taste and Decency in Advertising*, S. 67; siehe auch <https://www.iccgermany.de/standards-incotermsr/verhaltensrichtlinien/werbe-und-marketingstandards/>; ebenso <https://zaw.de/selbstregulierung/internationale-werbeselbstkontrolle/>.

627 ICC-Kodex 2018, *Grenzüberschreitende Kommunikation – Ursprung und Rechtsprechung*, S. 5.

628 Ebenda, *Auslegung*, S. 6.

629 Ebenda.

vorrangig als „erster Anker“ und nicht „zur Konkretisierung von Begriffen wie Diskriminierung oder Anstand“. ⁶³⁰

II. International Council for Ad Self-Regulation

Der *International Council for Ad Self-Regulation* (ICAS; Internationaler Rat für Werbeselbstregulierung) setzt sich aus Werbeselbstregulierungsorganisationen verschiedener Staaten zusammen. Zu den europäischen Mitgliedern zählen beispielsweise die Werbeselbstregulierungsorganisationen aus Großbritannien, Spanien und Frankreich.⁶³¹ Die Organisation agiert als globale Plattform und setzt sich für die Förderung der Werbeselbstregulierung ein.⁶³² Dabei richtet sie sich maßgeblich nach den Standards des ICC-Kodexes.

Der ICAS bestimmt, dass nationale Vorschriften in ihrer Formulierung, Auslegung und Anwendung flexibel genug sein sollten, um sich an neue Formen von Werbetechniken und -technologien anzupassen.⁶³³ Darüber hinaus bewertet er Werbeselbstregulierung als am effektivsten, wenn sie auf nationaler Ebene durchgeführt wird. So würden die Merkmale eines gegebenen Selbstregulierungssystems regelmäßig von lokalen Faktoren wie bestehenden kulturellen Traditionen, dem geschäftlichen Umfeld und den gesetzlichen Anforderungen abhängen.⁶³⁴ Eigene Standards oder Richtlinien gibt der ICAS nicht heraus. Damit ist die Organisation in erster Linie als Bündnis zur Erleichterung administrativer Aspekte der Werbeselbstregulierung anzuerkennen. Die Betonung lokaler Faktoren lässt, ähnlich wie der ICC-Kodex, darauf schließen, dass die Organisation vorrangig Strukturen zur Förderung nationaler Selbstregulierungsorganisationen schafft. Einen Einfluss auf die Regulierung geschlechterdiskriminierender Werbung in Europa hat sie demnach nicht.

630 *Henning-Bodewig*, Ethics, Taste and Decency in Advertising, S. 67.

631 Der Deutsche Werberat als deutsche Werbeselbstregulierungsorganisation ist kein Mitglied.

632 <https://icas.global/about/>.

633 <https://icas.global/advertising-self-regulation/national-standards/>.

634 <https://icas.global/advertising-self-regulation/how-does-self-regulatory-organizations-work/>.

III. European Advertising Standards Alliance

Eine weitere Organisation, die auf dem Gebiet der Werberegulierung auf untergesetzlicher Ebene tätig ist, ist die 1992 gegründete *European Advertising Standards Alliance* (EASA; Europäische Allianz der Werbeselbstkontrolle).⁶³⁵

Die EASA ist ein Zusammenschluss der europäischen Werbeselbstregulierungsorganisationen⁶³⁶ sowie weiterer in der Branche tätiger Unternehmen. Ihre Entstehung geht maßgeblich auf die Bemühungen des EU-Wettbewerbskommissars *Sir Brittan* zurück, der durch die Einführung des Binnenmarktes die Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Systems erkannte.⁶³⁷ Da die Werbeindustrie eine detaillierte Gesetzgebung ablehnte, forderte er sie auf, Wege zu finden, um die durch die Schaffung des Binnenmarktes aufgeworfenen Probleme durch Selbstregulierung zu lösen und so gesetzliche Vorgaben zu vermeiden.⁶³⁸ *Beckmann* begründete das Bedürfnis nach einer europäischen Werbeselbstregulierungsorganisation ebenfalls mit der Zunahme grenzüberschreitender Werbung, welcher nur mit einem europaweiten System der Werbeselbstkontrolle begegnet werden könnte.⁶³⁹ Ein Jahr später wurde die EASA gegründet. Auf einer Konferenz im Jahr 1997 würdigten Vertreter der Werbeindustrie die Fortschritte und Errungenschaften der EASA, und 1998 erkannte *Sir Brittan* an, dass die Arbeit der EASA „den wahrgenommenen Bedarf an gesetzgeberischen Eingriffen verringert“ hatte.⁶⁴⁰

635 www.easa-alliance.org.

636 Mitglieder sind alle Selbstregulierungsgremien der EU-Nationen ebenso wie weitere aus dem europäischen Raum und einige wenige aus dem nicht-europäischen Raum (<https://www.easa-alliance.org/members/europe>).

637 *Latzer/Just/Sauerwein u.a.*, Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor, S. 88; *Gray*, Das funktionierende Cross-Border Complaints System der EASA, S. 93.

638 <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/enterprise/database-self-and-co-regulation-initiatives/88>.

639 *Beckmann*, Werbeselbstdisziplin in Deutschland und Europa, WRP 1991, 702 (703).

640 <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/enterprise/database-self-and-co-regulation-initiatives/88>.

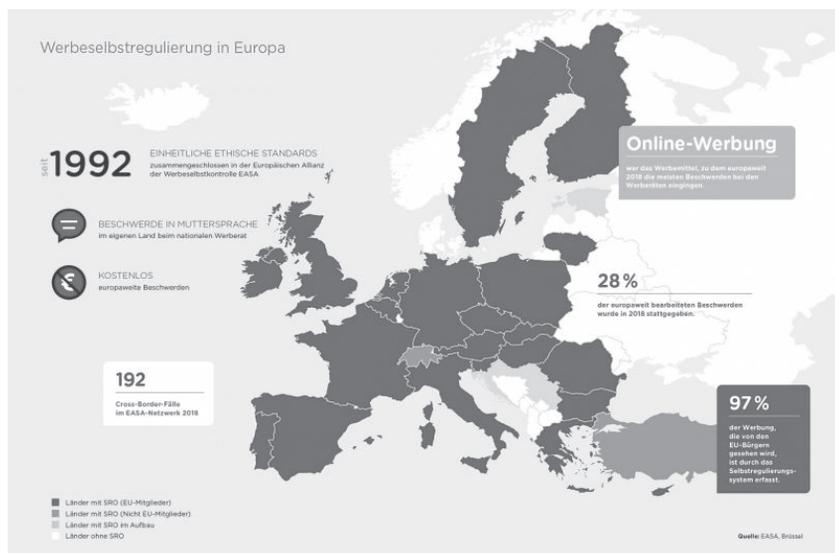


Abb. 7: Werbeselbstregulierung in Europa

Heute bildet die EASA ein Netzwerk aus 40 Organisationen.⁶⁴¹ Darunter befinden sich 27 europäische Werbeselbstkontrollvereinigungen (Abb. 7) wie beispielsweise der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft, die britische Advertising Standards Authority und die französische Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité sowie 13 weitere Zusammenschlüsse aus dem Mediensektor.⁶⁴² Ihr Tätigkeitsspektrum umfasst in erster Linie die Bearbeitung von grenzüberschreitenden Beschwerden („cross border complaints“). Dabei führt sie das Beschwerdeverfahren jedoch nicht selbst durch, sondern leitet die Beschwerde nach dem Herkunftslandprinzip an das Land weiter, aus dem die Werbung stammt.⁶⁴³ Zwar ist die Zahl an grenzüberschreitenden Beschwerden mit 332 im Jahr 2019 auf den ersten Blick noch sehr gering. Im Vergleich zum Vorjahr ist sie jedoch um sieben Prozent angewachsen, wodurch ein steigender Trend zu

641 <https://www.easa-alliance.org/about-easa/what-we-do>.

642 So etwa Werbende, Werbeagenturen und Medienunternehmen.

643 Diese gewähren die Möglichkeit durch ein Beschwerdesystem gegen grenzüberschreitende Werbung vorzugehen. Das jeweilige zuständige nationale Gremium bewertet die Werbung sodann nach nationalen Standards. Vgl. Klein/Kirschner, Werberegulierung in Europa, S. 25; dazu auch Subr, Europäische Presse-Selbstkontrolle, S. 24.

erkennen ist.⁶⁴⁴ Geschlechterdiskriminierende Werbung macht circa acht Prozent der Beschwerden aus.⁶⁴⁵

Daneben fördert die EASA den Austausch zwischen den Werbeselbstkontrollorganisationen sowie die Durchsetzung der ethischen Werbestandards durch Pressearbeit und informiert zu gesetzlichen Vorschriften und Regelungen der Selbstkontrollenrichtungen. Das Ziel der Organisation ist es, das allgemeine Bewusstsein für die Werbeselbstregulierung zu stärken.⁶⁴⁶

