



Berlin, den 25.08.2023

Stellungnahme der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze (Digitale-Dienste-Gesetz, oder DDG)

USK
Die USK ist ein Betrieb der Freiwillige Selbstkontrolle
Unterhaltungssoftware GmbH

Torstraße 6 | 10119 Berlin | Germany
Tel: +49(30)24088660 | Fax: +49(30)240886629
Web: www.usk.de | Email: kontakt@usk.de

Geschäftsführerin:
Elisabeth Secker

Amtsgericht:
Berlin Charlottenburg | HRB 112979 B

USt IdNr.: DE259696008 | Steuer Nr. 27/613/01786

Bankverbindung:
Commerzbank Berlin | BLZ: 120 400 00 | Kto: 622750800

IBank:
Commerzbank Berlin
IBAN: DE08 1204 0000 0622 7508 00 | BIC: COBADE3303
Account Name: Freiwillige Selbstkontrolle Unterhaltungssoftware GmbH

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Digitalen-Dienste-Gesetzes

Der Digital Services Act (DSA) bestimmt als unmittelbar geltende und vollharmonisierend wirkende EU-Vorordnung die rechtlichen Rahmenbedingungen für digitale Dienste im Internet. Die Verordnung ist bereits am 16. November 2022 in Kraft getreten, entsprechend der Übergangsvorschriften ist sie mit einigen Ausnahmen erst ab dem 17. Februar 2024 anwendbar.

Mit dem Digitale-Dienste-Gesetz hat das zuständige Bundesministerium für Digitales und Verkehr ein Durchführungsgesetz zur Anpassung des in Deutschland geltenden nationalen Rechtsrahmens entworfen. Im Artikel 12 des Entwurfes werden die Anpassungen des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) an die Vorgaben des DSA formuliert. Die USK als freiwillige Selbstkontrolle der Games-Branche wird ausschließlich zu solchen Änderungsvorschlägen des Referentenentwurfes Stellung nehmen, die Aspekte des Jugendmedienschutzes betreffen.

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) ist als freiwillige Einrichtung der Computerspielowirtschaft zentrale Ansprechpartnerin für Politik, Medien und Gesellschaft zu Fragen des Jugendschutzes rund um das Thema Computer- und Videospiele. Die USK ist sowohl unter dem Jugendschutzgesetz als auch für den Online-Bereich unter dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag als zuständige Selbstkontrolle staatlich anerkannt. Im Bereich des Jugendschutzgesetzes erteilen staatliche Vertreter am Ende eines USK-Verfahrens die Alterskennzeichen. Darüber hinaus vergibt die USK Alterskennzeichen auch innerhalb der International Age Rating Coalition (IARC) für Online-Spiele und Apps. Zahlreiche Unternehmen haben sich der USK als Mitglieder angeschlossen, um beim Thema Jugendschutz dauerhaft und besonders eng zu kooperieren.

Im Einzelnen nimmt die USK zum Referentenentwurf wie folgt Stellung:

1. Aufsicht

Die BzKJ ist bereits seit der letzten Änderung des Jugendschutzgesetzes für die Überprüfung der von Anbietern nach § 24a Absatz 1 JuSchG zu treffenden Vorsorgemaßnahmen zuständig. Die Verpflichtung aus § 24a JuSchG entspricht im Kern den Regelungen der Artikel 28 Absatz 1 sowie 14 Absatz 3 DSA. Folgerichtig erscheint daher die Entscheidung, die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BZKJ) als zuständige Behörde für die Durchsetzung dieses Bereichs des DSA zu benennen.

Da das in Deutschland geltende Jugendschutzrecht jedoch im Wesentlichen aus zwei miteinander verschränkten Regelungswerken besteht, dem Jugendschutzgesetz auf Bundesebene und dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag auf Länderebene, spricht sich die USK zum Zwecke einer

konsistenten Durchführung des DSA für eine effektive Abstimmung zwischen den beiden zuständigen Gesetzgebern auf Bundes- sowie auf Landesebene aus. So sieht die USK hinsichtlich der Durchführung des DSA auch bei den Ländern einen dringenden Handlungsbedarf, den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag noch bis Februar 2024 entsprechend anzupassen. Wichtig sind dabei aus Anbieter- und Nutzersicht neben der Anpassung des Telemedienbegriffes klar abgegrenzte Zuständigkeiten, einheitliche Ansprechpartner sowie effizient ausgestaltete Verfahren.

2. Vorsorgemaßnahmen gemäß § 24a JuSchG-E

Die USK begrüßt die grundsätzliche Beibehaltung der bisherigen Regelung des § 24a JuSchG. Diese findet gemäß § 10b Absatz 3 JuSchG auch im Rahmen der Alterskennzeichnung entsprechend Berücksichtigung. Das Vorhalten von geeigneten Vorsorgemaßnahmen im Sinne des § 24a JuSchG kann sowohl Risiken, die vom Medium selbst ausgehen, als auch Risiken für die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen, die bei der Mediennutzung entstehen können, minimieren und so die sichere Teilhabe an digitalen Medien, wie z.B. Online-Games, ermöglichen. Dies wird durch die Erkenntnisse bestätigt, welche die USK nach einem halben Jahr Spruchpraxis gewonnen hat.¹ Demnach sahen die USK-Gremien bei 75 Prozent der seit dem 1. Januar 2023 geprüften Spiele, die Online-Funktionen enthalten, die Zusatzhinweise in Verbindung mit technischen Vorsorgemaßnahmen als ausreichend an, um möglichen Risiken entgegenzuwirken. Hierzu zählten beispielsweise Tools, um die Kommunikation mit anderen Spieler*innen einzuschränken, unangemessene Chats zu melden oder unerwünschte Mitspieler*innen zu blockieren.

a) Anwendungsbereich des § 24a Absatz 1 JuSchG-E

Absatz 1 des geplanten § 24a JuSchG-E stellt klar, dass die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz zuständige Behörde für die Durchsetzung der Verpflichtung aus Artikel 28 Absatz 1 des DSA gemäß § 12 Absatz 2 DDG-E bezeichnet wird. Diese Zuständigkeitszuweisung erfolgt bereits in § 12 Absatz 2 DDG-E und soll durch § 24a Absatz 1 JuSchG-E lediglich aufgegriffen werden. Die Wiedergabe der Pflichten aus Artikel 28 Absatz 1 DSA soll ausdrücklich ohne eigenständigen Verpflichtungsgehalt erfolgen.

Es ist jedoch hervorzuheben, dass diese Anpassung durchaus Einfluss auf den Anwendungsbereich der derzeitigen Regelung des § 24a JuSchG haben wird. Da Artikel 28 Absatz 1 DSA und damit § 24a JuSchG-E nunmehr ausschließlich auf s.g. „Online-Plattformen“ i.S.d. Art. 3 i) DSA anzuwenden wäre, wird der Anwendungsbereich durch die angestrebte Änderung erheblich eingeschränkt. Bislang geht § 24a Absatz 1 JuSchG weiter und erfasst sämtliche Diensteanbieter, die fremde Informationen für Nutzerinnen und Nutzer mit Gewinnerzielungsabsicht speichern oder bereitstellen – unabhängig

¹ Vgl. Pressemitteilung der USK, abrufbar unter: <https://usk.de/usk-pressemitteilung-erste-bilanz-neue-pruefregeln/>.



davon, ob es sich hier um eine Haupt- oder Nebenfunktion handelt. „Online-Plattformen“ i.S.d. Artikel 3 i) DSA hingegen sind nur solche besonderen Hostingdienste, die im Auftrag eines Nutzers Informationen speichern und öffentlich verbreitet, sofern es sich bei dieser Tätigkeit nicht nur um eine unbedeutende und reine Nebenfunktion eines anderen Dienstes oder um eine unbedeutende Funktion des Hauptdienstes handelt. Auch werden in Zukunft die bislang in den Anwendungsbereich des § 24a JuSchG fallenden Video-Sharing-Dienste i.S.d. Artikel 28 AVMD-RL nicht mehr vom Anwendungsbereich des § 24a JuSchG erfasst sein, da diese Dienste nunmehr durch Gesetze reguliert werden, welche diese Vorgaben der AVMD-RL umsetzen, insbesondere § 5a JMStV. Im Übrigen wird auch der Anwendungsbereich durch die Kleinstunternehmerregelung nach Artikel 19 DSA erheblich eingeschränkt.

Aus Sicht der USK ist zwar zu begrüßen, dass die derzeit bestehende Doppelregulierung durch Bund und Länder für die s.g. „Video-Sharing-Dienste“ – sowohl § 24a JuSchG als auch § 5a JMStV erheben den Anspruch, die AVMD-RL umzusetzen – aufgelöst wird. Andererseits wäre es im Sinne eines konsistenten Jugendmedienschutzes sowie zugunsten einer effizienten und transparenten Aufsicht wünschenswert gewesen, wenn die Aufsicht auch für sämtliche Hostingdienste einheitlich bei der BzKJ verbliebe. Um unnötig komplizierte Verwaltungsstrukturen zu vermeiden, sind aus Sicht der USK einheitliche Ansprechpartner stets wünschenswert.

Nachvollziehbar erscheint zudem der Wunsch des Gesetzgebers, die in Artikel 28 Absatz 1 DSA benannten Verpflichtungen für Online-Plattformen zum Schutz von Minderjährigen passgenau in das bereits bestehende System des JuSchG zu integrieren und diese daher weiterhin als „Vorsorgemaßnahmen“ zu bezeichnen.

b) Beispielkatalog des § 24a Absatz 2 JuSchG-E

Der Beispielkatalog in § 24a Absatz 2 JuSchG-E soll mit Ausnahme der Ziffern 1 und 8 erhalten bleiben, da diese in ähnlicher Form bereits in den Artikel 14 Absatz 3 sowie Artikel 16 enthalten sind. Zweck des Beispielkataloges sei es, eine hinreichende Konkretisierung exemplarischer Maßnahmen zur Anwendung der Verpflichtung aus Artikel 28 Absatz 1 des DSA bereitzustellen. Grundsätzlich begrüßt die USK die Beibehaltung des Beispielkatalogs, da der Gesetzgeber hiermit wichtige Anhaltspunkte für die praktische Gesetzesauslegung bereithält. Da Vorsorgemaßnahmen im Sinne des § 24a JuSchG gemäß § 10b Absatz 3 JuSchG auch im Rahmen der Verfahren zur Alterskennzeichnung berücksichtigt werden, haben sich die im Gesetz aufgeführten Beispiele in der Praxis bereits als hilfreich erwiesen.

Im Sinne der durch die Verordnung bezweckten Vollharmonisierung weist die USK dennoch darauf hin, dass Konkretisierungen durch nationale Gesetzgeber im koordinierten Bereich des DSA unzulässig sind.² Vielmehr sieht der DSA in Artikel 28 Absatz 4 ausdrücklich eine mögliche

² Die harmonisierende Wirkung der Verordnung ergibt sich insbesondere aus der allgemeinen Geltung, Verbindlichkeit und unmittelbar Geltung gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV; s. hierzu auch Kuhlmann/Trute, GSZ 2022, 115, 116.



Konkretisierungsbefugnis bei der EU Kommission vor, indem ihr eine entsprechende Leitlinienkompetenz zugesprochen wird. Zudem ergeben sich auch aus den Erwägungsgründen Anhaltspunkte, welche konkreten Maßnahmen durch die Plattformanbieter zu ergreifen sind (vgl. ErwG 71).

3. Berücksichtigung der Selbstkontrollen im Verfahren gemäß § 24b JuSchG-E

Aus Sicht der USK ist besonders wichtig, dass die nach den Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen im Verfahren gemäß § 24b JuSchG-E grundsätzlich weiterhin berücksichtigt werden. Das würde zum einen das System der regulierten Selbstregulierung stärken und hätte zudem positive Auswirkungen auf die praktische Ausgestaltung von Vorsorgemaßnahmen durch die der Selbstkontrolle angeschlossenen Anbieter.

Die bislang in § 24b Absatz 2 JuSchG vorgesehene Möglichkeit der Vereinbarung von Leitlinien zwischen der Selbstkontrolle und ihren Mitgliedsunternehmen sind, wie dies zutreffend in der Gesetzesbegründung dargelegt wird, in der Praxis mangels einer tatsächlichen Anreizwirkung bislang nicht relevant gewesen. Die sehr hohen formalen Anforderungen an die Leitlinien (vgl. § 24c JuSchG) sowie die gemäß § 24b Absatz 2 Nummer 2 JuSchG zwingende Beteiligung der BzKJ in den Prozess der Erarbeitung der Leitlinien, beinhalten schlichtweg keine ausreichenden Vorteile für die entsprechenden Anbieter. Die Streichung dieses Verfahrens ist daher folgerichtig.

Als anerkannte Selbstkontrolle setzt sich die USK.online dennoch intensiv dafür ein, dass auch international tätige Anbieter das in Deutschland geltende Jugendmedienschutzrecht einhalten und erarbeitet mit den ihr angeschlossenen Mitgliedsunternehmen angemessene und wirksame strukturelle Vorsorgemaßnahmen im Sinne des § 24a JuSchG.³ Dabei wird die USK.online im Rahmen der dialogischen Verfahren gemäß § 24b Absatz 3 Satz 1 JuSchG zwischen der BzKJ und den Mitgliedsunternehmen der USK.online bereits einbezogen. Diese gelebte Praxis zeigt, dass alle am Verfahren des dialogischen Aufsichtsprozesses Beteiligten, von der Schnittstellenfunktion einer freiwilligen Selbstkontrollereinrichtung zwischen Wirtschaft, Staat und Aufsicht profitieren. Diese gewinnbringende Praxis sollte sich auch im Gesetz entsprechend widerspiegeln.

Zwar erscheint eine Anreizwirkung für Anbieter durch eine Privilegierung in Form eines vollwertigen Beurteilungsspielraums einer Selbstkontrollereinrichtung mit den Anforderungen des DSA an eine „völlige Unabhängigkeit“ der BzKJ i.S.d. Artikel 49 Absatz 1, 4 i.V.m. Artikel 50 Absatz 2 DSA nicht mehr vereinbar. Die USK schlägt jedoch vor, die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle in Form einer Verfahrensausgestaltung gemäß des § 24b JuSchG-E zu berücksichtigen. So würde die Ausgestaltung

³ So z.B. in Zusammenhang mit Roblox, vgl. Pressemitteilung der KJM vom 17.08.2023, abrufbar unter: <https://www.kjm-online.de/service/pressemitteilungen/meldung/roblox-kindaffin-aber-nicht-immer-kindgerecht>.



in Form einer Anhörung der Selbstkontrolle zu getroffenen Vorsorgemaßnahmen eines Mitglieds gemäß § 24b Absatz 2 JuSchG-E sowie die Einbeziehung der Selbstkontrolle in den „dialogischen Prozess“ gemäß § 24b Absatz 3 JuSchG-E eine DSA-konforme, nationale Verfahrensausgestaltungen im Sinne des Artikel 51 Absatz 6 DSA darstellen und wäre mit den Vorgaben des DSA vereinbar.

Das Einholen einer Einschätzung zu einem Sachverhalt im Rahmen einer Anhörung von Dritten durch die zuständige Behörde sowie die Einbeziehung der Selbstkontrolle in den „dialogischen Prozess“ würde den hohen Anforderungen an die „völlige Unabhängigkeit“ entsprechen, da so gewährleistet wird, dass die zuständige Behörde ihre Entscheidungen frei von *direkten oder indirekten Weisungen* anderer Behörden oder privaten Stellen treffen kann. Der vorliegende Referentenentwurf sieht zudem bereits eine entsprechende Einbeziehung von jugendschutz.net – einer ebenfalls privatrechtlichen und gemeinnützig organisierten Einrichtung – im Verfahren des § 24b Absatz 2 JuSchG-E vor.

Die USK schlägt daher vor, § 24b JuSchG-E des Referentenentwurfes wie folgt anzupassen:

(2) Das gemeinsame Kompetenzzentrum von Bund und Ländern für den Jugendmedienschutz im Internet "jugendschutz.net" nimmt erste Einschätzungen der von den Anbietern von Online-Plattformen getroffenen Vorsorgemaßnahmen vor. Die nach den Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle, bei der der Anbieter Mitglied ist, ist im Rahmen der ersten Einschätzungen anzuhören. "jugendschutz.net" unterrichtet die Bundeszentrale über seine ersten Einschätzungen nach Satz 1. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach § 12 Absatz 2 des Digitale-Dienste-Gesetzes berücksichtigt die Bundeszentrale die Stellungnahme der zentralen Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz.

(3) Stellt die Bundeszentrale fest, dass ein Anbieter keine oder nur unzureichende Vorsorgemaßnahmen nach Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/2065 getroffen hat, gibt sie ihm Gelegenheit, Stellung zu nehmen und berät ihn über die erforderlichen Vorsorgemaßnahmen. Die nach den Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle, bei der der Anbieter Mitglied ist, ist im Rahmen der Beratung des Anbieters durch die Bundeszentrale einzubeziehen. Trifft der Anbieter auch nach Abschluss der Beratung die erforderlichen Vorsorgemaßnahmen nicht, fordert die Bundeszentrale den Anbieter unter angemessener Fristsetzung zur Abhilfe auf.

Auf diese Weise könnte eine DSA-konforme Einbeziehung der JMStV-Selbstkontrollen in das Verfahren des § 24b JuSchG-E erreicht werden.