

Vorblatt

Problem:

Erforderlichkeit der Erlassung einer Verordnung gemäß § 4 Abs. 3 über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G), BGBl. I Nr. 151/2020.

Ziel:

Erlassung einer Verordnung zur Ausgestaltung der Berichte und zum Umfang der Berichtspflicht von Diensteanbietern gemäß § 4 Abs. 1 und 2 KoPI-G.

Inhalt / Problemlösung:

§ 4 Abs. 1 KoPI-G sieht die Verpflichtung von Diensteanbietern vor, halbjährlich (mehr als eine Million registrierte Nutzer) bzw. jährlich einen Bericht über den Umgang mit Meldungen über behauptete rechtswidrige Inhalte zu erstellen. § 4 Abs. 3 KoPI-G verpflichtet die Aufsichtsbehörde, durch Verordnung nähere Bestimmungen zur Ausgestaltung der Berichte und zum Umfang der Berichtspflicht zu erlassen, um die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichte sicherzustellen, wobei § 4 Abs. 2 KoPI-G vorsieht, welche Punkte jedenfalls in einem derartigen Bericht vorzusehen sind. Normiert werden damit gesetzliche Mindestanforderungen an die Berichtspflicht von den dem KoPI-G unterliegenden Diensteanbietern, die durch die Aufsichtsbehörde hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und ihres Umfangs näher zu bestimmen sind.

Alternativen:

Keine.

Auswirkungen des Regelungsvorhabens:

– Finanzielle Auswirkungen:

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und sonstige Gebietskörperschaften:

Die aus der Umsetzung der Verordnung resultierenden Kosten sind von der bestehenden Finanzierungsregelung für die KommAustria bzw. die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) abgedeckt und bewirken keine Mehrbelastungen.

Auswirkungen auf die Planstellen des Bundes:

Keine.

– Wirtschaftspolitische Auswirkungen:

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Unternehmen:

Zu gegenständlicher Rechtsvorschrift ist anzumerken, dass sie den im KoPI-G geregelten Umfang der Berichtspflichten von Kommunikationsplattformen konkretisiert, womit in dieser Hinsicht keine neuen Verpflichtungen für die betroffenen Diensteanbieter geschaffen werden.

– Auswirkungen in konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht:

Mit der Verordnung wird die Berichtspflicht der Diensteanbieter nach dem KoPI-G konkretisiert, insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Granularität der für die Aussagekraft eines Berichtes notwendigen Angaben, sowie für eine Vergleichbarkeit der Berichte. Damit sollen die Berichte auch für die Öffentlichkeit in verständlicher Weise aufbereitet werden. Mit der Berichtspflicht von Anbietern von Kommunikationsplattformen wird insgesamt der gesellschaftlichen Erwartung erhöhter Transparenz von Kommunikationsplattformen, wie diese auch etwa im Rahmen des Vorschlags der Europäischen Kommission über ein Gesetz über Digitale Dienste (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>), vorgesehen ist, Rechnung getragen.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Zu in Zusammenhang mit dem KoPI-G vorgebrachten Bedenken hinsichtlich einer mangelnden Vereinbarkeit mit Art. 3 der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ist zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Erläuterungen zum KoPI-G zu verweisen, wo dieser Aspekt ausführlich behandelt wird, bzw. wird auf die ergangene Judikatur verwiesen.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

§ 4 Abs. 3 KoPl-G sieht keine Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens vor, dennoch wurde aus Gründen der Transparenz und im Sinne einer Partizipationsmöglichkeit aller Interessierten der Entwurf der Verordnung auf der Website der Regulierungsbehörde veröffentlicht und einer Konsultation unterzogen. Ebenso werden die eingelangten Stellungnahmen entsprechend gewürdigt.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

1. Hauptgesichtspunkte des Entwurfes (Ausgangslage und Zielsetzung):

Das Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G), BGBl. I Nr. 151/2020, sieht in § 4 Abs. 1 KoPI-G vor, dass Diensteanbieter verpflichtet sind, halbjährlich (mehr als eine Million registrierte Nutzer) bzw. jährlich einen Bericht über den Umgang mit Meldungen über behauptete rechtswidrige Inhalte zu erstellen. § 4 Abs. 3 KoPI-G verpflichtet die Aufsichtsbehörde, durch Verordnung nähere Bestimmungen zur Ausgestaltung der Berichte und zum Umfang der Berichtspflicht zu erlassen, um die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichte sicherzustellen. Wie die Erläuterungen zum KoPI-G ausführen, entsprechen die Regelungen zur Berichtspflicht größtenteils jenen im deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz („NetzDG“) und sollen dem Grundsatz „Kontrolle durch Transparenz“ Rechnung tragen. Zweck der Berichte ist es, den Umgang mit rechtswidrigen Inhalten durch die Kommunikationsplattformen transparent zu machen. Einerseits sollte der Öffentlichkeit und der Aufsichtsbehörde Aufschluss darüber geben werden, was ein Diensteanbieter unternommen hat, um seinen gesetzlichen Verpflichtungen zu entsprechen. Dazu ist unabdingbar, eine Vergleichbarkeit der Daten bzw. ihrer Granularität sicherzustellen, weshalb der Gesetzgeber angeordnet hat, dass zu diesem Zweck die Aufsichtsbehörde entsprechende, nähere Bestimmungen über die Ausgestaltung der Berichte zu erlassen hat. Das Prinzip der Vergleichbarkeit ist auch deshalb von Bedeutung, weil sich daraus Benchmarks für die Effizienz der ergriffenen Maßnahmen ableiten lassen.

§ 4 Abs. 2 KoPI-G normiert Mindestvoraussetzungen betreffend der in einem derartigen Bericht erforderlichen Angaben. Der Aufsichtsbehörde kommt im Rahmen der Verordnungsermächtigung die Zuständigkeit zu, nähere Bestimmungen zum Umfang der Berichtspflicht unter Berücksichtigung der normierten Mindestanforderungen mit dem Ziel festzulegen, nicht nur die Angaben, sondern deren Aussagekraft sicherzustellen, und darüber hinaus die Vergleichbarkeit der Berichte zu gewährleisten. Von der Verordnungsermächtigung wurde insgesamt in verhältnismäßiger, für die Kommunikationsplattformen gemessen am KoPI-G, am wenigsten eingriffsintensiver Weise Gebrauch gemacht (vgl. dazu BVwG 28.09.2021, W 195 2241960-1/6E, W 195 2242336-1/10E und W 234 2243172-1/1/111E).

Konsultation

Die Regulierungsbehörde führte eine öffentliche Konsultation über den Entwurf für eine Verordnung Transparenzberichte durch. Der Entwurf wurde am 26.08.2021 auf der Website der Regulierungsbehörde veröffentlicht. Für Stellungnahmen zum Entwurf wurde eine Frist bis zum 09.09.2021 gesetzt. Im Rahmen dieser Konsultation langten folgende Stellungnahmen ein:

Der Bundeskanzleramts-Verfassungsdienst (BKA) sowie das Bundesministerium für Justiz (BMJ) erstatteten legislative Anpassungsvorschläge, die eingearbeitet wurden.

Das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz schlug vor, insbesondere im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sowie gemäß § 6 Abs. 5 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz – BGStG), als auch gem. § 7c Abs. 7 Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG), als Maßnahme bzw. Beitrag zur Vermeidung bzw. Beseitigung von digitalen Barrieren, die zur potenziellen Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen führen, Änderungen vorzunehmen, die die Barrierefreiheit erhöhen. So soll eine Definition für Barrierefreiheit, gehalten an den Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) in der jeweils aktuellen Fassung des W3C, mindestens in der WAI-Konformitätsstufe AA, die bisherigen geforderten grafischen Darstellungen um barrierefreie textliche Darstellung sowie § 6 Z 5 lit. a sowie lit. c des Verordnungsentwurfs ebenfalls um die Eigenschaft der Barrierefreiheit ergänzt werden. Weiters wurde angeregt, § 3 Abs. 2 und die dem Entwurf der Verordnung angefügten Tabellen um den zivilrechtlichen Tatbestand der Belästigung (§ 5 Abs. 4 BGStG) zu erweitern. Der Grundsatz der Barrierefreiheit wurde entsprechend verankert.

Die Bundesarbeiterkammer (BAK) betonte die erhebliche Bedeutung, die der Verordnung zukommt, da sie – abgesehen von den stichprobenartigen Behördenkontrollen und dem Eingang von Nutzerbeschwerden über Unzulänglichkeiten des Meldeverfahrens nach § 7 KoPI-G – die wichtigste Datenquelle, um die Entwicklung von „Hass im Netz“ und die Reaktionen der Plattformen bewerten und erforderlichenfalls verwaltungsrechtlich einschreiten zu können, darstellt. Die BAK anerkannte die Bemühungen, die allgemeinen Vorgaben für die Berichterstattung so zu konkretisieren, um die veröffentlichten Berichte möglichst aussagekräftig zu machen, an. Anliegen der BAK sind insbesondere die Kontrolle der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben. Dies erscheint ihr aber vor dem Hintergrund, dass weder für die Behörde

noch unabhängige Dritte die Angaben überprüfen können, schwierig, trotz der hohen Strafdrohung des KoPI-G. Es erscheint der BAK daher zielführend, wenn die Plattformen die im Bericht aggregiert darzustellenden Einzelfälle nachvollziehbar protokollieren müssen, um der Behörde Plausibilitätskontrollen zu ermöglichen. Weiters regte die BAK an, auch von der weiteren im KoPI-G vorgesehenen Verordnungsermächtigung des § 3 Abs. 7 KoPI-G Gebrauch zu machen und nähere Bestimmungen zur Ausgestaltung des Meldevorgangs, insbesondere betreffend Mindeststandards für die dabei verwendeten Meldeformulare, zu erlassen. So sei sichergestellt, dass Nutzer auf jeder Plattform einheitlich und leicht verständlich instruiert werden, was sie zu tun haben, um erfolgreich einen Verstoß zu melden. Wenn jede Plattform den Meldeprozess individuell festlege, müssten sich Nutzer auf jeder Plattform neu orientieren. Einheitliche Meldeformulare seien eine sinnvolle Hilfestellung für Nutzer, sich im Bedarfsfall plattformunabhängig ohne Hürden rasch zurechtzufinden.

Epicenter.works begrüßte den Entwurf, insbesondere die Klarstellung, dass auch Moderationsentscheidungen auf Basis von Gemeinschaftsstandards im Sinne des § 2 Z 3 des Entwurfs unter die Transparenzverpflichtungen des KoPI-G fallen, sofern diese durch die Meldefunktionalität gemäß § 3 KoPI-G initiiert wurden. Eine Bearbeitung der Meldung auf Basis der Gemeinschaftsstandards sei immer günstiger für den Diensteanbieter, und biete den Nutzern weniger als die im KoPI-G durch die normierten Beschwerde- und Überprüfungsverfahren vorgesehenen prozedurale Garantien. Durch die Regelung des Entwurfs der Verordnung in § 8 Abs. 1 Z 1 könne eine großflächige Umgehung der Regeln des KoPI-G verhindert werden. Epicenter.works befürwortete auch die grafische Darstellung der Moderationsprozesse. Dadurch würde dieses wichtige Thema für eine breite Öffentlichkeit zugänglicher werden. Es sei essentiell, auch eine Darstellung für auf Gemeinschaftsstandards basierende Entscheidungsprozesse zu inkludieren. Epicenter Works monierte, dass die Informationspflichten hinsichtlich automatisierter und teilautomatisierter Moderationsentscheidungen nicht weit genug gehen. Die Ausführungen über den Einsatz von automatisierten Hilfsmitteln bei der Bearbeitung von Meldungen gemäß § 6 Z 2 stelle lediglich auf den Zweck der verwendeten Software ab, und gebe keine Aufschlüsse über den Hersteller oder den vollen Funktionsumfang. Für die internationale Forschungsgemeinschaft sei dies jedoch sehr wertvoll. Weiters begrüße epicenter.works die Anforderung im Sinne des Datenschutzes gemäß § 4 Abs. 1 Z 2, die Transparenzverpflichtung bezüglich Anstrengungen von Diensteanbietern zur Vermeidung von Overblocking in § 5 Z 4, die detaillierten Angaben bezüglich der personellen Ausgestaltung der Moderationsteams und insbesondere die Transparenzverpflichtung bezüglich Maßnahmen zur Bewältigung gesundheitlicher Belastungen. Epicenter Works regte an, aufgrund der zu erwartenden hohen Fallzahlen und, da einige Verfahren erwartbar sehr schnell automatisiert gelöst werden, zur Angabe der in § 7 Z 4 geforderten durchschnittlichen Dauer von Überprüfungsverfahren statistische Angaben wie Mittelwert und Streuung hinzuzufügen.

Internet Service Providers Austria (ISPA) merkte an, dass es sich bei § 4 Abs. 2 Z 1-8 KoPI-G um Mindestanforderungen im dem Sinn handle, dass, wenn ein Diensteanbieter sämtliche dieser Punkte in seinen Berichten behandle, er seiner gesetzlichen Pflicht in ausreichendem Maße nachgekommen sei. Darüberhinausgehende Darstellungen seien allenfalls freiwillig. So seien Diensteanbieter nicht nach § 5 Z 4 des Entwurfs dazu verpflichtet, Auskunft darüber zu geben, welche Maßnahmen sie gegen Overblocking ergriffen haben, da dies über das KoPI-G hinausgehe, weil das KoPI-G keine Maßnahmen zur Verhinderung von Overblocking vorschreibe. Jede Verpflichtung, die im Entwurf der Verordnung festgelegt werde, müsse daher an zwei Kriterien gemessen werden: an dem Rahmen, den die Vorgaben für Berichte gemäß § 4 Abs. 2 Z 1-8 erzeugen, und daran, ob sie die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der Berichte sicherstellen.

ISPA brachte vor, dass die in § 2 Z 3 des Verordnungsentwurfs verwendete Definition für „Gemeinschaftsstandards“ überschießend und nicht notwendig sei, um dem Regelungsziel zu entsprechen. Ebenso sei die Definition des Begriffs „Startseite“ in § 3 Z 9 des Entwurfs unklar, da auch „Unterseiten“ einer Kommunikationsplattform über URLs direkt aufgerufen werden können, und daher jede „Unterseite“ unter die Definition des § 2 Z 9 des Verordnungsentwurfes falle.

Die in § 4 des Verordnungsentwurfes angeführten Grundsätze seien nicht von der Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 3 KoPI-G umfasst, weil sie weder Ausgestaltung noch Umfang der konkreten Berichtspflichten des § 4 Abs. 2 KoPI-G betreffen und auch nicht der Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichte dienen. Die Begriffe seien schwer fassbar und besonders vor dem Hintergrund der hohen Strafdrohung nicht ausreichend präzise. Auch die Anordnung in § 4 Abs. 2 des Entwurfs, wonach sich alle Transparenzberichte „speziell in Bezug auf Österreich gesetzte Maßnahmen zu beziehen“ hätten, sei unklar. So sei nicht klar, ob es auf den Sitz, die Staatsbürgerschaft oder sonstige Merkmale des Nutzers ankomme.

Die in § 5 Z 2 im Verordnungsentwurf normierte Pflicht zur Schilderung plattformspezifischer Herausforderungen hinsichtlich der Hintanhaltung von rechtswidrigen Inhalten habe keine Deckung in der

Verordnungsermächtigung, da lediglich „allgemeine Ausführungen“ zu den entsprechenden „Anstrengungen“ anzuführen seien. Grundsätzlich sei zu begrüßen, dass der Ordnungsgeber anerkenne, dass das KoPI-G für die ihm unterliegenden Diensteanbieter große Herausforderungen bereithalte, aber es sollte die Entscheidung der Diensteanbieter bleiben, dies bezüglich freiwillige Ausführungen zu machen.

Weiters bezögen sich die in § 5 Z 3 des Verordnungsentwurfs geforderten Darstellungen über den Einsatz automatisierter Mittel zur Löschung oder zur Sperre rechtswidriger Inhalte auf einen sehr spezifischen und technischen Teilaspekt der Hintanhaltung rechtswidriger Inhalte. Derartige Angaben gingen daher wesentlich über die vom Gesetz geforderten allgemeinen Ausführungen hinaus und seien auch nicht zur besseren Vergleichbarkeit der Berichte notwendig. Entsprechende Angaben seien daher nicht von der Verordnungsermächtigung gedeckt. Auch § 4 Abs. 2 Z 6 KoPI-G, worin Angaben zur technischen Ausstattung des Personals gefordert würden, sei im Übrigen keine taugliche Grundlage für diese Verpflichtung. Zwar könne man automatisierte Instrumente (wie auch in den Erläuterungen zum KoPI-G vertreten) durchaus als Teil der technischen Ausstattung des Personals verstehen. Allerdings werde in § 4 Abs. 2 Z 6 KoPI-G lediglich eine Darstellung der technischen Ausstattung verlangt, keineswegs aber darüber hinausgehende Angaben, wie oft eine derartige Ausstattung im Verhältnis zur „manuellen“ Moderation zum Einsatz komme. Außerdem sprächen die Materialien ausdrücklich nur von „allfällig“ eingesetzten automatisierten Entscheidungsprozessen, und brächten dadurch zum Ausdruck, dass nicht in jedem Fall über automatisierte Mittel zu informieren sei, sondern nur dort, wo sie auch tatsächlich eingesetzt würden. Eine entsprechende Klarstellung auch auf Ebene der Transparenzberichte-VO sei zu begrüßen, damit nicht der Eindruck entstände, dass solche automatisierten Prozesse verpflichtend einzuführen seien.

Auch die in § 5 Z 4 des Verordnungsentwurfs normierte Verpflichtung zur Berichterstattung über die zur Vermeidung von Overblocking ergriffenen Maßnahmen sei überschießend, ginge es in § 4 Abs. 2 Z 1 KoPI-G doch lediglich um die Maßnahmen zur Hintanhaltung rechtswidriger Inhalte, nicht aber um Maßnahmen zur Vermeidung der irrtümlichen Löschung bzw. Sperre rechtskonformer Inhalte. Overblocking stelle zweifellos ein in Hinblick auf das Grundrecht auf Freiheit der Meinungsäußerung relevantes Problem im Zusammenhang mit jeglicher Content-Moderation dar. Die Vermeidung von Overblocking sei sowohl der ISPA wie auch deren Mitgliedern, ein großes Anliegen.

Im KoPI-G würden den Diensteanbietern jedoch keine Maßnahmen zur Verhinderung von Overblocking vorgeschrieben. Das KoPI-G kenne nur die Pflicht zur Durchführung eines Überprüfungsverfahrens und den verpflichtenden Hinweis auf das Beschwerdeverfahren (§§ 3 Abs. 2 Z 3, 3 Abs. 4 und 7 KoPI-G). Diese Bestimmungen im KoPI-G – und nur diese – sollten nach den Vorstellungen des Gesetzgebers Overblocking verhindern. Darüber hinaus enthalte das KoPI-G keine an die Diensteanbieter adressierte Pflicht, sich zusätzliche Maßnahmen einfallen zu lassen, die das Risiko von Overblocking reduzieren sollten. Das Gesetz habe Diensteanbieter auch nicht dazu verpflichtet, mit „Einrichtungen der österreichischen Zivilgesellschaft“ zusammenzuarbeiten. Insofern entbehre die in § 5 Z 4 des Entwurfs geschaffene Pflicht jeglicher gesetzlichen Grundlage im KoPI-G und sei daher abzulehnen. In der Folge sei auch die Legaldefinition von „Overblocking“ in § 2 Z 8 im Verordnungsentwurf überflüssig. Es sollte mangels gesetzlicher Verpflichtung im freien Ermessen der Diensteanbieter stehen, ob sie in ihrem Bericht auf etwaige zusätzliche ergriffene Maßnahmen gegen Overblocking eingingen.

In § 6 Z 3 des Entwurfs sei unklar, was „*Verhältnis zwischen den Meldewegen*“ bedeute. Die umfassenden Verpflichtungen in § 6 Z 4 des Verordnungsentwurfs zur Darstellung der internen Organisation des Diensteanbieters, sowie darüber, wer die Letztentscheidung über Löschung und Sperre eines rechtswidrigen Inhalts treffe, seien vom Gesetzeswortlaut „*Ausgestaltung und Benutzerfreundlichkeit des Meldeverfahrens*“ keinesfalls erfasst. Auch die in § 4 Abs. 2 Z 2 KoPI-G erwähnten „*Prüfungsschritte*“ seien rein in Bezug auf eine inhaltliche Beurteilung, nicht jedoch auf unternehmensinterne Prozesse zu verstehen, und dürften daher nicht als Grundlage genommen werden, um Angaben über die interne personelle Organisation des Diensteanbieters zu fordern. Die Pflicht zur Beifügung grafischer Darstellungen sowohl für § 6 Z 4 und Z 5 lit. b als auch § 7 Z 2 sei überschießend und nicht nötig, um die Transparenzberichte besser zu verstehen oder deren Vergleichbarkeit untereinander zu erhöhen. Da jeder Diensteanbieter nach dem Entwurf selbst entscheiden könne, wie er die Entscheidungsprozesse grafisch darstelle, sei damit zu rechnen, dass sich jeder Diensteanbieter für eine andere Darstellungsweise entscheiden werde, was im Ergebnis die Vergleichbarkeit der Transparenzberichte nicht erhöhen werde. Da keine besonderen Anforderungen an die grafische Darstellung gestellt würden, könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass eine solche der Verbesserung der Aussagekraft dienen würde. Insofern ohnehin schriftliche „*Ausführungen, wie die leichte Auffindbarkeit, die ständige Verfügbarkeit und die einfache Handhabbarkeit der Funktionalitäten sichergestellt wird*“ vom Entwurf der Verordnung umfasst seien (§ 6 Z 5 lit. c), entsünde auch kein Mehrwert durch eine grafische Darstellung.

Da Berichte gemäß § 4 Abs. 1 KoPl-G auch auf der Website des Diensteanbieters veröffentlicht werden müssten, seien Verpflichtungen zu Angaben über Unternehmensinterna kritisch zu betrachten. Detaillierte Angaben über interne Entscheidungskriterien und -prozesse bei der Bearbeitung von Meldungen würden ein sehr hohes Missbrauchspotential bergen. Je besser Dritte über die internen Vorgänge Bescheid wüssten, desto einfacher könnten diese Methoden zur Vermeidung bzw. Umgehung der Moderationsmaßnahmen entwickeln, wie auch Erfahrungen aus der Praxis zeigen würden. Dieses sei auch bei der Verpflichtung gemäß § 6 Z 7 des Verordnungsentwurfs zur Darstellung von Kriterien für die Annahme, ob eine Meldung automatisiert oder missbräuchlich erfasst würde, zu beachten. Denn auch diese Informationen könnten Dritten bei der Umgehung von Moderationsmaßnahmen helfen.

Die Verpflichtung des § 6 Z 6 des Verordnungsentwurfs zur Darstellung von für einzelne Fallgruppen typischen Beispielen aus der Entscheidungspraxis von Inhalten, die wegen ihrer Rechtswidrigkeit zu einer Löschung oder Sperre geführt haben, gehe über den Umfang des § 4 Abs. 2 Z 2 KoPl-G hinaus, da derartige Beispiele weder die „Ausgestaltung oder Benutzerfreundlichkeit des Meldeverfahrens“ betreffen noch „Entscheidungskriterien“ seien. Zudem sei diese Verpflichtung zu unbestimmt. Es ginge nicht klar hervor, nach welchen Kriterien die Beispiele den Fallgruppen zugeteilt werden sollten, und wie diese Fallgruppen abgegrenzt werden sollten, wie viele Beispiele pro Fallgruppe gefordert seien und wie umfangreich diese sein müssten. Dies sei in Hinblick darauf, dass eine Verletzung der Berichtspflicht eine erhebliche Verwaltungsstrafe in Höhe von bis zu EUR 10 Mio. nach sich ziehen könne, bedenklich, da das strafbare Verhalten für den Normunterworfenen leicht erkennbar sein müsse.

Anders als die wesentlich umfassender geregelten Berichtspflichten zum Meldeverfahren nach § 4 Abs. 2 Z 2 KoPl-G sehe das Gesetz in Bezug auf die Berichtspflichten zum Überprüfungsverfahren nur übersichtsmäßige Darstellungen von dessen Anzahl, Inhalt und Ergebnis vor.

Dies könne daher nicht zur Grundlage genommen werden, um in § 7 des Verordnungsentwurfs von den Diensteanbietern detaillierte Angaben zur personellen und prozessualen unternehmensinternen Organisation zu fordern, da dies auch vom äußersten Gesetzeswortlaut nicht erfasst werde.

Auch die Verpflichtung zur Erörterung der Unterschiede im Verhältnis zur rechtlichen Überprüfung im Meldeverfahren ginge über die vom Gesetz geforderte übersichtsmäßige Darstellung hinaus und basiere daher auf keiner gesetzlichen Grundlage. Fraglich sei zudem, auf welche gesetzliche Grundlage sich die Pflicht in § 7 Z 5 des Entwurfes stütze, wonach die Transparenzberichte auch über „Beispiele von Inhalten aus der Entscheidungspraxis, die zu einer Änderung der Beurteilung im Beschwerdeverfahren geführt haben“ informieren müssten. Auf Gesetzesebene werde nur eine zusammenfassende Beschreibung der Art (aller) gemeldeten Inhalte verlangt. Eine Auffächerung in Inhalte, die erst im Überprüfungsverfahren zu einer Löschung geführt hätten, sei im KoPl-G nicht vorgesehen, sei aufwendig und erzeuge keinen Mehrwert. Es sollte dem Anwender des Berichts überlassen bleiben, Schlüsse und Vergleiche, basierend auf den von den Diensteanbietern getätigten Angaben, zu ziehen. Es sei unklar, auf was der Verordnungsgeber in § 7 Z 5 des Verordnungsentwurfs hinsichtlich des „Beschwerdeverfahrens“ verweise (darunter verstünde § 7 KoPl-G ein Verfahren vor einer unabhängigen Beschwerdestelle im Sinne des Außerstreitgesetzes), gemeint sei aber wohl eher das Überprüfungsverfahren beim Diensteanbieter im Sinne des § 3 Abs. 4 KoPl-G, auf das sich im Übrigen die gesamte Bestimmung beziehe.

Im KoPl-G gebe es auch keinen Hinweis darauf, dass über die Durchschnittsdauer von Überprüfungsverfahren zu informieren sei. Die Anordnung in § 7 Z 4 des Entwurfes entbehre daher der gesetzlichen Grundlage. Die Angabe der Durchschnittsdauer von Überprüfungsverfahren erzeuge einen erheblichen Aufwand und Mehrbelastung, der keinem dadurch erzeugten Mehrwert im Transparenzbericht gegenüberstehe.

