



An das Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst

per E-Mail: medienrecht@bka.gv.at

In Kopie an das Präsidium des Nationalrats

per Email: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 15.10.2020

Geschäftszahl: 2020-0.452.909

Betreff: **Stellungnahme des VÖP zum Entwurf eines
Bundesgesetzes über Maßnahmen zum Schutz der
Nutzer auf Kommunikationsplattformen (KoPI-G)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des Verbands Österreichischer Privatsender (VÖP) möchten wir
uns sehr herzlich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o.a.
Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf
Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz; kurz:
KoPI-G) bedanken. Beigefügt finden Sie unsere Stellungnahme.

Wir dürfen Sie um Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anregungen
ersuchen. Vielen Dank im Voraus.

Mit freundlichen Grüßen

Dipl.Kffr. Corinna Drumm
Geschäftsführung

VERBAND
ÖSTERREICHISCHER
PRIVATSENDER

Kärntner Ring 5-7
A-1010 Wien

Tel.: +43 (1) 2051160 1092

office@voep.at
www.voep.at

IBAN AT633200000000644096
BIC RLNWATWW

ZVR 779972918



Stellungnahme des VÖP zum Entwurf des Kommunikationsplattformen-Gesetzes (KoPI-G)

A. Vorbemerkungen

Der Gesetzesentwurf zum Kommunikationsplattformen-G (kurz: KoPI-G) soll dazu dienen, durch Schaffung klarer Verantwortung auf Seiten von Anbietern von Kommunikationsplattformen, insbesondere durch die Gewährleistung eines effektiven Beschwerdemanagements in Hinblick auf rechtswidrige Inhalte, das Ausmaß von Hassinhalten mit (u.a.) rassistischem, ausländerfeindlichem, frauenfeindlichem und/oder homophobem Hintergrund in sozialen Medien in Österreich einzudämmen.

Wir haben uns als Verband Österreichischer Privatsender (VÖP) in der Vergangenheit immer wieder dafür ausgesprochen, dass die Anbieter von sozialen Medien, die in Österreich meinungsbildende und meinungsbeeinflussende Bedeutung haben (u.a. Facebook, Instagram, YouTube, Snapchat, Twitter usw.), ebenso wie österreichische Medien Verantwortung für die Inhalte auf ihren Plattformen übernehmen müssen. Das Netzwerkdurchsetzungs-Gesetz (NetzDG) in Deutschland kann als Beispiel dafür herangezogen werden, dass es auch im Rahmen der Grundprinzipien der E-Commerce-RL möglich ist, Anbietern sozialer Medien Verantwortung für Plattforminhalte zumindest insoweit abzuverlangen, als sie einen wirksamen Beschwerdemechanismus für potentiell rechtswidrige Inhalte bereitstellen und ihren diesbezüglichen Mitwirkungspflichten ohne Verzug nachkommen müssen. Dass dieser Beschwerdemechanismus so gestaltet sein muss, dass er nicht oder jedenfalls nicht unverhältnismäßig in Grund- und Freiheitsrechte der Plattformnutzer eingreift, ist selbstverständlich. Der kürzlich publizierte Bericht¹ des deutschen Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz zur Evaluierung des NetzDG nach drei Jahren von dessen praktischer Anwendung zeigt, dass die Grundprinzipien des NetzDG – die sich auch im österreichischen KoPI-G-Entwurf größtenteils wiederfinden – erfolgreich sind in ihrem Ziel, rechtswidrige Inhalte auf sozialen Plattformen zurückzudrängen. Erfreulicherweise gibt bislang auch keinerlei Hinweise darauf, dass mit strengen Sanktionen verknüpfte Pflichten der Plattformanbieter zu einem ‚Overblocking‘ von Nutzerinhalten führen, dass also Plattformanbieter Nutzerinhalte voreilig blockieren würden, um Sanktionsrisiken zu minimieren.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die vorliegende Gesetzes-Initiative der Österreichischen Bundesregierung. Mit dem Kommunikationsplattformen-Gesetz wird ein **wichtiger Schritt in Richtung von mehr Verantwortung für Anbieter sozialer Medien** gesetzt. Die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens, der den Umfang der Verantwortung sozialer Medien für rechtswidrige Inhalte abgrenzt, ist aus unserer Sicht über weite Strecken sehr gut gelungen. In nur wenigen

¹ Siehe https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/090920_Evaluierungsbericht_NetzDG.html



Punkten haben wir kritische Anmerkungen oder machen Anregungen, wie das Gesetz noch wirksamer gestaltet werden könnte.

Diese Punkte betreffen den Anwendungsbereich des KoPI-G: Wir sprechen uns für eine höhere Anwendungsschwelle (mind. 200.000 Nutzer, jedoch kein Mindestumsatz), für eine klarere Abgrenzung zu Rundfunkdiensten und dafür aus, Plattformanbieter zur Anzeige ihrer Dienste zu verpflichten bzw. sicherzustellen, dass für Nutzer volle Transparenz dahingehend besteht, welche Plattformanbieter die Pflichten des KoPI-G zu erfüllen haben (öffentliches Register). Darüber hinaus wünschen wir uns eine (noch) wirksamere Gestaltung des Melde- und Überprüfungsverfahrens durch eine Pflicht zu rascher Prüfung der Rechtswidrigkeit auch in Fällen von nicht offensichtlicher Rechtswidrigkeit, und durch eine umfassende Informationspflicht, die sicherstellt, dass alle beteiligten Nutzer vollständig und schnell über den Stand des Überprüfungsverfahrens informiert sind. Für eine ausreichende personelle Ausstattung der Aufsichtsbehörde ist zu sorgen. Die Hürde für die Einleitung eines Aufsichtsverfahren sollte unseres Erachtens nicht so hoch liegen, wie derzeit vorgeschlagen (fünf gleichartige Beschwerden pro Monat und Anbieter), die Höhe der maximalen Geldbußen (10 Millionen EUR) erscheint uns aber angesichts der Gesamtumstände vertretbar.

Was sich leider nicht im Gesetzesvorschlag befindet, ist eine Sperrverpflichtung der Kommunikationsplattformen gegenüber Nutzern, die mehrfach und/oder schwerwiegend gegen das Verbot des Hochladens und der Zurverfügungstellung rechtswidriger Inhalte verstoßen.

Das KoPI-G wird in einem bestimmten Bereich (Hassinhalte im Netz) einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Rechtsrahmens in der Onlinewelt leisten. Viel mehr scheint in diesem Bereich im Moment angesichts der Schranken, die die E-Commerce-RL setzt, nicht möglich. Wir erwarten uns, dass der Digital-Services-Act den Bewegungsspielraum der Union bzw. der nationalen Gesetzgeber in Zukunft doch deutlich erweitert.



B. Zu den einzelnen Bestimmungen des KoPI-G

§ 1 KoPI-G – Gegenstand und Anwendungsbereich

Höhere Nutzerschwelle/kein Mindestumsatz: Damit von der Veröffentlichung rechtswidriger Inhalte auf einer Kommunikationsplattform erheblich schädliche und unerwünschte Folgen für den Einzelnen bzw. die betroffene Gruppe von Personen ausgehen kann, muss die Plattform über eine gewisse Mindestgröße verfügen. Die im Entwurf zum KoPI-G (§ 1 Abs. 2) festgelegte Mindestgröße von 100.000 registrierten Nutzern in Österreich ist zwar aus unserer Sicht plausibel; mit Blick auf die Regelung des deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (2 Millionen registrierte Nutzer) könnte die **Nutzergrenze** in Österreich durchaus auch noch etwas höher (mind. 200.000 Nutzer) angesetzt werden. Die Festlegung eines **Mindestumsatzes** (von 500.000 Euro im letzten Kalenderjahr in Österreich) halten wir demgegenüber für ungeeignet, nicht zuletzt, weil in der Internetökonomie nicht zwangsläufig (zumindest nicht kurzfristig) ein kommerzieller Mindestumsatz notwendig ist oder sich ein solcher leicht feststellen und/oder überprüfen lässt.

