BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Bundeskanzleramt
V-(Verfassungsdienst)
Ballhausplatz 2
1010 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax **501 65**	Datum
2020-0. 452-909	BAK/KS-Gst/DZ/BE	Daniela Zimmer	DW 12772	DW 12693	07.10.2020

Entwurf eines Bundesgesetzes über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPl-G)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfes und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Ziel des Entwurfes:
„Große“ Plattformanbieter werden unabhängig vom Ort ihrer Niederlassung zur Einhaltung bestimmter Standards im Umgang mit der Meldung und Entfernung rechtswidriger Inhalte verpflichtet, um auf diese Weise schwerwiegende Formen von „Hass im Netz“ wirksamer als bisher bekämpfen zu können.

Zusammenfassende Bewertung:
Die BAK begrüßt die Initiative sehr, auf gesetzlicher Ebene den Schutz vor „Hass im Netz“ zu verbessern. Der Gesetzesentwurf stärkt zusammen mit den zivil- und strafrechtlichen Teilen des Gesetzespaketes Betroffene, die sich gegen verbale Gewalt zur Wehr setzen möchten.

Besonders positiv hervorzuheben ist:

- **Konkretisierung der Plattformpflichten nach Artikel 14 der E-Commerce-RL:** Dieser verpflichtet „Dienste der Informationsgesellschaft“ im Falle „tatsächlicher Kenntnis von der rechtwidrigen Tätigkeit oder Information unverzüglich tätig zu werden, um die Information zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren.“ Die RL erlaubt es, Verfahren zur Entfernung von Inhalten näher festzulegen. Diese Option wird nun genutzt.

- **Zügiges Entscheidungstempo:** Für juristische Laien offenkundig rechtswidrige Inhalte sind binnen 24 Stunden zu löschen. Inhalte, die sich erst nach eingehender Prüfung als rechtswidrig erweisen, sind spätestens nach 7 Tagen von den Plattformen zu entfernen. Konflikte zwischen Postenden und Meldenden werden zwar jetzt wie künftig unternehmensintern entschieden und Mindestanforderungen für die plattformseitigen Verfahren gibt es auch nicht. Der Entwurf lenkt das Problem immerhin in etwas geordnetere Bahnen durch Vorgaben für Melde- und Sperrsysteme, Fristen und Aufsicht. Plattformen müssen ihre Löschroutinen beschleunigen und verringern damit den Leidensdruck der von Hasskommentaren Betroffenen.

- **Verlässlichere Erreichbarkeit der Plattformen:** NutzerInnen müssen auf Plattformen leicht handhabbare Meldefunktionen vorfinden. Ganz essentiell ist, dass Plattformen einen Beauftragten bestellen müssen, der für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich ist, als Zustellbevollmächtigter fungiert und dessen Kontaktdaten NutzerInnen leicht zugänglich sein müssen.

- **Informationspflichten:** Beide Streitteile sind über das Ergebnis einer Meldung, die Entscheidungsgründe und gegebenenfalls den Zeitpunkt der Sperre zu informieren. Zum Schutz von Meldenden ist ganz wesentlich, dass die Plattform dem Postenden zur Person des Meldenden keine Auskunft geben darf.

- **Berichtspflichten:** Plattformen haben der Medienbehörde KommAustria regelmäßig (über die Zahl der Meldungen, Löschungen, Überprüfungsverfahren etc) zu berichten.

- **Rechtsdurchsetzung** soll nicht mehr daran scheitern, dass Plattformen keine Niederlassung in Österreich unterhalten. Maßnahmen, wie die Zustellung von Bescheiden durch Hinterlegung bei der Aufsichtsbehörde oder Drittschuldnerexekution bei Werbedienstleistern im Falle nicht bezahlter Geldbußen sollen verhindern, dass sich Plattformen behördlichen Maßnahmen entziehen.

Folgende Nachbesserungen wären aus BAK-Sicht zweckmäßig:

- **Sachgerechter Anwendungsbereich**:
  „Große“ Plattformen werden erfasst, andere Massenkommunikationsanbieter nicht, obwohl es auch dort vergleichbare Rechtsverstöße gibt. Mit Blick auf die Verfassungskonformität sollten die Erläuterungen Gründe für die vorgenommenen Ausnahmen anführen. Useranzahl und Umsatz bestimmen, ob Plattformen das Gesetz zu beachten haben.

BAK-seits werden auch zusätzliche Merkmale wie bspw die Gesamtzahl täglicher Postings empfohlen. Unbedingt präzisiert werden sollte, wer denn „zugangsberechtigter Nutzer“ im Sinn des § 1 ist. Viele Plattformen gestatten nämlich registrierten wie unregistrierten NutzerInnen den Zugriff auf Inhalte. Aus BAK-Sicht wäre es sachgerecht, die Zugriffszahlen passiver NutzerInnen (und nicht der Aktivposter) heranzuziehen. Wie größere, geschlossene Kommunikationsgruppen in Hinblick auf die Abgrenzung zwischen Individual- und Massenkommunikation zu beurteilen sind, ist zu erläutern.

- **Melderecht für jedermann:** Es sollte klargestellt werden, dass die Meldemöglichkeit und die Inanspruchnahme nachfolgender Prüfverfahren jedermann offensteht und nicht etwa nur denjenigen, die glaubhaft machen, durch den Inhalt nachteilig betroffen zu sein. Es wäre überdies unverständlich, wenn Meldeverfahren nur für Inhalte, die die im Entwurf aufgelisteten Strafnormen mutmaßlich verletzen, angeboten werden. Auch Fälle von bspw Kreditschädigung müssen natürlich ebenso einfach gemeldet werden können.

- **Erfasste Straftatbestände:** Mit „Hass im Netz“ ebenfalls assoziierte Delikte wie üble Nachrede, Verleumdung oder Kreditschädigung sind in die Liste der berücksichtigten rechtswidrigen Inhalte ebenfalls aufzunehmen. Oder es wird nachvollziehbar ausgeführt, weshalb diese nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen sollen, obwohl die Folgen solcher Rechtsverletzungen für Betroffene nicht minder schwer wiegen. Ein höherer Ermittlungsaufwand bei Tatsachenbehauptungen sollte aus BAK-Sicht jedenfalls nicht die einzige Begründung dafür sein. Plattformseitige Überprüfungen bzw Schlichtungsangebote sollten ohnehin Verfahrensstandards genügen; dazu zählt auch die Bewältigung eines gewissen Erhebungsaufwandes.