Es sei unklar, was mit der Anordnung in § 8 Abs. 1 Z 1 lit. b des Entwurfes gemeint sei, wonach „unter Angabe der Anforderungen gemäß § 4 Abs. 2 Z 4 KoPl-G“ aufzuschlüsseln sei, welche Meldungen zu einer Sperre bzw. Löschung geführt hätten. Nach § 4 Abs. 2 Z 4 KoPl-G gehöre in den Transparenzbericht eine „Übersicht über die Anzahl der Meldungen über behauptete rechtswidrige Inhalte, die im Berichtszeitraum zur Löschung oder Sperrung des beanstandeten Inhalts geführt haben, einschließlich der Information, welcher Schritt der Prüfung (Z 2) zur Löschung oder Sperrung geführt hat sowie eine zusammenfassende Beschreibung der Art der Inhalte.“ Welche der in § 4 Abs. 2 Z 4 KoPl-G angeführten Inhalte von der Aufschlüsselung in § 8 Abs. 1 Z 1 lit. b erfasst würden, bleibe unbeantwortet, etwa, ob auch z.B. die in § 4 Abs. 2 Z 4 KoPl-G erwähnte „zusammenfassende Beschreibung der Art der Inhalte“ Eingang finden solle.

Diese zusätzliche, im KoPl-G nicht vorgesehene Auffächerung, in wie vielen Fällen eine Löschung bzw. Sperre gleich im Meldeverfahren nach § 3 Abs. 2 und 3 KoPl-G und in wie vielen Fällen eine Löschung oder Sperre erst im Überprüfungsverfahren nach § 3 Abs. 4 KoPl-G durchgeführt werde (§ 8 Abs. 1 Z 2 des Entwurfes), bringe keinen erkennbaren Mehrwert und sei nicht vom KoPl-G gedeckt.

Das Verhältnis zwischen § 8 Abs. 1 Z 1 lit. b und § 8 Abs. 1 Z 2 lit. b des Entwurfs sei unklar, da nicht erkennbar sei, ob die in § 8 Abs. 1 Z 2 lit. b des Entwurfs anzuführenden Fälle (Sperrungen und Löschungen im Überprüfungsverfahren) auch unter § 8 Abs. 1 Z 2 lit. b des Entwurfs (Gesamtzahl der Sperrungen und Löschungen) anzuführen seien, oder nicht.

Die Pflicht zur genauen Darlegung, wie lange ein Melde- bzw. Überprüfungsverfahren gedauert habe (§ 8 Abs. 1 Z 4 des Entwurfs), verstoße schließlich gegen das Selbstbelastungsverbot, da hier die Fälle aufgeführt werden müssten, wo die Fristen nicht eingehalten wurden.

Nach Ansicht der ISPA fänden die in § 9 Z 4 des Verordnungsentwurfs normierte Verpflichtung zu Angaben über „Maßnahmen zur Bewältigung der durch die Moderationstätigkeit auftretende gesundheitliche Belastung von Mitarbeitern“ im KoPI-G keine gesetzliche Deckung. Es gebe insbesondere keine Anhaltspunkte, den in § 4 Abs. 2 Z 6 KoPI-G verwendeten Begriff „Betreuung“ im Sinne von „psychologischer Betreuung“ auszulegen. Der Begriff „Betreuung“ sei nach Ansicht der ISPA – auch aufgrund seiner Verwendung in einer Wortfolge nach den Begriffen „Ausbildung“ und „Schulung“ – eher im Sinne von „Aufsicht“ zu verstehen.

Der voraussichtlich kurze Zeitraum zwischen Inkrafttreten der Verordnung und der Frist für die Abgabe des Berichts (gemäß § 4 Abs. 1 KoPI-G spätestens ein Monat nach Ende des Beobachtungszeitraums) stelle die Diensteanbieter vor erhebliche Schwierigkeiten, weil viele der Daten, die nach dem Verordnungsentwurf nunmehr in den Bericht Eingang finden sollten, lediglich mit hohem Aufwand bzw. überhaupt nicht mehr erhebbar seien. Aus diesem Grund ersuchte ISPA, den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Verordnung auf den 01.11.2021 zu verlegen, um es großen Diensteanbietern zu ermöglichen, ihrer Pflicht zur Berichterstattung für die erste Berichtsperiode rein nach den Vorgaben des § 4 Abs. 1 KoPI-G nachzukommen. Die über den Verordnungsentwurf rückwirkend eingeführten Pflichten führten nicht nur zu einem unzumutbaren Aufwand für die Diensteanbieter, sondern seien auch im Lichte des strafrechtlichen Rückwirkungsverbot gemäß Art. 7 EMRK problematisch.

Zwei wichtige Marktteilnehmer gaben Stellungnahmen ab, ersuchten die Behörde jedoch um vertrauliche Behandlung, sowie darum, von einer Veröffentlichung ihrer Schreiben abzusehen. Inhaltlich warfen die Stellungnahmen jedoch keine Punkte auf, die nicht schon detailliert in der Stellungnahme der ISPA adressiert wurden.

Die New Work SE, Diensteanbieterin der Kommunikationsplattform XING, brachte vor, dass die Regelung des § 8 Abs. 1 Z 1 a sowie die Spalte „Gesamtzahl der Meldungen“ in der gemäß § 3 Abs. 2 zu verwendenden Tabelle auf Grund der dort vorgesehenen Aufschlüsselung nach Tatbeständen in hohem Maße problematisch sei. Um seinen Berichtspflichten rechtskonform nachzukommen, müsste ein Diensteanbieter also schon auf der Ebene der Meldung durch den Nutzer eine Vorsondierung möglicher Tatbestände und die Festlegung auf einen bestimmten Tatbestand veranlassen und erzwingen. Konkret müsste diese rechtliche Wertung und Festlegung auf einen bestimmten Tatbestand (etwa mittels einer „Drop-Down-Box“ zur Auswahl eines bestimmten Tatbestands) schon durch die Nutzer selbst im Rahmen der Erstattung einer Meldung erfolgen, damit jede zur Gesamtzahl zählende Meldung auch zu einem bestimmten KoPI-G-Straftatbestand erfasst und zugeordnet werden könne. Eine derartige Pflicht des Diensteanbieters, dem Nutzer eine juristische Vorklassifikation und Festlegung aufzuerlegen, sei den Bestimmungen des KoPI-G jedoch nicht zu entnehmen. Ganz im Gegenteil sehe das KoPI-G vor, dass Diensteanbieter „ein [...] transparentes Verfahren für den Umgang mit [...] Meldungen über auf der Kommunikationsplattform verfügbare, behauptetermaßen rechtswidrige Inhalte einzurichten“ hätten (§ 3 Abs. 1 KoPI-G), wobei das Verfahren „so ausgestaltet sein muss, dass Nutzer mittels [...] einfach handhabbarer Funktionalitäten auf der Kommunikationsplattform Inhalte mitsamt den für eine Beurteilung erforderlichen Angaben dem Diensteanbieter melden können“ (§ 3 Abs. 2 Z 1 KoPI-G).

Ein Erfordernis einer Vorauswahl eines strafrechtlichen Tatbestands durch den Nutzer, konterkariere klar den vom Gesetzgeber vorgesehenen Zweck dieser Bestimmung, nämlich dem Nutzer eine einfache Handhabung des Meldeverfahrens zu ermöglichen. Auch die entsprechenden Gesetzesmaterialien sähen vor, dass bei der Ausgestaltung der Meldevorgänge auf Nutzerfreundlichkeit geachtet werden müsse, wobei die Möglichkeit der Meldung z.B. im Wege eines „einfach“ zu handhabenden Online-Formulars erfolgen solle. Einem juristischen Laien vorzuschreiben, den beanstandeten Inhalt eigens (rechtskonform) vorab zu subsumieren, widerspreche einer „einfachen Handhabung“ und könne dazu führen, dass Nutzer erst gar keine Meldungen erstatten. Nutzer könnten dadurch auch einem gewissen Druck ausgesetzt werden, die Meldung erst nach Einholung und mit Hilfe (kostenverursachender) rechtsanwaltlicher Unterstützung zu erstatten z. B. auch weil sie befürchten, sich selbst strafrechtlichen Sanktionen auszusetzen, wenn sie jenen Nutzer, der den betreffenden Inhalt hochgeladen hat, zu Unrecht einer konkreten Straftat bezichtigen. Im Sinne der Nutzer, die einen Inhalt melden möchten, sei es daher geboten, dass erst dem Diensteanbieter die Festlegung zu obliegen habe, welche konkrete Norm aus dem Kanon des § 2 Z 8 KoPI-G verletzt sei. Eine

solche Subsumtion könne naturgemäß jedoch auch nur in jenen Fällen erfolgen, in denen ein Inhalt in weiterer Folge gelöscht oder gesperrt werde. So betreffe selbstverständlich auch nicht jede Meldung tatsächlich einen „rechtswidrigen Inhalt“ im Sinne des § 2 Z 8 KoPI-G und könne folglich gegebenenfalls unter keinem der dort angeführten Tatbestände subsumiert werden. Gerade auch in diesen Fällen sei es für den betreffenden Diensteanbieter unmöglich, die entsprechende Meldung gemäß Anhang rechtskonform auszufüllen.