Klarstellung in Bezug auf Rundfunkveranstalter und Abrufdiensteanbieter: Die Ausnahmeregelung (§ 1 Abs. 3) für Medienunternehmen ist zu begrüßen. Wie in den Erläuterungen richtigerweise festgehalten wird, übernehmen Medienunternehmen ohnehin im Rahmen ihrer gewöhnlichen Tätigkeit inhaltliche Verantwortung. Aus unserer Sicht sollte allerdings in den Erläuterungen nicht nur auf Zeitschriftenunternehmer und Rundfunkanstalten ausdrücklich verwiesen werden, sondern auch ausdrücklich auf **Mediendiensteanbieter** iSd AMD-G und **Hörfunkveranstalter** iSd PrR-G. Der Begriff ‚Anstalten‘ ist uE unglücklich, da darunter üblicherweise nur öffentliche Institutionen verstanden werden. Im Gesetzestext selbst sollte uE nicht nur auf „journalistisch gestaltete“ Inhaltsangebote abgestellt werden, sondern auch auf „**redaktionell verantwortete**“ **Inhaltsangebote**.

Anzeigepflicht und Registrierung von Anbietern von Kommunikationsplattformen: Ob eine Kommunikationsplattform in den Anwendungsbereich des KoPI-G fällt, hat der Anbieter der Kommunikationsplattform selbst zu prüfen und festzustellen; hat er Zweifel, kann er gemäß § 1 Abs 4 einen (Feststellungs-)Antrag an die Regulierungsbehörde stellen.

In der Praxis bedeutet dies eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die Betroffenen: Denn der/die von einem rechtswidrigen Inhalt potentiell Betroffene/Gruppe von Betroffenen hat keine einfache Möglichkeit, festzustellen, ob ein bestimmtes soziales Netzwerk, auf dem potentiell rechtswidrige Inhalte über sie/ihn verbreitet werden, überhaupt in den Anwendungsbereich des KoPI-G fällt. In Hinblick auf das Ziel des KoPI-G, eine niedrigschwellige, wirksame Möglichkeit der Beschwerde für Nutzer zu schaffen, ist § 1 Abs. 4 kontraproduktiv.

Wir sind daher der Ansicht, dass die Regulierungsbehörde verpflichtet sein sollte, ein **Register** der in Österreich aktiven Kommunikationsplattformen zu publizieren – ähnlich jenen Registern, die es zB für Mediendienste iSd AMD-G oder Hörfunkveranstalter iSd PrR-G schon heute gibt. Um den



Aufwand für die Behörde gering zu halten, sollte den Anbietern von Kommunikationsplattformen eine **Anzeigepflicht** auferlegt werden. So ließe sich für potentiell beeinträchtigte Nutzer die Rechtsunsicherheit in Bezug auf die konkreten Normadressaten wirksam beseitigen und die Wirksamkeit des Beschwerdeprozesses insgesamt deutlich erhöhen.

§ 2 KoPI-G – Begriffsbestimmungen

§ 2 Z 4 KoPI-G definiert den Begriff der Kommunikationsplattform (Plattform) als „einen Dienst der Informationsgesellschaft, bei dem der Hauptzweck oder eine wesentliche Funktion darin besteht, im Wege der Massenverbreitung den Austausch von Mitteilungen oder Darbietungen mit gedanklichem Inhalt in Wort, Schrift, Ton oder Bild zwischen Nutzern mit einem größeren Personenkreis anderer Nutzer zu ermöglichen“. Die Erläuterungen des Entwurfs verweisen auf § 1 Abs. 1 Z 1 des Medien-G als Auslegungsmaßstab, insb. um Dienste der Individualkommunikation (wie WhatsApp) von Diensten der Massenkommunikation abzugrenzen.

Wir möchten (zur Klarstellung der Begriffsdefinition) anregen, den etwas unklaren Wortlaut dadurch zu klären, dass die Wortfolge „mit einem größeren Personenkreis anderer Nutzer“ gestrichen wird; durch den Verweis „im Wege der Massenverbreitung“ scheint uns ausreichend klargestellt, dass Dienste der Individualkommunikation nicht unter den Begriff der Kommunikationsplattform fallen.

