Eckpunktepapier der JFMK zu Anforderungen an eine Novelle Jugendmedienschutz – digitale Leitplanken setzen und junge Menschen stärken

Die JFMK begrüßt die Ergebnisse der Expertenkommission des Bundes, „Kinder- und Jugendschutz in der digitalen Welt“ ausdrücklich und sieht in den Handlungsempfehlungen einen wichtigen Beitrag für die anstehende Weiterentwicklung des gesetzlichen Jugendmedienschutzes. Angesichts der rasanten Digitalisierung und Mediatisierung setzt der Bericht wichtige Impulse im Bereich des Jugendmedienschutzes. Hervorzuheben sind insbesondere die Empfehlungen für einen kohärenten und risikobasierten Regulierungsansatz, die stärkere Verantwortung der Plattformbetreiber im Bereich der Social Media Nutzung sowie den hohen Stellenwert der Medienkompetenzförderung und Prävention. Die JFMK ist der Ansicht, dass der Bericht überzeugend aufzeigt, dass ein wirksamer Jugendmedienschutz entlang der Entwicklungsstufen von Kindern und Jugendlichen ausschließlich im Zusammenspiel zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Fachkräften im Bereich der Medienbildung gelingen kann.

Die JFMK bekräftigt, dass bereits durch die JuSchG-Reform von 2021 ein wesentlicher Schritt zur Erhöhung von gesetzlichen Jugendschutzstandards gelungen ist. Aufgrund der JuSchG-Neuregelungen zur Einbeziehung von Inhalts-, Interaktions- und Nutzungsrisiken in Filmen und digitalen Spielen, werden im Prüfverfahren auch potenzielle Risiken für Kinder und Jugendliche über inhaltliche Darstellungen hinaus (wie z.B. durch Cybergrooming, exzessive Mediennutzung und sogenannte „Lootboxen“), umfassend berücksichtigt. Dies hat erkennbar zu einer Stärkung von Vorsorgemaßnahmen in Games (z. B. Begrenzung von Chats, Kauffunktionen und Spielzeiten, altersgerechte Voreinstellungen durch Parental Controls, etc.) geführt, die inzwischen auf allen gängigen Spielekonsolen vorhanden sind. Auch die mit der JuSchG-Reform 2021 neu eingeführten ergänzenden Hinweise zu konkreten Inhalts- und Nutzungsrisiken leisten einen zusätzlichen Beitrag für einen verbesserten Jugendmedienschutz, indem sie Eltern und pädagogische Fachkräfte für potentielle Risiken sensibilisieren und eine klare Orientierung ermöglichen. Diese Neuerungen wurden mittlerweile auch in den JMStV übernommen. Deutschland kann damit international eine Vorreiterrolle zugeschrieben werden, die nicht zuletzt durch das bewährte System der Ko-Regulierung zwischen Staat und Selbstkontrolleinrichtungen umsetzbar war bzw. ist.

Die JFMK bekennt sich daher zum bewährten Modell der Ko-Regulierung und sieht hierin auch zukünftig die Grundlage für einen qualitativen und modernen Jugendmedienschutz. Die Zusammenarbeit mit den Selbstkontrolleinrichtungen USK und FSK schaffen eine dauerhafte Verbindung zwischen staatlicher Aufsicht, fachlicher Expertise, Wirtschaft und Gesellschaft unter jeweiliger Berücksichtigung kultureller und regulatorischer Rahmenbedingungen. Sie stellen Rechtsklarheit und Transparenz sicher, sichern gesellschaftlich legitimierte Entscheidungen sowie Qualitätsstandards im Vollzug und gewährleisten eine praxisnahe Umsetzung gesetzlicher Schutzpflichten in einem dynamischen Umfeld. Die JFMK spricht sich dafür aus, dass diese bewährten und starken Strukturen der Ko-Regulierung erhalten bleiben und durch zukünftige EU-Regelungen nicht eingeschränkt werden sollen.

Da die Obersten Landesjugendbehörden (OLJB) gemeinsam mit den Selbstkontrolleinrichtungen für den Vollzug des Jugendmedienschutzgesetzes verantwortlich sind, sehen sie sich in der Verantwortung gesetzliche Anpassungserfordernisse für einen zeitgemäßen Jugendschutz zu benennen und bitten den Bund diese bei der anstehenden Regulierungsinitiative des JuSchG zu berücksichtigen. Die nachfolgenden Vorschläge wurden unter Beteiligung des FSK-Jugendbeirats als Expert:innen in eigener Sache erarbeitet:

1. Abgestufte Privilegierung von Alterskennzeichen entlang von Qualitätsstandards in § 14a JuSchG

Nach § 14a Jugendschutzgesetz müssen Film- und Spieleplattformen ihre Inhalte mit einem Alterskennzeichen und mit entsprechenden Zusatzhinweisen zur Benennung der wesentlichen Gründe für die Alterseinstufung versehen. Derselbe Film- und Spieleinhalt kann aufgrund der aktuellen Gesetzeslage unterschiedliche Altersbewertungen haben: Die Altersbewertungen können in Form von Verwaltungsakten der Ministerien (bspw. auf Grundlage von Gremienentscheidungen) erlassen werden (Abs. 1 Nr.1) oder ohne staatliche Kontrolle nach den Vorgaben des JMStV durch anerkannte Selbstkontrolleinrichtungen bzw. durch zertifizierte jugendschutzbeauftragte Personen (Abs. 2 Nr. 2) oder letztlich über ein durch die Ministerien anerkanntes automatisiertes Altersbewertungssystem, das die Spruchpraxen aus den Gremien wiedergibt. Die Qualitätsstandards dieser

unterschiedlichen Verfahren zur Altersbewertung sind nicht miteinander vergleichbar. Während beispielsweise bei der USK Sichter:innen die zur Prüfung vorgelegten Spiele mit all ihren Variationen komplett durchspielen und anschließend einem unabhängigen plural besetzten Prüfgremium im Rahmen einer Einzelfallbewertung alle aus Sicht des Jugendschutzes problematischen Inhalte präsentieren, werden Jugendschutzbeauftrage der Anbieter von Filmen und Spielen in wenigen Tagen geschult und tragen als Einzelpersonen Verantwortung für eine große Menge an Medieninhalten. Um diese Inhalte mit einer Alterseinstufung versehen zu können, werden von den Jugendschutzbeauftragen zum Teil auch internationale automatisierte Bewertungssysteme eingesetzt, die keinen Anerkennungsprozess zur Qualitätssicherung nach § 14a Abs. 1. Nr. 3 JuSchG durchlaufen haben und von der nationalen Spruchpraxis abweichen.

Der gesellschaftliche Konsens zu Jugendschutzstandards, der sich sowohl in der Spruchpraxis der Selbstkontrolleinrichtungen als auch in der Beteiligung von jungen Menschen in Form von Partizipationsformaten (u. a. FSK Kinder- und Jugendpanels, FSK-Jugendbeirat) wiederfindet, deckt sich nicht immer mit unternehmerischen, teils intransparenten Bewertungssystemen. Bei der JuSchG Reform im Jahr 2021 hat der Bundesgesetzgeber eine rechtliche Vorrangigkeit entlang einer sog. abgestuften Privilegierung schaffen wollen und wies im Begründungstext des Gesetzesentwurfs explizit auf die Höherrangigkeit von Alterskennzeichen in Form von Verwaltungsakten hin. Die abgestufte Privilegierung ergibt sich aber nicht aus dem Gesetzestext selbst. Die OLJB sprechen sich daher für eine gesetzliche Klarstellung der abgestuften Privilegierung in § 14 a JuSchG entlang rechtlicher und inhaltlicher Qualitätsstandards aus. Auch um Anbieteranreize für Altersbewertungen mit hohen Schutzstandards zu schaffen. Neben einer Klarstellung im Gesetzestext sollten die Jugendschutzbeauftragten aus der Nr. 2 herausgenommen und in einem neuen ein Abs. 1 Nr. 4 aufgenommen werden. Diese sollten den niedrigsten Schutzstandard genießen, weil ihre Bewertungen weder mit denen von Selbstkontrolleinrichtungen nach dem JuSchG noch nach dem JMStV vergleichbar sind.

Daneben sollte es eine gesetzliche Hinweispflicht in § 14 a JuSchG auf den Herausgeber/die Quelle der Alterskennzeichnung geben. Da Altersbewertungen unterschiedliche Qualitätsstandards (von einfachen Anbieterkennzeichnungen bis hin zu Verwaltungsakten) haben, müssen junge Menschen, Eltern und Fachkräfte die

Quelle der Altersbewertungen und die damit verbundenen Qualitätsstandards der Alterseinstufung kennen. Ohne Hinweispflicht ist auch die Kontrolle der Einhaltung des § 14 a JuSchG faktisch nicht möglich. Auf die Herausgeber von Kennzeichen sollte daher vorzugsweise durch Kennzeichen und Symbole hingewiesen werden müssen.

Erforderlich erscheinen die gesetzliche Verankerung der abgestuften Privilegierung sowie die Hinweispflicht des Herausgebers auch mit Blick auf den Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI), Junge Menschen – aber auch Eltern/Großeltern – nutzen künstliche Intelligenz inzwischen zur Informationsgewinnung und verzichten zunehmend auf eigene Recherche durch Suchmaschinen, beispielsweise für die Suche von bestehenden Altersbewertungen von Filmen und Spielen. Auf welche Informationsquellen beim Ausspielen von Altersbewertungen künstliche Intelligenz zurückgreift und inwieweit hierbei zukünftig monetäre Erwägungen die Informationszusammenstellung beeinflussen werden, bleibt unklar. Es wird erforderlich sein, dass die hohen nationalen Jugendschutz-Standards bereits an der KI-Schnittstelle (point of contact), auch hinsichtlich des Einsatzes von KI-Agenten, angezeigt werden. Damit KI auf nationale Altersbewertungen des JuSchG und bspw. nicht auf niedrigere Altersgrenzen anderer Länder hinweist, braucht es klare gesetzliche Bestimmungen der Vorrangigkeit von unterschiedlichen Altersbewertungen zu identischen Inhalten (abgestufte Privilegierung in § 14a). Die KI muss so programmiert sein, dass sie Altersbewertungen mit dem höchsten nationalen Qualitätskriterien ausspielt. Hierzu bedarf es weiterer gesetzlicher Bestimmungen.

2. Erweitertes Erziehungsprivileg

Seit der Reform des Jugendschutzgesetzes im Jahr 2021 dürfen Medieninhalte, die mit “Keine Jugendfreigabe” gekennzeichnet worden sind oder von der BzKJ indizierte, jugendgefährdende Inhalte haben, in der Kinder- und Jugendarbeit jungen Menschen jeglichen Alters vorgeführt werden, sofern die personensorgeberechtigten Personen einverstanden sind. Dies gilt jedoch nicht für weniger problematische filmische Inhalte oder Spiele mit einer Jugendfreigabe. Öffentliche Angebote der Kinder- und Jugendhilfe müssen sich weiterhin strikt an die Regelungen des Jugendschutzgesetzes in der Öffentlichkeit samt vorgesehener Ausnahmen halten. Dazu gehört auch, die Altersfreigaben von Filmen und Spielen nach § 14 JuSchG (0,6,12,16) zu beachten.

Seit der Novellierung des Jugendschutzgesetzes werden bei der Vergabe von Alterskennzeichen bei Filmen und Spielen, wie erläutert, auch sogenannte Interaktions- und Nutzungsrisiken berücksichtigt. Dies führte zu einer Reihe von Titeln, welche vorher ohne Altersbeschränkung freigegeben worden wären und allein aufgrund von Interaktionsrisiken ein höheres Alterskennzeichen erhalten haben.

Die gesetzliche Neuregelung hat insbesondere im Kontext der Kinder- und Jugendarbeit zu vielen Anfragen, Verunsicherungen und Diskussionen geführt. Dabei ist deutlich geworden, dass die derzeitigen Vorgaben des gesetzlichen Jugendmedienschutzes die Möglichkeiten des erzieherischen Jugendmedienschutzes erheblich einschränken und die notwendige medienpädagogische Arbeit zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen im Umgang mit Risiken der Mediennutzung anhand konkreter Beispiele teilweise behindern.

Beim Einsatz von Medien im Rahmen von Angeboten von öffentlichen und anerkannten freien Trägern der Jugendhilfe mit pädagogischen Fachkräften sowie an Schulen wird davon ausgegangen, dass innerhalb des pädagogischen Konzeptes Kinder und Jugendliche auf potenzielle Risiken bei der Mediennutzung aufmerksam gemacht und im Umgang mit diesen gestärkt werden (z. B. durch technische Voreinstellungen etc.).

Um die Potenziale eines umfassenden und wirksamen Kinder- und Jugendmedienschutzes auszuschöpfen, ist eine bessere Verzahnung von gesetzlichem und erzieherischem Jugendmedienschutz notwendig, die es öffentlichen Angeboten mit (medien-)pädagogischer Begleitung erlaubt, von der Alterseinstufung abzuweichen.

Die JFMK schließt sich daher der entsprechenden Handlungsempfehlung (Nr. 24) der Expertenkommission „Kinder- und Jugendschutz in der digitalen Welt“ an und fordert bei einer Novellierung des Jugendschutzgesetzes eine Regelung, welche es möglich macht, bei öffentlichen Angeboten von öffentlichen und anerkannten freien Trägern der Jugendhilfe mit pädagogischen Fachkräften sowie Schulen auch im Sinne der Medienkompetenzförderung Filme und Spiele für jüngere Spieler zu nutzen, die eine höhere Altersfreigabe erhalten haben. Aus jugendschutzrechtlicher Sicht und aus der Sicht des Kindeswohls sollte grundsätzlich nicht um mehr als eine Altersstufe abgewichen werden.

Mögliche Ansatzpunkte zur Regelung entsprechender Ausnahmen beim Einsatz im pädagogischen Setting von oben genannten Trägern wäre hier eine Ausnahmeregelung im JuSchG zu formulieren und zu prüfen, ob darüber hinaus Anpassungen bezüglich des erweiterten Erziehungsprivilegs nach § 27 Abs. 4 JuSchG und § 28 Abs. 4 S.2 JuSchG vorzunehmen sind.

Darüber hinaus sollten zuständige Behörden Ausnahmen für weitere öffentliche Einrichtungen und Veranstaltungen zulassen können.

3. Anpassung an technische Entwicklung (Ergänzung § 12 JuSchG):

Im Zuge fortschreitender Digitalisierung werden Filme und digitale Spiele zunehmend ohne Speichermedien vertrieben. Selbst im stationären Handel finden sich in den Coverboxen für digitale Spiele häufig keine physischen Trägermedien (z.B. DVDs) mehr, sondern Download-Codes (sogenannte "Keys"). Der Wortlaut des § 12 Abs. 1 JuSchG bezieht sich jedoch nach wie vor auf "programmierte Datenträger (Bildträger)". Zur Erhaltung des derzeit hohen Jugendschutzstandards bei Filmen und digitalen Spielen ist dieser technologischen Entwicklung aus Sicht der JFMK Rechnung zu tragen. Gesetzlich muss daher klargestellt werden, dass die Zugangs- und Abgabebeschränkungen nach dem Jugendschutzgesetz im Sinne von § 12 JuSchG für Kinder und Jugendliche auch für sogenannte Keys bzw. Download-Codes Gültigkeit haben, selbst wenn §1 Abs. 2 Satz 2 JuSchG bereits auf technische Verbreitungswege hinweist.

4. Erweiterung PG-Regelung § 11 Abs. 2 JuSchG

Gemäß § 11 Abs. 2 JuSchG dürfen Kinder ab 6 Jahren bei öffentlichen Filmveranstaltungen Filme „ab 12 Jahren“ z. B. im Kino sehen, wenn sie von einer personensorgeberechtigten oder erziehungsbeauftragten Person begleitet werden. Die sogenannte „Parental Guidance“-Regelung gilt jedoch ausschließlich für die Altersstufe „ab 12 Jahren“, sie berechtigt beispielsweise nicht einen jungen Menschen mit 12 Jahren in Begleitung einen Film ab 16 Jahren im Kino anzuschauen.

Die JFMK spricht sich dafür aus, diese Regelung der Abweichung um jeweils eine Altersstufe bei Begleitung von einer personensorgeberechtigten Person auf alle Altersstufen mit einer Jugendfreigabe auszuweiten.

Die Forderung wird folgendermaßen begründet:

- Gefordert wird eine einheitliche Regelung über alle Altersstufen mit einer Jugendfreigabe hinweg: Die derzeitige Ausgestaltung der PG-Regelung mit Fokus auf die FSK 12 wirkt selektiv und wenig nachvollziehbar in der Handhabung für Erziehungsberechtigte. Das zeigt sich auch in der Praxis – sowohl bei den Rückmeldungen, die die STV der OLJB hierzu erreichen als auch an der Kinokasse.
- Stärkung des Elternprivilegs auch im Kinobereich und Auswahl eines gemeinsamen Kulturerlebnisses: Was im privaten Bereich bzw. den des Home-Entertainments bereits möglich ist, sollte auch für den Bereich Kino bzw. öffentliche Filmveranstaltungen gelten.
- Anpassung an aktuelle Medienrealität: Filmische Inhalte sind zeitnah auf verschiedenen Kanälen im Home Entertainment verfügbar und dementsprechend obliegt hier die Verantwortung der Eltern über die Auswahl der filmischen Inhalte.
- Verhältnismäßigkeit Filmplattformen und Kino: Aktuell besteht eine unausgewogene Balance zwischen den Regelungen fürs Kino nach JuSchG und den Regelungen für Filmplattformen nach JMStV/JuSchG

5. Auswirkungen schneller technischer Entwicklungen, beispielweise von Künstlicher Intelligenz (KI)

Es muss sichergestellt werden, dass durch fachlich fundierte Leitlinien unmittelbar auf neue technische Entwicklungen reagiert werden kann, ohne dabei zeitintensive Gesetzesvorhaben und -evaluierungen abwarten zu müssen. Den OLJB sind in der Systematik des JuSchG bereits weitreichende Befugnisse im Jugendmedienschutz eingeräumt. Auf diesen Rechten sollte angesichts der Fachexpertise und Zuständigkeiten der OLJB gemeinsam mit den Einrichtungen der Selbstkontrolle aufgesetzt werden, um zügig flexible Lösungsansätze für erwartbare Problemlagen im Jugendmedienschutz erarbeiten zu können.

Die rasante Entwicklung Künstlicher Intelligenz (KI) erfordert eine strikte und vorausschauende Einbindung des gesetzlichen Jugendschutzes.

KI Systeme finden zunehmend auch im Bereich von Filmen und Spielen Anwendung. Die Anwendungsbereiche sind dabei vielfältig und reichen von der dynamischen Erstellung von Dialogen, Bildern, Videos, Stimmen oder ganzen Spielinhalten über den Einsatz von KI-gesteuerten Chatbots, KI-gesteuerter Moderation von Nutzerinteraktion bis hin zu einer zunehmenden Individualisierung der Inhalte. Durch den Einsatz von KI können dementsprechend Risiken im Bereich des Jugendmedienschutzes zusätzlich verstärkt werden, bzw neuartige Risiken entstehen. Es besteht die Gefahr, dass durch KI generierte individuelle Anpassungen von Film – oder Spielgeschehen erfolgen werden. Ferner können generative Deepfakes, algorithmische Suchtanreize oder zielgerichtete Kaufanreize gesetzt werden, die insbesondere junge Menschen überfordern können.

Die bewährten Schutzmechanismen des gesetzlichen Jugendschutzes wie die FSK und USK-Altersfreigaben sind bislang nur zum Teil in der Lage KI-generierte Inhalte im Rahmen der Jugendschutzprüfung zu berücksichtigen. Zwar können KI-generierte Inhalte im Bereich der Nutzungsrisiken schon jetzt miteinbezogen werden, gleichzeitig ändert sich die Art und Weise, wie Risiken bei KI überprüfbar gemacht werden können, so dass sich dieses Themas genauer angenommen werden muss. Dies gilt insbesondere, wenn KI-Produktionen künftig teuren Top-Titeln und klassischen Premiuminhalten in nichts mehr nachstehen. Entwickler von Film- und Spielinhalten, die auf individuelle Bedürfnisse von jungen Menschen zugeschnitten werden, müssen daher im Jugendschutzgesetz gesetzlich verpflichtet werden, die bewährten nationalen Spruchpraxen der Selbstkontrolleinrichtungen zu Alterseinstufungen und den hohen Schutzstandards direkt in die Kernstruktur von KI-Anwendungen zu integrieren bzw. zu programmieren (safety by design), um eine altersgerechte und sichere digitale Umgebung zu garantieren.

Darüber hinaus hat sich die unabhängige Expertenkommission „Kinder und Jugendschutz in digitalen Welten“ in ihrer Handlungsempfehlung (Nr. 44) für die Ergänzung des § 10b Abs. 3 JuSchG um KI -bezogene Anwendungen ausgesprochen. Dies erfolgte unter Verweis auf die bereits in 2021 realisierte Anpassung hinsichtlich Nutzungs- und Interaktionsrisiken und bezieht sich nicht auf die oben genannten individuellen Produktionen, sondern auf die klassischen Vorlageprodukte, innerhalb

derer KI angewandt wird. Den Vorschlag der Kommission unterstützt die JFMK. Analog sollte gem. der Empfehlung auch hinsichtlich digitaler Dienste eine Ergänzung im § 5 JMStV erfolgen.