



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2022-GC-183

Sexistische Werbung im öffentlichen Raum gesetzlich verbieten

Urheber/in:	Berset Alexandre / Baschung Carole
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	14.10.2022
Begründung:	14.10.2022
Überweisung an den Staatsrat:	14.10.2022
Antwort des Staatsrats:	07.11.2023

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 14. Oktober 2022 eingereichten und ausgearbeiteten Motion wird eine Änderung der Freiburger Gesetzgebung vorgeschlagen, um sexistische Werbung im öffentlichen Raum zu verbieten. Grossrätin Baschung und Grossrat Berset stützen sich dabei auf die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission, laut der eine geschlechterdiskriminierende Werbung insbesondere dann vorliegt, wenn Männern oder Frauen stereotype Eigenschaften zugeschrieben werden und damit die Gleichwertigkeit der Geschlechter in Frage gestellt wird; Unterwerfung oder Ausbeutung dargestellt oder zu verstehen gegeben wird, dass Gewalt oder Dominanzgebaren tolerierbar seien; das Kindes- und Jugendalter nicht mit erhöhter Zurückhaltung respektiert wird; zwischen der das Geschlecht verkörpernden Person und dem beworbenen Produkt kein natürlicher Zusammenhang besteht; die Person in rein dekorativer Funktion als Blickfang dargestellt wird; eine unangemessene Darstellung von Sexualität vorliegt.

Eine solche Werbung könnte, so der Vorschlag der Motion, zum Beispiel in die Liste der verbotenen Reklamen nach Artikel 5 des Gesetzes über die Reklamen (RekG, SGF 941.2) hinzugefügt werden. Dabei könnte die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission ganz oder teilweise übernommen werden.

II. Antwort des Staatsrats

Trotz #MeToo und der Verärgerung vieler Bürgerinnen und Bürger über die Instrumentalisierung des Geschlechts ist sexistische Werbung noch nicht aus dem öffentlichen Raum verschwunden. Es wurden zahlreiche Sensibilisierungskampagnen lanciert, darunter die Kampagne «Sexistische Werbung schadet» aus dem Jahr 2015 von Terre des Femmes in der Schweiz, die die negativen Auswirkungen dieser Art von Werbung, die Geschlechterstereotype verstärkt und verfestigt und die Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter untergräbt, anprangert.

Die Medien prägen Vorurteile und spielen eine wichtige Rolle bei der Darstellung der Geschlechter, dem Selbstbild von Frauen und der Art und Weise, wie Männer Frauen wahrnehmen. «Werbung, die Geschlechterstereotype vermittelt, kann gefährlich sein. Die Instrumentalisierung und

Sexualisierung von Frauen im öffentlichen Raum trägt nämlich zur Entstehung einer frauenfeindlichen Kultur und eines frauenfeindlichen öffentlichen Raums bei und legitimiert eine Vielzahl von Gewalttaten oder Aufrufen zu Gewalttaten gegen Frauen. Somit stellt sich die Frage nach ihrer Regulierung oder ihrem Verbot.»¹

Der Kampf gegen Geschlechterdiskriminierungen geht aus mehreren internationalen Verträgen hervor und ist Gegenstand mehrerer parlamentarischer Motionen und Interpellationen, sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene.

1. Auf internationaler Ebene

Die Schweiz ist Vertragspartei mehrerer internationaler Verträge, darunter das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)², die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)³ und das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)⁴.

Nach Artikel 2 CEDAW müssen die Vertragsstaaten gesetzgeberische Massnahmen treffen, um jede Diskriminierung der Frau zu verbieten, und durch alle geeigneten Kommunikationsmittel daran erinnern, was dieses Erfordernis konkret bedeutet. Der CEDAW-Ausschuss hat wiederholt daran erinnert, dass die Schweiz Mittel zur Bekämpfung von Sexismus einsetzen muss, und fortgesetzt erklärt, dass er insbesondere über «stereotype und sexualisierte Bilder von Frauen» besorgt ist, die weiterhin in den Schweizer Medien und in der Werbung gezeigt werden.⁵

Artikel 3 Bst. a der Istanbul-Konvention enthält Bestimmungen, die die Vertragsstaaten verpflichten, gegen Verhaltensweisen, Traditionen und Praktiken vorzugehen, die auf Geschlechterstereotypen beruhen und zu Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern beitragen. Weiter fordert die Konvention die Beteiligung des Privatsektors und der Medien an der Prävention von Gewalt gegen Frauen.⁶

Artikel 12 verpflichtet die Vertragsparteien, «die erforderlichen Massnahmen [zu treffen], um Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, zu beseitigen.»

¹ Sofia Balzaretta, L'interdiction de la publicité sexiste et la prévention de la violence fondée sur le genre, Ex ante: Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher, Ausgabe 1/2020, S. 3.

² Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. April 1997 (CEDAW, SR 0.108).

³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (Europäische Menschenrechtskonvention EMRK; SR 0.101).

⁴ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2018 (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35).

⁵ Namentlich bei den letzten Berichten der Schweiz über die Umsetzung des CEDAW; Abschliessende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vom 7. August 2009 und vom 18. November 2016, CEDAW/C/CHE/CO/3; CEDAW/C/CHE/CO/4–5, S. 3–11.

⁶ Sofia Balzaretta, op. cit., S. 6.

2. Auf Bundesebene

Im eidgenössischen Recht ist die kommerzielle Werbung durch die in der Bundesverfassung verankerten Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und allgemein durch die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) geschützt. Beide Freiheiten können unter gewissen Bedingungen eingeschränkt werden.

Es gibt jedoch keine bundesrechtliche Bestimmung, die es erlaubt, sexistische Werbung zu verbieten. Gegenwärtig besteht die einzige Möglichkeit, gegen sexistische Werbung vorzugehen, darin, sich an die Schweizerische Lauterkeitskommission (SLK) zu wenden. Diese hat jedoch nur beschränkte Befugnisse: Sie kann sich zwar zum Inhalt von Werbebotschaften äussern und den Stopp einer Kampagne erreichen, besitzt jedoch nicht die Kompetenz, die Verantwortlichen der Werbung zur Verantwortung zu ziehen oder zu bestrafen.

In mehreren parlamentarischen Vorstössen wurde ein Verbot von sexistischer Werbung gefordert. Im März 2019 wurde beispielsweise im Nationalrat die Interpellation «Sexistische, stereotypische und diskriminierende Werbung»⁷ eingereicht. Die Autorin weist in ihrer Interpellation darauf hin, dass im Jahr 2016 ein Ausschuss im Rahmen des Uno-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) die Schweiz daran erinnert habe, sich rechtlich und politisch verstärkt gegen stereotype Bilder bezüglich Geschlechterrollen einzusetzen. Und weiter: «Auch die Istanbul-Konvention, in der Schweiz seit bald einem Jahr in Kraft, weist darauf hin, dass Praktiken, die auf Rollenzuweisungen nach Geschlechtern beruhen, zu beseitigen sind.»

In seiner Antwort vom 15. Mai 2019 hält der Bundesrat Folgendes fest: «Das Selbstregulierungsverfahren [von der Lauterkeitskommission gewährleistet] hat gegenüber einem zivil- oder strafrechtlichen Verfahren den Vorteil, dass sowohl die formellen als auch die finanziellen Hürden tiefer sind. Ausserdem ermöglicht es eine kurze Verfahrensdauer mit einem zeitnahen Entscheid, was bei laufenden Werbekampagnen ausschlaggebend ist. Die Selbstregulierung durch die Lauterkeitskommission gewährleistet somit für alle Betroffenen ein niederschwelliges, grundsätzlich kostenloses und effizientes Verfahren, das bis anhin erfolgreich funktioniert.» Der Bundesrat kommt mit anderen Worten zum Schluss, dass sich die Selbstregulierung durch die Lauterkeitskommission im Bereich sexistischer, stereotypischer und diskriminierender Werbung bewährt hat und deshalb keine zusätzlichen Massnahmen angezeigt sind.

3. Auf kantonaler und kommunaler Ebene

Einige Kantone und Gemeinden haben Gesetze erlassen, um sexistische Werbung auf ihrem Gebiet zu verbieten.

Der Kanton Basel-Stadt war der erste Kanton, der im März 2008 durch eine Änderung seiner Plakatverordnung⁸ ein Verbot geschlechterdiskriminierender Werbung eingeführt hat.

Im Kanton Waadt ist sexistische Werbung auf öffentlichem und privatem Grund, der von öffentlichem Grund aus sichtbar ist, seit dem 1. Januar 2020 verboten. Der Vorschlag der Waadtländer Regierung gab keinen Anlass zu Debatten im Parlament und wurde von diesem einstimmig bei einer Enthaltung angenommen. Das Verbot sexistischer Werbung wurde durch

⁷ Interpellation Yvonne Feri (19.3118), <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193118>

⁸ https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/569.500

einen neuen Artikel im Gesetz über die Reklamen (*Loi sur les procédés de réclame LPR*⁹) formalisiert.

Im Kanton Neuenburg hat das Kantonsparlament die am 18. Januar 2021 eingereichte Motion «La publicité sexiste n'a pas sa place dans notre canton!» angenommen.

