

Nichtamtliche Übersetzung

**EUROPARAT
MINISTERKOMITEE**

EMPFEHLUNG NR. R (97) 19

**DES MINISTERKOMITEES AN DIE MITGLIEDSTAATEN
ÜBER DIE DARSTELLUNG VON GEWALT IN DEN
ELEKTRONISCHEN MEDIEN**

*(angenommen vom Ministerkomitee am 30. Oktober 1997,
anlässlich der 607. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee, gestützt auf Artikel 15.b der Statuten des Europarates,

In Erwägung, dass es das Ziel des Europarates ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, herzustellen;

In Erinnerung an seine Verbundenheit mit dem Grundrecht der Meinungsäusserungsfreiheit, wie es in Artikel 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten gewährleistet ist, sowie an die Grundsätze der freien Zirkulation der Information und der Ideen und die Unabhängigkeit der Medienoperateure, wie insbesondere in seiner Erklärung über die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit vom 29. April 1992 ausgedrückt wurde;

Im Bewusstsein der internationalen Dimension der sinnlosen Darstellung von Gewalt und der relevanten Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen (1989);

In Erinnerung daran, dass an der 4. Europäischen Ministerkonferenz über die Politik der Massenmedien (Prag, 7./8. Dezember 1994) die für die Medien verantwortlichen Minister dem Ministerkomitee des Europarates den Plan einer strategischen Aktion zur Förderung der Medien in einer demokratischen Gesellschaft vorgelegt haben, in dessen Rahmen sie das Ministerkomitee aufforderten, „in enger Absprache mit den Medienberufsleuten und den Regulierungsbehörden allfällige Richtlinien über die Darstellung von Gewalt in den Medien vorzubereiten“;

In Erinnerung daran, dass mit der Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit Pflichten und Verantwortlichkeiten einhergehen, welche den Medienberufsleuten gegenwärtig sein müssen, und dass sie rechtmässig eingeschränkt werden kann im Hinblick auf die Erhaltung eines Gleichgewichts zwischen der Ausübung dieser Freiheit und der Einhaltung anderer Rechte, Freiheiten und grundlegender Interessen, die durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützt werden;

Besorgt über die allgemeine Zunahme der Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien, womit sie zu einer wichtigen sozialen Frage wird;

In Erinnerung daran, dass Gewalt nicht als ein akzeptables Mittel zur Lösung von Konflikten jeglicher Art, einschliesslich der zwischenmenschlichen Konflikte, betrachtet werden kann;

In der Feststellung jedoch, dass Gewalt in der Gesellschaft zur täglichen Realität gehört und dass das Recht auf Information auch das Recht einschliesst, über die verschiedenen Manifestationen von Gewalt informiert zu werden;

In der Feststellung, dass es von der Information bis zur Unterhaltung ihrem Kontext entsprechend zahlreiche Formen der Darstellung von Gewalt in den Medien gibt, dass jedoch vor allem im Falle der Unterhaltung Gewalt banalisiert oder gar verherrlicht wird, um ein breites Publikum anzuziehen;

In der Feststellung ebenfalls, dass, mit welchem Ziel auch immer, in elektronischen Medien Gewalt oft sinnlos, ohne jegliche Rechtfertigung durch den Kontext dargestellt und ein nicht hinnehmbares unmenschliches und erniedrigendes Niveau sowie ein allgemeines extremes Ausmass erreicht werden;

Im Bewusstsein, dass sie insbesondere beim jungen Publikum zu Schädigungen in bezug auf die körperliche, seelische oder moralische Entfaltung, z. B. zu zunehmender Gleichgültigkeit gegenüber dem Leiden, zu einem Gefühl der Unsicherheit und zu Misstrauen, führen kann;

In der Feststellung, dass das Phänomen zunehmender Darstellung von Gewalt nicht von allen Verantwortlichen der elektronischen Medien als Problem angesehen wird;

In der Meinung, dass die von einigen für elektronische Medien Verantwortlichen angeführten wirtschaftlichen Gründe die sinnlose Darstellung von Gewalt nicht rechtfertigen können;

Überzeugt von der Tatsache, dass die verschiedenen Bereiche der Gesellschaft ihre Verantwortlichkeiten wahrnehmen müssen, die ihnen in bezug auf die Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien zukommen;

