

Die Regulierung von Geschlechtsrollenklischees im kanadischen Rundfunk

Lässt sich die klischeehafte Darstellung von Frauen im Rundfunk durch rechtliche Steuerung verhindern?

Annette von Kalckreuth-Tabbara

Die stereotype Darstellung von Frauen in den Rundfunkmedien, die Auswirkungen der klischeehaften Bilder auf die Rezipienten und Strategien zu ihrer Vermeidung werden in der Soziologie und Kommunikationswissenschaft seit langem untersucht, in der Rechtswissenschaft hingegen ist dem Thema bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Eine Auseinandersetzung mit dem rechtlichen Regulierungspotenzial erscheint jedoch um so dringlicher, als sich mittlerweile auch bei den Aufsichtsinstanzen die Einsicht durchgesetzt zu haben scheint, dass Handlungsbedarf besteht. Die kanadischen Rundfunkregulierer haben sich seit den 70er Jahren mit der Problematik der gender stereotypes befasst. Dabei hat die kanadische Bundesmedienanstalt eine Vielzahl von Regulierungsmodellen erprobt, die für die deutsche Diskussion fruchtbar gemacht werden können. Der Beitrag analysiert die kanadischen Regulierungsversuche und überträgt sie auf die deutsche Diskussion über Geschlechtsrollenklischees. Neben positiven Anregungen für einen dynamischen, kreativen und experimentierfreudigen Umgang mit Geschlechtsrollenklischees im Rundfunk kann aus den kanadischen Vorgaben auch gelernt werden, welche Fehler bei der Rundfunkregulierung in diesem Bereich zu vermeiden sind.

Keywords: Geschlechtsrollenklischees, Rundfunk in Kanada, Diskriminierung, Programmgrundsätze, Gleichstellungsgesetz, Frauenförderung, Stereotypisierung, Sexualisierung, MediaWatch, Beschwerdeverfahren

Die stereotype Darstellung von Frauen im Rundfunk löst seit geraumer Zeit bei verschiedenen Stellen Empörung aus.¹ Frauengruppen, Medienfachleute, aber auch einige Aufsichtsbehörden über den Rundfunk haben erkannt, dass die einseitig-verfälschenden Fernsehbilder Effekte zeigen und die Gefahr besteht, dass sie über kurz oder lang zu einer Beschränkung weiblicher Entwicklungsspielräume führen. Obwohl bereits seit den 70er Jahren diverse Studien der Medieninhalts- und Medienwirkungsforschung das stereotype Bild der Frau in den Rundfunkmedien dokumentieren,² haben sich die deut-

1 Baetz, Brigitte: Elementar. Frauen und Fernsehen: 30. Mainzer Tage der Fernsehkritik, epd medien Nrn. 37 / 38 1997, S. 14ff.; Döhring, Frauke: Mona Lisa, Bella Block und Dieter Stolte. Zum Thema der 30. Mainzer Tage der Fernsehkritik, Funkkorrespondenz Nr. 19 1997, S. 3ff.; Löwisch, Georg: Grüne Fernsehunschuld, taz vom 29.10.1998; Cornelißen, Waltraud: Die Präsentation der Geschlechter im Fernsehen – (k)ein Beitrag zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann, Zeitschrift für Frauenforschung 1996, S. 31ff.; Beckmann, Maria u. a.: Zur angemessenen Präsentation der Geschlechter im Fernsehen – Ein Forderungskatalog, Zeitschrift für Frauenforschung 1996, S. 105ff.

2 Bis heute hat es keine ähnlich umfassende Gesamtstudie wie die von Erich Küchenhoff in den 70er Jahren gegeben. Anhand einer Vielzahl von Einzelstudien zu unterschiedlichen Teilbereichen der Programmforschung lässt sich jedoch dokumentieren, dass sich das Frauenbild wenig verändert hat und mehr oder weniger die gleichen Stereotype aufweist. Vgl. aus der umfangrei-

schen Rundfunkregulierer einer Lösung des Problems nicht entscheidend nähern können.³ Einige Landesmedienanstalten haben zwar Forschungsaufträge vergeben, deren Resultate unisono den Trend zur Trivialisierung und Annullierung von Frauenstimmen im Rundfunk bestätigen.⁴ Die Umsetzung der Erkenntnis in konkrete Regulierungsarbeit lässt in Deutschland allerdings bislang noch auf sich warten.

Im Bereich der Regulierung von Geschlechtsrollenklischees (gender stereotypes)⁵ im Rundfunk dürfte Kanada einen mit keinem anderen Land vergleichbaren Erfahrungsvorsprung haben. Seit Jahrzehnten experimentieren die kanadischen Rundfunkregulierer mit diversen Modellen, die zu einer fairen und gleichberechtigten Darstellung von Frauen und Männern im kanadischen Rundfunk führen sollen. Die erprobten Modelle haben sich als unterschiedlich erfolgreich und auch als unterschiedlich beständig erwiesen. Aus verschiedenen Gründen hat bislang noch keine der gewählten Regulierungsstrategien zu einem Durchbruch im Sinne einer endgültigen Vermeidung von Geschlechtsrollenklischees geführt. Auf der anderen Seite hat es seit über 20 Jahren aber auch keinen Abbruch der Bemühungen gegeben, sich für ein vielfältiges und egalitäres Frauenbild im kanadischen Rundfunk einzusetzen.

Über die Gründe, warum Geschlechtsrollenklischees relativ resistent gegen Veränderungen durch Regulierung erscheinen, kann nur spekuliert werden. Es spricht viel für die Annahme, dass zumindest bei der erstmaligen Aufnahme von Regulierungsaufgaben in diesem Bereich das mangelnde Interesse der Rundfunkveranstalter für die schleppende Durchsetzung verantwortlich war. Die Rundfunkveranstalter sahen es schlicht nicht ein, Zeit und Geld auf eine Veränderung programmlicher Standards zu verwenden, die ihnen – zunächst – nicht Gewinn bringend erschienen. Die Regulierung von Ge-

chen Literatur: Küchenhoff, Erich: Die Darstellung der Frau und die Behandlung von Frauenfragen im Fernsehen. Eine empirische Untersuchung einer Forschungsgruppe der Universität Münster, Stuttgart 1975; Weiderer, Monika: Das Frauen- und Männerbild im Deutschen Fernsehen. Eine inhaltsanalytische Untersuchung der Programme von ARD, ZDF und RTL plus, Regensburg 1993; Velte, Jutta: Die Darstellung von Frauen in den Medien, in: Romy Fröhlich / Christina Holtz-Bacha (Hrsginnen): Frauen und Medien. Eine Synopse der deutschen Forschung, Opladen 1995, S. 182ff.; Steenland, Sally: Content Analysis of the Images of Women on Television, in: Cynthia M. Lont (Hrsgin): Women and Media. Content, Careers and Criticism, Belmont 1995, S. 179ff.; Schmerl, Christiane: Die schönen Leichen aus Chromdioxid und aus Papier: Frauenbilder in der Werbung, in: Marie-Louise Angerer / Johanna Dorer (Hrsginnen): Gender und Medien, Wien 1994, S. 134ff.; dies.: Das Frauen- und Mädchenbild in den Medien, Opladen 1984; Klippel, Heike: Orgie in Pastell. Zur Fernsehserie „Golden Girls“, medium 1994, S. 67ff.; Cornelißen, Waltraud: Die Präsentation der Geschlechter im Fernsehen – (k)ein Beitrag zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann, Zeitschrift für Frauenforschung 1996, S. 31ff.; Cornelißen, Waltraud / Engbers, Renate: „Anna Maria – Eine Frau geht ihren Weg“. Eine Fallstudie zur Präsentation der Geschlechter in Fernsehserien, Zeitschrift für Frauenforschung 1996, S. 64ff.; dies. / Küsters, Kirsten: Zur Rolle der Frau in Nachrichtensendungen, Zeitschrift für Frauenforschung 1990, S. 108ff.

3 Vgl. dazu: von Kalckreuth, Annette: Geschlechtsspezifische Vielfalt im Rundfunk, Baden-Baden 2000.

4 Vgl. dazu nur: Werner, Petra / Rinsdorf, Lars: Ausgeblendet? – Frauenbild und Frauenthemen im nordrhein-westfälischen Lokalfunk, Opladen 1998; Wünsch, Marianne / Decker, Jan-Oliver / Krah, Hans: Das Wertesystem in Familienserien im Fernsehen, Kiel 1996; Scarbath, Horst / Gorschenek, Margaretha / Grell, Petra: Sexualität und Geschlechtsrollenklischees im Privatfernsehen. Inhaltsanalytische Fallstudien, Berlin 1994.

5 Vgl. zum Begriff der „Geschlechtsrollenklischees“ bzw. „gender stereotypes“ unten, B.

schlechtsrollenklischees teilt darüber hinaus jedoch auch die generelle Durchsetzungsschwäche der kanadischen Rundfunkregulierung, die nicht allein mit ökonomischen Interessen begründet werden kann. So wird in Kanada beispielsweise seit Jahren die Einbringung von canadian content, also spezifisch kanadischer Sendungen und Blickwinkel, von oberster Stelle gefördert. Dies geschieht, um der übermächtigen US-amerikanischen Film- und Fernsehindustrie zu begegnen und um eine eigene kanadische Identität zu erhalten. Die kanadischen Regulierer konnten in diesem Bereich beachtliche Teilerfolge verzeichnen, wie beispielsweise den Aufbau einer konkurrenzfähigen Filmindustrie. Dennoch ist diese ökonomisch gewünschte und geförderte Regulierung, die teilweise weitaus strengeren Anforderungen unterliegt als die Regulierung von Geschlechtsrollenklischees, ebenfalls mit großen Durchsetzungsschwierigkeiten verbunden.⁶

Beispielhaft an den kanadischen Regulierungserfahrungen ist daher weniger ihre Erfolgsquote im Sinne einer mathematisch messbaren Veränderung, als vielmehr die Tatsache, dass die Problematik von Geschlechtsrollenklischees im Rundfunk mittlerweile in jedem Teilsystem des Rundfunks fest verankert ist und durch konstante Aufklärung und Einflussnahme seitens der kanadischen Bundesmedienanstalt im Bewusstsein der Rundfunkveranstalter, Werbeindustrie und Öffentlichkeit gehalten wird. Auf diese Art und Weise wurden seit den 70er Jahren diverse Foren zum Meinungs- und Wissensaustausch über eine erwünschte und mögliche Form der Darstellung vielfältiger weiblicher Lebensrealitäten und -räume geschaffen, die auch für die Regulierungsdiskussion in Deutschland fruchtbar gemacht werden können. Neben positiven Anregungen für einen dynamischen, kreativen und experimentierfreudigen Umgang mit Geschlechtsrollenklischees im Rundfunk kann aus den kanadischen Vorgaben aber auch gelernt werden, welche Fehler bei der Rundfunkregulierung in diesem Bereich zu vermeiden sind.

Im Folgenden werden die verschiedenen in Kanada erprobten Regulierungsmodelle vorgestellt (B.). Vorher wird eine kurze Einführung in das kanadische Rundfunksystem gegeben, um die Potenziale der Vergleichbarkeit zur deutschen Rundfunkordnung auszuloten (A.).

A. Rundfunk in Kanada

Die kanadische Rundfunkpolitik ist seit jeher von zwei Faktoren geprägt: Der Überbrückung der enormen geographischen und demographischen, insbesondere sprachlichen Unterschiede in der Bevölkerung und der Wahrung der kulturellen Unabhängigkeit von dem mächtigen südlichen Nachbarn USA.⁷ Die Meinungs- und Rundfunkfrei-

6 Vgl. dazu: Janish, Hudson N.: Aid for Sisyphus: Incentives and Canadian Content Regulation in Broadcasting, 31 Alta.L.Rev. (1993), S. 575ff.; Meisel, John: Stroking the Airwaves: The Regulation of Broadcasting by the CRTC, in: Benjamin D. Singer (Hrsg.): Communications in Canadian Society, 4. Aufl., Toronto 1995, S. 265ff.; Russell, Jim: Demystifying Canadian Content: Challenging the Television Broadcast Regulator to „Say What It Means and Mean What It Says“, 3 M.C.L.R. (1993), S. 171ff. Henley, Gail: Preferences About Preferences: A Positive Justification for Canadian Content Regulation, 3 M.C.L.R. (1993), S. 127ff.

7 Holznagel, Bernd: Canada, in: Hoffmann-Riem, Regulating Media. The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries, New York 1996, S. 191ff.; Desbarats, Peter: Private Television: The Villain of the Piece Seen in a New Light, in: Helen Holmes / David Taras (Hrsg.): Seeing Ourselves, Media Power and Policy in Canada, Toronto 1992, S. 77 (79); Eaman, Ross A.: Putting the „Public“ Into Public Broadcasting, in: Helen Holmes / David Taras (Hrsg.):

heit wird in Kanada durch section 2 (b) der Canadian Charter of Rights and Freedoms (Charter)⁸ geschützt (II.). Diese Freiheit geht einher mit Allgemeinwohlverpflichtungen, die insbesondere der 1991 Broadcasting Act⁹ konkretisiert (III.). Darunter fallen auch Anti-Diskriminierungs- bzw. Anti-Stereotypisierungspflichten. Die Bundesmedienanstalt Canadian Radio and Telecommunications Commission (CRTC) hat die Aufgabe, für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen (IV.).

I. Das kanadische Rundfunksystem

Die kanadischen Rundfunksender befanden sich in den 20er Jahren zunächst – wie in den USA auch – in privater Trägerschaft. Im Gegensatz zu den USA wurden die privaten Sender jedoch nicht kommerziell betrieben.¹⁰ Nach einer Vorschrift des für Rundfunk zuständigen Department of Marine and Fisheries war sogar die Erhebung einer Gebühr oder sonstiger finanzieller Ausgleichs für das von dem Lizenzträger gesendete Programm ausdrücklich verboten.¹¹ Den privaten Radioveranstaltern war es verwehrt, sich über Werbung zu finanzieren.¹² Sie sollten vielmehr eine Public Service-Funktion erfüllen¹³, vergleichbar mit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Sachwalterfunktion des Rundfunks für die freie Meinungsbildung.¹⁴

In den 30er Jahren wurden auf Betreiben der kanadischen Regierung mehrere Kommissionen mit dem Thema „Rundfunk“ befasst.¹⁵ Dies war notwendig, weil sich Kana-

Seeing Ourselves, Media Power and Policy in Canada, Toronto 1992, S. 58 (60); Siegel, Arthur: Politics and the Media in Canada, Toronto 1983, S. 2; Pike, Robert M: Canadian Broadcasting: Its Past and Its Possible Future, in: Benjamin D. Singer (Hrsg.): Communications in Canadian Society, 4. Aufl., Toronto 1995, S. 51ff.

8 Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the Constitution Act, 1982, enacted by the Canada Act, 1982 (U.K.), c.11, Schedule B, Section 2: „Everyone has the following fundamental freedoms: (...) b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of press and other media of communication.“

9 Broadcasting Act, R.S.C. 1991, c.11.

10 Auch in den USA gab es zu Beginn Radio in nicht-kommerzieller Trägerschaft. Schon bald setzten sich aber kommerzielle Anbieter durch. Vgl. zur Geschichte des Rundfunks in den USA im Einzelnen: Engelmann, Ralph: Public Radio and Television in America. A political History, Thousand Oaks/London 1996, S. 11ff.; McChesney, Robert: Telecommunications, Mass Media, and Democracy. The Battle for the Control of U.S. Broadcasting, 1928 – 1935, New York Oxford, 1993, S. 12ff.

11 Department of Marine and Fisheries, „License to use Radio, 18 April 1923, Public Archives of Canada, RG 97, Vol. 149, 6206-72-1“, dokumentiert in: Bird, Roger (Hrsg.): Documents of Canadian Broadcasting, Ottawa 1988, S. 31ff.

12 Das Werbeverbot wurde im Jahre 1924 vom Department of Marine and Fisheries dahingehend gelockert, dass fortan „direkte Werbung“ verboten, „indirekte Werbung“, eine Art Sponsoring, jedoch erlaubt war, vgl. Department of Fisheries, „Form Letter, 1924“, dokumentiert in: Bird, a.a.O. FN 11, S. 35f.

13 Finkelstein, Marie: The Charter and the Control of Content in Broadcast Programming, in: Neil R. Finkelstein / Brian MacLeod Rogers (Hrsg.): Charter Issues in Civil Cases, Toronto 1988, S. 213 (227); Desbarats, Peter: Guide to Canadian News Media, Toronto 1990, S. 30.

14 Vgl. dazu grundlegend: BVerfGE 12, 205 (260).

15 Vgl. hierzu insbesondere den so genannten Aird-Report, „Report of the Royal Commission on Radio Broadcasting“, September 1929, dokumentiert in: Bird, a.a.O. FN 11, S. 41ff. Der Aird-Commission folgten die Massey Commission im Jahre 1949, die Fowler Commission im Jahre

da zunehmend mit der Gefahr einer „kulturellen Okkupation“ durch die USA konfrontiert sah. In den USA waren die technischen Voraussetzungen für die Veranstaltung von Rundfunk weiter gediehen als in Kanada,¹⁶ und die US-Amerikaner zögerten nicht, die kanadische Bevölkerung mit ihren Programmen zu bedienen.¹⁷

Die erste mit Rundfunk befasste Aird-Commission schlug gravierende Änderungen für das kanadische Rundfunksystem vor.¹⁸ So sollten die bestehenden privaten Rundfunkbetreiber enteignet und statt ihrer ein nationaler Rundfunksender etabliert werden¹⁹, dem Inhalt und Anspruch nach vergleichbar mit der britischen BBC. Nach Ansicht der Aird-Commission war dies zur Wahrung der nationalen Identität Kanadas unerlässlich, da die privaten Veranstalter auch mit gesteigerten Werbeeinnahmen nicht in der Lage seien, die kanadische Öffentlichkeit hinreichend mit kanadischen Programmen zu versorgen.²⁰ Bei den privaten Rundfunkveranstaltern stießen diese Vorschläge erwartungsgemäß auf Widerstand. Mittlerweile organisiert in der Canadian Association of Broadcasters (CAB), konnten sie bei der konservativen Bennett-Regierung die Absicherung des Status quo für private Radiosender durchsetzen.²¹

Die Vorschläge der Aird-Commission blieben aber nicht folgenlos. So wurde im Jahre 1932 der erste Canadian Broadcasting Act²² verabschiedet und mit ihm die erste öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Kanadas ins Leben gerufen. Die Canadian Radio Broadcasting Commission (CRBC) sollte zum einen öffentlich-rechtliche Konkurrentin für die privaten Veranstalter sein; zum anderen war sie aber auch mit regulativen Kompetenzen für den privaten Radiobereich ausgestattet.²³ Die CRBC wurde im Jahre 1936 durch die Canadian Broadcasting Corporation (CBC) ersetzt, die auch heute noch die öffentlich-rechtliche Säule des kanadischen Rundfunksystems darstellt.²⁴ Im Jahre 1958 wurde die CBC von ihren regulativen Aufgaben entbunden und jene an den Board of Broadcast Governors (BBC) übertragen.²⁵ Schließlich ersetzte der zweite Canadian Broadcasting Act²⁶ im Jahre 1968 die BBC durch die CRTC, die noch heute die zentrale Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Rundfunk in Kanada ist.²⁷

1955 und die Task Force on Broadcasting Policy im Jahre 1986 sowie der im Jahre 1996 erschienene Juneau Report, vgl. Raboy, Marc: *Missed Opportunities. The Story of Canada's Broadcasting Policy*, Buffalo 1990, S. 93ff.

16 Im Jahre 1932 beispielsweise verfügten die USA über eine Sendekraft von 680 Kilowatt, wohingegen man in ganz Kanada auf weniger als die Stärke einer 50-Kilowatt-US-Station kam.

17 Desbarats, a.a.O. FN 13, S. 33.

18 Eaman, Ross A.: *The Media Society: Basic Issues and Controversies*, Toronto/Vancouver 1987, S. 128.

19 Dieser Vorschlag war sichtlich angelehnt an die in Großbritannien im Jahre 1927 errichtete BBC.

20 Hierin drückte sich unter anderem die deutliche Aversion des Vorsitzenden der Kommission, Sir John Aird, gegen Werbung aus, die er als „poor education and bad taste“ bezeichnete, vgl. dazu Desbarats, a.a.O. FN 13, S. 34.

21 Desbarats, a.a.O. FN 13, S. 35f.

22 An Act Respecting Broadcasting, R.C.S. 1932, c.51, 22&23 Geo.5, dokumentiert in: Bird, a.a.O. FN 11, S. 115f.

23 Raboy, a.a.O. FN 15, S. 50; Desbarats, a.a.O. FN 13, S. 35.

24 Siegel, a.a.O. FN 7, S. 8; Desbarats, a.a.O. FN 13, S. 35; Raboy, a.a.O. FN 15, S. 60ff.

25 Pike, a.a.O. FN 7, S. 51 (54); Eaman, a.a.O. FN 18, S. 132f.

26 Broadcasting Act, 1968, c.25, 16 & 17 Eliz.

27 Eaman, a.a.O. FN 18, S. 132.

Das kanadische Radio wurde im Laufe der Zeit vom Fernsehen überholt. Im Jahre 1945 stimmte die kanadische Regierung der Entwicklung eines nationalen Fernsehens zu, und bald darauf begann die CBC in Französisch und in Englisch zu senden.²⁸ Kanadisches Fernsehen war also – im Gegensatz zum Radio – zunächst eine Domäne der öffentlich-rechtlichen Sender. Private Fernsehveranstalter konnten sich erst in den 60er Jahren etablieren.²⁹

Seitdem besteht das kanadische Rundfunksystem aus einem Hybrid von öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern.³⁰ Beide sind aber Teil eines einheitlichen Systems, das die gleichen Ziele verfolgt.³¹ Hierin unterscheidet sich das kanadische Rundfunksystem vom deutschen, in dem den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern die unerlässliche Grundversorgung obliegt, während den privaten Veranstaltern lediglich die Wahrung eines Standards gleichgewichtiger Vielfalt abverlangt wird.³² Die Rundfunkveranstalter haben die nationale Einheit Kanadas zu schützen und erfüllen eine Public Service-Funktion für die kanadische Öffentlichkeit. Diese und weitere Grundsätze sind im 1991 Broadcasting Act niedergeschrieben. Sowohl die öffentlich-rechtliche CBC als auch die mehrheitlich in der CAB organisierten privaten Veranstalter sind der Aufsicht der CRTC unterworfen.³³

II. Section 2 (b) der Canadian Charter of Rights and Freedoms

Anders als in Deutschland hat sich die kanadische Rundfunklandschaft gänzlich ohne die Hilfe des Verfassungsrechts entwickelt.³⁴ Kanada verfügt zwar seit dem Jahre 1982 über einen verfassungsrechtlichen Grundrechtekatalog, die Canadian Charter of Rights and Freedoms (Charter); die entscheidenden rundfunkpolitischen Maßnahmen wurden jedoch lange vor Inkrafttreten der Charter getroffen.

Das kanadische Verfassungsrecht nimmt mit Bezug auf den Rundfunk eine besondere Stellung ein. Garantiert wird in section 2 (b) der Charter die Rundfunkfreiheit als Unterfall der Medienfreiheit.³⁵ Die Verfassung kennt als dogmatische Konstruktion nur schrankensetzende rechtfertigungsbedürftige Gesetze. Einen ausdrücklichen Ausgestaltungsvorbehalt für Grundrechte sieht sie nicht vor. Allerdings ist für den Gleichheitssatz der section 15 in Absatz 2 vorgesehen, dass Gesetzen, die

28 Desbarats, a.a.O. FN 13, S. 38.

29 Vgl. dazu Vipond, Mary: *The Mass Media in Canada*, 2. Aufl., Toronto 1992, S. 52ff.; Desbarats, a.a.O. FN 13, S. 39f.

30 Jeffrey, Liss: *Progress in Canada Toward Women's Equality and the Media: Access to Expression and Decision Making, 1980-1994*. Unpublished Report Prepared for Status of Women in Canada. Background Paper for UNESCO International Symposium: *Women and the Media: Access to Expression and Decision Making*. Toronto, Ontario, February 28 – March 3, 1995, S. 2; Pike, a.a.O. FN 7, S. 51 (52).

31 So section 3 (2) 1991 Broadcasting Act.

32 Vgl. nur BVerfG 73, 118 (153); Badura, Peter: *Gleichgewichtige Vielfalt im privaten Rundfunk*, JA 1987, S. 180 (186).

33 Meisel, a.a.O. FN 6, S. 265ff.

34 Vgl. zum kanadischen Verfassungsrecht: Hogg, Peter W.: *Constitutional Law of Canada*, 3. Aufl., Scarborough 1992.

35 2.: „Everyone has the following fundamental rights: (...) (b) Freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of press and other media of communication“.

zum Schutz der Rechte von Minderheiten erlassen werden, keine Eingriffsqualität zukommt.³⁶

Auch beschreibt der 1991 Broadcasting Act³⁷ weit reichende inhaltliche Zielsetzungen und verpflichtet alle Rundfunkveranstalter auf die Einhaltung gewisser Regeln und Grundsätze, ohne dass dies als schrankensetzend gewertet wird.³⁸ Es spricht einiges für die Vermutung, dass das kanadische Rundfunkrecht längst mit einem „heimlichen“ Ausgestaltungsvorbehalt operiert. Diese dogmatische Konstruktion wurde möglicherweise deswegen noch nicht bemüht, da die kanadische Gesetzgebung von jeher sehr extensiv war und gewisse Regelungsinhalte, die in Deutschland erst der Impulssetzung des Bundesverfassungsgerichts bedurften, in Kanada auf Betreiben der Öffentlichkeit in Gesetzesform gebracht wurden. Die Verpflichtung des Gesetzgebers, eine „positive Ordnung“³⁹ zu schaffen und „verbindliche Leitgrundsätze für das Programm“⁴⁰ vorzugeben, hat sich in Kanada auch ohne verfassungsrechtliches Gebot durchsetzen können. Im Folgenden soll der grundrechtstheoretische Ansatz, der der section 2 (b) der Charter zugrunde liegt, anhand der Interpretation des kanadischen Supreme Court kurz erläutert werden.

Der Supreme Court interpretiert die Meinungsfreiheit – die er im Übrigen mit der Rundfunk- und Pressefreiheit gleichsetzt⁴¹ – als die Kernfreiheit der Verfassung.⁴² In liberaler Tradition postuliert der kanadische oberste Gerichtshof die drei fundamentalen Prinzipien zum Schutz der Meinungsfreiheit: Meinungsfreiheit soll der Entwicklung und Entfaltung von Wahrheit dienen, sie soll die Partizipation des oder der Einzelnen im politischen Prozess ermöglichen und schließlich dem Individuum zur Selbstentfaltung verhelfen.⁴³ Meinungsfreiheit in Kanada ist ein negatives Recht, das sich als Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates wendet.⁴⁴ Eine Zensur findet nicht statt.⁴⁵ Die Charter legt dem Staat aber explizit keine positiven Handlungspflichten mit Bezug auf

36 15. (1): „Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability. (2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability“.

37 Broadcasting Act, R.S.C. 1991, c.11.

38 Vgl. nur: Trudel, Pierre / Abran, France: Le caractère public des fréquences comme limite à la liberté d'expression (1995) 4 M.C.L.R., S. 219ff.; Meisel, a.a.O. FN 6, S. 265; Henley, a.a.O. FN 6, S. 136.

39 BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (152f.); 90, 60 (88).

40 BVerfGE 12, 205 (263); 57, 295 (326).

41 Vgl. dazu Martin, Sheilah M.: Canadian Perspectives on Freedom of Expression, in: Canadian Comparative Law Association (Hrsg.): Contemporary Law, Montreal 1992, S. 517 (538).

42 Edmonton Journal v. Alberta (1989) 2 S.C.R., 1326 at 1336, Cory J.

43 Ford v. Quebec (A.G.) (1988) 2 S.C.R. 712 at 765; Irwin Toy Ltd. v. Quebec (A.G.) (1989) 1 S.C.R. 927 at 979, Dickson J.; RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd. (1986) 2 S.C.R. 573 at 584, McIntyre J.; R. v. Keegstra (1989) 3 S.C.R. 697 at 752, McLachlin J.; R. v. Zundel (1992) 2 S.C.R. 731 at 728, Dickson J.; vgl. auch Macklem, Timothy: Putting Heart Into Expression, 1 M.C.L.R. (1991), S. 341 (343).

44 Ford v. Quebec, a.a.O. FN 43; Irwin Toy Ltd. v. Quebec, a.a.O. FN 43; vgl. dazu Trakman, Leon: Reasoning with the Charter, Toronto 1991, S. 73.