Im Kanton Genf ist sexistische Werbung seit dem 1. Juli 2023 verboten, nachdem das Gleichstellungsgesetz (*Loi sur l'égalité et la lutte contre les discriminations liées au sexe et au genre LED-Genre*) und eine neue Bestimmung im Gesetz über die Reklamen (*Loi sur les procédés de réclame LPR*) in Kraft getreten sind.

Im Kanton Bern haben Abgeordnete am 14. September 2021 die Motion «Sexistische Werbung im öffentlichen Raum verbieten» eingereicht. Der Regierungsrat schlug den parlamentarischen Vorstoss zur Annahme vor, doch lehnte der Grosse Rat den Text schliesslich mit 74 zu 73 Stimmen bei 1 Enthaltung knapp ab.

Mehrere Städte und Gemeinden, z. B. Reinach, Zürich oder Bern, verbieten bereits sexistische Werbung auf ihrem Gebiet und andere erwägen dies.

4. Zusammenfassung und Vorschlag

«Die gesamte Bevölkerung wird von den Bildern geprägt, die wir in unserem Alltag sehen. Sie vermitteln Normen und Werte, die wir von klein auf verinnerlichen, ohne uns dessen bewusst zu sein. Die Werbung spielt in diesem Prozess eine wichtige Rolle. Wenn sie jedoch geschlechtsspezifische Stereotypen enthält, kann sie eine äusserst schädliche Wirkung haben. Geschlechterstereotypen werden aufrechterhalten und verstärkt, und es werden zutiefst ungleiche gesellschaftliche Darstellungen konstruiert. Solche Bilder stellen die Entwicklung hin zu einer integrativeren Gesellschaft in Frage und verfestigen die systembedingte Ungleichheit, die leider trotz unbestreitbarer Fortschritte auch heute noch sehr präsent ist.»¹⁰

Der wachsende Unmut und die verschiedenen Sensibilisierungskampagnen haben sich auf die Zahl der Einsprachen gegen sexistische Werbungen bei der SLK ausgewirkt: Machten diese 2011 nur 3,1 % aller Beschwerden aus, so waren es 2018 bereits 37 %. 2019 hat die Kommission insgesamt 97 Beschwerden geprüft. Die Hälfte davon wurde gutgeheissen, 36 % wurden abgelehnt und 14 % wurden von der SLK nicht behandelt.¹¹ Dennoch ist das derzeitige System, das auf Beschwerden an die SLK setzt, nicht zufriedenstellend; denn die SLK ist ein Organ zur Selbstregulierung der Werbebranche und kann keine Sanktionen verhängen. Ausserdem sind Werbekampagnen zum Zeitpunkt, an dem sie als sexistisch eingestuft werden, in der Regel bereits abgeschlossen.

In den meisten Bereichen der Werbung haben die Kantone keine Kompetenz, restriktive Massnahmen zu erlassen. Die Werbung in Radio, Fernsehen, Online-Medien oder Printmedien (Zeitungen, Zeitschriften) überschreitet die Kantons Grenzen und fällt somit in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes. Die Kantone können lediglich Beschränkungen für Plakatwerbung auf öffentlichem Grund erlassen, während es den Gemeinden obliegt, über die Ablehnung geplanter oder die Entfernung bestehender Werbung auf ihrem Gebiet zu entscheiden. Dieser Umstand wurde bereits Anfang der 2010er-Jahre kritisiert, insbesondere von Publicité romande (heute:

⁹ BLV 943.11

¹⁰ Auszug aus der Begründung der Berner Motion.

¹¹ <https://www.faire-werbung.ch/de/documentation/#berichte>

Kommunikation Schweiz), die den Bund zu grundsätzlichen Überlegungen aufforderte, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Medien zu verhindern und neue Grundsätze mit gleich langen Spiessen für alle Medien einzuführen.

Wie die Kantone Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg und Genf und ein grosser Teil der Bevölkerung ist der Staatsrat der Ansicht, dass diese Art von Werbung archaisch ist, Stereotypen verstärkt und zur Aufrechterhaltung von Ungleichheiten beiträgt, was den Grundsätzen des Kantons Freiburg zur Gleichstellung der Geschlechter widerspricht. Für den Staatsrat ist es wichtig, dass der Kanton die Verbreitung sexistischer Werbeinhalte in seinem Zuständigkeitsbereich verhindert.

Der Staatsrat erklärt sich bereit, ein klares Zeichen zu setzen, und schlägt vor, Artikel 5 des Gesetzes über die Reklamen im Sinne der Motion zu ändern, d. h. die Liste der Verbote, um die sexistische Werbung zu ergänzen und die Definition der Schweizerischen Lauterkeitskommission zu nutzen. Auch soll eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, um die Modalitäten der Umsetzung für den Kanton Freiburg festzulegen.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, die Motion anzunehmen.