



Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie

33. Sitzung (öffentlich)

13. Februar 2003

Düsseldorf - Haus des Landtags

13.30 Uhr bis 15.40 Uhr

Vorsitz: Marlies Stotz (SPD) (stellv. Vorsitzende)

Stenograf: Franz-Josef Eilting

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:	Seite
1 Gesetz zum Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag - JMStV)	1
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 13/3431	
MR Werthmann (StK) erstattet einen umfassenden Bericht.	1
Anschließend berät der Ausschuss den Staatsvertrag und entscheidet darüber.	6
Er empfiehlt dem federführenden Ausschuss einstimmig, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.	

2 Gesetz zur finanziellen Entlassung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (EntlKommG) 7

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 13/3177

Nach Entgegennahme eines kurzen Einführungsberichtes von Ministerin Ute Schäfer (MSJK) debattiert der Ausschuss über die seine Zuständigkeit berührenden Aspekte des Gesetzentwurfs, insbesondere die geplante Änderung des § 3 der Betriebskostenverordnung zum GTK.

Die Fraktionen kommen überein, zur Frage der Beteiligung an dem Sachverständigengespräch des federführenden Ausschusses im Obleutegespräch eine Verständigung herbeizuführen.

3 Mobilitätserziehung in der Schule 14

Antrag der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/2501

Der Ausschuss **empfiehlt** dem federführenden Ausschuss ohne Diskussion mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen bei Stimmenthaltung der Fraktionen der CDU und der FDP, dem **Antrag zuzustimmen**.

4 8. Kinder- und Jugendbericht 15

Sachstandbericht des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder

- Bericht von Ministerin Ute Schäfer (MSJK) 15

- Aussprache 16

5 Landesnachweis "Engagiert im sozialen Ehrenamt" auch auf kulturelle, sportliche und andere ehrenamtliche Tätigkeitsbereiche übertragen 17

Antrag der Fraktion der CDU
Drucksache 13/2492

Der Ausschuss berät den Antrag abschließend.

Er **empfiehlt** mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und der FDP, den **Antrag abzulehnen**.

6 Auch das Sterben ist ein Teil des Lebens 19

Antrag der Fraktion der CDU
Drucksache 13/3117 (2. Neudruck)
Vorlage 13/1980

- Bericht von StS'in Cornelia Prüfer-Storcks (MGSFF) 19

- Aussprache 21

Der Ausschuss kommt überein, sich an der Anhörung des federführenden Ausschusses nachrichtlich zu beteiligen.

7 Verbraucherinsolvenzverfahren 22

Bericht des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie

- Bericht von StS'in Cornelia Prüfer-Storcks (MGSFF) 22

- Aussprache 23

Aus der Diskussion

Stellv. Vorsitzende Marlies Stotz gibt vorab bekannt, dass Ausschussvorsitzende Anegret Krauskopf erkrankt sei - sie habe gestern bei einem Verkehrsunfall leichte Verletzungen erlitten - und wünscht ihr namens des Ausschusses baldige Genesung.

1 **Gesetz zum Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag - JMStV)**

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 13/3431

Bericht der Landesregierung

Abschließende Beratung und Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen

Stellv. Vorsitzende Marlies Stotz führt aus, dieser Gesetzentwurf sei am 22. Januar 2003 zur federführenden Beratung an den Hauptausschuss sowie zur Mitberatung an den Medienausschuss und den Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie überwiesen worden. Der Hauptausschuss beabsichtige, schon heute abschließend zu beraten. Der Medienausschuss habe bereits am 10. Februar die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Nach Entgegennahme eines Berichtes der Landesregierung und Beratung des Gesetzentwurfs sei vorgesehen, über ein Votum an den federführenden Ausschuss abzustimmen und den Hauptausschuss sogleich über das Ergebnis zu unterrichten.

