

Anhang 1 Mail 1 Seco



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bern,

An den Bundesrat

Neues Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

1. 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 (weitgehend per Algorithmen) betrieben. Wenige ausländische Organisationen entscheiden, 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 ausgeschlossen wird. Kommunikationsplattformen waren wiederholt Gegenstand parlamentarischer Vorstösse, insbesondere im Zusammenhang mit Hassrede.

In der Europäischen Union ist am 16. November 2022 der Digital Services Act (DSA) in Kraft getreten, der einen sicheren digitalen Raum schaffen will, in dem die Grundrechte der Nutzenden geschützt werden sollen. In der Schweiz bestehen bislang keine spezifischen Regelungen für Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen.

Der Bundesrat hat am 5. April 2023 das Aussprachepapier «Governance betreffend Kommunikationsplattformen» zur Kenntnis genommen (EXE 2022.2799) und das UVEK (BAKOM), unter Einbezug des EJPD (BJ) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage gemäss Regulierungsoption 1 («Rechte der Nutzenden und Transparenz») vorzulegen. Die Vernehmlassungsvorlage konkretisiert die bundesrätlichen Stossrichtungen (siehe Ziffer 2.1–2.4, 2.8–2.11) und erweitert diese mit drei weiteren Elementen, die aus Sicht des UVEK für eine wirkungsvolle Regulierung notwendig sind (siehe Ziffer 2.5–2.7). Insgesamt soll die Vorlage zu einem sicheren, verlässlichen und vertrauenswürdigen Online-Umfeld beitragen.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 Zweck und Geltungsbereich

Der Vorentwurf stärkt die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen. Im Vordergrund steht der Schutz der Kommunikationsgrundrechte. In den Geltungsbereich fallen (mit Ausnahme der Regelung zur bedingten Haftungsbefreiung) ausschliesslich Anbieterinnen



sehr grosser Kommunikationsplattformen (z. B. TikTok) und sehr grosser Suchmaschinen (z. B. Google Search), weil sie aufgrund ihrer Reichweite einen bedeutenden Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben.

2.2 Melde- und Abhilfeverfahren

Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen müssen ein Verfahren zur Verfügung stellen, bei dem Inhalte gemeldet werden können, welche strafrechtlich relevante Hassrede beinhalten. Die Nutzenden haben das Recht zu erfahren, wie ihre Meldungen behandelt werden.

2.3 Internes Beschwerdemanagementsystem und aussergerichtliche Streitbeilegung

Nutzende erhalten die Möglichkeit, gegen Entscheidungen von Anbieterinnen sehr grosser Kommunikationsplattformen (z. B. Löschung von Inhalten, Sperrung eines Kontos) Massnahmen zu ergreifen. Die Anbieterinnen sind verpflichtet, ein internes Beschwerdemanagementsystem zur Verfügung zu stellen und an einer aussergerichtlichen Streitbeilegung teilzunehmen. Es ist möglich, direkt an die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle zu gelangen, ohne zuvor das interne Beschwerdemanagementsystem zu durchlaufen. Die aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen werden vom BAKOM zertifiziert. Private Einrichtungen, welche diese Dienstleistung erbringen wollen (z. B. bestehende Einrichtungen, die bereits Mediationsdienstleistungen erbringen) und die notwendigen Anforderungen (z. B. in Bezug auf die Unabhängigkeit) erfüllen, werden auf Antrag zugelassen.

2.4 Transparenzverpflichtungen

Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen müssen dem BAKOM regelmässig Bericht erstatten, etwa über die Qualität der eingesetzten Algorithmen zur Moderation von Inhalten oder wie sie mit Meldungen von Nutzenden umgehen. Sie müssen Werbung als solche kennzeichnen und sicherstellen, dass die Nutzenden Informationen über die Parameter erhalten, die bestimmen, welche Werbung ihnen angezeigt wird. Verwenden sie Empfehlungssysteme, müssen sie die wichtigsten Parameter bekanntgeben.

2.5 Werbearchiv

Werbesysteme sehr grosser Kommunikationsplattformen und sehr grosser Suchmaschinen können besondere Risiken aufgrund ihrer gezielten Ansprache von Nutzenden bergen. Daher soll mittels spezifischen Vorgaben Transparenz geschaffen werden. Werbearchive dienen der Forschung, um Auswirkungen der Werbung auf die öffentliche Meinung zu untersuchen. Darüber hinaus schaffen Werbearchive die Möglichkeit, die Einhaltung der Vorgaben zur Werbung zu überprüfen: Ohne eine (zeitlich begrenzte) Speicherung und Offenlegung von Werbeinhalten besteht kein Zugriff auf früher angezeigte Inhalte.



2.6 Risikobewertung

Die Nutzung von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen hat erhebliche Auswirkungen auf die Online-Sicherheit, die öffentliche Meinungsbildung und den öffentlichen Diskurs. Die Anbieterinnen sollen daher zu systemischen Risiken ihrer Dienste für die Gesellschaft Bericht erstatten (z. B. Verbreitung illegaler Hassrede oder allfällige Einschränkung der Meinungsfreiheit durch die Moderationsprozesse). Die Risikobewertung ist ein wichtiges Korrektiv gegen mögliches «Overblocking» (d. h. übermässiges Löschen von Inhalten): Die Anbieterinnen müssten beispielsweise evaluieren, ob ihre Art der Inhaltsmoderation oder die Gestaltung ihrer Empfehlungssysteme negative Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit haben könnte. Weiter liefert die Risikobewertung wichtige Anhaltspunkte für die Forschung: Gestützt auf den Datenzugang kann diese die Risikobewertung überprüfen.

2.7 Bedingte Haftungsbefreiung für Hostingdienste

Die bedingte Haftungsbefreiung soll sicherstellen, dass Hostingdienste nicht generell für illegale Inhalte ihrer Nutzerinnen und Nutzer verantwortlich gemacht werden, solange sie ihren Sorgfaltspflichten entsprechend handeln. Dieses Haftungsprivileg ist im europäischen und amerikanischen Rechtsrahmen seit über 20 Jahren verankert. In der Schweiz besteht aktuell kein gesetzlich verankertes Haftungsprivileg. Die bedingte Haftungsbefreiung soll für alle Anbieterinnen von Hostingdiensten gelten, d. h. neben den sehr grossen Kommunikationsplattformen auch für sämtliche Online-Plattformen unabhängig von ihrer Grösse, Speicherdienste wie Cloud-Computing-Dienste sowie je nach ausgeübter Tätigkeit auch Suchmaschinen. Damit gilt das Haftungsprivileg auch für Hostingdienste, die die erforderliche Sorgfalt freiwillig erfüllen, indem sie z. B. ein Melde- und Abhilfeverfahren installieren. Die Bereitstellung eines solchen Verfahrens gehört in der Schweiz bereits heute zum Branchenstandard der schweizerischen Hostingdienste. Die Regelung schafft Rechtssicherheit.

Kommentiert [A1]: Tatsächlich?

2.8 Berichterstattung und unabhängige Prüfung

Die Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen sind verpflichtet, jährlich einen Transparenzbericht und einen Bericht über die Ergebnisse der Risikobewertung (siehe Ziffer 2.6) zu erstellen und dem BAKOM einzureichen. Zudem müssen sie sich jährlich einer Prüfung durch eine unabhängige Prüfgesellschaft unterziehen, welche die Anbieterinnen in Bezug auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten überprüft. Diese unabhängigen Prüfgesellschaften erstellen nach jeder Prüfung ebenfalls einen Bericht, der von den Anbieterinnen ans BAKOM zu übermitteln ist. Mit Blick auf eine allfällig befürchtete staatliche Einflussnahme in der Aufsicht in Bezug auf die Meinungsbildung tragen Prüfgesellschaften zur Unabhängigkeit von Plattformen bei.

2.9 Auskunftspflicht / Datenzugangsrecht

Die Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen unterliegen nicht nur einer allgemeinen Auskunftspflicht gegenüber



dem BAKOM, sondern sie sind auch verpflichtet, dem BAKOM sowie Forschungseinrichtungen und gewissen zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Datenzugangsrecht zu gewähren. Der Datenzugang dient dem BAKOM zur Wahrnehmung der systemischen Aufsicht (z. B. Prüfung der Angaben im Transparenzbericht). Der Datenzugang für Forschungseinrichtungen wie auch für zivilgesellschaftliche Organisationen ist auf die Erforschung von (potentiellen) systemischen Risiken eingegrenzt. Das BAKOM bestimmt, welche Forschungseinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen Zugang erhalten.

2.10 Rechtsvertreter

Die überwiegende Mehrheit der Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Suchmaschinen hat ihren Sitz im Ausland. Damit das Gesetz wirksam ist und die Aufsichtsbehörde ihre Aufsichtsaufgaben wahrnehmen kann, ist es notwendig, dass Anbieterinnen, die keine Niederlassung in der Schweiz haben, einen Rechtsvertreter in der Schweiz haben.

2.11 Aufsicht

Das BAKOM ist für die Aufsicht zuständig. Es interveniert bei systemischen Regelverstössen (z. B. bei fehlendem Melde- und Abhilfeverfahren) und kann Sanktionen verhängen. Eine Einzelfallkontrolle von Inhalten ist nicht vorgesehen.

3. Geprüfte Alternativen

Mit den Alternativen hat sich der Bundesrat bereits im Rahmen des Aussprachepapiers «Governance betreffend Kommunikationsplattformen» befasst. Es kann daher auf die diesbezüglichen Ausführungen im Aussprachepapier verwiesen werden.

4. Auswirkungen auf den Bund und weitere Bereiche

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Die Aufsicht und Durchsetzung erfolgen innerhalb der existierenden staatlichen Organisation. Neben den einmaligen Initialisierungskosten fallen jährliche Kosten an, die derzeit nicht endgültig abgeschätzt werden können. Erfahrungswerte aus europäischen Ländern fehlen noch. ~~Die Regulierungsfolgeabschätzung~~ Das BAKOM geht von personellen Ressourcen im Umfang von 5–10 FTE beim BAKOM aus. Diese personellen Ressourcen werden bei der nächsten Erhebung zum Entwicklungsrahmen angemeldet. Weitere Kosten ergeben sich bspw. durch die Finanzierung von externen Forschungsstudien, den Erwerb und die Sicherstellung des Zugangs zu relevanten Datensätzen und Informationen, die Bereitstellung von technischer Infrastruktur für die Aufsicht sowie internationale Kooperationen. Auch diese Kosten werden anlässlich der nächsten Erhebung zum Entwicklungsrahmen aufgenommen. Die in der Vorlage vorgesehene Aufsichtsgebühr sollte die Kosten für die Aufsicht decken und damit für den Bund kostenneutral sein.

Kommentiert [A2]: Die RFA beruft sich an der entsprechenden Stelle auf Angaben des BAKOM. Vgl. S. 37, letzter Abschnitt RFA.



Auch die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle führt zu keinen Mehrkosten: Die Vorlage sieht auch hier eine Finanzierung durch die Anbieterinnen von sehr grossen Kommunikationsplattformen vor.

4.2 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Auswirkungen auf die Gesellschaft sind positiv: Den wichtigsten gesellschaftlichen Beitrag leistet die Regulierung im Bereich des Schutzes der Grundrechte und der Online-Sicherheit, des öffentlichen Diskurses und der Meinungsbildung.

4.3 Auswirkungen auf die regulierten Anbieterinnen

Der Grossteil der Regulierung betrifft nur wenige sehr grosse Intermediäre. Diesen werden gleichartige Pflichten auferlegt wie in der EU. Ihr finanzieller und personeller Aufwand dürfte damit moderat sein und einen Bruchteil der in der Schweiz erzielten Einnahmen ausmachen. Von der bedingten Haftungsbefreiung profitieren alle Hostingdienste. Dadurch wird Rechtssicherheit geschaffen.

Kommentiert [A3]: Darstellung der Regulierungskosten für die Unternehmen fehlt, vgl. Art. 5 Unternehmensentlastungsgesetz, ab 1.10.2024 in Kraft.

5. Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsgrundlage

Für eine Regulierung von Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen kann sich der Bund auf Art. 95 Abs. 1 BV stützen. Dieser ermächtigt ihn, Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit zu erlassen.

5.2 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Vorlage soll die öffentliche Kommunikation und die Meinungsfreiheit schützen. Ihr stehen keine internationalen Verträge und Abkommen entgegen.

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

Dans la mesure où le projet de loi impose de nouvelles obligations à certains fournisseurs de services, il est pertinent au regard des obligations de la Suisse au titre de ses accords commerciaux internationaux, notamment le GATS. La réglementation envisagée peut être considérée comme compatible avec ces obligations. En particulier, elle est applicable indépendamment du siège du fournisseur et ne crée pas de discrimination.

5.3 Unterschiede zum DSA

Der Geltungsbereich der Schweizer Regulierung ist enger gefasst als derjenige des DSA: Der DSA reguliert sämtliche digitalen Dienste (also etwa auch reine Durchleitungsdienste wie VPN-Anbieter oder Online-Marktplätze wie eBay) und weist eine höhere Regelungsdichte auf. Er verbietet auf Online-Plattformen beispielsweise sämtliche Zielgruppenwerbung an Minderjährige und sieht einen Krisenreaktionsmechanismus vor, der in Fällen wie Krieg, Pandemie oder Terror die Auswirkungen von Manipulation im Netz begrenzen sollen. Die Schweizer Regulierung fokussiert hingegen auf die Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer und der Transparenz.



6. Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf Art. 3 Abs. 1 Bst. b des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061) wird ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Da die Vernehmlassung in die Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr fällt, wird die dreimonatige Vernehmlassungsfrist um zwei Wochen verlängert (Art. 7 Abs. 3 VIG) und dauert bis 14. März 2025.

7. Ergebnis der Ämterkonsultation

Folgt nach der Ämterkonsultation.

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Albert Röstl

Beilagen:

- Inhaltsübersicht
- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Vernehmlassungsvorlage und erläuternder Bericht (d, f)
- Orientierungsschreiben an die Kantone (d, f, i)
- Orientierungsschreiben an die übrigen Vernehmlassungsadressaten (d, f, i)
- Liste der Vernehmlassungsadressaten
- Regulierungsfolgenabschätzung (d)
- Medienmitteilung (d) folgt

Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK