

Stellungnahme der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

zum Entwurf für Leitlinien für Maßnahmen, um in Anwendung des Artikels 28 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/2065 für ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen innerhalb von Online-Plattformen zu sorgen.

30. September 2024

1. Vorbemerkung

Die USK begrüßt die Gelegenheit, auf den Aufruf der Europäischen Kommission zur Stellungnahme zu reagieren und Beispiele bewährter Praktiken zu teilen, die ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Leitlinien gemäß Art. 28 Abs. 4 des Digital Services Act (DSA) gewährleisten.

Die USK verfügt seit 30 Jahren über eine umfangreiche Expertise im Bereich des Schutzes von Minderjährigen bei interaktiven Unterhaltungsangeboten. Dabei ist sie nicht nur für die Alterskennzeichnung in Deutschland bei Games zuständig, sondern zertifiziert insbesondere auch technische Jugendschutzlösungen der Anbieter nach deutschem Recht.

Aus Sicht der USK sind bei der Formulierung der Leitlinien deshalb folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

- Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit als maßgeblicher Ansatz bei der Auswahl der jeweiligen Maßnahmen, insbesondere unter Einbeziehung der Schädlichkeit der jeweils verfügbaren digitalen Inhalte.
- Die Nutzung differenzierter Ansätze wie Elternbegleittools anstatt reiner Konzentration auf Altersverifikationssysteme. Letzteres birgt die Gefahr Anreize zu schaffen, personenbezogene Daten zu sammeln, was dem Prinzip der Datenminimierung nach der DSGVO widerspricht. Die USK äußert erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht und dem Willen des Gesetzgebers. Es besteht darüber hinaus die Notwendigkeit einer klaren Definition des Begriffs „Altersverifikation“ auf EU-Ebene, da unterschiedliche nationale Regelungen zu Rechtsunsicherheiten führen können.
- Der Bedarf eines ganzheitlichen Ansatzes im Kinder- und Jugendmedienschutz, der sowohl Risikominimierung als auch Befähigung und Teilhabe der Kinder einschließt. Kinder haben in Deutschland verfassungsrechtlich verankerte Rechte auf digitale Teilhabe, die auch in internationalen Vereinbarungen, wie der UN-Kinderrechtskonvention, verankert sind. Bei den Schutzmaßnahmen ist das Wohl des Kindes als oberste Priorität zu betrachten. Elternbegleittools eignen sich besonders für einen verhältnismäßigen Ansatz.
- Die Berücksichtigung bestehender Strukturen wie solche der regulierten Selbstregulierung.

Über die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) ist eine freiwillige Einrichtung der Games-Branche. Sie ist zuständig für die Prüfung zur Alterseinstufung von digitalen Spielen in Deutschland.

Die USK ist sowohl unter dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) der Bundesrepublik Deutschland als auch unter dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Bundesländer als zuständige Selbstkontrolle anerkannt. Im klassischen USK-Prüfverfahren nach dem JuSchG erteilen staatliche Vertreter auf Empfehlung von unabhängigen Jugendschutzsachverständigen die Alterskennzeichen. Darüber hinaus vergibt die USK ihre Alterskennzeichen auch innerhalb des internationalen IARC-Systems (International Age Rating Coalition) für Online-Spiele und Apps. Zahlreiche Unternehmen haben sich der USK als Mitglieder angeschlossen, um beim Thema Jugendschutz dauerhaft und besonders eng zu kooperieren. Darüber hinaus engagiert sich die USK mit Angeboten wie dem Elternratgeber, dem USK-Lexikon oder als Projektpartnerin bei Elternguide.online im Bereich der Medienerziehung und -bildung.

2. Anwendungsbereich der Leitlinien

Die Europäische Kommission beabsichtigt, den Anwendungsbereich der Leitlinien für den Online-Schutz von Minderjährigen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste zur Konkretisierung von Art. 28 Abs. 1 DSA sehr weit zu fassen. Dies widerspricht nach Auffassung der USK dem gesetzgeberischen Willen (vgl. Erwägungsgrund 71 DSA) sowie der rechtssystematischen Auslegung.

Die Leitlinien sollen nach Auffassung der EU-Kommission für Anbieter aller Online-Plattformen gelten, einschließlich solcher, die sich an Erwachsene richten (z. B. Unterhaltungsplattformen für Erwachsene), aber aufgrund unzureichender oder nicht vorhandener Instrumente zur Altersüberprüfung noch minderjährige Nutzer haben (vgl. Aufforderung zur Stellungnahme zu einer Initiative (ohne Folgenabschätzung), S. 2).

Dies widerspricht der Ansicht des Gesetzgebers, da diese sehr weite Auslegung des Anwendungsbereiches über das hinausgeht, was in Erwägungsgrund 71 des DSA näher bestimmt wird. Nach Erwägungsgrund 71 kann eine Online-Plattform „als für Minderjährige zugänglich angesehen werden, wenn ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen es Minderjährigen gestatten, den Dienst zu nutzen, wenn ihr Dienst sich an Minderjährige richtet oder überwiegend von Minderjährigen genutzt wird oder wenn dem Anbieter in anderer Weise bekannt ist, dass einige seiner Nutzer minderjährig sind, etwa weil er bereits personenbezogene Daten von Nutzern verarbeitet, aus denen das Alter der Nutzer zu anderen Zwecken hervorgeht.“ Dabei wird insbesondere der Grundsatz der Datenminimierung gemäß Art. 5 Abs. 1 c DSGVO hervorgehoben. So sollen Anbieter von Online-Plattformen zwar „keine Werbung auf Grundlage von Profiling unter Verwendung personenbezogener Daten des betreffenden Nutzers anzeigen, wenn sie hinreichende Gewissheit haben, dass der betreffende Nutzer minderjährig ist“. Gleichzeitig sollen Anbieter von Online-Plattformen jedoch dadurch ausdrücklich nicht dazu veranlasst werden, mehr personenbezogene Daten zu speichern, zu erwerben oder zu verarbeiten, als diejenigen, über die

sie bereits verfügen, um zu beurteilen, ob der betreffende Nutzer minderjährig ist. Damit soll gerade kein Anreiz für Anbieter von Online-Plattformen geschaffen werden, das Alter der Nutzer vor der Nutzung zu erfassen. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auch auf solche Online-Plattformen, die „unzureichende oder nicht vorhandene Instrumente zur Altersüberprüfung“ nutzen, würde nach Ansicht der USK jedoch gerade einen solchen Anreiz darstellen.

Auch widerspricht die grundlegende Annahme der Kommission, dass Altersverifikationssysteme (AVS) - mögen sie nicht vorhanden oder unzureichend sein - das einzige Mittel zur Einschränkung des Zugangs für Minderjährige gemäß Art. 28 Abs. 1 DSA seien, bereits der interrechtssystematischen Auslegung des Rechts. So verlangt insbesondere das in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) verankerte *Prinzip der abgestuften Intensität der Regulierung* (vgl. Art. 6a Abs. 1 Satz 3, Art. 28b Abs. 3 AVMD-RL), dass die Intensität der Maßnahmen „in einem angemessenen Verhältnis zu der potenziellen Schädigung“ der verbreiteten Inhalte und den entsprechenden Risiken stehen muss. Dabei wird festgelegt, dass „die schädlichsten Inhalte den strengsten Maßnahmen der Zugangskontrolle unterliegen“ sollen (vgl. Art. 28b Abs. 3 AVMD-RL). AVS sind jedoch nur eine von mehreren möglichen Maßnahmen, die in Art. 28b Abs. 3 Buchst. f der AVMD-RL genannt werden und sollten nur nach einer sorgfältigen Interessenabwägung als angemessen angesehen werden. Entscheidendes Kriterium muss dabei die Schädlichkeit der betreffenden Inhalte sein. Dies stellt sicher, dass das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei der Regulierung von Video-Sharing-Plattform-Diensten im jeweiligen Kontext gewahrt bleibt. Da die AVMD-RL gemäß Art. 2 Abs. 4 Buchst. a DSA als *lex specialis* Vorrang hat, muss jede Abweichung von diesem Ansatz abgelehnt werden. Dieses grundlegende Prinzip spiegelt sich auch im bestehenden deutschen Jugendmedienschutzrecht wider.

3. Altersverifikation

Insbesondere vor dem Hintergrund der grenzüberschreitenden Natur digitaler Dienste ist es entscheidend, konkret zu definieren, was die Europäische Kommission unter dem Begriff der „Altersverifizierung“ versteht. In Bezug auf diesen Terminus herrscht international ein voneinander stark abweichendes Begriffsverständnis. In Deutschland beispielsweise bestehen sehr strenge und konkrete Vorgaben an die Voraussetzungen, die Altersverifikationssysteme im Rahmen von Identifikations- und Authentifizierungsprozessen von Nutzern erfüllen müssen. Diese Unterschiede im Rahmen der Regulierung bzw. der nationalen Rahmenbedingungen können zu deutlichen Diskrepanzen im Rahmen der Umsetzung konformer Altersverifizierungsprozesse führen. Auch kann dies zu Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Frage führen, ob eine Online-Plattform vor dem Hintergrund des implementierten Systems als für Kinder und Jugendliche zugänglich anzusehen ist und damit unter die Regelung des Art. 28 Abs. 1 DSA fällt.

Zudem sollte hinsichtlich der Frage, ob ein Altersverifikationssystem im jeweiligen Kontext eine angemessene Lösung darstellt, stets ein risikobasierter Ansatz verfolgt werden, insbesondere wenn potentielle Auswirkungen auf Grundrechte der Nutzer bestehen.

4. Berücksichtigung von Kinderrechten

Die USK bekennt sich ausdrücklich zu den Kinderrechten als Leitprinzip, ebenso wie zum Wohl des Kindes, das bei der Gestaltung und Einführung von Produkten, Diensten und Strategien von Online-Plattformen als zentrale Erwägung einzubeziehen ist. Im Rahmen der Leitlinien sollte dabei jedoch ein ganzheitlicher kinder- und jugendschutzrechtlicher Ansatz verfolgt werden, der sowohl einen angemessenen Schutz vor Risiken als auch Aspekte der Befähigung und Teilhabe einbezieht. So haben Kinder und Jugendliche in Deutschland ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht auf Teilhabe am digitalen Umfeld, welches sowohl im deutschen Jugendschutzgesetz (JuSchG), als auch in der VN-Kinderrechtskonvention (Art. 13 und Art. 17 VN-KRK) sowie in dessen Konkretisierungen durch den VN-Kinderrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 Ausdruck findet. Demnach fördert die „Online-Teilhabe am kulturellen Leben ... Kreativität, Identität, sozialen Zusammenhalt und kulturelle Vielfalt“ sowie das „für das Wohlbefinden und die Entwicklung von Kindern unverzichtbare Recht auf Kultur, Freizeit und Spiel“ (vgl. Allgemeine Bemerkungen Nr. 25 Absatz 106). Entsprechend sollen die „Vertragsstaaten ... sicherstellen, dass Kinder die Möglichkeit haben, in ihrer Freizeit online mit Informations- und Kommunikationstechnologien zu experimentieren, sich auszudrücken und am Kulturleben teilzuhaben“ (vgl. Allgemeine Bemerkungen Nr. 25 Absatz 107). **Das Ziel sollte somit eine unbeschwerte Teilhabe sein, die eine möglichst unbeeinträchtigte Entwicklungsmöglichkeit zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit schafft. Bei der Anwendung der Kriterien ist daher stets das übergeordnete Wohl des Kindes zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund sind verhältnismäßige, abgestufte Ansätze unter Berücksichtigung der Schwere der Risiken unverzichtbar.**

Wichtig ist zudem die Befähigung zu einem informierten, reflexiven, selbstbestimmten sowie altersgemäß risikobewusstem Umgang mit Medien durch Maßnahmen der Medienkompetenzförderung im Sinne eines präventiven erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes. Die USK kooperiert mit einer Vielzahl an Einrichtungen der Medienkompetenzförderung, um dieses Ziel zu erreichen, beispielsweise auch, um die Funktionsweise existierender technischer Jugendschutzmaßnahmen zu verbreiten (vgl. die europaweite Aufklärungskampagne „Seize the Controls“).

5. Praktiken und Empfehlungen zur Risikominimierung

5.1 Anreize zur Kooperation mit Selbstkontrollereinrichtungen der Games-Branche

In Deutschland hat der Gesetzgeber für Anbieter digitaler Medien Anreize geschaffen, mit Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zu kooperieren. Dies schafft Rechtssicherheit und Konformität für einzelne Produkte (z.B. Klassifizierung von digitalen Spielen oder die Prüfung und Zertifizierung von Elternbegleittools nach in Deutschland vorliegenden gesetzlichen Kriterien, vgl. § 11 JMStV) und schafft darüber hinaus Privilegien für Anbieter, die sich im Rahmen einer Vereinbarung mit der USK zu einer dauerhaften Zusammenarbeit und damit zur Förderung des Jugendmedienschutzes verpflichten. Zu den Privilegien gehört insbesondere ein gesetzlich geregelter und geschützter Beurteilungsspielraum einer anerkannten Selbstkontrollereinrichtungen im Rahmen ihrer Entscheidungen sowie das Recht, bei Verstößen von ihr angeschlossener Mitgliedsunternehmen „vorab“ mit dem vorgeworfenen Verstoß befasst zu werden (sog. Vorabbeurteilung).

Darüber hinaus unterhalten Selbstkontrolleinrichtungen in Deutschland Stellen und Ausschüsse, die sich mit Beschwerden befassen, die seitens der Nutzer eingereicht werden. Die Selbstkontrollen werden im Rahmen ihrer Tätigkeit wiederum durch die deutsche Medienaufsicht beaufsichtigt.

Auch besteht die gesetzliche Möglichkeit, Mitarbeiter eines Unternehmens über die USK als anerkannte Selbstkontrolleinrichtung zu zertifizierten Jugendschutzbeauftragten fortzubilden und damit kompetente Schnittstellen zu schaffen, die für ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen innerhalb ihres Dienstes sorgen.

5.2 Alterskennzeichen und Deskriptoren

Im Jahr 1994 wurde die USK als freiwillige Selbstkontrolleinrichtung der Games-Branche in Deutschland gegründet. Ziel der USK ist es, Schutz, Orientierung und sichere Teilhabe im Rahmen der Nutzung von digitalen Spielen zu gewährleisten. Die USK führt im Auftrag der Games-Branche Alterskennzeichnungen für digitale Spiele durch, die in Deutschland rechtlich bindend sind. Die USK hat bereits mehr als 56.000 Verfahren zur Alterskennzeichnung durchgeführt und die Bekanntheit der USK-Alterskennzeichen liegt in Deutschland bei 93 %.

Im Unterschied zu internationalen Systemen wie PEGI kooperiert die USK im Rahmen ihrer klassischen Alterskennzeichnungsverfahren mit den Obersten Landesjugendbehörden auf föderaler Ebene. Ziel der Alterskennzeichnungsverfahren ist eine unbeschwerte Teilhabe am Medium der digitalen Spiele, um eine möglichst unbeeinträchtigte Entwicklungsmöglichkeit zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit im Sinne des gesetzlichen Jugendmedienschutzes zu schaffen. Alterskennzeichen und Zusatzhinweise bzw. Deskriptoren spielen dabei eine zentrale Rolle. Sie informieren Eltern, pädagogische Fachkräfte, aber auch Kinder und Jugendliche selbst bzw. Verbraucher im Allgemeinen über die Jugendschutzrelevanz der in digitalen Spielen enthaltenen Inhalts- und Nutzungsrisiken sowie deren Zusatzfunktionen schon vor dem Zugang oder dem käuflichen Erwerb eines Spiels und bieten damit eine verlässliche Orientierung sowie ein hohes Maß an Transparenz. Das bedeutet, dass die USK-Kennzeichen (USK 0, USK 6, USK 12, USK 16 und USK 18) einerseits über die Alterseignung und Art der Inhalte, z.B. Gewaltdarstellungen oder explizite Sprache informieren. Andererseits werden auch Aspekte, wie z.B. Kommunikations- und Kontaktfunktionen, glücksspielähnliche Mechanismen oder Kauffunktionen im Rahmen der Alterskennzeichnung einbezogen. Sind diese im Rahmen einer Gesamtabwägung dazu geeignet die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen nachhaltig zu beeinträchtigen (z.B. im Hinblick auf ihre Selbstregulationsfähigkeit), kann dies zu einer Anhebung der Alterskennzeichnung führen. Im Rahmen dieser Prognose ist neben dem Schadenspotential insbesondere die Eintrittswahrscheinlichkeit der potentiellen Risiken entscheidend, was wiederum von der Angemessenheit und Wirksamkeit der jeweils implementierten Vorsorgemaßnahmen (sei es im Spiel selbst oder über die jeweilige Spieleplattform) abhängig ist (auch hier gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz). Zu diesen Vorsorgemaßnahmen können beispielsweise Abhilfe- und Meldeverfahren, Jugendschutzfilter, Elternbegleittools, „Safety by Default“-Ansätze oder Ausgabebeschränkungen gehören.

Orientierung gebende Alterskennzeichnungen, die auch Hinweise auf enthaltene Funktionalitäten (z.B. In-Game-Käufe oder Chats) sowie auf wesentliche Gründe für die Alterskennzeichnung enthalten und darüber hinaus bereits im Rahmen der Altersbewertung Vorsorgemaßnahmen berücksichtigen, bieten ein besonders hohes Maß an Transparenz sowie Anreize für einen präventiven erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz. Freiwillige Alterskennzeichen können diesen Beitrag auch im Rahmen von Angeboten leisten, die hauptsächlich aus User Generated Content bestehen.

Die USK ist zudem eine der Mitgründerinnen des IARC-Systems (International Age Rating Coalition), ein automatisiertes Bewertungssystem auf Plattformebene, welches die Branche in 2013 gegründet hat. Das IARC-System generiert Alterskennzeichen und Deskriptoren global für die an ihrem System teilnehmenden App-Stores. Zu den Teilnehmern des IARC-Systems gehören – mit Ausnahme des Apple-Stores – alle besonders relevanten Spieleplattformen, wie z.B. Microsoft Xbox/Windows, Nintendo® eShop, Google Play, Sony PlayStation®, Epic und Fortnite. Das IARC-System umfasst dabei auch umfassende Maßnahmen der Qualitätssicherung. Neben der gründlichen Prüfung des Videospielinhalts umfasst IARC auch ein Beschwerdesystem, welches in die Prüfprozesse integriert ist. Zudem wird im Rahmen der Zusammenarbeit der Klassifizierungsstellen auch eine Bewertung der gesamten Spielumgebung sowie die Angemessenheit der implementierten Vorsorgemaßnahmen vorgenommen. Dadurch wird ein hohes Maß an Sicherheit, Schutz und Privatsphäre sichergestellt.

5.3 Elternbegleittools

Eltern sind von Natur aus dazu berufen und bereit, die Verantwortung, Pflege und Erziehung ihrer Kinder zu übernehmen. Entsprechend wird das Kindeswohl üblicherweise am besten durch die Eltern verwirklicht. Auf dieser Annahme beruht auch das s.g. Elternprivileg, welches in Deutschland verfassungsrechtlich garantiert wird (Art. 6 GG) und wiederum durch das staatliche Wächteramt beschränkt wird. Die elterliche Verantwortungsübernahme bzw. die Zustimmung und das Treffen von Absprachen stellt vor diesem Hintergrund ein zentrales Element dar, um sicherzustellen, dass das Wohl des Kindes in der digitalen Umgebung Berücksichtigung findet und anbieterseitig zur Verfügung gestellte Schutzmaßnahmen angemessen und basierend auf deren Alter und Reife genutzt werden. Maßnahmen der Anbieter stellen dabei ein unverzichtbares Element dar, um dort eine sichere Teilhabe zu ermöglichen, wo elterliche Erziehung nicht unmittelbar greifen kann. Die Games-Branche stellt diesbezüglich eine Vielzahl benutzerfreundlicher, robuster und geräteübergreifende Tools zur elterlichen Kontrolle zur Verfügung, die auch im Rahmen von Softwareanwendungen verfügbar sind. Diese z.T. auch „aus der Ferne“ per App einstellbaren Schutzmechanismen ermöglichen beispielsweise eine granulare Einstellung im Hinblick auf die Filterung von Film- und Spieleinhalten, die Einschränkung von Kommunikation- oder Kauffunktionalitäten, das Festlegen von Spielzeiten oder gar die Filterung von Webinhalten. Darüber hinaus haben sich namenhafte Unternehmen der Games-Branche (u.a. Nintendo und Microsoft) dazu entschieden, ihre Elternbegleittools auf ihre Funktionsfähigkeit hin nach den in Deutschland geltenden, gesetzlichen Kriterien bei der USK prüfen und zertifizieren zu lassen. Die Existenz solcher zertifizierten Elternbegleittools ist im Altersbewertungsverfahren von digitalen Spielen zu berücksichtigen und kann sich positiv auf die Gesamtbewertung eines Videospiels auswirken.