

Kapitel 4: Europäische Regulierungs- und Harmonisierungsmöglichkeiten

Aufbauend auf den vorausgegangenen Erkenntnissen der Systematisierung der nationalen Lösungsansätze und unter Berücksichtigung der Überlegungen zur Werbewirkung befasst sich das vierte Kapitel mit möglichen Regulierungs- und Harmonisierungsvarianten und beinhaltet einen Vorschlag für einheitliche Grundvoraussetzungen auf europäischer Ebene. So hat die Ausarbeitung illustriert, dass es sich nicht nur um eine staatenübergreifende Problematik handelt und es bislang an differenzierten europäischen Leitlinien fehlt, sondern die nationale Regulierungspraxis auch erkennbar von konkretisierten Maßstäben profitiert.

A. Ein grenzüberschreitendes Regulierungssystem – Ausgangslage

Die Regulierung geschlechterdiskriminierender Werbeinhalte in Europa ist facettenreich. Jede Nation weist eigene Strategien und Besonderheiten auf. Trotz der unterschiedlichen Herangehensweisen der einzelnen Staaten hat die Systematisierung der verschiedenen Ansätze demonstriert, dass nicht nur organisatorische, sondern auch viele inhaltliche Parallelen zwischen den Nationen bestehen. Dies könnte mit den ähnlichen, ungeschriebenen Grundwerten sowie mit den allgemeinen europäischen und internationalen Leitlinien, aus denen der Großteil der nationalen Vorschriften und Kodizes erwachsen ist, zusammenhängen. Insbesondere europäische Entwicklungen wie etwa die Förderung der Antidiskriminierungspolitik oder die Förderung der Werbeselbstregulierung haben den Prozess in den einzelnen Staaten geprägt.¹²⁷⁴ Weiterhin bildet der ICC-Kodex für die Werbeselbstregulierung eine wichtige gemeinsame Basis. So formuliert der ZAW, dass zwar „jeder Werbemarkt seine spezifischen Eigenheiten, unterschiedliche rechtliche Vorgaben und eigene Historie hat“, jedoch „die

1274 Zum grundsätzlichen Einfluss europäischer Initiativen siehe *Klein*, Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union, S. 7.

allgemeingültigen Vorstellungen über verantwortungsvolle Marktkommunikation mit dem ICC-Kodex weltweit festgeschrieben“ sind.¹²⁷⁵

Obgleich mit der Vielzahl nationaler Vorschriften zu geschlechterdiskriminierender Werbung bereits eine weitreichende Grundlage zur Bekämpfung fraglicher Werbeinhalte existiert, gibt es gleichermaßen noch viele Aspekte innerhalb der europäischen Regulierungspraxis, die optimierbar sind. Darunter der Ausbau eines gemeinschaftlichen Lösungsansatzes, der insbesondere in Anbetracht der möglichen Zunahme grenzüberschreitender Werbung wichtig erscheint. Zwar hat die Arbeit auch aufgezeigt, dass die überwiegende Zahl der Werbungen heute auf einzelne Länder und Kulturen zugeschnitten ist, um Sprachbarrieren oder gar kulturell-bedingte Fehlritte und Taktlosigkeiten zu vermeiden.¹²⁷⁶ Jedoch veranschaulichen einige der als Beispiele herangezogenen Werbekampagnen wie etwa die von *Ryanair*¹²⁷⁷ oder die von *Yves Saint Laurent*¹²⁷⁸, dass insbesondere die Modeindustrie, aber auch weitere Sektoren einzelne Werbeanzeigen in mehreren Staaten unverändert ausstrahlen. Inwieweit sich diese Tendenz in den kommenden Jahren noch weiter verdichten wird, ist ungewiss. Unter Berücksichtigung der steigenden Popularität von Marketing auf Instagram, YouTube und Co. ist es allerdings nicht abwegig, dass Unternehmen künftig verstärkt auf universell taugliche Werbekonzepte und internationale Werbestrategien setzen werden.

Die Bedeutung mehrstaatlicher Lösungsansätze wird durch den generellen Harmonisierungstrend im europäischen Werbe- und Verbraucherrecht belegt.¹²⁷⁹ Gleichwohl existieren bisher weder staatenübergreifende Selbstregulierungsvorschriften zu geschlechterdiskriminierenden Werbebildern noch gemeinsame Leitlinien, die festlegen, welche Geschlechterdarstellungen in der Werbung als problematisch anzuerkennen sind. Die bestehenden Ansätze im Europa- und Völkerrecht, ebenso wie die Regelungen der internationalen und der europäischen Werbeselbstkontrolle beschränken sich auf allgemeine Prinzipien. So definiert beispielsweise die Charta der Selbstverantwortung der EASA allein organisatorische und verfahrens-

1275 <https://zaw.de/selbstregulierung/internationale-werbeselbstkontrolle/>.

1276 Siehe dazu *Kapitel 2*, C. III.

1277 Siehe *Abb. 30*, S. 281; die Anzeige wurde nicht nur in Spanien, sondern ebenfalls in Großbritannien und Schweden geschaltet.

1278 Siehe *Abb. 18*, S. 225; die Anzeige wurde in Deutschland, Großbritannien und Frankreich genutzt.

1279 *Bernitz/Heide-Jørgensen*, Marketing and Advertising Law in a Process of Harmonisation, S. 28 m. w. N.

rechtliche Aspekte der Werbeselbstregulierung und enthält keine inhaltlichen Angaben zu konkreten Werbebildern. Ebenso legen die Bestimmungen des ICC-Kodex, die regelmäßig als Grundlage für effektive Selbstregulierungskodizes herangezogen werden, in Art. 2 nur fest, dass Werbung nicht geschlechterdiskriminierend sein darf. Nichtsdestoweniger bergen allgemeingültige und konkretere Leitlinien das Potenzial, den Diskriminierungsschutz im gesamten europäischen Raum zu stärken. Insbesondere ein intensiverer Austausch auf mehrstaatlicher Ebene und die Förderung des Dialogs über die Grenzen der einzelnen Nationen hinweg würde sich anbieten, um gemeinsame Standards zu setzen und die Ausgangssituation sowohl für Werbetreibende als auch für Verbraucher:innen zu verbessern.¹²⁸⁰ Bislang ist jedoch unklar, welche Möglichkeiten bestehen und welche davon realisierbar und zugleich sachdienlich sind.

Schricker und *Henning-Bodewig* erkennen ein Bedürfnis für eine Regelung auf Gemeinschaftsebene.¹²⁸¹ Dazu führen sie aus, dass der Schutz der ethischen Grundwerte traditionell eine Domäne der Selbstkontrolle sei. Nichtsdestoweniger sei eine gesetzliche Regelung aus „Gründen der Rechtssicherheit und der leichteren Handhabbarkeit“ vorzugswürdig. Ebenfalls würdigen sie jedoch, dass eine „erschöpfende Beschreibung der einzelnen Fallgruppen des zu missbilligenden Verhaltens [...] den Rahmen einer gesetzlichen Regelung sprengen [würde]“. Dementsprechend schlagen sie eine knappe gesetzliche Regelung vor, die mit weiterführenden „Guidelines“, die konkrete Fallgruppen und Verhaltensweise nennen, ergänzt würde. Ihren Regulierungsvorschlag bezeichnen sie als Form der Ko-Regulierung, in der „Wettbewerbsrecht und Selbstkontrolle“ harmonisch miteinander verbunden wären.¹²⁸²

1280 Hier kann den Ausführungen *Petty's* gefolgt werden, der argumentiert, dass einheitliche Regulierungsbestimmungen einerseits den Warenverkehr fördern, da sich die Werbetreibenden nicht um die Unterschiede zwischen den Staaten kümmern müssten, und andererseits die Kaufentscheidung der Verbraucher:innen erleichtern, da diese sich sicher sein könnten, dass die Werbeinhalte einheitlichen Standards unterfallen. *Petty*, Advertising Law in the United States and European Union, JPP&M 1997, 2 (11).

1281 *Schricker* und *Henning-Bodewig* beziehen sich nicht allein auf geschlechterdiskriminierende Werbung, sondern auf unterschiedliche Fallgruppen, die gegen die Grundwerte der Gemeinschaft verstoßen. Darunter führen sie als erste Fallgruppe Verstöße gegen die Menschenwürde und Diskriminierung nach Rasse, Geschlecht oder Nationalität auf. *Schricker/Henning-Bodewig*, Elemente einer Harmonisierung des Rechts des unlauteren Wettbewerbs in der Europäischen Union, WRP 2001, 1367 (1397).

1282 Ebenda (1396 f.).

Andere Autoren argumentieren demgegenüber, dass für einen staatenübergreifenden Regulierungsansatz einzig die Werbeselbstkontrolle in Betracht käme. Mit dem Hinweis auf das Zusammenwachsen Europas und der damit einhergehenden Zunahme grenzüberschreitender Werbung forderte beispielsweise *Beckmann* bereits 1991 ein europaweites System der Werbeselbstdisziplin.¹²⁸³ Daraus ergebe sich der Vorteil, dass die Vorgehensweise über die Werbeselbstregulierung keine kompetenzrechtlichen Schwierigkeiten beinhalte.¹²⁸⁴ Ebenso führt *Schotthöfer* aus, dass ein freiwilliges Selbstkontrollsystem als ein „europaweites allgemeines Instrumentarium der Regelung der Werbung“ dienen könnte. Gleichwohl fügt er hinzu, dass eine Vereinheitlichung aufgrund der unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen und Standards nur schwer zu erreichen sei.¹²⁸⁵ Zwar sei mit der Gründung der EASA 1992 ein Grundgerüst für ein solches staatenübergreifendes System geschaffen worden. Die Kompetenzen des europäischen Selbstregulierungsverbandes würden sich jedoch auf die eines „Weiterleitungsorgans“ beschränken. Er spielt durch seine Aussage darauf an, dass es weder Ziel der EASA ist, eigene europäische Standards zu setzen noch ein europäisches Entscheidungsgremium zu errichten. *Schotthöfer* kritisiert, dass durch die EASA zwar grundsätzlich die Möglichkeit geschaffen wurde, gegen grenzüberschreitende Werbung vorzugehen. Das gewählte System würdige den grenzüberschreitenden Bezug jedoch in keiner Weise. Er kommt daher zu dem Schluss, dass „es selbst in einem Zeitraum von einigen Generationen mehr als unwahrscheinlich [sei], dass es gelingt, ein funktionierendes System der freiwilligen Selbstkontrolle der Werbung [...] auf europäischer Basis zu errichten“.¹²⁸⁶

Frauenvereinigungen wie etwa die französische Organisation *Pépité Sexiste*, die sich gegen geschlechterdiskriminierende Werbung einsetzt, weisen darauf hin, dass diskriminierende Werbeinhalte und veraltete Geschlechterstereotypen nicht nur ein allgegenwärtiges, sondern ebenso ein

1283 *Beckmann*, Werbeselbstdisziplin in Deutschland und Europa, WRP 1991, 702 (703).

1284 Zur Kompetenzverteilung in der Europäischen Union (konkretisiert und problematisiert am Beispiel der Tabakwerberichtlinie) siehe *Knodel*, Medien und Europa, S. 89 f., 105; siehe auch bereits *Kapitel 2*, B. II. 1. a.

1285 *Schotthöfer*, Handbuch des Werberechts in den EG-Staaten, Österreich, Schweiz und USA, S. 51 Rn. 154.

1286 Ebenda, S. 51 Rn. 156, S. 52 Rn. 159.

grenzüberschreitendes Problem seien. Der einzig richtige Lösungsansatz wäre mithin ein mehrstaatlicher.¹²⁸⁷

B. Vorüberlegungen

Bis heute hat sich kaum etwas an den Kompetenzen oder dem Aufgabenspektrum der EASA geändert. Sie agiert nach wie vor in erster Linie als organisatorisches Netzwerk, das zwar verfahrensrechtliche Grundstandards etabliert, die Zusammenarbeit durch den Zusammenschluss fördert und grenzüberschreitende Beschwerden ermöglicht, es jedoch insgesamt versäumt, neue Entwicklungen zu fördern und einen stärkeren grenzüberschreitenden Bezug herzustellen. Beide Modelle, anhand derer laut eigenen Angaben der EASA die „hohen operativen Standards für Werbeselbstregulierungssysteme“ gewährleistet werden sollen, stammen von 2004 und wurden seitdem nicht angepasst oder ergänzt.¹²⁸⁸ Weiterhin werden gemeinsame inhaltliche Standards oder eine Bewertungspraxis auf europäischer Ebene auch auf dem Gebiet geschlechterdiskriminierender Werbung aufgrund der „verschiedenen kulturellen Werte und sozialen Gepflogenheiten“ der einzelnen Nationen pauschal abgelehnt.¹²⁸⁹ Mithin stellt sich die Frage, inwieweit Regulierungs- und Harmonisierungsvarianten in Bezug auf geschlechterdiskriminierende Werbung überhaupt möglich und sinnvoll sind.

I. Mögliche Regulierungskonzepte

Das Ziel einheitlicher Rahmenbedingungen für den gesamten europäischen Raum ist erkennbar mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Zum einen ist ein europaweit funktionierendes Regelungssystem aufgrund der Komplexität des Werberechts und des Facettenreichtums der nationalen Gegebenheiten nur schwer zu erreichen. Zum anderen ergibt sich aufgrund der unterschiedlichen kulturellen Hintergründe in Bezug

1287 Als Konsequenz expandierte die Organisation in viele weitere Staaten, um das Problem auf einer größeren Fläche anzugehen. Mittlerweile existieren Büros in Frankreich, im Vereinigten Königreich und in Deutschland. Vgl. *Duboua-Lorsch*, EURACTIV, 09.09.2020.

1288 <https://www.easa-alliance.org/about-easa/what-we-do>.

1289 <https://www.easa-alliance.org/issues/gender>.

auf einheitliche werberechtliche Bestimmungen und allen voran bei der Frage der Regulierung geschlechterdiskriminierender Werbeeinhalte eine besondere von Skepsis geprägte Konfliktlage.

Während eine Angleichung der gesetzlichen Vorschriften angesichts kompetenzrechtlicher Gegebenheiten¹²⁹⁰ und angesichts des hohen Konfliktpotenzials, das der Thematik innewohnt, kaum vorstellbar ist, könnte die Werbeselbstregulierung ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung geschlechterdiskriminierender Wirtschaftswerbung auf europäischer Ebene sein. Zumal sich die Werbeselbstregulierung auf nationaler Ebene bereits in vielen Staaten als Regulierungskonzept bei der Bekämpfung geschlechterdiskriminierende Wirtschaftswerbung durchgesetzt hat.

Heute werden rund 97 Prozent der Werbemaßnahmen innerhalb der Europäischen Union von der Werbeselbstregulierung erfasst.¹²⁹¹ Genauso ist die besondere Dynamik des Regulierungsgegenstandes ein Argument für die Werbeselbstregulierung als taugliches Regulierungsinstrument auf europäischer und mehrstaatlicher Ebene anzuerkennen, da sie vor allem durch eine schnellere Entscheidungspraxis sowie flexiblere Anpassungs- und Änderungsmöglichkeiten überzeugt. Insbesondere bei der wiederholten Abgrenzung sittlicher und moralischer Grenzen, die im Vorhinein nur schwer definierbar und regelmäßig in Zusammenhang mit aktuellen politischen und sozialen Strömungen zu betrachten sind, ermöglicht es die Werbeselbstregulierung durch die freiwillige Unterwerfung der Regulierten, auch anstößige Inhalte anzuprangern ohne dadurch ihre Kompetenzen zu überschreiten.¹²⁹² Weiterhin erreicht die Selbstregulierung aufgrund der Möglichkeit der Beteiligung unterschiedlicher Akteur:innen zumeist ein höheres Akzeptanzniveau, welches im Hinblick auf die Vielzahl der verschiedenen betroffenen Parteien und Interessengruppen förderlich ist. Insbesondere ist die Option, unparteiische Expert:innen auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung an dem Regulierungs- und Entscheidungsprozess zu beteiligen, als Vorteil zu werten. Hier ist erneut auf die Ausführungen von *Muela-Molina* und *Perelló-Oliver* hinzuweisen, die für die Akzeptanz der Werbeselbstregulierungspraxis die drei Punkte „Offenheit“ für die Kooperation mit unterschiedlichen Expert:innen, „Unab-

1290 Siehe dazu bereits *Kapitel 2*, B. II. 1.

1291 *Deutscher Werberat*, Jahrbuch 2021, S. 56.

1292 *Lehmann*, Werbeselbstkontrolle in Italien und Deutschland, GRUR 2006, 123 (126); *Klein/Kirschner*, Werberegulierung in Europa, S. 9; zum Zweck/Ziel der Werbeselbstkontrolle; *Puppis*, Organisationen der Medienregulierung, S. 32; so auch *Ruess/Voigt*, Wettbewerbsrechtliche Regelung von diskriminierenden Werbeaussagen, WRP 2002, 171 (176).

hängigkeit“ des Entscheidungsgremiums und „Transparenz“ der Entscheidungspraxis nennen.¹²⁹³

Zuletzt ist der Grundsatz zu berücksichtigen, dass selbstaufgelegte Beschränkungen vorrangig gegenüber staatlichen Regulierungsbestimmungen berücksichtigt werden sollten, wenn ihnen ein vergleichbares Regulations- und Wirkungspotenzial zukommt.¹²⁹⁴ Da die Analyse der nationalen Regulierungssysteme kein zwingend höheres Schutzniveau durch Gesetze als durch Selbstregulierungskodizes belegt hat, ist die Werbeselbstregulierung zur Erreichung einheitlicher europäischer Grundvoraussetzungen auf dem Gebiet geschlechterdiskriminierender Werbung als angemessenes Regulierungskonzept zu bewerten. Weiterhin kann argumentiert werden, dass die Werbeselbstregulierung auf dem Gebiet geschlechterdiskriminierender Werbung nicht nur geeignet, sondern angesichts der Suggestivwirkung der Werbung gleichermaßen geboten ist.

II. Grenzen eines gemeinschaftlichen Modells

Ungeachtet der Argumente, die für einen staatenübergreifenden Lösungsansatz auf Ebene der Selbstregulierung sprechen, dürfen die dagegensprechenden Aspekte nicht unberücksichtigt bleiben. So ist die Einführung eines „Europäischen Kodexes“ in Bezug auf geschlechterdiskriminierende Werbeinhalte nicht problemlos möglich. Zum einen bilden die bestehenden nationalen Verhaltenskodizes der verschiedenen Selbstkontrollsysteme bereits unterschiedliche Standards in Bezug auf die Thematik, die nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Zum anderen spielen die kulturellen Aspekte und Besonderheiten eine tragende Rolle, so dass sie im Rahmen einer Vereinheitlichung nicht übersehen oder gar beeinträchtigt werden dürfen.

Vielfach werden die vorgebrachten Umstände explizit als Gründe gegen eine Vereinheitlichung europäischer Standards angeführt. So setzt sich beispielsweise die EASA in erster Linie für den Aufbau nationaler Selbstregulierungsbehörden ein und unterstützt sie durch praktische Hilfe. Erklärt wird die Vorgehensweise mit der Vielzahl staatenspezifischer Besonderheiten, aufgrund derer eine nationale Lösung im Ergebnis am effektivsten sei. Mit der gleichen Begründung begrenzt die EASA ihre Arbeit auf die natio-

1293 Muela-Molina/Perelló-Oliver, Advertising self-regulation, *Communication & Society* 2014, 1 (7).

1294 Skouris, Werbung und Grundrechte in Europa, *EuZW* 1995, 438 (443).

nationalen Selbstregulierungsstandards und erlässt keinen eigenen Ethik-Kodex. Sie gibt an, dass nationale Richtlinien die konkreten Gegebenheiten in den verschiedenen europäischen Staaten besser abbilden könnten.¹²⁹⁵ Zudem hebt sie in Bezug auf die Werbekodizes hervor, dass sie in Absprache mit dem jeweiligen lokalen „Werbe-Ökosystem“ entworfen und erlassen werden. Allein dadurch könne sichergestellt werden, dass sich die relevanten rechtlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Umstände und Rahmenbedingungen mit dem Kodex vereinbaren lassen und sich in dessen Vorschriften widerspiegeln. Es wird ergänzt, dass als gemeinsame Grundlage aller Kodizes einige bereits existierende Prinzipien ausreichen würden, auf denen die nationalen Kodizes aufbauen könnten, wie beispielsweise das Gebot legaler, anständiger, ehrlicher und wahrheitsgemäßer Werbung, die sich auch in dem Werbekodex der internationalen Handelskammer wiederfinden ließen.¹²⁹⁶

Ebenso die ZAW betont, dass es aufgrund der unterschiedlichen Kulturen sowie der verschiedenen rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in den einzelnen Staaten keine einheitlichen europäischen Verhaltensregeln geben könne. So sei jede nationale Werbeselbstkontrolleinrichtung selbst dafür verantwortlich, eigene Kodizes zu verabschieden, die Einhaltung der Branchenregeln zu kontrollieren und die Beschwerden zu managen. Um einen europaweiten Grundstandard beim Umgang mit Verbraucherbeschwerden sicherzustellen, habe die EASA die Charta der Selbstverantwortung verabschiedet, in der die gemeinsamen Grundsätze zur Effektivität der Werbeselbstkontrolle verankert seien.¹²⁹⁷

Auch die Staatenanalyse hat – ungeachtet der bestehenden Parallelen – belegt, dass noch viele Unterschiede zwischen den Werberegulierungssystemen existieren, die zu großen Teilen auf kulturelle Besonderheiten der einzelnen Staaten zurückgehen. Dass dies selbst nach den fast 65 Jahren, die die Europäische Gemeinschaft besteht, noch der Fall ist, legt die Vermutung nahe, dass es bis zu einem Zusammenwachsen zu einer Kulturgemeinschaft ebenso wie bis zu einer Angleichung der europäischen Regulierungsbestimmungen in Bezug auf geschlechterdiskriminierende Werbung noch ein weiter Weg ist. Davon ausgehend dürfen einige der allgemeinen europarechtlichen Prinzipien oder zumindest die ihnen innewohnenden Rechtsgedanken auch im Rahmen der Debatte um einen gemeinsamen Lösungsansatz auf Ebene der Werbeselbstregulierung nicht

1295 Klein/Kirschner, Werberegulierung in Europa, S. 24.

1296 <https://www.easa-alliance.org/ad-standards/what-are-ad-standards/codes>.

1297 <https://zaw.de/selbstregulierung/internationale-werbeselbstkontrolle/>.

unberücksichtigt bleiben. So könnte anknüpfend an die kompetenzrechtlichen Erwägungen im zweiten Kapitel weiterführend argumentiert werden, dass nicht nur die Darstellung von Geschlechterrollen, sondern auch die Art und Weise wie geschlechterdiskriminierende Werbung reguliert wird einen Teil der nationalen Kultur abbildet. Vor dem Hintergrund des Art. 167 AEUV, der die Kulturhoheit der Mitgliedsstaaten statuiert, wäre sodann die Vielfalt der Werberegulierungssysteme einer Harmonisierung vorzuziehen. Darüber hinaus könnte vorgebracht werden, dass neben dem Schutz der kulturellen Vielfalt auch der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) gegen eine gemeinsame Lösung sprechen könnte. Nach diesem kann die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, in der Regel nur tätig werden, soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Folglich soll die Union nur tätig werden, soweit sie in der Lage ist, effizienter zu handeln als die Mitgliedsstaaten.¹²⁹⁸ Da der Umgang mit geschlechterdiskriminierender Werbung in den Mitgliedsstaaten jedoch nicht nur bereits auf nationaler Ebene geregelt ist, sondern häufig sogar lokale oder regionale Vorschriften existieren, die sich mit der Materie befassen, könnte der Rechtsgedanke, insbesondere die Schutz- und Abwehrfunktion, des Art. 5 Abs. 3 EUV einer Vereinheitlichung entgegenstehen.¹²⁹⁹ So könnte argumentiert werden, dass es sowohl an der gebotenen Erforderlichkeit als auch an einer höheren Effizienz einer mehrstaatlichen Handlung fehlt.

Daran anknüpfend ist die Frage aufgeworfen, wie diese Überlegungen den Erlass eines europäischen Kodex auf Ebene der Werbeselbstregulierung beeinflussen. Zwar würden sich aufgrund der freiwilligen Unterwerfung der Betroffenen keine ausdrücklichen kompetenzrechtlichen Problematiken ergeben. Gleichwohl ist es, jedenfalls wenn die Werbeselbstregulierung der nationalen Kultur zugeordnet würde, erforderlich, dass ein gemeinsamer Regulierungsvorschlag weder kulturelle Leitbilder noch nationale Vorschriften oder bestehende Werberegulierungspraktiken unterläuft.¹³⁰⁰

1298 Der Grundsatz der Subsidiarität, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0017>.

1299 Zum Subsidiaritätsprinzip siehe *Koch/Kullas*, Subsidiarität nach Lissabon, S. 4.

1300 Es wird stellenweise vertreten, dass der Subsidiaritätsgrundsatz bei Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen in der abgeschwächten Form einer „Zweckdienlichkeitskontrolle“ erfolgt. Siehe Stellungnahme des Europäischen Wirt-

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der doch etwas unterschiedlichen Standards der nationalen Verhaltenskodizes, die sich aus der Staatenanalyse und der Systematisierung ergeben haben, könnte folglich hinterfragt werden, inwieweit sich ein europäischer Kodex auf Ebene der Werbeselbstregulierung auf deren Vorgaben und Inhalte beschränken müsste. So liegt es nahe, dass ein Lösungsvorschlag inhaltlich nicht nur der Existenz der bestehenden Regelungen Rechnung tragen muss, sondern kaum über das hinausgehen kann, was in den einzelnen Staaten bereits an Bestimmungen existiert. Etwaige selbstregulatorische Harmonisierungsvarianten wären mithin inhaltlich auf die bestehenden Grundsätze der europäischen Länder limitiert. Zudem wären nur diejenigen Inhalte geeignet in einen gemeinsamen Kodex aufgenommen zu werden, die auch im Staatenvergleich einem allgemeinen Konsens unterliegen. Davon ausgehend erscheint es unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Staatenanalyse naheliegend, dass mögliche Vorschläge nur ein eingeschränktes Maß an Abstraktion und Differenziertheit erreichen können. Zumal in der vorliegenden Abhandlung nur neun Länder und damit bei weitem noch nicht alle Mitgliedstaaten der EASA¹³⁰¹ auf ihre Verhaltenskodizes und Regulierungsbestimmungen hin untersucht wurden. Zwar könnten weite Formulierungen, die sich inhaltlich auf die vergleichbaren Bestimmungen der Staaten konzentrieren, dieser Problematik entgegenzutreten. Jedoch würde sich sodann unter Umständen kaum ein Mehrwert zu dem ICC-Kodex oder der Charta der Selbstverantwortung der EASA ergeben, die beide bereits als Ankerpunkt und Leitlinien dienen.

Die Existenz der teilweise bereits sehr ausdifferenzierten nationalen Bestimmungen, die jeweils nicht nur auf die kulturellen Besonderheiten der einzelnen Mitgliedsstaaten zugeschnitten sind, sondern auch selbst einen Teil ihrer Kultur darstellen, könnte insofern ein weiterer Grund gegen eine Vereinheitlichung – auch auf Ebene der Werbeselbstregulierung – sein. Jedenfalls würde eine europäische Lösung, die diesem Umstand gerecht werden möchte, nur schwer einen höheren Präzisionsgrad erreichen als ihn eine Vielzahl der existierenden Regelungen bereits innehaben. Darüber hinaus könnte argumentiert werden, dass aufgrund der in vielen Staaten bereits stark ausgeprägten Regeln zu Geschlechterbildern in der

schafts- und Sozialausschusses zum Thema „Selbst- und Ko- Regulierung im EU-Rechtsrahmen“, 04.09.2015, ABl. C 291/29, 4 B), 4. 5. a).

1301 26 Werbeselbstregulierungsorganisationen sind Mitglied bei der EASA. Neben den in der Abhandlung behandelten Organisationen sind viele weitere aus ganz Europa vertreten. <https://www.easa-alliance.org/members/europe>.

Werbung, eine weitere Bestimmung, die festlegt, welche Darstellungen kritisch zu behandeln sind, wenig hilfreich ist, sofern sie kein höheres Abstraktionsniveau erreicht bzw. nur das wiedergibt, was bereits in anderen nationalen Kodizes festgeschrieben ist. Insbesondere Nationen wie Großbritannien oder Schweden, in denen die Selbstregulierungsorganisationen bereits sehr fortschrittliche Richtlinien entwickelt haben, würden unmerklich von einem europäischen Verhaltenskodex zu geschlechterdiskriminierender Wirtschaftswerbung profitieren. Eine weitere aufgeworfene Problematik liegt mithin in der Frage, inwieweit eine Vereinheitlichung auf Ebene der Selbstregulierung überhaupt gewinnbringend wäre und sich gegenüber den nationalen Regulierungssystemen durchsetzen würde. So ist es zweifelhaft, ob die Gremien von Selbstregulierungsinstanzen ihre Entscheidungen künftig auf einen europäischen Kodex stützen würden, wenn dieser inhaltlich womöglich hinter dem nationalen Kodex zurückbleibt. Hinzukommt, dass Staaten, die nicht über eine Werbeselbstregulierungspraxis verfügen wie etwa Norwegen oder Dänemark von vornerein keine Berührungspunkte mit einem europäischen Kodex auf Ebene der Werbeselbstregulierung hätten.

