



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 3.12.2020
C(2020) 8737 final

Seiner Exzellenz
Herrn Mag. Alexander Schallenberg
Bundesminister für europäische und
internationale Angelegenheiten
Minoritenplatz 8
A - 1014 Wien

Betreff: Notifizierung 2020/544/A

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

**Abgabe von Bemerkungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der
Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535¹ notifizierten die österreichischen Behörden der Kommission am 1. September 2020 den „Entwurf eines Bundesgesetzes über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G)“ („der notifizierte Entwurf“).

In der Notifizierungsmittelung erläutern die österreichischen Behörden, dass durch den notifizierten Entwurf Nutzer auf Kommunikationsplattformen vor Inhalten geschützt werden sollen, die nach österreichischem Recht rechtswidrig sind. Dazu werden Kommunikationsplattformen, die für Nutzer in Österreich bereitstehen, gewisse Pflichten für den Umgang mit bestimmten, nach österreichischem Recht rechtswidrigen, Inhalten auferlegt.

Am 29. September 2020 richteten die Dienststellen der Kommission ein Ersuchen um ergänzende Informationen an die österreichischen Behörden, um Klarstellungen zu bestimmten Aspekten des notifizierten Entwurfs zu erhalten. Die von den österreichischen Behörden am 15. Oktober 2020 übermittelten Antworten werden bei der folgenden Bewertung berücksichtigt.

¹ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text), ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1.

Die Kommission stellt fest, dass das Ziel des notifizierten Entwurfs zwar im Einklang mit der Politik der Europäischen Union zur Bekämpfung illegaler Online-Inhalte und zur Schaffung einer sicheren Online-Umgebung für die Nutzer steht, dass ein solches Ziel jedoch im Einklang mit dem EU-Recht und in verhältnismäßiger Weise verfolgt werden muss.

In diesem Zusammenhang weist die Kommission des Weiteren darauf hin, dass sie derzeit einen Legislativvorschlag finalisiert, das Gesetz über digitale Dienste, mit dessen Verabschiedung in den kommenden Wochen gerechnet wird. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, einen kohärenten, europäischen Ansatz zu gewährleisten, um das Problem illegaler Inhalte und Aktivitäten im Internet wirksam anzugehen, die diesbezüglichen Verpflichtungen für Online-Plattformen zu regulieren, und gleichzeitig das Wachstum europäischer Plattformen zu unterstützen, die entscheidende Akteure des Pluralismus und der Meinungsfreiheit sind, und in der Lage sein müssen, vom Umfang unseres großen Binnenmarkts zu profitieren.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung der österreichischen Behörden für die Initiative des Gesetzes über digitale Dienste, die in der Notifizierungsmitteilung sowie in den Antworten auf das Ersuchen um ergänzende Informationen der Dienststellen der Kommission ausdrücklich zugesagt wurde. Die Kommission begrüßt außerdem die Zusage der österreichischen Behörden, nationale Vorschriften, die sich mit dem Gesetz über digitale Dienste überschneiden werden, sobald es in Kraft tritt, entsprechend anzupassen.

In diesem Zusammenhang stellt die Kommission ferner fest, dass das Gesetz über digitale Dienste die Form einer EU-Verordnung hat, um eine vollständige Harmonisierung der abgedeckten Themen zu gewährleisten. In der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „EuGH“) wird klargestellt, dass eine Verordnung die Durchführung von nationalen Legislativmaßnahmen verhindert, die mit ihren Bestimmungen unvereinbar sind, selbst wenn sie später erlassen wird². Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die unmittelbare Anwendbarkeit von Verordnungen und anderen Vorschriften des Unionsrechts nicht zu behindern³. Aus diesem Grund erinnert die Kommission die österreichischen Behörden daran, dass Österreich, wenn das notifizierte Gesetz endgültig verabschiedet wird, sicherstellen sollte, dass jene Bestimmungen, die mit der Verordnung über terroristische Online-Inhalte⁴ oder dem Gesetz über digitale Dienste unvereinbar sind, zurückgenommen werden, sobald diese auf Unionsebene verabschiedet sind.

Die Prüfung der einschlägigen Bestimmungen des notifizierten Entwurfs hat die Kommission dazu veranlasst, die folgenden Bemerkungen anzubringen.

² Urteil des EuGH vom 14. Dezember 1971, *Politi s.a.s.*, Rechtssache 43-71.

³ Urteil des EuGH vom 10. Oktober 1973, *Fratelli Variola S.p.A.*, Rechtssache 34/73.

⁴ Vorschlag der Kommission vom 12.9.2018, COM(2018) 640 final.