45 Martin, a.a.O. FN 41, S. 517 (525).

die Grundrechte auf. Der Supreme Court hat in der NWAC-Entscheidung⁴⁶ festgestellt, dass es keinen Anspruch Einzelner oder von Gruppen gegen den Staat auf Einräumung einer „Plattform“ zur Ausübung des Rechts auf Meinungsfreiheit gibt.⁴⁷ Die Native Women's Association of Canada (NWAC), eine Frauenorganisation der indigenen Bevölkerung Kanadas, hatte unter Berufung auf ihr Recht der Meinungsfreiheit gefordert, gesondert berücksichtigt zu werden, wenn es um die Vertretung ihrer Interessen gehe. Die bereits bestehenden Interessenvertretungen der Native People seien männlich dominiert, sodass bei ihrer ausschließlichen Berücksichtigung die Gefahr bestehe, dass spezifisch weibliche Interessen nicht hinreichend zum Ausdruck gebracht werden könnten. Nach Ansicht des Gerichts verbietet die Meinungsfreiheit dem Staat zwar, Knebel anzulegen, umgekehrt ist der Staat aber nicht verpflichtet, Megaphone zu verteilen. Meinungsfreiheit in Kanada schützt die Äußerung der Meinung (expression) prinzipiell ohne Ansehen ihres Inhaltes, soweit eine Bedeutung vermittelt wird.⁴⁸ Tatbestandlich erfasst sind dadurch beispielsweise auch Pornografie und „hate speech“.⁴⁹

Auf der anderen Seite ist der Schutz der Meinungsfreiheit in Kanada nicht grenzenlos gewährleistet. In der Butler-Entscheidung⁵⁰ hat der Supreme Court entschieden, dass die Meinungsfreiheit zwar dem Prinzip nach jede Meinung schützt, deren Inhalte aber dem Umfang nach nicht gleich schutzwürdig sind.⁵¹ Eine Einschränkung der Meinungsfreiheit ist nach der Rechtsprechung des Supreme Court leichter zu rechtfertigen, wenn die Meinungsäußerung von ökonomischen Interessen motiviert wird.⁵² Dies betrifft in Kanada vor allem den Bereich von Pornografie, wo eine Einschränkung nur relativ geringen Anforderungen unterworfen ist.⁵³

Nicht jeder Eingriff in die Meinungs- oder Rundfunkfreiheit ist in Kanada per se verfassungswidrig. Einschränkungen sind nach der Verfassung möglich. Zentral für alle Grundrechte ist der Rechtfertigungsmaßstab aus section 1 der Charter, der für alle Grundrechte einen Abwägungsmaßstab normiert.⁵⁴ Dieser ist in der Anwendung durch den Supreme Court mit Art. 5 Abs. 2 GG vergleichbar. Für eine rechtfertigende Schrankensetzung müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Zum einen muss die Einschränkung zugunsten eines hinreichend schützenswerten Rechtsgutes erfolgen, und zum anderen muss das Gesetz den so genannten Oakes-Test bestehen, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, die das Gericht in der Oakes-Entscheidung⁵⁵ entwickelt hat und deren einzelne Schritte der deutschen Verhältnismäßigkeitsprüfung (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit im engeren Sinne) vergleichbar sind.⁵⁶

46 Haig v. Canada (1993) 2 S.C.R. 995 at 1035, L'Heureux-Dubé J.

47 Native Women's Association of Canada v. Canada (1994) 3 S.C.R. 627 at 653, Sopinka J.

48 Irwin Toy Ltd. v. Quebec, a.a.O. FN 43, S. 968.

49 R. v. Keegstra, a.a.O. FN 43, S. 752; R. v. Zundel, a.a.O. FN 43, S. 728. Kritisch: Trakman, a.a.O. FN 44, S. 889 (913).

50 R. v. Butler (1992) 1 S.C.R., S. 452ff.

51 Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario (1990) 2 S.C.R. 232 at 247, McLachlin J.

52 R. v. Butler, a.a.O. FN 50, S. 501.

53 Ebd., S. 452ff.

54 S. 1 der Charter: „The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society“.

55 R. v. Oakes (1986) 1 S.C.R. 103ff.

56 Vgl. dazu Martin, Robert / Adam, Stuart: A Sourcebook of Canadian Media Law, 2. Aufl., Ottawa 1994, S. 129.

III. Der 1991 Broadcasting Act

Der 1991 Broadcasting Act ist der Versuch einer Vermittlung zwischen zwei widerstreitenden Prinzipien.⁵⁷ Auf der einen Seite soll er der grundsätzlichen Bedeutung von Rundfunkfreiheit im Sinne der section 2 (b) der Charter Rechnung tragen, auf der anderen Seite sollen sich darin auch die Prinzipien wiederfinden, die die kanadische Rundfunkgesetzgebung schon seit Jahrzehnten beschäftigt haben, insbesondere die Wahrung der kulturellen Identität und die Public Service-Funktion für alle Kanadierinnen und Kanadier. Der 1991 Broadcasting Act ist in drei Abschnitte unterteilt. Der erste Abschnitt enthält Prinzipien für die Veranstaltung von Rundfunk. Der zweite Abschnitt beschreibt die Kompetenzen der CRTC, und der dritte Teil behandelt die Rechte und Pflichten der öffentlich-rechtlichen CBC.

Der neuralgische Punkt des 1991 Broadcasting Act ist section 3. Detailliert legt sie – unterteilt in zwei Absätze und 20 Unterabsätze – die rundfunkpolitischen Grundsätze für Kanada fest. Dazu gehört als Kernpunkt die Feststellung, dass das kanadische Rundfunksystem den Kanadierinnen und Kanadiern gehört und von ihnen effektiv kontrolliert werden soll.⁵⁸ Die kanadischen Frequenzen werden zum Gemeingut (public property) erklärt, Rundfunk zur Sache der Allgemeinheit.⁵⁹ Section 3 (1)(a) klärt explizit, dass die kanadischen Frequenzen nicht lediglich Vehikel für US-amerikanische Programme sein dürfen.⁶⁰

Das zweite tragende Prinzip des 1991 Broadcasting Act ist die Erklärung von Rundfunk zum Public Service. Während die Notwendigkeit einer Public Service-Funktion des Rundfunks früher⁶¹ – wie in Deutschland auch⁶² – mit der Knappheit der Frequenzen begründet wurde, knüpft der 1991 Broadcasting Act das Public Service-Kriterium an die Notwendigkeit der Wahrung der nationalen Identität.⁶³ Die Public Service-Funktion ist von allen Veranstaltern – nicht nur der öffentlich-rechtlichen CBC – zu erfüllen.⁶⁴

Im Einzelnen müssen die kanadischen Rundfunkveranstalter dazu beitragen, die Entwicklung der Meinungsbildung zu fördern, indem sie eine breite Palette von Programmen senden.⁶⁵ Die Programme müssen einen hohen Standard aufweisen.⁶⁶ Die Rundfunkveranstalter müssen den Bedürfnissen und Interessen von kanadischen Männern, Frauen und Kindern dienen und ihre Lebensumstände und -ziele widerspiegeln, wozu auch gleiche Rechte gehören.⁶⁷ Dieser Pflicht haben die Veranstalter mittels ihrer Programme und Fairness im Beschäftigungsbereich nachzukommen.⁶⁸ In diesen Bereich fällt auch die Vielfaltsverpflichtung des 1991 Broadcasting Act, wonach die Öffentlich-

57 Zum 1991 Broadcasting Act vgl. ausführlich: Scott, Sheridan: *The New Broadcasting Act: An Analysis*, 1 M.C.L.R. (1991), S. 25ff.

58 S. 3 (1)(a).

59 Scott, a.a.O. FN 57, S. 25 (40).

60 Pike, a.a.O. FN 7, S. 51 (56).

61 So noch der 1968 Broadcasting Act.

62 BVerfG 12, 205 (262f.), vgl. auch BVerfG 59, 295 (322).

63 S. 3 (1)(b); Finkelstein, a.a.O. FN 13, S. 213 (217); Henley, a.a.O. FN 6, S. 127 (136).

64 S. 3 (1)(b); Henley, a.a.O. FN 6, S. 127 (136).

65 S. 3 (1)(d)(ii).

66 S. 3 (1)(g).

67 S. 3 (1)(d)(iii).

68 Ebd.

keit Gelegenheit haben muss, von verschiedenen Meinungen und Belangen des öffentlichen Lebens angemessen Kenntnis zu erlangen.⁶⁹ Die Programme der Veranstalter müssen „breit gefächert und verständlich sein und eine Balance zwischen Information, Aufklärung und Unterhaltung für Männer, Frauen und Kinder jeden Alters, Interesses und Geschmacks bieten“.⁷⁰

Die Veranstalter müssen sich mithin mit Gleichberechtigungsfragen sowohl intern als auch in ihrem Programm befassen. Während die Vielzahl der inhaltlichen Bindungen von einigen als der untaugliche Versuch des „being all things to all people“⁷¹ kritisiert wird, sehen darin andere die Chance, dass Rundfunk nicht länger mit traditionellen Hegemonien belastet ist, sondern er sich einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung stellt und zum meinungsbildenden Pool für alle Kanadierinnen und Kanadier wird.⁷²

Im 1991 Broadcasting Act finden sich neben der Verpflichtung zur Wahrung der nationalen Identität auch Vielfaltsbindungen, die den kanadischen Zuschauerinnen und Zuschauern ein möglichst breites und vielfältiges Weltbild vermitteln sollen. Auf die Berücksichtigung der Interessen von Männern und Frauen wird Wert gelegt. Sie sollen durch eine durchdachte Programmplanung, aber auch mit Hilfe einer gleichberechtigten Einstellungspolitik bedient werden. In dieser Hinsicht bietet der 1991 Broadcasting Act eine Basis für die Regulierung von Geschlechtsrollenklischees.

IV. Die Bundesmedienanstalt CRTC

Die kanadische Bundesmedienanstalt CRTC hat die Aufgabe, das gesamte Rundfunksystem, bestehend aus der CBC und den privaten Rundfunkveranstaltern, zu kontrollieren.⁷³ Einen Schwerpunkt bei der Aufgabenbeschreibung legt der 1991 Broadcasting Act auf die Hilfe bei der Implementation der oben näher erläuterten rundfunkpolitischen Ziele. Die CRTC hat die Aufgabe, die Interessen der Veranstalter und der Zuschauerinnen und Zuschauer zu harmonisieren.

Die CRTC ist eine zentrale Aufsichtsbehörde, mit Außenstellen in einigen kanadischen Provinzen.⁷⁴ Sie ist eine unabhängige Stelle und unterliegt – wie die Landesmedienanstalten und Rundfunkräte auch – keinen staatlichen Weisungen.⁷⁵ Plural besetzt sind ihre Gremien nicht. Im Einzelnen obliegt der CRTC zunächst die Entwicklung von rundfunkpolitischen Entscheidungen. Über ihre Kontrollfunktion für den Public Service darf die CRTC beispielsweise die Veranstalter auf gesellschaftliche Probleme auf-

69 S. 3 (1)(h)iv).

70 S. 3(1)(i)(i).

71 Lynn MacDonald, M.P., während der Diskussion der Bill C-149, Standing Committee on Communications and Culture, 1987.

72 Henley, a.a.O. FN 6, S. 127f.; Horwitz, TV Violence, 52 U.T.Fac.L.Rev. (1994), S. 345ff.; Russell, a.a.O. FN 6, S. 171ff.

So fordert auch die kanadische Verfassung in s. 28: „Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons.“

73 S. 3(2): The Commission shall „regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in subsection 3 (1) and, in so doing, shall have regard to the regulatory policy set out in subsection (2)“; vgl. dazu Meisel, a.a.O. FN 6, S. 265 (266); Holzngel, a.a.O. FN 7, S. 197ff.

74 Ausführlich: Meisel, a.a.O. FN 6, S. 265 (271ff.); Janisch, a.a.O. FN 6, S. 575 (582).

75 Vgl. aber für die Grenzen der Unabhängigkeit auch: Meisel, a.a.O. FN 6, S. 265 (279).

merksam machen und eine Umsetzung in die Programme anregen.⁷⁶ Mit Bezug auf die Regulierung von Geschlechtsrollenklischees verfolgt die CRTC bisher zwei Strategien. Zum einen ermutigt sie die Veranstalter, die on-air-Darstellung von Frauen zu verbessern, und zum anderen wirkt sie auf eine Einhaltung der Förderung von Frau und Mann bei der Einstellung und Beförderung innerhalb der Anstalten (off air) hin.

Wichtigstes rundfunkpolitisches Instrument der CRTC ist die Lizenzierung der Veranstalter. Wie die deutschen Landesmedienanstalten, hat die CRTC die Befugnis, Lizenzen zu erteilen, zu konkretisieren, zu erneuern und zu widerrufen.⁷⁷ Des Weiteren hat die CRTC das Recht, in Erfüllung ihrer Aufgaben Programmrichtlinien zu erlassen, um die in section 3 (1) aufgeführten Programmgrundsätze zu präzisieren.⁷⁸ Mit Bezug auf die Gleichberechtigung von Frau und Mann im Programm hat die CRTC für Fernsehen, Radio, Kabelfernsehen, Spartenkanäle und Pay-TV-Veranstalter eine Richtlinie erlassen, wonach es den Veranstaltern untersagt ist, zu senden

„(a) anything in contravention of the law;

(b) any abusive comment or abusive pictorial representation that, when taken in context, tends or is likely to expose an individual or a group of individuals or class of individuals to hatred or contempt on the basis of (...) sex;

(c) any obscene or profane language or pictorial representation; (...).“⁷⁹

Die von der CRTC erlassenen Richtlinien sind für die Veranstalter bindend.⁸⁰ Sie sind – ebenso wie die Programmgrundsätze des 1991 Broadcasting Act – Bestandteil der jeweiligen Lizenz.⁸¹

Um ihre Einhaltung effektiv zu sichern, steht der CRTC – wie den deutschen Landesmedienanstalten – ein abgestuftes Sanktionsinstrumentarium zur Verfügung. Die CRTC erteilt die Lizenzen für die Veranstalter, wobei es ihr freisteht, sie mit Konkretisierungen oder Auflagen anzureichern. Sie kann einem Veranstalter, der die Richtlinien der CRTC missachtet, eine Geldbuße auferlegen.⁸² Zu ihren Rechten gehört auch die Programmüberwachung, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen und Richtlinien. Soweit ein Veranstalter die Weisungen der CRTC miss-

76 So geschehen vor allem mit Bezug auf Gewalt im Fernsehen, vgl. dazu: Dyson, Rose Anne: *The Treatment of Media Violence in Canada Since Publication of the LaMarsh Commission Report in 1977*, unveröffentlichte Dissertation, University of Toronto, 1995; Spears, George / Seydegard, Kasia: *Gender and Violence in the Mass Media. Report Prepared for the Family Violence Prevention Division*, Ottawa 1993.

