

Motion Fraktion GB/JA! (Cristina Anliker-Mansour, GB/Rahel Ruch, JA!) vom 5. November 2009: Keine sexistische und rassistische Werbung in der Stadt Bern; Abschreibung Punkt 1

Am 21. Oktober 2010 hat der Stadtrat Punkt 1 der folgenden Motion erheblich erklärt und Punkt 2 abgelehnt:

Plakate und Werbung gehören grundsätzlich zum Bild einer Stadt. Die Stadt Bern vergibt die Plakatflächen auf öffentlichem Grund an private Plakatfirmen, z.B. die Firma APG. Diese muss sich bezüglich Inhalt und Erscheinungsbild an die Vorgaben in Konzessionsvertrag und Reklamereglement halten.

Das Reklamereglement der Stadt Bern beinhaltet keine klaren Bestimmungen gegen sexistische Werbung und Plakate mit rassistischen und diskriminierenden Inhalten. Die Diskussion über das Minarett-Plakat hat gezeigt, dass eine klare rechtliche Regelung zur Zulässigkeit von Reklamesujets nützlich ist.

Die Stadt Bern ist dieses Jahr mit 10-Punkte-Aktionsplan beim Unesco-Projekt „Städte-Koalition“ gegen Rassismus eingetreten und verpflichtet sich gegen Rassismus geschlossen vorzugehen. Sie bemüht sich darum, eine offene und tolerante Stadt zu sein. Dazu gehört auch, dass auf den Plakatwänden der Stadt keine diskriminierenden Sujets und Handlungen zu sehen sind. Die bisherige Bestimmung im Reklamereglement, (Art. 29 Abs. 1: Der Gemeinderat kann die Plakatierung auf öffentlichem Grund an eine oder mehrere private Unternehmungen vergeben. Dabei ist die Einhaltung der Grundsätze der schweizerischen Lauterkeitskommission sicherzustellen.) genügt nicht.

In der Stadt Basel ist in der Plakatverordnung folgendes festgehalten:

§ 7.1 Unzulässig sind insbesondere:

- a. Plakate mit rassistischem Inhalt;*
- b. Plakate mit Geschlechter diskriminierendem Inhalt;*
- c. Plakate, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere die Verkehrssicherheit, gefährden können;*
- d. Plakate, die für alkoholische Getränke und Tabakwaren werben;*
- e. Plakate mit anderem rechts- oder sittenwidrigem Inhalt.*

2 Plakatinhalte gelten insbesondere dann als rassistisch, wenn

- a. gezielt rassistische Ideologien verbreitet werden, indem beispielsweise Gruppen aufgrund körperlicher oder kultureller Eigenarten oder ethnischer, nationaler oder religiöser Zugehörigkeit hierarchisiert werden*
- b. zu Hass oder Diskriminierung gegenüber Menschen anderer Hautfarbe, Ethnie oder Religion aufgerufen wird*
- c. Werbung für rassistische Veranstaltungen oder Produkte mit rassistischem Inhalt gemacht wird;*
- d. Menschen einer bestimmten Herkunft vom Produkt, für das geworben wird, ausgeschlossen werden.*

3 Plakatinhalte gelten insbesondere dann als Geschlechter diskriminierend, wenn

- a. Frauen oder Männern stereotype Eigenschaften zugeschrieben werden und damit die Gleichwertigkeit der Geschlechter in Frage gestellt wird;
- b. Unterwerfung oder Ausbeutung dargestellt werden oder zu verstehen gegeben wird, dass Gewalt oder Dominanzgebaren tolerierbar seien;
- c. das Kindes- und Jugendalter nicht mit erhöhter Zurückhaltung respektiert wird;
- d. zwischen der das Geschlecht verkörpernden Person und dem Produkt kein natürlicher Zusammenhang besteht;
- e. die Person in rein dekorativer Funktion als Blickfang dargestellt wird;
- f. eine unangemessene Darstellung von Sexualität vorliegt.

1. Der Gemeinderat wird aufgefordert den Absatz 2 im Artikel 29 des Reklamereglements mit einer analogen Formulierung zu ergänzen. Insbesondere müssen – wie in Basel – detaillierte Kriterien, was als sexistisch oder rassistisch gilt, aufgenommen werden.
2. Ebenso soll der Gemeinderat eine Kommission einsetzen, welche die Plakatinhalte aufgrund der neuen Kriterien beurteilt.