Entsprechend habe sich die New Work SE entschieden, in ihrer Umsetzung der Anforderungen des KoPI-G zum 1. April 2021 im Sinne der Nutzerfreundlichkeit und Niederschwelligkeit sowie nicht zuletzt der Regelungen des KoPI-G wegen, beim meldenden Nutzer nicht abzufragen, welchen konkreten Tatbestand der Nutzer für einschlägig halte, sondern dem Nutzer entsprechend § 3 Abs. 2 Z 1 KoPI-G lediglich zu ermöglichen, die „für eine Beurteilung erforderlichen Angaben“ zu machen - also zu erklären, worum es bei der Meldung ginge. Eine Verpflichtung zur Aufschlüsselung nach Tatbeständen entsprechend § 2 Z 8 KoPI-G in den Darstellungen über die Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Meldungen über behauptete rechtswidrige Inhalte sei dem entsprechenden Gesetzeswortlaut nicht zu entnehmen. So verlange § 4 Abs. 2 Z 3 KoPI-G lediglich „Darstellungen über die Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Meldungen über behauptete rechtswidrige Inhalte“. Eine weitere Aufschlüsselung habe der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Im Unterschied dazu sei im NetzDG in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ausdrücklich geregelt, dass über „Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Beschwerden über rechtswidrige Inhalte, aufgeschlüsselt nach Beschwerden von Beschwerdestellen und Beschwerden von Nutzern und nach dem Beschwerdegrund“ berichtet werden müsse. Eine solche gesetzliche Vorgabe sei in das KoPI-G jedoch vom Gesetzgeber nicht aufgenommen worden – trotz und womöglich gerade wegen der Kenntnis des NetzDG (ausweislich vielfacher Verweise auf das NetzDG in den Gesetzes-Materialien). In diesem Zusammenhang sei wichtig zu erwähnen, dass XING als „berufliches Netzwerk“ nicht dem NetzDG unterfalle. Die New Work SE sei also anders als andere Plattformen bei der Ausgestaltung der Meldefunktionalitäten auf XING nicht an die Vorgaben des NetzDG gebunden und konnte im Rahmen der Vorgaben des KoPI-G die nutzerfreundlichste Lösung implementieren. Die geplante Berichtspflicht stelle entsprechend eine klare Überschreitung der Verordnungsermächtigung gemäß § 4 Abs. 3 KoPI-G dar und sei damit verfassungsrechtlich bedenklich. Die New Work SE regt vor diesem Hintergrund an, dass das Erfordernis, bei den Darstellungen über die Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Meldungen über behauptete rechtswidrige Inhalte eine „Aufschlüsselung nach den in § 2 Z 8 KoPI-G aufgezählten Tatbeständen“ vorzunehmen, ersatzlos gestrichen werde. Sollte diese Anregung nicht berücksichtigt werden können, werde alternativ angeregt, dass das Erfordernis, bei den Darstellungen über die Anzahl der im Berichtszeitraum eingegangenen Meldungen über behauptete rechtswidrige Inhalte eine „Aufschlüsselung nach den in § 2 Z 8 KoPI-G aufgezählten Tatbeständen“ vorzunehmen, dahingehend abgeändert werde, dass Diensteanbieter im Rahmen ihrer Berichterstattung stattdessen eine „zusammenfassende Beschreibung der Art der Inhalte“ konsolidieren könnten.

Die Aufspaltung nach „Löschung“ und „Sperrung“ in Anhang 1 sei aus Sicht der New Work SE ebenfalls nicht zielführend. So sei es auch in der Durchführungspraxis üblich, dass nach einer qualifizierten Meldung der Inhalt zunächst gesperrt und erst nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist gemäß § 3 Abs. 3 Z 2 KoPI-G endgültig gelöscht werde.

In Anhang 1 des Verordnungsentwurfs solle über die sogenannten „Zeiträume der Bearbeitung“ berichtet werden. Was konkret unter „Bearbeitung“ verstanden werde, sei unklar. Sofern damit der Zeitraum von der Meldung bis zur Löschung/Sperrung gemeint sei, werde angeregt, dies auch explizit – entsprechend der gesetzlichen Festlegungen – in Anhang 1 deutlich zu machen.

Die Verpflichtung, dass Transparenzberichte sich hinsichtlich der gemäß § 3 Abs. 1 bereitzustellenden Informationen jeweils auf die vom Diensteanbieter speziell in Bezug auf Österreich gesetzten Maßnahmen zu beziehen haben, sei unklar. Dem KoPI-G sei nicht zu entnehmen, dass die darin vorgesehenen Maßnahmen speziell für Österreich, österreichische Staatsbürger oder Personen mit Aufenthaltsort in Österreich ergriffen werden müssten. Es sei ihrer Ansicht nach nicht zu beanstanden, wenn Plattformen wie XING hinsichtlich der Meldefunktionalität nicht danach differenzieren, ob eine Meldung aus Österreich/von einem österreichischen Staatsbürger/einer Person mit Aufenthaltsort in Österreich eingereicht wurde oder von anderswo/einer Person mit anderer Staatsbürgerschaft oder anderem Aufenthaltsort. Zumindest sofern der Diensteanbieter sich hinsichtlich aller Meldungen an das KoPI-G halte und die Meldungen hinsichtlich der entsprechenden österreichischen Tatbestände prüfe. Dies sei ihrer Ansicht nach in Einklang mit dem KoPI-G. Entsprechend sollte und könne dann auch der Transparenzbericht nicht differenzieren. Hierzu sei auch wichtig zu erwähnen, dass XING sich auf den deutschsprachigen Raum fokussiere, in dem wesentlich unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich einer Strafrechtswidrigkeit von Inhalten nicht zu erwarten sei.

Den Stellungnahmen wurde soweit wie möglich Rechnung getragen.

2. Regelungstechnik:

Der vorliegende Entwurf sieht die erstmalige Erlassung einer Verordnung über die Ausgestaltung der in § 4 KoPI-G normierten Berichtspflichten vor. Bei Bedarf, der sich etwa aus dem über den im Jahr 2022 zu erstellenden Tätigkeitsbericht, der die Effizienz der im KoPI-G vorgesehenen Maßnahmen und Verhaltenspflichten und die diesbezüglichen Entwicklungen innerhalb der zwei vorangegangenen Kalenderjahre zu evaluieren hat (§ 8 Abs. 2a KoPI-G iVm § 19 Abs. 2 KOG), oder der Evaluierung der Datenlage nach dem ersten Jahr, ergeben könnte, wird allenfalls die Erlassung einer neuen Verordnung zu prüfen sein.

3. Finanzielle Auswirkungen und Auswirkungen auf Verwaltungslasten:

Finanzielle Auswirkungen:

Der Aufwand ist von den laufenden Kosten gedeckt, es entsteht kein Mehraufwand.

Auswirkungen auf Verwaltungslasten:

Es werden bestehende gesetzliche Informationsverpflichtungen konkretisiert, weshalb es zu keiner Veränderung der Verwaltungslasten kommt.

4. Sonstige Auswirkungen:

Keine.

5. Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit der KommAustria zur Erlassung dieser Verordnung ergibt sich aus § 4 Abs. 3 KoPI-G iVm § 8 Abs. 1 KoPI-G.

Besonderer Teil

Zu § 1

Diese Bestimmung nimmt auf den Regelungsgegenstand und das Ziel der Verordnung Bezug.

Zu § 2

Z 1 definiert die Zeiträume, über den ein Bericht Rechenschaft legen soll.

Z 2 definiert den im KoPI-G nicht näher umschriebenen Begriff der einfachen Handhabbarkeit. Von der Ausgestaltung des Meldewegs hängt es ab, ob Nutzer von der Möglichkeit einer Meldung auch de facto Gebrauch machen. Aus diesem Grund normiert § 4 Abs. 7 KoPI-G auch eine Verordnungsermächtigung an die Aufsichtsbehörde, Mindeststandards für die dabei verwendeten Meldeformulare vorzusehen. Hinsichtlich der Anregung der BAK, von dieser Verordnungsermächtigung auch tatsächlich Gebrauch zu machen, ist anzumerken, dass in einer ersten Phase die Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen beobachtet wird, um den Bedarf nach einer Vereinheitlichung zu evaluieren und allenfalls auf Best-Practice Modelle der Diensteanbieter zurückgreifen zu können. Dabei ist auch zu bedenken, dass die einfache Handhabbarkeit an der besonderen Beschaffenheit der jeweiligen Kommunikationsplattform zu messen ist. Der Begriff der einfachen Handhabbarkeit orientiert sich, neben der Anlehnung an § 5 E-Commerce Gesetz, an der Bestimmung in § 2 NetzDG, der § 4 KoPI-G größtenteils entspricht (Erläuterung RV 463 BlgNR 27. GP 8). Dieser wird dahingehend ausgelegt, dass der Zugang mit zwei Klicks von der Startseite den Anforderungen entspricht (*Eifert, Evaluation des NetzDG*, Seite 65). Die einfache Handhabbarkeit ist aus der Perspektive des durchschnittlichen Nutzers zu beurteilen, intuitive Bedienbarkeit bedeutet, dass nicht ein besonderer Lern- oder Leseprozess erforderlich ist, um die Meldemöglichkeit verwenden zu können.

Z 3 definiert die Gemeinschaftsstandards. Diese, je nach Diensteanbieter unterschiedlich bezeichneten Verhaltensregeln, spielen eine maßgebliche Rolle bei der Moderation der Inhalte durch die Diensteanbieter. Gemeinschaftsstandards sind jene Entscheidungsgrundlagen von Diensteanbietern, die grundsätzlich Nutzern Nachvollziehbarkeit über die Löschung und/oder Sperre von Inhalten vermitteln sollen. Sie sind Teil der Nutzungsbedingungen der Kommunikationsplattform, mit deren Annahme unzweifelhaft zwischen Nutzer und Diensteanbieter eine vertragliche Beziehung zustande kommt. Vor diesem Hintergrund kann der Einwand der ISPA und anderer Marktteilnehmer, dass die Definition, dass die Gemeinschaftsstandards vertraglich Teil der Nutzungsbedingungen sein müssten, überschießend sei, nicht nachvollzogen werden.

Z 4 definiert jene Diensteanbieter, die wegen ihrer hohen Nutzerzahlen (mehr als 1 Mio.) und der damit einhergehenden größeren öffentlichen Relevanz, gemäß § 4 Abs. 1 KoPI-G halbjährlich Transparenzberichte veröffentlichen müssen.

Z 5 definiert den Begriff der Meldung näher. Dieser ist deshalb zentral, da an ihn für Diensteanbieter die Rechtspflichten des § 3 KoPI-G geknüpft sind. Diensteanbieter müssen unverzüglich über die wesentlichen Entscheidungsgründe bezüglich der Erledigung einer Meldung informieren und gegebenenfalls bei Vorliegen eines rechtswidrigen Inhalts diesen gemäß § 3 Abs. 3 Z 1 KoPI-G sperren bzw. löschen. Für die Zwecke der Verordnung besteht dabei das Erfordernis der näheren Determinierung für die Darstellung des Zeitpunkts des Eingangs der Meldung bis zur Löschung. Die Darstellung des Meldevorgangs erlaubt eine Beurteilung seiner Niederschwelligkeit, insbesondere dahingehend, dass er nicht prohibitiv gestaltet ist, etwa dadurch, dass eine genaue Bezeichnung bzw. Einordnung der inkriminierten Normerfolge muss oder überzogene Anforderungen an die Begründung, warum es sich um einen illegalen Inhalt handeln soll, gestellt werden. Dies kann beispielsweise auch bei einem Formular der Fall sein, das bei nicht korrekter Eingabe die Möglichkeit verhindert, die Meldung überhaupt abzuschicken bzw. dem Diensteanbieter zukommen zu lassen. Andererseits muss dem Diensteanbieter zu gestanden werden, nicht jede, vollkommen unbegründete oder missbräuchliche Meldung bearbeiten zu müssen. Gewisse Mindestanforderungen für Meldungen normiert etwa der Kommissionsvorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste, COM (2020) 825 final, in Art. 14 Abs. 2.

Z 6 definiert, wann der Meldungseingang erfolgt, als jenen Zeitpunkt, mit dem die Meldung in die Sphäre des Diensteanbieters getreten ist. Darunter muss jener Zeitpunkt verstanden werden, zu dem der Diensteanbieter die Meldung technisch empfängt. Zur Begründung dieser Definition ist auf die Ausführungen zu Z 5 zu verweisen, wonach sich ausgehend von diesem Zeitpunkt die Bearbeitungsdauer für Meldungen errechnen lassen.

Z 7 umschreibt den im Zusammenhang mit Kommunikationsplattformen gängigen Begriff der Moderation als den Umgang mit Meldungen „durch Menschenhand“, im Gegensatz zur Anwendung automatisierter Mittel. Der Anteil der Moderation am Umgang mit rechtswidrigen oder mit den Gemeinschaftsstandards in Konflikt stehenden Inhalten ist deshalb besonders aufschlussreich, da künstliche Intelligenz gerade im Zusammenhang mit Kontext und Nuancen menschlicher Kommunikation, und damit auch mit rechtlichen Einordnungen, Probleme aufwirft bzw. Unschärfen erzeugen kann.

Z 8 definiert den in diversen Zusammenhängen verwendeten Begriff des Overblocking vor dem Hintergrund des KoPI-G als das exzessive Löschen von Inhalten, die bei korrekter rechtlicher Beurteilung der Rechtswidrigkeit nach dem KoPI-G (§ 2 Z 8 KoPI-G) zulässig wären. Im Falle vereinzelter unzutreffender rechtlicher Bewertungen durch einen Moderator wird nicht von Overblocking auszugehen sein. Viel mehr umfasst dieser Begriff eine systemische Komponente, d.h. wird Overblocking dann als vorliegend beurteilt werden müssen, wenn Diensteanbieter strukturell überschießend Inhalte entfernen, die ohne differenzierte inhaltliche Auseinandersetzung im Zweifelsfall entfernt werden.

Z 9 bezeichnet die nach § 4 KoPI-G zu erstellenden Berichte als „Transparenzberichte“. Dies entspricht einerseits aus Sicht des Gesetzgebers Sinn und Zweck dieser Berichte („Transparenz durch Kontrolle“), andererseits werden bereits jetzt Berichte, die Diensteanbieter auf freiwilliger Basis erstellen, als solche bezeichnet.

Zu § 3

Abs. 1 dient der Sicherung der Vergleichbarkeit der selben Kommunikationsplattform im Zeitverlauf, aber auch der Vergleichbarkeit zwischen Berichten verschiedener Kommunikationsplattformen untereinander. Es wird daher eine Struktur für die Berichte vorgegeben.

Abs. 2 verweist auf die der Verordnung angehängten, verbindlich zu verwendenden Vorlagen für Tabellen, welche eine Übersicht über die Daten vermitteln sollen. Dem Einwand der ISPA und einiger Marktteilnehmer, dafür gebe es keine gesetzliche Grundlage, ist entgegenzuhalten, dass die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 4 KoPI-G der Aufsichtsbehörde ermöglicht, Ausgestaltung und Umfang der Berichte zu regeln. Von dieser Ermächtigung wurde hier durch die Vorgabe eines Rasters, der auch den Diensteanbietern die Sicherheit gibt, den Bericht ordnungsgemäß bzw. in der erforderlichen Granularität erstellt zu haben, in nicht verhältnismäßiger und unsachlicher Weise Gebrauch gemacht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die geforderten Daten mit dem maßgeblich durch die Transparenzberichte erhofften Nutzen, Aufschluss über die Wirksamkeit der mit dem KoPI-G erzielten Maßnahmen zu erlangen (vgl. dazu § 8 Abs. 2a KoPI-G), in kausalem Zusammenhang stehen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Transparenzberichte die einzige öffentliche statistische Quelle über das Vorkommen von vom KoPI-G anvisierten (und gemeldeten) Straftatbeständen darstellen werden.

Die Zuordnung der Meldungen nach den in § 2 Z 8 KoPI G genannten Straftatbeständen ist gemäß der Beurteilung durch den Diensteanbieter vorzunehmen, dies unabhängig von den (möglicherweise unzutreffenden) Angaben des Nutzers. Für den Fall, dass eine Rechtswidrigkeit nach KoPI G jedoch verneint wird, ist die Meldung unter dem Reiter „*Meldungen, die mangels der Voraussetzungen iSd § 6 Z 1 Transparenzberichte-VO nicht behandelt wurden*“ zu erfassen.

Die im Anhang vorgesehene Klassifizierung der Daten für den ersten Beobachtungszeitraum bzw. für das erste Jahr erfolgt nach Maßgabe der Verfügbarkeit der betreffenden Daten beim Diensteanbieter.

Abs. 3 dient der Klarstellung, dass sich die Verpflichtung, einen Transparenzbericht zu erstellen, auf eine oder mehrere betriebene Kommunikationsplattformen und nicht den Diensteanbieter bezieht. Dies ergibt sich auch daraus, dass Diensteanbieter hinsichtlich einer bestimmten Kommunikationsplattform dem KoPI-G unterfallen bzw. dessen Vorgaben zu erfüllen haben.