Der Erlass eines europäischen Kodexes oder eines gemeinsamen Bewertungsprozesses wurde bislang nicht angestrebt. Vielmehr spricht sich die EASA dafür aus, die Selbstregulierung allein nationalen Bestimmungen zu unterwerfen. Begründet wird dies mit staatspezifischen Besonderheiten in Kultur, Recht und Wirtschaft.⁶⁴⁷ So würden die einzelnen nationalen Regelwerke, insbesondere die Struktur und das Verfahren, maßgeblich von zwei Faktoren abhängen. Zum einen würden sie von den Traditionen des Landes beeinflusst, also welche kulturellen, kommerziellen und rechtlichen Gegebenheiten berücksichtigt werden müssen. Zum anderen sei das nationale Verhältnis zwischen gesetzlicher Regulierung und Selbstregulierung entscheidend. Demnach könne sich Selbstregulierung nur so weit entwickeln, wie es die Gesetzeslandschaft zulassen würde. Demgegenüber sei die Ausformulierung der Kodizes in allen Staaten vergleichbar, was auch mit deren Orientierung an dem ICC-Kodex zusammenhängen würde. Ergänzend würden alle Mitgliedsorganisationen einen hohen Standard des Verbraucherschutzes gewährleisten. Dennoch gäbe es kein „gängiges Mittel“ für die Erreichung dieses Ziels, so dass die Allianz insgesamt für das Prinzip „Einheit durch Vielfalt“ stehe. Deswegen beschränkt sich die EASA ihren Angaben zufolge darauf, bei dem Aufbau nationaler Selbstre-

644 EASA Statistics Complaints report 2019, European Trends in Advertising Complaints, Copy Advice and Pre-Clearance, S. 3, 19.

645 EASA Annual Review 2020, S. 16.

646 *Klein/Kirschner*, Werberregulierung in Europa, S. 24 f.

647 In einem Bericht von 2019 wird darauf hingewiesen, dass die Beschwerden zu „anstößigen Inhalten“ maßgeblich von „lokalen Empfindlichkeiten“ und „kultureller Narrativen“ geprägt sind, die zwischen den Staaten oft erheblich divergieren (siehe EASA Statistics Complaints report 2019, European Trends in Advertising Complaints, Copy Advice and Pre-Clearance, S. 13).

gulierungsbehörden zu helfen und für einen übergreifenden Qualitätsstandard zu sorgen.⁶⁴⁸

Um die allgemeinen Qualitätsstandards zu erreichen, hat die EASA 2004 den Advertising Self-Regulation Charter (Charta der Selbstverantwortung) herausgegeben, in der sich die Mitglieder anhand bestimmter allgemeiner Grundsätze zur wirksamen Selbstregulierung verpflichten und angeben, das Vertrauen in verantwortungsvolle Werbung für Verbraucher:innen, Wettbewerber:innen und die Gesellschaft maximieren zu wollen. Weiterhin wollen sie aktiv für die höchsten ethischen Standards der Werbebranche eintreten, wofür sie in der Charta zehn Grundsätze formuliert haben. Darunter fallen umfassende und effektive Kodizes auf der Grundlage der ICC-Regeln, welche durch die Konsultation mit interessierten Parteien weiterentwickelt werden, ebenso wie die Einbeziehung von unabhängigen, nicht-staatlichen Laien in den Beschwerdebeurteilungsprozess. Vorgehen sind außerdem die Bereitstellung von Beratungen und Schulungen für Fachleute der Branche, die die Standards erhöhen sollen, sowie die wirksame Sensibilisierung von Industrie und Verbraucher:innen für das Selbstregulierungssystem.⁶⁴⁹ Der Deutsche Werberat beschreibt die Vorgaben der Charta als „Empfehlungen für ein optimales Verfahren in der praktischen Arbeit der Werbeselbstkontrolle“.⁶⁵⁰

Geschlechterdarstellungen in der Werbung und geschlechterdiskriminierende Werbeinhalte wurden von der EASA und ihren Mitgliedern nur in Grundzügen thematisiert. Die Organisation verweist auf den Grundsatz, dass „Frauen und Männer in der Werbung positiv und verantwortungsbewusst dargestellt“ und die Darstellung der Geschlechter in der Werbung „mit Sorgfalt behandelt werden“ sollte. Dabei bezieht sie sich in erster Linie auf die Regeln der ICC, insbesondere auf Art. 2 des ICC-Kodex zur sozialen Verantwortung. Nach Angabe der EASA beinhalten alle europäischen Kodizes für die Werbepaxis den Wortlaut des Art. 2 oder eine vergleichbare Regel. Viele der Kodizes würden inhaltlich sogar noch weiter gehen, „indem sie spezifische Regeln für die Darstellung des Geschlechts enthalten“. Zuletzt betont die EASA erneut, dass die unterschiedlichen

648 Siehe Präambel, Advertising Self-Regulation Charter, EASA Summit, 2004 (https://www.easa-alliance.org/sites/default/files/SR_CHARTER_ENG_0.pdf); dazu auch Klein/Kirschner, Werberegulierung in Europa, S. 24.

649 Advertising Self-Regulation Charter, EASA Summit, 25.06.2004, S. 2 (https://www.easa-alliance.org/sites/default/files/SR_CHARTER_ENG_0.pdf); die zehn Grundsätze befinden sich zudem im Original im Anhang.

650 *Deutscher Werberat*, Jahrbuch 2021, S. 54.

Regeln in den einzelnen Staaten die verschiedenen kulturellen Werte und sozialen Gepflogenheiten, die innerhalb der EU und in Europa bestehen, widerspiegeln würden.⁶⁵¹

Auch ein Blick auf die aktuelle Werbepraxis spiegelt diese Ansicht zu Teilen wider. So vertreiben Unternehmen ein und dasselbe Produkt in den verschiedenen Mitgliedsstaaten häufig unter einem anderen Namen oder durch unterschiedliche Marketingstrategien, die genau auf den kulturellen Kontext abgestimmt sind. Die deutsche Speiseeis-Marke „Langnese“ wird etwa in Österreich unter dem Namen „Eskimo“, in Dänemark unter dem Namen „Frisko“ und in den USA und Kanada unter dem Namen „Good Humor“ geführt, um landessprachliche Aspekte besser einzubinden.⁶⁵² Weiterhin löste beispielsweise eine Werbung der Firma Volkswagen aus dem Jahr 1998, die *Leonardo da Vincis* Abendmahl neu interpretierte, lebhaftere Kontroversen in Frankreich aus (Abb. 8). Darin wurde eine Parodie des Gemäldes mit dem Slogan versehen: „Mes amis, réjouissons-nous car une nouvelle Golf est née.“ Etwa: „Meine Freunde, lasst uns jubeln, denn ein neuer Golf ist geboren.“ In einem Beitrag dazu heißt es, dass Volkswagen auf dem „harten Weg“ hätte erfahren müssen, dass ihre Kampagne völlig ungeeignet für den lokalen französischen Markt gewesen sei. Das Unternehmen hätte die „kulturellen Einstellungen und Denkweisen der Menschen vor Ort“ nicht hinreichend beachtet, so dass es sich schließlich vor Gericht gegen die französische Bischofskonferenz (CEF) hätte verteidigen müssen, die die Kampagne als empörende und unrechtmäßige Störung ihres katholischen Glaubens empfunden hatte.⁶⁵³

651 <https://www.easa-alliance.org/issues/gender>.

652 <https://www.slogans.de/magazin/andere-laender-andere-marken-47>.

653 <https://www.lebeninfrankreich.info/werbung-in-frankreich-marketing-kommunikation-und-kulturelle-unterschiede/>; dazu ebenfalls <https://www.protestantisme-etimages.com/Zur-Verteidigung-verbotener-Bilder.html>.



Abb. 8: Volkswagen, Frankreich, 1998

Lingenfelder spricht diesbezüglich von einem „Vorhandensein [...] interkultureller Divergenzen“ und einem „positiven [sowie] negativen Herkunftsländereffekt“.⁶⁵⁴ Danach müssten Werbetreibende sich der unterschiedlichen Bedeutungen etwa von „Zeichen, Farben, Symbolen und Wörtern“ bewusst sein und ihre Werbebotschaften gegebenenfalls national anpassen. Insbesondere Werbung mit Humor und Aussagen, die an das traditionelle Rollenverständnis von Männern und Frauen anknüpfen würden, würden in den verschiedenen Ländern Europas unterschiedlich bewertet werden.⁶⁵⁵