BEMERKUNGEN

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Kommission teilt das Ziel, illegale Online-Inhalte zu bekämpfen und gleichzeitig die Grundrechte angemessen zu schützen. In diesem Sinne begrüßt die Kommission die Zielsetzung des notifizierten Entwurfs, durch den die Pflichten von Kommunikationsplattformen für den Umgang mit potenziell rechtswidrigen Inhalten, die in ihren Diensten vermittelt werden, gestärkt würden. Die Kommission nimmt die Bemühungen zur Kenntnis, in den Gesetzentwurf eine gewisse Verhältnismäßigkeit der Pflichten einzubringen.

Wie die Kommission in ihren formellen Reaktionen auf kürzlich erfolgte, ähnliche Notifizierungen anderer Mitgliedstaaten festgestellt hat, wird der notifizierte Entwurf in einem Kontext vorgelegt, in dem die Kommission bereits eine Reihe von Initiativen ergriffen hat, sowohl in Form von Vorschlägen für verbindliche Rechtsvorschriften als auch für andere Regulierungsmaßnahmen, und ihre Absicht angekündigt hat, bis Ende dieses Jahres weitere Rechtsvorschriften zu diesem Thema vorzuschlagen. Insbesondere wurden die Empfehlung der Kommission für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten⁵, die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste („AVMD-Richtlinie“)⁶ und der Vorschlag für eine Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte verabschiedet. Darüber hinaus hat die Kommission intensiv an dem Legislativvorschlag für das Gesetz über digitale Dienste gearbeitet, der in den kommenden Wochen verabschiedet wird, und einen harmonisierten Rahmen für die Sorgfaltspflichten für Online-Plattformen bezüglich des Umgangs mit rechtswidrigen Inhalten schaffen will, die auf ihren Plattformen vermittelt werden.

Andere Mitgliedstaaten haben ebenfalls Gesetze erlassen oder sind dabei, Gesetze vorzuschlagen, um die Verantwortlichkeiten von Online-Plattformen in Bezug auf illegale Online-Inhalte zu regeln. Eine zunehmende Fragmentierung kann ein Risiko für den Binnenmarkt für digitale Dienste und für den Wohlstand Europas darstellen.

In ihrer Notifizierungsmittelung und in den Antworten auf das Ersuchen um ergänzende Informationen der Kommissionsdienststellen begründen die österreichischen Behörden den notifizierten Entwurf damit, dass die Online-Verbreitung rechtswidriger Inhalte dringend angegangen werden müsse. Die Kommission schließt sich der Ansicht der österreichischen Behörden an, dass auf dieses zunehmende Problem dringend reagiert werden muss. Genau aus diesem Grund finalisiert die Kommission ihren Legislativvorschlag für das Gesetz über digitale Dienste. Die Kommission würde die aktive Unterstützung der Mitgliedstaaten, einschließlich Österreichs, für diesen Legislativvorschlag sowie die Fokussierung der nationalen Bemühungen auf dessen rasche Erörterung begrüßen, um einen schnellen Kompromiss zwischen den europäischen Mitgesetzgeber zu erzielen und anschließend ein zügiges Inkrafttreten der

⁵ Empfehlung der Kommission vom 1.3.2018 für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten (C(2018) 1177 final).

⁶ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten.

neuen Vorschriften zu bewirken, anstatt parallelen nationalen Initiativen zusätzliche Bemühungen zu widmen.

Trotz der Verfolgung von legitimen, politischen Zielen, würden nationale Maßnahmen in diesem Bereich die bestehende rechtliche Fragmentierung im Binnenmarkt noch weiter verstärken und müssten in jedem Fall nach Inkrafttreten an das Gesetz über digitale Dienste entsprechend angepasst werden. Die aus diesen Maßnahmen resultierende regulatorische Fragmentierung des Binnenmarkts würde weitere Hindernisse schaffen, insbesondere für die EU-weite Expansion neu entstehender oder kleinerer Dienste, während die größeren etablierten Plattformen die einzigen wären, die in der Lage wären, die unterschiedlichen Regulierungssysteme auf nationaler Ebene wirksam einzuhalten. Darüber hinaus dürften nationale Maßnahmen als solche auch unwirksam sein, wenn es darum geht, gegen die Verbreitung illegaler Inhalte vorzugehen, die in der gesamten EU ein horizontales Problem darstellt und sich auf die europäischen Nutzer auswirkt.