Zu § 4

Abs. 1 stellt klar, welche Maßstäbe bzw. Auslegungsgrundsätze die Aufsichtsbehörde bei der Beurteilung der Gesetzmäßigkeit bzw. der Vollständigkeit der Transparenzberichte anwendet (vgl. hierzu erneut die Evaluierungspflicht gemäß § 8 Abs. 2a KoPI-G) und dient insoweit der Transparenz behördlichen Handelns. Des Weiteren ist auf die wissenschaftliche Diskussion zur Qualität von Daten zu verweisen, die sich insbesondere auch auf die Bereitstellung von Daten durch die dem KoPI-G unterfallenden Diensteanbieter erstreckt (vgl. z.B. Lee, Yang W., et al. “AIMQ: A Methodology for Information Quality Assessment.” *Information & Management*, vol. 40, no. 2, 2002, pp. 133–146.).

Z 1 verlangt die Vollständigkeit der Daten.

Z 2 normiert den Schutz der Nutzerdaten. Im Verhältnis zu ihren Nutzern verpflichten sich Kommunikationsplattformen in der Regel zum Datenschutz. Es ist jedoch auch dafür Vorsorge zu treffen, dass die durch die Transparenzberichte geforderten Angaben Nutzer in ihren diesbezüglichen Rechten nicht verletzen (vgl. dazu auch § 3 Abs. 5 KoPI-G).

Z 3 fordert von Diensteanbietern Transparenz bei der Beschreibung der von ihm ergriffenen Maßnahmen. Wenn hier keine Offenlegung erfolgt, können die Anstrengungen, die Diensteanbieter unternehmen, um rechtswidrige Inhalte auf der Kommunikationsplattform hintanzuhalten, nicht nachvollzogen werden.

Z 4 legt fest, dass die Darlegung der ergriffenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Stringenz bzw. Folgerichtigkeit in Bezug auf die angestrebte Zielerreichung nachvollzogen werden können.

Z 5 betrifft die Aussagekraft der bereitgestellten statistischen Daten und sonstiger Informationen. Neben der in Z 1 geforderten Vollständigkeit haben die bereitgestellten Daten auch den anderen Kriterien guter Datenqualität zu entsprechen, vor allem hinsichtlich Eindeutigkeit, Einheitlichkeit, Genauigkeit, Konsistenz, Verständlichkeit und Zuverlässigkeit.

Abs. 2 präzisiert, dass sich die Darstellungen in den Transparenzberichten auf jene Zahlen und Maßnahmen zu beziehen haben, die sich auf die Tätigkeit des Diensteanbieters in Österreich beziehen bzw. in Bezug auf Österreich gesetzt werden. Sofern diese Zahlen oder Maßnahmen auf globalerer Ebene (z. B. deutscher Sprachraum) erhoben bzw. definiert werden, sind diese entsprechend im Verhältnis zu Österreich zu kontextualisieren. Bei der Beurteilung dieser Darstellung wird auf die Reichweite der Plattform im Sinne von aktiven Nutzerzahlen Bedacht zu nehmen sein.

Abs. 3 regelt die barrierefreie Zugänglichkeit zu Transparenzberichten, einschließlich Anhang 1, um hier eine größtmögliche Inklusion zu gewährleisten. Anleitungen zur Barrierefreiheit finden sich in den Richtlinien für barrierefreie Inhalte (WCAG) 2.0 (<https://www.w3.org/Translations/WCAG20-de/WCAG20-de-20091029/>).

Zu § 5

Diese Bestimmung konkretisiert die Ausgestaltung jenes Teils des Transparenzberichts, der sich mit den laut KoPI-G auszuführenden, allgemeinen Anstrengungen von Diensteanbietern auseinandersetzt. Da sich der Begriff der allgemeinen Anstrengungen als sehr weitläufig darstellt, wird präzisiert, in welcher Hinsicht diese Anstrengungen zu beschreiben sind. Durch diese Konkretisierung wird auch die Vergleichbarkeit der Beschreibung von Maßnahmen erreicht. Z 1 bis 4 stellen klar, dass für den Fall, dass die jeweilige Maßnahme gesetzt wird, diese im Rahmen der Ausführungen über die allgemeinen Anstrengungen zu präzisieren sind. Ergreift der Diensteanbieter jedoch keine Maßnahmen in dieser Hinsicht, so ist dies mittels eines entsprechenden Hinweises klarzustellen. Keinesfalls werden durch diese Bestimmung neue Verpflichtungen geschaffen. Selbstverständlich steht es Diensteanbietern auch frei, über die Z 1 bis 4 hinausgehende Angaben zur Beschreibung ihrer allgemeinen Anstrengungen zu machen.

Z 1 normiert die Darlegung der Gemeinschaftsstandards, die in praktischer Hinsicht einen Kernbereich zur Bekämpfung illegaler Inhalte darstellen. Als Teil der vertraglichen Beziehungen zwischen Kommunikationsplattform bzw. Diensteanbieter und Nutzer schaffen sie die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für das Tätigwerden von Nutzern auf der Kommunikationsplattform und sind somit wesentliches Element für den Erfolg einer Plattform bei der Bekämpfung illegaler Inhalte.

Z 2 fordert vom Diensteanbieter eine Präzisierung dahingehend, welche besonderen plattformspezifischen Herausforderungen bei der Bekämpfung illegaler Inhalte für den Diensteanbieter bestehen. Dies ist dahingehend zu verstehen, dass beispielsweise das Bestehen einer besonders jungen Nutzergruppe, die spezielle Konfiguration der Anwendung oder ihre Wirkungsweise (Interaktion durch starke Zeichenbeschränkung) eine besondere Ausgangslage, die entsprechend maßgeschneiderte Maßnahmen erfordert, schafft.

Z 3 fordert eine Darstellung des Anteils automatisierter Mittel auf der einen, und von Moderation auf der anderen Seite. Dem Einwand der ISPA sowie weiterer Marktteilnehmer, damit würde eine Verpflichtung für Diensteanbieter normiert, automatisierte Mittel einzusetzen, ist zu entgegnen, dass die Tatsache, dass diese bei allen Kommunikationsplattformen Anwendung finden, in allen Transparenzberichten, in die von der Aufsichtsbehörde Einsicht genommen wurde, nachzulesen ist. Dort wird jeweils ausgeführt, dass auch automatisierte Mittel bei der Bekämpfung illegaler Inhalte eingesetzt werden. Die Ableitung, es werde nunmehr gefordert, dass automatisierte Mittel eingesetzt werden, lässt sich daher nicht nachvollziehen. Vielmehr erscheint einleuchtend, dass angesichts der hohen aktiven Nutzerzahlen zumindest eine Kombination automatisierter Mittel und Moderation eingesetzt werden muss, wobei es notorisch ist, dass künstliche Intelligenz zur Identifizierung illegaler Inhalte hinsichtlich ihrer Zielgerichtetheit noch ausbaufähig ist.

Z 4 erfordert eine Darstellung, welche Maßnahmen Diensteanbieter allenfalls gegen sogenanntes Overblocking setzen. Overblocking wurde im Vorfeld der Gesetzeswerdung zum KoPI-G und der laufenden Diskussion über Plattformregulierung als in Hinblick auf Art. 10 EMRK wichtigste Herausforderung identifiziert, und häufig als Einwand gegen die Vorschriften des KoPI-G formuliert. Darzustellen wäre daher, ob und inwiefern seitens der Diensteanbieter in diesem Bereich Vorsorge getroffen wird.

Abs. 2 normiert im Sinne der im Rahmen des § 4 Abs. 2 Z 1 KoPI-G ergriffenen allgemeinen Anstrengungen eine Kann-Bestimmung zur Darstellung darüber, ob und inwiefern der jeweilige Diensteanbieter mit lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet. Auch dies ergibt sich durch eine Einsichtnahme in das Angebot von Kommunikationsplattformen, wo insbesondere die

Zusammenarbeit mit lokalen Behörden herausgearbeitet wird. Hinsichtlich der Bezugnahme auf eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ist insbesondere auf das Institut der „Trusted Flagger“ zu verweisen, auf die Dienstanbieter im Sinne eines besonderen Vertrauensverhältnisses zurückgreifen.

Zu § 6

Gegenständliche Bestimmung stellt die Anforderungen an die Beschreibung des Meldeverfahrens dar.

Z 1 soll zur Darstellung der Nutzerfreundlichkeit des Meldesystems in inhaltlicher Hinsicht präzisieren, welche Mindeststandards der Dienstanbieter für Meldungen vorsieht. Damit kann evaluiert werden, wie niederschwellig sich das Meldesystem gestaltet, was sich, wie ausgeführt, maßgeblich auf die Beurteilung seiner Effektivität niederschlägt. Ebenso ist dies in Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Kommunikationsplattformen untereinander und allenfalls die Schaffung von Benchmarks (vgl. dazu § 8 Abs. 2a KoPl-G) eine wesentliche Information. Wie die New Work SE in ihrer Stellungnahme treffend ausführt, steht das zwingende Erfordernis einer Vorauswahl eines strafrechtlichen Tatbestands durch den Nutzer mit dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Zweck dieser Bestimmung, nämlich dem Nutzer eine einfache Handhabung des Meldeverfahrens zu ermöglichen, grundsätzlich im Widerspruch.

Z 2 bezieht sich wiederum auf das Ausmaß des Einsatzes automatisierter Mittel bei der Bearbeitung von Meldungen.

Z 3 dient der Darstellung der Meldewege, ebenfalls hinsichtlich ihrer Benutzerfreundlichkeit. Der Hinweis auf verschiedene Meldewege gründet sich auf die Beobachtung, dass bisweilen auf Kommunikationsplattformen mehrere Meldewege angeboten werden, bzw. zwischen einer „normalen“ Meldung hinsichtlich einer Verletzung von Gemeinschaftsstandards und hinsichtlich der Meldung einer Rechtswidrigkeit des KoPl-G unterschieden wird. Das bedeutet etwa für die hinsichtlich des Transparenzberichts gesetzlich geforderten statistischen Daten, die sich auf die Verletzung von im Sinne des KoPl-G rechtswidrigen Inhalten beziehen, dass jene Meldungen, die – unter der Voraussetzung, dass es getrennte Meldewege gibt – über den „herkömmlichen“ für die Gemeinschaftsstandards konzipierten Meldeweg erfolgen, aber einen rechtswidrigen Inhalt nach KoPl-G zum Gegenstand haben (vgl. dazu § 2 Z 8 KoPl-G), nicht erfasst würden. Zur Schaffung entsprechender Transparenz ist daher darzustellen, wie sich bei Bestehen verschiedener Meldewege deren Verhältnis zueinander darstellt bzw. in welcher Reihenfolge nach Verstößen gegen Gemeinschaftsstandards und nach KoPl-G rechtswidrige Inhalte geprüft werden. Zwar wird auf die grafische Darstellung der verschiedenen Stufen des Moderationsprozesses verzichtet, der dahingehenden Forderung von epicenter.works wurde aber dadurch entsprochen, dass dieser – in welcher Form auch immer – in der vom Dienstanbieter vorgenommenen Abfolge dargestellt werden müssen.

Z 4 fordert eine Darstellung der Entscheidungsgrundlagen für Löschungen und Sperren gemäß § 4 Abs. 2 Z 2 KoPl-G als Teil der Ausgestaltung des Berichts.

Z 5 dient der Information über wichtige Gesichtspunkte bei der Beurteilung der Nutzerfreundlichkeit:

lit. a nimmt Bedacht auf das praktische Problem, dass die Meldewege, die bei nicht vollständigem Ausfüllen nicht abgeschickt werden können, prohibitiv wirken. Denkbar wäre hier die Bereitstellung eines alternativen Formulars, das beispielsweise über die Hilfsfunktion gefunden werden kann, und mit dem ein Inhalt ebenfalls beanstandet werden kann.

lit. b erfordert eine bildliche Darstellung jener Ansichten, wie sie sich dem Nutzer präsentieren, womit die Nutzerfreundlichkeit beurteilt werden kann, etwa über Screenshots.

lit. c erfordert Erläuterungen des Diensteanbieters zur Nutzerfreundlichkeit des von ihm angewendeten Systems.

Z 6 trägt in der Neuformulierung den Einwänden der ISPA und anderen Marktteilnehmern Rechnung, dass auch eine summarische Beschreibung der Inhalte Aufschluss über die vom Gesetz geforderte Illustrierung typischer Nutzermeldungen gibt und somit als ausreichend betrachtet werden kann.

Z 7 befasst sich mit der Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Frage, wann auf eine Bearbeitung der Meldung verzichtet wird bzw. welche Indikatoren hierfür herangezogen werden. Wie an anderer Stelle erwähnt, normiert der Kommissionsvorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste, COM(2020) 825 final, in Art. 14 Abs. 2 hier Mindestanforderungen, die auf der anderen Seite für Nutzer Rechtssicherheit vermitteln, wann ihre Meldung bearbeitet werden muss.

§ 7

Wie das Meldeverfahren ist das Überprüfungsverfahren ein Kernelement hinsichtlich der Möglichkeiten des Nutzers, bei der Identifizierung von illegalen Inhalten, die sich auf ihn oder andere beziehen, tätig zu werden, bzw. der Möglichkeiten jenes Nutzers, dessen Inhalte zu Unrecht gelöscht oder gesperrt wurden.

Einerseits dient das Überprüfungsverfahren dem Schutz vor Overblocking, indem jenem Nutzer, der einen Inhalt auf der Kommunikationsplattform geladen hat, der zu Unrecht gesperrt oder gelöscht wurde, die Möglichkeit gegeben wird, die Entscheidung des Diensteanbieter bzw. der Kommunikationsplattform zu bekämpfen. Andererseits wird ein Beitrag dazu geleistet, dass tatsächlich rechtswidrige Inhalte, die bei einer ersten Beurteilung nicht entfernt wurden, noch einmal überprüft und von der Plattform gelöscht oder gesperrt werden. Der Darlegung dieses Verfahrens kommt daher aus Transparenzgesichtspunkten eine entscheidende Bedeutung zu.

Z 1: hier ist auf die Ausführungen zu § 6 Z 1 zu verweisen.

Z 2: hier ist auf die Ausführungen zu § 6 Z 4 zu verweisen.

Z 3 dient der Darstellung der Möglichkeiten des Nutzers, sich in diesen Überprüfungsmechanismus einzubringen.

Z 4: Im Konsultationsverfahren wurde seitens der ISPA und anderen Marktteilnehmern vorgebracht, für die Darstellung der durchschnittlichen Dauer von Überprüfungsverfahren gebe es keine gesetzliche Deckung. Dem ist insoweit § 3 Abs. 4 KoPl-G entgegenzuhalten, der eine Maximaldauer für diese Verfahren vorsieht, sowie § 4 Abs. 2 Z 5 und 7 KoPl-G, die Angaben erfordern, aus denen eine annähernde Durchschnittsdauer der Verfahren abzuleiten sein müssen. Ebenso wurde vorgebracht, diese Angaben würden dem Selbstbeachtungsverbot gemäß Art. 6 Abs. 2 EMRK widersprechen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in Bezug auf die im Verordnungsentwurf geforderten Daten klargestellt, dass diese mangels ausreichender Determinierung keine Rückschlüsse auf ein konkretes strafbares Verhalten von Diensteanbietern ermöglichen und dass damit kein derartiger Verstoß vorliegt (BVwG vom 28.09.2021, W 2342243172-1/11E).

Zu § 8

Dieser Abschnitt stellt die Art und Weise der Aufschlüsselung der gesetzlich geforderten Angaben klar, wobei im Verhältnis zum Konsultationsentwurf verschiedene, von der ISPA und anderen Marktteilnehmern vorgebrachte, sprachliche Klärstellungen vorgenommen wurden. Zu dem zu Z 4 erbrachten Einwand, dies verstoße gegen das Selbstbelastungsverbot, ist auszuführen, dass diese Bestimmung der in § 4 Abs. 2 Z 8 KoPl-G geforderten Aufschlüsselung entspricht.

Zu § 9

Transparenzberichte haben auch Angaben zu bestimmten Aspekten von internen Maßnahmen der Diensteanbieter zu enthalten, dies lediglich in Bezug auf das Melde- und das Überprüfungsverfahren. Diese Bestimmung konkretisiert die Ausführungen, die in dieser Hinsicht zu tätigen sind.

Z 1 bezieht sich auf die Organisation des Diensteanbieters hinsichtlich der Moderation von auf Österreich bezogenen Inhalten.

Z 2 und Z 3 zielen auf die Heranziehung juristischer Ressourcen bzw. geschulten Personals in Hinblick auf das Kernanliegen des KoPl-G, illegale Inhalte nach österreichischem Recht auf Kommunikationsplattformen zu entfernen, ab.

Z 4 hatte in der Konsultationsversion der Verordnung vorgesehen, dass die Formulierung des § 4 Abs. 2 Z 6 KoPl-G der Begriff der „Betreuung“ besonders auf die gesundheitliche Belastung von mit der Moderation betreuter Personen eingegrenzt wird. Wiewohl Marktteilnehmer unterstrichen haben, dass sie das Anerkennen jener Herausforderungen, die durch die Moderationstätigkeit auftreten, schätzen, wurde vorgebracht, dass dies nicht in der Kompetenz des Verordnungsgebers läge. Es wird zur Vermeidung von Unklarheiten daher auf den insoweit viel breiteren Gesetzeswortlaut zurückgegriffen, nachdem Ausführungen über die Betreuung der für die Bearbeitung von Meldungen und Überprüfungen zuständigen Personen zu machen sind. Von diesem Begriff sind jedoch unzweifelhaft auch die gesundheitlichen Herausforderungen in psychischer und physischer Hinsicht für Personen, die mit der Moderation von Inhalten auf Kommunikationsplattformen betraut sind, erfasst, und war diese Frage vom Gesetzgeber in Anbetracht der naturgemäßen Belastung, die mit dem Umgang mit derartigen Inhalten verbunden sind, wohl auch so intendiert.

Zu § 11

In Anbetracht des Übergangszeitraums bis zum 31.03.2021 im ersten Jahr des Inkrafttretens des KoPl-G werden die Berichtszeiträume, über die seitens der Diensteanbieter Auskunft zu erteilen ist, definiert.

Zu § 12

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten der Verordnung