MR Werthmann (StK) berichtet wie folgt:

Ihnen liegt heute der Gesetzentwurf der Landesregierung zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vor. Ich denke, dass damit ein wichtiger Schritt getan wird, und zwar zum einen zur Entflechtung von Bundes- und Länderkompetenzen. Sie wissen, dass bislang der Jugendmedienschutz, soweit er sich in den Telediensten abspielte, Bundesangelegenheit, nämlich Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, ist. Das wird jetzt anders: Nicht nur der Rundfunk und die Mediendienste, die bislang schon bei den Ländern sind, sondern auch die Teledienste gehen jetzt endgültig in die Zuständigkeit der Länder über. Dafür geben die Länder auch etwas preis: Der Datenschutz für die Telemedien wandert zum Bund ab.

Politisch ist in dem Zusammenhang noch die Tatsache wichtig, dass die Länder damit auch einen Schritt hin zu einer Reform der bisher bestehenden Medienordnung tun. Denn es gibt Verabredungen zwischen den Ländern, dass die Medienordnung insgesamt auf den Prüfstand kommen soll. Der Jugendmedienschutz ist hier der erste Schritt, denn er vereinheitlicht Aufsichtsinstanzen. Es ist ein bei den Anbietern von Telemedien und Rundfunk lange beklagter Zustand, dass wir bis-

lang zersplitterte Aufsichtsinstanzen haben. Hier wird sich demnächst also etwas verbessern.

Politisch ist meines Erachtens ebenso wichtig, dass wir erstmals im Jugendmedienschutz einen Paradigmenwechsel vornehmen: ein Stück weg von der rein staatlichen Aufsicht hin zu einer so genannten regulierten Selbstkontrolle. Was heißt das? - Wir geben auf der einen Seite Aufgaben, die bislang der staatliche Jugendmedienschutz übernommen hat, an Selbstkontrollenrichtungen ab, die unter Wahrung eines Beurteilungsspielraumes im Jugendmedienschutz entscheiden können. Auf der anderen Seite kann man natürlich nicht übersehen, dass es Bedenken gibt, diejenigen, die auf einem Wirtschaftsfeld agieren, als ihre eigenen Kontrolleure einzusetzen. Deshalb gibt es eine "regulierte" Selbstkontrolle. Man möchte nicht den Bock zum Gärtner machen, sondern es muss weiterhin eine staatliche "Leitplanke" da sein, sowohl hinsichtlich der materiellen Norm, was eigentlich jugendschutzrelevant ist, wie auch bei der Frage, wer die Selbstkontrolle ihrerseits noch kontrolliert.

Regulierte Selbstkontrolle bedeutet allerdings auch, dass die Selbstkontrolle nicht aus sich selbst heraus existiert, sondern dass sie einer staatlichen Anerkennung bedarf. Das ist ein Preis, den die Selbstkontrollenrichtungen dafür zahlen müssen, dass sie diese Aufgabe nunmehr mit einer gewissen Staatsferne übernehmen dürfen. Das heißt auf der anderen Seite jedoch nicht, dass irgendein Anbieter sich gezwungen sehen müsste, einer regulierten Selbstkontrollorganisation beizutreten. Selbstverständlich bleibt die Vereinigungsfreiheit weiterhin aufrechterhalten. Man muss überhaupt keiner Selbstkontrollorganisation beitreten, man kann einer nicht zertifizierten Organisation beitreten; das ist alles kein Problem. Aber es gibt einen kleinen Haken für die Anbieter: Wer einer regulierten Selbstkontrollenrichtung beitrifft und sich ihrem Votum unterwirft, der ist hinterher privilegiert. Man kann ihn nicht ohne weiteres verwaltungsrechtlich oder im Bereich der Ordnungswidrigkeiten wegen eines Verstoßes gegen Jugendschutzrecht belangen.