- **Fehlende Verfahrensstandards:** Verfahren müssen „wirksam und transparent“ sein. Konkretere Anforderungen ans Verfahren gibt es nicht. Plattformseitige Entscheidungen und Nachprüfungen sind aber nur in Kombination mit verpflichtenden Mindeststandards für die Verfahrensführung denkbar – etwa in Bezug auf die Zertifizierung eingesetzter Algorithmen, Fachkunde des Personals, Objektivitäts- und Sorgfaltsprinzipien, Sachverhaltsermittlung, die Beachtung einiger „fair trial“-Grundsätze usw. Die Einhaltung der Verfahrensgrundsätze muss behördlich kontrolliert werden.

- **Fehlender Prüfmaßstab:** Der Entwurf verpflichtet Plattformen nicht dazu, sich am österreichischen Strafrecht zu orientieren. Wie streng der von den Plattformen anzulegende Prüfmaßstab sein soll, ist ebenso offen. Eine gemeldete Beleidigung kann aus einem engen straf- oder weiteren zivilrechtlichen Blickwinkel beurteilt werden.

- **Suboptimale plattforminterne Nachprüfung:** Im Falle einer Beschwerde gegen die (nicht) erfolgte Löschung muss die Plattform ihre eigene Entscheidung binnen zwei Wochen überprüfen. Eine nochmalige Selbstüberprüfung wird nur bescheidenen Nutzen entfalten. Mangels Verfahrensstandards können zB wieder Algorithmen automatisiert entscheiden.

- **Erreichbarkeit des Plattformbeauftragten:** Der Beauftragte sollte nicht nur für die Aufsichtsbehörde jederzeit erreichbar sein, sondern (in einem festgelegten zeitlichen Umfang) auch für NutzerInnen. Eine strafbewehrte Pflicht, Kontaktdaten des Beauftragten anzugeben, nützt wenig, wenn Vorgaben zur Erreichbarkeit und Bearbeitung von Anliegen fehlen.

- **Vage Angaben zur Datenspeicherung:** Werden Inhalte gelöscht, müssen die „zur Identifikation des Urhebers erforderlichen Daten zu Beweiszwecken (einschließlich Strafverfolgung)“ gespeichert werden. Was erforderlich ist, illustriert nur eine beispielshafte Aufzählung in den Erläuterungen. Die Datenarten sind abschließend zu bezeichnen. Die Speicherpflicht sollte sich nur auf Daten erstrecken, die bereits aus anderen Gründen verfügbar sind (um keinen neuen Speicheranlass zu schaffen).

- **Beschwerdestelle bei der RTR-GmbH:** Nur bei groben strukturellen Unzulänglichkeiten des Melde- oder Überprüfungsverfahrens (keine Meldemöglichkeit oder Reaktion, Fristensäumnis) können sich NutzerInnen an die RTR-GmbH (Fachbereich Medien) wenden. Der Wirkungsbereich der Beschwerdestelle ist derart eng, dass sie als Anlaufstelle für gängige Probleme nicht in Frage kommt. Ein Ausbau in Richtung eines breiten Streitschlichtungsangebotes (Verfahrensmängel und Fehlbeurteilungen durch Plattformen) wäre überaus zweckmäßig (siehe auch den nächsten Punkt).

- **Echte Ombuds- und Schlichtungsstelle fehlt**: Die Österreichische Akademie der Wissenschaften und die Universität Klagenfurt empfehlen in ihrem 2019 veröffentlichten Forschungsbericht „Inhaltsregulierung auf Internetplattformen“ die Einrichtung einer unabhängig besetzten Ombuds- und Schlichtungsstelle. Betroffene sollen sich verlässlichen fachkundigen Rechtsrat und unabhängige Schlichtungsempfehlungen einholen können. Als Vorbild können die außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren des Internetombudsmanns oder der RTR-GmbH im Bereich der Telekommunikation dienen. Beide Einrichtungen weisen viel Erfahrung mit der Konfliktbereinigung von massenhaften Beschwerden auf und wären entsprechend geeignet, auch zusätzliche Funktionen anzubieten.

- **Finanzierung:** Die duale Finanzierung des Mehraufwandes für die KommAustria durch die Plattformen selbst und die öffentliche Hand wird begrüßt. Nicht nachvollziehbar ist, warum der Aufwand aus der Rundfunkgebühr bestritten werden soll. Angesichts zunehmender GIS-Abmeldungen jüngerer Haushalte, die nur mehr mit PCs/Laptops ausgestattet sind, wären die häufigsten PlattformnutzerInnen gerade nicht an den Kosten beteiligt.

- **Generelles Verbot präventiver Überwachung**: Plattformen müssen nicht gegen rechtswidrige Inhalte vorgehen, solange sie keine Kenntnis davon haben. Nach §§ 16 und 18 Abs 1 ECommerceG dürfen Plattformen nämlich nicht zu präventiver Überwachung verpflichtet werden. Melde- und „Take down“-Mechanismen, wie sie der Entwurf festlegt, achten diesen Grundsatz. In der Praxis legen Plattformen ihren Diensten aber auch vertragliche Nutzungsbedingungen inklusive Löschregeln zugrunde.

Es ist sicherzustellen, dass Plattformen den Schutzzweck dieser Normen – NutzerInnen vor genereller Inhaltsüberwachung zu schützen – nicht durch vertraglich vereinbarte Inhaltsregulierungs- und Filtermaßnahmen unterlaufen dürfen.

- **„Must Carry“:** Plattformen haben – auch unter dem Blickwinkel des Art 10 EMRK –- keine Veröffentlichungspflichten. Die Verbreitung von Inhalten, die ihrer Ansicht nach den Nutzungsbedingungen widersprechen, kann verweigert werden. Soweit sozialen Medien eine immer größere Bedeutung bei der gesellschaftspolitischen Meinungsbildung zukommt, stellt sich auch die Frage nach „Must Carry“ – Pflichten für Inhalte, die nicht gegen nationale oder EU-Rechtsnormen verstoßen.

Zum Hintergrund

Zutreffender Befund:
Kommunikationsplattformen fördern die freie Meinungsäußerung und die Beteiligung an öffentlichen Debatten. Neben sachlichen Wortmeldungen und respektvollem Austausch verzeichnet aber allein der Verein ZARA im dritten Beratungsjahr bereits einen Anstieg von „Hass im Netz“-Meldungen um fast ein Drittel. Rund 80 % der Fälle betrafen rassistische Postings. Pro Quartal trifft allein Facebook 2 Milliarden inhaltsregulierende Maßnahmen, dabei bis zu 3 Millionen den Bereich Hassrede betreffend (siehe den Forschungsbericht der ÖAW und Universität Klagenfurt „Inhaltsregulierung auf Internetplattformen“). Bei marktdominanten Plattformen mit ihrer immensen Reichweite ist die Wirkung rechtswidriger Äußerungen und Darstellungen besonders fatal. Betroffene werden vor großem Publikum bloßgestellt. Permanente Grenzüberschreitungen ermutigen Einzelne im Netz dazu, sich rechtsverletzenden Postings anzuschließen, womit eine Dynamik zunehmender „Shitstorms“ in Gang gebracht wird, die rechtsstaatlich schwer unter Kontrolle zu bringen sind.

Der EU-seits geplante „Digital Service Act“ wird sich der Verantwortung von Plattformen bei der Meldung rechtswidriger Inhalte auch annehmen. Wie sich das KoPIG in der Praxis bewährt, lässt sich zu diesem Zeitpunkt abschätzen. Aus BAK-Sicht ist es ein Vorteil, wenn national gesammelte Erfahrungen mit „Notice and Take down“-Bestimmungen in die EU-Richtlinienarbeit einfließen.

Erleichterte Rechtsdurchsetzung ohne Gefährdung der Meinungsfreiheit:
Die Vorstellungen, wie ein respektvolles Miteinander im Internet durchgesetzt werden soll, gehen zum Teil weit auseinander. Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit kann aus BAK-Sicht gar nicht hoch genug geschätzt werden. Dabei wird nicht verkannt, dass mit dem Scheinargument der Meinungsfreiheit auch versucht wird, untragbare Kommentare zu rechtfertigen. Persönlichkeitsrechte und Meinungsfreiheit stehen als gleichrangige Grundrechte in einem Spannungsverhältnis zueinander. „Hass ist keine Meinung“ lautet jedoch sehr treffend der Titel des Buches der deutschen Politikerin Renate Künast, die selbst wiederholt Hasskommentaren ausgesetzt war. Dem können wir uns nur anschließen: verbale Gewalt zielt oft auf Einschüchterung ab und ist damit eine Gefahr für den Rechtsstaat, der auf Freiheitsrechten basiert.

Der Entwurf ist aus BAK-Sicht daran zu messen, ob er geeignet ist, Hetze zu bekämpfen und gleichzeitig Meinungsfreiheit zu achten.

Ungeregelter Umgang mit Grauzonenfällen:
Die meisten Sachverhalte bewegen sich in rechtlichen Grauzonen. Konflikte über die Grenzen des Sagbaren sind an der Tagesordnung. Wie in Deutschland zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz wurden auch in Österreich zum gegenständlichen Entwurf Bedenken laut, dass dem Staat vorbehaltene Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung privatisiert werde, wenn Plattformen gesetzlich zu Schiedsrichtern bestimmt werden. Tatsächlich wird Verfahrensökonomie durch automatisierte Prozesse, mit denen Plattformen über die Beibehaltung bzw. Löschung von Inhalten entscheiden, einer sorgfältigen Abwägung in der Regel vorgehen. Auch wenn bei den Entwicklungs- und Betriebskosten technischer Systeme und MitarbeiterInnen nicht gespart wird (Facebook soll laut der ÖAW-Studie „Inhaltsregulierung auf Internetplattformen“ 20.000 ModeratorInnen beschäftigen), kommt es ganz erheblich auf die jeweiligen Algorithmen oder entscheidenden Personen an. Inhalte, die weder eindeutig als weiß oder schwarz kategorisierbar sind, können öfter in die eine als in die andere Richtung entschieden werden. Damit schaffen Plattformen allgemeingültige Standards, welche problematischen Inhalte noch zu tolerieren sind bzw nicht.

Dass diese Sorge nicht von ungefähr kommt, illustriert ein von der FAZ aufgegriffener Fall (https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/vorurteile-wegen-coronavirus-das-ist-rassismus-16620493.html):„Alle, die Witze über AsiatInnen und Coronavirus machen, bekommen eine Schelle (Anmerkung: „Ohrfeige)“, schrieb eine junge Frau und wurde von Twitter gesperrt. Sie löschte den Tweet, worauf in über 1500 Tweets gefordert wurde, die Sperre rückgängig zu machen: die Äußerung richte sich doch erkennbar gegen rassistische Meldungen, die – als Witze getarnt – nicht gelöscht würden. Eine Nachprüfung ergab, dass der Twitter-Algorithmus den Account wegen der hohen Zahl an Meldungen gesperrt hatte („Ein anonymer rechtsradikaler Troll hat sich mit einem Meldemarathon gebrüstet“).

Plattformen sind keine idealen Schiedsrichter:
Plattformbetreibern sind ihren Aktionären, nicht aber der Neutralität und Objektivität verpflichtet. Die Entfernung von Inhalten kostet Plattformen Profit: emotionalisierende Inhalte samt Reaktionen darauf erzielen größere Reichweiten und ebensolche Werbeerlöse. Provokante Beiträge werden algorithmisch deshalb oft priorisiert. Damit wird die Verbreitung grenzwertiger Inhalten noch verstärkt. Egal wie Plattformen reagieren, sie greifen mit ihren Entscheidungen für oder gegen einen Beitrag auf jeden Fall in Grundrechte ein. Die Meinungsfreiheit ist berührt, wenn ein Beitrag gelöscht wird. Die Menschenwürde und Privatsphäre sind unter Umständen tangiert, wird der Beitrag beibehalten. Globale Anbieter sind an Aufwandsminimierung interessiert, wollen deshalb einheitliche Nutzungsregeln anwenden und auf nationale Rechtsunterschiede (oder gar Judikatur) nicht weiter eingehen. Ihre globale Größe verleiht ihnen auch die Macht, auf öffentliche Meinungsbildung Einfluss nehmen zu können. Demokratische, pluralistische Gesellschaften sind auf eine freie, unbeeinflusste, dh nicht durch verdeckte Interessen gesteuerte, Kommunikation angewiesen.

Checks and Balances:
Plattformen die Erstprüfung zu überlassen, ist trotzdem naheliegend. Die Anbieter verfügen bereits über automatisierte Prüfprozesse und die Gefahr eines staatlichen Zensur-Einflusses ist gering. Im Sinne ausgewogener „Checks and Balances" muss aber umso größeres Augenmerk auf die Qualität nachgelagerter Kontrollen gelegt werden.

Zum Entwurf im Detail:

Zu § 1 – Anwendungsbereich

Erfasst vom Anwendungsbereich des Entwurfes sind Kommunikationsplattformen mit mehr als 100.000 NutzerInnen sowie 500.000 Euro Umsatz. Kommentarfunktionen von Onlinemedien nach § 1 Abs 1 Z 6 MedienG (inhaltliche Gestaltung und Abrufbarkeit werden vom Medienunternehmen besorgt oder veranlasst) sind davon ebenso ausgenommen, wie Wikipedia und Bewertungsmöglichkeiten bei Onlinehändlern.

BAK-Anliegen:

- Der eingeschränkte Anwendungsbereich ist grundsätzlich nachvollziehbar. Große Plattformen mit ihrer vergleichsweise hohen Zahl an Konfliktfällen stehen im Fokus der Regelungen, nicht aber verbale Angriffe in – mehr oder wenig gut moderierten – Zeitungsforen oder Unternehmensschelten auf Vermittlungsplattformen von Waren und Dienstleistungen. Rechtsverletzungen kommen bei den vom Entwurf ausgenommenen Kommunikationsangeboten allerdings auch vor. Vor diesem Hintergrund wäre mit Blick auf Verfassungskonformität in Bezug auf den Gleichheitsgrundsatz eine ausreichende Begründung für die getroffenen Ausnahmen zweckmäßig.

- Zumindest in den Erläuterungen (und späteren Bewusstseinskampagnen) ist darauf hinzuweisen, dass sich Betroffene natürlich auch bei jenen Anbietern, die vom Entwurf ausgenommen sind, unter den in § 16 eCommerceG (ECG) genannten Umständen Sperren und Löschungen erwarten dürfen.

- Es wäre wenig praxisgerecht, wenn Melde- und Nachprüfungsverfahren nach § 3 nur für Inhalte, die die in § 2 aufgelisteten Strafnormen mutmaßlich verletzen, angeboten werden müssten. Auch Fälle von Kreditschädigung etc. müssen so gemeldet werden können.

- Einige Kommunikationsdienste können von registrierten wie nicht registrierten NutzerInnen (in unterschiedlichem Umfang) verwendet werden. Vor diesem Hintergrund ist zu präzisieren, wer „zugangsberechtigter Nutzer" im Sinn des § 1 ist (unregistrierte Nutzer mit bloßem Zugang zu den Inhalten oder nur registrierte Nutzer, die auch posten können). Aus BAK-Sicht sollten jedenfalls die passiven Userzahlen berücksichtigt werden. Denn die schädliche Wirkung von Hasskommentaren wächst mit der potentiellen

Reichweite der verbreiteten Inhalte. Als sachgerechtes Merkmal wäre die Gesamtzahl an täglichen Postings ebenfalls berücksichtigungswürdig.

Zu § 2 – Begriffsbestimmungen

Kommunikationsplattformen …
zeichnet dem Entwurf zufolge aus, dass zumindest eine wesentliche Funktion die Massenverbreitung von Mitteilungen durch Austausch der Nutzer in Wort, Schrift und Ton mit einem größeren Personenkreis ermöglicht.
Die Definition lehnt sich damit eng am Medienbegriff an (§ 1 Abs 1 Z 1 MedienG). Die Erläuterungen verweisen bei der Frage nach der Abgrenzung von Individual- zu Massenkommunikation auf die Spruchpraxis zur Größe von Foren. Individualkommunikation ist definitionsgemäß ausgeschlossen. Der Messengerdienst WhatsApp wird als Beispiel für vom Entwurf nicht erfasste Individualkommunikation angeführt. Erfasst sein dürften daher im Wesentlichen Facebook, Youtube, Instagram, Tiktok, Snapchat und Twitter. Sämtliche Unklarheiten sind damit allerdings nicht beseitigt. Ob Kommunikationsplattformen mit einem vorab beschränkten Personenkreis ausgenommen sind, lässt sich aus BAK-Sicht nicht mit der gewünschten Klarheit feststellen. Die Anforderung „Ermöglichen eines Austausches mit einem größeren Personenkreis“ trifft jedenfalls auch auf so manche Chatgruppe in Messenger-Diensten oder Online-Spielen zu.

BAK-Anliegen:
Ein Hinweis auf der Website der Plattformen, in den Anwendungsbereich des KoPl-G zu fallen, wäre ebenso wünschenswert, wie eine Liste der betroffenen Anbieter auf der Website der KommA. Denn welche Anbieter „groß“ genug sind, ist für InternetnutzerInnen – abseits der großen globalen Plattformen – nicht erkennbar. Ob dabei nur registrierte NutzerInnen oder auch NutzerInnen, denen Dienste auch ohne Registrierung (zB Youtube) zugänglich sind, einzubeziehen sind, ist klarzustellen. Wie größere, geschlossene Kommunikationsgruppen in Hinblick auf die Abgrenzung zwischen Individual- und Massenkommunikation zu beurteilen sind, ist zu erläutern.

Rechtswidrige Inhalte
Nicht nachvollziehbar ist, dass in der taxativen Aufzählung jener rechtswidrigen Inhalte, für die Plattformen Melde- und Überprüfungsverfahren einzurichten haben, engverwandte Straftatbestände wie die Üble Nachrede (§ 111 StGB), Kreditschädigung (§ 152 StGB) und Verleumdung (§ 297 StGB) nicht vorkommen, obwohl sie mit dem Ziel der Bekämpfung von „Hass im Netz“ ebenfalls in Verbindung gebracht werden können. Der Vorwurf eines „unehrenhaften Verhaltens“ oder einer „verächtliche Gesinnung“ dürfte genauso oft im Zentrum von Online-Auseinandersetzungen stehen (zB der unbelegte Vorwurf einer Straftat) wie verleumderische Äußerungen (zB die Verdächtigung einer Straftat wider besseren Wissens). Äußerungen wider besseren Wissens, die bspw geeignet sind den geschäftlichen Ruf einer Person zu ruinieren, haben eine ähnliche diskreditierende Wirkung wie die vom Entwurf erfassten Beleidigungen – sind aber ohne nähere Erklärung nicht in der Liste enthalten.

Außerdem dürften einige der angeführten Straftatbestände wie etwa Beleidigung nur schwer von den korrespondierenden, zivilrechtlichen Persönlichkeitsrechtsverletzungen der §§ 16 (Generalklausel), 1328a (bloßstellender Eingriff in die Privatsphäre) und 1330 ABGB (Ehrenbeleidigung, Kreditschädigung) abzugrenzen sein. Die Bewertung, ob bspw. ein Beleidigungs-Sachverhalt verwirklicht ist, hängt nicht unmaßgeblich davon ab, ob die Strafrechts- oder Zivilrechtsrelevanz geprüft werden soll.

BAK-Anliegen:
Mit „Hass im Netz“ ebenfalls assoziierte Straftatbestände wie üble Nachrede, Verleumdung oder Kreditschädigung sind in die Liste der berücksichtigten rechtswidrigen Inhalte aufzunehmen. Oder es wird näher ausgeführt, weshalb diese nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen sollen, obwohl die Folgen solcher Rechtsverletzungen für Betroffene nicht minder schwer wiegen. Einige Tatbestände können aus einem strengeren straf- oder einem weiter zu interpretierenden zivilrechtlichen Blickwinkel beurteilt werden: Wie streng der von den Plattformen anzulegende Prüfmaßstab sein soll, ist zu klären.

§ 3 Melde- und Überprüfungsverfahren

Meldung und Entscheidung
Die Regeln über die Ausgestaltung der Meldesysteme und die Informationspflichten gegenüber Meldenden werden begrüßt. Bislang äußern viele InternetnutzerInnen gegenüber den AK-Beratungsstellen ihren Unmut über auf den Webseiten der Plattformen schwer auffindbare Meldeoptionen, fehlende Ansprechpartner, intransparente Prozesse, wie mit einer Meldung verfahren wird und ausbleibende oder verspätete Reaktionen.

Vor allem die Festlegung von maximalen Zeiträumen, innerhalb der die Entscheidung zu fallen hat, ob Inhalte entfernt oder beibehalten werden, stellt eine wesentliche Verbesserung für die Betroffenen von Hasspostings dar. In der Praxis werden Sachverhalte allerdings selten eindeutig genug sein, dass eine „für Laien offenkundige“ Rechtswidrigkeit vorliegt, die die Plattform zu einer Reaktion innerhalb von 24 Stunden anhält. Abgesehen von besonders klaren Fällen (wie Kinderpornografie) wird die Mehrzahl einlangender Meldungen eine detaillierte Prüfung erfordern. Diese muss dem Entwurf zufolge nach max. 7 Tagen abgeschlossen sein.

Stark standardisierte, automatisierte, verfahrensökonomische, aufwandsreduzierte, kostengünstige Inhaltsprüfungen können bei komplexen Sachverhalten zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen. Die Governance-Politik von Plattformen kann im ungünstigsten Fall einseitig interessensgeleitet sein und weniger die Kultur, das Recht und die gesellschaftlichen Sensibilitäten am Ort der Meldung als vielmehr jene der (US-) Hauptniederlassung widerspiegeln.

BAK-Anliegen:

- **Es fehlen Mindeststandards für den Entscheidungsprozess:** NutzerInnen müssen lediglich einen Meldebutton vorfinden und über die binnen kurzer Fristen getroffenen Entscheidungen informiert werden. Verfahren müssen „wirksam und transparent" sein. Konkretere Anforderungen ans Verfahren gibt es nicht. Wie die Plattformen zu ihren Entscheidungen finden, bleibt ihnen überlassen. Dies ist aus BAK-Sicht ein Defizit, zumal Erst- auch meist Letztentscheidungen sind (NutzerInnen scheuen in der Regel den Aufwand, der mit Berufungen beim Anbieter und/oder den Gerichten verbunden ist). Plattformseitige Entscheidungen und Nachprüfungen sind deshalb nur in Kombination mit verpflichtenden Mindeststandards für die Verfahrensführung zweckmäßig (etwa in Bezug auf die Zertifizierung eingesetzter Algorithmen, Fachkunde des Personals, Objektivitäts- und Sorgfaltsprinzipien, Sachverhaltsermittlung, die Beachtung einiger „fair trial"-Grundsätze usw). Die Einhaltung der Verfahrensgrundsätze muss auch behördlich kontrolliert werden.

- **Plattformverantwortung für nationale Straftatbestände:** Die Plattformen agieren global, die inhaltlichen Konflikte treten hingegen ortsgebunden auf. Derzeit ziehen Plattformen bei ihrer Inhaltsregulierung die eigenen Nutzungsbedingungen heran. Diese bilden die österreichischen Straftatbestände unzureichend ab. Der Entwurf verpflichtet Plattformen nicht dazu, sich am österreichischen Strafrecht zu orientieren. Wie streng der von den Plattformen anzulegende Prüfmaßstab sein soll, ist offen. Eine Beleidigung kann aus einem engen straf- oder weiteren zivilrechtlichen Blickwinkel beurteilt werden.

- **Eingesetzte algorithmische Filter**: Aus BAK-Sicht fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit Plattformen automatisierte Inhaltskontrolle durchführen dürfen und wer die Treffsicherheit von Algorithmen prüft.
  Nikolaus Forgó (Technologierecht Uni Wien in Die Presse - Recht 2020/294) beschreibt das Dilemma zwischen Digitalisierung und Recht so: *„Wir Juristen werden uns – trotz all der Betonungen der sozialen Einmaligkeit des juristischen Entscheidungsvorgangs – daran gewöhnen (müssen), dass Automatisierungen auch uns …erfassen werden. Denn: "A fundamental rule in technology says that whatever can be done will be done" (Andrew Grove).*" Und weiter: *„Im Juli 2020, judiziert der BGH zu einem Streit u.a. um eine Bildersuche: "Der Auslistungsanspruch aus Art 17 Abs 1 DS-GVO [= Das Recht auf Vergessenwerden] erfordert [. . .] eine umfassende Grundrechtsabwägung, die auf der Grundlage aller relevanten Umstände des Einzelfalles [. . .] vorzunehmen ist. Was heißt das? Darf denn nun eine Suchmaschine in einer Bildersuche ein Lichtbild einer betroffenen, möglicherweise in eine Straftat verwickelten Person zeigen? Es kommt darauf an. (Hier: Auf den EuGH, bei dem das BGH-Verfahren anhängig ist). Und was folgt**?** Was sich digitalisieren und kategorisieren lässt, kann Bestandteil eines Musters*

werden. Was Bestandteil eines Musters ist, lässt sich automatisiert analysieren. Das gilt auch für juristisches Entscheiden…Zum Teil wird es massiv bekämpft – etwa in einem französischen Gesetz, das die personenbezogene Auswertung des Entscheidungsverhaltens von Juristen mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bedroht.
Zum Teil wird es – mit Verweis auf die schiere Zahl der Fälle – schlicht getan: Etwa bei (Vor-)Entscheidungen zum Recht auf Vergessenwerden durch soziale Netzwerke...“

- **Vage Angaben zur Datenspeicherung:** Werden Inhalte gelöscht, müssen die „zur Identifikation des Urhebers erforderlichen Daten zu Beweiszwecken (einschließlich Strafverfolgung)“ gespeichert werden. Was erforderlich ist, ergibt sich nur aus einer beispielshaften Aufzählung in den Erläuterungen. Die Datenarten sollten abschließend bezeichnet werden. Die Speicherpflicht sollte sich nur auf bereits aus anderen Gründen verfügbare Daten beziehen (und keinen neuen Speicheranlass schaffen).

Überprüfung der Entscheidung:
Nach § 3 Abs 4 haben Plattformen den beiden Streitteilen einen Überprüfmechanismus für ihre Erstentscheidung anzubieten. Die Nachprüfung darf maximal 2 Wochen in Anspruch nehmen. Qualitative Anforderungen an die Art der Nachprüfung, gibt es keine.

BAK-Anliegen:
- **Keine „Privatisierung der Rechtsdurchsetzung“:** Die Nachprüfung der Erstentscheidung wiederum in die Hände der Plattformen zu legen, sollte überdacht werden. Bei schwerwiegenden Fehlern, die dem Unternehmensimage abträglich sind, werden Anbieter Entscheidungen revidieren. Auch bei starkem öffentlichen Druck kann dies der Fall sein. Bei den abseits der öffentlichen Wahrnehmung massenhaft anfallenden Grauzonen-Fällen werden – ohne verpflichtende und staatlich überwachte Verfahrensstandards – plattforminterne Nachprüfungen keinen nennenswerten Nutzen bringen. Ist es schon bei der Erstentscheidung bedauerlich, dass keine Minimalstandards zu erfüllen sind, so wäre dies spätestens im Berufungsfall sinnvoll. Dazu zählen die Einladung an beide Streitteile zur Stellungnahme, die Einbeziehung nationaler Judikatur, die Beteiligung externer JuristInnen samt Anforderungen an deren Unabhängigkeit usw.

- **Die Empfehlungen des Instituts für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt** sollten deshalb berücksichtigt werden. Der Forschungsbericht „Inhaltsregulierung auf Internetplattformen“ (https://www.oeaw.ac.at/cmc/detail/news/optionen-fuer-verantwortungsorientierte-governance-auf-nationaler-ebene/) spricht sich zunächst dafür aus, die operative Praxis der Inhaltsregulierung in die Hände der Plattformbetreiber zu legen. Für eine Selbstregulierung spräche vor allem, dass staatliche Eingriffe in Medieninhalte ebenfalls grundrechtsproblematisch sind und angesichts der enormen Menge an Inhalten auch an praktische Vollzugsgrenzen stoßen - allerdings nur, wenn es angemessene **„checks and balances“** gäbe:

*„Gleichzeitig verdeutlicht die Analyse, dass **Inhaltsmoderation nicht ausschließlich der Industrie überlassen werden soll**. Internet-Plattformen agieren als Kuratoren und Regulatoren von Inhalten mit hoher Eingriffsintensität durch automatisierte Inhaltskontrolle im grundrechtssensiblen und demokratierelevanten Bereich gesellschaftlicher Kommunikation. Dies erfordert Verantwortlichkeit und externe Kontrolle, um Willkür zu verhindern, die Rechte der Betroffenen zu wahren, faire Verfahren zu ermöglichen und um sicher zu stellen, dass Inhaltsregulierung transparent und rechtmäßig erfolgt. Internet-Plattformen verfügen zudem über eine hohe Marktmacht, einen starken Einfluss auf gesellschaftliche Kommunikation und über immer mehr politische Macht.*
Daher besteht ein Bedarf an einer stärkeren Verteilung von Verantwortlichkeit und an „checks and balances" zur Machtkontrolle im System zur Inhaltsregulierung, in dem bislang die Plattformen selbst oft gleichzeitig als Legislative, Exekutive und Judikative agieren. Schließlich sprechen die ökonomischen und organisatorischen Interessen der Internet-Plattformen tendenziell für möglichst automatisierte Inhaltsmoderation, möglichst internationale Standards und globale institutionelle Arrangements zur Inhaltsregulierung. ***Solche globalen, automatisierten Lösungen gehen jedoch auf Kosten von regionalen Interessen und Kontextsensitivität, und sie erschweren umsichtigen Abwägungen im Einzelfall."***

- **Plattformseitige Nachprüfungen sind aus BAK-Sicht nur in Kombination mit staatlicher Co-Regulierung sinnvoll. Anleihen könnten bei Art 40 der DSGVO** genommen werden. Die Vorschrift ermöglicht Branchen, der Datenschutzbehörde Verhaltensregeln zur Genehmigung vorzulegen (https://www.dsb.gv.at/documents/22758/1188945/Verhaltensregeln.pdf/a661124f-8d81-4e18-8f98-4bbefb610c17), wobei eine von der Datenschutzbehörde genehmigte Stelle die Einhaltung der Verhaltensregeln auch überwachen muss. Geht es nach den Studienautoren des zuvor bereits zitierten Forschungsberichts „Inhaltsregulierung auf Internetplattformen" muss im Melde- und Beschwerdemanagement „eine geteilte Verantwortung in Phasen mehrstufiger Prozesse in „kaskadischen Systemen" etabliert werden, die plattforminterne und -externe Meldestellen, plattforminterne Moderationsverfahren sowie plattformexterne Berufungsmöglichkeiten umfassen". Bedauerlicherweise greift der Entwurf den Vorschlag, ergänzend eine unabhängige Schlichtungsstelle für die Berufung gegen Entscheidungen einzurichten, nicht auf. Aus AutorInnensicht sollte „eine breite Stakeholdereinbindung einen Interessensausgleich sicherstellen und eine Spruchpraxis ermöglichen, die ethische und rechtliche Normen der Inhaltsregulierung beachtet".

- **Ausgleichsmechanismen zum Prüfmonopol der Anbieter sind (mit der RTR-Beschwerdestelle) nur rudimentär vorhanden.** Es ist nicht ausreichend, wenn der Geprüfte sich selbst nochmals prüft. Auch wenn Straf- und Zivilverfahren die Einhaltung von fair trial-Standards bestmöglich garantieren, werden viele Betroffene schon allein wegen des beträchtlichen Zeitaufwandes nach rascheren, niedrigschwelligen außergerichtlichen Lösungen Ausschau halten. In diesem Sinne auch die zuvor zitierte Studie „Inhaltsregulierung auf Internet-Plattformen": Eine umfassende Umsetzung und Kontrolle der Inhaltsregulierung durch Plattformbetreiber stellt aufgrund ihrer

zunehmenden Machtakkumulation keine Ideallösung dar“. „Es bestünde daher Bedarf an „Vorkehrungen, um Interessensgegensätze zu bewältigen und eine faire Interessensabwägung zu ermöglichen“, bspw durch „Einspruchsmöglichkeiten, breite Stakeholder-Einbindung und strukturelle Trennung von Inhaltsregulierung, Beschwerdeverfahren und Aufsicht.“ Die Analyse gipfelt ua in der Empfehlung, eine nationale Ombuds- und Schlichtungsstelle einzurichten.

- **Eine Ombuds- und Schlichtungsstelle erscheint zweckmäßig.** Sie hätte vor allem die Aufgabe, Ratgeber für beide Streitteile zu sein, bspw über Rechtsvorschriften aufzuklären, zum Streitfall passende Judikatur darzustellen und abzuschätzen, ob Plattformentscheidungen durch Rechtsprechung wahrscheinlich gedeckt sind oder einer gerichtlichen Überprüfung gute Erfolgschancen eingeräumt werden. Neben dem reinen Rechtsrat könnte auch eine Schlichtungsfunktion zur Verfügung stehen, auf die sich die Streitteile einlassen können, ohne an die Empfehlung der Schlichtungsstelle gebunden zu sein (Rechtsweg offen). Anonymität ist auf Wunsch beiden Streitteilen zuzusichern.

  Aufgrund des für Demokratien, die auf Meinungsfreiheit aufbauen, äußerst sensiblen Schlichtungsgegenstandes muss eine derartige Schlichtungsstelle besonders hohe Standards in Bezug auf ihre Unabhängigkeit (gegenüber Plattformen und Politik), fachliche Kompetenz, faire Verfahrensregeln, ausreichende personelle Ressourcen und finanzielle Absicherung erfüllen (etwa nach der EU-RL für alternative Streitbeilegung). Aus BAK-Sicht ist bspw eine entsprechende Aufgabenerweiterung bei etablierten Einrichtungen, wie dem Verein Internetombudsmann oder der RTR-GmbH, anzudenken, da diese über viel Erfahrung mit der verfahrensgebundenen, rechtskundigen Schlichtung von massenhaften Anliegen verfügen. Da dieses Service vermutlich stark nachgefragt und entsprechend kostenintensiv sein dürfte, wäre eine Beteiligung der Plattformen an der Finanzierung wünschenswert.

- **Keine präventive Überwachung:** Die Schranken des § 18 des e-CommerceG sind unbedingt zu beachten. Plattformen sind demnach nicht verpflichtet, die von ihnen gespeicherten Informationen allgemein zu überwachen oder von sich aus nach Umständen zu forschen, die auf rechtswidrige Tätigkeiten hinweisen. Das sogenannte Hostprovider-Privileg ist aus Grundrechtssicht aber keine Eingriffsschranke, die InternetnutzerInnen verlässlich vor einer präventiven Überwachung ihrer Kommunikation schützt. Plattformen nutzen zunehmend Inhaltsfilter um die allgemeine Einhaltung ihrer vertraglichen Nutzungsbedingungen zu kontrollieren. Eine explizite rechtliche Absicherung eines ausnahmslosen, präventiven Überwachungsverbotes wäre wünschenswert.

§ 5 Verantwortlicher Beauftragter

Der verantwortliche Beauftragte muss zwar für die Aufsichtsbehörde jederzeit erreichbar sein. Für NutzerInnen gibt es keinerlei Vorgaben zur Erreichbarkeit. Plattformen müssen bloß dessen Kontaktdaten leicht auffindbar zur Verfügung stellen. Reagiert dieser auf Anliegen von NutzerInnen nicht oder nicht binnen angemessener Frist, gehen Beanstandungen ins Leere.

BAK-Anliegen:
Der Beauftragte sollte Anliegen zumindest zu den allgemeinen Büroöffnungszeiten entgegennehmen und NutzerInnen den Bearbeitungsstatus rückmelden müssen.

§ 6 Durchsetzung

Die Vorkehrungen sind zu begrüßen. Rechtsdurchsetzung soll nicht daran scheitern, dass Plattformen keine Niederlassung in Österreich unterhalten. Maßnahmen, wie die Bescheidzustellung durch Hinterlegung bei der Aufsichtsbehörde, Verständigung über die Behördenwebsite oder Drittschuldnerexekution bei Werbedienstleistern im Falle nicht bezahlter Geldbußen sollen verhindern, dass sich Plattformen behördlichen Maßnahmen entziehen.

§ 7 Beschwerdestelle

In die RTR-Zuständigkeit (Fachbereich Medien) fällt die Einrichtung einer Beschwerdestelle.

Diese soll ihrem Selbstverständnis nach zwar sogar Schlichtungsstelle sein und sich den Erläuterungen zufolge „auf die Suche nach einer einvernehmlichen Lösung“ machen – allerdings nur in einem äußerst eingeschränkten Betätigungsfeld. NutzerInnen können sich über „Unzulänglichkeiten des Melde- oder Überprüfungsverfahrens“ beschweren. Gibt es keine Meldemöglichkeiten oder Reaktionen darauf, kann dies etwa gegenüber der Beschwerdestelle gerügt werden.

Unzulänglichkeiten des Überprüfungsverfahrens wären nach den dürftigen Vorgaben des § 3 Abs 4 nur der gänzliche Verzicht auf ein „wirksames und transparentes Überprüfverfahren“. Es ist nicht annähernd determiniert, was Plattformen in Sachen Wirksamkeit und Transparenz genau zu tun haben. Die Beschwerdestelle (bzw Aufsichtsbehörde) wird daher bei vielen von NutzerInnen vorgetragenen Beanstandungen keine Zuständigkeit oder zumindest keine Handhabe haben, gegen Mängel vorzugehen.

Die Beschwerdestelle ist nur anrufbar, wenn sich der Nutzer zuvor an den Anbieter gewandt hat. Offen bleibt, ob damit die Inanspruchnahme des Melde- oder Überprüfungsverfahrens gemeint ist oder Nutzer angehalten sind, eine zusätzliche Beschwerde über Unzulänglichkeiten des Melde- oder Überprüfungsverfahrens an die Plattform zu richten. Ist Zweiteres zutreffend, wäre das eine unzumutbare, bürokratische Hürde für NutzerInnen - bedenkt man auch noch den äußerst schmalen Wirkungsbereich der Beschwerdestelle.

BAK-Anliegen:
Nur bei groben strukturellen Unzulänglichkeiten des Melde- oder Überprüfungsverfahrens (keine Meldemöglichkeit oder Reaktion, Fristensäumnis) können sich NutzerInnen an die RTR-GmbH wenden. Der Wirkungsbereich der Beschwerdestelle ist derart eng, dass sie als Anlaufstelle für gängige Probleme mit Plattformen nicht in Frage kommt. Ein Ausbau in Richtung eines breiten Streitschlichtungsangebotes (Verfahrensmängel und Fehlbeurteilungen) wäre sinnvoll.

§ 8 Aufsicht

Die duale Finanzierung des zusätzlichen Aufwandes für die Aufsichtsbehörde KommA durch anteilige Kostentragung durch die Plattformen wird grundsätzlich begrüßt. Weshalb der Mehraufwand aus der Rundfunkgebühr bestritten werden soll, erhellt sich nicht. Der Kreis der PlattformnutzerInnen ist nicht deckungsgleich mit jenen der RundfunkteilnehmerInnen.

BAK-Anliegen:
Angesichts zunehmender GIS-Abmeldungen von jüngeren Haushalten, die ausschließlich mit PCs/Laptops ausgestattet sind, wären gerade diese potentiellen PlattformnutzerInnen von der Kostenbeteiligung ausgenommen. Dies erscheint wenig sachgerecht und sollte nochmals hinterfragt werden.

§ 9 Aufsichtsverfahren

Aus Anlass gehäufter Nutzerbeschwerden über strukturelle Mängel bei der Meldung oder Inhaltsregulierung kann die KommAustria als Aufsichtsbehörde zwar prüfen, ob Maßnahmen mangelhaft sind und dem Anbieter auftragen „einen rechtmäßigen Zustand“ herzustellen. Worin dieser aber genau besteht, wird sich mangels einzuhaltender Mindestanforderungen an ein faires, sachgerechtes Verfahren - noch dazu unter Zuhilfenahme von intransparenten Bewertungen durch Algorithmen - auch für die Aufsicht oft kaum beantworten lassen.

BAK-Anliegen: Die Aufsichtsbehörde hat die „Angemessenheit der Maßnahmen“ von Plattformen zu prüfen. Da Plattformen kaum Vorgaben bei der Gestaltung ihrer Maßnahmen zu beachten haben, dürfte die Aufsicht nur bei gröbsten Mängeln einschreiten können. Minimalanforderungen für die Verfahren wären auch aus diesem Grund sinnvoll.

§ 10 Geldbußen

Es wird begrüßt, dass Plattformen Bußgelddrohungen ausgesetzt sind, wenn sie bspw keine Meldesysteme einrichten oder auf Meldungen nicht reagieren. Da nur bei generellen Verfahrensdefiziten Geldbußen drohen, besteht aus BAK-Sicht auch keine unmittelbare Gefahr, dass Plattformen auf Sanktionsdrohungen mit „Overblocking“-Verhalten reagieren.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Anliegen und Anregungen.

AK ÖSTERREICH @ AMTSSIGNATUR	Unterzeichner	Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte
	Datum/Zeit-UTC	15.10.2020 14:10
	Prüfhinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert. Auch ein Ausdruck dieses Dokuments hat gemäß § 20 E-Government-Gesetz die Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde.