



Bern, 29. Oktober 2025

Vorentwurf des Bundesgesetzes über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen (VE-KomPG)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen sollen gestärkt werden. Dies ist das wesentliche Ziel des Bundesgesetzes über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen, für das ein Vorentwurf vorgelegt wird (VE-KomPG). Namentlich wird z. B. mehr Transparenz bei der Entfernung von Inhalten und Sperrung von Konten verlangt.

Ausgangslage

Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen bilden eine neue Kommunikationsinfrastruktur. Diese wird von wenigen international tätigen Unternehmen wie Alphabet (u. a. Google, YouTube), Meta (Facebook, Instagram), TikTok und X nach deren privat festgelegten und durchgesetzten Regeln betrieben. Neben positiven Potenzialen, wie z. B. mehr Vielfalt an öffentlich sichtbaren Informationen und Meinungen, sind mit Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen auch gewichtige negative Potenziale, wie etwa die Verbreitung von Drohungen oder Beschimpfungen oder die Entfernung von Inhalten nach unklaren Regeln, verknüpft. Diese negativen Potenziale können die Grundrechte (insbesondere Meinungs- und Informationsfreiheit) und die Meinungsbildung der Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Kommunikation beeinträchtigen. Mithilfe des Bundesgesetzes, für das ein Vorentwurf vorgelegt wird, sollen die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer in der Schweiz gestärkt und von den Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen oder sehr grosser Suchmaschinen mehr Sorgfalt und Transparenz verlangt werden, ohne dabei die positiven Effekte dieser Dienste einzuschränken. Insgesamt soll das neue Bundesgesetz zu einem sicheren, verlässlichen und vertrauenswürdigen Online-Umfeld beitragen.

Inhalt der Vorlage

Zum Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer wird von den Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen mehr Transparenz bei der Entfernung von Inhalten und der Sperrung von Konten verlangt: Sie sollen über solche Entscheidungen informieren und diese begründen müssen. Zudem haben sie ein internes Beschwerdeverfahren bereitzustellen und bei Streitigkeiten an einer aussergerichtlichen Streitbeilegung mitzuwirken. Um Nutzerinnen und Nutzer besser vor mutmasslich strafrechtlich relevanten Inhalten wie bspw. Verleumdung, Beschimpfung oder Diskriminierung und Aufruf zu Hass zu schützen, müssen Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen ein niederschwelliges Meldeverfahren und ein Verfahren zur Bearbeitung dieser Meldungen einrichten.

Der Vorentwurf enthält zudem Transparenzvorgaben zur Kennzeichnung und Adressierung von Werbung sowie zum Einsatz von Empfehlungssystemen. Die regelmässige Berichterstattung sowie der Datenzugang für Verwaltung und Forschung ermöglichen, die gesellschaftlichen Auswirkungen der Tätigkeiten sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen besser abzuschätzen und zu beaufsichtigen.

Der Vorentwurf stützt sich auf Artikel 95 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101), der dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erteilt.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele.....	5
1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	6
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates.....	7
1.4	Parlamentarische Vorstösse	7
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht ...	9
3	Grundzüge der Vorlage.....	10
3.1	Die beantragte Neuregelung.....	10
3.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	11
3.3	Umsetzungsfragen.....	12
4	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.....	12
4.1	Allgemeine Bestimmungen	12
4.2	Pflichten der Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen	15
4.2.1	Meldungen.....	15
4.2.2	Mitteilungspflicht gegenüber Nutzerinnen oder Nutzern, die von einschränkenden Massnahmen betroffen sind	18
4.2.3	Internes Beschwerdeverfahren	19
4.2.4	Aussergerichtliche Streitbeilegung.....	20
4.2.5	Allgemeine Geschäftsbedingungen	22
4.2.6	Sorgfaltspflichten	24
4.2.7	Werbung, kommerzielle Inhalte von Nutzerinnen und Nutzern und Empfehlungssysteme	25
4.2.8	Transparenzbericht und Risikobewertung.....	27
4.2.9	Anlaufstelle.....	31
4.2.10	Rechtsvertretung	32
4.2.11	Unabhängige Evaluation.....	32
4.2.12	Datenzugang	34
4.3	Aufsicht und Finanzierung	35
4.4	Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen bei Rechtsverletzungen.....	39
4.5	Vollzug.....	42
4.6	Schlussbestimmungen.....	44
5	Auswirkungen.....	44
5.1	Auswirkungen auf den Bund	44
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.....	45
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	45
5.3.1	Auswirkungen auf die Unternehmen	45
5.3.2	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	46
5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	46
5.5	Auswirkungen auf die Umwelt.....	48
5.6	Auswirkungen auf die Aussenpolitik.....	48

5.7	Andere Auswirkungen.....	49
6	Rechtliche Aspekte	49
6.1	Verfassungsmässigkeit.....	49
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	49
6.3	Erlassform	49
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	49
6.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips	50
6.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	50
6.7	Datenschutz	50

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Bevölkerung informiert sich immer stärker über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen wie Google Search, TikTok, und X (ehemals Twitter).¹ Die Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen nehmen damit eine zentrale Stellung im digitalen Raum ein und können öffentliche Kommunikation, Meinungsbildung und Gewohnheiten mitbeeinflussen.

Insgesamt bilden Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen eine neue Kommunikationsinfrastruktur neben jener der herkömmlichen Massenmedien. Die grossen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen gehören wenigen global tätigen privaten Unternehmen und basieren auf Software, die stetig verändert wird. Diese Unternehmen legen für ihre Dienste eigene Regeln für Kommunikation und Informationssuche fest und setzen diese weitgehend per Algorithmen durch. Wenige ausländische Organisationen entscheiden so nach ihren eigenen Regeln, was in der Schweiz in wichtigen Teilen des digitalen Raums gesagt oder nicht gesagt werden darf, wer welche Inhalte sieht oder nicht sieht und wer an der öffentlichen Kommunikation teilnehmen kann oder davon ausgeschlossen wird.

Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen tragen einerseits zu einer besseren Verwirklichung der Meinungs- und Informationsfreiheit bei. Ihre Offenheit und die niedrigen technischen Zugangsbarrieren bei gleichzeitiger Abwesenheit einer journalistisch-redaktionellen Auswahl und Kontrolle von Informationen hat allerdings auch negative Auswirkungen zur Folge. Verschiedene vom BAKOM in Auftrag gegebene Studien beurteilen den Schutz einer gut funktionierenden Öffentlichkeit, in der Debatten frei stattfinden können, als ungenügend.² Das Thema Regulierung von Kommunikationsplattformen war auch wiederholt Gegenstand parlamentarischer Vorstösse (vgl. Ziff. 1.4).

In der Schweiz bestehen bislang keine bzw. nur punktuelle Vorschriften, welche die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen stärken oder diese zu mehr Transparenz verpflichten. Ihre Tätigkeit wird zwar von den allgemeinen Rechtsregeln erfasst, auf den Erlass von spezifischen gesetzlichen Regelungen wurde bislang aber verzichtet. Damit sind die Nutzerinnen und Nutzer weitgehend der Willkür der Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen ausgeliefert. Zudem sind die Regeln für die öffentliche Debatte auf diesen Diensten intransparent, die Gleichbehandlung der Nutzenden ist nicht gewährleistet und es gibt ungenügende Verfahrensstandards im Fall von Entfernungen von Inhalten oder Sperrungen von Benutzerkonten durch die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen. Ebenso fehlt eine gesetzliche Verpflichtung für Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen, ein Meldeverfahren und ein Verfahren zur Bearbeitung der Meldungen einzurichten, mit dem sich die Nutzerinnen und Nutzer niederschwellig gegen mutmasslich strafrechtlich relevante Inhalte wie etwa Verleumdung (Art. 174 des Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [StGB,

¹ Vgl. Medienmonitor Schweiz 2023, abrufbar unter: www.medienmonitor-schweiz.ch > Konzerne > Meinungsmacht.

² Die entsprechenden Studien sind abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Studien > Einzelstudien.

SR 311]), Beschimpfung (Art. 177 StGB) oder Diskriminierung und Aufruf zu Hass (Art. 261bis StGB) wehren können.³

Mit dem neuen Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen, für welches vorliegend ein Vorentwurf vorgelegt wird, soll dies geändert werden: Die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer in der Schweiz sollen gestärkt werden, indem von den Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen oder sehr grosser Suchmaschinen mehr Sorgfalt und Transparenz verlangt werden. Damit soll insgesamt zu einem sicheren, verlässlichen und vertrauenswürdigen Online-Umfeld beigetragen werden.

Auf Ebene der Europäischen Union ist am 16. November 2022 mit dem Digital Services Act (DSA) ein Rechtstext in Kraft getreten, der einen sicheren digitalen Raum schaffen und die Grundrechte der Nutzenden schützen will. Seit dem 17. Februar 2024 ist der DSA vollumfänglich anwendbar.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Der Bundesrat hat am 5. April 2023 aufgrund einer Aussprache Handlungsbedarf erkannt und daher den Auftrag für eine Vernehmlassungsvorlage erteilt.⁴

Auch die im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführte Studie⁵ spricht sich für die Notwendigkeit einer Schweizer Regulierung aus: Sie kommt zum Schluss, dass eine proaktive, freiwillige Ausdehnung des DSA durch die Kommunikationsplattformen auf die Schweiz von diesen wohl nicht vorgesehen ist. Einzelne Plattformen haben zwar verschiedene technische Anpassungen, die der DSA verlangt, auch in der Schweiz bereits umgesetzt (oder hatten diese Aspekte bereits vor dem DSA angewendet),⁶ dass dies aber von allen Kommunikationsplattformen vollumfänglich und harmonisiert gemacht werden wird, bezweifeln die Autoren der RFA. Grundsätzlich sei vielmehr davon auszugehen, dass die Kommunikationsplattformen die EU-Regelungen nur dann auch in der Schweiz anwenden, wenn die Kosten einer Nicht-Implementierung die Kosten der Implementierung übersteigen. Die RFA hält entsprechend fest: «In der Summe ist davon auszugehen, dass Nutzende in der Schweiz im Vergleich zu den Nutzenden in der EU im Status quo schlechter gestellt sind und wenn überhaupt nur punktuell von der DSA-Regulierung profitieren.»⁷

³ Vgl. Bericht des BAKOM vom 17. November 2021, «Intermediäre und Kommunikationsplattformen, Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance», abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Digitalisierung und Internet > Digitale Kommunikation > Intermediäre und Kommunikationsplattformen.

⁴ Medienmitteilung des BAKOM vom 5. April 2023 «Grosse Kommunikationsplattformen: Bundesrat strebt Regulierung an», abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Das BAKOM > Informationen des BAKOM > Medienmitteilungen.

⁵ Ecoplan (2024): Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Regulierung von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen, im Folgenden zitiert als RFA. Abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Digitalisierung und Internet > Digitale Kommunikation > Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen.

⁶ Einzelne Plattformen gewähren bspw. Datenzugang für Schweizer Forschende, ermöglichen die Deaktivierung von personalisierter Werbung für Personen in der Schweiz zwischen 13 und 17 Jahren oder legen die Werbebibliothek offen.

⁷ RFA, S. 20.

Ohne eigene Schweizer Regulierungslösung dürften damit wesentliche Ziele für eine demokratiegerechte öffentliche Kommunikation nicht zu erreichen sein: so etwa die Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer in der Schweiz, die Erhöhung der Transparenz von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen und die Eindämmung der Verbreitung mutmasslich strafrechtlich relevanter Hassrede.

Der Geltungsbereich dieser Vorlage erfasst lediglich sehr grosse Kommunikationsplattformen und sehr grosse Suchmaschinen. Kleine und mittlere Unternehmen werden nicht reguliert. Für die kleinen und mittleren Unternehmen sind folglich auch keine vereinfachten oder kostengünstigeren Regelungen vorgesehen.⁸

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024⁹ zur Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt.

1.4 Parlamentarische Vorstösse

Die Regulierung von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen ist bzw. war Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Vorstösse. Nachfolgend werden diejenigen Vorstösse aufgezählt, denen die Vernehmlassungsvorlage zumindest teilweise Rechnung trägt und die noch nicht erledigt sind (Stand: 22.09.2025):

Motion 25.3474 Fonio «TikTok und Co. sollen Präventions- und Schutzmassnahmenfonds finanzieren»: Die Motion beauftragt den Bundesrat, auf Gesetzesebene Massnahmen zur Reduzierung systemischer Risiken durch grosse digitale Plattformbetreiber einzuführen. Es soll insbesondere ein System eingeführt werden, welches digitale Plattformbetreiber, die von der Nutzung Minderjähriger profitieren, zu einer Beteiligung an den Kosten von Präventions- und Schutzmassnahmen von Kindern und Jugendlichen im Netz verpflichtet. Mit der Vernehmlassungsvorlage wird der Motion insoweit Rechnung getragen, als dass die Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen oder sehr grossen Suchmaschinen dazu verpflichtet werden, eine Bewertung der systemischen Risiken vorzunehmen, die von ihren Diensten für die Gesellschaft in der Schweiz ausgehen. Eine Finanzierung von Präventions- und Schutzmassnahmen sieht die Vernehmlassungsvorlage nicht vor. Dadurch wird den Anliegen der Motion teilweise Rechnung getragen.

Motion 25.3473 Durrer «TikTok und Co. sollen Risiken ihrer Inhalte aufzeigen und minimieren»: Die Motion beauftragt den Bundesrat, auf Gesetzesebene Massnahmen zur Reduzierung systemischer Risiken durch grosse digitale Plattformbetreiber einzuführen. Grosse digitale Plattformunternehmen sollen insbesondere verpflichtet werden, regelmässig zu analysieren, inwiefern ihre Produkte und Technologien gesellschaftliche Risiken verstärken – etwa die Verbreitung illegaler oder gefährdender Inhalte, Verstösse gegen Grundrechte oder negative Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit – und daraufhin gezielte Massnahmen zur Risikominimierung umzusetzen. Mit der Vernehmlassungsvorlage werden die Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen oder sehr grossen Suchmaschinen zu mehr Transparenz verpflichtet, auch in Bezug auf die systemischen Risiken für die Schweiz: Die Anbieterinnen werden

⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 29. September 2023 über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG, SR 930.31).

⁹ BBl 2024 525. Anhang A1, Ziel 1, S. 108; Die Botschaft kann abgerufen werden unter: <https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2024/525> > Allgemeine Informationen > Umfang der Veröffentlichung > Veröffentlichung durch Verweis.

dazu verpflichtet, eine Bewertung der systemischen Risiken vorzunehmen, die von ihren Diensten für die Gesellschaft in der Schweiz ausgehen (z. B. allfällige negative Folgen für die Grundrechte der Nutzenden, für die öffentliche Meinungsbildung und für Wahl- und Abstimmungsprozesse). Gestützt auf ein Datenzugangsrecht für die Forschung können die systemischen Risiken für die Schweiz unabhängig erforscht werden. Eine Pflicht zur Risikominderung sieht die Vernehmlassungsvorlage aber nicht vor. Dadurch wird den Anliegen der Motion teilweise Rechnung getragen.

Motion 25.3378 Schneider «Transparenz und Fairness im digitalen Raum»: Die Motion fordert verschiedene Pflichten für Social-Media-Plattformen, um die Transparenz und Fairness im digitalen Raum zu erhöhen. Mit der Vernehmlassungsvorlage wird den Anliegen der Motion zu weiten Teilen Rechnung getragen: So werden Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen zu mehr Transparenz im Hinblick auf ihre Empfehlungssysteme verpflichtet. Zudem werden Nutzerinnen und Nutzer bestimmte mutmasslich rechtswidrige Inhalte wie etwa Beschimpfung oder Diskriminierung und Aufruf zu Hass auf einfache Weise melden können. Ebenso werden Nutzende, deren Inhalt gelöscht oder deren Konto gesperrt wurde, bei der Kommunikationsplattform direkt eine Überprüfung der getroffenen Massnahme verlangen können. Um die Transparenz in Bezug auf Werbung zu erhöhen, wird ausserdem Werbung von den Anbieterinnen als solche gekennzeichnet werden müssen, und es müssen die wichtigsten Parameter veröffentlicht werden, nach denen Werbung ausgespielt wird. Nicht erfasst von der Vernehmlassungsvorlage ist die Pflicht zur Kooperation mit Behörden und Rechtsvertretern. Die Vernehmlassungsvorlage setzt damit bis auf diese Kooperationspflicht die wesentlichen Anliegen der Motion um.

Motion 25.3344 Rosenwasser «Nationale Stelle zur Kontrolle und Evaluation der Regulierung von Kommunikationsplattformen»: Die Motion beauftragt den Bundesrat, eine nationale Stelle zur Kontrolle und Evaluation der Regulierung von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen aufzubauen. Diese soll die Auswirkungen der Markt- und Informationsmacht der grossen Plattformen, insbesondere hinsichtlich ihrer demokratiepolitischen, grundrechts- und gesellschaftsrelevanten Konsequenzen, untersuchen und mögliche staatliche Handlungsfelder identifizieren. Die Vernehmlassungsvorlage begegnet dem Anliegen dieser Motion insoweit, als dass die sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen zu mehr Transparenz verpflichtet werden, z. B. in Bezug auf die systemischen Risiken ihrer Dienste für die Gesellschaft (z. B. allfällige negative Folgen für die Meinungsfreiheit der Nutzenden).

Postulat 25.3238 Tuosto «Verhindern, dass Algorithmen unsere Demokratie in Geiselschaft nehmen»: Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem mögliche Massnahmen gegen den verzerrten Einfluss bestimmter Algorithmen auf die demokratischen Prozesse in der Schweiz dargelegt werden. Mit der Vernehmlassungsvorlage wird den Anliegen des Postulats teilweise Rechnung getragen: So werden Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen etwa die wichtigsten Parameter ihrer Empfehlungssysteme bekanntgeben und zur Nutzung der Empfehlungssysteme mindestens eine Option zur Verfügung stellen müssen, die nicht auf Profiling nach Artikel 5 Buchstabe f des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020 (DSG, SR 235.1) beruht. Zudem werden die Anbieterinnen dazu verpflichtet werden, eine Bewertung der systemischen Risiken vorzunehmen, die von ihren Diensten für die Gesellschaft in der Schweiz ausgehen (z. B. allfällige negative Folgen für die Grundrechte der Nutzenden, für die öffentliche Meinungsbildung und für Wahl- und Abstimmungsprozesse). Gestützt auf ein Datenzugangsrecht für die Forschung können die systemischen Risiken für die Schweiz unabhängig erforscht werden. Die Anbieterinnen müssen sich schliesslich jährlich einer

Evaluation durch eine unabhängige Evaluationsgesellschaft unterziehen, welche die Anbieterinnen in Bezug auf die Einhaltung der vorgesehenen Pflichten überprüft und darüber Bericht erstattet.

Auch in Interpellationen¹⁰ und in der Fragestunde¹¹ wurde die Regulierung von Kommunikationsplattformen thematisiert. Zudem wurde die parlamentarische Initiative 25.439 Mahaim «Kommunikationsplattformen. Das Parlament muss wieder die Kontrolle übernehmen» eingereicht: Diese parlamentarische Initiative legt einen vollständig ausgearbeiteten Entwurf zu einem Gesetz über Kommunikationsplattformen vor.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Mit dem DSA will die EU ein sicheres, vorhersehbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld schaffen. Zu diesem Zweck wurden mit der als Verordnung ausgestalteten Regelung neue Sorgfaltspflichten und Transparenzanforderungen für Anbieterinnen von Vermittlungs- und Hosting-Diensten, Online-Plattformen, sehr grossen Online-Plattformen und sehr grossen Online-Suchmaschinen eingeführt. Die neuen Pflichten betreffen unter anderem die Schaffung von Melde- und Abhilfeverfahren, die deutliche Kennzeichnung von Werbung, die Darlegung der Parameter von Empfehlungssystemen sowie die Bewertung und Minderung der systemischen Risiken. Für den Vollzug sieht der DSA eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Koordinatoren der Mitgliedstaaten für digitale Dienste und der Europäischen Kommission vor.

Im Jahr 2023 wurde mit dem Online Safety Act auch im Vereinigten Königreich ein Gesetz zur Regulierung der Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen verabschiedet. Wie die europäische Gesetzgebung sieht auch dieses Gesetz unter anderem Sorgfaltspflichten für Anbieterinnen von Plattformen und Suchmaschinen vor und verpflichtet sie, rechtswidrige Inhalte zu entfernen. Ausserdem werden verschiedene Rechte für Nutzerinnen und Nutzer eingeführt, deren Inhalte gelöscht worden sind.

Die vorgeschlagene Schweizer Regulierungslösung orientiert sich eng am DSA der Europäischen Union. Damit werden den betroffenen Unternehmen gleichartige Pflichten auferlegt, wie sie bereits der DSA definiert. Der Vorentwurf ist aber nicht deckungsgleich mit dem DSA. Der Geltungsbereich der Schweizer Regulierung ist enger gefasst als derjenige des DSA¹²: Während der vorliegende Vorentwurf die Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen oder sehr grosser Suchmaschinen reguliert (da nur diese aufgrund ihrer Reichweite einen bedeutenden Einfluss auf die öffentliche Meinungs- und Willensbildung haben, vgl. Art. 2), erfasst der DSA sämtliche Vermittlungsdienste unabhängig von ihrer Grösse, d. h. es werden nicht nur Suchmaschinen und Plattformen, sondern auch Durchleitungs-Dienste, Caching-Dienste sowie alle Formen von Hosting-Diensten erfasst. Der DSA weist zudem eine höhere Regeldichte auf. Er verbietet beispielsweise sämtliche Zielgruppenwerbung auf Online-Plattformen, die sich an Minderjährige richtet, regelt Aspekte der Rechtsdurchsetzung (z. B.

¹⁰ www.parlament.ch > Interpellation 22.3157 Gysin «Bietet das Rayon- und Kontaktverbot auch den Opfern von Cybergewalt genügend Schutz?»; Interpellation 23.4502 Christ «Berücksichtigung des Kinder- und Jugendschutzes bei der bevorstehenden Plattformregulierung»; Interpellation 25.3089 Gafner «Bedrohte Meinungsfreiheit in der EU - Kritik der USA ernst nehmen»; Interpellation 25.3361 Bendahan «Wie schützen wir die eidgenössischen Wahlen 2027 vor der Einmischung durch Oligarchen, Tech-Giganten und undemokratische ausländische Mächte?»; Interpellation 25.3403 Gugger «Stärkung des Kinder- und Jugendschutzes in der digitalen Welt. Anpassung der Strategie Digitale Schweiz».

¹¹ www.parlament.ch > Frage 23.7123 Pult «Plattformregulierung: Macht der Bundesrat vorwärts?»

¹² Vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. b UEG.

Auskunftsanordnungen) und sieht einen Krisenreaktionsmechanismus vor, der in Fällen wie Krieg, Pandemie oder Terror die Auswirkungen von Manipulation im Netz begrenzen soll. Die Schweizer Regulierung fokussiert hingegen auf die Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer und die Erhöhung der Transparenz. Dadurch sollen die positiven Wirkungen von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen möglichst nicht eingeschränkt, die negativen Wirkungen aber zumindest eingedämmt werden. Dies entspricht der vom Bundesrat beschlossenen Stossrichtung.¹³

Der Vorentwurf ist des Weiteren kompatibel mit verschiedenen wichtigen Soft-Law-Instrumenten. So hat der Europarat in den letzten Jahren für den Vorentwurf relevante Instrumente verabschiedet, insbesondere die Empfehlung (2018)² des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Rollen und Pflichten von Internet-Intermediären¹⁴ sowie die Empfehlung (2022)¹⁶ des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten im Kampf gegen Hassrede¹⁵. Auch die UNESCO hat 2023 Leitlinien für die Gouvernanz von Digital-Plattformen¹⁶ veröffentlicht. Als Soft-Law sind diese Instrumente für die Schweiz zwar nicht verbindlich, die Schweiz unterstützt die darin enthaltenen Prinzipien jedoch und war zum Teil auch in deren Erarbeitung involviert.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Nutzende sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen sollen in ihren Grundrechten (insb. Meinungs- und Informationsfreiheit) gestärkt werden. Gleichzeitig sollen mit der Neuregelung die Transparenz und das Verständnis über die Funktionsweise und Risiken sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen gefördert werden. Damit soll zu einer Verbesserung der öffentlichen Kommunikation und Meinungsbildung beigetragen werden. Zu diesem Zweck sieht das zweite Kapitel verschiedene Pflichten für Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen oder sehr grosser Suchmaschinen vor. Als sehr gross gelten Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen, die monatlich durchschnittlich von 10 Prozent der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung genutzt werden (d. h. aktuell ca. 900 000 durchschnittlich monatlich aktive Nutzende).¹⁷ Der Vorentwurf sieht vor, dass nur Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen oder sehr grossen Suchmaschinen erfasst sind, weil insbesondere die Reichweite eines Dienstes für den Einfluss auf die öffentliche Debatte und Meinungsbildung relevant ist. Um die Meinungsfreiheit zu schützen, ist keine direkte Regelung spezifischer Inhalte vorgesehen. Die vorgesehenen Pflichten umfassen ausschliesslich Transparenzpflichten und generelle Handlungspflichten für die Anbieterinnen der betroffenen Dienste. Es werden entsprechende Anforderungen an die internen Mechanismen und Prozesse sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen gestellt. Der Vorentwurf

¹³ Medienmitteilung des BAKOM vom 5. April 2023 «Grosse Kommunikationsplattformen: Bundesrat strebt Regulierung an, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Das BAKOM > Informationen des BAKOM > Medienmitteilungen.

¹⁴ COUNCIL OF EUROPE (2018), Recommendation CM/Rec (2018)2 of the Committee of Ministers to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries, abrufbar unter: <https://search.coe.int> > Recommendation CM/Rec(2018)2.

¹⁵ COUNCIL OF EUROPE (2022), Recommendation CM/Rec (2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech, abrufbar unter: <https://search.coe.int> > Recommendation CM/Rec(2022)16.

¹⁶ <https://unesdoc.unesco.org> > Principes pour la gouvernance des plateformes numériques : préserver la liberté d'expression et l'accès à l'information- une approche multipartite.

¹⁷ RFA, S. 27 und 29.

schaft keine neuen Straftatbestände und ermöglicht auch keine direkte Entfernung von Inhalten durch Behörden.

Die vorgesehenen Pflichten betreffen folgende Bereiche:

- Bereitstellung eines Meldeverfahrens und eines Verfahrens zur Bearbeitung der Meldungen (Art. 4 und 5);
- Mitteilungspflicht gegenüber Nutzerinnen oder Nutzern, die von einschränkenden Massnahmen betroffen sind (Art. 6);
- Bereitstellung eines internen Beschwerdeverfahrens (Art. 7);
- Vorgaben zur aussergerichtlichen Streitbeilegung (Art. 8–12);
- Transparenzpflicht betreffend allgemeine Geschäftsbedingungen (Art. 13)
- Sorgfaltspflichten bei der Umsetzung einschränkender Massnahmen, bei der Bearbeitung von Meldungen sowie bei der Durchführung interner Beschwerdeverfahren (Art. 14);
- Transparenzvorgaben zur Kennzeichnung und zielgruppenspezifischer Ausrichtung von Werbung (Art. 15);
- Einrichtung eines öffentlich zugänglichen Werbearchivs (Art. 16);
- Verpflichtung, den Nutzerinnen und Nutzern eine Möglichkeit zur Verfügung zu stellen, mit der sie ihre kommerziellen Inhalte kennzeichnen können (Art. 17);
- Transparenz- und Handlungsvorgaben bei der Einsetzung von Empfehlungssystemen (Art. 18);
- Einreichung eines jährlichen Transparenzberichtes (Art. 19);
- Durchführung einer jährlichen Risikobewertung und Erstellung eines Berichts über die Ergebnisse der Risikobewertung (Art. 20);
- Verpflichtung zur Bezeichnung einer Anlaufstelle und Vorgaben zur Kommunikation dieser Anlaufstelle mit den Nutzerinnen und Nutzern (Art. 21 und 22);
- Verpflichtung zur Bezeichnung eines Rechtsvertreters (Art. 23);
- Durchführung einer jährlichen unabhängigen Evaluation und Erstellung eines Evaluationsberichts (Art. 24 und 25);
- Verpflichtung zur Gewährung des Rechts auf Datenzugang für Forschungseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Organisationen (Art. 26).

Im dritten Kapitel sind Bestimmungen zur Aufsicht und Finanzierung, im vierten Kapitel werden Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen bei Rechtsverletzungen geregelt und im fünften Kapitel der Vollzug (siehe dazu Ziff. 3.3 «Umsetzungsfragen»).

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Vorentwurf sieht vor, dass die dem Gesetz unterstellten Anbieterinnen die gesamten Kosten tragen, welche durch die Aufsichtstätigkeiten verursacht werden. Die Verfahrensgebühr muss sämtliche Kosten decken, die der Behörde bei der Durchführung des Aufsichtsverfahrens entstehen (Art. 30). Zur Finanzierung der Aufwände, die durch diese Gebühren nicht abgedeckt sind, erhebt die Behörde von den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen eine Aufsichtsabgabe (Art. 31).

Bei Aufsichtsabgaben handelt es sich um Kausalabgaben¹⁸, die sich dadurch auszeichnen, dass zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und den Tätigkeiten, die über die

¹⁸ BGE 141 V 509 E. 6.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-7159/2016 vom 10. Oktober 2018 E. 5.6.2; STÖCKLI, Staatliche Aufsicht über die Wirtschaft und ihre Akteure – Organisatorische Fragen in: 7. Forum für Verwaltungsrecht, S. 118 f.; BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2017, N 9 ad Art. 98.

Abgabe finanziert werden, eine besondere Beziehung besteht und dass die Abgabepflichtigen einen direkten Nutzen aus diesen Tätigkeiten ziehen. Die Abgabe stellt in gewissem Sinne den Gegenwert des Nutzens für die Abgabepflichtigen als Gruppe (jedoch nicht für einzelne Abgabepflichtige) dar, wodurch eine qualifizierte Gruppenäquivalenz gegeben ist.¹⁹ Die in Artikel 31 des Vorentwurfs vorgesehene Abgabe ist eine solche Aufsichtsabgabe, denn sie verfolgt den Zweck, die der Behörde entstehenden Kosten für die Aufsicht über die Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen auf die Anbieterinnen zu überwälzen, die dem Gesetz unterstellt sind. Auch die Gebühren für die aussergerichtliche Streitbeilegung beruhen auf diesem Prinzip. Der Vorentwurf hat somit keine Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

3.3 Umsetzungsfragen

Das dritte, vierte und fünfte Kapitel enthalten zentrale Elemente der Umsetzung in Bezug auf die Aufsicht. Es ist vorgesehen, dass das BAKOM für den Vollzug des Gesetzes zuständig ist (Art. 27). Dazu werden dem BAKOM unterschiedliche Kompetenzen gegeben wie die Möglichkeit, Gebühren (Art. 30) und eine Aufsichtsabgabe (Art. 31) zu erheben, sowie Verwaltungssanktionen auszusprechen (Art. 34).

Die elektronischen Möglichkeiten im Bereich des Vollzugs werden mit der Vorlage weitgehend ausgeschöpft. So können die Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen die geforderten Berichte z. B. in elektronischer Form einreichen.²⁰

Verschiedene Gesetzesbestimmungen werden zudem in der Verordnung weiter präzisiert werden. Dies ist in den Erläuterungen zu den betreffenden Artikeln (siehe Ziff. 4) ausgewiesen und wird entsprechend ausgeführt.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Der Vorentwurf stützt sich auf Artikel 95 Absatz 1 BV. Dieser ermächtigt den Bund, Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit zu erlassen.

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Das wesentliche Ziel des Bundesgesetzes, für das ein Vorentwurf vorgelegt wird, ist es, die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen zu stärken. Im Vordergrund steht der Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV): Von den Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen wird Transparenz bei der Entfernung von Inhalten und Sperrung von Konten verlangt (vgl. Art. 6). Zudem werden sie zur Einrichtung eines internen Beschwerdeverfahrens und Teilnahme an einer aussergerichtlichen Streitbeilegung verpflichtet (vgl. Art. 7 und 8). Damit können sich die Nutzerinnen und Nutzer gegen entsprechende Massnahmen von Kommunikationsplattformen wehren.

Gleichzeitig soll die Vorlage die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer insoweit stärken, als die öffentliche Verbreitung bestimmter, mutmasslich strafrechtlich relevanter Inhalte wie Verleumdung, Beschimpfung oder Diskriminierung und Aufruf zu Hass auf Kommunikationsplattformen eingedämmt werden soll (siehe die Erläuterungen zu Art. 4).

¹⁹ Urteil des Bundesgerichts 2C_731/2007 vom 2. Oktober 2008 E. 3.2.

²⁰ Vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. c UEG.

Solche Inhalte sind für demokratische Gesellschaften eine ernsthafte Herausforderung: Sie sprechen betroffenen Personen ihre Menschenrechte ab, befördern die Radikalisierung, bereiten den Boden für Gewalt und können Stimmen von Individuen und ganzen gesellschaftlichen Gruppen zum Schweigen bringen, wodurch diese von der öffentlichen Debatte ausgeschlossen werden («Silencing»).21 Die Vorlage enthält deshalb die Verpflichtung zur Einrichtung eines Meldeverfahrens (Art. 4), mit dem die Nutzerinnen und Nutzer den sehr grossen Kommunikationsplattformen entsprechende Inhalte niederschwellig melden können. Die in Artikel 4 aufgeführten Tatbestände sind dabei auf unterschiedliche Schutzinteressen ausgerichtet, die im Einzelfall eine Abwägung erfordern können. So dienen sie insbesondere dem Schutz der Menschenwürde der Nutzerinnen und Nutzer und deren Persönlichkeit sowie auch weiteren relevanten Schutzinteressen wie dem Schutz des öffentlichen Friedens.

In Bezug auf die Meinungsfreiheit soll die Vorlage zwei mögliche Abschreckungseffekte («chilling Effects») adressieren und voraussehbar reduzieren. Zum einen soll die Eindämmung bestimmter, mutmasslich rechtswidriger Inhalte dazu führen, dass sich Nutzende eher trauen, auch unangenehme, kritische oder politisch kontroverse Meinungen zu äussern, weil die Gefahr von Drohungen, Beschimpfungen oder Aufruf zu Hass als Reaktion weniger gross ist. Zum anderen sollen die Nutzenden durch die Transparenzpflichten in Bezug auf die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen oder sehr grossen Suchmaschinen (Art. 13) besser abschätzen können, welche Aussagen sie machen dürfen und welche nicht. Dies reduziert das Phänomen, dass Nutzende auf Äusserungen verzichten, weil sie unsicher sind, welche Aussagen auf den Diensten zulässig sind und welche nicht.²² Die Vorlage schränkt die Meinungsfreiheit insoweit nicht ein, als sie betreffend die Verbreitung von Inhalten nur Vorgaben zu solchen Inhalten macht, die bereits nach heutigem Recht rechtswidrig sind. Allerdings besteht insbesondere durch die Vorgaben des Meldeverfahrens und des Verfahrens zur Bearbeitung der Meldungen (Art. 4 und 5) ein Risiko, dass gemeldete Inhalte zur Vermeidung von Haftungsrisiken systematisch übermässig entfernt bzw. gesperrt werden (Overblocking, vgl. auch Erläuterungen zu Art. 20). Dieses Overblocking-Risiko soll durch verschiedene verfahrensrechtliche Pflichten gemindert werden (vgl. die Erläuterungen zu den Auswirkungen der Vorlage auf den Schutz der Grundrechte in Ziff. 5.4).

Der Vorentwurf fordert von den sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen schliesslich auch Transparenz in Bezug auf Werbung (Art. 15 und 16) und Empfehlungssysteme (Art. 18) ein: Das soll den Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, Informationen besser einordnen zu können. Gemeinsam mit weiteren Transparenz- und Berichtspflichten sollen so die Auswirkungen der Tätigkeiten sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen auf die Grundrechte und den demokratischen Meinungsbildungsprozess besser abgeschätzt werden können.

Art. 2 Geltungsbereich

In den Geltungsbereich fallen nur Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen, die im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ihre Dienste in der Schweiz anbieten. Eine wirtschaftliche Tätigkeit liegt z. B. vor, wenn Dritten gegen ein Entgelt ermöglicht wird, Werbung an Nutzende auszuspielen, oder von Nutzenden ein

²¹ Bericht des Bundesrates vom 15. November 2023 in Erfüllung des Postulates 21.3450 «Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?», S. 20; abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Medienpolitik > Aktuelles und Hintergründe.

²² Siehe RFA, S. 40 f.

Entgelt für eine Dienstleistung verlangt wird. Gemeinnützige Plattformen wie z. B. Wikipedia und Bildungsplattformen sind nicht erfasst, sofern diese Dienste ohne wirtschaftliche Absicht angeboten werden und die Tätigkeit somit nicht von der verfassungsmässigen Grundlage des Vorentwurfs (Art. 95 Abs. 1 BV) abgedeckt ist (vgl. Ziff. 6.1). Unerheblich ist dagegen, ob die Anbieterinnen ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben; entscheidend ist einzig, dass ihre Dienste in der Schweiz genutzt werden können (Auswirkungsprinzip).

Nach *Buchstabe a Ziffer 1* fallen diejenigen Kommunikationsplattformen in den Geltungsbereich, bei welchen die Funktion des Speicherns und der öffentlichen Verbreitung von Inhalten im Auftrag der Nutzerinnen und Nutzer zwecks Meinungsbildung, Unterhaltung oder Bildung zentral ist. Kommunikationsplattformen gelten als Unterform der Hosting-Dienste (Dienste, deren Zweck darin besteht, von Nutzenden bereitgestellte Inhalte zu speichern). Unter öffentlicher Verbreitung wird die Bereitstellung von Informationen für einen nicht individuell bestimmbar Adressatenkreis verstanden. Damit können auch offene Nutzergruppen oder Kanäle (z. B. sog. Broadcasting-Dienste auf Telegram oder WhatsApp) darunterfallen; geschlossene Nutzergruppen können dann erfasst sein, wenn neue Nutzerinnen oder Nutzer auf Anfrage automatisch in die Gruppe aufgenommen werden. Nicht erfasst sind hingegen Dienste zur privaten Kommunikation zwischen individuell bestimmbar Einzelpersonen (z. B. private Chats auf Telegram oder WhatsApp). Hauptzweck einer Kommunikationsplattform muss die Bereitstellung von Nutzerinhalten zur Meinungsbildung, Unterhaltung oder Bildung sein. Als Kommunikationsplattformen im Sinne von Ziffer 1 gelten somit insbesondere soziale Netzwerkplattformen (z. B. Facebook), Micro-Blogging-Dienste (z. B. X) oder Multimedia-Plattformen (z. B. YouTube). Dienste mit ähnlichen Funktionen, die aber einen anderen Hauptzweck verfolgen, sind hingegen nicht erfasst. Dazu gehören z. B. Online-Marktplätze oder Buchungsplattformen mit Kommentarspalten, deren Hauptzweck der Verkauf von Waren oder Dienstleistungen ist. Auch Online-Medien mit Kommentarspalten sind nicht erfasst, da deren Hauptzweck die Bereitstellung journalistischer Informationen durch die Redaktion ist.

Buchstabe a Ziffer 2 schränkt den Geltungsbereich weiter ein auf Kommunikationsplattformen, die von mindestens 10 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz durchschnittlich mindestens einmal im Monat genutzt werden, wobei sich der Durchschnitt über einen Zeitraum von sechs Monaten berechnet. Damit wird der Geltungsbereich auf sehr grosse Kommunikationsplattformen eingeschränkt, da nur sie aufgrund ihrer Reichweite einen bedeutenden Einfluss auf die öffentliche Meinungs- und Willensbildung haben. Die Zahlen der monatlichen Nutzerinnen und Nutzer ergeben sich entweder aus den Angaben, welche die Anbieterinnen gestützt auf Artikel 29 Absatz 1 erteilen müssen oder aus den Transparenzberichten (Art. 19 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2).

Buchstabe b schränkt analog zu Buchstabe a Ziffer 2 den Geltungsbereich für Suchmaschinen auf diejenigen Suchmaschinen ein, die von mindestens 10 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz durchschnittlich mindestens einmal im Monat genutzt werden. Eine Suchmaschine ist ein Dienst, dessen Hauptzweck darin besteht, dass die Nutzerinnen und Nutzer Suchen im Internet zu einem beliebigen Thema durchführen können und diesen verschiedene Suchergebnisse angezeigt werden.

Art. 3 Begriffe

Buchstabe a: Als Nutzerinnen und Nutzer sind alle natürlichen und juristischen Personen zu verstehen, die eine Kommunikationsplattform oder Suchmaschine nutzen, unabhängig davon, ob sie auf dem betreffenden Dienst registriert sind oder diesen

abonniert haben oder – bei Kommunikationsplattformen – Inhalte selbst hochladen. Damit reicht es für die Nutzung von Kommunikationsplattformen aus, dass Inhalte eingesehen werden können.

Buchstabe b: Ein Empfehlungssystem arbeitet automatisiert. Eine vollständige Automatisierung wird nicht vorausgesetzt. Durch die Änderung der relativen Reihenfolge oder Hervorhebung nehmen die Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen Einfluss auf die Informationen, die der Nutzerin oder dem Nutzer auf der Benutzeroberfläche angezeigt werden.

4.2 Pflichten der Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen

4.2.1 Meldungen

Art. 4 Meldeverfahren

Absatz 1: Das Meldeverfahren ist anders als im DSA auf Tatbestände beschränkt, die die öffentliche Verbreitung bestimmter Inhalte auf Kommunikationsplattformen aufgreifen, die als mutmasslich strafrechtlich relevante Hassrede gelten können (nachfolgend als «Hassrede» bezeichnet), unabhängig von der Form (z. B. Text, Bild). Die Einschränkung auf Hassrede erfolgt mit Blick auf den Zweck der Vorlage, insbesondere die Meinungsfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer zu stärken. So können sich solche Inhalte besonders abschreckend auf die freie Meinungsäusserung auswirken, da Hassrede Stimmen von Individuen und ganzen gesellschaftlichen Gruppen zum Schweigen bringen kann, wodurch diese von der Öffentlichkeit ausgeschlossen werden («Silencing»)²³. Zudem ist Hassrede ein spezifisches Problem von Kommunikationsplattformen und birgt vor allem bei Diensten mit grosser Reichweite Risiken für die freie Meinungsäusserung. Demgegenüber weisen weitere rechtswidrige Inhalte wie etwa illegale Pornografie oder Urheberrechtsverletzungen einen weniger direkten Zusammenhang zur Meinungsfreiheit auf und sind zudem keine spezifischen Probleme von sehr grossen Kommunikationsplattformen, sondern betreffen in erster Linie bzw. auch andere Formen von digitalen Diensten sowie kleinere Dienste. Die Beschränkung auf mutmasslich strafrechtlich relevante Hassrede erfolgt mit dem Ziel, lediglich rechtswidrige Hassrede mit grossem Schädigungspotential aufzugreifen.

Gemäss der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten im Kampf gegen Hassrede wird als Hassrede verstanden: alle Arten von Äusserungen, die zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen aufstacheln, sie fördern, verbreiten oder rechtfertigen, oder die sie aufgrund ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen persönlichen Merkmale oder ihres Status verunglimpfen, wie z. B. Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität, nationale oder ethnische Herkunft, Alter, Behinderung, Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung.²⁴ Das Schweizer Strafrecht kennt keinen Tatbestand der Hassrede. Der Bericht des Bundesrates vom 15. November 2023 in Erfüllung des Postulates 21.3450 «Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?» führt Tatbestände auf, die auf

²³ Vgl. Bericht des BAKOM vom 17. November 2021, «Intermediäre und Kommunikationsplattformen, Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance», S. 22, abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Digitalisierung und Internet > Digitale Kommunikation > Intermediäre und Kommunikationsplattformen.

²⁴ COUNCIL OF EUROPE (2022), Recommendation CM/Rec (2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech, abrufbar unter: <https://search.coe.int> > Recommendation CM/Rec(2022)16.

eine Hassrede-Situation Anwendung finden können.²⁵ Die Auflistung in den Buchstaben a–i orientiert sich daran und ist abschliessend. Es handelt sich dabei um eine gesetzliche Minimalanforderung für das Meldeverfahren von Kommunikationsplattformen, deren systematische Verletzung ein aufsichtsrechtliches Tätigwerden des BAKOM nach Artikel 27 auslösen kann.

Im Übrigen bestehen in der Schweiz weder für Hosting-Dienste (Dienste, deren Zweck darin besteht, von Nutzenden bereitgestellte Inhalte zu speichern) im Allgemeinen noch für die als Unterform der Hosting-Dienste geltenden Kommunikationsplattformen gesetzliche Pflichten, benutzerfreundliche Meldeverfahren für mutmasslich rechtswidrige Inhalte einzurichten. Eine Ausnahme stellt das Bundesgesetz vom 30. September 2022 über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG, SR 446.2) dar, das eine Pflicht für Anbieterinnen von Videoplattformdiensten enthält, Meldesysteme für jugendgefährdende Inhalte bereitzustellen (vgl. Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG, in Kraft voraussichtlich Mitte 2027). Bei jugendgefährdenden Inhalten kann es sich auch um rechtswidrige Inhalte im Sinne dieser Vorlage handeln.

Allerdings gehört die Bereitstellung eines sogenannten Melde- und Abhilfeverfahrens («Notice-and-Notice»- bzw. «Notice-and-Takedown»-Verfahren) für potenziell rechtswidrige Inhalte in der Schweiz bereits heute zum Branchenstandard der schweizerischen Hosting-Dienste²⁶ und ist auch im DSA sowie im US-Rechtssystem vorgeschrieben. In einem allfälligen zivil- oder strafrechtlichen Haftungsprozess gegen einen Hosting-Dienst würde ein Gericht die gewöhnlich geschuldete Sorgfalt prüfen und dabei diese Branchenstandards heranziehen. An dieser geltenden Rechtslage im Zivil- und Strafrecht soll mit der Einführung einer gesetzlichen Mindestverpflichtung von sehr grossen Kommunikationsplattformen zur Bereitstellung eines Meldeverfahrens betreffend mutmasslich strafrechtlich relevante Hassrede nichts geändert werden. Es wird einzig für die geregelten Dienste und rechtswidrigen Inhalte eine zusätzliche gesetzlich vorgeschriebene Sorgfaltspflicht eingeführt.

Mit der Bereitstellung eines Meldeverfahrens sollen sich Nutzerinnen und Nutzer zusätzlich zur Möglichkeit, ein straf- oder privatrechtliches Verfahren einzuleiten, im Rahmen eines niederschweligen plattforminternen Verfahrens gegen mutmasslich rechtswidrige Hassrede wehren können. Das Meldeverfahren muss allen Nutzerinnen und Nutzern von Kommunikationsplattform offenstehen und ist an keine Voraussetzungen geknüpft. Es wird auch nicht vorausgesetzt, dass der gemeldete Inhalt einen Anknüpfungspunkt zur Schweiz aufweist. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen alle Inhalte melden können, auf die sie von der Schweiz aus zugreifen und die nach ihrer Ansicht einen der aufgelisteten Tatbestände erfüllen. Dabei ist klarzustellen, dass für die Feststellung der Rechtswidrigkeit stets der Rechtsweg vorbehalten bleibt. So obliegt der Entscheid, ob ein Inhalt tatsächlich rechtswidrig ist oder nicht, nach wie vor den zuständigen Gerichten.

Den Anbieterinnen ist im Übrigen freigestellt, das Meldeverfahren auch für weitere in der Schweiz relevante mutmasslich rechtswidrige Inhalte vorzusehen oder das Melde-

²⁵ Bericht des Bundesrates vom 15. November 2023 in Erfüllung des Postulates 21.3450 «Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?», S. 10; abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Medienpolitik > Aktuelles und Hintergründe.

²⁶ Code of Conduct Hosting (CCH), abrufbar unter: www.swico.ch > Verband > Öffentlichkeitsarbeit > Eigenverantwortung > Leitfaden.

verfahren auch für Inhalte anzubieten, die gegen die AGB verstossen. Eine Verpflichtung für ein Meldeverfahren für Inhalte, die gegen die AGB verstossen, wäre hingegen unverhältnismässig und würde über die Verpflichtungen des DSA hinausgehen.

Absatz 2: Der genaue elektronische Speicherort (*Bst. a*) kann z. B. in der Form der URL angegeben werden. Die Nutzerinnen und Nutzer müssen hinreichend begründen können, weshalb sie den Inhalt melden (*Bst. b*). Mit dieser Vorgabe unvereinbar wären z. B. unverhältnismässige Zeichenbegrenzungen für die Begründung. Die Angabe des Namens und der E-Mail-Adresse (*Bst. c*) dient dazu, Falschmeldungen zu reduzieren, und soll das Verschicken einer Empfangsbestätigung (vgl. Abs. 3) sowie eine Identifizierung der meldenden Nutzerin bzw. des meldenden Nutzers ermöglichen. Die Identitätsangabe muss aber freiwillig bleiben, um anonyme Meldungen zu ermöglichen. Anonyme Meldungen senken die Hemmschwelle, mutmasslich rechtswidrige Hassrede zu melden.

Absatz 3: Die Anbieterinnen werden verpflichtet, ohne unnötige Verzögerung tätig zu werden. Da die Anbieterinnen Empfangsbestätigungen automatisch versenden können, müssen diese in der Regel sofort nach dem Erhalt der Meldung verschickt werden.

Art. 5 Bearbeitung der Meldungen und Mitteilungspflicht gegenüber meldenden Nutzerinnen oder Nutzern

Absatz 1: Die Anbieterinnen müssen zeitnah über eine Meldung entscheiden. Auf das Aufstellen von starren Bearbeitungsfristen wird verzichtet, da diese je nach Umständen des Einzelfalls erheblich variieren können. Die erforderliche Dauer hängt unter anderem ab von der Art der Inhalte, der Qualität der Meldungen, der Komplexität der betroffenen rechtlichen und tatsächlichen Fragen und der Dringlichkeit, Massnahmen zu ergreifen. Die erforderliche Sorgfalt richtet sich nach Artikel 14. Eine sorgfältige Bearbeitung der Meldungen setzt voraus, dass alle zur Verfügung stehenden Informationen angemessen berücksichtigt werden müssen, wie z. B. Erkenntnisse aus anderen Verfahren (internes Beschwerdeverfahren, aussergerichtliche Streitbeilegung, der Anbieterin bekannte Gerichtsentscheide). Zu einer sorgfältigen Entscheidung gehört auch die angemessene Berücksichtigung der Grundrechte sämtlicher betroffener Parteien, was eine Interessenabwägung zwischen der Meinungsfreiheit der betroffenen Nutzen und der Grundrechte der meldenden Person erfordert. Eine sorgfältige Entscheidung verbietet es der Anbieterin insbesondere, systematisch jeden gemeldeten Inhalt zu entfernen bzw. zu sperren und diesen erst aufgrund einer Beschwerde wieder freizugeben, oder gemeldete Inhalte systematisch nicht zu entfernen bzw. zu sperren, sondern immer erst nach einer Beschwerde der meldenden Person. Das BAKOM überprüft die Einhaltung der Vorgaben von Artikel 5 nicht in jedem Einzelfall, sondern kann lediglich bei systemischen Verstössen gegen Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 14 aufsichtsrechtlich tätig werden.

Innerhalb der von Artikel 14 vorgegebenen Sorgfalt schreibt dieser Absatz keine Massnahmen vor, wie die Anbieterin mit dem gemeldeten Inhalt im Einzelfall umgehen und ob sie diesen z. B. von ihren Servern entfernen bzw. der Zugang dazu zu sperren soll. Es gelten die bereits aus dem geltenden Recht fliessenden Pflichten. Im Bereich des Zivilrechts kann die Anbieterin als Mitwirkende an einer Persönlichkeitsverletzung insbesondere die Pflicht zur deren Beseitigung treffen (Art. 28a des Zivilgesetzbuches [ZGB, SR 210]). Im Bereich des Strafrechts kommt eine Strafbarkeit wegen Gehilfenschaft nach Artikel 25 StGB zu einem Verbrechen oder Vergehen in Frage. Mit Blick auf die bei der Bearbeitung der Meldungen sowie auch die im Beschwerdeverfahren geschuldete Sorgfalt (vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. b) ist eine Sperrung (und noch keine Ent-

fernung) angezeigt, wenn der Weg zum internen Beschwerdeverfahren noch offensteht. So müssen die Anbieterinnen Inhalte wieder zugänglich machen, wenn die Beschwerde der betroffenen Nutzerin bzw. des betroffenen Nutzers erfolgreich war. Vor der Sperrung oder Entfernung des Inhalts ist der Einbezug der betroffenen Nutzerin bzw. des betroffenen Nutzers nicht zwingend nötig. Die Anbieterinnen müssen den Entscheid diesen jedoch mitteilen und begründen (vgl. Art. 6 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 3 Bst. a).

Absatz 2: Damit die meldende Person das interne Beschwerdeverfahren oder eine aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle in Anspruch nehmen kann, muss sie über die getroffene Entscheidung informiert sein. Die Anbieterin muss der meldenden Person daher unverzüglich mitteilen, welche Massnahmen sie ergriffen hat, sofern die elektronische Kontaktangabe bekannt ist (z. B. E-Mail-Adresse oder Nutzerkonto). Ergreift die Anbieterin keine Massnahmen, muss dies gegenüber der meldenden Person begründet werden (vgl. Art. 14 Abs. 3 Bst. a).

4.2.2 Mitteilungspflicht gegenüber Nutzerinnen oder Nutzern, die von einschränkenden Massnahmen betroffen sind

Art. 6

Absatz 1: Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen müssen alle Nutzerinnen oder Nutzer, deren Inhalte betroffen sind, informieren, wenn sie einschränkende Massnahmen nach Absatz 2 Buchstabe a–d ergreifen. Die einschränkenden Massnahmen sind zudem zu begründen (Art. 14 Abs. 3 Bst. a). Von einer einschränkenden Massnahme betroffen sein können Nutzende, die einen Inhalt bereitgestellt haben, deren Monetarisierungsmöglichkeiten beschränkt wurde, die von Dienstleistungen der Anbieterinnen ausgeschlossen wurden oder deren Konto vorübergehend gesperrt oder gelöscht wurde. Das bedeutet, dass alle anderen Nutzerinnen und Nutzer, die nun z. B. keinen Zugang mehr zu einem bestimmten Inhalt haben, nicht informiert werden müssen.

Absatz 2: Die Mitteilungspflicht besteht nur dann, wenn die einschränkenden Massnahmen deshalb getroffen wurden, weil der von der Nutzerin oder vom Nutzer bereitgestellte Inhalt nach Ansicht der Anbieterin der Kommunikationsplattform mutmasslich rechtswidrig oder mit ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen unvereinbar ist. Von der Mitteilungspflicht nicht umfasst ist also z. B. die Moderation von Inhalten, die aus anderen Gründen vorgenommen wurde. Zu denken ist beispielsweise an anderweitige Moderationsvorbehalte in den AGB, etwa wenn Inhalte aufgrund der Präferenzen des jeweiligen Nutzers mittels Empfehlungssystem neu angeordnet werden. Die Mitteilungspflicht trifft die Anbieterinnen unabhängig davon, ob eine einschränkende Massnahme nach den *Buchstaben a–d* aufgrund einer Eigeninitiative der Anbieterin oder aufgrund einer Meldung (z. B. im Rahmen des Meldeverfahrens nach Art. 4) getroffen wurde.

Bei *Buchstabe a* geht es um jede einschränkende Massnahme, die die Sichtbarkeit einer Einzelinformation beschränkt. *Buchstabe b* befasst sich mit der Aussetzung, Beendigung oder Beschränkung von Monetarisierungen: Sofern Kommunikationsplattformen eine Monetarisierung zulassen, müssen sie auch darüber informieren, wenn eine solche Monetarisierung ausgesetzt, beendet oder beschränkt wird. Eine solche Demonetarisierung kann etwa dann vorliegen, wenn der Nutzerin oder dem Nutzer die Möglichkeit verweigert wird, durch Werbeschaltung mit dem Inhalt Geld zu verdienen. Als einschränkende Massnahmen gelten nach *Buchstabe c* zudem der zeitweise oder dau-

erhafte Ausschluss von Nutzerinnen und Nutzern von Dienstleistungen der Anbieterinnen. Vom Ausschluss können sämtliche Dienstleistungen der Anbieterin betroffen sein oder auch nur eine einzelne Dienstleistung (z. B. die Funktion, aktiv Informationen zu verbreiten). *Buchstabe d* befasst sich schliesslich mit der für die Nutzenden gravierendsten Massnahme: der vorübergehenden Kontosperrung oder der dauerhaften Löschung des Kontos.

Absatz 3: Sind die Kontaktangaben (E-Mail-Adresse oder Benutzerkonto) nicht bekannt, besteht keine Mitteilungspflicht (*Bst. a*). Es geht dabei um eine positive Kenntnis. Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen sind nicht verpflichtet, selbst aktiv nach einer Kontaktmöglichkeit zu suchen. Nach *Buchstabe b* entfällt die Pflicht zur Mitteilung, wenn es sich um irreführende, umfangreiche kommerzielle Inhalte handelt (z. B. Spam oder Inhalte, die durch den Einsatz von Bots oder die Verwendung von Scheinkonten verbreitet werden). Die drei Voraussetzungen irreführend, umfangreich und kommerziell müssen dabei kumulativ vorliegen.

4.2.3 Internes Beschwerdeverfahren

Art. 7

Das interne Beschwerdeverfahren soll Nutzerinnen und Nutzer in die Lage versetzen, Entscheidungen einer Anbieterin einer Kommunikationsplattform auf einfache und niederschwellige Art zu beanstanden. Es soll z. B. ermöglichen, eventuelle Missverständnisse bezüglich eines Inhalts schnell und unkompliziert aufzuklären. Durch das interne Beschwerdeverfahren bleibt die Möglichkeit unberührt, zivil- oder strafrechtlich gegen Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder gegen den Nutzer resp. die Nutzerin, welche die mutmasslich rechtswidrige Information bereitgestellt hat, vorzugehen. Die Nutzerinnen und Nutzer können auch gleichzeitig ein internes Beschwerdeverfahren einleiten und den Rechtsweg beschreiten, um die Angelegenheit von einem Gericht beurteilen zu lassen. Eine Entscheidung, die von der Anbieterin einer Kommunikationsplattform im Rahmen des internen Beschwerdeverfahrens getroffen wurde, ist jedoch für die Gerichtsbehörden nicht bindend.

Absatz 1: Meldende Nutzerinnen und Nutzer können gegen Entscheidungen, die nach Artikel 5 getroffen wurden, eine Beschwerde einreichen (*Bst. a*). Eine Beschwerde ist zudem möglich gegen Entscheidungen einer Anbieterin einer Kommunikationsplattform, eine einschränkende Massnahme nach Artikel 6 Absatz 2 zu ergreifen. Nur Nutzerinnen oder Nutzer, deren Inhalte betroffen sind, können eine solche Beschwerde einreichen. Dritte oder Nutzerinnen oder Nutzer, deren Inhalte nicht betroffen sind, können das interne Beschwerdeverfahren nicht in Anspruch nehmen (*Bst. b*).

Absatz 2: Bei der Beschwerdefrist von sechs Monaten handelt es sich um einen Mindestzeitraum; es steht den Anbieterinnen frei, eine längere Beschwerdefrist zuzulassen.

Absatz 3: Die Anbieterinnen müssen alle Beschwerden zeitnah bearbeiten. Mit der Vorgabe «zeitnah» soll keine feste zeitliche Grenze festgelegt werden. Sie ist situationsabhängig zu verstehen: Für die Entscheidung ist der Anbieterin ein so langer Bearbeitungszeitraum zuzugestehen, wie sie für eine sorgfältige Entscheidung – die alle vorliegenden Einzelinformationen auswertet und berücksichtigt – benötigt. Die erforderliche Sorgfalt richtet sich nach Artikel 14.

Absatz 4: Automatisierte Mittel sind bei der Bearbeitung der Beschwerde zulässig; die Bearbeitung darf aber nicht ausschliesslich automatisiert erfolgen, sondern muss

von angemessen qualifiziertem Personal beaufsichtigt werden. Das bedeutet, dass die Anbieterinnen für die Entscheidungsfindung zwar automatisierte Mittel einsetzen dürfen – die Entscheidungen also nicht zwingend von einem Menschen getroffen werden müssen – jede Entscheidung aber manuell im Sinne einer Qualitätskontrolle von einem Menschen überprüft werden muss. Die Aufsicht durch ein angemessen qualifiziertes Personal heisst zudem, dass in schwierigen und ungewöhnlichen Fällen die Entscheidung manuell zu treffen ist. Ebenfalls müssen die Anbieterinnen den Einsatz von automatisierten Mitteln (dazu gehört auch der Einsatz von künstlicher Intelligenz) bei der Mitteilung transparent machen (Art. 14 Abs. 3 Bst. b).

4.2.4 Aussergerichtliche Streitbeilegung

Nutzerinnen und Nutzer sollen die Möglichkeit erhalten, Streitigkeiten über Moderationsentscheidungen von Kommunikationsplattformen einer aussergerichtlichen Streitbeilegung zuführen zu können. Damit soll eine externe Stelle eine Moderationsentscheidung einer Kommunikationsplattform niederschwellig, kostengünstig und rasch überprüfen können. Die aussergerichtliche Streitbeilegung ist für die Nutzerinnen und Nutzer dabei weder obligatorisch noch sperrt sie den Weg zu den nationalen Gerichten. Sie lässt auch alternative Streitbeilegungsverfahren und Schiedsverfahren unberührt. Den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen bleibt es zudem unbenommen, auf freiwilliger Basis weisungsfreie Stellen mit der Überprüfung von Moderationsentscheidungen zu beauftragen (z. B. das Oversight Board von Meta). Die Anrufung der aussergerichtlichen Streitbeilegung ist also für Nutzerinnen und Nutzer ein zusätzlicher Weg, Moderationsentscheidungen überprüfen zu lassen, der parallel und unabhängig zu anderen Verfahren besteht.

Für die aussergerichtliche Streitbeilegung sollen private Einrichtungen, welche diese Dienstleistung erbringen wollen, auf deren Antrag hin zugelassen werden können (Art. 11). Zu denken ist z. B. an bereits bestehende Einrichtungen, die schon Mediationsdienstleistungen erbringen. Es wird davon ausgegangen, dass solche Streitbeilegungsstellen auf dem freien Markt entstehen werden und dass diese Streitbeilegungsstellen wirtschaftlich selbsttragend sind.²⁷ Die Finanzierung erfolgt über die erhobenen Verfahrenskosten, die unabhängig vom Ausgang des Verfahrens von den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen zu bezahlen sind (Art. 10 Abs. 2). Eine finanzielle Unterstützung der zugelassenen aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen durch Bundesmittel oder die Errichtung einer aussergerichtlichen Streitbeilegungsstelle durch das BAKOM ist nicht vorgesehen.

Art. 8 Zugang und Teilnahme

Absatz 1: Nutzerinnen und Nutzer, die das Meldeverfahren nach Artikel 4 in Anspruch genommen haben sowie Nutzerinnen und Nutzer, deren Inhalte von einschränkenden Massnahmen nach Artikel 6 Absatz 2 betroffen sind, können zur Beilegung von Streitigkeiten eine zugelassene aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle nach Artikel 11 anrufen. Sie können die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle dabei direkt anrufen oder erst im Anschluss an das interne Beschwerdeverfahren in Anspruch nehmen. Beim internen Beschwerdeverfahren handelt es sich also nicht um eine vorgelagerte Instanz der aussergerichtlichen Streitbeilegung. Vielmehr haben die Nutzenden ein Wahlrecht, ob sie eine interne Beschwerde vorschalten wollen oder direkt an die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle gelangen möchten. Sie haben zudem das Recht,

²⁷ In der EU sind solche aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen bereits gestützt auf Art. 21 DSA zertifiziert worden: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-out-court-dispute-settlement>

eine der nach Artikel 11 zugelassenen aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen auszuwählen, sofern mehrere zugelassen sind. Ziel bei der Anrufung der Streitbeilegungsstelle muss immer eine Beilegung der Streitigkeit sein. Es bedarf also eines ernsthaften Interesses, den Konflikt zu lösen. Verfolgt eine Nutzerin oder ein Nutzer das Ziel, einer Anbieterin einer Kommunikationsplattform zu schaden, etwa indem das System ausgenutzt wird, fehlt es am Beilegungsinteresse.

Absatz 2: Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen sind zur Teilnahme an der aussergerichtlichen Streitbeilegung verpflichtet. Sie können eine Zusammenarbeit nur dann verweigern, wenn ein Streit bezüglich desselben Inhalts und derselben Gründe bereits vor einem nationalen Gericht, einer staatlichen oder privaten Schlichtungsstelle oder einem Schiedsgericht in der Schweiz beigelegt wurde oder bereits Gegenstand eines solchen Verfahrens ist.

Art. 9 Verfahren

Absatz 1: Mindestens 90 Kalendertage nach Eingang der Beschwerde muss die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle das Verfahren abschliessen. Bei umfangreichen oder komplexen Fällen beträgt die Frist 180 Tage. Die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle entscheidet nach eigenem Ermessen, wann ein solcher Fall vorliegt. Von einem umfangreichen oder komplexen Fall wird aber nur in Ausnahmefällen auszugehen sein. Denkbar sind ungewöhnlich umfangreiche Sachverhalte, z. B. wenn eine sehr umfangreiche Kommunikation mehrerer Personen in einer Fremdsprache ausgewertet werden muss.

Absatz 2: Die Streitbeilegungsstelle hält das Ergebnis des Verfahrens in einem schriftlichen Bericht fest, den sie den Parteien vorlegt. Die Streitbeilegungsstelle ist aber nicht befugt, den Parteien eine bindende Streitbeilegung aufzuerlegen. Trotzdem wird die Nutzerin oder der Nutzer in der Regel darauf vertrauen können, dass die Anbieterin einer Kommunikationsplattform die Entscheidung einer aussergerichtlichen Streitbeilegungsstelle aufgrund des öffentlichen Drucks umsetzen wird und z. B. ihre ursprüngliche Entscheidung über den entsprechenden Inhalt revidiert. Dadurch, dass die Entscheidung der Streitbeilegungsstelle nicht bindend ist, hat das Ergebnis der Streitbeilegung auch keine Auswirkung auf ein parallel oder nachträglich eingeleitetes anderes Verfahren (z. B. vor nationalen Gerichten) und steht diesem auch nicht im Weg. Zu beachten sind aber die für die jeweiligen Verfahren geltenden Fristen (z. B. die Frist für das Stellen eines Strafantrags bei Antragsdelikten wie Art. 173 oder 198 StGB).

Art. 10 Kosten

Absatz 1: Für die Nutzerinnen und Nutzer muss die Streitbeilegung kostenlos oder gegen eine Schutzgebühr verfügbar sein. Die Erhebung einer Schutzgebühr ist freiwillig. Die aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen können auch auf die Erhebung einer solchen Gebühr verzichten. Verfahrenskosten können der Nutzerin oder dem Nutzer nur dann auferlegt werden, wenn die Streitbeilegungsstelle böswillig in Anspruch genommen wird. Böswilligkeit wird in der Regel dann anzunehmen sein, wenn bewusst falsche Angaben gemacht werden.

Absatz 2: Die Gebühren sind unabhängig vom Ausgang des Verfahrens von den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen zu bezahlen, ausser es liegt ein Anwendungsfall von Absatz 1 Satz 2 vor.

Absatz 3: Entscheidet die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle zugunsten der Nutzerin oder des Nutzers, trägt die Anbieterin der Kommunikationsplattform nicht nur

die Verfahrenskosten (Abs. 2), sondern muss der Nutzerin oder dem Nutzer auch eine allfällige bezahlte Schutzgebühr erstatten. Entscheidet die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle hingegen zugunsten der Anbieterin der Kommunikationsplattform, muss die Anbieterin die Schutzgebühr nicht zurückerstatten.

Absatz 4: Die auferlegten Kosten dürfen die Kosten, die der Streitbeilegungsstelle entstanden sind, nicht übersteigen. Sie müssen fallabhängig sein und sich z. B. an der Dauer des Verfahrens oder an der Art der Streitbeilegung orientieren. Die erhobenen Verfahrenskosten richten sich nach der Kostenordnung der Streitbeilegungsstelle.

Art. 11 Zulassung

Absatz 1: Die Zulassung einer aussergerichtlichen Streitbeilegungsstelle erfolgt auf deren Antrag hin. Erforderlich für eine Zulassung ist, dass die Anforderungen an die Unabhängigkeit, das Streitbeilegungsverfahren und das erforderliche Fachwissen (Abs. 2) erfüllt sind. Nicht erforderlich ist, dass es sich um eine schweizerische Streitbeilegungsstelle handelt. Zugelassen werden können z. B. auch Einrichtungen, welche diese Dienstleistung bereits in der Europäischen Union erbringen.

Absatz 2: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, das Zulassungsverfahren zu regeln. Dazu gehören insbesondere die Anforderungen an die Unabhängigkeit (z. B. Unabhängigkeit der Streitbeilegungsstellen von politischen Behörden und Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen), das Streitbeilegungsverfahren (z. B. in Bezug auf das Verfahrensreglement, die Kostenordnung oder die Sprachanforderungen) und das erforderliche Fachwissen. Zur Regelung des Zulassungsverfahrens gehört auch die Regelung eines Widerrufsverfahrens.

Art. 12 Berichterstattung

Mit der jährlichen Berichterstattungspflicht der Streitbeilegungsstellen wird sichergestellt, dass das BAKOM über deren Tätigkeiten informiert ist und bei Mängeln die Zulassung gegebenenfalls auch widerrufen kann. Der Bericht muss Angaben enthalten zur Funktionsweise der Streitbeilegungsstellen, zur Anzahl der bei den Streitbeilegungsstellen eingegangenen Streitfälle, zu wessen Gunsten die Streitfälle entschieden wurden oder zur durchschnittlichen Dauer einer Entscheidung.

4.2.5 Allgemeine Geschäftsbedingungen

Art. 13 Transparenzpflicht

Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) sind vertragliche Bestimmungen, die im Hinblick auf typische Verträge zwischen Privaten standardmässig vorformuliert sind.²⁸ Wer einen Dienst einer Kommunikationsplattform oder Suchmaschine nutzen will, muss in aller Regel vorher die Nutzungsbedingungen akzeptieren. Diese bilden Teil des privatrechtlichen Vertrags zwischen der Nutzerin oder dem Nutzer und der Anbieterin einer Kommunikationsplattform oder Suchmaschine. Diese Nutzungsbedingungen sind nicht individuell ausgehandelt, sondern für eine Vielzahl von Nutzerinnen und Nutzern vorformuliert. Es handelt sich in rechtlicher Hinsicht also um AGB, die den entsprechenden Regelungen des Schweizer Rechts unterliegen, soweit es zur Anwendung gelangt.²⁹ Nach Schweizer Recht sind AGB nur dann gültig, wenn die Nutzerinnen oder Nutzer zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses auf diese hingewiesen wurden sowie die Mög-

²⁸ Urteil des Bundesgerichts 4C.282/2003 vom 15. Dezember 2003, E.3.1.

²⁹ Es gilt das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (IPRG, SR 291).

lichkeit hatten, in zumutbarer Weise von ihrem Inhalt Kenntnis zu nehmen. Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen sind zudem verpflichtet, die Nutzerinnen und Nutzer auf ungewöhnliche oder überraschende Klauseln gesondert hinzuweisen (sog. Ungewöhnlichkeitsregel), ansonsten die betreffenden Regeln nicht verbindlich sind.³⁰ Unlauter sind nach Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241) schliesslich missbräuchliche Klauseln in AGB, welche in Treu und Glauben verletzender Weise zum Nachteil der Nutzerinnen und Nutzer ein erhebliches und ungerechtfertigtes Missverhältnis zwischen den vertraglichen Rechten und den vertraglichen Pflichten vorsehen.

Bei den hier vorgeschlagenen Vorgaben zu den AGB von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Vorschriften, die bei systemischen Verstössen gegen diese Vorschriften ein aufsichtsrechtliches Tätigwerden des BAKOM nach Artikel 27 auslösen können. Artikel 13 schafft im Gegensatz zu Artikel 8 UWG keinen unmittelbar zivilrechtlich durchsetzbaren Anspruch. Somit ermöglicht Artikel 13 auch keine gerichtliche Überprüfung der AGB von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen. Trotzdem wirken sich die Vorgaben mittelbar in den Vertragsbeziehungen der Anbieterinnen von Kommunikationsplattform oder Suchmaschinen mit ihren Nutzerinnen und Nutzern aus.

Die Vorgaben in Artikel 13 dienen in erster Linie der Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Vorschriften für einen bestimmten Umgang mit Inhalten werden in der Vernehmlassungsvorlage keine gemacht: Die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen sollen weiterhin frei entscheiden können, welche Inhalte sie beschränken wollen. Sie können dabei auch Regeln vorsehen, die über das geltende Recht hinausgehen (z. B. Verbot der Abbildung von Nacktheit). Es gilt das Prinzip der Vertragsfreiheit (Art. 19 Abs. 1 des Obligationenrechts [OR, SR 220]).

Absatz 1: Schränken die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen die von Nutzerinnen und Nutzern bereitgestellten Inhalte ein, müssen sie in ihren AGB Angaben zu sämtlichen dieser Beschränkungen machen. Sie müssen zunächst transparent, klar und verständlich offenlegen, bei welchen Inhalten sie einschränkende Massnahmen ergreifen (*Bst. a*). Zudem müssen sie darlegen, welche Massnahmen (z. B. Sperrung oder Entfernung eines Inhalts, Beendigung oder Einschränkungen der Möglichkeit, Inhalte zu monetarisieren, Sperrung eines Kontos) bei welchem Verstoss gegen die AGB ergriffen werden und wie sie diese Beschränkungen umsetzen (z. B. menschliche Überprüfung, algorithmische Entscheidungsfindung) (*Bst. b*).

Absatz 2: Die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen müssen zusätzlich die folgenden Mindestangaben in ihren AGB machen: Sie müssen ausdrücklich darauf hinweisen, dass ein Meldeverfahren (Art. 4) existiert, wie diese Meldungen bearbeitet werden sowie dass ein Beschwerdeverfahren (Art. 7) existiert und wie dieses funktioniert.

Absatz 3: Damit die AGB von den Nutzerinnen und Nutzern verstanden werden, müssen sie verständlich abgefasst sein sowie mindestens auf Deutsch, Französisch und Italienisch zur Verfügung stehen.

Absatz 4: Um die Transparenz zu erhöhen, sind die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen verpflichtet, über wesentliche Änderungen ihrer AGB zu informieren (z. B. in Bezug auf die Zulässigkeit von Inhalten oder über andere Änderungen, die sich unmittelbar auf die Fähigkeit der Nutzenden auswirken können,

³⁰ BGE 135 III 1 E. 2.1 mit Hinweisen.

den Dienst zu nutzen). Die Vorgabe schafft dabei kein neues Recht. Einseitige Vertragsänderungen ohne Information und Zustimmung der Gegenpartei sind bereits gestützt auf die allgemeinen Grundsätze des Vertragsrechts nicht wirksam. Durch die Verankerung der Vorgabe in Absatz 3 kann das BAKOM allerdings gestützt auf Artikel 27 die Einhaltung dieses Aspekts beaufsichtigen. Eine öffentlich-rechtliche Aufsicht über diesen Aspekt ist wichtig; denn wenn die Anbieterinnen ihre AGB ohne wirksame Information an die Nutzerinnen und Nutzer ändern und z. B. vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Lage gewisse Inhalte nicht mehr zulassen, kann dies im Hinblick auf die Meinungsfreiheit problematisch sein.³¹ Die Anbieterinnen sind daher verpflichtet, ihre Nutzerinnen und Nutzer transparent und in geeigneter Weise (z. B. für registrierte Nutzende durch eine E-Mail mit entsprechenden Hervorhebungen der Änderungen) über die wesentlichen Änderungen zu informieren und diese nicht zwischen unwesentlichen Detailänderungen zu verstecken.

Absatz 5: Die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen müssen eine Zusammenfassung ihrer AGB erstellen. So sollen sich Nutzende schnell einen Überblick verschaffen können. Die Anbieterinnen müssen diese Zusammenfassung sowie die vollständigen AGB so zur Verfügung stellen, dass sie leicht auf der jeweiligen Homepage der Anbieterinnen auffindbar sind und nicht nur für registrierte Nutzerinnen und Nutzer, sondern für die Öffentlichkeit abruf- und einsehbar sind.

Absatz 6: Damit wird sichergestellt, dass die Einhaltung der Bestimmungen in den Absätzen 1–5 unabhängig vom Recht, das in einem AGB-Streitfall zwischen einer Nutzerin oder einem Nutzer und der Anbieterin einer Kommunikationsplattform oder Suchmaschine anwendbar ist, vom BAKOM gestützt auf Artikel 27 jederzeit überprüft werden kann.

4.2.6 Sorgfaltspflichten

Art. 14

Absatz 1: Wenn Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen Meldungen bearbeiten (Art. 5), einschränkende Massnahmen umsetzen (Art. 6) oder ein internes Beschwerdeverfahren (Art. 7) durchführen, müssen sie dabei sorgfältig, willkürfrei und nichtdiskriminierend vorgehen. Eine sorgfältige Vorgehensweise erfordert, dass alle zur Verfügung stehenden Informationen angemessen einbezogen werden. Zudem ist notwendig, dass die Grundrechte sämtlicher betroffener Parteien berücksichtigt werden. Dies erfordert eine Interessensabwägung zwischen den verschiedenen betroffenen Grundrechten (z. B. Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsschutz) der Nutzerinnen und Nutzer. Die Vorgehensweise muss zudem willkürfrei und diskriminierungsfrei sein. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen sich darauf verlassen können, dass die Entscheidung einer Anbieterin, z. B. aufgrund ihrer AGB einen Inhalt zu löschen oder nicht zu löschen, auf nachvollziehbaren und überprüfbaren Gründen beruht. Willkürlich ist eine Entscheidung dann, wenn sie nicht auf ernsthaften und objektiven Gründen beruht oder weder Sinn noch Zweck hat.³² Die Anbieterinnen sollen also z. B. nicht Entscheidungen treffen dürfen, die ihren eigenen AGB in stossender Weise widersprechen. Bei der Umsetzung oder Nicht-Umsetzung von einschränkenden Massnahmen sowie bei Verfahren zur Bearbeitung von Meldungen oder Beschwerden dür-

³¹ Siehe Bericht des BAKOM vom 17. November 2021, «Intermediäre und Kommunikationsplattformen, Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance», S. 32, abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Digitalisierung und Internet > Digitale Kommunikation > Intermediäre und Kommunikationsplattformen.

³² BGE 131 I 392, E. 4.2

fen sie auch nicht Nutzende ohne qualifizierte Gründe diskriminieren. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund von wesentlichen Persönlichkeitsmerkmalen (z. B. Rasse, Geschlecht, Alter, religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung) ungleich behandelt wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar.

Absatz 2: Die Nutzerinnen und Nutzer müssen Inhalte auf elektronischem Weg melden beziehungsweise ihre Beschwerde elektronisch einreichen können. Welche Form der elektronischen Melde- oder Beschwerdeeinreichung dafür zur Verfügung gestellt wird, ist unerheblich. Leicht zugänglich und benutzerfreundlich bedeutet, dass das Formular für eine Meldung nach Artikel 4 oder eine Beschwerde nach Artikel 7 leicht zu finden und leicht zu nutzen sein müssen: Die Meldemöglichkeiten müssen z. B. klar erkennbar und in räumlicher Nähe zum angezeigten Inhalt angebracht werden. Das Formular für eine interne Beschwerde muss z. B. direkt über die Mitteilung, dass eine einschränkende Massnahme ergriffen wurde, abrufbar sein (z. B. über einen Link). Das Verfahren ist auch nur dann leicht zugänglich und benutzerfreundlich, wenn die Sprache, in denen ein Verfahren durchgeführt wird, leicht verständlich ist. Die Anbieterinnen dürfen also beispielsweise keine unnötigen Fremdwörter benutzen oder müssen diese in verständlicher Sprache erklären. Die Anbieterinnen sind zudem verpflichtet, die Durchführung des Melde- und Beschwerdeverfahrens für die Nutzerinnen und Nutzer in der Schweiz mindestens auf Deutsch, Französisch und Italienisch anzubieten. Es handelt sich hierbei um eine Mindestvorgabe. Den Anbieterinnen ist es freigestellt, zusätzliche Verfahrenssprachen anzubieten.

Absatz 3 legt fest, welche Angaben bei der Mitteilung über eine Entscheidung zwingend sind: Bei den auf den Einzelfall bezogenen Gründen (*Bst. a*) ist wesentlich, dass die Anbieterinnen angeben, weshalb sie eine Entscheidung getroffen haben (z. B. weil ein Inhalt nach ihrer Ansicht mutmasslich rechtswidrig oder mit den allgemeinen Geschäftsbedingungen nicht vereinbar ist) und ob sie die Entscheidung aufgrund einer Meldung einer Nutzerin oder eines Nutzers oder auf Eigeninitiative getroffen haben. Zwingend anzugeben ist, ob bei der Entscheidung automatisierte Mittel (dazu gehört auch der Einsatz von künstlicher Intelligenz) zum Einsatz gekommen sind und, wenn ja, welche (*Bst. b*). Umfasst werden auch teilweise automatisierte Mittel. Damit soll nicht der Einsatz automatisierter Mittel geregelt, sondern lediglich Transparenz darüber geschaffen werden. Diese Informationspflicht setzt – anders als die Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung gemäss Artikel 21 DSG – nicht voraus, dass die Entscheidung ausschliesslich auf einer automatisierten Bearbeitung beruht und die meldende Person durch die Entscheidung erheblich beeinträchtigt ist. Schliesslich muss die Anbieterin bei einer Entscheidung angeben, dass die Nutzerin oder der Nutzer eine interne Beschwerde einreichen kann und die Möglichkeit hat, an eine aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle zu gelangen (*Bst. c*).

4.2.7 Werbung, kommerzielle Inhalte von Nutzerinnen und Nutzern und Empfehlungssysteme

Art. 15 Werbung

Absatz 1: Zum Schutz der Meinungsbildung und zur Erhöhung der Transparenz müssen Nutzerinnen und Nutzer erkennen können, wenn es sich bei einem Inhalt um Werbung handelt, die von Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen gegen Bezahlung oder eine ähnliche Gegenleistung verbreitet wird. Nicht verlangt wird, dass transparent gemacht wird, wer die Werbeauftraggeber sind oder woher die finanziellen Mittel stammen. Als Werbung gemäss Artikel 15 gelten neben den klassischen kommerziellen Werbebotschaften auch nicht kommerzielle Botschaften

(z. B. politische oder religiöse). Der Werbebegriff setzt eine Bezahlung oder ähnliche Gegenleistung voraus. Die Vergütung erfolgt zwischen der Inserentin bzw. dem Inserenten und der Kommunikationsplattform oder Suchmaschine, auf der die Werbung geschaltet wird.

Absatz 2: Durch die Veröffentlichung der wichtigsten Parameter können die Nutzerinnen und Nutzer nachvollziehen, wer aus welchen Gründen (z. B. wegen der Zugehörigkeit zu einer Altersgruppe oder wegen des Geschlechts) eine bestimmte Werbung erhält. So wie die Transparenzpflicht in Absatz 1 gilt auch Absatz 2 ausschliesslich für Werbung, die die Anbieterinnen gegen Bezahlung oder eine ähnliche Gegenleistung verbreiten, nicht aber für kommerzielle Inhalte, die durch Nutzerinnen oder Nutzer bereitgestellt werden, wie z. B. «Influencer-Werbung». Für diese kommerziellen Inhalte gilt ausschliesslich Artikel 17.

Art. 16 Werbearchiv

Absatz 1: Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen sind verpflichtet, ein Archiv zu erstellen, das die Werbung nach Artikel 15 Absatz 1 enthält, die auf der Kommunikationsplattform oder Suchmaschine angezeigt wurde. Dieses Archiv muss öffentlich zugänglich und durchsuchbar sein. Durchsuchbar ist das Archiv dann, wenn Informationen anhand von Kriterien abgefragt werden können. So muss es z. B. möglich sein, die Werbung für bestimmte Produkte oder die Zielgruppe einer Werbung abzufragen. Werbesysteme von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen sind wegen ihrer Reichweite und den Personalisierungsmöglichkeiten mit besonderen Risiken verbunden. Personalisierung ermöglicht eine Verbreitung von diskriminierenden Inhalten, gesundheitsschädigenden Produkten oder Inhalten, die auf die Schwächen bestimmter Nutzenden abzielen, an bestimmte Zielgruppen. Werbearchive dienen der Forschung, um die Auswirkungen der Werbung auf die öffentliche Meinung zu untersuchen. Zudem schafft das Werbearchiv die Möglichkeit, bei Bedarf die Einhaltung der Vorgaben von Artikel 15 zu überprüfen.

Unter den in **Absatz 2** aufgeführten Umständen darf entfernte oder gesperrte Werbung nicht ins Werbearchiv aufgenommen werden. Schliesslich sollen Werbeinhalte, die von den Anbieterinnen als rechtswidrig eingestuft wurden oder nicht mit den AGB vereinbar waren, durch das Werbearchiv nicht wieder zugänglich gemacht werden. Stattdessen müssen ins Werbearchiv diejenigen Informationen aufgenommen werden, aus denen der Sachverhalt hervorgeht: Die Anbieterinnen müssen also angeben, weshalb die Werbung entfernt oder gesperrt wurde, ob dabei automatisierte Mittel zum Einsatz gekommen sind und, wenn ja, welche.

Absatz 3: Die Werbung muss für die gesamte Dauer ihrer Anzeige und noch während eines Jahres nach der letzten Anzeige im Werbearchiv zugänglich sein. Mit dieser (zeitlich begrenzten) Speicherung und Offenlegung von Werbeinhalten besteht ein Zugriff auf früher angezeigte Inhalte.

Absatz 4: Das Werbearchiv darf keine Personendaten der Nutzerinnen und Nutzer enthalten, denen die Werbung angezeigt wurde oder hätte angezeigt werden können. Die Angaben zu den Zielgruppen (siehe Erläuterungen zu Absatz 5) dürfen daher z. B. nicht dazu führen, dass einzelne natürliche Personen als Zielpersonen identifizierbar wären.

Absatz 5: Der Bundesrat definiert die Informationen, die ins Werbearchiv aufgenommen werden müssen (z. B. Name des Produkts, der Dienstleistung oder der Marke oder die Zielgruppe der Werbung).

Art. 17 Kommerzielle Inhalte von Nutzerinnen und Nutzern

Die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen müssen den Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, Inhalte in geeigneter Weise kenntlich zu machen, mit denen kommerzielle Absichten verfolgt werden (z. B. Influencer-Werbung). Die Anbieterinnen sind aber nicht verantwortlich dafür, dass die Nutzerinnen und Nutzer diese Funktion auch nutzen. In der Schweiz gibt es bislang keine spezifische Kennzeichnungspflicht für kommerzielle Inhalte von Influencern. Auch dieser Artikel sieht keine derartige Verpflichtung vor. Je nach Konstellation können Inhalte, die kommerzielle Absichten verfolgen und nicht entsprechend gekennzeichnet sind, aber einen Verstoß gegen das UWG darstellen. Nutzerinnen und Nutzer in der Schweiz müssen daher die Möglichkeit haben, von ihnen bereitgestellte kommerzielle Inhalte zu kennzeichnen.

Art. 18 Empfehlungssysteme

Absatz 1: Empfehlungssysteme priorisieren Inhalte und entscheiden darüber, wer welche Inhalte angezeigt erhält. Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen, die Empfehlungssysteme verwenden, müssen ein gewisses Mass an Transparenz garantieren und die wichtigsten Kriterien sowie deren Gewichtung, nach denen bestimmte Inhalte angezeigt werden, bekannt geben. Zu den wichtigsten Kriterien gehören diejenigen, die dazu führen, dass eine bestimmte Information einer Nutzerin oder einem Nutzer vorgeschlagen werden (z. B. wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Altersgruppe oder weil es sich um einen bezahlten Inhalt handelt). Sind diese Kriterien bekannt, kann nachvollzogen werden, wer aus welchen Gründen einen bestimmten Inhalt angezeigt erhält (*Bst. a*). Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen müssen in ihren AGB zudem darauf hinweisen, falls eine Nutzerin oder ein Nutzer zwischen verschiedenen Empfehlungsmethoden wählen oder die Parameter selbst beeinflussen kann. Zu dieser Verpflichtung gehört auch, dass sie aufzeigen müssen, wie die Nutzenden diese Parameter beeinflussen können. Es handelt sich hier um eine Informationspflicht. Es besteht vorbehaltlich der Verpflichtung gemäss Absatz 2 keine Pflicht, den Nutzenden tatsächlich Beeinflussungsmöglichkeiten einzuräumen (*Bst. b*).

Absatz 2: Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen, die Empfehlungssysteme verwenden, müssen für jedes ihrer verwendeten Empfehlungssysteme mindestens eine Nutzungsoption vorsehen, die nicht auf Profiling nach Artikel 5 Buchstabe f DSG beruht. Als Profiling gemäss dem DSG gilt jede Art der automatisierten Bearbeitung von Personendaten. Als solche gelten Daten, welche verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten (z. B. Arbeitsleistung, wirtschaftliche Lage, Gesundheit, persönliche Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, Verhalten, Aufenthaltsort oder Ortswechsel). Sofern die Nutzerinnen und Nutzer mehrere Empfehlungssysteme auf einer Kommunikationsplattform oder Suchmaschine verwenden können, gilt das für jedes dieser verwendeten Systeme. Aus Absatz 2 kann keine Pflicht abgeleitet werden, mehrere Nutzungsoptionen anzubieten, sofern die eine angebotene Nutzungsoption nicht auf Profiling beruht.

4.2.8 Transparenzbericht und Risikobewertung

Art. 19 Transparenzbericht

Absatz 1: Die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen müssen dem BAKOM jährlich Bericht erstatten über die durchschnittliche monatliche

Anzahl ihrer Nutzerinnen und Nutzer, berechnet über einen Zeitraum von sechs Monaten (*Bst. a*), sowie die von ihnen in diesem Jahr durchgeführte Moderation von Inhalten. Als Inhaltsmoderation wird die automatisierte oder nicht automatisierte Tätigkeit von Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen verstanden, die dazu dient, bestimmte Inhalte zu erkennen und allenfalls beschränkende Massnahmen zu ergreifen. Die Moderation von Inhalten umfasst sowohl inhaltsbezogene Massnahmen (Einschränkung von Zugänglichkeit, Reichweite und Verfügbarkeit von Informationen inkl. deren Demonetarisierung) als auch personenbezogene Einschränkungen (Aussetzung oder Sperrung von Konten). Die Zugänglichkeit wird eingeschränkt, wenn die Information auf dem Dienst zwar noch gespeichert ist, aber nicht mehr von allen Nutzerinnen und Nutzern abgerufen werden kann bzw. nicht mehr in vollem Umfang zugänglich ist. Kann die Information von niemandem mehr abgerufen werden, handelt es sich um eine Sperrung des Zugangs. Wird lediglich die Reichweite von Informationen eingeschränkt, sind sie grundsätzlich weiter für alle Nutzenden zugänglich, bloss weniger sichtbar. Die Angaben zur Inhaltsmoderation beziehen sich auf die Funktionsweise der Moderation (*Bst. b*) und umfassen etwa Informationen zu den Verfahren, Leitlinien, Massnahmen und Entscheidungsprozessen im Umgang mit Nutzerinhalten einschliesslich der aufgewendeten personellen Ressourcen, der Schulung und Unterstützung des Personals und dem Einsatz algorithmischer Systeme. Angaben zur Moderationsqualität (*Bst. c*) umfassen etwa Informationen zur Prüfung der algorithmischen Systeme, einschliesslich der verwendeten Indikatoren zur Messung der Genauigkeit und der Fehlerquote und eine Beschreibung der für die Schulung der Systeme und des Personals verwendeten Daten.

Absatz 2: Nur Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen, die von mindestens 10 Prozent der Bevölkerung in der Schweiz durchschnittlich einmal pro Monat genutzt werden, fallen nach Artikel 2 in den Geltungsbereich dieses Gesetzes. Es ist daher entscheidend, dass das BAKOM von den Anbieterinnen halbjährlich die aktuellen Zahlen ihrer Nutzerinnen und Nutzer erhält. Aus Gründen der Transparenz sind diese Zahlen auch von den Anbieterinnen öffentlich zugänglich zu machen.

Absatz 3: Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen haben mehr Pflichten zu erfüllen als Anbieterinnen von Suchmaschinen. Sie unterstehen daher auch einer erweiterten Berichtspflicht und müssen zusätzlich die in Buchstaben a–c aufgeführten Angaben in ihren Transparenzberichten aufführen.

Absatz 4: Da die Transparenzberichte veröffentlicht werden, müssen die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen sicherstellen, dass die Informationen in diesen Berichten keine Personendaten enthalten.

Absatz 5: Der Bundesrat regelt die formellen Anforderungen an den Transparenzbericht (z. B. leicht, verständlich, maschinenlesbar und Anforderungen an die Sprache, in der der Bericht verfasst werden soll). Zudem legt er den Berichtszeitraum und die Einreichungsfristen festzulegen. Dadurch kann für alle Anbieterinnen ein einheitlicher Berichtszeitraum und eine einheitliche Einreichungsfrist festgelegt werden, was zwecks Vergleichbarkeit und für die Erkennung von Zusammenhängen notwendig ist.

Absatz 6: Die Anbieterinnen müssen den Transparenzbericht der Öffentlichkeit zugänglich machen, sodass alle und nicht nur registrierte Nutzerinnen und Nutzer die Berichte abrufen und lesen können. Das BAKOM kann die Berichte ebenfalls veröffentlichen. Dadurch kann gewährleistet werden, dass die Berichte der verschiedenen Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen von der Öffentlichkeit über eine einzige Webseite abrufbar sind.

Absatz 7: Das BAKOM kann einschränkende Massnahmen nach Artikel 6 Absatz 2, die die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen getroffen haben, in eine öffentlich zugängliche Datenbank aufnehmen. Damit kann die Moderation von Inhalten einer Kommunikationsplattform für die Öffentlichkeit transparent gemacht werden.³³ Damit über diese Datenbank keine mutmasslich rechtswidrigen Inhalte verbreitet werden, dürfen die Anbieterinnen die von den Massnahmen betroffenen Inhalte nicht übermitteln. Übermittelt werden sollen stattdessen neben der Information über die Art der getroffenen Massnahmen die Angaben nach Artikel 14 Absatz 3 Buchstaben a und b. Diese öffentliche Datenbank darf auch keine Personendaten enthalten. Die Anbieterinnen sind daher verpflichtet, die Informationen über die getroffenen Massnahmen ohne Personendaten dem BAKOM zu übermitteln. Diese Pflicht ergibt sich aus Absatz 4.

Art. 20 Risikobewertung

Absatz 1: Die Art der Nutzung von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen sowie die Ausgestaltung ihrer algorithmischen Systeme können einen grossen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung und den öffentlichen Diskurs sowie weitere öffentliche Interessen wie den Schutz der Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer haben. Die vorgesehenen Pflichten (z. B. Art. 4: Meldeverfahren, Art. 5: Bearbeitung der Meldungen oder Art. 7: Internes Beschwerdeverfahren) ermöglichen es deshalb einzelnen Nutzenden, aufgrund spezifischer Inhalte und Entscheidungen der Anbieterinnen aktiv zu werden. Dies ist aber nicht ausreichend, da gewisse Risiken von gesamtgesellschaftlicher Relevanz sind und deshalb durch die subjektiven Rechte einzelner Nutzerinnen und Nutzer nicht abgedeckt werden können.

Die Risikobewertung soll damit den öffentlichen Diskurs und andere öffentliche Interessen als Ganzes vor tatsächlichen oder möglichen negativen Auswirkungen schützen. Sie ist wichtig, um abzuschätzen, welche Folgen sich aus der Gestaltung, Funktionsweise und Nutzung der Dienste einschliesslich der algorithmischen Systeme für die öffentliche Meinungsbildung ergeben, ebenso wie für die Verbreitung mutmasslich rechtswidriger Inhalte, die Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer (z. B. Meinungs- und Informationsfreiheit), die politischen Prozesse, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für die öffentliche Gesundheit. Die Risikobewertung soll u. a. ein wichtiges Korrektiv gegen ein mögliches systematisches übermässiges Entfernen von Inhalten (Overblocking) und ein damit verbundenes Risiko für die Meinungsfreiheit thematisieren und kann dadurch zu einer Einhaltung der Sorgfaltspflichten der Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen (Art. 14) beitragen. Diese müssen beispielsweise evaluieren, ob ihre Art der Inhaltsmoderation oder die Gestaltung ihrer Empfehlungssysteme negative Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit haben könnte und welche anderen öffentlichen Interessen davon betroffen sein könnten.

Die Risikobewertung soll es erlauben, tatsächliche oder absehbare negative Folgen frühzeitig zu identifizieren und zu einem sicheren und verlässlichen Online-Umfeld beitragen. Darüber hinaus liefert sie wichtige Anhaltspunkte für die Forschung. Die Risikobewertung ist zentraler Bestandteil der Aufsicht und fördert das bessere Verständnis der negativen gesellschaftlichen Auswirkungen, die durch Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen entstehen oder verstärkt werden können. Wie die Anbieterinnen mit den bewerteten Risiken umgehen sollen, wird von der Vorlage nicht geregelt. Es besteht keine Pflicht zur Ergreifung von Risikominderungsmassnahmen.

³³ <https://unesdoc.unesco.org> > Principes pour la gouvernance des plateformes numériques : préserver la liberté d'expression et l'accès à l'information- une approche multipartite.

Absatz 2: Dieser Absatz regelt den Minimalumfang der Risikobewertung. Die Risikobewertung bezieht sich auf die tatsächlichen sowie absehbaren schädlichen Auswirkungen, die sich aus der Gestaltung von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen bzw. ihrer Funktionsweise und Nutzung ergeben können. Die schwerwiegendsten negativen Auswirkungen sind in der Verbreitung mutmasslich rechtswidriger Inhalte (*Bst. a*), der nachteiligen Auswirkungen auf die Ausübung von Grundrechten der Nutzerinnen und Nutzer (*Bst. b*) sowie der negativen Folgen für die öffentliche Meinungsbildung, für Wahl- und Abstimmungsprozesse, für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für die öffentliche Gesundheit (*Bst. c*) zu sehen. Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen sind daher angehalten, ihre Gestaltung einschliesslich der AGB, der Durchsetzung der in den AGB festgehaltenen einschränkenden Massnahmen sowie insbesondere auch die algorithmischen Systeme einschliesslich der Moderations-, Empfehlungs- und Werbesysteme im Hinblick auf die verschiedenen systemischen Risiken zu bewerten. Dabei soll die Schwere der möglichen negativen Auswirkungen wie auch die Wahrscheinlichkeit der verschiedenen Risiken in die Bewertung einfließen.

Die Risikobewertung betreffend die Verbreitung mutmasslich rechtswidriger Inhalte (*Bst. a*) bezieht sich anders als das Meldeverfahren (Art. 4) nicht nur auf die dort aufgeführten Tatbestände, sondern auf alle Inhalte, die gemäss Schweizer Recht mutmasslich rechtswidrig sind. So können Anbieterinnen nicht nur durch das Meldeverfahren gemäss Artikel 4, sondern auch durch allfällige weitere Meldemöglichkeiten z. B. in Bezug auf einen Verstoss gegen die AGB oder beim möglichen Einsatz von algorithmischen Systemen wie Filtern Kenntnis von mutmasslich rechtswidrigen Inhalten erlangen. Aus der Pflicht zur Risikobewertung für die Verbreitung mutmasslich rechtswidriger Inhalte soll allerdings keine allgemeine Pflicht zur Überwachung aller Inhalte fließen. Für die Risikobewertung sind nur systemische Risiken für die Verbreitung mutmasslich rechtswidriger Inhalte relevant, nicht aber die individuellen Rechtsverstösse. Für letztere gelten unabhängig von der Risikobewertung nach wie vor die allgemeinen straf- und zivilrechtlichen Haftungsgrundsätze. Ein systemisches Risiko besteht insbesondere dann, wenn bestimmte mutmassliche Rechtsverstösse auf einem bestimmten Dienst besonders häufig auftreten oder die Empfehlungssysteme bzw. Systeme zur Moderation dazu beitragen, dass ein mutmasslich rechtswidriger Inhalt von besonders vielen Nutzerinnen und Nutzern gesehen wird oder besonders viele Personen betrifft. Zu berücksichtigen ist auch, wie leicht eine Verbreitung der Inhalte über Konten mit grosser Reichweite möglich ist. Wie für das Meldeverfahren und das Verfahren zur Bearbeitung der Meldungen (Art. 4 und 5) gilt auch für die Risikobewertung, dass der Entscheid, ob ein Inhalt tatsächlich rechtswidrig ist, den zuständigen Gerichten obliegt.

Im Rahmen der Risikobewertung in Bezug auf die nachteiligen Auswirkungen auf die Ausübung von Grundrechten der Nutzerinnen und Nutzer (*Bst. b*) müssen die Anbieterinnen insbesondere das Overblocking-Risiko als Gefahr für die Meinungsfreiheit thematisieren. Hierfür kann auch der Rückgriff auf die Transparenzberichte gemäss Artikel 19 hilfreich sein. Grund für das Overblocking-Risiko ist unter anderem die asymmetrische Haftung der Anbieterinnen, die nur bei Zugänglichmachung rechtswidriger, nicht aber bei der Entfernung bzw. Sperrung von nur vermeintlich rechtswidrigen Inhalten eingreift. Die Anbieterinnen müssen insbesondere evaluieren, ob ihre Art der Inhaltsmoderation wie der allfällige Einsatz von algorithmischen Systemen sowie die Ausformung des internen Beschwerdeverfahrens gemäss Artikel 7 negative Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer haben könnten. So kann namentlich der Einsatz von Filtersystemen bestimmte Formen von Meinungsäusserungen wie z. B. Satire, die nur unter Einbeziehung des Kontextes als solche erkannt werden kann, besonders treffen.

Absatz 3: Der Bundesrat regelt die Form und das Verfahren (insb. die Einreichungsfristen) der Berichterstattung.

Absatz 4: Es soll Transparenz gegenüber dem BAKOM und der Öffentlichkeit hergestellt werden. Die Anbieterinnen sind daher verpflichtet, dem BAKOM den Bericht über die Ergebnisse der Risikobewertung zu übermitteln und diesen öffentlich zugänglich zu machen. Bei Bedarf kann das BAKOM diesen Bericht zusätzlich auch selbst veröffentlichen. Dadurch kann gewährleistet werden, dass die Berichte der verschiedenen Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen von der Öffentlichkeit über eine einzige Webseite abrufbar sind.

Absatz 5: Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen haben für die der Risikobewertung zugrundeliegenden Dokumente (z. B. Informationen über die Vorbereitung der Risikobewertung, dafür verwendete Daten und Daten über die Tests ihrer algorithmischen Systeme) eine Aufbewahrungspflicht von drei Jahren. Dies soll ermöglichen, dass nachfolgende Risikobewertungen aufeinander aufbauen und die Entwicklung der ermittelten Risiken aufgezeigt werden können und die Aufsicht erleichtern. Gestützt auf Artikel 28 kann das BAKOM die Herausgabe dieser Dokumente verlangen.

4.2.9 Anlaufstelle

Art. 21 *Bezeichnung und Zugang*

Absatz 1: Durch die elektronische Anlaufstelle wird sichergestellt, dass die Nutzenden und das BAKOM mit ihren Anliegen rasch und direkt an die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen gelangen können. Die Pflicht zur Bezeichnung einer Anlaufstelle obliegt sowohl den in- wie ausländischen Anbieterinnen, womit eine Gleichbehandlung zwischen den Anbieterinnen angestrebt wird. Die Anlaufstelle muss Teil des Unternehmens der Anbieterinnen sein, womit die Rechtsvertretung von nicht in der Schweiz niedergelassenen Anbieterinnen nach Artikel 23 nicht als Anlaufstelle bezeichnet werden kann.

Die Kommunikation erfolgt auf elektronischem Weg. Zudem müssen die Nutzenden und das BAKOM in der Amtssprache ihrer Wahl mit den Anbieterinnen kommunizieren können. Sofern sämtliche Vorgaben der Artikel 21 und 22 erfüllt sind, können die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen die Kommunikation mit Behörden und Nutzenden über zwei verschiedene Anlaufstellen abwickeln.

Für das Verwaltungsverfahren sieht das Schweizer Recht im Grundsatz vor, dass zwischen der Kommunikation auf dem elektronischen und auf dem Postweg gewählt werden kann. Dieser Grundsatz wird durch die Pflicht zur Bezeichnung einer Anlaufstelle nicht in Frage gestellt, denn diese gilt hauptsächlich für den Schriftenwechsel ausserhalb von Verfahren, beispielsweise für Auskunftersuchen. Die Sachverhaltsermittlung und der Schriftenwechsel im Hinblick auf den Erlass einer Verfügung bleiben dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) unterstellt und die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen haben weiterhin die Möglichkeit, die Zustellung auf dem elektronischen Weg oder auf dem Postweg zu wählen. Diese Bestimmung weicht jedoch insofern teilweise von Artikel 11b VwVG ab, als sie die nicht in der Schweiz niedergelassenen Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen verpflichtet, eine elektronische Anlaufstelle zu bezeichnen, während Artikel 11b Absatz 2 VwVG ihnen die freie Wahl lässt, der Behörde eine elektronische Zustelladresse anzugeben.

Absatz 2 regelt die Veröffentlichung der Informationen zur Anlaufstelle. Von den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen wird insbesondere erwartet, dass sie auf ihrer Benutzeroberfläche die elektronische Adresse und den Namen ihrer Anlaufstelle veröffentlichen.

Art. 22 Kommunikation

Absatz 1: Mit der Forderung, dass die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen ihre Anlaufstellen leicht zugänglich gestalten, wird auch ihren Pflichten nach dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) Rechnung getragen. Obwohl Menschen mit Behinderung über immer mehr Möglichkeiten für den Zugang zu Internetdiensten verfügen, muss gewährleistet sein, dass sie die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen barrierefrei kontaktieren können (z. B. müssen Texte maschinell vorlesbar sein).

Absatz 2: Die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen sind frei in der Wahl der Mittel, die sie für die Kommunikation verwenden wollen. Sie können auch automatisierte Antwort-Tools einsetzen, sofern sie sich nicht auf diese beschränken. Sie müssen sicherstellen, dass ebenfalls natürliche Personen mit dieser Aufgabe betraut werden.

Absatz 3 führt den Grundsatz der Benutzungsfreundlichkeit der Kommunikation zwischen den Anlaufstellen und den Nutzenden ein. Unter Benutzungsfreundlichkeit wird eine leicht verständliche Kommunikation verstanden, die auf geeigneten und einfach zu bedienenden Instrumenten beruht.

4.2.10 Rechtsvertretung

Art. 23 Bezeichnung

Absatz 1: Die überwiegende Mehrheit der Anbieterinnen von in der Schweiz nutzbaren Diensten ist im Ausland ansässig. Damit die Wirksamkeit des Gesetzes gewährleistet ist und die Aufsichtsbehörde ihre Aufgaben ordnungsgemäss wahrnehmen kann, müssen nicht in der Schweiz niedergelassene Anbieterinnen über eine Rechtsvertreterin oder einen Rechtsvertreter verfügen. Dies stellt eine Bezeichnung des Zustellungsdomizils nach Artikel 11*b* Absatz 1 VwVG dar.

Da Artikel 14 DSG private verantwortliche Bearbeiter von Personendaten, die ihren Sitz oder Wohnsitz im Ausland haben, unter bestimmten Voraussetzungen bereits zur Bezeichnung einer Vertretung verpflichtet, können Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen, die dieser doppelten Verpflichtung unterliegen, dieselbe Vertretung für beide Bereiche verwenden, wenn sie dies wünschen.

Absatz 2: Die Kontaktdaten der Rechtsvertreterin oder des Rechtsvertreters sind dem BAKOM mitzuteilen. In der Verordnung soll im Detail konkretisiert werden, welche Angaben notwendig sind. Die Pflicht, diese Informationen zu veröffentlichen und aktuell zu halten, trägt zu einer besseren Transparenz der Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen gegenüber der Öffentlichkeit bei.

4.2.11 Unabhängige Evaluation

Art. 24 Unabhängige Evaluation

Absatz 1: Um eine korrekte Anwendung der gesetzlichen Vorschriften zu gewährleisten und die Aufsichtstätigkeit des BAKOM zu optimieren, müssen die Anbieterinnen von

Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen ihre Dienste jährlich einer unabhängigen Evaluation unterziehen. Mit ihrem Fachwissen tragen die Evaluationsorganisationen dazu bei, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften – z. B. derjenigen zur Risikobewertung (Art. 20) – zu untersuchen.

Absatz 2: Um eine qualitativ hochwertige Evaluation sicherzustellen, muss die Unabhängigkeit der Evaluationsorganisationen garantiert sein. Diese Anforderung wird vom BAKOM im Rahmen eines Zulassungsverfahrens geprüft. Die Verordnung wird präzisieren, was unter «Unabhängigkeit» zu verstehen ist. Insbesondere wird erwartet, dass keine Interessenkonflikte mit der Anbieterin der Kommunikationsplattform oder Suchmaschine und keine strukturellen Abhängigkeiten von dieser bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen oder die Unternehmen, denen sie gehören, keine rechtliche oder wirtschaftliche Kontrolle über die Evaluationsorganisationen ausüben. Die Verordnung wird auch die erwartete Fachkompetenz und die erforderlichen technischen Fähigkeiten definieren, die für die Zulassung von Evaluationsorganisationen notwendig sind.

Absatz 3: Voraussetzung für eine effiziente und wirksame Evaluation ist, dass die Evaluationsorganisationen alle erforderlichen Informationen einsehen können und Zutritt zu sämtlichen Räumlichkeiten erhalten, die für die Durchführung der Evaluation von Belang sind. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit umfasst auch die Beantwortung schriftlicher oder mündlicher Fragen, welche die Organisation den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen im Rahmen der Evaluation stellt.

Art. 25 Evaluations- und Massnahmenbericht

Absatz 1: Dieser Absatz verpflichtet die beauftragten Evaluationsorganisationen, nach jeder Evaluation einen Bericht zu verfassen. Buchstaben a–k legen fest, welche wesentlichen Elemente der Evaluationsbericht beinhalten muss. Die Aufzählung ist aber nicht als abschliessend zu betrachten. Der Bericht kann neben den zwingend verlangten Angaben auch weitere Informationen enthalten.

Einige dieser Elemente (a–c) benötigen keinen besonderen Kommentar. Bei der Interessenerklärung (Bst. d) hingegen ist zu erwähnen, dass damit ermittelt werden soll, ob die Evaluationsorganisation die Voraussetzungen für die Unabhängigkeit erfüllt. Die Beschreibung der Evaluationsgegenstände (Bst. e), der Methode (Bst. f) und der wichtigsten Erkenntnisse (Bst. g) der Evaluation müssen präzise formuliert werden, damit sowohl für die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen als auch für das BAKOM rasch und einfach erkennbar ist, wie die Evaluationsorganisation vorgegangen ist. Die in der Evaluation anwendbaren Methoden werden in der Verordnung im Einzelnen festgelegt. Werden zur Erstellung des Berichts Dritte konsultiert, die nicht zu den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen und der Evaluationsorganisation gehören, sind sie zwingend zu erwähnen (Bst. h). Die Evaluationsorganisation muss zudem erklären, weshalb diese Dritten beigezogen wurden. Als weiterer wichtiger Punkt ist im Bericht gegebenenfalls klar und detailliert darzulegen, inwiefern die Evaluationsorganisation bei ihrer Tätigkeit behindert worden ist (Bst. i). Zu erklären ist insbesondere, unter welchen Umständen und aus welchen Gründen die Evaluation nicht durchgeführt werden konnte. Aus dem Bericht muss auch genau hervorgehen, welcher Aspekt der Evaluation betroffen war und inwiefern dies die Erkenntnisse aus dem Bericht beeinträchtigt.

Die beiden letzten Punkte betreffen die Stellungnahme durch die Evaluationsorganisation. Diese Beurteilung ist für die Tätigkeit der Anbieterinnen von Kommunikationsplat-

formen oder Suchmaschinen von entscheidender Bedeutung, denn sie gibt Aufschluss darüber, ob die von ihnen angebotenen Dienste mit der Schweizer Gesetzgebung vereinbar sind (*Bst. j*). Falls der Bericht Mängel aufzeigt, muss er zwingend Empfehlungen der Evaluationsorganisation enthalten (*Bst. k*). Diese Empfehlungen sollen die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen dabei unterstützen, Probleme rasch zu identifizieren und festzulegen, wie sie wirksam zu lösen sind. Zudem sind alle in der Stellungnahme des Evaluationsberichts gemachten Angaben wertvoll für das BAKOM, das seine Aufsichtstätigkeit entsprechend ausrichtet.

Absatz 2: Dieser Absatz verpflichtet die Anbieterin von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen, alle Massnahmen zu ergreifen, um die im Evaluationsbericht festgestellten Mängel zu beheben und die Empfehlungen der Evaluationsorganisation umzusetzen. Es handelt sich also um eine aktive Pflicht, Massnahmen zu ergreifen.

Die Anbieterin der Kommunikationsplattform oder Suchmaschine verfügt jedoch über einen grossen Spielraum bei der Wahl der Massnahmen, die sie für die Behebung der im Bericht festgestellten Mängel als erforderlich erachtet. Sie kann sich direkt auf die Empfehlungen der Evaluationsorganisation stützen (*Bst. a*) oder alternative Massnahmen vorschlagen (*Bst. b*). In letzterem Fall wird von der Anbieterin der Kommunikationsplattform oder Suchmaschine eine Begründung für das Abweichen von diesen Massnahmen erwartet. Das BAKOM ist in der Beurteilung der Wirksamkeit dieser Massnahmen zur Behebung der Mängel frei.

Absatz 3: Nach Erhalt der Evaluationsberichte müssen die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen diese innert drei Monaten veröffentlichen und dem BAKOM übermitteln. Im Falle eines Berichts, der Mängel aufzeigt, müssen sie ebenfalls einen Bericht über die Massnahmen bereitstellen, die sie zur Behebung der Mängel ergriffen haben oder zu ergreifen beabsichtigen. Aus Transparenzgründen kann das BAKOM diese Berichte ebenfalls veröffentlichen.

Absatz 4: Wie für die Transparenzberichte und die Berichte über die Ergebnisse der Risikobewertung legt der Bundesrat fest, in welcher Form und auf welche Weise die Evaluationsberichte und die Berichte über die ergriffenen Massnahmen einzureichen sind.

4.2.12 Datenzugang

Art. 26 *Datenzugang für Forschungseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Organisationen*

Absatz 1: Der Datenzugang für Forschungseinrichtungen wie auch für zivilgesellschaftliche Organisationen ist auf den Zweck der Erforschung von systemischen Risiken nach Artikel 20 eingegrenzt (vgl. Abs. 3 Bst. a).

Zugangsberechtigt sind die Forschungsinstitutionen, die dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIGG, SR 420.1) unterstellt sind (*Bst. a*). Dazu zählen auch die Hochschulen im Sinne des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 (HFKG, SR 414.20), d. h. die universitären Hochschulen (kantonale Universitäten und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen), die Fachhochschulen und die pädagogischen Hochschulen.

Zugangsberechtigt sind zudem zivilgesellschaftliche Organisationen, sofern sie wissenschaftliche Forschung im öffentlichen Interesse betreiben und unabhängig von

kommerziellen Interessen sind (*Bst. b*). Die Kriterien zur inhaltlichen Ausrichtung der Organisation und zur Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen müssen kumulativ erfüllt sein: Die zivilgesellschaftlichen Organisationen dürfen insbesondere keine kommerziellen Absichten verfolgen und müssen von kommerziellen Organisationen finanziell unabhängig sein. Damit soll sichergestellt werden, dass beispielsweise keine werbetreibenden Unternehmen eine zivilgesellschaftliche Organisation unterstützen, um aus den Forschungsergebnissen Zielpublikum für ihre Werbekunden zu ermitteln und sie so kommerziell nutzbar zu machen. Ausserdem müssen sie über Statuten verfügen, aus denen der Forschungszweck hervorgeht. Forschung als Tätigkeit des Vereins und die Auseinandersetzung mit digitalen systemischen Risiken müssen Teil des Organisationszwecks sein. Die Organisationsstruktur, die Trägerschaft und/oder Eigentümer, die Finanzierung der Forschung sowie die Governance der Organisation müssen transparent sein. Ebenso muss eine regelmässige Berichterstattung über die Tätigkeiten der Organisation erfolgen.

Absatz 2: Die Forschungseinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen reichen beim BAKOM einen begründeten Antrag auf Datenzugang ein. Die Anträge müssen die angeforderten Daten und die betroffene Anbieterin bzw. die betroffenen Anbieterinnen nennen sowie mit der Erforschung der von Artikel 20 erfassten systemischen Risiken begründet werden.

Absatz 3: Das BAKOM bewilligt die Anträge der in Absatz 1 genannten Organe und Organisationen, die die folgenden Bedingungen erfüllen: Es muss in den Anträgen dargelegt werden, dass die Daten, zu denen Zugang beantragt wird, zur Ermittlung und Identifizierung sowie zum Verständnis der in Artikel 20 genannten Risiken beitragen und der Datenzugang für die Forschungszwecke notwendig und verhältnismässig ist (*Bst. a*). In den Anträgen ist zudem die Gewährleistung der Sicherheit und der Vertraulichkeit der Daten nachzuweisen (vgl. insbesondere Art. 8 DSGVO sowie Art. 2 und 3 Datenschutzverordnung vom 31. August 2022 [DSV, SR 235.11]). Darzulegen sind geeignete technische und organisatorische Massnahmen, die sicherstellen, dass nur diejenigen Mitarbeitenden Zugang zu den Daten haben, die diese zur Ausübung ihrer Tätigkeit unmittelbar benötigen (*Bst. b*). Schliesslich müssen sich die Antragstellenden in den Anträgen verpflichten, die erhaltenen Daten nicht für andere Zwecke als die im Antrag genannten zu verwenden (*Bst. c*) und ihre Forschungsergebnisse innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach deren Abschluss kostenlos zu veröffentlichen (*Bst. d*). Durch die kostenlose Zugänglichmachung der Ergebnisse wird der Datenzugang der einzelnen Organe und Organisationen in den Dienst der Öffentlichkeit gestellt.

Absatz 4: Bewilligt das BAKOM die Anträge, übermittelt es diese an die jeweiligen Anbieterinnen und verpflichtet sie, den Zugang zu den entsprechenden Daten innerhalb einer angemessenen Frist zu gewähren. Den Anbieterinnen kommt somit diesbezüglich keine Entscheidungsbefugnis mehr zu. Die angemessene Frist ist vom BAKOM zu definieren.

Absatz 5: Der Bundesrat regelt in der Verordnung insbesondere die Form und den Inhalt der Anträge sowie das Verfahren und die Behandlungsfristen.

4.3 Aufsicht und Finanzierung

Art. 27 Aufsicht

Die grosse Mehrheit der staatlichen Aufgaben im Bereich der Kommunikation (elektronische Medien, Fernmeldeverkehr, Post usw.) fällt in den Zuständigkeitsbereich des BAKOM. Da der Vorentwurf ebenfalls dem Kommunikationsbereich zuzuordnen ist,

erscheint es gerechtfertigt, die damit verbundenen Aufgaben dem BAKOM zu übertragen.

Das BAKOM ist für die Überwachung der Einhaltung des Gesetzes und seiner Ausführungsverordnungen zuständig und dadurch auch befugt, Aufsichtsverfügungen zu erlassen. Gegen diese Verfügungen sowie gegen sämtliche restlichen Verfügungen gestützt auf diesen Vorentwurf steht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nach den Artikeln 44 ff. VwVG und Artikel 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) offen. Die Angelegenheit kann auch nach Artikel 82 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) vor Bundesgericht gebracht werden.

Art. 28 Auskunftspflicht

Absatz 1: Die Auskunftspflicht soll die Aufsichts- und Evaluationstätigkeit des BAKOM erleichtern, in deren Rahmen es die Einhaltung der Pflichten der Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen prüft. Dabei darf sich das BAKOM nicht mit den Erklärungen der Anbieterinnen begnügen, sondern muss auf sämtliche Daten zugreifen können, die zur Ausübung seiner Aufgaben erforderlich sind. Besonders wichtig ist die Möglichkeit, die Informationen in den Transparenz- und Evaluationsberichten und in den Berichten über die Ergebnisse der Risikobewertung zu prüfen. Dabei muss der Zugang zu den originalen Daten der Nutzerinnen und Nutzer gewährleistet sein. Um den Schutz dieser Daten zu gewährleisten, verwendet das BAKOM nur diejenigen Daten, die es zur Kontrolle der Einhaltung des Gesetzes im Sinne von Artikel 38 unbedingt benötigt. Soweit möglich, arbeitet das BAKOM mit anonymisierten Daten.

Absatz 2: Nebst Pflichten für Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen sieht der Vorentwurf auch gewisse Pflichten für weitere Personen vor, darunter Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter, aussergerichtliche Streitbeilegungsstellen, Evaluationsorganisationen, Forschungsinstitutionen oder zivilgesellschaftliche Organisationen. Da diese Personen vom Gesetz nicht unmittelbar betroffen sind oder in den Verfahren als Drittparteien auftreten, sind sie in Übereinstimmung mit Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c VwVG der Auskunftspflicht ausdrücklich zu unterstellen.

Falls die Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter nach Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA, SR 935.61) dem Berufsgeheimnis unterstehen, gilt das selbstverständlich auch im vorliegenden Zusammenhang. Falls die Anbieterin der Kommunikationsplattform oder Suchmaschine ihre Rechtsvertreterin oder ihren Rechtsvertreter hingegen nicht ermächtigt, die zur Wahrnehmung der Aufgaben der Behörde erforderlichen Informationen bereitzustellen, kann gegen sie eine Sanktion nach Artikel 34 verhängt werden.

Art. 29 Beaufsichtigte Unternehmen

Absatz 1: Die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen unterliegen, bevor sie dem Gesetz unterstellt werden, noch nicht der Auskunftspflicht nach Artikel 28. Auch Artikel 13 VwVG über die Mitwirkungspflicht der Parteien findet mangels eines laufenden Verfahrens keine Anwendung. Daher ist es notwendig, dem BAKOM die Möglichkeit einzuräumen, mit denjenigen Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen in Kontakt zu treten, von denen es annimmt, dass sie die Voraussetzungen nach Artikel 2 erfüllen. Diese Annahme kann auf verschiedenen Elementen beruhen, die von online verfügbaren Informationen bis hin

zu Entscheidungen der Europäischen Union in Anwendung des DSA reichen. Die Auskunftspflicht der Anbieterinnen beschränkt sich auf diejenigen Informationen, die unbedingt erforderlich sind, um festzustellen, ob die Voraussetzungen von Artikel 2 erfüllt sind. Sind die Voraussetzungen erfüllt, bezeichnet das BAKOM mittels Unterstellungsverfügung, dass die Anbieterin in den Geltungsbereich nach Artikel 2 fällt.

Absatz 2: Für Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen, die keine Niederlassung in der Schweiz haben, ist die Zustellung des Auskunftsbegehrens nach Absatz 1 nur über den Weg der internationalen Amtshilfe möglich. Denn die Zustellung amtlicher Dokumente (z. B. eine Verfügungsverfügung) an eine natürliche oder juristische Person im Ausland ist eine hoheitliche Handlung, die auf dem Gebiet fremder Staaten nicht vorgenommen werden darf. Die Zustellung ist nur dann zulässig, wenn der betreffende Staat die Zustellung billigt, sie staatsvertraglich zulässt oder sie im Rahmen der Amtshilfe vornimmt. Mit dem Europäischen Übereinkommen vom 24. November 1977 über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland (SR 0.172.030.5) besteht für die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Übereinkommen unterzeichnet haben, eine Verpflichtung, sich gegenseitig bei der Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen Amtshilfe zu leisten. Soll das Auskunftsbegehren nach Absatz 1 an eine natürliche oder juristische Person zugestellt werden, die keine Niederlassung in einem der Vertragsstaaten hat, so erfolgt die amts-hilfweise Zustellung auf diplomatischem oder konsularischem Weg. Das Wiener Übereinkommen vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen (SR 0.191.02) erlaubt bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den Vertragsparteien die Zustellung gerichtlicher und aussergerichtlicher Unterlagen durch das Konsulat (Art. 5 Bst. j).

Absatz 3: Die öffentlich zugängliche Liste verschafft einen Überblick über die Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen, die aktuell dem Gesetz unterstehen. Sie wird jeweils aktualisiert, sobald eine neue Unterstellungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist oder eine Unterstellung wegfällt.

Art. 30 Gebühren

Absatz 1: Erlässt das BAKOM im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens eine Verfügung (Art. 32 Abs. 1 und 2), so stellt es der Person, die Gegenstand des Verfahrens ist, eine Gebühr in Rechnung, welche den entstandenen Aufwand decken soll. Selbstverständlich ist diese Bestimmung nicht nur auf Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen anwendbar, denn das BAKOM kann gegen jede Person ein Aufsichtsverfahren eröffnen, die für die Rechtsverletzung nach diesem Gesetz verantwortlich ist. Folglich muss die Gebühr von derjenigen Person erhoben werden, gegen die sich das Verfahren richtet. Ebenso werden Gebühren von denjenigen Personen erhoben, die eine Dienstleistung des BAKOM beanspruchen.

Absatz 2: Gemäss Artikel 46a Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) sind bei der Regelung der Gebühren das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip zu beachten. Insbesondere das letztgenannte Prinzip besagt, dass die Höhe der erhobenen Gebühr möglichst genau den effektiven Kosten des Aufsichtsverfahrens entspricht.

Art. 31 Aufsichtsabgabe

Der Vorentwurf sieht vor, dass die Anbieterinnen, die in den Geltungsbereich von Artikel 2 fallen, die gesamten Kosten tragen, welche durch die Aufsichtstätigkeiten verursacht werden. Wird ein Aufsichtsverfahren eröffnet, muss die Gebühr nach Artikel 30

sämtliche Kosten decken, die der Behörde entstehen. Zur Finanzierung der Aufwände, die durch diese Gebühren nicht abgedeckt sind, erhebt die Behörde von den Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen eine Aufsichtsabgabe.

Bei Aufsichtsabgaben handelt es sich um besondere Kausalabgaben, die sich dadurch auszeichnen, dass zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und den Tätigkeiten, die über die Abgabe finanziert werden, eine besondere Beziehung besteht und dass die Abgabepflichtigen einen direkten Nutzen aus diesen Tätigkeiten ziehen. Die Abgabe stellt in gewissem Sinne den Gegenwert des Nutzens für die Abgabepflichtigen (hier bestünde der Nutzen im Schutz und in der Sicherheit, welche die staatliche Aufsicht bietet) als Gruppe – jedoch nicht für einzelne Abgabepflichtige – dar, wodurch eine qualifizierte Gruppenäquivalenz gegeben ist.³⁴ Die in diesem Artikel vorgesehene Abgabe ist eine solche Aufsichtsabgabe, denn sie verfolgt den Zweck, die der Behörde entstehenden Kosten für die Aufsicht über die Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen auf die Anbieterinnen zu überwälzen, die in den Geltungsbereich nach Artikel 2 fallen. Der Vorentwurf beruht auf der Notwendigkeit, die Nutzerinnen und Nutzer der Plattformen vor den negativen Potenzialen derjenigen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen zu schützen, die die freie öffentliche Meinungsbildung beeinträchtigen können. Es wäre deshalb stossend, von der Allgemeinheit die Finanzierung der Kosten von Tätigkeiten zu verlangen, die durch eine begrenzte Zahl von Unternehmen verursacht werden.

Im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts vertritt der Bundesrat die Auffassung, dass es sich bei Aufsichtsabgaben um Kausalabgaben handelt und dass diese – im Unterschied zu Steuern – in einer formell-gesetzlichen Grundlage, die in den alleinigen Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt, ausdrücklich definiert werden können.

Absatz 1: Die Aufsichtsabgabe soll diejenigen Kosten der Aufsichtstätigkeit decken, die nicht über die Verfahrensgebühren finanziert werden. Da es sich um eine Kausalabgabe handelt, unterliegt sie dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip.

Zu diesen Kosten gehören Aufwendungen für die Bezeichnung der dem Gesetz unterstehenden Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen (Art. 29 Abs. 1), für die Kenntnisnahme und Prüfung des Transparenzberichts, des Berichts über die Ergebnisse der Risikobewertung und des Evaluationsberichts (Art. 19, 20 und 25), für die Gewährung des Datenzugangs für die Forschung (Art. 26), für die vorbereitenden Arbeiten und die Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsetzung oder für Repräsentationsaufgaben auf internationaler Ebene. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

Absatz 2: Dieser Absatz legt die Kriterien fest, die bei der Bemessung zu berücksichtigen sind. Bei der Festlegung der Höhe der Abgabe ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

Erstens hängt die Höhe der Abgabe von der Anzahl der Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen ab, die dem Gesetz unterstellt sind (*Bst. a*). Dies bedeutet, dass die Abgabe anteilig auf alle Anbieterinnen verteilt wird, wobei eine Anbieterin, die mehrere dem Gesetz unterstellte Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen betreibt, die Abgabe auch mehrmals bezahlen muss. Weiter wird die Abgabe nur für den

³⁴ Urteil des Bundesgerichts 2C_731/2007 vom 2. Oktober 2008 E. 3.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-7159/2016 vom 10. Oktober 2018 E. 5.6.2.

Zeitraum erhoben, während dem eine Kommunikationsplattform oder Suchmaschine dem Gesetz unterstellt war (*Bst. b*). Wird eine Kommunikationsplattform oder Suchmaschine unter dem Jahr dem Gesetz unterstellt oder von der Unterstellung ausgenommen, so wird die Höhe der Abgabe auf der Grundlage der effektiven Dauer der Unterstellung ermittelt.

Absatz 3: Gemäss diesem Absatz beträgt die Abgabe nicht mehr als 0,05 Prozent des weltweiten Gewinns der Anbieterin einer Kommunikationsplattform oder Suchmaschine. Um den Einfluss der Aufsichtsabgabe auf die Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Unternehmen zu beschränken, wurde beschlossen, einen Höchstbetrag für die Abgabe festzulegen, der sich nach dem Gewinn der Anbieterin richtet. Es handelt sich indessen um eine Obergrenze und nicht um eine variable Grösse, die in die Berechnung einfließt. Tatsächlich hat der Gewinn – oder der Verlust – einer Anbieterin einer Kommunikationsplattform oder Suchmaschine keinen Einfluss auf die Festsetzung der Abgabe.

Absatz 4: Die Berechnung der Aufsichtsabgabe ist komplex und muss nicht in allen Einzelheiten auf Gesetzesebene geregelt werden. Der Bundesrat wird in der Verordnung einen Mindestbetrag festlegen, der im Falle eines negativen Jahresergebnisses erhoben wird.

4.4 Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen bei Rechtsverletzungen

Art. 32 Verwaltungsmassnahmen

Absatz 1: Das BAKOM muss Verwaltungsmassnahmen ergreifen können, um die korrekte Anwendung des Rechts zu gewährleisten. Es gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Absatz 2: Als schwerwiegendste Massnahme kann das BAKOM eine Fernmeldedienstanbieterin anweisen, den Zugang zu einer Kommunikationsplattform oder einer Suchmaschine zu beschränken. Diese Massnahme kommt nur zur Anwendung, wenn sich die anderen Massnahmen als unwirksam erweisen bzw. als unwirksam erweisen könnten.

Das Gesetz schliesst eine parallele Anwendung von Verwaltungsmassnahmen und Verwaltungssanktionen nach Artikel 34 nicht aus.

Art. 33 Verfahren bei Einschränkung des Zugangs zum Dienst

Absatz 1: Da es sich bei der Einschränkung des Zugangs zum Dienst um die schwerste Massnahme für Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen handelt, muss ihnen genügend Zeit eingeräumt werden, um sich zu dieser Massnahme zu äussern und den Nachweis der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu erbringen. Diese Frist stellt sicher, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör ausgeübt werden kann und dient als Karenzfrist, während der das BAKOM die Einschränkung des Zugangs zum Dienst nicht anordnen kann.

Absatz 2: Zur Minderung der negativen Folgen einer solchen Massnahme für die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen sieht dieser Absatz vor, dass sie nicht für einen längeren Zeitraum als 30 Tage angeordnet werden darf. Es handelt sich dabei um eine Maximalfrist, die dem BAKOM einen Ermessensspielraum bei der Anordnung der Massnahme lässt. Weiter kann diese Massnahme nur verlangt werden, wenn die Anbieterin den Nachweis der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands nicht erbringen konnte. Auch in dieser Hinsicht verfügt das

BAKOM über einen gewissen Ermessensspielraum. Es kann beispielsweise auf die Massnahme verzichten oder sie reduzieren, wenn es die Argumentation der Anbieterin, sehr bald einen rechtmässigen Zustand wiederherzustellen, als überzeugend erachtet.

Absatz 3: Dieser Absatz erlaubt dem BAKOM als *Ultima Ratio*, die Massnahme zu erneuern. Diese Erneuerung kann das BAKOM nur anordnen, wenn die Verletzung weiter andauert oder sich wiederholt.

Gegen Entscheide in Anwendung von Absatz 2 oder Absatz 3 kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden.

Absatz 4: Zur Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips verpflichtet der letzte Absatz dieser Bestimmung das BAKOM, die Aufhebung der Massnahme anzuordnen, sobald die Anbieterin der Kommunikationsplattform oder Suchmaschine den rechtmässigen Zustand wiederhergestellt hat. Die Aufhebung muss unverzüglich erfolgen. Darunter ist zu verstehen, dass das BAKOM rasch über die Aufhebung entscheiden muss, wenn die Anbieterin der Kommunikationsplattform oder Suchmaschine ihm den Nachweis der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erbracht hat.

Art. 34 Verwaltungssanktionen

Für den ordnungsgemässen Vollzug sind Sanktionen vorzusehen, die im Falle einer Verletzung gesetzlicher Pflichten verhängt werden können. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein.

Damit die Sanktionen wirksam sind, müssen sie der Situation der sanktionierten Person angepasst sein. Um der wirtschaftlichen Situation zum Zeitpunkt der Anordnung der Sanktion Rechnung zu tragen, wird der zu bezahlende Betrag am Umsatz der betroffenen juristischen Person bemessen. Erzielt ein sanktioniertes Unternehmen im Jahr, in dem ihm die Sanktion auferlegt wird, ein ausserordentlich gutes Ergebnis oder ist die Inflation hoch, erschiene ein fixer Betrag unter Umständen als viel zu tief. Umgekehrt würde ein zu hoher fixer Betrag bei einem grösseren Umsatzverlust dieses Unternehmens oder einer Konjunkturabschwächung als stossend empfunden. Der Vorentwurf orientiert sich damit an den Systemen im Fernmelderecht (Art. 60 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG, SR 784.10]), im Radio- und Fernsehrecht (Art. 90 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen [RTVG, SR 784.40]) oder im Wettbewerbsrecht (Art. 50 ff. des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen [KG, SR 251]). Das BAKOM kann die Angaben zu den Umsätzen gestützt auf Artikel 28 einholen.

Damit die Sanktionen verhältnismässig sind, ist eine Obergrenze festzulegen, dem BAKOM aber die Möglichkeit zu lassen, eine tiefere Sanktion festzusetzen oder auf eine Sanktion zu verzichten, wenn die Umstände dies rechtfertigen. Wichtig sind dabei das Verhältnismässigkeits- und das Opportunitätsprinzip. In Absatz 4 sind die wesentlichen Elemente aufgeführt, die bei der Bemessung der Sanktion zu berücksichtigen sind.

Die abschreckende Wirkung ist eines der wichtigsten Elemente von Verwaltungssanktionen. Sie sollen eine korrekte Anwendung der gesetzlichen Vorschriften garantieren und verhindern, dass sich Verletzungen des Gesetzes auszahlen.

Die Unternehmen, die dem Gesetz unterstehen werden, sind international tätig und erwirtschaften teils jährliche Umsätze von mehreren Milliarden Franken. Sanktionen, die sich nach dem in der Schweiz erzielten Umsatz bemessen, hätten daher nur

eine geringe oder gar keine abschreckende Wirkung. Um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sicherzustellen, erscheint es gerechtfertigt, die Höhe der Sanktionen auf der Grundlage der weltweit erzielten Erträge zu bestimmen. Mit der Verwendung dieses Wertes für die Bemessung wird zudem die internationale Kohärenz des Sanktionssystems der Schweiz gewährleistet, da die Festsetzung der Sanktionen im DSA der EU oder im Online Safety Act des Vereinigten Königreichs ebenfalls auf diesen Erträgen beruht.

Im Übrigen stellen Verwaltungssanktionen Strafen nach Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) dar. Folglich gilt das Legalitätsprinzip. Aus Gründen der Rechtssicherheit und um dieser konventionsrechtlichen Garantie gerecht zu werden, wurde beschlossen, sämtliche sanktionierbaren Verletzungen im Gesetz aufzuführen, so wie es auch im Radio- und Fernsehbereich der Fall ist (Art. 90 RTVG).

Absatz 1: Der erste Absatz ist auf schwerwiegende Verstösse anwendbar. Diese werden mit Sanktionen von maximal sechs Prozent des Umsatzes belegt, der in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich weltweit erzielt wurde. Ist die Anbieterin von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschine seit weniger als drei Jahren tätig, wird der Höchstbetrag der Sanktion anhand des Durchschnitts des Umsatzes der bereits tätigen Geschäftszeit berechnet. In der Regel beträgt die Sanktion nur einen Bruchteil des gesetzlich vorgesehenen Maximums. Um die Einhaltung des Schweizer Rechts und die internationale Kohärenz zu gewährleisten, wurde der im europäischen Recht vorgesehene maximale Prozentsatz übernommen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass es für Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen nicht «lohnenswert» ist, das Schweizer Recht zu verletzen. Mit einem maximalen Betrag von sechs Prozent des weltweit erzielten Umsatzes bleibt der Vorentwurf im Vergleich zu anderen Ländern wie dem Vereinigten Königreich zudem weniger streng.

Absatz 2: Der zweite Absatz enthält eine abschliessende Aufzählung der weniger schwerwiegenden Verletzungen. Bei diesen beträgt die Sanktion höchstens ein Prozent des durchschnittlichen weltweiten Jahresumsatzes der letzten drei Geschäftsjahre. Der tiefere Höchstbetrag der Sanktionen bei Verstössen nach Absatz 2 ist insofern gerechtfertigt, als diese entweder die Nutzerinnen und Nutzer in geringerem Mass beeinträchtigen oder verfahrensrechtlicher Natur sind und folglich nicht nach einer hohen Sanktion verlangen.

Absatz 3: Im Unterschied zu den Absätzen 1 und 2, die ausschliesslich für Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen gelten, können Sanktionen nach Absatz 3 gegen die übrigen Personen ausgesprochen werden, die von den Bestimmungen des Vorentwurfs betroffen sind. Bei diesen Sanktionen ist gerechtfertigt, für juristische Personen den nationalen Umsatz heranzuziehen, da sie nicht direkt unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen und es sich bei den betroffenen juristischen Personen nicht zwingend um multinationale Unternehmen handelt.

Da zudem auch natürliche Personen betroffen sein können, ist für diesen Fall in Absatz 3 auch eine Sanktion von bis zu 100 000 Franken vorgesehen.

Absatz 4: Zur Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips werden in diesem Absatz die wichtigsten Kriterien für die Bemessung der Sanktion aufgezählt. Auch wenn die Bestimmungen des Vorentwurfs auf international tätige Anbieterinnen anwendbar sind, die auf keinen Fall mit regional aktiven Kleinunternehmen verglichen werden können, so sind doch Fälle denkbar, in denen eine Sanktion aufgrund ihrer Höhe auch

für ein Grossunternehmen unverhältnismässig wäre, etwa wenn dieses mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten kämpft oder nur ein sehr leichtes Verschulden vorliegt.

In *Absatz 5* ist die Konkurrenz von Verletzungen nach Absatz 1 und nach Absatz 2 geregelt. Ist für eine Handlung einer Anbieterin einer Kommunikationsplattform oder Suchmaschine sowohl eine Sanktion nach Absatz 1 als auch nach Absatz 2 angezeigt, berücksichtigt das BAKOM dies im Rahmen der Sanktionsbemessung als erschwerenden Umstand. Es darf die Obergrenze von sechs Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich weltweit erzielten Jahresumsatzes aber nicht überschreiten.

Art. 35 *Verjährung*

Absatz 1: Dieser Absatz regelt die Verjährungsfrist der Befugnis des BAKOM zur Verhängung von Sanktionen. Bei schweren Verletzungen (Art. 34 Abs. 1) hat das BAKOM sieben Jahre Zeit, um eine Sanktion auszusprechen. Bei den anderen Verletzungen beträgt diese Frist vier Jahre. Die Fristen lehnen sich an die Regelung im Verwaltungsstrafrecht an (Art. 11 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht [VStrR, SR 313.0]).

Absatz 2: Die Verjährung beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem die Verletzung aufhört. Bei einmaligen Verletzungen entspricht dies dem Zeitpunkt, in dem der rechtswidrige Tatbestand erfüllt ist. Bei andauernden oder wiederholten Verletzungen ist der Zeitpunkt massgebend, in dem die Verletzung aufhört.

4.5 Vollzug

Art. 36 *Grundsatz*

Der Bundesrat ist zum Erlass der Ausführungsvorschriften ermächtigt. Diese Vollzugskompetenz des Bundesrates ergibt sich direkt aus Artikel 182 Absatz 2 BV.

Art. 37 *Information der Öffentlichkeit*

Absatz 1: Das BAKOM ist wie bei seinen anderen Tätigkeiten an das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung gebunden. Es muss daher die Öffentlichkeit auf die Art und Weise, die es für am besten geeignet hält, aktiv informieren, beispielsweise mit einer Medienmitteilung, einer Publikation in den sozialen Netzwerken oder einer mündlichen Kommunikation.

Absatz 2: Aufgrund des Prinzips der Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit kann das BAKOM seine Verfügungen (Unterstellungsverfügung, Aufsichtsverfügung) veröffentlichen. Sofern kein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, erfolgt die Veröffentlichung dieser Verfügungen anonymisiert. Wie in anderen Zuständigkeitsbereichen des BAKOM (Post, Radio und Fernsehen, Telekommunikation) führt das BAKOM eine Online-Datenbank seiner Verfügungen und macht sie öffentlich zugänglich.

Absatz 3: Im Bereich der Transparenz über die Verwaltungstätigkeit ist der Schutz der Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe g des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) vorgesehen. Dieser Schutz muss auch im Rahmen der aktiven Information durch die Behörde gelten. Das BAKOM muss diese Geheimnisse deshalb auch bei der Veröffentlichung seiner Verfügungen schützen.

Art. 38 Bearbeitung von Daten juristischer Personen und Personendaten

Mit Inkrafttreten der Totalrevision des DSG am 1. September 2023 wurden mehrere Neuerungen eingeführt, die zu berücksichtigen sind.

Absatz 1: Eine Neuerung ist der Ausschluss der Daten juristischer Personen vom Geltungsbereich des DSG. Die Vorschriften für die Bearbeitung dieser Daten durch Bundesorgane finden sich neu in den Artikeln 57r ff. RVOG. Artikel 57r Absatz 1 RVOG schafft die Grundlage für die Bearbeitung von Daten juristischer Personen, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, soweit die Aufgaben der Behörde in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben sind. In Artikel 57r Absatz 2 RVOG werden die besonders schützenswerten Daten juristischer Personen definiert.

Da die unter den Anwendungsbereich von Artikel 2 fallenden Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen überwiegend juristische Personen sind, wird das BAKOM hauptsächlich Daten juristischer Personen bearbeiten. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, im vorliegenden Artikel eine ausdrückliche Grundlage zu schaffen, um klar zu definieren, für welche Aufgaben das BAKOM zur Bearbeitung von Daten juristischer Personen befugt ist.

Daten juristischer Personen können im Rahmen der Unterstellung von Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen unter dieses Gesetz, der Kontrolle der verschiedenen Berichte, der Aufsicht sowie der Gesetzesevaluation bearbeitet werden.

Absatz 2: Betreffend den Schutz der Daten natürlicher Personen verlangt Artikel 34 Absatz 1 DSG eine gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung durch Bundesorgane. Der Vorentwurf bezweckt an sich zwar nicht die Beschaffung von Personendaten durch die Behörden und die vorgesehenen Berichte dürfen keine Personendaten umfassen. Der Vorentwurf überträgt dem BAKOM aber verschiedene Aufgaben, für welche die Bearbeitung von Personendaten nicht vollständig ausgeschlossen werden kann. Die vorliegende Bestimmung ergänzt deshalb Artikel 57h^{bis} RVOG über die Bearbeitung von Personendaten in Geschäftsverwaltungssystemen. Dies kann die Daten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen oder die Daten der Nutzerinnen und Nutzer betreffen. In Absatz 2 werden die Aufgaben der Unterstellung der Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen unter das Gesetz, der Aufsicht und der Gesetzesevaluation aufgeführt. Hinzuzufügen ist noch die Auskunftspflicht nach Artikel 28.

Absatz 3: Nach Artikel 34 Absatz 2 DSG bedarf es einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn, wenn eine Behörde besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet oder ein Profiling vornimmt.

Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit kann es notwendig sein, dass das BAKOM besonders schützenswerte Personendaten (Art. 5 Bst. c DSG) der Nutzerinnen und Nutzer von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen bearbeitet. Trotz der gesetzlichen Anforderung, Berichte ohne Personendaten vorzulegen, ist es möglich, dass das BAKOM die Primärdaten der Anbieterinnen, die es im Rahmen der Auskunftspflicht (Art. 28) anfordern kann, benötigt, um die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu kontrollieren. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Auskünfte, die im Zusammenhang mit den Transparenzberichten (Art. 19), den Berichten über die Ergebnisse der Risikobewertung (Art. 20) oder den Evaluationsberichten (Art. 25) erteilt werden, besonders schützenswerte Personendaten enthalten wie Daten über religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten oder Tätigkeiten,

über die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie, über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen oder über Massnahmen der Sozialhilfe. Es ist daher gerechtfertigt, in diesem Artikel die Bearbeitung solcher Daten ausdrücklich vorzusehen.

Art. 39 Internationale Zusammenarbeit und Vereinbarungen

Absatz 1: Fragen im Zusammenhang mit der Kommunikation im Internet haben generell internationalen Charakter. Der Bereich der Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen bildet hier keine Ausnahme. Wie im Fernmelderecht (Art. 64 Abs. 1 FMG) wird der Bundesrat zum Abschluss internationaler Vereinbarungen ermächtigt.

Absatz 2: Betrifft die Vereinbarung technische oder administrative Fragen, ist es gerechtfertigt, diese Befugnis dem BAKOM als Vollzugsbehörde des Gesetzes zu überlassen. Dies setzt aber eine Delegation durch den Bundesrat voraus.

4.6 Schlussbestimmungen

Art. 40 Evaluation

Absatz 1: Die gesetzliche Regulierung der Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen ist auf ihre Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zu überprüfen. Die verfassungsrechtlich vorgegebene Erfolgskontrolle von staatlichen Massnahmen (vgl. Art. 170 BV) zielt im Falle von Erlassen unter anderem auf eine Verhinderung der Überregulierung ab. Aus diesem Grund soll der Bundesrat die Zweckmässigkeit (Befolgung und Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften) und die Wirksamkeit (Grad der Erreichung des Zweckartikels) evaluieren.

Absatz 2: Der Bundesrat erstattet dem Parlament spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes Bericht und unterbreitet allenfalls erforderliche Gesetzesanpassungen.

Art. 41 Referendum

Als Gesetz im formellen Sinn untersteht das Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes.

5 Auswirkungen

Die vorgesehenen Pflichten betreffen ausschliesslich sehr grosse Kommunikationsplattformen und sehr grosse Suchmaschinen. Im Rahmen der RFA wurde ein Wirkungsmodell erarbeitet, das die erwarteten Auswirkungen der Regulierung aufzeigt.³⁵ Diese Auswirkungen werden im Folgenden beschrieben.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Bei der Aufsicht über die sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen handelt es sich um eine übergeordnete sowie systemische Kontrolle zur Überwachung und Durchsetzung der Pflichten und nicht um eine Einzelfallkontrolle im Bereich der Inhalte, die auf den Kommunikationsplattformen veröffentlicht werden. Um die Auswirkungen auf den Bund genauer abzuschätzen, fehlen längerfristige Erfahrungswerte aus europäischen Ländern.

³⁵ Siehe RFA, S. 26.

In der Schweiz sollen Überwachung und Durchsetzung innerhalb der existierenden staatlichen Organisation erfolgen. Es soll keine neue Behörde geschaffen werden. Bei Einführung der Regulierung (frühestens ab 2029) werden beim BAKOM gewisse Reorganisationen notwendig sein und einmalige Kosten z. B. für den Aufbau der technischen Infrastruktur (Datenbanken und Erwerb von Datensätzen) anfallen. Ein Jahr vor dem Inkrafttreten, d. h. voraussichtlich ab 2028, werden Personalressourcen mit spezifischen Plattformkenntnissen für die Vorbereitung der Umsetzung der Regulierung vorgesehen (zwei Vollzeitstellen, VZÄ). Die Aufsicht wird danach jährliche Kosten verursachen. Insgesamt würde die neue Regulierung personelle Ressourcen im Umfang von mindestens fünf VZÄ voraussichtlich ab 2030 erfordern, um die Bereiche IT-Systeme und Datenbanken, Datenanalyse, Überwachung des öffentlichen Werbearchivs, Entscheiddatenbank, Berichtslegung und Kommunikation, Koordination (Forschung, Plattformen und unabhängige Evaluationsorganisationen), Rechtsentwicklung und Rechtsdurchsetzung abdecken zu können.

Zusätzliche Kosten, die in den aktuellen Schätzungen enthalten sind, ergeben sich unter anderem durch (1) die Vergabe von externen Forschungsstudien im Rahmen der Aufsichtstätigkeit, etwa im Zusammenhang mit der Analyse gesellschaftlicher Risiken, die von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen ausgehen, (2) den Erwerb und die Sicherstellung des Zugangs zu relevanten Datensätzen und Informationen sowie der Analyse von Daten zu Inhaltsmoderation, algorithmischen Empfehlungen und Onlinewerbung, (3) die Bereitstellung von technischer Infrastruktur für die Aufsicht und den Aufbau, die Wartung und Weiterentwicklung der entsprechenden technischen Kompetenzen sowie (4) für Mitgliedschaften in Regulatorengremien und internationale Kooperationen. Insgesamt wird der Aufwand für die Aufsichtstätigkeit aktuell auf rund zwei Millionen Franken pro Jahr voraussichtlich ab 2030 geschätzt. Die Kosten für die Aufsicht werden über die Aufsichtsabgabe gedeckt, die von den sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen erhoben wird (siehe Ziff. 3.2). Die Regulierung ist somit für den Bund kostenneutral.³⁶

Auch die aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen führen zu keinen Mehrkosten für den Bund: Die zugelassenen aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen finanzieren sich über die erhobenen Verfahrenskosten selbst.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.³⁷

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

5.3.1 Auswirkungen auf die Unternehmen

Betroffen von der Regulierung wären nur wenige sehr grosse Unternehmen; nach heutigem Stand ca. 5 bis 15 Unternehmen. Diese müssten gleichartige Pflichten, wie sie der DSA definiert, auch für die Schweiz erfüllen. Der finanzielle wie personelle Aufwand dürfte damit für die betroffenen Organisationen moderat sein, da sie diese Aufwände bereits im Rahmen des DSA tätigen müssen, und jedenfalls einen Bruchteil der in der Schweiz erzielten Einnahmen ausmachen. Das BAKOM schätzt die Kosten pro betroffener Kommunikationsplattform oder Suchmaschine auf jährlich rund eine halbe bis

³⁶ Zunächst wird der Bund die Kosten evtl. vorfinanzieren müssen. Durch die Aufsichtsabgabe werden die Kosten danach insgesamt gedeckt.

³⁷ Siehe RFA, S. 37.

eineinhalb Million Franken. Rund die Hälfte dieser Kosten dürften auf das Meldeverfahren und das Verfahren zur Bearbeitung von Meldungen sowie das interne Beschwerdeverfahren entfallen. Weitere jährliche Kosten von mehr als 50 000 Franken pro Unternehmen werden zudem geschätzt für die Rechtsvertretung, die externe Prüfung der Transparenzberichte sowie die Moderation und den Unterhalt von Werbearchiven. Diese Kosten sind im Vergleich zu den Einnahmen verhältnismässig, zumal für viele Bestimmungen Synergiepotenzial zum DSA besteht. Die Darstellung gemäss Artikel 5 UEG, das am 1. Oktober 2024 in Kraft getreten ist, wird für die Botschaft des Bundesrates aufbereitet. Gleichzeitig erhöht die Regulierung die Rechtssicherheit der betroffenen Unternehmen im Schweizer Rechtssystem.

Gegenüber dem Stand der RFA sind zwei weitere Pflichten für die Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen hinzugekommen: die Pflicht, ein Werbearchiv zu betreiben sowie Pflichten betreffend Risikobewertung. Beide Pflichten sieht auch der DSA vor. An der grundsätzlichen Beurteilung des finanziellen Aufwands für die betroffenen Anbieterinnen ändert sich deshalb nichts. Bislang besteht keine Regulierung spezifisch für sehr grosse Kommunikationsplattformen und sehr grosse Suchmaschinen. Entsprechend können sie nicht durch die Aufhebung von Regulierungen im gleichen Bereich entlastet werden.³⁸

5.3.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Vorlage dürfte weder auf das Wirtschaftswachstum noch die konjunkturelle Entwicklung einen Effekt haben. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Regulierung einen negativen Einfluss auf die Anzahl der Mitarbeitenden sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen in der Schweiz haben wird. Die Regulierung umfasst nur sehr grosse Kommunikationsplattformen und sehr grosse Suchmaschinen, die wirtschaftlich tätig sind. Dennoch ist denkbar, dass die Regulierung in seltenen Fällen eine gewisse Eintrittsbarriere für Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen darstellen kann. Dies könnte dann der Fall sein, wenn es sich um ein neues eigenständiges Start-up-Unternehmen handelt, das nicht zu einem grossen Unternehmen wie z. B. Meta Platforms Inc. gehört und das die Schwelle der Anzahl Nutzerinnen und Nutzer für die Regulierung rasch überschreitet, gleichzeitig aber noch eher wenig Werbeeinnahmen generiert. Dies kann negative Auswirkungen auf Innovationen und den Wettbewerb haben. Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Fall eher hypothetischer Natur ist und die Auswirkungen dann auch nur kurzzeitig eintreten dürften, da mit einer grossen Zahl von Nutzenden in der Regel auch die entsprechenden Einnahmen einhergehen. Insgesamt hat die Vorlage deshalb auch praktisch keinen Einfluss auf den Wettbewerb.³⁹

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Auswirkungen auf die Gesellschaft sind positiv: Der grösste Nutzen der Regulierung der sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen fällt für die Gesellschaft als Gemeinschaft an, zudem hat die Regulierung eine direkte positive Wirkung für einzelne Gruppen (Nutzende der Plattformen). Den wichtigsten gesellschaftlichen Beitrag leistet die Regulierung im Bereich des Schutzes der Grundrechte (u. a. der Meinungs- und Informationsfreiheit), der öffentlichen Gesundheit und der Chancengleichheit.⁴⁰

³⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. d UEG.

³⁹ Siehe RFA, S. 42.

⁴⁰ Siehe RFA, S. 40.

Schutz der Grundrechte: Die Vorlage schränkt die Meinungsfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer insoweit nicht ein, als sie betreffend die Verbreitung von Inhalten nur Vorgaben zu solchen Inhalten macht, die bereits nach heutigem Recht mutmasslich rechtswidrig sind. Allerdings besteht insbesondere durch die Vorgaben des Meldeverfahrens und des Verfahrens zur Bearbeitung der Meldungen (Art. 4 und 5) ein Risiko, dass gemeldete Inhalte zur Vermeidung von Haftungsrisiken systematisch übermässig entfernt bzw. gesperrt werden (Overblocking, vgl. auch Ausführungen zu Art. 20). Dieses Overblocking-Risiko soll u. a. dadurch verringert werden, dass das Verfahren zur Bearbeitung der Meldungen keine starren Handlungsfristen vorschreibt. Zu einer sorgfältigen Bearbeitung der Meldungen gehört zudem auch die angemessene Berücksichtigung der Grundrechte sämtlicher betroffener Parteien. Eine sorgfältige Entscheidung verbietet es der Anbieterin etwa, systematisch jeden gemeldeten Inhalt zu entfernen bzw. zu sperren und diesen erst aufgrund einer Beschwerde wieder freizugeben (vgl. Ausführungen zu Art. 5 und 14). Weitere insbesondere verfahrensrechtliche Pflichten, die das Overblocking-Risiko mindern und damit die Meinungsfreiheit generell stärken sollen, sind das interne Beschwerdeverfahren (Art. 7), die aussergerichtliche Streitbeilegung (Art. 8–12), die Pflicht zu leicht verständlichen AGB (Art. 13), die Sorgfaltspflichten (Art. 14), die Transparenzberichterstattung (Art. 19) und die Risikobewertung betreffend die negativen Auswirkungen auf die Ausübung der Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer (Art. 20). Im Übrigen würden diese möglichen Beschränkungen der Meinungsfreiheit die Voraussetzungen von Artikel 36 BV erfüllen: Sie beruhen auf einer gesetzlichen Grundlage im vorliegenden Entwurf, dienen einem überwiegenden öffentlichen Interesse bzw. dem Schutz der Grundrechte Dritter (Schutz vor mutmasslich rechtswidriger Hassrede) und sind verhältnismässig. Die Auswirkung der Vorlage auf die Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer wird auch Gegenstand der Gesetzesevaluation nach Artikel 40 sein.

Die Menschenwürde und die Persönlichkeit der Nutzerinnen und Nutzer sollen durch die vorliegende Vorlage insoweit gestärkt werden, als mit mutmasslich rechtswidriger Hassrede konnotierte Inhalte im Rahmen eines benutzerfreundlichen plattforminternen Verfahrens niederschwellig gemeldet werden können. Damit soll ein sichereres Online-Umfeld geschaffen und das Phänomen der Hassrede eingedämmt werden. In Bezug auf die Meinungsfreiheit soll die Vorlage zwei mögliche Abschreckungseffekte («chilling Effects») adressieren und voraussehbar reduzieren. Zum einen soll die Eindämmung mutmasslich rechtswidriger Hassrede dazu führen, dass sich Nutzende eher trauen, auch unangenehme, kritische oder politisch kontroverse Meinungen zu äussern, weil die Gefahr von Hassrede als Reaktion weniger gross ist. Zum anderen sollen die Nutzenden durch die Transparenzpflichten in Bezug auf die allgemeinen Geschäftsbedingungen von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen besser abschätzen können, welche Aussagen sie machen dürfen und welche nicht. Dies reduziert das Phänomen, dass Nutzende auf Äusserungen verzichten, weil sie unsicher sind, welche Aussagen auf den Diensten zulässig sind und welche nicht.⁴¹

Öffentliche Gesundheit: Folgen mutmasslich rechtswidriger Hassrede können Stress, Angst- oder Panikattacken, Konzentrationsstörungen und Depressionen sein. Die Eindämmung mutmasslich rechtswidriger Hassrede vermindert diese negativen Konsequenzen. Positive Effekte sind insbesondere für jene Gruppen zu erwarten, die besonders stark von Hassrede betroffen sind. Am häufigsten richtet sich Hassrede gegen

⁴¹ Siehe RFA, S. 40–41.

Menschen aufgrund ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer Religion oder ihres Aussehens, einschliesslich ihrer Hautfarbe. Aber auch Politikerinnen und Politiker bilden eine Gruppe, die sehr häufig Ziel von Angriffen ist.⁴²

Chancengleichheit: Die Kriterien, die bestimmen, wer welche Inhalte sieht, sind auf den Plattformen z. T. intransparent. Diese Intransparenz gefährdet die Chancengleichheit aller Nutzenden und verhindert zusammen mit mangelndem Datenzugang eine Beurteilung, ob z. B. Entfernungen von Inhalten durch die Kommunikationsplattformen systematisch diskriminierend erfolgen. Mit dem geplanten Datenzugang für Aufsicht und Forschung sowie der Regelung zu leicht verständlichen allgemeinen Geschäftsbedingungen wird die Chancengleichheit der Nutzenden, ihre Inhalte an viele Personen verbreiten zu können, überprüfbar gemacht und gestärkt.⁴³

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Auswirkungen auf die Umwelt sind vernachlässigbar. Zwar haben die sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen als grosse Energieverbraucher durchaus eine Auswirkung auf die Umwelt. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sich der Energieverbrauch durch die Vorlage verändert.⁴⁴

5.6 Auswirkungen auf die Aussenpolitik

Da den Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen oder sehr grosser Suchmaschinen neue Verpflichtungen auferlegt werden, ist die Vorlage im Hinblick auf die Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen internationaler Handelsabkommen, insbesondere des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), relevant. Der Vorentwurf ist mit diesen Verpflichtungen vereinbar: Dies, weil die geplante Regelung unabhängig vom Sitz der Anbieterin anwendbar ist und somit keine Diskriminierung schafft. Der Geltungsbereich legt klar fest, dass sowohl schweizerische als auch ausländische Unternehmen vom Gesetz erfasst werden, wenn ihre relevanten Dienste als sehr gross im Sinne dieses Vorentwurfs gelten. Zum heutigen Zeitpunkt werden in der Praxis nur ausländische Unternehmen von den Bestimmungen betroffen sein. Zukünftig würden aber auch schweizerische Unternehmen in den Geltungsbereich fallen, wenn sie die nötigen Voraussetzungen erfüllen, um als Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen oder sehr grossen Suchmaschinen bezeichnet zu werden.

Aussenpolitisch ebenfalls relevant ist, dass immer mehr Staaten in ähnlichen Bereichen aktiv werden. So haben neben der EU beispielsweise auch Grossbritannien und Australien bereits entsprechende Gesetze erlassen. In verschiedenen anderen Staaten (z. B. Kanada, Brasilien, Japan oder Indonesien) wird aktuell über Gesetzentwürfe beraten. Auch in den USA werden aktuell auf Bundesebene mehrere Gesetzesentwürfe im Senat und Repräsentantenhaus diskutiert. Gleichzeitig hat das Weisse Haus am 21. Februar 2025 ein Memorandum publiziert⁴⁵, in dem die US-Finanz- und Handelsminister angewiesen werden Sanktionen gegen ausländische Regulierungen zu prüfen, wenn diese amerikanische Tech-Unternehmen mit aus ihrer Sicht diskriminieren-

⁴² Siehe RFA, S. 41.

⁴³ Siehe RFA, S. 42.

⁴⁴ Siehe RFA, S. 43.

⁴⁵ The White House, Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties, February 21, 2025, abrufbar unter: [www.whitehouse.gov > Executive Actions](https://www.whitehouse.gov/executive-actions).

der oder unverhältnismässiger Regulierung oder Bussen konfrontieren. Das Memorandum zielt im Bereich der Plattformregulierung zudem auf den EU DSA und den UK Online Safety Act ab.

Der Bundesrat erachtet das Risiko einer Vergeltungsmassnahme aufgrund des Starts der Vernehmlassung aber als klein: Die Auswirkungen des Memorandums sind derzeit noch unklar. Insbesondere ist noch nicht klar, ob und wann Massnahmen umgesetzt werden können. Die Vernehmlassungsvorlage enthält zwar wie auch der DSA Verwaltungssanktionen bis maximal sechs Prozent des weltweit erzielten Umsatzes, doch handelt es sich dabei um einen Maximalbetrag, der nur in ausserordentlich schweren Fällen ausgeschöpft werden darf. Ganz allgemein ist die Vorlage ausgeglichen und weder diskriminierend noch unverhältnismässig auf amerikanische Firmen zugeschnitten. Vielmehr orientiert sich deren Anwendung an objektiven Kriterien (Anbieterinnen mit einer Mindestanzahl Nutzenden in der Schweiz).

5.7 Andere Auswirkungen

Weitere Auswirkungen sind nicht erkennbar.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 95 Absatz 1 BV, der dem Bund die Kompetenz gibt, Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit zu erlassen. Dem Wortlaut nach ist Artikel 95 Absatz 1 BV inhaltlich keinen Schranken unterworfen, die Regelungsziele einer Bundeslösung sind daher offen.

Die in der Vorlage vorgesehenen Pflichten bedeuten eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen. Diese Beschränkung ist jedoch durch ein überwiegendes öffentliches Interesse, namentlich einem verbesserten Schutz der Grundrechte (insb. Meinungs- und Informationsfreiheit), gedeckt. Die Beschränkungen sind zudem verhältnismässig, da sie nur Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen oder sehr grossen Suchmaschinen erfasst.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage soll die öffentliche Kommunikation und die Meinungsfreiheit schützen. Ihr stehen keine internationalen Verträge entgegen (vgl. auch Ziff. 5.6).

6.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden keine neuen Subventionsbestimmungen geschaffen, die einmalige Subventionen von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die neuen wiederkehrenden Ausgaben des Bundes für den Vollzug des Gesetzes werden von den Gebühren sowie von der Aufsichtsabgabe gedeckt, die von den Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen zu entrichten sind, die unter dieses Gesetz fallen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Ein Tätigwerden des Bundes lässt sich rechtfertigen in Sachbereichen, wo eine Harmonisierung des Rechts aus nachvollziehbaren Gründen notwendig ist, weil die Kantone keine Massnahmen ergriffen haben, diese zu wenig wirksam geblieben sind oder eine Regulierung auf Kantonsebene sachlich nicht sinnvoll ist. Eine Regulierung von Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen oder sehr grossen Suchmaschinen stellt das Regulierungssystem u. a. auch aufgrund der internationalen Dimensionen vor grosse Herausforderungen, die nur auf nationaler Ebene bewältigt werden können. Eine Bundeslösung gestützt auf Artikel 95 Absatz 1 BV ist daher angezeigt. Die Regulierung in diesem Bereich den einzelnen Kantonen zu überlassen, ist weder zweckmässig noch effizient. Mit der vorgesehenen bundesgesetzlichen Regelung wird daher das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) respektiert.

6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Dem Bundesrat werden folgende Rechtsetzungsbefugnisse eingeräumt:

- Regelung des Zulassungsverfahrens der aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen, insbesondere die Anforderungen an die Unabhängigkeit, das Streitbeilegungsverfahren und das erforderliche Fachwissen (Art. 11 Abs. 2).
- Festlegung der Informationen, die in das Werbearchiv aufgenommen werden müssen (Art. 16 Abs. 5).
- Regelung der formellen Anforderungen an die Transparenzberichterstattung und Festlegung des Berichtszeitraums und der Einreichungsfristen (Art. 19 Abs. 5).
- Regelung der Form und des Verfahrens der Berichterstattung über die Ergebnisse der Risikobewertung, insbesondere die Einreichungsfristen (Art. 20 Abs. 3).
- Regelung des Zulassungsverfahrens der unabhängigen Evaluationsorganisationen, insbesondere die Anforderungen an die Unabhängigkeit, das erforderliche Fachwissen und die Kapazitäten der Organisationen (Art. 24 Abs. 2).
- Regelung der Form und des Verfahrens der Evaluationsberichterstattung (Art. 25 Abs. 4).
- Regelung der Form und des Inhalts der Anträge auf Datenzugang sowie das Verfahren und die Behandlungsfristen (Art. 26 Abs. 5).
- Festlegung der Höhe der Gebühren für Aufsichtsverfahren und Dienstleistungen (Art. 30 Abs. 2).
- Regelung der Einzelheiten der Berechnung der Aufsichtsabgabe sowie Festlegung eines Mindestbetrags (Art. 31 Abs. 4).

6.7 Datenschutz

Die Risikoprüfung hat gezeigt, dass die Grundrechte der betroffenen Personen durch die Bestimmungen des Vorentwurfs nicht erheblich gefährdet werden. Die Bearbeitung von Personendaten kann zwar nicht ausgeschlossen werden, steht aber nicht im Vordergrund des Vorentwurfs. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die allfällige Bearbeitung von Daten durch die Bundesbehörden (vgl. Art. 38) gewährleistet aber, dass Personendaten oder Daten juristischer Personen wirksam geschützt werden.