Das ist im Bereich der Ordnungswidrigkeiten völlig klar: Wenn die anerkannte Selbstkontrollorganisation sagt, das kann unbedenklich verbreitet werden, dann ist für eine Ordnungswidrigkeit der Schuldvorwurf ohnehin beseitigt. Wir haben das noch etwas weiter gezogen: Auch eine verwaltungsrechtliche Ahndung per Ordnungsverfügung - per "Abmahnung" - soll nicht mehr stattfinden. Das ist, wenn Sie so wollen, das Bonbon für die Anbieter, einer regulierten Selbstkontrollorganisation beizutreten oder sich jedenfalls ihrem Votum zu unterwerfen; Letzteres kann man auch ohne Beitritt zu der Organisation machen. Wenn man dies nicht eingeräumt hätte, bestände wohl kaum ein Anreiz für Rundfunkveranstalter und Telemedienanbieter, sich einer solchen Organisation, die ja nicht umsonst zu haben ist, sondern die Geld kostet, anzuschließen.

Ich darf noch erwähnen, dass die "Blaupause" für dieses Modell der regulierten Selbstkontrolle das australische Regulierungsmodell ist. Es ist mit Veränderungen, die sich notwendigerweise aufgrund unseres etwas anderen Staatsaufbaus und unseren etwas anderen Verständnisses von Gesetzen ergeben, übernommen

worden. Die Idee einer regulierten Selbstkontrolle, die an einem langen staatlichen Zügel arbeitet, stammt jedenfalls von dort.

Ich möchte jetzt auf die Regelungssystematik des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages zu sprechen kommen. Der erste Abschnitt ist quasi ein allgemeiner Teil. Er beschäftigt sich mit dem Schutzzumfang des Staatsvertrages in materieller Hinsicht. Er enthält Vorschriften insbesondere über die absolut unzulässigen Angebote - das ist § 4 - und zu den entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten; das ist etwas, was wir neu eingeführt haben. Weiterhin gibt es Vorschriften über Werbung und über die Bestellung von Jugendschutzbeauftragten. Diese Regelungen gelten - sozusagen vor die Klammer gezogen - gleichermaßen für Rundfunk wie für Telemedien. Allerdings muss man eine kleine Einschränkung machen: Wenn Sie sich § 4 Abs. 2 ansehen, werden Sie feststellen, dass gewisse Angebote zwar für den Rundfunk unzulässig sind, aber in den Telemedien in so genannten geschlossenen Benutzergruppen durchaus verbreitet werden dürfen. Das ist ein Zugeständnis daran, dass der Verbreitungsgrad und der Wirkungsmechanismus von Fernsehen und Telemedien nach unserer Meinung durchaus noch unterschiedlich sind.

Ein Sonderproblem sind die pornografischen Inhalte sowohl im Fernsehen wie auch in Telemedien, wo sie ja recht häufig anzutreffen sind. Bislang hatten wir nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes vom Februar letzten Jahres das Problem, dass die Pornografie alleine nicht ohne weiteres aus dem Fernsehen verbannt werden konnte, wenn nicht zugleich der Straftatbestand des § 184 StGB erfüllt wurde. Diese Rechtsprechung haben wir nun dadurch aufgefangen, dass jetzt auch Angebote unzulässig sind, die in sonstiger Weise pornografisch sind. Das heißt: Ein Rückgriff auf das Strafgesetzbuch ist an dieser Stelle nicht mehr nötig.

Eine bemerkenswerte Änderung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand - in vielen Bereichen ändert sich gar nicht viel; das meiste finden Sie schon jetzt im Rundfunkstaatsvertrag oder im Mediendienste-Staatsvertrag - betrifft die Ausstrahlung indizierter Filme. Sie ist nach dem neuen Recht im Rundfunk grundsätzlich unzulässig. Bislang gab es die Möglichkeit, seitens der Landesmedienanstalten Ausnahmegenehmigungen zu erteilen, was zu durchaus unerfreulichen Streitereien führte. Diese werden jetzt dadurch erledigt, dass eine Verweisung auf die Bundesprüfstelle erfolgt. Die Bundesprüfstelle kann natürlich ihre Indizierungen, die sie einmal ausgesprochen hatte und die ja teilweise schon sehr lange zurückliegen, ihrerseits aufheben.

