

An die
Kommunikationsbehörde Austria
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien

E-Mail: rtr@rtr.at

Wien, am 9. September 2021

ISPA STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF DER VERORDNUNG ÜBER DIE AUSGESTALTUNG DER BERICHTE UND ZUM UMFANG DER BERICHTSPFLICHT VON DIENSTEANBIETERN („TRANSPARENZBERICHTE-VO“)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf der „Verordnung der Kommunikationsbehörde Austria über die Ausgestaltung der Berichte und zum Umfang der Berichtspflicht von Diensteanbietern“¹ Stellung zu nehmen. Wir möchten an dieser Stelle jedoch darauf hinweisen, dass die gesetzte Frist zur Abgabe von Stellungnahmen mit 10 Werktagen äußerst knapp bemessen ist und ersuchen, dies bei künftigen Konsultationen zu berücksichtigen, um allen betroffenen Stakeholdern ausreichend Zeit zur Analyse des konsultierten Entwurfs zu geben. Des Weiteren mangelt es dem konsultierten Entwurf auch an jeglichen erläuternden Bemerkungen, wodurch eine detaillierte Analyse der einzelnen Bestimmungen weiter erschwert wird.

Dennoch erlaubt sich die ISPA, auf die folgenden inhaltlichen Punkte aufmerksam zu machen:

Allgemein

Einleitend ist zu bemerken, dass § 4 Abs 1 KoPI-G² für die Diensteanbieter eine Pflicht zur regelmäßigen Erstellung von Berichten über den Umgang mit Meldungen über behauptete rechtswidrige Inhalte vorsieht. In § 4 Abs 2 Z1-8 KoPI-G sind bestimmte inhaltliche Vorgaben für diese Berichte festgelegt. Die Formulierung „*Der Bericht hat jedenfalls folgende Punkte zu enthalten*“

¹ Im Folgenden kurz: „Transparenzberichte-VO“

² Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G), BGBl. I Nr. 151/2020.

in § 4 Abs 2 KoPI-G lässt nur den Schluss zu, dass es sich hierbei um Mindestanforderungen handelt, die ein Bericht erfüllen muss, damit der Diensteanbieter seiner Berichtspflicht nachgekommen ist. Ein Diensteanbieter, der in seinem Bericht sämtliche dieser Punkte behandelt, ist daher seiner gesetzlichen Berichtspflicht in ausreichendem Maße nachgekommen. Darüber hinausgehende, nicht in § 4 Abs 2 Z1-8 KoPI-G enthaltene Darstellungen können allenfalls freiwillig vom Diensteanbieter in den Bericht aufgenommen werden; dazu besteht aber keine gesetzliche Verpflichtung. Im Ergebnis legt § 4 Abs 2 Z1-8 KoPI-G daher erschöpfend die Anforderungen an einen Bericht fest. Das gilt etwa für die Verpflichtung nach § 5 Z 4 des Entwurfs zur Transparenzberichte-VO, wonach Diensteanbieter auch darüber zu berichten haben, welche Maßnahmen sie gegen **Overblocking** ergreifen. § 5 Z 4 des Entwurfes ordnet also nicht etwa eine Auskunftspflicht dahingehend an, *ob* der Diensteanbieter Maßnahmen ergreift, sondern er verpflichtet Diensteanbieter zur Auskunft, *welche* Maßnahmen sie zur Vermeidung von Overblocking ergriffen haben. Der Entwurf geht damit über das KoPI-G hinaus, weil das KoPI-G eben gerade keine Maßnahmen zur Verhinderung von Overblocking vorschreibt (siehe dazu noch unten die Ausführungen zu § 5 Transparenzberichte-VO im Detail).

Gem § 4 Abs 3 KoPI-G kann die Aufsichtsbehörde durch Verordnung nähere Bestimmungen zur Ausgestaltung der Berichte und zum Umfang der Berichtspflicht erlassen, um die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichte sicherzustellen. Daher ist die Aufsichtsbehörde ermächtigt, die durch das KoPI-G normierten Anforderungen an Berichte insoweit zu konkretisieren, als dadurch die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichte sichergestellt wird. Die Verordnung muss sich dabei aber gemäß dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot in Art 18 Abs 2 B-VG weiterhin am Rahmen des Gesetzeswortlauts orientieren und darf daher keinesfalls weitergehende Pflichten für die Diensteanbieter festlegen als jene, die in § 4 Abs 2 Z1-8 KoPI-G aufgelistet sind.