Die einschlägigen Bestimmungen im notifizierten Entwurf bestehen aus den folgenden Hauptelementen:

- Verpflichtung für Kommunikationsplattformen im Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs zur Einrichtung und Unterhaltung eines Meldeverfahrens, das es den Nutzern ermöglicht, der Plattform potenziell rechtswidrige Inhalte zu melden. Nationale Tatbestände, die rechtswidrige Inhalte im Sinne des notifizierten Entwurfs darstellen, sind in Abschnitt 1 § 2 Ziffer 6 des notifizierten Gesetzentwurfs aufgeführt.⁷
- Laut des notifizierten Entwurfs (Abschnitt 2 § 3) sollten solche Verfahren es Kommunikationsplattformen auch ermöglichen, den Meldung erstattenden Nutzern bestimmte Informationen darüber bereitzustellen, wie mit ihrer Meldung verfahren wird, welche Entscheidung getroffen wurde und was die Gründe für diese Entscheidung waren.
- Kommunikationsplattformen müssen zudem die gemeldeten Inhalte beurteilen und angemessene Maßnahmen ergreifen: Sie müssen offenkundig rechtswidrige Inhalte innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Meldung entfernen oder den Zugang dazu sperren und für alle sonstigen Inhalte innerhalb von 7 Tagen gerechnet ab dem Eingang der Meldung eine detaillierte Prüfung abschließen und angemessene Maßnahmen ergreifen.
- Kommunikationsplattformen haben auch die Meldung erstattenden Nutzer und die Nutzer, die die angeblich rechtswidrigen Inhalte bereitgestellt haben, über die Möglichkeiten der Beschwerde über die von der Plattform getroffene Entscheidung zu informieren.

⁷ In Abschnitt 1 § 2 Ziffer 6 des Gesetzentwurfs werden rechtswidrige Inhalte als Inhalte definiert, die einen der folgenden Tatbestände objektiv verwirklichen und nicht gerechtfertigt sind: Nötigung (§ 105 StGB, BGBl. Nr. 60/1974), Gefährliche Drohung (§ 107 StGB), Beharrliche Verfolgung (§ 107a StGB), Fortdauernde Belästigung im Wege einer Telekommunikation (§ 107c StGB), Vorwurf einer schon abgetanen gerichtlich strafbaren Handlung (§ 113 StGB), Beleidigung (§ 115 StGB), Unbefugte Bildaufnahmen (§ 120a StGB), Erpressung (§ 144 StGB), Herabwürdigung religiöser Lehren (§ 188 StGB), Pornographische Darstellungen Minderjähriger (§ 207a StGB), Anbahnung von Sexualkontakten zu Unmündigen (§ 208a StGB), Terroristische Vereinigung (§ 278b StGB), Anleitung zur Begehung einer terroristischen Straftat (§ 278f StGB), Aufforderung zu terroristischen Straftaten und Gutheißung terroristischer Straftaten (§ 282a StGB), Verhetzung (§ 283 StGB), § 3d, § 3g, § 3h des Verbotsgesetzes, StGBI. Nr. 13/1945.

- Kommunikationsplattformen müssen zudem Sicherungssysteme unterhalten, um die gesperrten oder entfernten Inhalte aufzubewahren, einschließlich bestimmter Daten zu Beweis Zwecken und für die Strafverfolgung, und bis zu 10 Wochen lang zu speichern.
- Kommunikationsplattformen haben ferner ein internes Verfahren zur Überprüfung ihrer Entscheidungen über gemeldete Inhalte auf Antrag der Nutzer, die die Inhalte hochgeladen oder gemeldet haben, einzurichten und zu unterhalten. Ein solches Überprüfungsverfahren ist innerhalb von 2 Wochen ab Antragstellung abzuschließen.
- Kommunikationsplattformen haben einen Bericht über den Umgang mit Meldungen von angeblich rechtswidrigen Inhalten zu erstellen und der Aufsichtsbehörde vorzulegen, den sie auf ihren Websites bereitstellen müssen. Abschnitt 2 § 4 des notifizierten Entwurfs enthält weitere Angaben zu den detaillierten Informationen, die diese Berichte beinhalten müssen.
- Kommunikationsplattformen haben einen gesetzlichen Beauftragten mit ausreichenden Befugnissen, um die Einhaltung des notifizierten Entwurfs sicherzustellen, und mit ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache zu bestellen.
- Die nationale zuständige Verwaltungsbehörde wird mit den Aufgaben der Beschwerdestelle für die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen betroffenen Nutzern und Kommunikationsplattformen betraut.
- Kommunikationsplattformen müssen zudem mit einer Gebühr zur Finanzierung des bei der Anwendung des notifizierten Entwurfs entstehenden Aufwands der nationalen Verwaltungsbehörde beitragen.
- Die österreichische zuständige Behörde überwacht die von Diensteanbietern ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung des notifizierten Entwurfs und ist befugt, im Falle systemrelevanter Nichteinhaltung Geldbußen von bis zu 10 Millionen EUR zu verhängen.

Wie von den österreichischen Behörden in ihrer Notifizierungsmitteilung und den Antworten auf das Ersuchen um ergänzende Informationen erläutert, sind Anbieter von Kommunikationsplattformen, die in den Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs fallen, Anbieter von „Diensten der Informationsgesellschaft“ im Sinne von Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2015/1535 und daher auch im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, sofern sie die darin genannten Bedingungen erfüllen („jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“).

Nach Prüfung des notifizierten Entwurfs und unter Berücksichtigung der Antworten, die die österreichischen Behörden auf das Ersuchen der Dienststellen der Kommission um ergänzende Informationen gegeben haben, hat die Kommission gewisse Bedenken wegen der Vereinbarkeit dieses Entwurfs mit dem EU-Recht in Bezug auf die Binnenmarktvorschriften für die freie Erbringung (digitaler) Dienstleistungen. Die Gründe für diese Bedenken werden in den folgenden Abschnitten dargelegt.

2. Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

Durch Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr werden im sekundären EU-Recht und im Zusammenhang mit Diensten der Informationsgesellschaft Bestimmungen festgelegt, mit denen bezweckt wird, die in Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) verankerte Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs zu gewährleisten. Diese Bestimmungen beruhen auf dem Grundsatz, dass die Dienste der Informationsgesellschaft an der Quelle der Tätigkeit beaufsichtigt werden müssen und in der Regel dem Recht des Mitgliedstaats unterliegen, in dem der Dienstleister niedergelassen ist (siehe Erwägungsgrund 22). Dieser Grundsatz des Binnenmarkts ist auch als Herkunftslandprinzip oder Grundsatz der Herkunftslandkontrolle bekannt.

Nach Artikel 3 Absatz 1 muss jeder Mitgliedstaat dafür Sorge tragen, dass die Dienste der Informationsgesellschaft, die von einem in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Dienstleister erbracht werden, den in diesem Mitgliedstaat geltenden innerstaatlichen Vorschriften entsprechen, die in den koordinierten Bereich fallen. Artikel 3 Absatz 2 fügt hinzu, dass die Mitgliedstaaten den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat nicht aus Gründen einschränken dürfen, die in den koordinierten Bereich fallen.

Die in dem notifizierten Entwurf dargelegten Bestimmungen fallen in die koordinierten Bereiche der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, wie sie in deren Artikel 2 Buchstabe h definiert sind, da sie die Verpflichtungen der Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft, die als Kommunikationsplattformen gelten, in Bezug auf mutmaßlich illegale Inhalte Dritter betreffen. Die Verpflichtungen im Rahmen des notifizierten Entwurfs werden darüber hinaus von keinem der im Anhang der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr aufgeführten Bereiche abgedeckt, die gemäß deren Artikel 3 Absatz 3 vom Geltungsbereich des Herkunftslandprinzips ausgenommen sind.

In Bezug auf den räumlichen Geltungsbereich würden, wie von den österreichischen Behörden in ihrer Antwort auf die Fragen der Dienststellen der Kommission bestätigt, die Pflichten im Rahmen des notifizierten Entwurfs für jeden Anbieter von Kommunikationsplattformen gelten, der die in Abschnitt 1 § 1 Ziffer 2 des Entwurfs festgelegten Schwellenwerte erfüllt, unabhängig vom Niederlassungsort des Anbieters. Die Unterkategorie der Dienste der Informationsgesellschaft, die nach den Begriffsbestimmungen der AVMD-Richtlinie und für die durch diese Richtlinie koordinierten Bestimmungen eine Video-Sharing-Plattform darstellen würden, wäre jedoch vom Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs ausgeschlossen.

In der Praxis bedeutet dies, dass Anbieter von Kommunikationsplattformen, die keine Video-Sharing-Plattform für die durch die AVMD-Richtlinie koordinierten Bereiche darstellen und in anderen Mitgliedstaaten als Österreich niedergelassen sind, ebenfalls von den neuen Bestimmungen des notifizierten Entwurfs erfasst werden, soweit sie diese Schwellenwerte erfüllen.

Mit dem Gesetz über digitale Dienste werden diese Bestimmungen bestätigt und ihre Umsetzung gestärkt. Umso wichtiger ist es daher, die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen, da sich die bestehenden Vorschriften nicht ändern werden.

Notifizierte Pflichten für Kommunikationsplattformen (Abschnitt 2 des notifizierten Entwurfs)

Die Kommission begrüßt im Allgemeinen das von dem notifizierten Entwurf verfolgte Ziel der Bekämpfung rechtswidriger Inhalte auf Online-Plattformen.

In der Praxis scheinen die durch den notifizierten Entwurf auferlegten Verpflichtungen jedoch eine Belastung für grenzüberschreitende Dienstleister zu bedeuten, da sie Folgendes erfordern:

- Einrichtung oder Anpassung der Gestaltung des Meldeverfahrens bei der Erbringung von Dienstleistungen für Nutzer in Österreich an die neuen Anforderungen des notifizierten Entwurfs sowie seiner Funktionsweise. Solche Verfahren sollen auch die spezifischen Inhalte berücksichtigen, die nach nationalem österreichischem Recht rechtswidrig wären. Dies dürfte zu einer zusätzlichen Belastung der Kommunikationsplattformen führen, die nun verpflichtet sind, die Inhalte für bis zu 10 Wochen zu speichern und neue Informationsströme einzurichten, wenn ihre Dienste von Nutzern in Österreich in Anspruch genommen werden.
- Einrichtung eines Systems oder Anpassung bestehender Systeme zur Ergreifung angemessener Maßnahmen, insbesondere die Entscheidung, ob die gemeldeten Inhalte gesperrt oder entfernt werden, innerhalb der im notifizierten Entwurf festgelegten Fristen. Insbesondere wären Diensteanbieter dazu verpflichtet, innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Meldung eine rechtliche Beurteilung der gemeldeten Inhalte nach nationalem Strafrecht durchzuführen, um festzustellen, ob die Inhalte als „offensichtlich rechtswidrig“ zu erachten sind.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige der im notifizierten Entwurf aufgeführten Straftatbestände eine kontextbezogene Bewertung der gemeldeten Inhalte erfordern würden, beispielsweise im Fall von Nötigung und Beleidigung. Überdies muss der Diensteanbieter wahrscheinlich auch eine umfassendere Bewertung durchführen, die andere Beweise als die gemeldeten Inhalte beinhalten kann, um festzustellen, ob die Inhalte eine fortdauernde Belästigung oder den Vorwurf einer abgetanen strafbaren Handlung verwirklichen. Der notifizierte Entwurf enthält keine Erläuterung dazu, wie Plattformen diese Bewertung durchzuführen haben, die vermutlich zusätzliche administrative Ressourcen erfordert.

- Einrichtung und Unterhaltung eines internen Gegenvorstellungsverfahrens, das es Nutzern, die von Österreich aus auf ihre Dienste zugreifen, ermöglicht, Anträge auf Überprüfung ihrer Entscheidungen zur Moderation von Inhalten zu stellen. Solche Überprüfungen sind innerhalb von 2 Wochen ab Antragstellung abzuschließen. Dadurch entsteht wahrscheinlich zusätzlicher

Verwaltungsaufwand und Ressourcenbedarf für Kommunikationsplattformen, die ihre Dienste in Österreich anbieten.

- Bestellung eines gesetzlichen Beauftragten für die besonderen Zwecke der Sicherstellung der Einhaltung des notifizierten Entwurfs, was gewisse Kenntnisse des österreichischen Rechtssystems voraussetzt, und mit ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache.
- Einhaltung der sehr detaillierten und spezifischen Berichtspflichten hinsichtlich ihrer Dienste in Österreich, die nach dem notifizierten Entwurf und vermutlich in deutscher Sprache zu erfüllen sind. Darüber hinaus haben sie die künftigen Vorgaben der nationalen zuständigen Behörde in dieser Hinsicht einzuhalten.
- Kommunikationsplattformen und betroffene Nutzer in Österreich hätten die Möglichkeit, eine außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten über die Entscheidungen zur Moderation von Inhalten durch die österreichische RTR-GmbH anzustreben, die gemäß dem notifizierten Entwurf als Beschwerdestelle fungieren soll. Einer solchen außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle zu unterstehen, führt für grenzüberschreitend tätige Anbieter aufgrund der Entfernung und aus sprachlichen Gründen wahrscheinlich zu einer zusätzlichen Belastung, um wirksam an einem solchen Verfahren teilnehmen zu können.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Ansicht, dass die in dem notifizierten Entwurf enthaltenen Maßnahmen im Widerspruch zu Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr zu stehen scheinen, da sie als Einschränkung des freien Verkehrs von Diensten der Informationsgesellschaft aus anderen Mitgliedstaaten als Österreich angesehen werden könnten.

3. Anwendung von Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

Die Gründe, die eine Abweichung von den in den ersten beiden Absätzen von Artikel 3 dargelegten Grundsätzen zulassen, sind in Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe a Ziffer i klar und erschöpfend dargelegt. Die Kommission stimmt zu, dass Gründe der öffentlichen Ordnung, einschließlich der Bekämpfung illegaler Online-Inhalte, die möglicherweise strafbare Handlungen beinhalten, es grundsätzlich rechtfertigen könnten, vom Grundsatz der Herkunftslandkontrolle abzuweichen und die Freiheit zur Erbringung grenzüberschreitender Dienste der Informationsgesellschaft einzuschränken. Dies ergibt sich aus Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe a Ziffer i erster Gedankenstrich.

In diesem Fall und insofern sie eine Beschränkung auf Anbieter grenzüberschreitender Dienstleistungen darstellen könnten, wurde die Notwendigkeit einiger neuer Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung illegaler Inhalte auf Kommunikationsplattformen jedoch nicht ausreichend begründet. In der Notifizierungsmitteilung verweisen die österreichischen Behörden kurz auf die Erläuterungen in kürzlich erfolgten Notifizierungen ähnlicher Maßnahmen durch andere Mitgliedstaaten. In ihren formellen Reaktionen auf diese Notifizierungen hat die Kommission Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit ähnlicher Maßnahmen mit Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr geäußert, die hier gleichermaßen gelten würden.

Gemäß Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe a muss jede Ausnahmeregelung zielgerichtet sein („betreffen einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft“), da der Dienst das Ziel, das zur Rechtfertigung der restriktiven Maßnahmen angeführt wird, beeinträchtigt oder eine ernste und schwerwiegende Gefahr einer Beeinträchtigung darstellt. Darüber hinaus müssen die Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stehen. Dies ergibt sich aus den Ziffern ii und iii dieser Bestimmung.

Die Kommission begrüßt die Erläuterungen der österreichischen Behörden in ihrer Notifizierungsmitteilung sowie in ihren Antworten zur Verhältnismäßigkeit des notifizierten Entwurfs. Die österreichischen Behörden weisen darauf hin, dass die in dem notifizierten Entwurf vorgesehenen Pflichten nur für Diensteanbieter gelten würden, die die in dem Gesetzentwurf festgelegten Schwellenwerte erfüllen, wobei es sich voraussichtlich um große Plattformen, was die Ressourcen anbelangt, handelt. Obgleich die österreichischen Behörden keine Schätzung der voraussichtlichen Kosten für die Einhaltung der Vorschriften vorgelegt haben, würde die Tatsache, dass die Pflichten nur für Diensteanbieter oberhalb dieser Schwellen gelten würden, ihrer Auffassung nach die Verhältnismäßigkeit zwischen der administrativen und wirtschaftlichen Belastung infolge der Einhaltung der Pflichten und den finanziellen Möglichkeiten solcher Plattformen rechtfertigen.⁸

Die Verhältnismäßigkeit der Beschränkung gegenüber dem verfolgten Ziel und insbesondere die Frage, ob weniger restriktive Maßnahmen zum gleichen politischen Ergebnis führen könnten, wurden jedoch nicht gerechtfertigt. In ihrer Notifizierungsmitteilung versäumen es die österreichischen Behörden, mögliche weniger restriktive Maßnahmen als den notifizierten Entwurf zu bewerten.

Darüber hinaus müssen gemäß Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe b bestimmte Verfahrensvorschriften erfüllt sein, damit ein Mitgliedstaat vom Grundsatz der Herkunftslandkontrolle abweichen kann. Insbesondere ist vor der Ergreifung der fraglichen restriktiven Maßnahmen der Herkunftsmitgliedstaat des/der betreffenden Dienstleistungsanbieter(s) aufzufordern, Maßnahmen zur Lösung des festgestellten Problems der öffentlichen Ordnung zu ergreifen. Wenn dieser Mitgliedstaat keine (angemessenen) Maßnahmen ergreift, muss er anschließend zusammen mit der Kommission über die Maßnahme informiert werden, die der Herkunftsmitgliedstaat (in diesem Fall Österreich) zu ergreifen beabsichtigt.

Die Tatsache, dass sich die österreichischen Behörden in ihren Antworten auf das Ersuchen um ergänzende Informationen der Kommissionsdienststellen auf das Dringlichkeitsverfahren von Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr berufen, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern, da die darin festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind. Die österreichischen Behörden haben keine ausreichenden Gründe vorgebracht, die ihren Standpunkt untermauern, dass bei der Ergreifung nationaler Maßnahmen in diesem Bereich Dringlichkeit geboten ist. Die Kommission ist sich der von den österreichischen Behörden angeführten konkreten Beispiele bewusst und hat auf die damit verbundenen Bedenken in Form von legislativen

⁸ Insbesondere bei der Frage nach diesem konkreten Punkt in dem Ersuchen um zusätzliche Informationen der Kommission beschränken die österreichischen Behörden ihre Erläuterungen darauf, dass die resultierenden Kosten für die Einhaltung der Vorschriften im Verhältnis zum erzielten Umsatz unerheblich sein werden und daher der Finanzkraft der betroffenen Unternehmen angemessen (und somit verhältnismäßig) sein werden.

und nicht-legislativen Initiativen reagiert. Nach Ansicht der Kommission können diese Bedenken nur im harmonisierten Rahmen der EU wirksam ausgeräumt werden, was in dem bevorstehenden Gesetz über digitale Dienste vorgesehen wird.

Darüber hinaus haben die österreichischen Behörden versäumt, den Herkunftsmitgliedstaat schnellstmöglich zu informieren. Zudem sieht die Kommission keine objektiven Gründe, um die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens im vorliegenden Fall als gerechtfertigt zu erachten; zwar machen bestimmte Ereignisse in jüngster Zeit wirksame Maßnahmen erforderlich, doch wurde keine Dringlichkeit festgestellt, die es rechtfertigt, die Koordinierungsbestimmungen für das gesamte Spektrum illegaler Inhalte außer Acht zu lassen. Die Tatsache, dass der Maßnahmenentwurf ohne Veranlassung des Dringlichkeitsverfahrens nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifiziert wurde, scheint diese Auffassung zu bestätigen. Folglich scheinen keine Gründe für eine Abweichung von den in Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe b festgelegten Bedingungen vorzuliegen.

Aus den ihr vorliegenden Informationen muss die Kommission daher den Schluss ziehen, dass die österreichischen Behörden die in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr festgelegten Anforderungen, die eine Abweichung von Artikel 3 Absatz 2 rechtfertigen würden, nicht erfüllt haben.

Schließlich stellen die österreichischen Behörden in ihrer Antwort auf eine Frage der Kommissionsdienststellen klar, dass der notifizierte Entwurf nicht auf die Kommunikationsplattformen anwendbar wäre, die Video-Sharing-Plattform-Anbieter nach der AVMD-Richtlinie darstellen. Den österreichischen Behörden zufolge würden Video-Sharing-Plattform-Anbieter, die im österreichischen Hoheitsgebiet niedergelassen sind, von einer separaten nationalen Maßnahme zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie erfasst, während Video-Sharing-Plattform-Anbieter, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, der Rechtshoheit dieses Niederlassungsmitgliedstaates unterworfen wären. Die Kommission erinnert daran, dass das Herkunftslandprinzip der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, das in Artikel 28a der AVMD-Richtlinie widergespiegelt ist, und die damit verbundenen Abweichungen für alle Dienste der Informationsgesellschaft, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, und unabhängig von dem erzielten Maß an Harmonisierung in horizontaler Weise gelten, solange die betreffende Maßnahme in den koordinierten Bereich fällt und nicht nach Absatz 3 ausgeschlossen ist.

4. Zusammenspiel mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Gemäß den von den österreichischen Behörden bereitgestellten Informationen geht die Kommission davon aus, dass der Gesetzentwurf nicht für Video-Sharing-Plattformen im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 2010/13/EU in der kürzlich durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 überarbeiteten Fassung („AVMD-Richtlinie“) gelten wird. Die österreichischen Behörden gaben an, dass die von der Kommission angesprochenen Anforderungen aufgrund von Artikel 28b der überarbeiteten AVMD-Richtlinie im Gesetz über audiovisuelle Mediendienste, unabhängig von dem notifizierten Entwurf, für die Gruppe der in Österreich niedergelassenen Video-Sharing-Plattform-Dienste umgesetzt werden.

In Anbetracht dessen vertritt die Kommission die Auffassung, dass es aus Gründen der Rechtsklarheit von Vorteil sein könnte, im notifizierten Gesetzentwurf deutlicher zu machen, dass er nicht auf Video-Sharing-Plattformen anwendbar ist und dass seine Bestimmungen unbeschadet der diese Dienste betreffenden spezifischen Regelung gelten.

5. Zusammenspiel mit der vorgeschlagenen Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte

Der notifizierte Entwurf regelt eine Reihe von Aspekten, die auch durch den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte⁹ abgedeckt sind.

Er enthält die Pflicht für Online-Plattformen, gemeldete rechtswidrige Inhalte zu entfernen, die in Abschnitt 1 § 2 Ziffer 6 des Gesetzentwurfs definiert werden, darunter: Terroristische Vereinigung (§ 278b StGB), Anleitung zur Begehung einer terroristischen Straftat (§ 278f StGB), Aufforderung zu terroristischen Straftaten und Gutheißung terroristischer Straftaten (§ 282a StGB).

Darüber hinaus enthält der notifizierte Entwurf auch die folgenden Verpflichtungen, die ebenfalls von der vorgeschlagenen Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte abgedeckt werden:

- Transparenzpflichten nach Abschnitt 2 § 4 des notifizierten Entwurfs
- Anforderungen in Bezug auf Beschwerdeverfahren und Umgang mit Beschwerden über illegale Inhalte (Abschnitt 2 des notifizierten Entwurfs).

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission halten derzeit politische Trilogitzungen zu der vorgeschlagenen Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte ab. Die Kommission erinnert daran, dass die österreichischen Behörden mit der Annahme der Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte nicht mehr die Möglichkeit hätten, die Angelegenheiten zu regeln, die in den Geltungsbereich dieser Verordnung fallen.

6. Überschneidung mit dem angekündigten Gesetz der EU über digitale Dienste

Der Vollständigkeit halber und im Einklang mit dem oben Gesagten stellt die Kommission fest, dass sich der notifizierte Entwurf mit dem Vorschlag eines Gesetzes der EU über digitale Dienste überschneiden könnte, der von der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihren politischen Leitlinien sowie in der Mitteilung der Kommission „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“ angekündigt wurde.

Das Gesetz über digitale Dienste, dessen Verabschiedung bis Ende des Jahres geplant ist, zielt darauf ab, den Binnenmarkt für Online-Dienstleister zu vervollständigen, indem darin deren Verantwortlichkeiten geklärt und harmonisiert werden, einschließlich solcher, die im notifizierten Entwurf genannt sind. Mit der Initiative auf EU-Ebene wird bezweckt, der Notwendigkeit eines klaren und harmonisierten Regelwerks für die

⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte im Internet – Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der Staats- und Regierungschefs in Salzburg vom 19.–20. September 2018, COM/2018/640 final. 7 Mitteilung der Kommission vom 19.2.2020: „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“, COM(2020) 67 final.

Verantwortung digitaler Plattformen Rechnung zu tragen und gleichzeitig die regulatorische Fragmentierung des Binnenmarkts zu vermeiden, die nationale Initiativen mit sich bringen können.

Das Gesetz über digitale Dienste zielt darauf ab, ein klares System von Verantwortlichkeiten für Online-Diensteanbieter zur Bekämpfung potenziell rechtswidriger Inhalte und Aktivitäten auf ihren Diensten zu schaffen, das sorgfältig gegen die Notwendigkeit der hinreichenden Wahrung der durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützten Grundrechte, wie Meinungs- und Informationsfreiheit, abgewogen werden sollte. Gemäß dem von der Kommission beabsichtigten Vorschlag würde das neue System verhindern, dass Online-Plattformen Anreize zur Entfernung rechtmäßiger Inhalte erhalten, wenn Zweifel an deren Rechtmäßigkeit besteht, was eindeutige Risiken für die Online-Meinungsfreiheit birgt.

Diese Anreize dürften sich aus der Verpflichtung ergeben, die Rechtswidrigkeit großer Kategorien von Inhalten (insbesondere solcher, die eine kontextbezogene Prüfung erfordern) innerhalb sehr strikter Fristen zu prüfen (siehe § 3 (3) des notifizierten Entwurfs). Insbesondere wenn sie mit Stufensanktionen für einzelne Fälle der Nichteinhaltung einhergeht, könnte dies zu inakzeptablen Ergebnissen führen, insbesondere zu unverhältnismäßigen Belastungen für die Online-Plattformen und unter bestimmten Umständen zu einem Risiko einer übermäßigen Entfernung und damit zu negativen Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit. Dieses Risiko ist insbesondere für Online-Plattformen mit begrenzten Ressourcen besonders hoch.

Zudem soll das Gesetz über digitale Dienste die Mitteilungs- und Handlungsvorschriften für Online-Plattformen mit klaren Anforderungen an ordnungsgemäße Verfahren und Transparenz untermauern, um zu gewährleisten, dass die betroffenen Nutzer ihre Rechte mit Hilfe von Rechtsbehelfen, auch vor Gericht, während des Verfahrens geltend machen können. Ziel ist es, die Rechenschaftspflicht von Online-Plattformen bei der Moderation der in ihren Diensten verfügbaren Inhalte zu stärken.

Wie oben bereits betont, teilt die Kommission mit den österreichischen Behörden das politische Ziel, illegale Online-Inhalte zu bekämpfen, und begrüßt ihre Unterstützung des Gesetzes über digitale Dienste. Insbesondere begrüßt die Kommission ihre Ansichten, die die Notwendigkeit von Legislativmaßnahmen der EU unterstützen¹⁰.

In Anbetracht der Absicht der Kommission, in den kommenden Wochen den Legislativvorschlag für das Gesetz über digitale Dienste zu verabschieden, wird den Mitgliedstaaten jedoch empfohlen, Zurückhaltung zu üben und die Verabschiedung nationaler Initiativen in dieser Angelegenheit, wie zum Beispiel den notifizierten Entwurf, zu verschieben. Die Kommission ist bestrebt, bei der Ausarbeitung und Aushandlung dieses Vorschlags eng mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, und fordert die österreichischen Behörden auf, sich aktiv an dem Prozess zu beteiligen.

Schließlich erinnert die Kommission die österreichischen Behörden daran, dass diese Bemerkungen einer Durchsetzung der Unionsvorschriften durch die Kommission oder

¹⁰ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=544> „Da dies eine grenzüberschreitende Herausforderung ist, ist eine wirksame Regelung auf europäischer Ebene die beste Lösung. Die Bundesregierung hat daher in ihrem Ministerratsbeschluss vom 9. Juli 2020 die von der Europäischen Kommission für das Jahresende angekündigte Vorlage eines „Rechtsaktes über digitale Dienste“ (Digital Services Act) begrüßt.“

durch nationale Gerichte nicht vorgreift, wenn ein Verstoß gegen die genannten Bestimmungen festgestellt wird.

Aus den dargelegten Gründen ersucht die Kommission die österreichischen Behörden, die vorstehenden Bemerkungen zu berücksichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission



Kerstin Jorna
Generaldirektorin

Generaldirektion Binnenmarkt,
Industrie, Unternehmertum und
KMU