Überzeugt auch von der Tatsache, dass alle Berufsleute der elektronischen Medien ihre Verantwortlichkeiten wahrnehmen müssen und dass sie am besten in der Lage sind, die Frage der sinnlosen Darstellung von Gewalt zu behandeln, und in Begrüssung der Bemühungen, die einige Berufsleute und Bereiche bereits in dieser Richtung unternommen haben,

Empfiehl den Regierungen der Mitgliedstaaten:

- a. die beruflichen Kreise des Sektors der elektronischen Medien, die Regulierungsinstanzen dieses Sektors, das Erziehungswesen und die Öffentlichkeit im allgemeinen über den allgemeinen politischen Rahmen aufmerksam zu machen, der in den nachstehenden Leitlinien enthalten ist;
- b. konkrete Massnahmen zu ihrer Anwendung zu treffen;
- c. mit allen geeigneten Mitteln sicherzustellen, dass diese Leitlinien den betroffenen Personen und Körperschaften bekannt sind, und eine allgemeine Debatte über dieses Thema anzuregen;
- d. ihre wirksame Anwendung in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen zu kontrollieren.

Beauftragt den Generalsekretär des Europarates, den Inhalt dieser Empfehlung den Regierungen der Staaten zu Kenntnis zu bringen, die der Europäischen Kulturkonvention angehören und nicht Mitglieder des Europarates sind.

Geltungsbereich

Diese Empfehlung betrifft die sinnlose Darstellung von Gewalt in den verschiedenen elektronischen Medien auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene. Das Wesen der Sinnlosigkeit wird mit Bezug auf die im Anhang zu dieser Empfehlung aufgeführten Parameter verstanden.

Begriffsbestimmungen

In dieser Empfehlung bezeichnet

- a. „sinnlose Darstellung von Gewalt“ die Verbreitung von Mitteilungen, Worten und Bildern, deren gewalttätige Darstellung oder deren gewalttätiger Inhalt in nicht gerechtfertigter Weise bezüglich Kontext vorherrscht;

- b. „elektronische Medien“ die Radio- oder Fernsehprogrammdienste sowie Leistungen wie z. B. Auftragsvideo, Internet, interaktives Fernsehen usw. oder Produkte wie Videospiele, CD-Rom usw., ausgenommen jede private, der Öffentlichkeit nicht zugängliche Mitteilung;
- c. „Inhaltsverantwortliche“ die natürlichen oder juristischen Personen, die für den Inhalt von Mitteilungen, Worten und Bildern verantwortlich sind, die der Öffentlichkeit von den verschiedenen elektronischen Medien zur Verfügung gestellt werden.

Leitlinien

Leitlinie Nr. 1 – Allgemeiner Rahmen

Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wie er von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für die Menschenrechte ausgelegt wurde, muss bei der Behandlung der Fragen bezüglich der Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien den allgemeinen Rahmen bilden.

Grundsätzlich umfasst die Meinungsäusserungsfreiheit auch das Recht, Informationen und Ideen, welche eine Darstellung von Gewalt bilden, mitzuteilen und zu empfangen. Gewisse Formen sinnloser Darstellung von Gewalt können jedoch mit Rücksicht auf die Pflichten und Verantwortlichkeiten, die mit der Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit einher gehen, rechtmässig Einschränkungen unterstellt werden, vorausgesetzt solche Eingriffe in die Meinungsäusserungsfreiheit sind vom Gesetz vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig.

Konkreter gesagt, können Massnahmen gegen sinnlose Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien legitim darauf ausgerichtet sein, die Achtung vor der Menschenwürde und den Schutz verletzlicher Gruppen zu gewährleisten, z. B. den der Kinder und Heranwachsenden, deren physische, psychische oder moralische Entwicklung beeinträchtigt werden kann, wenn sie solcher Darstellung ausgesetzt werden.