Jede Verpflichtung, die durch die Verordnung festgelegt wird, muss sich daher an zwei Kriterien messen:

- Bleibt die Verpflichtung im Rahmen der Vorgaben für Berichte gem § 4 Abs 2 Z1-8 KoPI-G?
- Dient die Verpflichtung dazu, Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichte sicherzustellen?

Während sich einige der im Entwurf zur Transparenzberichte-VO enthaltenen Verpflichtungen in diesem Rahmen bewegen, gehen andere darüber hinaus. Dadurch fehlt den betroffenen Teilen der Transparenzberichte-VO die gesetzliche Grundlage und die Verordnung ist in diesen Bereichen verfassungswidrig.

Konkret handelt es sich dabei um die folgenden Inhalte der Transparenzberichte-VO:

Zu § 2 Transparenzberichte-VO (Begriffsdefinitionen)

In § 2 Z 3 Transparenzberichte-VO werden „Gemeinschaftsstandards“ als inhaltliche Richtlinien definiert, die „einen Teil der vertraglichen Nutzungsbedingungen zwischen Diensteanbieter und Nutzer darstellen“ und Bestimmungen darüber enthalten, welche Inhalte auf der

Kommunikationsplattform verboten sind“. Die Einschränkung, dass die Richtlinie Teil der Vertragsbedingungen geworden sein muss, ist **überschießend** und nicht notwendig, um dem Regelungsziel zu entsprechen. Das Regelungsziel könnte wohl ebenso gut durch die Formulierung „inhaltliche Richtlinien des Diensteanbieters darüber, welche Inhalte auf der Kommunikationsplattform verboten sind“ erreicht werden.

Die Definition des Begriffs „Startseite“ in § 3 Z 9 Transparenzberichte-VO ist insofern unklar, als sie auf den „*Aufruf der Kommunikationsplattform*“ abstellt. Der Nutzer kann die Kommunikationsplattform aber auch über Webseiten aufrufen, welche der Verordnungsgeber wohl eher nicht als Start-, sondern als **Unterseiten** einordnen würde. So wie ein Haus nicht nur durch den Haupteingang betreten werden kann, kann auch eine Kommunikationsplattform nicht nur über eine URL, die ausschließlich aus dem Domainnamen besteht, sondern auch über URLs abgerufen werden, die zu (Unter-)Webseiten der Kommunikationsplattform führen. Insofern fällt jede (Unter-)Webseite des Plattformbetreibers unter die Definition des § 2 Z 9 Transparenzberichte-VO des Entwurfes.

Zu § 4 Transparenzberichte-VO (Grundsätze der Berichtslegung)

Die angeführten Grundsätze der Berichtslegung sind 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. § 4 Abs 1 der Transparenzberichte-VO verwendet eine Vielzahl von Begriffen, die eher nach auf Gesetzesebene anzusiedelnden programmatischen Grundsätzen als nach „näheren Bestimmungen“ zu deren Ausgestaltung auf Verordnungsebene klingen. Es ist zB nicht klar, was der Verordnungsgeber damit meint, dass ein Transparenzbericht den Anforderungen der „*Vollständigkeit der Daten*“, der „*Transparenz der vom Diensteanbieter ergriffenen Maßnahmen*“ oder der „*Aussagekraft*“ zu genügen hat. Dabei handelt es sich um schwer fassbare Begriffe die insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Strafdrohungen nicht ausreichend präzise sind. Wenn etwa eine grafische Darstellung (vgl § 6 Z 4 des Entwurfes) für die Aufsichtsbehörde nicht ausreichend „aussagekräftig“ ist, könnte dies gemäß § 4 Abs 1 Z 5 des Entwurfes iVm § 10 Abs 2 Z 1 lit f KoPI-G zu einer Geldstrafe von bis zu 10 Mio Euro führen.

Auch die Anordnung in § 4 Abs 2 des Entwurfes, wonach sich alle Transparenzberichte „*speziell in Bezug auf Österreich gesetzten Maßnahmen zu beziehen*“ müssen, ist völlig unklar. So ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, ob mit „*speziell in Bezug auf Österreich gesetzten Maßnahmen*“ auf den Uploader oder auf den Melder oder ob überhaupt auf einen völlig anderen Anknüpfungspunkt abgestellt wird. Zudem ist unklar, ob es auf den Sitz, die Staatsbürgerschaft oder sonstige Merkmale ankommt, wobei überdies festzuhalten ist, dass Diensteanbieter typischerweise nicht beurteilen werden können, wo ein/e Nutzer/in z.B. seinen/ihren Sitz oder welche Staatsbürgerschaft er/sie hat.

Zu § 5 Transparenzberichte-VO (Beschreibungen der Anstrengungen zur Hintanhaltung rechtswidriger Inhalte)

Diese Verpflichtungen basieren dem Verordnungstext nach auf § 4 Abs 2 Z 1 KoPI-G, wonach die Diensteanbieter „*allgemeine Ausführungen*“ darüber, welche Anstrengungen sie zur Hintanhaltung rechtswidriger Inhalte auf der Plattform unternehmen, in den Bericht aufnehmen müssen. Nach Ansicht der ISPA geht § 5 Transparenzberichte-VO jedoch weit über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus:

Zum einen findet die in § 5 Z 2 Transparenzberichte-VO normierte Pflicht zur Schilderung plattformspezifischer Herausforderungen hinsichtlich der Hintanhaltung von rechtswidrigen Inhalten keine Deckung in der Verordnungsermächtigung des § 4 Abs 3 KoPI-G iVm § 4 Abs 2 Z 1 KoPI-G, da demnach lediglich „*allgemeine Ausführungen*“ zu den entsprechenden „*Anstrengungen*“ anzuführen sind. Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass der Ordnungsgeber anerkennt, dass das KoPI-G für die ihm unterliegenden Diensteanbieter große Herausforderungen bereithält. Trotzdem sollte es in der Entscheidung der Diensteanbieter stehen, ob sie diesbezüglich freiwillige Ausführungen aufnehmen.

Weiters beziehen sich die in § 5 Z 3 Transparenzberichte-VO 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 gehen daher wesentlich über die vom Gesetz geforderten allgemeinen Ausführungen hinaus und sind auch nicht zur besseren Vergleichbarkeit der Berichte notwendig. Entsprechende Angaben sind daher nicht von der Verordnungsermächtigung gedeckt. Auch § 4 Abs 2 Z 6 KoPI-G, worin Angaben zur technischen Ausstattung des Personals gefordert werden, wäre im Übrigen keine taugliche Grundlage für diese Verpflichtung. Zwar kann man automatisierte Instrumente (wie auch in den EB³ vertreten) durchaus als Teil der technischen Ausstattung des Personals verstehen. Allerdings wird 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 kommt. Außerdem sprechen die Materialien ausdrücklich nur von „*allfällig*“ eingesetzten automatisierten Entscheidungsprozessen und bringen dadurch zum Ausdruck, dass **nicht in jedem Fall über automatisierte Mittel zu informieren ist, sondern nur dort, wo sie auch tatsächlich eingesetzt werden.**

Eine entsprechende Klarstellung auch auf Ebene der Transparenzberichte-VO wäre zu begrüßen, damit nicht der Eindruck entsteht, dass solche automatisierten Prozesse verpflichtend einzuführen wären.

Auch die in § 5 Z 4 Transparenzberichte-VO normierte Verpflichtung zur Berichterstattung über die zur Vermeidung von Overblocking ergriffenen Maßnahmen ist überschießend, geht 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 Sperrung **rechtskonformer** Inhalte. Overblocking stellt zweifellos ein in Hinsicht auf das Grundrecht auf Freiheit der

³ EBRV 463 BlgNR XXVII. GP 9.

Meinungsäußerung relevantes Problem im Zusammenhang mit jeglicher Content-Moderation dar. Die Vermeidung von Overblocking ist sowohl der ISPA wie auch deren Mitgliedern ein großes Anliegen.

Im KoPI-G werden den Diensteanbietern jedoch keine Maßnahmen zur Verhinderung von Overblocking vorgeschrieben. Das KoPI-G kennt 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 – sollen nach den Vorstellungen des Gesetzgebers Overblocking verhindern.⁴ Darüber hinaus enthält das KoPI-G keine an die Diensteanbieter adressierte Pflicht, sich zusätzliche Maßnahmen einfallen zu lassen, die das Risiko von Overblocking reduzieren sollen. Er hat Diensteanbieter auch nicht dazu verpflichtet, mit „Einrichtungen der österreichischen Zivilgesellschaft“ zusammenzuarbeiten. Insofern entbehrt die in § 5 Z 4 des Entwurfes geschaffene Pflicht jeglicher gesetzlichen Grundlage im KoPI-G und ist daher abzulehnen. In der Folge wäre auch die Legaldefinition von „Overblocking“ in § 2 Z 8 Transparenzberichte-VO überflüssig. Es sollte mangels gesetzlicher Verpflichtung im freien Ermessen der Diensteanbieter stehen, ob sie in ihrem Bericht auf etwaige zusätzliche ergriffene Maßnahmen gegen Overblocking eingehen.

Zu § 6 Transparenzberichte-VO (Darstellung des Meldeverfahrens)

Diese Verpflichtungen sollen auf § 4 Abs 2 Z 2 KoPI-G basieren, wonach die Diensteanbieter zu Darstellungen über die Ausgestaltung und Benutzerfreundlichkeit des Meldeverfahrens gem § 3 Abs 1-3 KoPI-G sowie über die Entscheidungskriterien für die Löschung oder Sperrung von rechtswidrigen Inhalten einschließlich der dabei vorgenommenen Prüfungsschritte, ob ein rechtswidriger Inhalt vorliegt oder ob gegen vertragliche Regelungen zwischen Diensteanbieter und Nutzer verstoßen wurde, verpflichtet sind.

Die vorgesehenen Pflichten gehen aber wiederum erheblich über die Gesetzesgrundlage hinaus oder sind zu unspezifisch.

So ist etwa § 6 Z 3 Transparenzberichte-VO insofern unklar, als nicht nachvollziehbar ist, was der Verordnungsgeber mit „*Verhältnis zwischen den Meldewegen*“ meint. Hier wäre eine Erläuterung zu begrüßen.

Die umfassenden Verpflichtungen in § 6 Z 4 Transparenzberichte-VO zur Darstellung der internen Organisation des Diensteanbieters sowie darüber, wer die Letztentscheidung über Löschung und Sperre eines rechtswidrigen Inhalts trifft, sind wiederum vom Gesetzeswortlaut der „*Ausgestaltung und Benutzerfreundlichkeit des Meldeverfahrens*“ keinesfalls erfasst. Auch die in § 4 Abs 2 Z 2 KoPI-G erwähnten „*Prüfungsschritte*“ sind nach Ansicht der ISPA rein in Bezug auf eine inhaltliche Beurteilung, nicht jedoch auf unternehmensinterne Prozesse zu verstehen und dürfen daher nicht

⁴ EBRV 463 BlgNR XXVII. GP 7.

als Grundlage genommen werden, um Angaben über die interne personelle Organisation des Diensteanbieters zu fordern.

Im Übrigen ist die Pflicht zur Beifügung grafischer Darstellungen **überschießend** und nicht nötig, um die Transparenzberichte besser zu verstehen oder deren Vergleichbarkeit untereinander zu erhöhen. Das gilt nicht nur für die Pflicht nach § 6 Z 4 und 5 lit b des Entwurfes, sondern auch für die Pflicht nach § 7 Z 2 des Entwurfes. Da jeder Diensteanbieter nach dem Entwurf selbst entscheiden kann, wie er etwa die Entscheidungsprozesse grafisch darstellt, ist damit zu rechnen, dass sich jeder Diensteanbieter für eine andere Darstellungsweise entscheiden wird, was im Ergebnis die **Vergleichbarkeit der Transparenzberichte nicht erhöhen** wird. Da weiters keine besonderen Anforderungen an die grafische Darstellung gestellt werden, kann auch nicht per se davon ausgegangen werden, dass eine solche der Verbesserung der Aussagekraft dienen würde. Nur aus diesen beiden Gründen wäre eine solche Pflicht im Lichte des § 4 Abs 3 KoPI-G jedoch zu rechtfertigen.

Im Übrigen umfasst ohnehin jeder Transparenzbericht verpflichtend schriftliche „*Ausführungen, wie die leichte Auffindbarkeit, die ständige Verfügbarkeit und die einfache Handhabbarkeit der Funktionalitäten sichergestellt wird*“ (§ 6 Z 5 lit c des Entwurfes). Es ist nicht nachvollziehbar, welchen Mehrwert grafische Darstellungen gegenüber den ebenfalls verpflichtenden schriftlichen Ausführungen haben sollen.

Die ISPA weist ferner darauf hin, dass der Bericht gem § 4 Abs 1 KoPI-G auch auf der Website des Diensteanbieters veröffentlicht werden muss und Verpflichtungen zu Angaben über Unternehmensinterna daher äußerst kritisch betrachtet werden müssen. Zudem bergen zu detaillierte Angaben über interne Entscheidungskriterien und -prozesse bei der Bearbeitung von Meldungen ein sehr hohes Missbrauchspotential. Je besser Dritte über die internen Vorgänge Bescheid wissen, desto einfacher können diese Methoden zur Vermeidung bzw Umgehung der Moderationsmaßnahmen entwickeln, wie auch Erfahrungen aus der Praxis zeigen. Dieses Problem stellt sich auch bei der Verpflichtung gem § 6 Z 7 Transparenzberichte-VO zur Darstellung von Kriterien für die Annahme, ob eine Meldung automatisiert oder missbräuchlich erfasst wurde. Denn auch diese Informationen können Dritten bei der Umgehung von Moderationsmaßnahmen helfen.

Die Verpflichtung des § 6 Z 6 Transparenzberichte-VO zur Darstellung von für einzelne Fallgruppen typischen Beispielen aus der Entscheidungspraxis von Inhalten, die wegen ihrer Rechtswidrigkeit zu einer Löschung oder Sperre geführt haben, geht über den Umfang des § 4 Abs 2 Z 2 KoPI-G hinaus, da derartige Beispiele weder die „*Ausgestaltung oder Benutzerfreundlichkeit des Meldeverfahrens*“ betreffen noch „*Entscheidungskriterien*“ sind. Zudem weist die ISPA darauf hin, dass diese Verpflichtung zu unbestimmt ist. Für die Diensteanbieter geht nicht klar hervor, nach welchen Kriterien die Beispiele den Fallgruppen zugeteilt werden sollen und wie diese Fallgruppen abgegrenzt werden oder wie viele Beispiele pro Fallgruppe gefordert sind und wie umfangreich diese sein müssen. Dies ist in Hinblick darauf, dass eine Verletzung der Berichtspflicht eine erhebliche Verwaltungsstrafe iHv bis zu 10 Mio € nach sich zieht, bedenklich, da das strafbare Verhalten für den Normunterworfenen leicht erkennbar sein muss.

Zu § 7 Transparenzberichte-VO (Überprüfungsverfahren)

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

Keinesfalls kann dies daher zur Grundlage genommen werden, um in § 7 Transparenzberichte-VO von den Diensteanbietern wiederum detaillierte Angaben zur personellen und prozessualen unternehmensinternen Organisation zu fordern, da dies mit Sicherheit auch vom äußersten Gesetzeswortlaut nicht erfasst wird. Die ISPA weist erneut darauf hin, dass es sich um einen öffentlich zugänglichen Bericht handelt und die Veröffentlichung entsprechender Informationen auch erhebliches Missbrauchspotential bietet.

Auch die Verpflichtung zur Erörterung der Unterschiede im Verhältnis zur rechtlichen Überprüfung im Meldeverfahren geht wesentlich über die vom Gesetz geforderte übersichtsmäßige Darstellung hinaus und basiert daher auf keiner gesetzlichen Grundlage. Fraglich ist zudem, auf welche gesetzliche Grundlage sich die Pflicht in § 7 Z 5 des Entwurfes stützt, wonach die Transparenzberichte auch über „*Beispiele von Inhalten aus der Entscheidungspraxis, die zu einer Änderung der Beurteilung im Beschwerdeverfahren geführt haben*“ informieren müssen. Auf Gesetzesebene wird nur eine zusammenfassende Beschreibung der Art (aller) gemeldeten Inhalte verlangt. Von einer – aufwändigen und mit keinem erkennbaren Mehrwert verbundenen – **Auffächerung** in Inhalte, die im **Meldeverfahren** und Inhalte, die erst im **Überprüfungsverfahren** zu einer Löschung geführt haben, fehlt im KoPI-G jede Spur. Es sollte dem Anwender des Berichts überlassen bleiben, Schlüsse und Vergleiche basierend auf den von den Diensteanbietern getätigten Angaben zu ziehen. Ferner erscheint unklar, wieso der Verordnungsgeber in § 7 Z 5 Transparenzberichte-VO auf „*Beschwerdeverfahren*“ verweist (darunter versteht § 7 KoPI-G ein Verfahren vor einer unabhängigen Beschwerdestelle iSd AStG), gemeint ist aber wohl eher das Überprüfungsverfahren beim Diensteanbieter iSd § 3 Abs 4 KoPI-G, auf das sich im Übrigen die gesamte Bestimmung bezieht.

Man findet im **KoPI-G** auch **keinen Hinweis** darauf, dass über die **Durchschnittsdauer von Überprüfungsverfahren** zu informieren ist. Die Anordnung in § 7 Z 4 des Entwurfes entbehrt daher ebenfalls jeglicher gesetzlichen Grundlage.

Die ISPA möchte an dieser Stelle daran erinnern, dass viele der Pflichten im Entwurf aus Sicht des Verordnungsgebers zwar nur eine Ziffer in einem Paragraphen sind, auf Seite der Diensteanbieter aber zu erheblichem administrativen Mehraufwand führen, der einen intensiven Ressourceneinsatz erfordert. Die Angabe der Durchschnittsdauer von Überprüfungsverfahren erfordert beispielsweise die Einrichtung, Pflege und Beaufsichtigung einer Datenbank, in der in Bezug auf jede Meldung

- i. der Zeitpunkt der ersten Entscheidung iSd § 3 Abs 2 und 3 KoPI-G
- ii. der Zeitpunkt des Eingangs eines Antrages iSd § 3 Abs 4 KoPI-G auf Überprüfung der ersten Entscheidung
- iii. und der Zeitpunkt der Erledigung des Überprüfungsantrages dokumentiert wird.

Abhängig von der Anzahl der Meldungen kann dies zu einem erheblichen Aufwand und einer erheblichen Mehrbelastung führen, der **kein dadurch erzeugter Mehrwert der Transparenzberichte** gegenübersteht.

Nach § 7 Z 6 des Entwurfs müssen Diensteanbieter auch darlegen, „*ob bei Ablehnung der Beschwerde gegen die Entscheidung des Diensteanbieters ein Verweis auf das Beschwerdeverfahren gemäß § 7 KoPI-G erfolgt*“ ist. Da Diensteanbietern dieser Hinweis nicht freigestellt, sondern im KoPI-G verpflichtend vorgeschrieben wird (§ 3 Abs 2 Z 3 KoPI-G) werden sie hierdurch potentiell zu Angaben darüber verpflichtet, in welchem Ausmaß sie ihre gesetzlichen Pflichten verletzt und damit ein Verhalten gesetzt haben, das zu einer Strafe von bis zu 10 Mio Euro führen kann. Dieser Zwang beschränkt das Recht des Diensteanbieters, sich nicht selbst belasten zu müssen (**Selbstbeziehungsverbot**), welches der EGMR in ständiger Rechtsprechung aus der Unschuldsvermutung in Art 6 Abs 2 EMRK abgeleitet hat.⁵

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshof ist eine Auskunftspflicht, durch die dieses Recht eingeschränkt wird, nur dann zulässig, wenn sie zum angestrebten Zweck verhältnismäßig ist und den Kerngehalt des Verbots nicht verletzt.⁶ Nach Ansicht der ISPA ist dies jedoch gerade nicht gegeben. Denn die Angaben zum Verweis auf das Beschwerdeverfahren sind zur Erreichung des Verordnungszwecks, die wie ausgeführt der besseren Vergleichbarkeit der Berichte dienen soll, gerade nicht notwendig und der Eingriff damit unverhältnismäßig und verfassungswidrig.

Zu § 8 Transparenzberichte-VO (Datenüberblick)

Es ist unklar, was mit der Anordnung in § 8 Abs 1 Z 1 lit b des Entwurfes gemeint ist, wonach „*unter Angabe der Anforderungen gemäß § 4 Abs. 2 Z 4 KoPI-G*“ aufzuschlüsseln ist, welche Meldungen zu einer Sperre bzw. Löschung geführt haben. Nach § 4 Abs 2 Z 4 KoPI-G gehört 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 KoPI-G angeführten Inhalte nun tatsächlich von der Aufschlüsselung in § 8 Abs 1 Z 1 lit b erfasst werden bleibt unbeantwortet, etwa, ob auch zB die in § 4 Abs 2 Z 4 KoPI-G erwähnte „*zusammenfassende Beschreibung der Art der Inhalte*“ Eingang finden soll.

Weiters wird im Entwurf eine zusätzliche, im KoPI-G nicht gedeckte Pflicht erschaffen. Während der Gesetzgeber nur eine Angabe darüber verlangt, wie viele Meldungen unter dem Strich zu einer Löschung bzw Sperre geführt haben, möchte der Ordnungsgeber darüber hinaus wissen, in wie vielen Fällen eine Löschung bzw Sperre gleich im Meldeverfahren nach § 3 Abs 2 und 3 KoPI-G und in wie vielen Fällen eine Löschung oder Sperre erst im Überprüfungsverfahren nach § 3 Abs 4 KoPI-G durchgeführt wurde (§ 8 Abs 1 Z 2 des Entwurfes). Diese zusätzliche, im KoPI-G nicht

⁵ EGMR (GK) 8.2.1996, 18731/91 – *Murray*, Rz. 45

⁶ VfGH 24.02.2014, 2013/17/0834

vorgesehene Auffächerung bringt keinen erkennbaren Mehrwert in der Auswertung und ist daher abzulehnen.

Weiters ist das Verhältnis zwischen § 8 Abs 1 Z 1 lit b und § 8 Abs 1 Z 2 lit b des Entwurfes insofern unklar, als nicht erkennbar ist, ob die in § 8 Abs 1 Z 2 lit b des Entwurfes anzuführenden Fälle (Sperrungen und Löschungen im Überprüfungsverfahren) auch unter § 8 Abs 1 Z 1 lit b des Entwurfes (Gesamtzahl der Sperrungen und Löschungen) anzuführen sind oder nicht.

Die Pflicht zur genauen Darlegung, wie lange ein Melde- bzw. Überprüfungsverfahren gedauert hat (§ 8 Abs 1 Z 4 des Entwurfes) verstößt schließlich aus denselben Gründen gegen das Selbstbelastungsverbot, die auch schon zu § 7 des Entwurfes ausgeführt wurden. Diensteanbieter müssen bestimmte Inhalte unverzüglich, andere Inhalte spätestens sieben Tage nach dem Eingang der Meldung sperren (§ 3 Abs 3 Z 1 KoPI-G). Überschreiten sie diese Frist, drohen wiederum Strafen von bis zu 10 Mio Euro (§ 10 Abs 2 Z 1 lit b KoPI-G). § 8 Abs 1 Z 4 würde, träte er in seiner derzeitigen Fassung in Kraft, Diensteanbieter wiederum zwingen, der Behörde mitzuteilen, wo sie möglicherweise eine Verwaltungsstraftat nach § 3 Abs 3 Z 1 iVm § 10 Abs 2 Z 1 lit b KoPI-G verwirklicht haben.

Zu § 9 Transparenzberichte-VO (Organisatorische, personelle und technische Ausstattung)

Die erforderlichen Angaben beruhen vorgeblich auf § 4 Abs 2 Z 6 KoPI-G, wonach die Diensteanbieter unter anderem zu Angaben über „*Ausbildung, Schulung und Betreuung der für die Bearbeitung von Meldungen zuständigen Personen*“ verpflichtet sind. Nach Ansicht der ISPA findet die in § 9 Z 4 Transparenzberichte-VO normierte Verpflichtung zu Angaben über „*Maßnahmen zur Bewältigung der durch die Moderationstätigkeit auftretende gesundheitliche Belastung von Mitarbeitern*“ darin jedoch keine gesetzliche Deckung.

Selbstverständlich nehmen die vom Gesetz erfassten Diensteanbieter die Gesundheit ihrer Mitarbeiter sehr ernst. Hierbei geht es jedoch nicht darum, ob entsprechende gesundheitliche Maßnahmen zu ergreifen sind, sondern inwiefern diese Maßnahmen Eingang in die öffentlich zugänglichen Transparenzberichte finden sollen. Das KoPI-G verpflichtet die Diensteanbieter nicht zu Maßnahmen auf dem Gebiet der Arbeitsmedizin und noch weniger zu einer berichtsweisen Beschreibung solcher Maßnahmen. Natürlich kümmern sich die Diensteanbieter bereits aufgrund ihrer arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht um ihre MitarbeiterInnen. Es gibt aber keine gesetzliche Grundlage im KoPI-G, dass sie darüber der Kommunikationsbehörde Austria berichten müssten.

Es gibt insbesondere keine Anhaltspunkte, den in § 4 Abs 2 Z 6 KoPI-G verwendeten Begriff „*Betreuung*“ im Sinne von „psychologischer Betreuung“ auszulegen. An keiner Stelle des KoPI-G werden die Diensteanbieter zu diesbezüglichen Vorkehrungen verpflichtet bzw. wird psychologische Betreuung auch nur erwähnt. Nachdem sich die Berichtspflichten stets auf Regelungsinhalte des KoPI-G beziehen müssen, wäre es nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber die Diensteanbieter in diesem Punkt zu Darstellungen über einen völlig regelungsfremden Inhalt verpflichten wollte. Der Begriff „*Betreuung*“ ist nach Ansicht der ISPA – auch aufgrund seiner Verwendung in einer Wortfolge nach den Begriffen „*Ausbildung*“ und „*Schulung*“ – eher im Sinne von „*Aufsicht*“ zu verstehen. Es

sollte daher den Diensteanbietern überlassen bleiben, ob sie in ihren Berichten auf derartige Maßnahmen eingehen.

Zu § 11 Transparenzberichte-VO (Inkrafttreten)

Der Beobachtungszeitraum für große Diensteanbieter, die gem § 4 Abs 1 KoPI-G halbjährlich berichten müssen, wurde in § 2 Z 1 Transparenzberichte-VO für das Jahr 2021 mit 1.4.2021 bis 30.9.2021 festgelegt. Die Konsultationsfrist für die Transparenzberichte-VO endet am 9.9.2021, wobei die Verordnung realistischerweise erst eine gewisse Zeit später veröffentlicht wird. Mangels Kenntnis des Inhalts der Verordnung haben die Diensteanbieter die notwendigen Daten bisher in Hinblick auf die Vorgaben des § 4 Abs 2 KoPI-G erhoben. Der voraussichtlich kurze Zeitraum zwischen Inkrafttreten der Verordnung und der Frist für die Abgabe des Berichts (gem § 4 Abs 1 KoPI-G spätestens ein Monat nach Ende des Beobachtungszeitraums, also dem 31.10.2021) stellt die Diensteanbieter vor erhebliche Schwierigkeiten, weil viele der Daten, die nach der Verordnung nunmehr in den Bericht Eingang finden sollen, lediglich mit hohem Aufwand bzw überhaupt nicht mehr erhebbbar sind. Aus diesem Grund ersuchen wir, 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 die Transparenzberichte-VO rückwirkend eingeführten Pflichten führen nicht nur zu einem unzumutbaren Aufwand für die Diensteanbieter, sondern sind auch im Lichte des strafrechtlichen Rückwirkungsverbotes gem Art 7 EMRK problematisch.

Abschließende Bemerkungen

Die ISPA erlaubt sich, auf ein Redaktionsversehen hinzuweisen: das in § 9 Satz 1 Transparenzberichte-VO enthaltene Normzitat § 3 Abs 2 Z 6 KoPI-G sollte korrekterweise § 4 Abs 2 Z 6 KoPI-G lauten.

Abschließend möchte die ISPA nochmals betonen, dass die vom KoPI-G umfassten Mitglieder der ISPA ihre Berichtspflichten sehr ernst nehmen und die Transparenzberichte als wichtigen Teil von Maßnahmen zur Hintanhaltung rechtswidriger Inhalte im Internet anerkennen. Aufgrund des großen Aufwandes, der mit der Erstellung der Berichte und der damit verbundenen Datenerhebung und -analyse verbunden ist, sowie der Tatsache, dass die Berichte öffentlich zugänglich sind und damit Missbrauchspotential bieten, ersucht die ISPA jedoch darum, bei der konkreten Ausgestaltung der Berichtspflicht innerhalb der rechtlichen Vorgaben des KoPI-G zu bleiben und die Veröffentlichung von darüberhinausgehenden Darstellungen im Ermessen der Diensteanbieter zu lassen.

Die ISPA hofft auf die Berücksichtigung ihrer Bedenken und Anregungen.

Für Rückfragen stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

ISPA-Internet Service Providers Austria

ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von über 200 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer untereinander.