Ergänzend könnte somit vorgebracht werden, dass die Werbebranche nur begrenzt von einheitlichen Regelungen profitieren würde, da sie zwar keine nur auf spezielle Staaten ausgerichtete Werbung mehr schalten müsste, diese Vorgehensweise jedoch regelmäßig zu ihrem eigenen Vorteil nutzt. Obgleich es auch zunehmend Beispiele für Werbeinhalte gibt, die in mehreren Staaten in gleicher oder zumindest sehr ähnlicher Weise

654 Lingenfelder, Die Internationalisierung im europäischen Einzelhandel, S. 417.

655 Ebenda.

laufen,⁶⁵⁶ illustriert der Fall von Volkswagen, dass ein solches Vorgehen missglücken kann, wenn nationale und kulturelle Besonderheiten wie etwa religiöse Ansichten nicht hinreichend gewürdigt werden.⁶⁵⁷ Möglicherweise liegt darin ein weiterer Grund für den fehlenden Impetus der Werbebranche einen gemeinsamen europäischen Kodex auf Ebene der Selbstregulierung zu erlassen.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die EASA zwar einen wichtigen strukturellen Rahmen für die Werbeselbstregulierung in Europa bildet. Da ihr Arbeitsschwerpunkt in administrativen Tätigkeiten liegt, kommt ihr bei der Begrenzung geschlechterdiskriminierender Werbung jedoch bislang keine nennenswerte Rolle zu.

D. Zusammenfassung

Zusammenfassend hat die Materie geschlechterdiskriminierender Werbung auf internationaler ebenso wie auf europäischer Ebene bereits mehrfach Beachtung gefunden. Im Rahmen der Auseinandersetzung der beteiligten Organe mit den damit in Zusammenhang stehenden Problemfeldern wird weitestgehend anerkannt, dass gegen geschlechterdiskriminierende Werbebilder vorgegangen werden muss. So wird die diskriminierende Darstellung von Frauen und Männern in der Werbung als ein Hindernis auf dem Weg zur Geschlechtergleichstellung angesehen und auch die konkreten Auswirkungen bestimmter Werbebilder sind nach den Ausführungen der Vereinten Nationen, des Europarats und der EU-Organe nicht zu unterschätzen. Es werden nicht nur Darstellungen mit Gewalt oder Erniedrigung aufgeführt, sondern auch solche, die von stereotypen oder klischeehaften Geschlechtervorstellungen geprägt sind. Zumeist liegt der Fokus bezüglich der kritisierten Werbeinhalte auf dem Bild der Frau.

Der vielfachen Würdigung und den teilweise sehr ausführlichen Beiträgen der EU-Organe steht ein Defizit an konkreten Regelungen und Vorgaben gegenüber. Die europäischen Bestimmungen bilden eher vage Leitlinien als einen verbindlichen Rechtsrahmen. So wird geschlechterdiskriminie-

656 Illustrativ siehe Carglass-Werbung aus Holland, Frankreich, Italien und England: <https://www.seitvertreib.de/2010/08/17/wie-die-gleiche-werbung-in-4-landern-aussieht/>; dazu siehe auch *Bendt/Fantapié Altobelli/Sander*, Internationales Marketingmanagement, S. 268.

657 *Altbans*, Die Übertragbarkeit von Werbekonzeptionen auf internationale Märkte, S. 94, 104 f.

rende Werbung zwar als Problem hervorgehoben. Anstelle konkreter Maßnahmen und rechtsverbindlicher Richtlinien wird sich jedoch auf Feststellungen, Empfehlungen und Aufforderungen beschränkt, die jeweils an keine weiterführenden Konsequenzen geknüpft sind. Das dadurch geschaffene Grundgerüst kann damit allenfalls als Basis für nationale Individuallösungen einzelner Staaten gewertet werden, das den Mitgliedsstaaten einen weiten Spielraum bei dem Umgang mit den aufgeworfenen Thesen und den Zielsetzungen lässt. Einzig ein verstärkter Hinweis auf die Werbeselbstregulierung zieht sich wie ein roter Faden durch die unverbindlichen Rechtsakte. Ähnliches lässt sich für die CEDAW der Vereinten Nationen und die Ausführungen des Europarats anführen, welche zwar richtungsweisende Leitlinien schaffen, im Kern jedoch bislang nicht über symbolische Ansätze hinausgehen.