Bern, 5. November 2009

Motion Fraktion GB/JA! (Cristina Anliker-Mansour, GB/Rahel Ruch, JA!), Hasim Sancar, Natalie Imboden, Rolf Zbinden, Christine Michel, Lea Bill, Stéphanie Penher, Jeanette Glauser, Urs Frieden, Rania Bahnan Büechi, Beat Zobrist, Lea Kusano, Miriam Schwarz, Rithy Chheng, Nicola von Greyerz, Patrizia Mordini, Hasim Sönmez, Annette Lehmann, Stefan Jordi, Regula Fischer

Bericht des Gemeinderats

Die Motion beauftragt den Gemeinderat, dem Stadtrat eine Vorlage zur Ergänzung von Artikel 29 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die Reklame in der Stadt Bern (Reklamereglement; RR; SSSB 722.51) vorzulegen. Konkret soll eine Vorschrift eingefügt werden, welche inhaltliche Vorgaben zur Plakatierung auf öffentlichem Grund im Zusammenhang mit dem Verbot von Sexismus und Rassismus enthält. Das Reklamereglement ist der baurechtlichen Grundordnung der Stadt Bern zugehörig. Die Änderung der Bauordnung unterliegt deshalb den Mitwirkungs-, Vorprüfungs- und Genehmigungsvorschriften nach Artikel 58 f. des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.1) und der obligatorischen Volksabstimmung nach Artikel 36 Buchstabe c der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1).

Die geplante Vorschrift ist nicht baurechtlicher Natur, da sie ausschliesslich den Inhalt von Plakaten regelt und keine räumlichen Auswirkungen erzeugen wird. Der Gemeinderat hat deshalb beim kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) angefragt, ob unter diesen Umständen vom geforderten aufwendigen Erlassverfahren abgewichen und die Ergänzung des Reklamereglements mit einem Stadtratsbeschluss nach Artikel 48 Absatz 1 GO beschlossen werden könnte. Das AGR erachtet dieses Vorgehen jedoch als unzulässig. Die Umsetzung der Motion würde mit anderen Worten eine obligatorische Volksabstimmung nach sich ziehen.

Da eine Volksabstimmung unverhältnismässig erscheint, weil das Rassismus- und das Diskriminierungsverbot bereits im Bundesrecht kodifiziert sind, schlägt das AGR stattdessen die Schaffung eines separaten, nicht baurechtlichen Reglements vor. Dies würde bedeuten, dass

für die Umsetzung der Motion und Kodifizierung der genannten Bestimmung ein neues Gesetz geschaffen werden müsste. Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass ein solches Vorgehen nicht sinnvoll ist. Ein separates Reglement könnte den gewünschten deklaratorischen Effekt nicht entwickeln, da kein auf den ersten Blick ersichtlicher Zusammenhang zum Reklamereglement bestünde.

Schliesslich hat der Gemeinderat auch geprüft, ob zum Reklamereglement eine Verordnung erlassen werden könnte, wie dies beispielsweise im Kanton Basel Stadt gemacht wurde. Auch dieses Vorgehen ist jedoch - infolge des kantonbernischen Rechts - nicht möglich: Dazu fehlt im Reklamereglement eine entsprechende Delegationsnorm. Das AGR hält in seinem Schreiben fest, dass die Kompetenz des Gemeinderats zum Erlass von Verordnungen gemäss Artikel 100 GO für Normen zu baurechtlichen Erlassen nicht gilt. Der Gemeinderat sieht daher keine sinnvolle und verhältnismässige Möglichkeit, das Anliegen der Motion gesetzgeberisch umzusetzen.

Der Gemeinderat ist jedoch der Ansicht, dass für die Verwirklichung des eigentlichen Ziels der Motion - nämlich die Bereitstellung einer „Handhabe“, um rassistischen und sexistischen Sujets auf Plakatwänden der Stadt Bern entgegentreten zu können - nicht eigens ein neues Gesetz geschaffen oder ein aufwändiges Erlassverfahren angewandt werden muss. Vielmehr schlägt er vor, die Anliegen der Motion in die Sondernutzungskonzessionen betreffend Plakatierung auf öffentlichem Grund aufzunehmen:

- Die geplante Vorschrift schafft nicht neues Recht, sondern konkretisiert bereits bestehendes wie beispielsweise Artikel 8 Absatz 2 (Diskriminierungsverbot) der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101). Sie verfügt nicht über eigenständige Bedeutung; denn ihr Sinn und Zweck liegt nicht darin, eine Regelungslücke zu schliessen, sondern Leitlinien zu setzen, welche den Beurteilungsprozess kritischer Plakatinhalte erleichtern und dadurch die Chancen eines rechtsgleichen Vorgehens erhöhen.
- Die eindringlichste Wirkung erzielen grossflächige Reklamen; so waren es in der Vergangenheit vor allem die Inhalte solcher Plakate, die zu Reklamationen in der Bevölkerung führten (z.B. Werbung für die Marke Sloggi oder für die Minarettinitiative). Für deren Anschlag zeichnen überwiegend die gemäss Artikel 29 RR konzessionierten Unternehmen verantwortlich. Die Platzierung der Vorschrift in der Konzession garantiert, dass sie vom einflussreichsten Adressatenkreis zur Kenntnis genommen wird und ihre vorbeugende Wirkung an der „Hauptfahnenquelle“ entfalten kann.