Leitlinie Nr. 2 – Verantwortlichkeiten und Handlungsmittel nicht staatlicher Akteure

Die Inhaltsverantwortlichen

Die Mitgliedstaaten sollten anerkennen und berücksichtigen, dass es in erster Linie bei den Inhaltsverantwortlichen liegt, die Pflichten und Verantwortlichkeiten wahrzunehmen, die mit der Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäusserung einher gehen, weil sie die erste Verantwortlichkeit innehaben für den Inhalt der Mitteilungen, für Worte oder Bilder, die sie verbreiten. Insbesondere die Betreiber elektronischer Medien haben Verantwortlichkeiten, wenn sie mit Rücksicht auf daraus hervorgehende mögliche Beeinträchtigungen des Publikums, insbesondere des jungen Publikums, sowie der Gesellschaft insgesamt, über die Verbreitung von Mitteilungen, Worten oder Bildern, die Gewalt darstellen, entscheiden. Diese Verantwortlichkeiten werden von den Medienberufsleuten je nach Art des einzelnen elektronischen Mediums auf verschiedene Art und Weise wahrgenommen, zum Beispiel:

- i. indem mit geeigneten Mitteln sichergestellt wird, dass das Zielpublikum ausreichend auf die gewalttätige Natur der Mitteilungen, Worte oder Bilder vorbereitet ist, die sie zur Verfügung stellen werden;
- ii. indem sektorielle Verhaltenskode eingeführt werden, welche die konkreten Verantwortlichkeiten des betreffenden Berufssektors festlegen;
- iii. indem in den verschiedenen elektronischer Medienunternehmen interne Richtlinien, einschliesslich Inhaltsbeurteilungs-Standards, eingeführt werden;

- iv. indem sowohl auf sektorieller Ebene, wie auch innerhalb der individuellen Medienunternehmen geeignete Beratungs- und Kontrollinstanzen geschaffen werden, die mit der Beaufsichtigung der effektiven Anwendung der Selbstregulierungsvorschriften beauftragt sind;
- v. indem in den Verträgen mit anderen Sektoren, z. B. den audiovisuellen Produzenten, den Herstellern von Videospiele, den Werbeagenturen usw., die Selbstregulierungsvorschriften berücksichtigt werden;
- vi. indem mit den nationalen Regulierungsbehörden sowie den Selbstregulierungsinstanzen anderer Länder ein regelmässiger Kontakt und Informationsaustausch eingerichtet wird.

Die verschiedenen Teile der Gesellschaft

Die Mitgliedstaaten sollten anerkennen und berücksichtigen, dass die verschiedenen Teile der Gesellschaft Verantwortung innerhalb des ihnen eigenen Kompetenzbereichs tragen. Sie können sie auf verschiedene Arten wahrnehmen, zum Beispiel indem sie sich, insbesondere über Sensibilisierungskampagnen, an die Inhaltsverantwortlichen richten; indem sie die Medienerziehung fördern und einführen; indem sie Forschungen über die Darstellung von Gewalt fördern oder selber betreiben usw.

In bezug auf den Zugang und die Nutzung elektronischer Medien durch Kinder und Heranwachsende zu Hause oder in der Schule sowie deren Verständnis der von diesen Medien ausgesendeten gewalttätigen Mitteilungen, Worte und Bilder, obliegt eine besondere Verantwortlichkeit den Eltern und Lehrern. Sie können sie auf verschiedene Arten wahrnehmen, zum Beispiel:

- i. indem sie gegenüber sinnloser Darstellung von Gewalt eine kritische Haltung entwickeln und bewahren;
- ii. indem sie die elektronischen Medien bewusst und selektiv einsetzen und qualitativ einwandfreie Mittel und Dienstleistungen fordern;
- iii. indem sie die Kinder und Heranwachsenden, zum Beispiel über Medienerziehung zu Hause und in der Schule, zu einer kritischen Haltung anregen;
- iv. indem sie die Mittel der Einschränkung des Zugangs von Kindern und Heranwachsenden zur Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien prüfen, wenn vermutet werden kann, dass sie ihrer physischen, psychischen oder moralischen Entwicklung schaden könnte.

Leitlinie Nr. 3 – Verantwortlichkeiten und Handlungsmittel der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben insbesondere in bezug auf das Wohlbefinden ihrer Bevölkerung, den Schutz der Menschenrechte und die Erhaltung der Achtung vor der Menschenwürde eine allgemeine Verantwortlichkeit inne. In bezug auf die sinnlose Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien haben die Mitgliedstaaten jedoch lediglich eine subsidiäre Verantwortlichkeit, während die Hauptverantwortlichkeit bei den Inhaltsverantwortlichen liegt.

Nationale Politik im Medienbereich

Die Mitgliedstaaten sollten ein umfassendes Vorgehen verabschieden, das sich über die Inhaltsverantwortlichen hinaus an alle betroffenen beruflichen und gesellschaftlichen Bereiche richtet. Dieses Vorgehen sollte gegebenenfalls darauf ausgerichtet sein,

- i. dass die Einführung von unabhängigen Regulierungsbehörden für die verschiedenen elektronischen Medien gefördert wird. Diese Behörden sollten über geeignete Kompetenzen und Mittel zur Regulierung auf nationaler Ebene der Darstellung von Gewalt verfügen;
- ii. dass es Benutzern inländischer oder ausländischer elektronischer Medien, die sich über den gewalttätigen Inhalt bestimmter Dienste oder Produkte beschwerten, ermöglicht wird, bei einer Regulierungsbehörde oder bei einer anderen zuständigen nationalen Instanz Beschwerde einzureichen;

- iii. dass in den Pflichtenheften der Rundfunkveranstalter bestimmte Pflichten in bezug auf die Darstellung von Gewalt vermerkt werden, an welche Abschreckungsmassnahmen auf administrativer Ebene geknüpft werden, z. B. keine Erneuerung der Lizenz, wenn die Verpflichtungen nicht eingehalten wurden;
- iv. dass Methoden zur Vereinfachung der Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Inhaltsverantwortlichen und dem Publikum eingeführt werden (Ankündigungen, *Watersheds* usw.);
- v. dass die Berufsleute der elektronischen Medien für die Probleme in Zusammenhang mit der sinnlosen Darstellung von Gewalt und die diesbezüglich bestehenden Bedenken des Publikums sensibilisiert werden;
- vi. dass die Forschung über die Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien, insbesondere über die Tendenzen, die sich in den verschiedenen Medien zeigen, sowie Studien über die Wirkungen solcher Darstellung auf das Publikum gefördert werden.

Internationale Zusammenarbeit

Neben den Pflichten, die ihnen aus den internationalen Verpflichtungen und darüber hinaus aus ihrer Tätigkeit innerhalb des Europarates erwachsen, sollten die Mitgliedstaaten auf bilateraler und multilateraler Ebene sowie im Rahmen der betreffenden internationalen Organisationen zusammenarbeiten im Hinblick auf die Entwicklung von Politiken insbesondere zur Behandlung der Probleme, die mit der internationalen Dimension der sinnlosen Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien zusammenhängen.

In dieser Hinsicht sollten sie den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit unter den zuständigen Regulierungsbehörden fördern, insbesondere zur Behandlung der Klassifizierung der Inhalte und zur Behandlung allfälliger Beschwerden aus dem Ausland.

Juristische Massnahmen

Lassen die Inhaltsverantwortlichen sinnlose Darstellung von Gewalt zu, die die Menschenwürde schwerwiegend verletzt oder durch deren unmenschliche oder erniedrigende Natur die physische, psychische oder moralische Entfaltung des Publikums, insbesondere des jungen Publikums, beeinträchtigt wird, so sollten die Mitgliedstaaten die relevanten zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlichen Folgen wirksam anwenden.

Die Mitgliedstaaten, die noch nicht dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (1989) angehören, sind eingeladen, diesem Instrument beizutreten. Alle Staaten, die dem Übereinkommen angehören, sollten dafür sorgen, dass insbesondere die Bestimmungen über die Darstellung von Gewalt wirksam angewendet werden, und ihre Wirksamkeit regelmässig überprüfen. Ausserdem sind die Mitgliedstaaten eingeladen, die Empfehlung Nr. R (89) 7 des Ministerkomitees über die Grundsätze bezüglich der Verbreitung von Videomaterial mit gewalttätigem, brutalem oder pornographischem Inhalt in geeigneter Form umzusetzen.

Förderung von nicht gewalttätigen Qualitätsprogrammen, -diensten und -produkten

Im Rahmen insbesondere der verschiedenen nationalen und europäischen Programme zur Unterstützung der Produktion und Verbreitung audiovisueller Werke und in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen europäischen Instanzen und Berufskreisen sollten die Mitgliedstaaten den Grundsatz nicht gewalttätiger Qualitätsprogramme und -dienste fördern, die insbesondere die kulturelle Vielfalt und den kulturellen Reichtum der europäischen Länder wiedergeben.

Leitlinie Nr. 4 – Geteilte Verantwortlichkeit bezüglich Erziehung für elektronische Medien

Die Staaten sollten die Erziehung für elektronische Medien als eine zwischen ihnen, den Inhaltsverantwortlichen und den verschiedenen Sektoren der Gesellschaft geteilte Verantwortlichkeit vorsehen. Diese Erziehung bildet ein besonders geeignetes Mittel, um dem Publikum, insbesondere dem jungen Publikum, zu helfen, eine kritische Haltung gegenüber den verschiedenen Darstellungen von Gewalt in den Medien zu entwickeln und überlegt auszuwählen.

Anhang zu Empfehlung Nr. R (97) 19

*Parameter, an die zu denken ist bei der Feststellung,
ob die Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien
gerechtfertigt/nicht gerechtfertigt ist*

Bei der Prüfung bestimmter Fälle der Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien können die Auffassungen darüber, ob diese Darstellung gerechtfertigt ist oder nicht, auseinandergehen. Die unterschiedliche Art der Beurteilung hängt insbesondere mit den verschiedenen Verantwortlichkeiten der Personen oder Institutionen zusammen, die den Fall behandeln (Rundfunkverantwortliche, Eltern, Moderatoren, Selbstregulierungsbehörden, Regulierungsbehörden, Gerichte usw.). Diese Vielfalt wird sich auch bei der Anwendung der Elemente der nachfolgenden Übersicht zeigen.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wurden in dieser Übersicht einige Elemente zusammengebracht (zum Beispiel die Art von Programmen – ein Dokumentarfilm/eine Kindersendung – die Sendezeit, der freie oder verschlüsselte Zugang usw.), an die gedacht werden sollte, wenn festgelegt wird, ob die Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien in einem bestimmten Fall vom Kontext her gerechtfertigt ist. So könnte die Darstellung realer Szenen eines Massakers im Rahmen einer Informationssendung des Fernsehens gerechtfertigt sein, nicht jedoch im Rahmen eines interaktiven Videospiele usw.

| 1. Publikum und Zugang zu den elektronischen Medien | 2. Art der Programme | 3. Dargestellte gewalttätige Handlungen |
|--|---|---|
| <p>Fernsehen Freier Zugang (unverschlüsselt) Gebührenpflichtiger Zugang (verschlüsselt) „Beruflicher“ Zugang (<i>medical pay-TV</i>) interaktives Fernsehen (mit Verwendung zum Beispiel von Videospiele, CD-ROM oder Internet) Sendezeit (Kinderstunde/<i>Prime time</i>/Programmierung nach der „Zeitschranke“ – <i>Water-shed</i>)</p> <p>Andere Internet Video - freier Zugang - bedingter Zugang (Video X)</p> | <p>Fernsehprogramme Tagesschau Wochenschau Dokumentarfilme, wissenschaftliche Sendungen <i>Reality shows</i> Leichte Unterhaltung, Musik, Videoclips Unterhaltung (Game-shows, Quiz usw.) Sport Religion Kindersendungen Fiktion (Spielfilm, Theater usw.) Werbung, Teleshopping Trailers</p> <p>Radioprogramme Informationen Wochenschau Leichte Unterhaltung, Musik Sport Religion Jugend Werbung</p> <p>Andere Videocassetten, Trailers Videospiele Multimedien</p> | <p>Körperliche Gewalt Sexuelle Gewalt Psychische Gewalt Verbale Gewalt Suggestierte Gewalt Drohungen Handlung an sich (z.B.: körperlicher Übergriff) Nur das Resultat (z.B.: Wunde oder Tod, materieller Schaden) Handlung und Resultat</p> |

| 4. Kontext der Darstellung von Gewalt | 5. Arten der Darstellung von Gewalt |
|---|--|
| Information Erziehung Sensibilisierung (humanitäre Gründe) Künstlerischer Ausdruck Unterhaltung Sozialkritik, Ironie, Humor Publikumsattraktion/Sensation Unbeabsichtigt | Realistisch Naturalistisch Hedonistisch Ästhetisch Aggressiv Brutale Bilder Bilder und Kommentare/Werturteile Positiv/negativ (Gewalthandlung vom Helden/ Antihelden ausgeführt) |