Die Verbände der Werbeselbstregulierung wie die EASA bieten demgegenüber wichtige strukturelle Rahmenbedingungen. Die Bestimmungen der internationalen Werbeselbstregulierung wie der ICC-Marketing-Kodex oder der Advertising Self-Regulation Charter dienen als solide Grundlage für den Aufbau nationaler Werbeselbstregulierungsorganisationen und nationaler Verhaltenskodizes. Welche Geschlechterbilder als diskriminierend erachtet werden können und welche Gegenmaßnahmen unternommen werden sollen, bleibt jedoch ebenfalls offen. Die Grundsätze, wann eine Geschlechterdiskriminierung vorliegt, müssen nach dem Vorbringen der Institutionen national unter Berücksichtigung der kulturellen Besonderheiten ausgefüllt werden. Ob insoweit Harmonisierungseffekte bestehen, erscheint somit zweifelhaft.

Daraus folgend kann in Bezug auf das angestrebte Ziel eines europäischen Lösungsansatzes, dem im vierten Kapitel nachgegangen wird, bereits festgestellt werden, dass die Entwicklung konkreterer Richtlinien zur Werbeselbstregulierung in Anbetracht des weiten Spielraums gewinnbringend wäre, der den einzelnen Staaten sowohl von Seiten internationaler und europäischer Leitlinien als auch von der internationalen Werbeselbstregulierung bei der Definition geschlechterdiskriminierender Werbung und beim Erlass rechtsverbindlicher Maßnahmen oder unverbindlicher Empfehlungen und Verhaltenskodizes eingeräumt wird. Es könnten staatenübergreifende Grundstandards etabliert werden, ohne unverhältnismäßig in nationale, insbesondere kulturelle Charakteristiken einzugreifen. Nichtsdestoweniger dürfen die kulturellen Charakteristiken auch im Rahmen der Selbstregulierung nicht völlig außer Acht gelassen werden. So liegt die Vermutung nahe, dass sich konkretisierende Standards bislang noch nicht durchgesetzt haben, weil Werbung und Geschlechterrollen

stark von lokalen Kulturen geprägt werden, die die Etablierung gemeinsamer Grundsätze erschweren. Je mehr Staaten involviert sind, desto schwieriger wird es einen Grundkonsens zu finden.

Eine ähnliche Problematik zeigt sich auf EU-Ebene, wo kulturelle Aspekte als Argument gegen eingriffsintensivere, insbesondere verbindliche, Maßnahmen zur Regulierung geschlechterdiskriminierender Werbung genannt werden. Hinzukommend ist seit den Nullerjahren eine rückläufige Tendenz auch bei den weichen Maßnahmen und Empfehlungen zu dem Thema festzustellen, die im Hinblick auf die in den letzten Jahren erstarkte Geschlechterdebatte und die Einflüsse von Bewegungen wie „#Metoo“ noch viel Raum für weiterführende Studien lässt.

Abschließend ist – trotz der zu beobachtenden Entwicklungen – festzuhalten, dass die Problematik geschlechterdiskriminierender Werbung bereits vielfach auf internationaler und europäischer Ebene adressiert wurde. Gleichwohl konnten keine klaren Vorgaben für die Regulierung geschlechterdiskriminierender Wirtschaftswerbung, insbesondere für konkrete Geschlechterbilder in der Werbung, vorgefunden werden. Während dies im Rahmen von internationalen Konventionen auf die Größe und die immense kulturelle Vielfalt der Mitgliedsstaaten zurückgeführt werden kann, spielen bei der EU mit hoher Wahrscheinlichkeit kompetenzrechtliche Herausforderungen eine wichtige Rolle. Im Rahmen der internationalen Werbeselbstregulierung könnten ebenfalls kulturelle Erwägungen verantwortlich für das Ausbleiben weiterführender Maßnahmen sein.

Inwieweit sich die Anerkennung des Problems auf internationaler und europäischer Ebene in den einzelnen Staaten im Rahmen ihrer Regulierungspraxis niederschlägt, kann bei der sich anschließenden Erforschung der nationalen Lösungsansätze aufgrund des weiten Anwendungsspielraums und der Auslegungsoffenheit der Vorgaben nur begrenzt beantwortet werden. So ist es ohne eine ausdrückliche Bezugnahme auf eine bestehende internationale oder europäische Empfehlung nur schwer möglich eine konkrete nationale Maßnahme mit dieser in Verbindung zu bringen. Gleichwohl wird das folgende Kapitel zeigen, dass sich die verstärkte Förderung der Werbeselbstregulierung ebenso wie die durch die EASA und durch die ICC geschaffenen strukturellen Grundlagen in der nationalen Regulierungspraxis in Bezug auf geschlechterdiskriminierende Wirtschaftswerbung widerspiegeln.