77 S. 9 (1)(b)ff. 1991 Broadcasting Act.

78 S. 10 (1)(c).

79 Section 5 (1) Television Broadcasting Regulations, SOR/87-49, January 9, 1987, 1987 Canada Gazette Part II, S. 336, SOR/92-615, October 16, 1992, 1992 Canada Gazette Part II, S. 4152; Section 3 Radio Regulations, SOR/86-982, September 18, 1986, 1986 Canada Gazette Part II, S. 4192, SOR/92-613, October 16, 1992, 1992 Canada Gazette Part II, S. 4150; Section 15 (1) Cable Telecommunications Regulations, SOR/86-831, August 1, 1986, 1986 Canada Gazette, Part II, S. 3334, SOR/92-610, October 13, 1992, 1992 Canada Gazette, Part II, S. 4147; Section 3 Speciality Services Regulations, SOR/90-106, January 25, 1990, 1990 Canada Gazette Part II, S. 633, SOR/92-614, October 16, 1992, 1992 Canada Gazette, Part II, S. 4151; Section 3(1) Pay Television Regulation, SOR/90-105, January 25, 1990, 1990 Canada Gazette Part II, S. 623, SOR/91-588, October 23, 1991, 1991 Canada Gazette Part II, S. 3432.

80 Meisel, a.a.O. FN 6, S. 265 (273).

81 Vgl. s. 10 (2) 1991 Broadcasting Act.

82 Ss. 10 und 11 1991 Broadcasting Act.

achtet, kann die Kommission eine öffentliche Anhörung durchführen.⁸³ Bei besonders schweren Rechtsverstößen seitens der Veranstalter hat die CRTC das Recht, die Lizenz zu entziehen.⁸⁴ Dies ist jedoch ein Aufsichtsmittel, von dem die Kommission bisher kaum Gebrauch gemacht hat.⁸⁵ Im Falle gravierender Rechtsverstöße wird die CRTC eher eine Lizenz nicht erneuern oder nur für einen relativ kurzen Zeitraum verlängern, als einem Veranstalter die Lizenz gänzlich entziehen.⁸⁶ Schließlich hat die Kommission die Möglichkeit, Forschungsaufträge zu vergeben.⁸⁷

Die CRTC ist ferner ermächtigt, für Fairness im Bereich der Einstellung und Beförderung zu sorgen.⁸⁸ Diese Regelung war vor ihrem Inkrafttreten sehr umkämpft.⁸⁹ Insbesondere die privaten Veranstalter kritisierten, dass die Beschäftigungsverhältnisse in ihren alleinigen Zuständigkeitsbereich fielen und dass die Kommission darauf beschränkt bleiben müsse, eine inhaltliche Überwachung der Programme vorzunehmen.⁹⁰ In der Folge wurde die Bestimmung modifiziert, so dass die CRTC nun im Rahmen der Erteilung der Lizenz auch die Beschäftigungsverhältnisse der Veranstalter, insbesondere in Bezug auf das Geschlechterverhältnis, kontrollieren kann.⁹¹

Wie Meisel⁹² beschreibt, muss als wahrscheinlichster Arbeitsbereich der CRTC allerdings die Überzeugungsarbeit angesehen werden, die sie zu leisten hat, um die Fernseh- und Werbeindustrie auf informellem Wege dazu zu bringen, sich an die gesetzlichen Vorgaben und Richtlinien zu halten. Auch darin zeigt sich eine Vergleichbarkeit mit den deutschen Rundfunkkontrolleuren.

B. Die Regulierung von Geschlechtsrollenklischees im kanadischen Rundfunk

Seit den 70er Jahren werden in Kanada unterschiedliche Modelle zur Regulierung von Geschlechtsrollenklischees erprobt. Dabei entziehen sich sowohl die Bestimmung eines positiven Regelungszieles als auch die Definition des Begriffes „Geschlechtsrollenklischees“ einer einfachen Definition. Dieses Schicksal teilt der Ausdruck im Übrigen mit seiner englischen Entsprechung, den „gender stereotypes“. Der im Jahre 1982 von der CRTC herausgegebene Report „Images of Women“ nimmt sich auf über 200 Seiten des Problems der Stereotypisierung von Geschlechterrollen an, definiert es aber nicht. S. 4 des Reports sieht den Regulierungsbedarf damit begründet, dass „the media do not portray women and men as equal, as equally capable, human beings.“⁹³ Eine neuere De-

83 S. 12 (1) und s. 18 (1) 1991 Broadcasting Act.

84 S. 9 (1)(b) 1991 Broadcasting Act.

85 Scott, a.a.O. FN 57, S. 46; Holznapel, a.a.O. FN 7, S. 191 (198).

86 Interview mit Donna M. Shewfield, Senior Regional Officer at the CRTC, Atlantic Region, 9. Februar 1996, Halifax, Nova Scotia, Kanada.

87 S. 14 1991 Broadcasting Act.

88 Vgl. zu diesem Kompetenzbereich ausführlich unten, B. V.

89 Henley, a.a.O. FN 6, S. 179.

90 Ebd.

91 Ebd.

92 Meisel, a.a.O. FN 6, S. 274.

93 CRTC: Images of Women. Report of the Task Force on Sex-Role Stereotyping in the Broadcast Media. Minister of Supply and Services, Ottawa 1982, S. 4. Der Nova Scotia Status of Women Task Force Report, auf den die CRTC in ihrem Bericht Bezug nimmt, formuliert das Problem so: „The image of women as portrayed not only in advertising but also in programming

finition von Scarbath u. a. sieht Geschlechtsrollenklichs als: „(e)in starres, stereotypes und somit gegen Differenzierungen und lernende Weiterentwicklung relativ immunes Muster von Weiblichkeit und Männlichkeit sowie vom Umgang der Geschlechter.“⁹⁴

Gemeinsam ist dem Versuch neuerer Umschreibungen, dass er geschlechtsneutral erfolgt, also auch Männer einbezieht. Es zeigt sich aber, dass die Inhaltsstudien und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Phänomen sich nach wie vor so gut wie ausschließlich mit dem Frauenbild in den Medien beschäftigen.⁹⁵ Auch als Frauengruppen, allen voran die feministische Medienorganisation MediaWatch, in den 70er Jahren begannen, das stereotype und häufig sexualisierte Frauenbild in der Öffentlichkeit anzuprangern, ging es ihnen vorrangig um eine Verbesserung der Stellung von Frauen.⁹⁶

So wie der Versuch einer griffigen Definition an die Grenzen des Problems stößt, begegnet auch die Bestimmung des Regelungsziels Schwierigkeiten. Die Festlegung eines „erwünschten“, vielleicht „fortschrittlichen“ Frauenbildes würde nicht nur mit der Programmfreiheit der Rundfunkveranstalter kollidieren⁹⁷, sondern auch seine eigene Zielsetzung konterkarieren. Schließlich bremst jede verbindliche Festlegung die erwünschte Vielfalt von Frauenrollen und setzt sich mit der Aufhebung der Homogenität der Darstellung bzw. mit der Schaffung von realitätsnahen und innovativen Frauenbildern in Widerspruch.⁹⁸ Scheitert aber die positive Bestimmung eines Regelungsziels an den damit verbundenen Einengungen, so bleibt doch eine negative Annäherung möglich. Die Regulierung von Geschlechtsrollenklichs im Rundfunk zielt auf eine Verbesserung der Darstellung von Frauen (und Männern) in den Rundfunkmedien in dem Sinne, dass Frauen der gleiche Handlungs- und Entwicklungsspielraum zugestanden wird wie Männern. Sie ist gerichtet auf eine Eliminierung von Stereotypen und Einseitigkeiten, die eine Person auf ihre „weibliche“ oder „männliche“ Rolle festschreiben. In diesem Sinne fordert der „Sex-Role Portrayal Code For Television and Radio Programming“ des – weiter unten näher darzustellenden⁹⁹ – Selbstkontrollgremiums der privaten Rundfunkveranstalter, Frauen und Männer in der sich verändernden Interaktion der Geschlechter und der Vielfalt der bestehenden Familienstrukturen unter Einbeziehung des gesamten demographischen Spektrums darzustellen und dabei darauf zu ach-

more often than not represents the damaging and inaccurate stereotype that is prevalent in our male-oriented society.” (Nova Scotia Status of Women, Herself, Status of Women Task Force Report (1976), zitiert in: Nova Scotia Human Rights Commission, Women and Advertising, Nova Scotia, The Commission, 1979, S. 1).

94 Scarbath, Horst / Gorschenek, Margarethe / Grell, Petra: Sexualität und Geschlechtsrollenklichs im Privatfernsehen, Hamburgische Anstalt für neue Medien, Hamburg, 1994, S. 29. So auch Grell, Petra: schärfer fernsehen – Offene und latente Inszenierungen von Geschlechtsrollenklichs in sexualthematischen Kontexten, in: Dagmar Beinzger u.a. (Hrsginnen): Im Wyberspace – Frauen und Mädchen in der Medienlandschaft, Bielefeld, 1998, S. 259 (260).

95 Vgl. dazu die Nachweise oben, Fußnote 2.

96 MediaWatch: Tracing the Roots of MediaWatch: A History. Published by Media Watch/Évaluation Médias, 517 Wellington St. West, Suite 204, Toronto, Ontario, Canada M5V 1G1, 1993, S. 5.

97 Vgl. nur BVerfGE 59, 231 (258); 87, 181 (201); 90, 60 (87).

98 Vgl. dazu ausführlich Kalckreuth, a.a.O. FN 3, S. 61ff.

99 Vgl. dazu unten B. VI.

ten, dass Ausbeutung (exploitation) und sexistische Sprache (sexist language) unterbleiben.¹⁰⁰

Die kanadische Bundesmedienanstalt erprobt seit über 30 Jahren eine Vielzahl von Steuerungsmodellen am Exempel der gender stereotypes. Die Verwendung unterschiedlicher Instrumentarien folgte dabei nicht immer der Logik des Regelungsgegenstandes selbst, sondern griff auch Trends, die außerhalb desselben lagen, mit auf. So wurde das Thema Geschlechtsrollenklichsches in den 80er Jahren von der allgemeinen Deregulierungswelle erfasst, ohne dass die spezifischen Erfahrungen in diesem Teilbereich dazu Anlass gegeben hätten.¹⁰¹ Das kanadische Steuerungsmodell lässt sich daher am besten begreifen als eine Vielzahl von Instrumenten, von denen allerdings die Selbststeuerung als das dominante angesehen werden kann.¹⁰² Trotz der Unterschiede und teilweise auch Überlappungen im Umgang mit Geschlechtsrollenklichsches lassen sich zwei Regulierungsprinzipien feststellen. Die kanadische Rundfunkregulierung setzte im Bereich von Geschlechtsrollenklichsches immer entweder auf Selbst- oder auf Fremdkontrolle. Teilweise sind die Regelungen jedoch auch äußerst komplex, und es findet eine organisatorische und prozedurale Verzahnung verschiedener Regulierungsformen statt.

Im Folgenden werden die kanadischen Modelle zur Regulierung von Geschlechtsrollenklichsches im Rundfunk in chronologischer Reihenfolge vorgestellt. Den Grundstein für Regulierungsbemühungen im Bereich der gleichberechtigten Darstellung von Frau und Mann legte eine Enquête-Kommission aus dem Jahre 1982 (I.). Die Kommission leitete eine zweijährige freiwillige Versuchsphase der Veranstalter ein (II.). In einer dritten Phase machte die kanadische CRTC die Vermeidung von Geschlechtsrollenklichsches zum Gegenstand von Lizenzbedingungen (III). Schließlich erschloss sich der CRTC auch das Regulierungspotenzial der Beschäftigungspolitik (IV.). Nach einer kurzen Phase der Selbstregulierung (V.) wurde das jetzige Regulierungsmodell eingeführt, welches Mischformen von Fremdkontrolle durch die CRTC und Selbstkontrolle durch eine von den privaten Veranstaltern geschaffene Organisation enthält (VI.).

I. The Task Force on Sex-Role Stereotyping in the Broadcast Media

In den 70er Jahren begann die kanadische Frauenbewegung, die Einhaltung des Versprechens, der kanadische Rundfunk sei „Gemeingut“, bei den Rundfunkveranstaltern und der CRTC einzufordern. Aufgerüttelt durch die gesellschaftliche Debatte über negative Auswirkungen von Fernsehkonsum, insbesondere im Hinblick auf die steigende Gewaltbereitschaft Jugendlicher, begannen vor allem Feministinnen die stereotype Darstellung von Frauen im Fernsehen zu monieren, weil sie darin ein wichtiges Hemmnis für die Erreichung von Geschlechtergleichheit sahen.¹⁰³ Frauen protestierten gegen die

100 Daneben ist darauf zu achten, dass Frauen und Männer in gleicher Zahl als „voice-over“, Experten und Autoritäten im Programm erscheinen und sowohl „on“ als auch „off air“ vermehrt Frauen zu sehen sind. Vgl. zum genauen Wortlaut: Kalckreuth, a.a.O. FN 3, Anhang A, S. 211ff. Die CBC hat inhaltlich ähnliche Guidelines erlassen, ebd., Anhang B, S. 215f.

101 Vgl. dazu unten B. III.

102 Vgl. zur Umstellung des Rundfunkrechts auf Selbstregulierung in Deutschland jüngst: Vesting, Thomas: Das Internet als Herausforderung des „dualen Rundfunksystems“, in: Manfred Kops u. a. (Hrsg.): Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstespezifisch diversifizierten Informationsordnung?, Baden-Baden 2001 (im Erscheinen), S. 275 (290f.).

103 Trimble, Linda: Coming Soon To A Station Near You? The CRTC Policy on Sex-Role Ste-

stereotype Darstellung von Frauen und ihre Unterrepräsentanz in den Medien. Sie wollten mehr Frauenthemen im Fernsehen aufgegriffen wissen, mehr Frauen in leitenden und Führungspositionen innerhalb der Medien sehen und eine ausgeglichene Darstellung der in der Gesellschaft vorhandenen Vielfalt von Frauenleben und -schicksalen im Fernsehen erreichen.¹⁰⁴ Die Versuche, auf der Protestebene eine Änderung des Frauenbildes in den Medien zu erreichen, führten jedoch nicht zu dem unmittelbaren Ziel der Programmveränderung. Die Veranstalter reagierten ablehnend auf die Forderungen, da sie keinen Vorteil für sich erkennen konnten.¹⁰⁵

Im Jahre 1979 beschloss die kanadische Regierung einen Aktionsplan (action plan), um die Gleichberechtigung von Frauen durchzusetzen und der Diskriminierung, die Frauen strukturell in der Gesellschaft erfahren, ein Ende zu bereiten. Im Zuge dessen trat die damalige Kommunikationsministerin auch an die CRTC heran und verlangte, dass bis zum Jahre 1980 geeignete Maßnahmen zu ergreifen und Richtlinien zu erlassen seien, die eine Beseitigung von Geschlechtsrollenklischees im Rundfunk erwarten ließen.¹⁰⁶ Sie bemängelte, dass Frauen im Fernsehen weiterhin unterrepräsentiert und auf traditionelle Rollen beschränkt waren.

Die Kommission verhielt sich ihrer neuen Aufgabe gegenüber zunächst skeptisch. Linda Trimble¹⁰⁷ nennt drei Gründe für die ablehnende Haltung der CRTC: Zunächst störte sich die Kommission an der Tatsache, dass ihr als unabhängiger Regulierungsbehörde staatlicherseits Aufgaben zugetragen wurden. Zweitens befürchtete sie, dass eine inhaltliche Regulierung der erste Schritt in Richtung Zensur sei, was, drittens, nach Meinung der CRTC, ihre Kompetenzen überschritt. Trotz dieser Bedenken kündigte die CRTC aber am 28. September 1982 die Einrichtung der Task Force on Sex-Role Stereotyping in the Broadcast Media an¹⁰⁸, einer Art Enquête-Kommission für die Erforschung von Geschlechtsrollenklischees im kanadischen Rundfunk.¹⁰⁹

Die Mitglieder der Task Force hatten sehr unterschiedliche Wahrnehmungen von Geschlechtsrollenklischees im Rundfunk.¹¹⁰ Während die privaten Rundfunkveranstalter und die Werbeindustrie die Problematik am liebsten intern behandelt hätten, drängten die Vertreterinnen der Öffentlichkeit auf eine effiziente und von der CRTC kontrollierte Lösung.¹¹¹ Die Task Force widmete deshalb viel Zeit und Energie dem Versuch, Einigkeit über den Regelungsbedarf zum einen und die Dringlichkeit für Handlungsbe-

reotyping, in: Helen Holmes / David Taras (Hrsg.): *Seeing Ourselves, Media Power and Policy in Canada*, Toronto 1992, S. 135 (137).

104 Trimble, Linda: *Coming Soon to a Station Near You: The Process and Impact of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's Involvement in Sex-Role Stereotyping*. Unpublished Doctoral Dissertation. Queen's University, Kingston, Ontario 1990, S. 133ff.

105 Dies änderte sich erst, als das Thema zunehmend auch von Seiten des Kommunikationsministeriums und darüber auch der CRTC selbst aufgenommen wurde, vgl. dazu in diesem Kapitel unten.

106 CRTC, Public Notice, 1986-351.

107 Trimble, a.a.O. FN 103, S. 137ff.

108 CRTC, a.a.O. FN 93, S. xiff.; CRTC, a.a.O. FN 106, S. 2.

109 Die Task Force setzte sich zusammen aus Vertretern der CRTC, der CBC, den privaten Rundfunkveranstaltern, der Werbeindustrie und Vertretern der Allgemeinheit.

110 Trimble, a.a.O. FN 103, S. 138.

111 Media Watch, a.a.O. FN 96, S. 6; Trimble, a.a.O. FN 103, S. 138.

darf zum anderen herzustellen.¹¹² Die Association of Canadian Broadcasters (CAF) zum Beispiel behauptete, dass die Mehrheit der kanadischen Frauen sich nicht durch die Darstellung von Frauen beleidigt fühle und warf den Vertreterinnen der Öffentlichkeit vor, falsche (feministische) Meinungen im vermeintlichen Namen aller Frauen zu vertreten.¹¹³ Diese Haltung empfanden wiederum die Vertreterinnen der Öffentlichkeit als unbefriedigend, die den Befund an sich bereits breit dokumentiert sahen und konkrete Maßnahmen ergreifen wollten.

II. Zweijährige Versuchsphase

Die Auseinandersetzungen innerhalb der Task Force Commission führten zu diversen Empfehlungen, die die unterschiedlichen Stufen der Sensibilisierung der Mitglieder widerspiegelten. Die Kommission konnte sich nicht darauf verständigen, konkrete Maßnahmen zur Vermeidung von Geschlechtsrollenklischees vorzuschlagen. Im Jahre 1982 gab die Task Force ihren Bericht „Images of Women“ heraus.¹¹⁴ In ihm finden sich 20 Empfehlungen, wie das Bild der Frau im kanadischen Rundfunk zu verbessern sei. Die Empfehlungen waren gerichtet an die CRTC, die Bundesregierung, die CBC, die privaten Rundfunkveranstalter und die Werbeindustrie.

Die zentrale Empfehlung der Task Force ging dahin, eine zweijährige freiwillige Versuchsphase zur Vermeidung von Geschlechtsrollenklischees für die Rundfunkveranstalter und die Werbeindustrie, unter Aufsicht und abschließender Bewertung durch die CRTC, durchzuführen. Dies stellte einen Kompromiss dar zwischen der Rundfunk- und Werbeindustrie einerseits und den Vertreterinnen der Öffentlichkeit andererseits, deren Ziel es war, eine möglichst strenge Kontrolle des Verhaltens der Rundfunkveranstalter und Werbeindustrie festzuschreiben.¹¹⁵

Im Einzelnen forderte die Task Force von der CRTC, dass sie die Schritte der Rundfunkveranstalter zur Vermeidung der stereotypen Darstellung von Frauen überwachen, regelmäßige Zwischenberichte von den Veranstaltern einfordern, Beschwerden über Geschlechtsrollenklischees gezielt bearbeiten und eigene Initiativen ergreifen sollte, um eine gleichberechtigte und faire Darstellung der Geschlechter zu erreichen. Zu diesem Zwecke sollte die CRTC ein Komitee im Bereich Geschlechtsrollenklischees errichten, das die genannten Aufgaben wahrnehmen sollte.¹¹⁶

Die kanadische Bundesregierung wurde aufgefordert, zu akzeptieren und zu fördern, dass das kanadische Rundfunksystem den Interessen und Chancen beider Geschlechter Rechnung zu tragen hatte. Sie sollte eine aktuelle Liste von Expertinnen im Rundfunkbereich für die Veranstalter bereithalten, um Anreize für eine vermehrte Einstellung von Frauen zu schaffen.¹¹⁷

Von der CBC, die von sich aus bereits „gender portrayal guidelines“, also Richtlinien über die Darstellung der Geschlechter erlassen hatte, forderte die Kommission, dass

112 CRTC, a.a.O. FN 93, S. 9; Trimble, a.a.O. FN 106, S. 246.

113 CRTC, a.a.O. FN 93, S. 138.

114 CRTC, a.a.O. FN 93; vgl. auch Holznagel, a.a.O. FN 7, S. 204.

115 Media Watch, MediaWatch Brief. In Response to Public Notice CRTC 1990-114, December 28, 1990. Review of Policy on Sex-Role Portrayal, Vancouver, British Columbia, May 1991, S. 2; Trimble, a.a.O. FN 103, S. 139; CRTC, a.a.O. FN 106, S. 3.

116 CRTC, a.a.O. FN 93, S. 65-66.

117 Ebd., S. 66 – 67.

alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Programmbereich Kenntnis von den Richtlinien erlangen müssten und dass die CBC jährliche Berichte über deren Umsetzung und Wirkung verfassen sollte.¹¹⁸

Die privaten Rundfunkveranstalter, vertreten durch die CAB, die bislang keine Standards zur Vermeidung von Geschlechtsrollenklischees im Programm verfasst hatten, erklärten sich während der zweijährigen Arbeit der Task Force bereit, eine interne Kommission mit dem Thema zu befassen, die insbesondere Zuschauerbeschwerden bearbeiten sollte.¹¹⁹ Dies war ein klares Signal an die Öffentlichkeit, dass auch im Privatfunk die Problematik von Geschlechtsrollenklischees nicht länger negiert würde. Das Versprechen trug aber auch der Sorge Rechnung, die CRTC könne von „harter Regulierung“ Gebrauch machen, sollten sich die Rundfunkveranstalter einer Konsensbildung verschließen. Des Weiteren versprach die CAB, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Produktionsbereich für die Vermeidung geschlechtsstereotyper Darstellung zu sensibilisieren.¹²⁰ Schließlich wollte das Exekutivorgan der CAB bei seiner nächsten Sitzung die Vermeidung von Geschlechtsrollenklischees in den CAB Code of Ethics aufnehmen.¹²¹ Der Task Force Report unterstützte die CAB bei ihren Vorhaben und regte an, dass die CAB ihre Mitglieder ermutigen sollte, für eine erhöhte Präsenz von Frauen im Fernsehen zu sorgen.¹²²

Der Task Force Kommission war es wichtiger, bei den einzelnen Rundfunkveranstaltern eine Sensibilisierung zu erreichen, als regulatorische Maßnahmen für die Vermeidung geschlechtsstereotyper Darstellungen zu ergreifen.¹²³ King¹²⁴ bezweifelt, ob zu so einem relativ frühen Zeitpunkt eine von außen motivierte Regulierung überhaupt hätte Früchte tragen können. Die relativ schwache Stellung der CRTC verbunden mit dem Umstand, dass die Rundfunkveranstalter wenig Interesse an einer veränderten Darstellung von Frauen im Rundfunk hatten, ließen die Effektivität etwaiger vorgeschlagener Maßnahmen zweifelhaft erscheinen.¹²⁵ Auf der anderen Seite riskierte die Task Force, dass die von ihr empfohlene freiwillige Regulierung in einem Bereich, der für die Rundfunkveranstalter keine Anreize für ihre Umsetzung bot, überhaupt nicht befolgt werden würde.

Am Ende der zweijährigen Testphase erbat die CRTC von allen Rundfunkveranstaltern einen Bericht über ihre Maßnahmen und Erfolge im Bereich von Geschlechtsrollenklischees.¹²⁶ Die Berichte ließen teilweise einen beachtlichen Aktionismus erkennen:

Die CBC hatte Inclusive-Language-Guidelines erlassen und vier vergleichende Inhaltsanalysen mit Bezug auf Geschlechtsrollenklischees im Rundfunk in den Jahren 1981 bis 1984 durchführen lassen. Das Büro der CBC für Portrayal of Women konnte von Seminaren und Konferenzen zum Thema Frauen und Medien berichten. Nach An-

118 Ebd., S. 67 – 68.

119 Ebd., S. 68.

120 Ebd.

121 Ebd.

122 Ebd., S. 69. Das Gleiche gilt für die Werbeindustrie.

123 MediaWatch, a.a.O. FN 96, S. 6; Trimble, a.a.O. FN 103, S. 138.

124 King, Linda: Broadcasting Policy for Canadian Women. Unpublished Paper Prepared for „Adjusting the Image“: A National Conference on Broadcasting Policy, Ottawa, March 20-22, 1987, S. 10.

125 Ebd.

126 CRTC, Public Notice, 1982-211.

gaben der CBC hatte die Präsenz von Frauen sowohl vor als auch hinter der Kamera zugenommen.¹²⁷

Auch die CAB hatte ihre Versprechen teilweise umgesetzt. Sie hatte ein Komitee für die Problematik von Geschlechtsrollenklichs errichtet und ihren Code of Ethics erweitert. Allerdings verschmolz bald darauf dieses spezielle Standing Committee on Sex-Role Stereotyping mit dem thematisch äußerst umfassenden Societal Issues Committee, so dass das neue Gremium mit einer Vielzahl von Bereichen beschäftigt war, die seine Einflussphäre verschwimmen ließen.¹²⁸

Die Reaktionen der einzelnen privaten Rundfunkveranstalter fielen höchst unterschiedlich aus. Teilweise waren die privaten Veranstalter sehr kreativ geworden, um Geschlechtsrollenklichs in ihren Programmen zu vermeiden. Einige fügten in ihrer Antwort Aktionspläne und interne Richtlinien bei.¹²⁹ Die meisten privaten Rundfunkveranstalter, die sich nach der zweijährigen Testphase bei der CRTC meldeten, verweigerten sich jedoch schlicht jeder Form von Regulierung.¹³⁰ Die Bandbreite der Reaktionen lässt sich wahrscheinlich am besten damit erklären, dass die Task Force keine klaren Maßstäbe gesetzt hatte, wie ihre Empfehlungen umzusetzen seien.

Um sich ein umfassendes Bild von dem Erfolg der freiwilligen Selbstkontrolle machen zu können, erfasste die CRTC nicht nur die Berichte der Rundfunkveranstalter, sondern setzte sich auch mit den insgesamt 1.600 Kommentaren der Öffentlichkeit auseinander, die die CRTC während der zweijährigen Testphase erreicht hatten.¹³¹ Dazu gehörte auch die Auswertung der öffentlichen Anhörungen (hearings), die die CRTC im April 1986 in Vancouver, Montreal und Hull durchgeführt hatte.¹³² Bei diesen Veranstaltungen wurde der Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben, ihre Ansprüche und Wünsche an die kanadische Rundfunklandschaft zu formulieren.

Darüber hinaus bezog die CRTC in ihre Evaluation die Inhaltsanalysen ein, die sie selbst, die CBC und die feministische Medienorganisation MediaWatch durchgeführt hatten. Hatten die Maßnahmen der Rundfunkveranstalter, allen voran die der CBC, Anlass zu Hoffnung gegeben, so kamen die Inhaltsstudien übereinstimmend zu relativ unbefriedigenden Ergebnissen. Die von der CRTC in Auftrag gegebene Studie stellte zusammenfassend fest:

„First, there are fewer women than men in almost all areas of Canadian broadcasting – television and radio, programming and advertising. Second, the roles of women and men differ in all areas; the differences are larger in some areas and smaller in others. Third, the numerical presence of women and men in broadcast material is linked to the roles that they occupy in a complex way. Although presence and role are linked a strategy to balance the portrayal of the sexes would have to address each of these issues separately.“¹³³

127 Vgl. zu den Aktionen der CBC: CRTC, a.a.O. FN 106, S. 6f.

128 Vgl. CRTC, a.a.O. FN 106, S. 7.

129 Trimble, a.a.O. FN 103, S. 140.

130 Ebd.

131 CRTC, a.a.O. FN 106, S. 9.

132 Vgl. zu der Institution der „hearings“ im kanadischen Rundfunk: Holznagel, a.a.O. FN 7, 198.

133 Die Studie wurde von dem renommierten Erin Inc. Research Institute durchgeführt und ist in CRTC, a.a.O. FN 106, S. 11ff. abgedruckt.

Die Analyse der CBC zeigte ähnliche Resultate:

„(...)Women and men are generally portrayed in conventional roles. Women are rather absent from the political and economical scenes not only as newsmakers but also as experts or reporters. In addition, these images are quite stable in all of the follow-up analyses (...) The representation of innovative images of men and women is still to be developed.“¹³⁴

Die feministische Medienorganisation MediaWatch kam zu dem Schluss, dass als einzige positive Veränderung eine Reduzierung sexistischer Sprache zu erkennen war.¹³⁵ Die gesammelten Informationen deuteten darauf hin, dass sich inhaltlich so gut wie nichts an der Darstellung der Frau im Rundfunk geändert hatte. Die CRTC erkannte, dass die anfänglichen Bemühungen der Veranstalter um eine vielfältige und gleichberechtigte Darstellung von Frauen im Rundfunk über die Zeit kleiner geworden waren, konstatierte aber dennoch, dass gerade die Erkenntnisse, die die Berichte und öffentlichen Anhörungen gebracht hätten, geeignet seien, um den Selbstkontrollprozess wieder anzuregen.¹³⁶ Die Kommission befand, dass die Rundfunkveranstalter sichtbar bemüht waren, sich dem Problem zu stellen, und wertete diese Sensibilisierung als Erfolg. Dennoch sah die CRTC auch weiter Handlungsbedarf im Bereich von Geschlechterrollenklischees. Sie formulierte den Anspruch an die CBC, dass sie eine Vorreiterstellung bei der Vermeidung von Rollenklischees im Programm einnehmen sollte, die CAB sollte ihre Richtlinien mit Bezug auf eine gleichberechtigte Darstellung der Geschlechter überarbeiten, und die Öffentlichkeit wurde aufgefordert, vermehrt Beschwerden an die CRTC zu richten.¹³⁷

In den Jahren 1984 bis 1988 führte die CRTC eine zweite Inhaltsstudie zum Thema Rundfunk und Geschlechterrollenklischees durch. Die Zusammenfassung der Resultate liest sich ernüchternd:

- „1. Fewer women than men appear in almost every area of Canadian Broadcasting.
2. The imbalance in the numbers of women and men in television, both programming and advertising, occurs almost entirely among people in the 35- to 65-year age bracket.
(...)
4. Where gender differences occur, they are almost without exception in the direction of traditionally defined gender attributes. (W)omen are aligned with „traditionally female“ roles such as home and family activities. Men are more strongly aligned with paid work, vehicles, and violent behavior.“¹³⁸

Damit war man fast wieder am Anfang angelangt, denn genau diese Feststellungen hatten Frauenorganisationen auf die CRTC und die Rundfunkveranstalter Druck ausüben lassen. So musste die CRTC im Jahre 1990, acht Jahre nach der Einrichtung der Task Force, zu dem Ergebnis kommen, dass der Versuch, über eine freiwillige Versuchsphase die Darstellung von Frauen im Rundfunk zu ändern, noch nicht zum gewünschten Erfolg geführt hatte.¹³⁹ Über die Gründe lässt sich nur spekulieren. Es

134 CBC Content Analysis, abgedruckt in CRTC, a.a.O. FN 106, S. 15ff.

135 MediaWatch: Adjusting the Image: Women and Canadian Broadcasting, Ottawa, Department of Communications, 1987.

136 CRTC, a.a.O. FN 106, S. 36.

137 Ebd., S. 45ff.

138 CRTC, Summary Report, 1990, S. 7.

139 Ebd.: „The four-year period is characterized much more by stability than by change“.

spricht allerdings einiges für die von King und Trimble geäußerte Ansicht, dass die Veranstalter keinen Anlass sahen, ihr Programm zu ändern, solange mit der Beibehaltung eines stereotypen Geschlechterbildes für sie keine negativen Auswirkungen verbunden waren.¹⁴⁰ Auf der anderen Seite war es gelungen, ein umfassendes Problembewusstsein auf allen Ebenen des Rundfunkbetriebes zu etablieren. Es stand nunmehr auf der Tagesordnung eines jeden Rundfunkveranstalters, dass Geschlechtsrollenklichsches in ihren Programmen ein öffentlich wahrgenommenes und bemängeltes Problem waren. Nicht nur MediaWatch, sondern auch andere Frauenorganisationen innerhalb und außerhalb des Rundfunks ließen nicht nach, ein egalitäres Frauenbild einzufordern.¹⁴¹ Auch waren in den zentralen Institutionen des Rundfunks, der CBC und der CAB, mittlerweile Stellen geschaffen worden, die sich mit der Thematik auseinandersetzen und von denen weitere Impulse ausgehen konnten. Die ernüchternde Bilanz der Inhaltsstudien machte jedoch deutlich, dass weitere Maßnahmen zu ergreifen waren, wenn die CRTC die Vermeidung von gender stereotypes im Rundfunk erreichen wollte.

III. Lizenzbedingung

Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse erprobte die CRTC im Jahre 1986 daher eine neue Regulierungsstrategie, die auf die Defizite des bisherigen Ansatzes reagieren sollte. Die Kommission vollzog einen Wandel von freiwilliger Kooperation der Veranstalter zu konkreter sanktionsbedrohender Regulierung. Sie kündigte an, dass sie sowohl bei der Erstvergabe als auch bei der Verlängerung von Lizenzen das Erstellen und die Einhaltung von Richtlinien der Veranstalter über die Vermeidung von Rollenklischees als wichtiges Kriterium zugrunde legen werde.¹⁴² Dies verpflichtete die Rundfunkveranstalter, eigene sex-role portrayal guidelines, also interne Leitfäden für die Vermeidung geschlechtsstereotyper Darstellungen, für ihre Programme zu entwickeln. Die zugelassenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter konnten über die CBC zentrale guidelines beziehen, und auch die Mitglieder der CAB waren ermächtigt, einheitliche Leitfäden zu verfassen. Die CRTC verzichtete dabei bewusst darauf, den Veranstaltern inhaltliche Standards vorzugeben. Sie behielt sich zwar vor, die guidelines der Veranstalter zu überprüfen und gegebenenfalls zu monieren; sie mischte sich jedoch nicht in die Grundfragen der programmlichen Gestaltung ein.¹⁴³ Dies hätte dem Selbstverständnis der CRTC widersprochen, die schon zu Zeiten der Task Force befürchtet hatte, als Zensurbehörde missbraucht zu werden, und wahrscheinlich auch Stürme der Entrüstung bei den Veranstaltern hervorgerufen.

Mit dem Auferlegen der Lizenzbedingung zeigte die CRTC erstmals in der Regulierungsgeschichte von Geschlechtsrollenklichsches ihre Zähne. Sie hoffte, dass die Richtlinien und ihre Befolgung diesmal Wirkung zeigen würden, zumal die Kommission eine strenge Überwachung der Standards angedroht hatte.¹⁴⁴ Da die Nicht-Befolgung der

140 King, a.a.O. FN 124; Trimble, a.a.O. FN 103, S. 135ff.

141 Vgl. nur MediaWatch, a.a.O. FN 135. MediaWatch führte neben ihrer regen Publikationstätigkeit Informationsveranstaltungen durch, vertrieb Flugblätter und Broschüren über die Darstellung der Frau im Rundfunk und rief die kanadische Frauenöffentlichkeit beständig auf, sich gegen die verfälschenden Bilder zu wehren.

142 CRTC, Public Notice, 1990 – 99, S. 2ff.; vgl. auch Holznagel, a.a.O. FN 7, S. 204.

143 Ebd.

144 Ebd.

Leitlinien einen Verstoß gegen die Lizenzbedingung darstellte, konnte die CRTC im Fall mangelnder Kooperation der Veranstalter von allen ihren regulativen Sanktionsmechanismen Gebrauch machen.¹⁴⁵ Dies stellte einen wesentlichen Unterschied zur vorher praktizierten freiwilligen Selbstkontrolle dar, die der CRTC keine Einflussmöglichkeit auf das Verhalten der Veranstalter eröffnet hatte. Sie hatte insbesondere nicht die Möglichkeit gehabt, rechtliche Schritte gegen einen nicht kooperierenden Veranstalter einzuleiten.

Wie Trimble¹⁴⁶ bemerkte, waren die Zähne, die die CRTC den Veranstaltern zeigte, jedoch „like ill-fitting dentures that sit in a glass of water because the user finds it more expedient to go without.“ Die CRTC nutzte ihr regulatives Potenzial nicht in einem einzigen Fall; sie entwickelte nicht einmal Kriterien mit Hilfe derer die Einhaltung der Standards überprüft werden konnte.¹⁴⁷

Kurz nach der Ankündigung der Erhebung einer Lizenzbedingung forderte die CRTC die Veranstalter auf, „eigene Standards zu formulieren, die die existierende Regulierung ersetzen könnten“. ¹⁴⁸ Mit dieser etwas kryptisch anmutenden Formulierung wollte die CRTC eine Deregulierungspraxis auch im Bereich von Geschlechtsrollenkli-schees einführen, die ihre Arbeit seit den 80er Jahren bestimmt hatte¹⁴⁹, und der sich auch der Gegenstand „gender stereotypes“ nicht entziehen konnte. Geplant war seitens der CRTC, die Veranstalter zu ermutigen, ein Selbstkontrollgremium zu errichten, das fortan für die Überwachung der – von den Veranstaltern erlassenen – Programmstandards zuständig wäre. Insbesondere die privaten Veranstalter unterstützten diesen Plan. Die CAB machte sich stark für die Errichtung eines privaten Broadcast Council, der mit der Überwachung von Geschlechtsrollenkli-schees, aber auch anderen sozial relevanten Themen, wie beispielsweise Gewalt im Fernsehen, betraut werden sollte.¹⁵⁰ Als Ausgleich dafür sollte die Lizenzbedingung von der CRTC fallen gelassen werden.¹⁵¹ Die CRTC reagierte prompt. Bereits im Jahre 1988 (das Selbstkontrollgremium war noch nicht einmal errichtet) kündigte die Kommission an, dass diejenigen Mitglieder der CAB, die in der Vergangenheit zufrieden stellende Richtlinien und Reports abgeliefert hätten, einen Antrag auf Befreiung von der Lizenzbedingung stellen könnten.¹⁵² Bei nicht zufrieden stellendem Verhalten konnte die Lizenzbedingung allerdings wieder auflieben.¹⁵³

Im März 1995 gab die CRTC dann offiziell die Lizenzbedingung der Einhaltung von Leitlinien über die Vermeidung von Geschlechtsrollenkli-schees auf.¹⁵⁴ Dies betraf allerdings nur die Veranstalter, die unbeanstandete Mitglieder (members in good standing) des Canadian Broadcast Standards Council (CBSC) waren, ein Selbstkontrollgremium der privaten Rundfunkveranstalter, das im Jahre 1989 gegründet wurde. Dadurch legte die CRTC faktisch ihre Regulierungsgewalt und die Belange einer gleichberechtigten

145 Vgl. zum Sanktionspotenzial oben A. IV sowie Holznagel, a.a.O. FN 7, S. 198.

146 Trimble, a.a.O. FN 106, S. 433.

147 Ebd., S. 390.

148 CRTC, Public Notice, 1987-205.

149 Vgl. dazu etwa: Meisel, a.a.O. FN 6, S. 265ff.; Russel, a.a.O. FN 6, S. 171ff.

150 CAB, Response to CRTC Public Notice, 1987-9, S. 2.

151 Trimble, a.a.O. FN 103, S. 143f.

152 CRTC, Public Notice, 1988-159.

153 Vgl. dazu ausführlich, Kalckreuth, a.a.O. FN 3, S. 172ff.

154 CRTC, Public Notice, 1995-48.

und fairen Darstellung von Frauen in die Hände der Rundfunkveranstalter. Sie betonte zwar, dass sie nach wie vor die Behandlung von Zuschauerbeschwerden durch die Rundfunkveranstalter streng überwachen werde.¹⁵⁵ Inwieweit die Kommission dieser Aufgabe gerecht werden konnte, war allerdings fraglich. Zum einen war die Bearbeitung von Zuschauerinnenbeschwerden alleinige Aufgabe des neuen CBSC und betraf somit gar nicht mehr den Arbeitsbereich der CRTC.¹⁵⁶ Zum anderen hatte die CRTC durch die Aufgabe der Lizenzbedingung nur noch stark begrenzte rechtliche Möglichkeiten, Einfluss auf die Rundfunkveranstalter zu nehmen. Der schleichende Widerstand der Veranstalter gegen sie bindende Programmregelungen sowie der allgemeine Trend zur Deregulierung hatten auch vor Geschlechtsrollenklischees nicht Halt gemacht. Hatte die CAB noch die Lizenzbedingung offen angegriffen und für den Fall der Verhängung von Sanktionen seitens der CRTC im Bereich der non-compliance von Geschlechtsrollenklischees mit zivilrechtlichen Schritten gedroht¹⁵⁷ – die allerdings mangels entsprechenden Vorgehens der CRTC nicht ergriffen wurden – so konnten die Rundfunkveranstalter nun die Dinge wieder in die eigene Hand nehmen.

IV. Fairness im Beschäftigungsbereich

Das Anliegen der Gleichberechtigung von Frau und Mann stand unverändert weit oben auf der politischen Agenda der kanadischen Regierung. Der 1985 in Kraft getretene Employment Equity Act (EEA)¹⁵⁸, das nicht rundfunkspezifische kanadische Gleichstellungsgesetz, eröffnete der CRTC seit dem 1991 Broadcasting Act die Regulierungsgewalt auch für den Bereich der Fairness im Beschäftigungsbereich der Rundfunkanstalten.¹⁵⁹ Die CRTC kann verlangen, dass die Veranstalter Programme über die Fairness im Beschäftigungsbereich nach dem EEA umsetzen.¹⁶⁰ Die Vorgaben des EEA sind für die Veranstalter bindend, und es ist Aufgabe der CRTC, die Einhaltung der Vorschriften bei der Lizenzierung zu überprüfen und während der Dauer der Lizenz zu überwachen.¹⁶¹

Der EEA verlangt, dass Unternehmen mit mehr als 100 Angestellten Informationen über die Repräsentation von gesellschaftlich benachteiligten Gruppen – dazu gehören auch Frauen – bereithalten.¹⁶² Diese Informationen müssen in einem jährlichen Bericht öffentlich zugänglich gemacht werden. Anhand dieser Informationen muss der Arbeitgeber einen employment equity plan erstellen, in welchem die Ziele und die

155 Ebd.

156 Die CRTC bearbeitet bei ihr eingehende Programmbeschwerden dementsprechend nicht mehr selber, sondern leitet sie direkt an den CBSC weiter.

157 CAB, Response to CRTC Public Notice 1987-9, in: CRTC, Public Notice, 1987-205, Guidelines for Developing industry Standards (30. April 1987), S. 2.

158 Employment Equity Act, R.S.C. 1985, c. 23.

159 Der EEA betrifft nicht nur die Gleichstellung von Frauen und Männern, sondern beinhaltet Fairness-Regeln für eine Reihe von benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen, wie ethnische Minderheiten oder Menschen mit Behinderungen.

160 S. 3(1)(d)(iii) 1991 Broadcasting Act.

161 CRTC, Public Notice, 1992-59.

162 Dieses Kriterium erfüllen zurzeit nur 113 der 862 zugelassenen Rundfunkveranstalter in Kanada. Auf der anderen Seite beschäftigen diese 113 Rundfunkveranstalter 66% der gesamten Angestellten im Rundfunkbereich in Kanada. Die CBC mit rund 12.000 Angestellten fällt ebenfalls unter den EEA.

Mittel beschrieben sind, mit denen er die Fairness im Beschäftigungsbereich durchsetzen will.¹⁶³

Die CRTC kündigte zwar Unterstützung für die Ziele des EEA an, beklagte aber gleichzeitig, dass sie über zu geringe finanzielle und personelle Ressourcen verfüge, um eine hinreichende Überwachung der Rundfunkveranstalter in dieser Hinsicht zu garantieren. Zudem befürchtete die Kommission, dass sie in die Gefahr geriete, den Rundfunkbereich zu „überregulieren“ (overregulate).¹⁶⁴

Bei der Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des EEA würdigte die Kommission die Bemühungen des „Büros für Fairness im Beschäftigungsbereich“ der CBC.¹⁶⁵ Sie ließ auch nicht außer Acht, dass die CAB im Jahre 1991 einen speziellen Einstellungsplan für Minderheiten im Bereich des Privatfunks erarbeitet hatte; bei näherer Betrachtung der Gleichberechtigungserfolge im Beschäftigungsbereich kam der Vorsitzende der CRTC jedoch zu dem Ergebnis, dass „noch viel zu tun ist, um eine Beseitigung der systematischen Barrieren im Beschäftigungsbereich und die vollständige Partizipation von (Frauen) im Bereich des Rundfunks zu erreichen“.¹⁶⁶ Es wurden Überlegungen dahingehend angestellt, ob die Employment-Equity-Pläne der Veranstalter während des Lizenzierungsverfahrens öffentlich zugänglich gemacht werden und als Entscheidungsgrundlage in die Lizenzerteilung einfließen sollten.¹⁶⁷ Die CRTC befand jedoch, in Übereinstimmung mit ihrer allgemeinen Deregulierungsphilosophie, dass Beschäftigungspolitik flexibel gehandhabt werden müsse, und da auch die CAB deutliche Zurückhaltung in dieser Frage demonstrierte¹⁶⁸, wurde auf eine derartige Regelung verzichtet.¹⁶⁹

Bei einer Überprüfung der Bemühungen der Rundfunkveranstalter um Fairness im Beschäftigungsbereich im Jahre 1994 stellte die Kommission fest, dass eine Verbesserung der Situation der Frau in den Medien nicht in dem erwünschten Maße stattgefunden hatte.¹⁷⁰ Als Kernproblem bezeichnete die CRTC die mangelnde Kommunikation zwischen den Veranstaltern und den benachteiligten Gruppen. Auf eine Verbesserung derselben wollte man in Zukunft hinarbeiten. So sollten beispielsweise mit den Veranstaltern Planstellen ausgehandelt werden, die dann verstärkt mit Frauen zu besetzen wären.¹⁷¹

Die Regulierungsstrategie der CRTC war nicht von Erfolg gekrönt. Die Rundfunkveranstalter hatten – vermutlich aus ökonomischen Gründen – kein Interesse daran, in stärkerem Umfang als bisher Frauen einzustellen.¹⁷² Es hat sich gezeigt, dass, solange

163 CRTC, a.a.O. FN 161, S. 2f.

164 Ebd., S. 4ff.

165 Ebd., S. 6.

166 Keith Spicer, CRTC News Release, 1. September 1992.

167 CRTC, a.a.O. FN 161, S. 10.

168 Ebd., S. 11.

169 Ebd.

170 CRTC, Public Notice, 1994-69, S. 9.

171 Vgl. CRTC, Public Notice, 1995-98.

172 Über die Gründe der Verweigerung der Veranstalter, sich so genannten Minoritäten zu öffnen, lässt sich keine eindeutige Aussage treffen. Das Scheitern des Gleichberechtigungsgesetzes in Deutschland für die private Wirtschaft im Sommer 2001 zeigt jedoch, dass dies kein Einzelphänomen ist. Zu groß scheint die Angst der Unternehmen vor einem Freiheitsverlust bei der Personalsuche – und/oder vor den möglichen Auswirkungen einer veränderten Personalstruktur auf die Unternehmensphilosophie.

und soweit die Kommission sich darauf beschränkt, ein Problembewusstsein bei den Veranstaltern herzustellen, dies ohne nennenswerte Erfolge für die Einstellungs- oder Beförderungsquoten von Frauen bleibt.

V. Selbstregulierung

Neben den gleichstellungspolitischen Obligationen auf der Beschäftigungsebene, denen die Veranstalter durch den EEA unterworfen waren, blieb die Eliminierung von Geschlechtsrollenklischees aus den Programmen weiter Aufgabe der Rundfunkpolitik. Nach dem Wegfall der Lizenzbedingung traten gender stereotypes in eine Phase mehr oder weniger freiwilliger Selbstregulierung. Ein wichtiger Unterschied zur zweijährigen Versuchsphase lag allerdings darin, dass mittlerweile jeder zugelassene Rundfunkveranstalter über Richtlinien zur Vermeidung von Geschlechtsrollenklischees in seinem Programm verfügen musste. Rein rechtlich war zwar nach wie vor das Vorliegen solcher Richtlinien Bedingung für die Erteilung einer Lizenz, die Standards waren jedoch durch die die privaten Rundfunkveranstalter vertretende CAB vereinheitlicht worden. Die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften ging aus den Händen der Kontrollbehörde CRTC in die des Selbstkontrollorgans CBSC über.

Der im Jahre 1989 gegründete CBSC hat die Aufgabe, „qualitativ hochwertigen und verantwortungsvollen Rundfunk in Kanada zu fördern“.¹⁷³ Er soll den privaten Rundfunkveranstaltern helfen, die Standards der CAB umzusetzen, eine Anlaufstelle für Zuschauerinnen und Zuschauer bzw. deren Programmbeschwerden sein und die Richtlinien und Codes der CAB verwalten.¹⁷⁴ Zu den von dem CBSC verwalteten Codes gehört auch der relativ detaillierte Sex-Role Portrayal Code for Television and Radio Programming.¹⁷⁵ Die Mitgliedschaft im CBSC ist freiwillig; ihm gehören jedoch fast alle in der CAB organisierten privaten Rundfunkveranstalter an.¹⁷⁶ Da für Mitglieder, die über mindestens sechs Monate unbeanstandet dem CBSC angehören, die Lizenzbedingung für Geschlechtsrollenklischees aufgehoben werden kann, ist der Anreiz für private Veranstalter, dem CBSC beizutreten, sehr groß.¹⁷⁷

Die CRTC unterstützt zwar den Broadcast Standards Council in vollem Umfang, betont aber, dass sie ihre Aufgaben nach dem 1991 Broadcasting Act weiter wahrnehmen wird.¹⁷⁸ Sie verlangt jährliche Arbeitsberichte vom CBSC und hat zwar mehrfach angekündigt, dass sie die Effektivität der Arbeit des CBSC kontrollieren wird.¹⁷⁹ Dies ist jedoch bis heute nicht geschehen.

173 CRTC, Public Notice, 1992–58, S. 10.

174 CBSC, Annual Report, 1994, S. 1.

175 CRTC, Public Notice, 1990–99 und Public Notice, 1991–109.

176 In der CAB sind 90% der privaten Rundfunkveranstalter organisiert.

177 Die Aufhebung der Lizenzbedingung für unbeanstandete Mitglieder des CBSC scheint mittlerweile eine reine Formalie zu sein, vgl. aus der Fülle der entsprechenden Entscheidungen der CRTC nur: CRTC 98–16, 98–15, 98–14, 98–13, 98–12, 98–11, 98–401. Sie kann ihrerseits wieder aufgehoben werden.

178 CRTC, Public Notice, 1990–90.

179 CRTC, News Release, 30. August 1991; CRTC, Public Notice, 1991–90, S. 7.

VI. Das aktuelle Regulierungsmodell

Der Bereich des Privatrundfunks wird zurzeit von dem Selbstkontrollgremium CBSC überwacht, wohingegen die öffentlich-rechtliche CBC mehr oder weniger ihre eigene Kontrolleurin ist. Beide unterstehen zwar formal der Rechtsaufsicht der CRTC, die jedoch von ihren Befugnissen im Programmbereich über die Erteilung von Lizenzen hinaus so gut wie keinen Gebrauch macht.¹⁸⁰ Folglich ist auch die Regulierung von Geschlechtsrollenklischees im Programm von der eigentlich nach dem 1991 Broadcasting Act zuständigen CRTC in die Hände der Selbstkontrolle übergegangen. Die Trennung geht sogar so weit, dass Rechtsverstöße eines Veranstalters, die vom CBSC moniert und beschieden werden, nicht in die Akte des Veranstalters bei der CRTC aufgenommen werden.¹⁸¹ Die CRTC vertraut vollkommen darauf, dass der CBSC seiner Kontrollaufgabe gerecht wird.¹⁸²

Die Arbeit des CBSC im Bereich von Geschlechtsrollenklischees wird im Wesentlichen bestimmt durch die Anwendung des 1990 von der CAB erlassenen und von der CRTC genehmigten Sex-Role Portrayal Code For Television and Radio Programming.¹⁸³ Danach haben die Veranstalter für eine gleichberechtigte Darstellung von Frauen und Männern einzustehen. Die Fernsehcharaktere sollen möglichst vielfältig sein und die jeweils gegenwärtigen sozialen und beruflichen Lebensumstände, Errungenschaften und Interessen von Frauen und Männern widerspiegeln. Insbesondere sollen die Veranstalter für den Umstand sensibilisiert werden und ihm Rechnung tragen, welches Geschlechtsrollenmodell in ihrem Programm vorherrschend ist und es ändern, soweit es anachronistisch-traditionelle Züge aufweist. Für die CBC gelten die Guidelines on Sex-Role Portrayal¹⁸⁴, die die oben genannten Grundsätze bestätigen.

Der CBSC ist außerdem zuständig für die Bearbeitung von und Entscheidung über Beschwerden von Zuschauerinnen und Zuschauern.¹⁸⁵ Eine kontinuierliche Programmüberwachung seitens des Council findet nicht statt. Soweit also Rechtsverstöße eines Veranstalters erfasst und geahndet werden sollen, muss die Initiative hierfür von den – in der Regel nicht gut über die Existenz der bestehenden Codes und Guidelines unterrichteten¹⁸⁶ – Zuschauerinnen und Zuschauern ausgehen. Die Beschwerde muss schriftlich ergehen und den Council innerhalb von 21 Tagen nach Ausstrahlung der beanstandeten Sendung erreichen.¹⁸⁷ Zunächst wird überprüft, ob die Beschwerde in den Regelungsbereich eines der Codes fällt.¹⁸⁸ Soweit der CBSC einen Verstoß gegen die Grundsätze des Codes feststellt, leitet er die Beschwerde an den Rundfunkveranstalter

180 Interview mit Tara Rajan, Executive Director of the CBSC, 12. März 1996, Ottawa, Kanada.

181 Interview mit Morag York und Alda dos Santos, Policy Analysts of the CRTC, am 13. März 1996, CRTC National Office in Hull, Kanada.

182 Ebd.

183 Sex-Role Portrayal Code For Television and Radio Programming, vom 26. Oktober 1990.

184 Guidelines on Sex-Role Portrayal, vom 12. August 1991.

185 CRTC, Public Notice 1991-99.

186 Die Rundfunksender weisen in ihren Programmen nicht auf die Existenz des Councils hin. MediaWatch informiert die Öffentlichkeit allerdings durch entsprechende Flugblätter, hält ein Beschwerdeformular bereit und hilft bei der Formulierung von Beschwerden.

187 CBSC, Annual Report, 1994, S. 42.

188 Nahezu die Hälfte der eingehenden Beschwerden ist nicht spezifisch genug, um in den Anwendungsbereich der Codes zu fallen. Solche Beschwerden werden vom CBSC nicht bearbeitet.

weiter, der dann innerhalb von 14 Tagen dazu Stellung nehmen muss. Führt die Stellungnahme des Veranstalters nicht zur Zufriedenstellung der beschwerdeführenden Person, muss diese sich ein zweites Mal an den CBSC wenden und darstellen, wie sie und der Veranstalter das Problem diskutiert haben und warum sie der Ansicht ist, dass die Stellungnahme des Rundfunkveranstalters unzureichend war.¹⁸⁹ Die Beweislast für einen Rechtsverstoß des Veranstalters liegt bei den Rezipienten. Der Council klärt in diesem Stadium mit dem Veranstalter ab, ob Bereitschaft besteht, eine Entscheidung des CBSC als Beweis in einem eventuellen Gerichtsverfahren gegen sich wirken zu lassen, und unternimmt – soweit der Rundfunkveranstalter dem zustimmt – einen erneuten Schlichtungsversuch zwischen Veranstalter und der beschwerdeführenden Person. Erst wenn auch dieser scheitert, ergeht eine formelle Entscheidung des CBSC.¹⁹⁰ Fällt die Entscheidung zugunsten der beschwerdeführenden Person aus, ist der Rundfunkveranstalter verpflichtet, sie zur Hauptsendezeit auszustrahlen. Unabhängig von dem Ausgang der Entscheidung ergeht in jedem Fall eine Pressemitteilung an die regionalen Medien.¹⁹¹

Mit Bezug auf Verstöße gegen den Sex-Role Portrayal Code hat es in den letzten Jahren nur relativ wenige Entscheidungen gegeben. Die Beschwerden betrafen die Darstellung einer Vergewaltigung¹⁹², des Häutens und Tötens von Frauen¹⁹³, entwürdigende und beleidigende Sprache¹⁹⁴, sexistische Kommentare¹⁹⁵, „Erotikfilme“ bzw. „erotische“ Darstellungen von Frauenkörpern¹⁹⁶, die Darstellung von Frauen als Verführerinnen¹⁹⁷, Ausbeutung von Frauen in so genannten Fashion Shows¹⁹⁸ und generellen Sexismus gegenüber Frauen im Rundfunk.

Nur ein Bruchteil der Entscheidungen ging zugunsten der Beschwerdeführerin aus. Dreimal wurde die in recht populäre und für ihre frauenmissachtende, konfrontative

189 Interview mit Tara Rajan, a.a.O. FN 180.

190 Ebd.

191 CBSC, Annual Report, 1994, S. 42. Soweit die Entscheidung zu ungunsten der Beschwerdeführerin ausfällt, kann diese sich an die CRTC wenden.

192 CBSC, News Release, Ottawa, August 31, 1995 (Complex of Fear, on the CTV Television Network), June 13, 1994; CBSC Decision 96/97-0140, Decided June 19, 1997, CKVU-TV re an episode on Nightstand.

193 CBSC, News Release, Ottawa, August 25, 1995, (Silence of the Lambs on City-TV), February 19, 1995.

194 CBSC, News Release, Ottawa, May 25, 1995, (Beavis and Butt-Head on City-TV), November 10, 1995.

195 CBSC, News Release, Ottawa, May 13, 1994, (Afternoon Show on CJSB-AM), August 20, 1993; CBSC, News Release, Ottawa, January 27, 1994, (Morning Show on CHTZ-FM), April 21, 1993.

196 CBSC Decision 95/96-0233, Decided August 14, 1998, CFJP-RC re *Été Sensuel* (Erotikfilm), CBSC Decision 98/99-1098 und 1133, Decided November 19, 1999, Showcase TV re *Bubbles Galore* (Soft-Porno); CBSC Decision 96/97-0044, Decided February 14, 1997, CIHF-TV re an episode of *Millennium* (Strip Club); CBSC Decision 96/97-0104, Decided December 16, 1997, CKX-TV re *National Lampoon's Animal House* (Oben Ohne); CBSC Decision 98/909-0441, Decided February 21, 2000, TQS re the movie *Strip Tease*.

197 CBSC Decision 95/96-0159, Decided December 16, 1997, DFSK-RV re an episode of *Friends*.

198 CBSC, News Release, Ottawa, August 11, 1994, (Fashion Television aired on City-TV), January 23, 1994; CBSC, News Release, Ottawa, April 18, 1994, (Fashion Television Aired on City-TV), September 19, 1993; CBSC Decision 94/95-0089, Decided March 26, 1996, CITY-TV re Fashion Television.

Ausrichtung bekannte Howard Stern Show zurecht gewiesen.¹⁹⁹ Obwohl der CBSC bei wiederholten Verstößen gegen die von ihm verwalteten Codes die Möglichkeit hat, dem verantwortlichen Sender die Mitgliedschaft zu entziehen (mit der Folge, dass dieser dann der – eventuell härteren – Aufsicht der CRTC unterstünde), hat der CBSC auf entsprechende Maßnahmen verzichtet und den Veranstaltern Glauben geschenkt, sie würden sich um eine bessere Durchforstung des Materials auf anstößige Szenen kümmern.²⁰⁰ Eine weitere Entscheidung betraf sexistische und herabwürdigende Kommentare.²⁰¹

Die populärste Entscheidung zugunsten einer Beschwerdeführerin betraf die Radiosendung „Nude Bicycle Riding“.²⁰² Ein Radiosender aus Winnipeg hatte eine Sendung promotet, in der eine junge Frau nackt auf einem Fahrrad vom Zentrum der Stadt zu einem anderen Punkt fuhr. Zu hören war während dieser Fahrt ein Gespräch zwischen dem Studiomoderator und einem Reporter vor Ort. Das Gespräch drehte sich im Wesentlichen um die körperlichen Vorzüge der nackten Fahrradfahrerin („saucy“, „hot 18-year-old lady“) und über den Wunsch, ihr sexuell näher zu kommen („to do her“, „you have her sit straight up on that saddle, buddy, when you stop“). Der Council stellt zunächst fest, dass das Konzept des „Nude Bicycling“ an sich nicht gegen den Sex-Role Portrayal Code verstoße. Es sei nicht ersichtlich, dass der Sender nicht auch einen nackten Mann auf seiner Fahrradfahrt durch die Stadt begleitet hätte. Der Council befand allerdings, dass das Gespräch der Moderatoren gegen clause 4 des Sex-Role Portrayal Code verstoßen habe, wonach die Kamera den Körper nicht in herabwürdigender Weise zeigen darf.²⁰³ In analoger Anwendung auf die Beschreibung von Körper in einer Radiosendung begründet der Council einen Verstoß gegen die Vorschrift damit, dass auch anders über das Ereignis hätte berichtet werden können. Anstatt sich über die körperlichen Vorzüge der jungen Fahrradfahrerin und die sexuellen Notstände der Moderatoren zu unterhalten, hätten beispielsweise über die Reaktion der Passanten und Autofahrer berichtet werden oder Kommentare darüber gemacht werden können, wie jemand auf die Idee kommen kann, im Mai im windig-kalten Winnipeg unbedeckt Fahrrad zu fahren. Der Sender wurde verpflichtet, zur Prime Time innerhalb der nächsten 30 Tage den genau vorgegebenen Wortlaut der Abmahnung zu senden.

Bemerkenswert ist, dass fast die Hälfte der bei dem CBSC eingehenden Beschwerden von Männern stammen.²⁰⁴ So sah sich beispielsweise ein Mann dadurch benachteiligt, dass ein Sender über den International Women's Day berichtete, nicht aber über den von

199 CBSC, News Release, Ottawa, October 17, 1997 (Howard Stern Show aired on CHOM-FM); CBSC, News Release, Ottawa, February 20, 1998 (Howard Stern Show aired on CILQ-FM); CBSC News Release, Ottawa, June 28, 2001 (Howard Stern Show aired on CILQ-FM).

200 CBSC, News Release, Ottawa, February 20, 1998 (Howard Stern Show aired on CILQ-FM).

201 CBSC, News Release, Ottawa, January 31, 2001 (WWF Raw is War aired on TSN).

202 CBSC Decision 98/99-0476, Decided November 18, 1999, CJKR-FN re a radio contest (Nude Bicycle Riding).

203 Clause 4 des Sex-Role Portrayal Codes: „Camera focus on areas of the body an similar modes of portrayal should not be degrading to either sex.“

204 CBSC Decision 95/96-0236, Decided May 8, 1997, CIII-TV re PSA (Bericht über eine junge Lehrerin); CBSC Decision 97/98-0542, Decided July 28, 1998, CTV re W5 (Bericht über Vergewaltigungsdrogen, *Sexual Assault Drugs*); CBSC Decision 95/96-0140, Decided April 30, 1996, CTV re PSA (Family Abuse Crisis Exchange) (Bericht über die Gefahr von sexuellem Missbrauch in der Familie); CBSC Decision 95/96-0145, Decided October 21, 1996, CFRA-AM re Family Fortune (Bericht über finanzielle Angelegenheiten, die insbesondere Frauen betreffen).

dem Beschwerdeführer eingerichteten Ottawa Men's Day.²⁰⁵ Die Nutzung des Council von Männern, die sich gegen eine Ungleichbehandlung gegenüber Frauen wehren, fügt sich in den allgemein festzustellenden Trend ein, dass geschlechtsneutral formulierte Gleichberechtigungsgesetzgebung, die primär dazu geschaffen wurde, die gesellschaftlich bedingte benachteiligte Stellung von Frauen auszugleichen, von Männern genutzt wird.²⁰⁶ Auch die kanadische Rundfunkregulierung sieht sich mit dem Problem konfrontiert, dass Frauen häufig weder über die Information noch über die Mittel verfügen, sich die rechtlichen Regelungen zunutze zu machen.²⁰⁷

C. Kanadische Erfahrungen: Ein Modell für Deutschland?

Auch wenn sich nach über dreißig Jahre währenden Bemühungen um eine Regulierung von Geschlechtsrollenklichs in Kanada keine einwandfrei messbaren qualitativen oder quantitativen Erfolge auf der Programmebene nachweisen lassen, wäre es verfehlt, die kanadischen Erfahrungen als Misserfolg zu werten. Obwohl auch die Regulierungsbemühungen in diesem Bereich allgemeineren Modetrends in der Regulierung des Rundfunks unterlagen, so bleibt es bemerkenswert, dass die kanadische Rundfunkregulierung bei allen Schwierigkeiten und Rückschlägen an dem Ziel, ein gleichberechtigtes und innovatives Frauenbild in den Rundfunkmedien zu fördern, festgehalten hat. Die Problematik eines verfälschenden, diskriminierenden Frauenbildes gehört mittlerweile zum festen Bestandteil der rundfunkpolitischen und -rechtlichen Agenda in Kanada. Dieser in Gang gesetzte Prozess einer umfassenden Bewusstseinsbildung, der als unablässige Voraussetzung aller „messbaren“ Erfolge auf Programmebene gelten muss, bildet daher auch die größte Errungenschaft der kanadischen Regulierung von Geschlechtsrollenklichs.

Der Versuch einer Übertragung von Regulierungsmodellen von einem Land auf ein anderes ist stets ein höchst voraussetzungsvolles Unterfangen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Medienregulierung, der in besonderem Maße von kulturellen Eigenheiten der jeweiligen Länder bestimmt wird. Gleichwohl könnte Deutschland von den kanadischen Erfahrungen im Umgang mit Geschlechtsrollenklichs im Rundfunk profitieren. Aus den verschiedenen Phasen der Geschlechtsrollenklichsregulierung in Kanada, die auf unterschiedliche Kombinationen von Fremd- und Selbstregulierung setzten, ist dabei zunächst vor allem zu lernen, dass es für die Vermeidung von Geschlechtsrollenklichs im Rundfunk keine Patentmodelle gibt, sondern dass sich alle Beteiligten auf einen mühsamen Prozess des Experimentierens und Lernens einzustellen haben. Dass die Fragen geschlechtsspezifischer Vielfalt trotz aller zu verzeichnenden Schwierigkeiten in Kanada nie von der Tagesordnung verschwunden sind, ist insbesondere auch ein Verdienst feministischer Medienorganisationen wie MediaWatch, die es verstanden haben, einen beständigen öffentlichen Druck zu entfalten. Ein solcher öffentlicher Druck lässt sich freilich nicht einfach regulatorisch dekretieren, noch sonst wie künstlich erzeugen. Für die Rundfunkregulierung in Deutschland kann die bislang

205 CBSC Decision 95/96-0157, Decided October 21, 1996, CFRA-AM re International Women's Day.

206 Vgl. für den Bereich der Diskriminierung im Arbeitsrecht nur: EuGH, Urteil vom 22.04.1998 (Draehmpahl); EuGH, Urteil vom 17.10.1995 (Kalanke).

207 Vgl. zu diesem Themenkomplex, der im amerikanischen „silencing“ genannt wird, ausführlich: Kalckreuth, a.a.O. FN 3, S. 68ff.

noch zu konstatierende Abwesenheit solcher Formen organisierter Öffentlichkeit gleichwohl keine Legitimation für regulative Tatenlosigkeit sein. Eine ganze Reihe von den Landesmedienanstalten in den letzten Jahren in Auftrag gegebene Gutachten zeigen denn auch, dass bei den deutschen Rundfunkregulierern erste Ansätze für eine Problemwahrnehmung in diesem Bereich vorhanden sind.²⁰⁸ Allerdings gilt es nun, über die bloße Problembeschreibung hinauszugelangen und stärker Forschungen zu initiieren, die die Frage ausloten, welche strukturellen, prozeduralen und organisatorischen Veränderungen im Bereich der Programmaufsicht, aber auch gerade in der Programmproduktion selbst einer Vermeidung von Geschlechtsrollenklischees zuträglich wären.

Was schließlich die konkreten Ansätze einer Regulierung von Geschlechtsrollenklischees angeht, lehren die kanadischen Erfahrungen, dass es weniger auf die exakte Formulierung etwaiger Programmgrundsätze und -richtlinien ankommt, als vielmehr darauf, einen möglichst revisionsoffenen Prozess in Gang zu setzen, in den alle Akteure durch einen ständigen Austausch einzubinden sind. Aufgabe der Rundfunkregulierung könnte es dabei sein, die Vernetzung der bestehenden Fraueninitiativen in den Rundfunkanstalten²⁰⁹ und der Frauenbeauftragten der Sender bzw. Aufsichtsgremien zu fördern. Ein weiterer Schritt könnte in dem Ausbau von Frauenquoten im redaktionellen wie im Aufsichtsbereich bestehen²¹⁰ – auch hier ließe sich aus den Bemühungen in Kanada lernen.

Insoweit die kanadischen Anstrengungen zur Regulierung von Geschlechtsrollenklischees zeigen, dass eine Regulierung gegen den Willen der Rundfunkveranstalter kaum Aussicht auf Erfolg hat, bestätigen sie nochmals eine allgemeine Erkenntnis internationaler Medienregulierung.²¹¹ Dies sollte aber kein Anlass zur Resignation sein. So belegen Jutta Röser und Claudia Kroll²¹² in einer Studie für das nordrhein-westfälische Familienministerium, dass die Mehrheit der weiblichen *und* männlichen Zuschauer lieber innovative und moderne Frauenrollen im Fernsehen sähe, als sich mit dem Abspulen von Klischees zu begnügen. Hier ist es also an der Öffentlichkeit und den Regulierern, Überzeugungsarbeit zu leisten, um die Veranstalter auf das ökonomische Potenzial aufmerksam zu machen, das die Entwicklung eines pluralistischen Frauenbildes mit sich bringen kann.

208 Vgl. die Studie der LfR NRW: Werner, Petra / Ringsdorf, Lars: Ausgeblendet? – Frauenbild und Frauenthemen im nordrhein-westfälischen Lokalfunk, Opladen, 1998; die Studien der ULR: Dinkelacker, Karin / Moser, Klaus: Gewalt gegen Frauen in den Medien, Kiel, 1996 sowie Bad Girls – Good Girls. Das Frauenbild im Fernsehen, Dokumentation der Veranstaltung vom 26. März 1996; die Studie der HAM: Scarbath u.a., a.a.O. FN 4 sowie den Beitrag der NLM: Mediengespräch: „Das Bild der Frau im Fernsehen“, November 1997.

209 Vgl. zu den bestehenden Netzwerken im Einzelnen: Kalkreuth, a.a.O. FN 3, S. 117ff.

210 Zum Teil wird dies im öffentlich-rechtlichen Rundfunk über die Gleichstellungsgesetze der Länder bereits erfüllt. Die Landesmedien- und Rundfunkgesetze sehen darüber hinaus teilweise detaillierte Modelle zur anteiligen Berücksichtigung von Frauen in ihren Instanzen vor. So kennen z.B. das niedersächsische Landesmediengesetz sowie der NDR-Staatsvertrag in § 55 Abs. 4 S. 1 LRG Nds bzw. § 17 Abs. 2 NDR-StV eine Muss-Quotierung und Thüringen bzw. Hessen sehen ein Kooptationsmodell vor (vgl. § 45 Abs. 4 TRG bzw. § 5 Abs. 5 HRG).

211 Vgl. hierzu zuletzt eingehend Hoffmann-Riem, Wolfgang: *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries*, New York, 1996.

212 Röser, Jutta / Kroll, Claudia: *Was Frauen und Männer vor dem Bildschirm erleben. Rezeption von Sexismus und Gewalt im Fernsehen*. Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Hamm, 1995.

Am Ende steht, wie so oft bei Fragen der Geschlechtergerechtigkeit, aber der lange Atem, der notwendig ist, um einen dynamischen Regulierungsprozess anzustoßen und am Leben zu erhalten. Dieser Prozess muss ebenso ergebnisoffen sein, wie das zu verändernde Frauenbild selbst. Er kann nur erfolgreich sein, wenn er nicht in ein starres Korsett zu erfüllender Grenzwerte gesteckt wird, sondern aus sich selbst heraus immer wieder verändert und den neuen gesellschaftlichen und regulatorischen Anforderungen angepasst werden kann.