Die aktuellen Konzessionen enthalten bereits Vorschriften zum Inhalt der Werbung: Nebst dem Verbot Geschlechter diskriminierender und rassistischer Plakatinhalte ist auch ein Werbeverbot für Tabak und Alkohol aufgeführt und es wird darauf hingewiesen, dass Werbung weder sittliche noch politische Gefühle verletzen darf. Die zusätzlichen detaillierten Regelungen in den Konzessionen, was als Geschlechter diskriminierende Plakatinhalte zu gelten hat, entsprechen bereits ziemlich genau Absatz 3 der in der Motion angeführten Basler Bestimmung. Es ist jedoch richtig, dass die Regelung, was als verpönte rassistische Plakatinhalte zu gelten hat, im Vergleich dazu eher summarisch ausfällt. Der Gemeinderat wird deshalb die folgenden Bestimmungen in die zukünftigen Konzessionen aufnehmen:

- Plakate sind unzulässig, wenn sie Personen aufgrund ihrer Herkunft, Rasse, Geschlecht etc. diskriminieren (Art.8 Abs. 2 BV).

- Plakatinhalte gelten insbesondere dann als rassistisch, wenn
 - a. Personen aufgrund ihrer Hautfarbe, ihrer ethnisch-kulturellen, nationalen oder religiösen Herkunft diskriminiert oder in ihrer Menschenwürde verletzt werden;
 - b. gezielt rassistische Ideologien verbreitet werden, indem beispielsweise Gruppen aufgrund ihrer Hautfarbe, ethnisch-kulturellen, nationalen oder religiösen Herkunft diskriminiert oder in ihrer Menschenwürde verletzt werden;
 - c. zu Hass oder Diskriminierung von Personen aufgrund ihrer Hautfarbe, ethnisch-kulturellen oder religiösen Herkunft aufgerufen wird;
 - d. Werbung für rassistische Veranstaltungen oder Produkte mit rassistischem Inhalt gemacht wird;
 - e. Personen einer bestimmten Herkunft vom Produkt, für das geworben wird, ausgeschlossen werden.
(Diese Kriterien sind in Zusammenarbeit mit der Fachspezialistin Integration der Stadt Bern und einer in dieser Thematik versierten Juristin erstellt worden.)

- Plakate gelten insbesondere dann als Geschlechter diskriminierend, wenn
 - a. Männer oder Frauen stereotype Eigenschaften zugeschrieben werden und damit die Gleichwertigkeit der Geschlechter in Frage gestellt wird;
 - b. Unterwerfung oder Ausbeutung dargestellt werden oder zu verstehen gegeben wird, dass Gewalt oder Dominanzgebaren verharmlost werden;
 - c. das Kindes- und Jugendalter nicht mit erhöhter Zurückhaltung respektiert wird;
 - d. zwischen der das Geschlecht verkörpernden Person und dem beworbenen Produkt kein natürlicher Zusammenhang besteht.
 - e. die Person in rein dekorativer Funktion als Blickfang dargestellt wird;
 - f. eine unangemessene Darstellung von Sexualität vorliegt.
(Diese Kriterien sind im Wortlaut den Grundsätzen der schweizerischen Lauterkeitskommission entnommen.)

- Bei Plakaten mit politischer Werbung ist der Meinungsäusserungsfreiheit besonderes Gewicht beizumessen.

Der Gemeinderat hat die Konzessionärinnen Allgemeine Plakatgesellschaft AG und Clear Channel Schweiz AG bereits über die geplanten inhaltlichen Präzisierungen der künftigen Konzessionen informiert. Beide Gesellschaften äusserten sich zustimmend und erklärten sich schriftlich damit einverstanden, die oben angeführten Bestimmungen ab sofort bereits in den laufenden Konzessionsverhältnissen zu berücksichtigen. Mit diesen beiden Erklärungen liegen verbindliche Selbstverpflichtungen vor.

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass mit diesem Vorgehen dem Anliegen der Motion Rechnung getragen werden kann, und beantragt deshalb die Abschreibung von Punkt 1 der Motion.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, den erheblich erklärten Punkt 1 der Motion abzuschreiben.

Bern, 17. Oktober 2012

Der Gemeinderat