Wir erlauben uns im Übrigen anzumerken, dass der Definition des „Dienstes der Informationsgesellschaft“ ihr Alter (knapp 20 Jahre seit Inkrafttreten des E-Commerce-G) anzumerken ist; weder der Verweis darauf, dass der Dienst „in der Regel gegen Entgelt“ erbracht wird, noch die beispielhafte Aufzählung der als Dienst der Informationsgesellschaft in Frage kommenden Online-Angebote sind noch zeitgemäß. Denn gerade jene Dienste, um die es im KoPI-G primär geht – soziale Medien wie Facebook, Twitter, Instagram & Co – fallen nicht unter die beispielhaft genannten Dienste der Informationsgesellschaft, noch werden sie gegen Entgelt, zumindest nicht gegen ein vom Endnutzer zu zahlendes Entgelt, erbracht.

§ 3 KoPI-G – Melde- und Überprüfungsverfahren

§ 3 KoPI-G beschreibt das Melde- und Überprüfungsverfahren für potentiell rechtswidrige Inhalte. Wir erlauben uns dazu folgende Anmerkungen:

- Pflicht zur unverzüglichen Prüfung des Inhalts: Unseres Erachtens sollte der Anbieter der Kommunikationsplattform zur ‚unverzüglichen‘ Prüfung des als rechtswidrig gemeldeten Inhalts verpflichtet sein – unabhängig davon, ob der Inhalt offenkundig rechtswidrig ist oder nicht. Zwar müssen offenkundig rechtswidrige Inhalte unverzüglich, jedenfalls innerhalb von 24 Stunden, unzugänglich gemacht werden; für Inhalte, die nicht offenkundig rechtswidrig sind, hat der Plattformbetreiber jedoch eine Woche Zeit für die Prüfung, ohne angehalten zu sein, auch in diesen Fällen unverzüglich die Prüfung zu Ende zu führen (siehe § 3 Abs. 3 lit b KoPI-G verpflichtet den Anbieter nur dazu, „unverzüglich nach Abschluss der Prüfung“ tätig zu werden und den Zugang allenfalls zu sperren). Pauschal die Dauer der Rechtswidrigkeitsprüfung auf eine Woche zu verlängern, ist uE nicht im Interesse der Nutzer



und auch iSd E-Commerce-G nicht geboten. Diensteanbieter sollten zur größtmöglichen Geschwindigkeit der Prüfung einer Rechtswidrigkeitsmeldung verpflichtet sein – auch und gerade dann, wenn die Rechtswidrigkeit nicht offenkundig iSd § 3 KoPI-G ist. In den Erläuterungen wird vergleichsweise auf die Fristen des deutschen Netzwerkdurchsetzungs-G verwiesen, die ebenfalls 24 Stunden (für offensichtliche Rechtswidrigkeiten) bzw. 7 Tage (für nicht offensichtliche Rechtswidrigkeiten) betragen; gem. § 3 Abs. 2 Z 1 des NetzDG greift in Deutschland aber generell eine Pflicht zur unverzüglichen Prüfung.

- Pflicht zur umfassenden unverzüglichen Information: Der Diensteanbieter sollte verpflichtet sein, beide beteiligten Seiten (den meldenden Nutzer und den Nutzer, der den Inhalt hochgeladen hat) über jeden Schritt des Melde- und Überprüfungsverfahrens unverzüglich zu informieren; § 3 Abs. 2 ist diesbezüglich nicht konkret genug: Es bedarf jeweils einer unverzüglichen Information über a) den Erhalt der Meldung, (ggf. getrennt davon) b) wie mit der Meldung verfahren wird, c) (jedenfalls getrennt davon) zu welchem Ergebnis das Prüfverfahren gekommen ist und mit welcher Begründung, und d) (allenfalls getrennt von c), über die Möglichkeit eines Überprüfungsverfahrens (Abs. 4) und eines Beschwerdeverfahrens (§ 7).

§ 8 KoPI-G – Aufsichtsbehörde, Beschwerdestelle, Finanzierung

Sicherstellung personeller Ausstattung für Aufsicht und Beschwerden: Gemäß § 8 KoPI-G werden die KommAustria als Aufsichtsbehörde und die RTR-GmbH als Beschwerdestelle eingesetzt. Aus den Erläuterungen zum Gesetz lässt sich ablesen, dass derzeit mit einem zusätzlichen Personalaufwand für den Vollzug des Gesetzes von knapp 200.000 EUR pro Jahr bzw. knapp 9 zusätzlichen FTE gerechnet wird (Anm: die Kostenschätzung dürfte nicht ganz korrekt sein; denn ein halber Sachbearbeiter wird mit 63.000 EUR angesetzt).

Wir möchten an dieser Stelle betonen, wie wichtig eine ausreichende Personalausstattung auf Seiten der verantwortlichen Behörden für die Wirksamkeit des Gesetzes in der Praxis ist, worauf u.a. Erfahrungen aus Deutschland im Vollzug des NetzDG hinweisen. Da die dem KoPI-G unterworfenen Plattformanbieter zumindest teilweise mit den Anbietern von Video-Sharing-Plattformen (VSPs) ident sein dürften und für die VSPs ebenfalls die KommAustria als Aufsichtsbehörde bzw. die RTR als Beschwerdestelle verantwortlich sein werden, liegt es unseres Erachtens nahe, die Aufsicht über Online-Plattformen (Kommunikationsplattformen und VSPs iSd AMD-G) organisatorisch und somit auch bzgl. deren Finanzierung gemeinsam zu betrachten.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf unsere Anmerkungen zur Finanzierung der Regulierungsfunktionen im AMD-G hinweisen. Wir vertreten die Ansicht, dass zum gegebenen Zeitpunkt die Ausgestaltung der Finanzierungslast einseitig zu Lasten der Rundfunkunternehmen erfolgt, und uns eine fairere Verteilung der Finanzierungslast unter allen Beteiligten (Online-Diensten, ORF und Rundfunk bzw. Abrufdiensten) dringend geboten erscheint.



§ 9 KoPI-G – Aufsichtsverfahren

Jederzeitige Prüfungsbefugnis von Amts wegen – und Pflicht ab 3 Beschwerden pro Quartal:

§ 9 Abs. 1 KoPI-G beschränkt die Prüfungsbefugnis der Regulierungsbehörde auf Fälle von „mehr als fünf begründeten Beschwerden (§ 7) während eines Monats über die Unzulänglichkeit der von einem Diensteanbieter ergriffenen Maßnahmen“.

Wir erachten diese Schwelle als zu hoch und daher ungeeignet, ein wirksames Beschwerdemanagement sicherzustellen. Es sollte der Regulierungsbehörde überlassen bleiben, in begründeten Fällen *jederzeit* tätig zu werden, zB wenn es offensichtlich ist, dass der Kommunikationsplattformanbieter die gesetzlichen Pflichten nicht erfüllt, zB weil auf der Plattform die Melfunktionalitäten gem. § 3 KoPI-G nur schwer oder gar nicht auffindbar sind, die Funktionen nicht ständig verfügbar sind oder in der Handhabung sehr komplex und schwierig gestaltet sind. Ab einer Zahl von drei Beschwerden pro Quartal und Anbieter sollte eine Pflicht zur Einleitung eines Aufsichtsverfahrens bestehen.

§ 10 KoPI-G – Geldbußen

Gemäß § 10 Abs. 1 „hat die Aufsichtsbehörde nach Maßgabe des § 9 Abs. 2 über einen Diensteanbieter je nach Schwere des Verstoßes eine Geldbuße in der Höhe von bis zu zehn Millionen Euro zu verhängen.“

Das Maximalausmaß der Geldbuße erscheint hoch, angesichts der Umsätze, die die betroffenen Unternehmen mit kommerzieller Kommunikation in Österreich generieren (in Summe ca. 1 Mrd. EUR pro Jahr – siehe dazu die vom BMF bekannt gegebenen Steuererlöse aus der Digitalsteuer) aber vertretbar, und angesichts der Notwendigkeit, rechtskonformes Verhalten der (wenigen) großen Plattformen wirksam sicherzustellen, auch verhältnismäßig.