

5006/AB XX.GP

Die Abgeordneten zum Nationalrat Kampichler, Horngacher und Kollegen haben am 27. November 1998 unter der Nr. 5283/J an mich eine schriftliche parlamentarische Anfrage betreffend Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor entwicklungsschädigenden Einflüssen durch Medien gerichtet.

Diese Anfrage beantworte ich wie folgt:

Zu Frage 1:

Das Plenum des Nationalrates hat am 16. Dezember 1998 eine Novelle zum Rundfunkgesetz beschlossen, mit der zum Schutz von Jugendlichen vor für diese möglicherweise - schädlichen Inhalten und in Umsetzung der sogenannten Fernsehrichtlinie (89/552/EWG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 97/36/EG) eine Kennzeichnungspflicht (akustische Zeichen oder optische Mittel) für unverschlüsselt ausgestrahlte Sendungen des ORF eingeführt wird, die die körperliche, geistige, moralische oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen gefährden können (§ 2a Abs. 3).

Schon nach der bisherigen Rechtslage sind Sendungen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen schwer beeinträchtigen können, überhaupt verboten.

Bei Sendungen, die die körperliche, geistige, moralische oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, ist nach geltender Rechtslage durch die Wahl der Sendezeit oder durch technische Mittel dafür zu sorgen, daß diese Sendungen von Minderjährigen üblicherweise nicht wahrgenommen werden.

Die Änderungen des Rundfunkgesetzes durch die Novelle gehen auch insofern über den Mindeststandard der Richtlinie hinaus, als mit der Novelle auch die Beeinträchtigung der moralischen Entwicklung einbezogen wurde.

Für den Bereich des privaten Kabel - und Satelliten - Rundfunks ist festzuhalten, daß identische Regelungen im Kabel - und Satelliten - Rundfunkgesetz vorgesehen sind, und die Regierungsvorlage zu einer Novelle (die einem parlamentarischen Unterausschuß zur weiteren Behandlung zugewiesen wurde) auch die oben erwähnte Kennzeichnungspflicht für unverschlüsselte Sendungen vorsieht.

Zudem normieren die - allgemeinen Programmgrundsätze des § 15 Kabel - und Satelliten - Rundfunkgesetz, daß die Sendungen im Hinblick auf ihre Aufmachung und ihren Inhalt die Menschenwürde und die Grundrechte anderer zu achten haben und nicht zu Haß aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln dürfen.

Für den Bereich des privaten terrestrischen Hörfunks ist auf § 4 Abs. 3 und 4 des Regionalradiogesetzes hinzuweisen, der ein Verbot von gewaltverherrlichenden Inhalten normiert.

Im übrigen verweise ich auf meine Ausführungen zu den Fragen 7, 8 und 12 im Hinblick auf den dort genannten Beirat und die gleichfalls dort angeführten Vorträge an den Ministerrat.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch die beim Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten aufgrund einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B -VG eingerichtete "Jugendfilmkommission", die als Serviceeinrichtung des Bundes fungiert und Gutachten über die Eignung von Kinofilmen für Kinder und Jugendliche erarbeitet. Diese Gutachten dienen in vielen Fällen der zuständigen Behörde als Entscheidungsgrundlage für die Feststellung der Eignung von Kinofilmen für die Jugend.

Zu Frage 2:

Medien, besonders die Massenmedien, tragen selbstverständlich wesentlich zur Meinungsbildung - auch bei Kindern und Jugendlichen - bei. Sie beeinflussen damit in erheblichem Ausmaß das Bild, das Kinder und Jugendliche von unserer Gesellschaft und von unserem Zusammenleben gewinnen.

Gewalt, Diskriminierung, Unterdrückung, Ungerechtigkeit und Kriminalität sind wesentliche Bereiche in denen die Medien ihrer Verantwortung bewußt sein müssen. Andererseits muß auch auf die Bedeutung der Medienpädagogik besonders hingewiesen werden, da Medien heute zu unserem Alltag gehören. Die Vermittlung eines geeigneten Umganges mit den Medienangeboten ist ein unerläßlicher gesellschaftlicher Auftrag, dem von den Medien nicht allein nachgekommen werden kann.

Zu Frage 3:

Die Wiedergabe und der Transport von Gewalt und Brutalität in und durch die Medien ist im Hinblick auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen auf jeden Fall negativ anzusehen.

Dabei gelten nach Meinung von Fachleuten folgende Grundsätze:

- 1) Je unkritischer die Darstellung von Gewalt in den Medien erfolgt, umso negativer muß ihre Wirkung beurteilt werden. Als besonders kritisch ist die Verherrlichung von Gewalt als einfaches Mittel zur Lösung von Konflikten und zur Erreichung von Zielen anzusehen.
- 2) Je mehr die Kinder und Jugendlichen Gelegenheit haben, sich über Darstellungen von Gewalt und Gewalttätigkeit auszusprechen, umso besser kann den Gefahren, die damit verbunden sind, begegnet werden.

Daraus folgt, daß die Kombination aus "Allein gelassen werden mit dem Gesehenen" und häufiges Erleben von Gewaltdarstellungen eine besonders negative Wirkung hat.

Folgerichtig ist es mit Verboten und Kennzeichnungen allein nicht getan. Wir müssen uns vielmehr auch bemühen, den Kindern und Jugendlichen zu vermitteln, weshalb wir gegen Darstellungen von Gewalt eintreten.

Es muß nicht eigens betont werden, daß es besonders bedenklich ist, wenn alleingelassene Jugendliche, die Gewaltdarstellungen konsumieren, auch Zugang zu Waffen im eigenen Wohnbereich haben.

Zu Frage 4:

Die bestehenden Regelungen für die Programmgestaltung Privater oder des ORF sehen keinen fixen Zeitpunkt vor, bis zu dem nach der Diktion der parlamentarischen Anfrage "Eltern sicher sein können, daß keine, die Entwicklung ihrer Kinder schädigenden, Inhalte gesendet werden."

Die diesbezüglich Identischen Regelungen für den ORF (§ 2a Rundfunkgesetz) und Private (§16 Kabel - und Satelliten - Rundfunkgesetz) sehen vielmehr - wie schon in meinen Ausführungen zu Frage 1 erläutert - vor, daß bei Sendungen, die die körperliche, geistige, moralische oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, durch die Wahl der Sendezeit oder durch technische Mittel (wie dies beim ORF seit 1. Jänner 1999 der Fall ist) dafür zu sorgen ist, daß diese Sendungen von Minderjährigen üblicherweise nicht wahrgenommen werden.

Aus diversen Zeitungsartikeln (Beilage 1) und der Broschüre "Die Haltung des ORF zu Gewalt und Obszönität im Fernsehen" (Beilage 2) ist zu ersehen, daß sich die Programmverantwortlichen des ORF dazu bekennen, daß bei der Gestaltung einer Sendung immer der Ausstrahlungszeitpunkt zu berücksichtigen ist. Als Orientierungshilfe setzt der ORF im Fernsehprogramm mit 20 Uhr 15 eine Zeitgrenze, bis zu der die ausgestrahlten Programme für die ganze Familie geeignet sein sollen. Durch die Programmplanung wird ferner eine Abstufung zwischen Haupt - und Spätabend (ab 22 Uhr) getroffen. Diese Grundsätze sind auch Bestandteil des ORF Berufsausbildungs- und -fortbildungsprogrammes. Ein Verstoß gegen die Bestimmungen der oben dargestellten Regelungen über die Programmgrundsätze ist für den ORF ab 1. Jänner 1999 mit einer Verwaltungsstrafe bis zu 500.000 Schilling bedroht, für die privaten Fernsehveranstalter mit einer Geldstrafe bis zu 50.000 Schilling.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß gemäß § 46 des für den Bereich des privaten Fernsehens geltenden Kabel - und Satelliten - Rundfunkgesetzes bei wiederholten oder schwerwiegenden Rechtsverletzungen durch einen Kabel - oder Satelliten - Rundfunkveranstalter die Kommission zur Wahrung des Kabel - und Satellitenrundfunkgesetzes entweder von Amts wegen oder auf Antrag der Regionalradio - und Kabelrundfunkbehörde das Verfahren zum Entzug der Zulassung, im Falle einer Kabelrundfunkveranstaltung das Verfahren zur Untersagung der Kabelrundfunkveranstaltung einzuleiten hat.

Zu den Fragen 5 und 6:

Ungeachtet der Kennzeichnungsmaßnahmen des ORF (vergleiche dazu Beilage 1) ist zunächst hervorzuheben, daß die Frage der Kennzeichnung gerade im Hinblick auf die grenzüberschreitende Dimension des Fernsehens einer möglichst einheitlichen Lösung auf gesamteuropäischer Ebene bedarf; die entsprechende Debatte wird zur Zeit im Rahmen einschlägiger europäischer Gremien - z.B. dem Kontaktausschuß der Fernsehrichtlinie - geführt. Verpflichtende gesetzliche Vorgaben über die konkrete Ausgestaltung der Kennzeichnung von unverschlüsselt ausgestrahlten Sendungen erscheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt somit im Hinblick auf eine möglichst einheitliche europäische Lösung verfrüht.

Die kürzlich im Parlament beschlossene Novelle zum Rundfunkgesetz nennt in den Erläuterungen zu § 2a Abs. 3 als Möglichkeit "Piktogramme oder Farben". Die Erläuterungen heben allerdings hervor, daß von einer detaillierteren Regelung vorerst noch abgesehen wurde, weil "ein diesbezüglicher Standard der Kennzeichnung gegenwärtig im Kreise der Rundfunkveranstalter in Europa diskutiert wird." Ähnliches wird in den Erläuterungen der im Unterausschuß des Nationalrates zu behandelnden Regierungsvorlage zum Kabel - und Satelliten - Rundfunkgesetz zur entsprechenden Bestimmung des § 16 Abs. 3 bemerkt.

Dazu ist zu betonen, daß die Frage des Ratings und letztlich auch des Filtrings von Sendungen breite Erörterung in der die Änderung der Fernsehrichtlinie vorbereitenden Ratsarbeitsgruppe "Audiovisuelles" fand.

Letztlich einigten sich die EU - Mitgliedstaaten zur Frage der Einführung eines sogenannten V - Chips anläßlich der Neufassung der Fernseh - Richtlinie zu nächst darauf, daß den Bestimmungen des Schutzes Minderjähriger jedenfalls besondere Bedeutung beizumessen ist und die Kommission deshalb binnen eines Jahres nach Veröffentlichung der Richtlinie zusammen mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine Untersuchung der möglichen Vor - und Nachteile weiterer Maßnahmen durchzuführen hat, die den Eltern oder Aufsichtspersonen die Kontrolle der Programme, die von Minderjährigen gesehen werden können, erleichtern sollen.

Mit der Vorlage dieser Studie ist demnächst zu rechnen.

In dieser Untersuchung soll vor allem auch die Zweckmäßigkeit einer Vorschrift, daß neue Fernsehgeräte mit einer technischen Vorrichtung versehen sein müssen, um bestimmte Programme herausfiltern zu können, geprüft sowie weiters die Festlegung geeigneter Bewertungssysteme zur Kennzeichnung näher erörtert werden.

Der Meinungsbildungsprozeß für die Kennzeichnung von Sendungen befindet sich erst in seinen Anfängen, in der angesprochenen Studie werden Überlegungen anzustellen sein, wer die Bewertung von Sendungen vornehmen soll und wie eine klare und vor allem für die Zuseher verständliche und leicht handhabbare Kennzeichnung aussehen könnte.

Eine Einigung - hinsichtlich der sofortigen Einführung etwa des V - Chips konnte vorerst deshalb nicht erzielt werden, da die Auffassungsunterschiede hinsichtlich einzelner Klassifikationssysteme groß sind und letztlich auch die in den einzelnen Mitgliedstaaten vorherrschenden sozialen und kulturellen Wertungen erheblich differieren. Zu berücksichtigen ist dabei auch, daß mit der Einführung des V - Chips die Verantwortung von den Rundfunkveranstaltern allein auf die Eltern oder Erziehungsberechtigten übertragen würde. Darüber hinaus wurde von der Mehrheit der Mitgliedstaaten vorgebracht, daß ein System der Selektion von Filmen mit gewalttätigen oder sonstigen, der kindlichen Psyche möglicherweise abträglichen Inhalten auch grundsätzliche Probleme hinsichtlich der Klassifizierung der Inhalte aufwerfe. Diesbezüglich könnten unterschiedliche Instanzen, die derartige Einstufungen vornehmen sollen, vorgesehen werden, insbesondere stellte sich aber in diesem Zusammenhang auch die Frage nach den Programmsparten und -arten, die einer derartigen Klassifizierung unterzogen werden sollen. Weiters wurde vorgebracht, daß mit einer inhaltlichen Klassifizierung nach Kriterien, die etwa auf die Anzahl der gewalttätigen oder sexuellen Darstellungen in einem Film abstellen, eine Reihe von Filmen, die sich durchaus kritisch mit Formen und Mechanismen von Gewalt und/oder Sexualität auseinandersetzen, "ausgefiltert" würden. Die dargestellten Positionen zeigen, daß die Einführung des "V - Chip" allein keine zufriedenstellende Lösung darstellt.

Gerade in diesem Sinne ist die Europäische Kommission auch gehalten, in der zu erstellenden Studie die innerhalb und außerhalb Europas gewonnenen Erfahrungen unter Einholung der Standpunkte der betroffenen Kreise - wie Fernsehveranstalter, Pädagogen, Mediensachverständige und einschlägige Verbände - zu berücksichtigen.

Auf Grundlage dieser Studie sollen dann geeignete Vorschläge für weitere gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen unterbreitet werden können.

Auch von österreichischer Seite wurde in der die Neufassung der Fernseh-Richtlinie beratenden Arbeitsgruppe insbesondere darauf hingewiesen, daß einheitliche Bewertungssysteme gefunden werden müssen und eine Einführung bzw. Verbesserung der Filterungssysteme nicht dazu führen darf, die Fernsehveranstalter gänzlich aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

Zu den Fragen 7. 8 und 12

Im Sinne einer Koordinierung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit wurde beim Bundeskanzleramt kürzlich ein "Beirat für Internet und neue Medien" eingerichtet. Aufgabe des Beirates ist es, die komplexen, unterschiedliche Ressorts betreffenden Fragen und Problemstellungen mit dem Internet und neuen Informationsangeboten innerhalb der Bundesregierung und den beteiligten Kreisen (z.B. Konsumenten, Industrie, Wirtschaft, Private, etc.) abzustimmen, über konkrete Projekte zu informieren und auch gemeinsam zu erarbeiten. Der Beirat wird insbesondere auch in Abschnitt 4 "Präventive Maßnahmen - Jugendschutz" des Vortrages an den Ministerrat der Bundesminister für Justiz, für Inneres und für Umwelt, Jugend und Familie - allgemein bekannt unter dem Titel "Aktionsplan gegen Kindesmißbrauch und gegen Kinderpornographie im Internet" (vergleiche Beilage 3) - als Koordinationsgremium angesprochen.

Derzeit werden im Zusammenhang mit der Erörterung der Empfehlung des Rates vom 28. Mai 1998 in bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen Diensten und den Informationsdiensten (vergleiche Beilage 4) im Beirat zusammen mit den Internet-Providern Überlegungen angestellt, die die verantwortungsvolle Nutzung der neuen Dienste zum Gegenstand haben, insbesondere durch eine bessere Aufklärung von Eltern, Erziehern und Lehrern über die Möglichkeiten der neuen Dienste und die In-

strumente zur Sicherstellung des Schutzes von Jugendlichen. Dies betrifft auch die Identifizierung von qualitativ hochwertigen Inhalten und Diensten für Jugendliche und die Erleichterung des Zugangs zu derartigen Inhalten.

Ferner wird auf den von der Bundesregierung angenommenen Vortrag der Bundesminister für Inneres, für Justiz, für Umwelt, Jugend und Familie, sowie der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz und der Bundesministerin für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten an den Ministerrat vom 30. September 1997 hingewiesen, der auch das Thema "Gewalt in den Medien" aufgreift (vergleiche die Punkte 21 bis 25 der Beilage 5).

Zu Frage 9:

Zunächst ist anzumerken, daß das Wesen der Selbstkontrolle das Element der Freiwilligkeit in sich trägt und daher ein „Abverlangen“ der Selbstkontrolle einen Widerspruch in sich darstellen würde.

Zu den bestehenden Instrumentarien:

Für den ORF ist festzuhalten, daß die in Ausführung des Rundfunkgesetzes erlassenen "Allgemeinen Richtlinien des Österreichischen Rundfunks für die Programmgestaltung, Programmerstellung und Programmkoordination in Hörfunk und Fernsehen" unter dem Kapitel Unterhaltung (1.6) festlegen, daß bei den wesentlichen Unterhaltungsprogrammen darauf zu achten ist, "daß sie nicht zur Verfestigung von Vorurteilen, zur Verflachung des Geschmacks und zur Verrohung oder Brutalisierung des Publikums führen". In Wahrnehmung seines rundfunkgesetzlichen Programmauftrages verpflichtet sich der ORF auch (vergleiche die vom Österreichischen Rundfunk herausgegebene Broschüre "Die Haltung des ORF zu Gewalt und Obszönität in Radio und Fernsehen" - Beilage 2) über Gewalt, ihre Vorbedingungen und Auswirkungen nicht aus Spekulation mit dem Sensationellen zu berichten, sondern um eine Nach-

richt in ihrer ganzen Tragweite und die Zusammenhänge eines Ereignisses zu vermitteln. Darüber hinaus verzichtet der ORF nach diesen Ausführungen in allen seinen Programmen darauf, gewaltsame oder angsterregende Sendungsinhalte alleine zum Zweck der Reichweitenmaximierung einzusetzen. Schließlich wird festgehalten, daß Sexualität und Erotik von Obszönität und Pornographie zu unterscheiden sind.

Im Bereich der Selbstregulierung ist weiters der Presserat hervorzuheben, der als Leitlinie die "Grundsätze für die publizistische Arbeit (Ehrenkodex für die österreichische Presse)" heranzieht (vergleiche Beilage 6A und 6B).

Für die Veranstalter privaten Hörfunks ist zu erwähnen, daß in den entsprechenden Zulassungsbescheiden der zuständigen Regionalradio- und Kabelrundfunkbehörde als Auflage festgehalten ist, daß dieser Ehrenkodex der österreichischen Presse für die Grundsätze der Informationsberichterstattung heranzuziehen ist.

Für den Bereich Werbung gibt es den Österreichischen Werberat. Dieser hat Selbstbeschränkungsrichtlinien erarbeitet, die im österreichischen „Selbstbeschränkungskodex der Werbung" zusammengefaßt sind und verhindern sollen, daß diskriminierende, die Würde des Menschen verletzende oder irreführende Werbemaßnahmen gesetzt werden.

Im Zusammenhang mit dem Internet und den neuen Medien wird nochmals darauf hingewiesen, daß unter Initiative des Bundeskanzleramtes ein Beirat für Internet und neue Medien eingerichtet wurde, in welchem sich regelmäßig Vertreter verschiedener Ministerien sowie Repräsentanten der Konsumenten, der Wirtschaft und der Industrie sowie der Rundfunk- bzw. Kommunikationsdienstbetreiber zusammenfinden, um aktuelle Themenstellungen zu akkordieren.

Das erste Projekt dieses Beirates ist es, den Betreibern von Online - Diensten die Erstellung eines freiwilligen Verhaltenskodex zu empfehlen, um die Rats - empfehlung „Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und Informationsdiensten“ auf nationaler Ebene umzusetzen. Die Empfehlung enthält detaillierte Vorschläge (Leitlinien) zur Erstellung von Verhaltenskodizes unter möglicher Einbeziehung aller beteiligten Kreise. Im Zusammenhang mit dem Jugendschutz stehen auch Aspekte der verantwortungsvollen Nutzung der Online - Dienste, also Information und Unterstützung bei der Ausübung der elterlichen Kontrolle, im Vordergrund.

Die Empfehlung richtet sich aber auch an die Mitgliedstaaten mit der Anregung, die Maßnahmen zu prüfen, mit denen Jugendliche in die Lage versetzt werden die angebotenen Dienste verantwortungsvoll zu nutzen, dies insbesondere auch durch eine intensivere Aufklärung der Eltern, Erzieher und Lehrer. Die Empfehlung beinhaltet somit einen breiten Ansatz auch medienpädagogischer Überlegungen und eignet sich daher für die Beratung im oben angeführten Beirat, in dem alle befaßten Ministerien vertreten sind.

Im Hinblick auf die Vorbereitung von Vorschlägen zur “lückenlosen Kennzeichnung von jugendgefährdenden Computer - und Videospiele” ist zu bemerken, daß insbesondere hinsichtlich der Qualifikation als "jugendgefährdend" ein enger Zusammenhang mit den Bestrebungen und auch Problemen zur Klassifizierung gewisser Programminhalte im Rundfunkbereich besteht, wobei wiederum darauf hingewiesen werden kann, daß ein effizienter Schutz nur bei der Festlegung von gemeinsamen europäischen Mindeststandards gewährleistet werden kann. Dabei gilt es auch zu bedenken, daß Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß durch die Kennzeichnung von jugendgefährdenden Computer - und Videospiele bisweilen auch ein gegenteiliger Effekt erzielt wird, zumal diese dann als “besonders interessant” angesehen werden.

Es ist darauf hinzuweisen, daß es - um derartigen Entwicklungen vorzubeugen - an einigen österreichischen Universitäten im Rahmen von Studien der jeweiligen Publizistikinstitute Bestrebungen gibt, sogenannte "Positivlisten" zu erstellen, die im Rahmen einer effizienten und sinnvollen Medienerziehung Eltern und Erziehungsberechtigten zur Verfügung gestellt werden sollen, um damit wertvolle oder die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen fördernde Spiele hervorzuheben.

Zu Frage 10:

Ich möchte vorausschicken, daß sich der Rang des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, BGBl. Nr.7/1993, das am 5. September 1992 in Österreich in Kraft getreten ist, nach dem Genehmigungsbeschluß des Nationalrates richtet. Der Nationalrat hat beschlossen, daß es durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen sei, es aber nicht für notwendig befunden, das Übereinkommen oder einzelne seiner Bestimmungen als verfassungsändernd zu bezeichnen. Damit war der Nationalrat offenbar bestrebt, die Problematik des Nebeneinanders von innerstaatlichem Recht und völkerrechtlichem Vertragsrecht zu vermeiden.

Zu Frage 11:

Zunächst ist festzuhalten, daß Angelegenheiten des Jugendschutzes in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache sind.

Im Zusammenhang mit Medien bestehen nach dem Bundesministeriengesetz folgende Zuständigkeitsbereiche innerhalb der Bundesregierung:

- Angelegenheiten des Hörfunks und des Fernsehens sowie sonstige Medienangelegenheiten (mit Ausnahme des gerichtlichen Medienrechts): Bundeskanzleramt;
- Angelegenheiten der Konsumentenpolitik einschließlich des Konsumentenschutzes: Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz;
- Angelegenheiten der außerschulischen Jugendbildung: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie;
- Medienerziehung in Schulen, Volksbildung: Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten;
- Angelegenheiten des gerichtlichen Strafrechts (Pornographiegesezt, StGB): Bundesministerium für Justiz.

Anlage konnte nicht gescannt werden !!