III. Bewertung

Die vorausgehenden Überlegungen zu einem grenzüberschreitenden Regulierungssystem propagieren nicht nur eine europäische Lösung auf Ebene der Selbstregulierung, sondern werfen auch mehrere Fragen zu deren Zulässigkeit und zu deren Angemessenheit auf. Zum einen geht es dabei um die vorgebrachten kulturellen, rechtlichen und wirtschaftlichen nationalen Besonderheiten, die weiterführende gemeinschaftliche Leitlinien der Werbeselbstregulierung zu geschlechterdiskriminierenden Werbeinhalten limitieren könnten. Zum anderen steht die Frage im Raum, ob solche überhaupt vonnöten sind bzw. einen Mehrwert für die europäischen Werberegulierungssysteme hätten.

Folgt man den Erwägungen einiger Selbstregulierungsorgane und damit verbundener Organisationen könnte zunächst argumentiert werden, dass gemeinsame Bestimmungen aufgrund der unterschiedlichen Regulierungsstrategien und ihrer historischen und kulturellen Verwurzelungen, die heute in Bereichen wie Ethik, Geschmack und Anstand nicht nur von nationalen Identitäten, sondern zunehmend auch innerhalb einzelner Nationen von unterschiedlichen Strömungen geprägt sind, nicht nur schwer möglich, sondern nahezu illusorisch seien. So bereitet das vielfältige Mei-

nungsspektrum zu der Thematik bereits im Rahmen der nationalen Regulierungspraxis Schwierigkeiten. Gleichwohl hat die Systematisierung der analysierten Nationen dokumentiert, dass bereits viele staatenübergreifende Standards existieren, die man nur in eine Form zu gießen bräuchte, um einen Ausgangspunkt für einen gemeinsamen Kodex zu haben.

Die Staatenanalyse hat demonstriert, dass der Großteil der Nationen die Werbeselbstregulierung und unverbindliche Verhaltenskodizes als Instrumente zur Regulierung geschlechterdiskriminierender Werbung nutzt. Ebenso hat die Staatenanalyse offengelegt, dass im europäischen Raum nahezu alle Regulierungssysteme von Prinzipien umrahmt sind, die in supranationalen Gremien oder Konventionen, internationalen Handelsbräuchen oder technischen Standardisierungsprozessen verwurzelt sind. Dabei scheinen die, von den Selbstregulierungsorganen kritisierten, Geschlechterbilder in der Werbung weniger voneinander abzuweichen, als stellenweise behauptet wird. Vielmehr existieren zwischen den Regelungen, die bestimmte Geschlechterbilder als geschlechterdiskriminierend und damit als unzulässig ausweisen, viele Parallelen zwischen den Nationen. Obgleich die einzelnen Bestimmungen en détail variieren mögen, konnten auf Grundlage der exemplifizierten Staatenauswahl bereits klare Muster bei der Regulierung geschlechterdiskriminierender Werbung innerhalb des gesamten europäischen Kulturraums erkannt werden. Umso mehr erscheint es nicht vollkommen richtig zu argumentieren, dass ein „Europäischer Kodex“ aufgrund der unterschiedlichen kulturellen Gegeben- und Besonderheiten der Mitgliedsstaaten der EASA unmöglich zu erreichen ist. Aufgrund der vielen inhaltlichen Parallelen wäre es nicht abwegig, sogar von einem ungeschriebenen „Europäischen Kodex“ zu sprechen. So konnten drei Arten von Geschlechterbildern identifiziert werden, die staatenübergreifend als geschlechterdiskriminierend gewertet werden. Dass davon nicht unbedingt immer dieselben Bilder erfasst werden müssen und nach wie vor Raum für kulturelle Besonderheiten und nationale Eigenarten in der Bewertungspraxis bleibt, illustriert die Staatenanalyse ebenfalls. So sind es nicht zwingend die genannten Werbebilder, die im Rahmen der Bewertung darüber entscheiden, wo die Grenze zwischen Zulässigem und Unzulässigem verläuft. Vielmehr ist die Einzelfallbewertung von bestimmten Darstellungsweisen und dem konkreten Bewertungsmaßstab geprägt. Den Bedenken, die auf der kulturellen Individualität der Staaten beruhen, kann folglich entgegengehalten werden, dass die bereits existierenden nationalen Vorgaben nicht unterlaufen werden, soweit sich bei der Formulierung gemeinsamer Verhaltensregeln stets an ihnen orientiert wird. Demnach würde sich ein europäischer Lösungsvorschlag auf die

drei skizzierten unzulässigen Geschlechterbilder beschränken. Ergänzend bliebe jedoch selbst bei diesen noch Auslegungsspielraum für etwaige nationale und kulturelle Aspekte.

Als weiteres Argument kann hinzugefügt werden, dass sich neue Strömungen und Tendenzen in einer globalisierten Welt zunehmend unabhängig von nationalen Grenzen entwickeln und entfalten. Insbesondere im Mediensektor verschwimmen Kulturen und Trends über Kontinente hinweg.¹³⁰² Gleichmaßen ist eine Zunahme grenzüberschreitende Werbung im europäischen Kulturraum naheliegend. Daraus folgend bedarf es keiner weiteren kulturbezogenen Ausnahmemöglichkeiten, sondern systembildender Strukturen, die zumindest ein gemeinsames Grundgerüst für die Bewertungspraxis schaffen. Gemeinsame europäische Leitlinien auf Ebene der Werbeselbstkontrolle, die Grundstandards in Bezug auf Geschlechterdarstellungen in der Werbung etablieren, würden mithin nicht gegen kulturelle, rechtliche oder wirtschaftliche Besonderheiten einzelner Staaten verstoßen. Vielmehr würden sie eine wichtige Symbolwirkung für das angestrebte Ziel der Geschlechtergleichstellung im gesamten europäischen Kulturraum ausstrahlen. So kommt es nicht entscheidend darauf an, ob sich die Vorgaben – die inhaltlich ohnehin mit denen der Länder parallel laufen würden – im Rahmen der Anwendungspraxis gegenüber den nationalen Bestimmungen durchsetzen. Viel wichtiger ist ihr symbolischer Charakter. Vor diesem Hintergrund ist es gleichermaßen unproblematisch, ob ein europäischer Kodex in einigen Staaten keinen besonderen inhaltlichen Mehrwert schafft, wenn er für Staaten mit weniger detaillierten Kodizes eine belastbare Grundlage darstellt und der Verschriftlichung eines europäischen Grundkonsenses dient. Im Ergebnis geht es mithin nicht darum eine staatenübergreifende Ideallösung zu schaffen. Die bestehenden Vorgaben innerhalb der Werberegulierungssysteme sollen auch nicht durch eine europäische Lösung ersetzt werden. Im Gegenteil ist es das Ziel diese zu ergänzen und durch ihre alleinige Existenz ein Zeichen gegen Geschlechterdiskriminierung im ganzen europäischen Kulturraum zu setzen. Allein dadurch kann eine ausreichende Grundlage geschaffen werden, auf der weitere europäische Bestrebungen auf Ebene der Werbeselbstregulierung im Kampf für Geschlechtergleichheit aufbauen können.

Der Hauptzweck der Regulierung geschlechterdiskriminierender Werbung sollte es sein, die Vorstellungen und Reflexe von Werbetreibenden

1302 Vgl. *Kleinstauber*, Medien und Kommunikation im internationalen Vergleich, S. 78.

und Werbeschaffenden so zu beeinflussen, dass sie Inhalte hervorbringen, die Botschaften begünstigen, die frei von diskriminierenden oder stereotypen Geschlechterdarstellungen sind. Gemeinsame Richtlinien könnten nicht nur Personen im Wirtschafts- und Werbesektor sensibilisieren, sondern ebenso das öffentliche Bewusstsein in Bezug auf die Thematik verbessern. Ergänzend ermöglicht es ein gemeinsamer Kodex, den Austausch und den Dialog zwischen den Staaten zu fördern und Synergieeffekte besser zu nutzen. Da die Problematik in vielen Staaten ähnlich gelagert ist, wäre es verfehlt, sich nicht mit den Erfahrungen und Erkenntnissen anderer Nationen zu beschäftigen oder an gemeinsamen Lösungsansätzen zu arbeiten.¹³⁰³

C. Regulierungsvorschlag auf europäischer Ebene

Obgleich die vorausgegangenen Erwägungen die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden, europäischen Lösung in vielerlei Hinsicht einschränken, bleibt hinreichend Raum, um zumindest einheitliche Grundvoraussetzungen aufzustellen, die als Leitfaden für die nationale Bewertung von Geschlechterbildern herangezogen werden könnten.

I. Erweiterte europäische Werbeselbstregulierung

Nach der aktuellen Ausgestaltung der EASA, die in erster Linie in der administrativen Lösung grenzüberschreitender Sachverhalte besteht, können keine europäischen Werbeselbstregulierungsstandards erreicht werden. Allein eine Umgestaltung der EASA, die Erweiterung ihrer Kompetenzen oder zumindest der Erlass eines europäischen Kodexes, der die nationalen Bestimmungen und die Bewertungspraxis in den Mitgliedsstaaten ergänzen, könnten einem gemeinschaftlichen Modell dienen.¹³⁰⁴

Das Aufstellen neuer Leitlinien, die den allgemeinen europäischen Konsens zu geschlechterdiskriminierender Werbung erstmalig verschriftlichen würden, wäre ein erster Schritt für grenzüberschreitende Grundstandards.

1303 Ähnlich ebenda, S. 95.

1304 Dazu auch *Inés Pérez*, die für das europäische Projekt *Siamura*, das sich gegen sexistische Werbung richtet, arbeitet und forscht, vgl. <https://www.europapress.es/epsocial/noticia-solo-tres-casos-publicidad-sexista-llegado-tribunales-espana-20160216165203.html>.

Eine Präzisierung der unzulässigen Werbebilder würde die Abgrenzung zwischen lediglich geschmacklosen Motiven und solchen, die geschlechterdiskriminierend und damit unzulässig sind, erleichtern. Nichtsdestotrotz muss berücksichtigt werden, dass die Staatenanalyse und die Systematisierung veranschaulicht haben, dass keine allumfassende Definition geschlechterdiskriminierender Werbung existiert und aufgrund der Dynamik des Bewertungsmaßstabs auch nicht existieren kann. Gleichmaßen haben die Erwägungen zu den Grenzen einer gemeinsamen Lösung nahegelegt, dass eine solche sich auf bereits existierende und konsensfähige Inhalte beschränken muss, um nicht gegen allgemeine europarechtliche Rechtsgedanken zu verstoßen. Daraus ist zu folgern, dass es angemessen wäre, Fallgruppen mit Indiz-Wirkung zu bilden, die sich an den bereits bestehenden Kriterien der nationalen Regelungen orientieren. Die Bewertung einzelner Werbebilder würde dadurch weiterhin den einzelnen Nationen obliegen, so dass nationale und insbesondere kulturelle Besonderheiten wie Humor, Ästhetik und soziale Strömungen nach wie vor berücksichtigt werden können, ohne gegen die staatenübergreifenden Bestimmungen zu verstoßen. So könnte die Einführung eines europäischen Leitfadens zu geschlechterdiskriminierender Werbung dem Ausbau gemeinsamer, europäischer Selbstregulierungsstandards dienen ohne bestehende, möglicherweise kulturell verankerte, Vorschriften zu torpedieren.

II. Europäischer Leitfaden für die Bewertung geschlechterdiskriminierender Werbung

1. Rechtsnatur

Ziel des Leitfadens ist es, das Grundverständnis und den Grundkonsens der EASA und ihrer Mitglieder, insbesondere der beteiligten nationalen Selbstregulierungsinstitutionen, zu geschlechterdiskriminierender Werbung abzubilden. Seine Vorgaben können von den werbetreibenden Unternehmen und Agenturen als Orientierungshilfe sowie im Rahmen der Beschwerde- und Bewertungspraxis zu geschlechterdiskriminierenden Werbeinhalten herangezogen werden. Privatpersonen können sich ebenso wie Werberäte an den statuierten Prinzipien ausrichten. Insgesamt ist es der Zweck des Leitfadens, eine einheitliche Anwendungspraxis zu fördern und Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, ohne einen obligatorischen Charakter zu entfalten, der zu stark in die nationale Staatenpraxis eingreift.

Eine Verdrängung nationaler Bestimmungen oder die absolute Angleichung der Werberegulierungspraxis wird ausdrücklich nicht angestrebt.

2. Ausgestaltung

Das gewählte Format des Leitfadens befasst sich ausschließlich mit inhaltlichen Kriterien geschlechterdiskriminierender Werbung. Sie sind als Fallgruppen gestaltet, die auf den Erkenntnissen der Systematisierung ebenso wie auf einigen Erwägungen und Annahmen zur Werbewirkung aufbauen. Sie sind weder abschließend noch absolut, sondern beschränken sich auf die Fallgruppen, die bereits in den überwiegenden Mitgliedsstaaten der EASA existieren. Wohlgemerkt handelt es sich um einen ersten Entwurf dessen, wie eine Annäherung an einen gemeinschaftlichen Lösungsansatz aussehen könnte. Da dieser in Anbetracht der nach wie vor bestehenden Unterschiede zwischen den Staaten auslegungsfähig bleiben muss, beschränkt er sich auf die inhaltlichen Merkmale von unzulässigen Geschlechterbildern. Bewusst wurde nur diese Komponente und nicht die Darstellungsweise oder der Bewertungsmaßstab aufgenommen, welche nach den Erkenntnissen der Staatenanalyse noch wesentlich stärker von nationalen und kulturellen Besonderheiten geprägt sind. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass den nachfolgenden Vorschlägen für Fallgruppen allein eine Indizwirkung zukommt. Damit bleibt die Einzelfallbewertung jeder Nation vorbehalten.

3. Anwendung und Durchsetzung

Die Fallgruppen des Leitfadens dienen idealerweise als Ergänzung zu den bestehenden nationalen Bestimmungen zu Geschlechterbildern in der Werbung. Gleichwohl können sie auch als Grundlage gewählt werden, wenn noch keine hinreichenden Vorgaben zum Themenfeld existieren. Ziel ist es weder, die nationalen Bestimmungen zu ersetzen, noch zu einer vollkommen neuen Bewertungspraxis zu führen. Vielmehr sind die Fallgruppen des Leitfadens als erster Schritt zu gemeinsamen Standards bei der Bekämpfung geschlechterdiskriminierender Werbung zu qualifizieren, auf dem ein verstärkter Austausch und Diskurs zwischen den Beteiligten aufbauen kann. Eine Durchsetzungsmöglichkeit gibt es – repräsentativ für die Werbeselbstregulierung – nicht. Jedoch bietet der gemeinschaftliche Aspekt einen Grund mehr für Werbetreibende ebenso wie für Werberä-

te, sich an die Bestimmungen zu halten oder sich zumindest an ihnen zu orientieren. Insgesamt ist es das vorrangige Ziel des Leitfadens eine Symbolwirkung zu schaffen und dadurch den Diskriminierungsschutz im gesamten europäischen Kulturraum zu stärken.

4. Inhalt – Fallgruppen geschlechterdiskriminierender Werbung

Aus der Systematisierung der Staatenanalyse gehen drei verschiedene Arten von Geschlechterbildern hervor, die als Indiz für eine Geschlechterdiskriminierung gewertet werden können.

a. Menschenwürdeverletzende Darstellungen

Die erste Fallgruppe bilden Geschlechterdarstellungen, die gegen die Würde des Menschen verstoßen. Sie sind als engster Kern des Unzulässigen anzuerkennen. Darunter können verschiedene Arten von Werbebildern fallen. In der Regel sind Darstellungen umfasst, die ein Geschlecht erniedrigen oder demütigen. Insbesondere, wenn durch Gewalt oder Dominanzgebaren ein fremdbestimmtes Handeln impliziert wird, ist eine geschlechterdiskriminierende Werbung durch die Verletzung der Menschenwürde naheliegend.

b. Darstellungen des (nackten) Körpers oder Körperteils als Objekt ohne jeglichen Produktbezug

Werbung mit einem pornographischen Charakter wird bereits in einer Vielzahl der Rechtsordnungen verboten. Darüber hinaus existieren jedoch auch unzählige weitere Werbebilder, die mit nackten oder leicht bekleideten Frauen- und Männerkörpern oder Körperteilen werben. Überwiegend stehen die Abbildungen in keinem Bezug zum beworbenen Produkt. Der Körper oder das Körperteil dient mithin einzig als „verschönerndes Beiwerk“. Damit werden die abgebildeten Frauen und Männer oder ihre Körperteile als bloße Objekte benutzt, die nach Belieben zu kommerziellen und verkaufsfördernden Zwecken eingesetzt werden. Als zweite Fallgruppe sind solche Werbebilder anzuerkennen, die nackte oder leicht bekleidete Frauen- und Männer oder einzelne Körperteile abbilden, ohne dass jeglicher Bezug zum Produkt besteht.

c. Ungleichheit der Geschlechter, Geschlechterrollen und Geschlechterstereotypen

Geschlechterdarstellungen, die die Ungleichheit der Geschlechter implizieren, können geschlechterdiskriminierend sein. Dabei kann sich ein geschlechtsbezogenes Über-/Unterordnungsverhältnis durch verschiedene Arten von Geschlechterbildern ausdrücken. Insbesondere wenn Werbekampagnen Geschlechterrollen oder Geschlechterstereotypen nutzen, ist ein besonderes Maß an Vorsicht geboten. Zwar sind sie nicht zwangsläufig geschlechterdiskriminierend. Jedoch drängt ein Großteil der Werbebilder, vor allem wenn sie stark verzerrte oder veraltete Lebensrealitäten widerspiegeln, die Frau in eine untergeordnete Rolle und impliziert ein hierarchisches Geschlechterverhältnis. Insbesondere bei Werbekampagnen, die sich an Heranwachsende richten oder sie besonders ansprechen, ist angesichts der kommunikations- und sozialpsychologischen Erkenntnisse der Werbewirkungsforschung ein besonderes Augenmerk auf die Darstellungen zu legen.