Neu aufgenommen - ich sagte es anfangs schon - sind die entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote. Die Grundidee ist, im Wege einer Vermutung hinsichtlich der Freigaben nach dem Jugendschutzgesetz - das ja gleichzeitig reformiert wird; ein zeitgleiches In-Kraft-Treten mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag am 1. April ist geplant - eine Angleichung herbeizuführen. Es wird auf die Freigaben nach dem Jugendschutzgesetz - das sind die FSK-12-, die FSK-16- und die FSK-18-Freigaben - verwiesen. Es gelten die bislang auch schon im Rundfunkstaatsvertrag enthaltenen Sendezeitbeschränkungen. Allerdings gibt es einen Unter-

schied, der für die Praxis durchaus spannend ist: Die Inhalte müssen jetzt daraufhin überprüft werden, ob sie nach einer Prognose die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu beeinträchtigen geeignet sind. Bisher gab es diese Formulierung nicht. Sie ist, wenn ich richtig informiert bin, der neueste Stand dessen, was man im Jugendschutz für wichtig erachtet, was den eigentlichen Kern des Jugendschutzes darstellt. Früher standen dort Formulierungen wie "unsittliche Darstellungen", was rechtlich ein Problem war. Inzwischen wird auf das Schutzobjekt geschaut, und man prüft die Frage einer Entwicklungsbeeinträchtigung.

Sonderbestimmungen haben wir für den digitalen Rundfunk. Sie standen bislang schon in § 3 Abs. 5 des Rundfunkstaatsvertrages. Die Landesmedienanstalten können jetzt durch Satzung von Sendezeitbeschränkungen abweichen. Der Grund dafür ist: Sendezeitbeschränkungen machen dann nur wenig Sinn, wenn sie, wie im digitalen Fernsehen möglich, mit weiteren Verschlüsselungen arbeiten. Das sind Verschlüsselungen, die über die Möglichkeit, überhaupt in das Pay-TV hineinzukommen, hinausgehen, indem dort weitere Verschlüsselungen bzw. Codierungen - Altersfreigaben etc. - angebaut sind. Wenn das so ist, gibt es wenig Grund, dass die Landesmedienanstalten nicht durch Satzung, also durch eine allgemeine Regelung, von den Sendezeitbeschränkungen Ausnahmen machen können. Würde man diese Ausnahme nicht machen, würde es wahrscheinlich für das Pay-TV an vielen Stellen eng, denn von Sendungen dieses Inhalts lebt das Pay-TV teilweise. Wenn man sich anschaut, dass "Premiere" bislang nur 2,6 Millionen Abonnenten hat, erkennt man, dass der Hemmschuh darin liegt, dass man auf diesen Gebieten die Bremse stark angezogen hatte.

Im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag gibt es weiterhin Jugendschutzbeauftragte. Insofern haben wir die bisherigen Regelungen weitgehend unverändert übernommen. Es gibt allerdings eine Klausel im Staatsvertrag, wonach nur länderübergreifende Fernsehveranstalter Jugendschutzbeauftragte bestellen müssen. Wir haben das im Gesetz - nicht im Staatsvertrag - für das Land so geregelt, dass wir festgelegt haben: Es soll auch für Fernsehveranstalter, die nur landesweit ausstrahlen oder möglicherweise ein noch kleineres Ausstrahlungsgebiet haben, gelten, was den Jugendschutzbeauftragten angeht. Das entspricht übrigens der Regelung im alten Landesrundfunkgesetz.

Ein sehr spannender Punkt im Staatsvertrag ist die Schaffung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), die zentrale Stelle für die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages. Das Ziel, das mit der Schaffung der KJM verfolgt wird, ist zum einen, die Zersplitterung in der Aufsicht zu beenden. Wir haben bislang Aufsichtsinstanzen für Fernsehen bei den Landesmedienanstalten, für Telemedien, also für Teledienste und Mediendienste nach dem bisherigen Recht, bei den unterschiedlichsten Institutionen. Das sollte geändert und eine einheitliche Instanz geschaffen werden. Diese ist nach einem Vorbild konstruiert, das wir nach dem Rundfunkstaatsvertrag geschaffen haben, nämlich der Kommission zur Ermittlung der Konzentration bei den Medien. Es ist juristisch ein merkwürdiges Gebilde: Es ist keine selbstständige Stelle, aber ein Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt. Zuständig für den Jugend-

medienschutz bleiben nämlich weiterhin die einzelnen Landesmedienanstalten; sie müssen sich aber an die KJM wenden, und die KJM trifft bindende Entscheidungen.

Wichtig ist natürlich, wer in der KJM sitzt. Es sind sechs Mitglieder von den Landesmedienanstalten, vier von den Landesjugendbehörden und zwei von der obersten Bundesjugendbehörde. Auf diese Art wird zum einen eine gewisse Pluralität gesichert, zum anderen aber auch ein Einfluss der Landesjugendbehörden gesichert, die bisher nur zu einem geringen Teil in die Landesmedienanstalten hineinregieren konnten.

Die Aufgaben der KJM können Sie aus § 16 des Staatsvertrages entnehmen. Wichtig ist: Die KJM kann nicht nur auf Antrag der Landesmedienanstalten tätig werden, sondern auch von Amts wegen. Bislang war die Situation so, dass ein Tätigwerden im Jugendmedienschutz immer nur auf Antrag erfolgte. Aber diese Kommission kann künftig aus sich selbst heraus Dinge aufgreifen.

Ein Wort möchte ich noch zu der regulierten Selbstkontrolle sagen. Die Grundidee ist, damit auch dem Bundesverfassungsgericht Rechnung zu tragen, das einmal entschieden hat, dass der Jugendschutz in Bereichen, die die Presse- und die Kunstfreiheit betreffen, möglichst in gewisser Staatsferne und aufgrund einer pluralistischen Meinungsbildung erfolgen sollte. Es schied also aus, den Jugendschutz durch weisungsgebundene staatliche Behörden wahrnehmen zu lassen. Der Weg, den wir gefunden haben, war halt der australische Weg, mit dem wir meinen, diesen Anforderungen gerecht werden zu können.

Zugleich bleibt der Jugendschutz eine staatliche Aufgabe. Daran wird nicht gerüttelt. Das sehen Sie daran, dass der Beurteilungsspielraum der regulierten Selbstkontrolleinrichtungen nicht grenzenlos ist. Er wird kontrolliert und kann notfalls auch durch staatliche Aufsicht begrenzt werden. Die andere Bremse vor der völligen Freigabe und dem Herausnehmen des Jugendschutzes aus den staatlichen Aufgaben ist natürlich, dass die Selbstkontrolleinrichtungen reguliert sind, d. h. einer Anerkennung bedürfen. Ferner gibt es noch Vorprägungen durch Satzungen und Richtlinien der Landesmedienanstalten. Das heißt, der Jugendschutz wird nicht ganz so frei werden, wie es manche befürchten.

Wichtig ist weiterhin, dass wir Evaluierungsklauseln im Staatsvertrag haben. Zum einen soll der Staatsvertrag generell nach fünf Jahren auf den Prüfstand gestellt werden. Zum anderen soll bereits nach drei Jahren auf dem komplizierten Feld des Zusammenspiels zwischen den regulierten Selbstkontrolleinrichtungen auf der einen Seite und den staatlichen Instanzen auf der anderen Seite eine Evaluation stattfinden. Das übt einen gewissen Druck auf die Selbstkontrolleinrichtungen aus. Man wird innerhalb dieses relativ kurzen Zeitraumes von drei Jahren nachweisen müssen, dass man den übertragenen Aufgaben gerecht wird und dass auch das Vertrauen, das in die Selbstkontrolleinrichtungen gesetzt wird, gerechtfertigt ist.

Noch ein kurzes Wort zu dem Gesetzentwurf. Das Gesetz vollzieht den Staatsvertrag in Artikel 1 selbstverständlich nach, indem dort die Ratifikation geregelt wird. Die übrigen Artikel sind notwendige Folgeänderungen im WDR-Gesetz und im Landesmediengesetz und nicht zuletzt Änderungen der Zuständigkeiten. Sie wis-

sen wahrscheinlich, dass bislang im Bereich der Telemedien der Regierungspräsident als staatliche Behörde zuständig war. Das ist nach dem, was ich vorhin über das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes sagte, eine gewagte Konstruktion. Allerdings haben die Gerichte inzwischen das Vorgehen des Regierungspräsidenten gegen Anbieter gebilligt, sodass die Konstruktion im Endeffekt gehalten hat. Das lässt sich allerdings für den Jugendmedienschutz so nicht aufrechterhalten. Er muss nach dem Staatsvertrag an die Landesmedienanstalten gehen.

Aber die Bezirksregierung Düsseldorf bleibt nicht ganz außen vor: Das ordnungsrechtliche Vorgehen im Bereich strafrechtlich relevanter Angebote - denken Sie an die rechtsradikalen Angebote im Internet - wird weiterhin bei der Bezirksregierung Düsseldorf bleiben, die ja in einer gerichtlichen Entscheidung in erster Instanz für ihr Handeln Recht bekommen hat. Man rechnet damit, dass sich in dieser oder in der nächsten Woche das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen mit diesem Fall beschäftigen wird, und dann werden wir sehen, ob wir mit unserer Rechtseinschätzung richtig gelegen haben.

Antonius Rüsenberg (CDU) erinnert daran, dass der Ausschuss im letzten Jahr gefordert habe, im Hinblick auf den Staatsvertrag berechnigte Interessen des Jugendschutzes und des Jugendmedienschutzes zu berücksichtigen. Er bedanke sich bei Herrn Werthmann für die umfassende und differenzierte Darstellung. Unter dem Strich komme die CDU-Fraktion zu dem Ergebnis, dem Gesetzentwurf zustimmen zu können.

Dr. Frank Freimuth (SPD) dankt ebenfalls für die detaillierte Darstellung. Dieser Gesetzentwurf sei ein gelungenes Beispiel dafür, dass der Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern funktionieren könne. Der Staatsvertrag sei mit seinen Essentials auf der Höhe der Zeit und setze den richtigen rechtlichen Rahmen. Es komme nun darauf an, ihn mit Leben zu erfüllen. Im Bereich der Medienkompetenz sei nicht nur der rechtliche Rahmen, sondern auch die Stärkung der Nutzerseite wichtig. Hier seien die Fraktionen des Landtags, die ja noch in diesem Jahr im Konsens einen Tag der Medienkompetenz des Landtags durchführen wollten, gemeinsam auf dem richtigen Weg. - Die SPD-Fraktion werde dem Gesetzentwurf selbstverständlich zustimmen.

Die Fraktion der Grünen stimme dem Gesetzentwurf ebenfalls zu, erklärt **Ute Koczy (GRÜNE)**.

Christian Lindner (FDP) hält den Gesetzentwurf insgesamt für gut; das gelte insbesondere für die vorgenommene Weichenstellung in Richtung freiwilliger Selbstkontrolle. Seine Fraktion werde deshalb auch gerne zustimmen.

Der **Ausschuss** empfiehlt dem federführenden Ausschuss einstimmig die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs.