



Schlussbericht – 18.01.2024

Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Regulierung von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Online-Suchmaschinen

Im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Regulierung von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Online-Suchmaschinen
Auftraggeber: Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Ort: Bern
Datum: 18.01.2024

Projektausschuss BAKOM

Samuel Studer
Patricia Hager
Andrin Eichin

Projektteam Ecoplan

Simon Schranz (Projektleitung)
Julia Lehmann
Claudia Peter

Digital Media Experte Universität Zürich

Prof. Dr. Karsten Donnay

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	2
	Inhaltsverzeichnis	6
	Abkürzungsverzeichnis und Glossar	8
1	Einleitung	10
2	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Prüfpunkt I)	13
3	Handlungsoptionen: Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen (Prüfpunkt II)	18
4	Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen (Prüfpunkt III)	28
5	Auswirkung auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt IV)	40
6	Zweckmässigkeit im Vollzug (Prüfpunkt V)	45
7	Synthese	47
	Anhang A: Interviewpartner/-innen	51
	Literaturverzeichnis	52

Zusammenfassung

Online-Plattformen haben eine zentrale Stellung im digitalen Raum und können die öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung stark mitbeeinflussen. Bis anhin bestehen dazu in der Schweiz weder gesetzliche Regelungen noch eine ausführliche Rechtspraxis. Daher strebt der Bundesrat eine Regulierung von sehr grossen Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen an.¹ Damit will er die Rechte der Nutzenden in der Schweiz gegenüber Online-Plattformen stärken, die Verbreitung von Hassrede auf diesen eindämmen und für erhöhte Transparenz sorgen.

Bis im Sommer 2024 soll eine Vernehmlassungsvorlage und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) für dieses Vorhaben vorliegen. Parallel zur Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage durch das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat EcoPlan im Herbst 2023 diese Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt.

Die in der Schweiz angedachte Regulierung soll sehr grosse Kommunikationsplattformen und sehr grossen Online-Suchmaschinen (nachfolgend Online-Plattformen) betreffen. Die Bestimmungen sollen sich, wo sinnvoll, eng an der Regulierung des Digital Services Act (DSA) der Europäischen Union (EU) orientieren. Mit dem DSA hat die EU ein umfassendes Regelwerk geschaffen, um Nutzende und deren Grundrechte im Internet besser zu schützen und illegale Inhalte im Netz einzudämmen.

Zur Erarbeitung der RFA wurde eine umfassende Analyse der bestehenden Literatur, Rechtsgrundlagen, Impact Assessments sowie Entscheide der Europäischen Union und anderer Staaten vorgenommen, die bereits Regulierungen für Online-Plattformen geschaffen haben. Zudem wurden Gespräche mit Vertreter/-innen von Online-Plattformen, Forschenden in diesem Bereich, zivilgesellschaftlichen Gruppen, ausländischen Regulierungsbehörden sowie mit der zuständigen Schweizer Behörde geführt.

Die Ergebnisse der RFA folgen den 5 Prüfpunkten und geben einen Überblick über die Wirkungsmechanismen, die potenziellen Auswirkungen auf einzelne Gruppen und die Gesamtwirtschaft sowie den Kosten-Nutzen-Verhältnissen einer Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen.

Prüfpunkt I und II: Notwendigkeit staatlichen Handelns und Handlungsoptionen

Die identifizierten Probleme, die mit der vorherrschenden Stellung von sehr grossen Online-Plattformen und deren Einfluss auf die öffentliche Kommunikation verbunden sind, rechtfertigen staatliches Handeln. Die Notwendigkeit staatlichen Handelns ergibt sich dabei aus einem überwiegenden öffentlichen Interesse 1) zur Stärkung der Nutzenden gegenüber den Online-Plattformen, 2) zum Schutz der Bevölkerung vor Hassrede und 3) zur Stärkung der Kommunikationsgrundrechte und einer gut funktionierenden öffentlichen Debatte.

¹ Siehe Medienmitteilung Schweizerischer Bundesrat (2023a).

In der vorliegenden Studie werden zwei mögliche Handlungsoptionen untersucht:

1. Handlungsoption: Beibehaltung des Status quo (Referenzszenario)
2. Handlungsoption: Angedachte Schweizer Regulierung in Anlehnung an den DSA

Bei der Beibehaltung des Status quo kann davon ausgegangen werden, dass Nutzende in der Schweiz im Vergleich zu Nutzenden in der EU schlechter gestellt sind und wenn überhaupt nur punktuell vom DSA profitieren können, da die Online-Plattformen nicht freiwillig sämtliche DSA-Regulierungen auch für den Schweizer Markt anwenden werden. Insbesondere bestünde für die Schweizer Nutzenden ohne eigene Regulierung bei einer Uneinigkeit mit einer Online-Plattform keine vereinfachte Möglichkeit der Lösungsfindung, so wie dies mit den aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen im DSA vorgesehen ist.²

Die in der Schweiz angedachte Regulierung orientiert sich stark am DSA, geht aber inhaltlich weniger weit und betrifft ausschliesslich sehr grosse Kommunikationsplattformen und sehr grosse Online-Suchmaschinen.

Die nachfolgende Abbildung liefert eine Übersicht über die angedachte Schweizer Regulierung:

Abbildung 1: Stossrichtungen der angedachten Schweizer Regulierung³

A: Rechte der Nutzenden und Transparenz	B: Illegale Hassrede	C: Rechenschaft / Aufsicht / Durchsetzung
– Verständlichere AGB (Transparenz zur Inhaltsmoderation) – Begründungspflichten bei Löschungen oder Sperre von Konten – Internes Beschwerdemanagement – Unabhängige aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle – Kennzeichnung von Werbung – Transparenz zu Empfehlungssystemen	– Melde- und Abhilfeverfahren «notice and action»	– Bezeichnung einer Kontaktstelle und Rechtsvertretung – Transparenzberichte durch Plattformen – Externe Prüfung der Transparenz und Moderation – Datenzugang für Forschung und Aufsicht – Entrichtung einer Aufsichtsgebühr – Sanktionen

Prüfpunkt III: Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen

Im Vergleich zum Status quo führt die angedachte Regulierung zu verschiedenen potenziellen Auswirkungen auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen:

- **Online-Plattformen:** Betroffen von der Regulierung wäre nach aktuellem Stand nur eine kleine Anzahl von ca. 5-15 Unternehmen (sehr grosse Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen). Für diese sehr grossen Online-Plattformen werden Kosten aufgrund

² Nach wie vor bestünde die Möglichkeit via staatliche Gerichte gegen Online-Plattformen vorzugehen.

³ Bei der Einteilung in die Bereiche A-C handelt es sich nicht um eine trennscharfe Abgrenzung. Vielmehr bestehen Überschneidungen und Wechselwirkungen zwischen diesen Bereichen; bspw. handelt es sich beim Melde- und Abhilfeverfahren auch um die Stärkung der Rechte der Nutzenden oder das interne Beschwerdemanagement leistet auch einen Beitrag zur Bekämpfung illegaler Hassrede.

der Regulierung entstehen. Diese sind im Vergleich zu deren Einnahmen als verhältnismässig zu bewerten.

- **Nutzende und Forschende:** Beide Gruppen profitieren direkt von der angedachten Regulierung. Die Rechte der Nutzenden werden gegenüber den Plattformen gestärkt und sie profitieren von höherer Transparenz. Forschende erhalten Zugang zu einem Teil der Daten der Online-Plattformen und können somit neue Erkenntnisse zu deren Funktionieren und Einfluss generieren.
- **Staat:** Verantwortlich für die Aufsicht und die Durchsetzung der Sorgfaltspflichten ist der Bund. Die Aufsicht und Durchsetzung können innerhalb der existierenden staatlichen Organisation erfolgen und es soll keine neue Behörde geschaffen werden. Für Kantone und Gemeinden sind keine Kostenfolgen aus der Regulierung zu erwarten. Für die effektive Umsetzung braucht es beim Bund zusätzliche personelle Ressourcen. Es ist mit jährlichen Kosten zwischen 4 und 5 Millionen CHF (inkl. externe Forschungsaufträge) zu rechnen. Wobei angedacht ist, diese Ausgaben vollständig durch eine Aufsichtsgebühr bei den Online-Plattformen zu decken. Dadurch würde die Regulierung für die öffentliche Hand insgesamt kostenneutral ausfallen.

Prüfpunkt IV: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Auswirkungen der angedachten Regulierung auf die Gesellschaft werden als gross und positiv eingeschätzt. Die Regulierung würde zu einer Stärkung der öffentlichen Debatte führen und insgesamt die Kommunikationsgrundrechte in der Schweiz stärken. Insgesamt übersteigt der gesamtgesellschaftliche Nutzen jenen des einzelnen Nutzenden.

Die Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Umwelt werden als gering oder kaum vorhanden eingestuft.

Prüfpunkt V: Zweckmässigkeit im Vollzug

Der bisher angedachte Vollzug der Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen scheint basierend auf den aktuell angedachten Bestimmungen zweckmässig. Als angemessen zu beurteilen ist, dass die Schweiz die Einführung des DSA abgewartet hat, sich zu grossen Teilen an diesem orientiert und von dessen Umsetzungserfahrungen profitieren kann.

Um einen zweckmässigen Vollzug sicherzustellen, ist der Einbezug und Austausch mit verschiedenen Akteuren von entscheidender Bedeutung. Besonders der frühzeitige Dialog mit den betroffenen Online-Plattformen scheint auch aus der Erfahrung der EU-Regulierung zentral, um ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln und die Verbindlichkeit zur Umsetzung der ausgearbeiteten Verpflichtungen zu erhöhen.

Gesamtfazit

Es besteht ein Handlungsbedarf betreffend die Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen. Schweizer Nutzende sind im Status quo im Vergleich zu den Nutzenden in der EU

schlechter in ihren Grundrechten geschützt und profitieren, wenn überhaupt nur punktuell von der DSA-Regulierung in der EU. Die vorgesehene Regulierung kann hier einen effizienten Beitrag leisten und führt zu einer Stärkung der Kommunikationsgrundrechte, der Rechte der Nutzenden und führt zu einer Verbesserung des Schutzes vor Hassrede. Zudem wird die Transparenz gestärkt. Der grosse gesamtgesellschaftliche Nutzen rechtfertigt die anfallenden Kosten bei den betroffenen Unternehmen und dem Staat.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Inhaltsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis und Glossar	8
1 Einleitung	10
1.1 Ausgangslage.....	10
1.2 Vorgehen.....	10
1.3 Aufbau des Berichts	11
2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Prüfpunkt I)	13
2.1 Problemidentifikation und Handlungsziele	13
2.2 Staatlicher Handlungsbedarf.....	16
2.3 Kurzfazit Prüfpunkt I	17
3 Handlungsoptionen: Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen (Prüfpunkt II).....	18
3.1 Regulatorische Situation im Status quo	18
3.2 Vorgesehene Regulierung in der Schweiz und Wirkungsmodell	20
3.2.1 A: Rechte der Nutzenden und Transparenz	21
3.2.2 B: Illegale Hassrede	22
3.2.3 C: Rechenschaft / Aufsicht / Durchsetzung	23
3.3 Wirkungsmodell.....	25
3.4 Kurzfazit Prüfpunkt II	27
4 Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen (Prüfpunkt III)	28
4.1 Auswirkungen auf Unternehmen	28
4.1.1 Art und Anzahl der betroffenen Unternehmen	28
4.1.2 Regulierungskosten für sehr grosse Online-Plattformen	30
4.1.3 Regulierungsnutzen für Online-Plattformen.....	35
4.2 Auswirkung auf die Haushalte.....	35
4.3 Auswirkungen auf den Staat	36
4.4 Auswirkungen auf Regionen	38
4.5 Auswirkungen auf Ausland.....	39
4.6 Kurzfazit zu Prüfpunkt III	39
5 Auswirkung auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt IV).....	40
5.1 Auswirkungen auf die Gesellschaft	40

5.2	Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	42
5.3	Auswirkungen auf die Umwelt.....	43
5.4	Kurzfazit Prüfpunkt IV	43
6	Zweckmässigkeit im Vollzug (Prüfpunkt V).....	45
7	Synthese	47
	Anhang A: Interviewpartner/-innen	51
	Literaturverzeichnis	52

Abkürzungsverzeichnis und Glossar

Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022), SR 101
DSA	Digital Services Act Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (Text von Bedeutung für den EWR), PE/30/2022/REV/1
DMA	Digital Markets Act Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (Text von Bedeutung für den EWR), PE/17/2022/REV/1
EU	Europäische Union
KoPI-G	Österreich: Bundesgesetz über Massnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPI-G), StF: BGBl. I Nr. 151/202
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Glossar

Hate Speech	Der Begriff von Hate Speech oder Hassrede stellt weder (sozial-)wissenschaftlich noch rechtlich eine klar umrissene Kategorie dar. In der europäischen Rechtstradition handelt es sich um eine verhältnismässig neue Sammelbezeichnung, die sich unter anderem auf verschiedene Formen der Diskriminierung, Verunglimpfung oder Gewaltandrohung erstreckt. ⁴ Eine leitende Definition, die auch im Bericht des Schweizerischen Bundesrates (2023) zum Postulat SiK 21.3450 Anwendung findet, stammt aus der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten im Kampf gegen Hassrede. Das Ministerkomitee versteht Hassrede als alle Arten von Äusserungen, die zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen aufstacheln, sie fördern, verbreiten oder rechtfertigen, oder die sie aufgrund ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen persönlichen Merkmale oder ihres Status verunglimpfen, wie z. B. «Rasse», Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität, nationale oder ethnische Herkunft, Alter, Behinderung, Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung. ⁵
Intermediäre	Plattformen sind Vermittlerinnen zwischen Personen und Organisationen, die auf den Plattformen Inhalte produzieren und Inhalte rezipieren. Wegen dieser vermittelnden Funktion werden die Plattformen auch als «Intermediäre» oder «Informationsintermediäre» bezeichnet.

⁴ Schweizerischer Bundesrat (2023b), S. 5f.

⁵ Council of Europe (2022).

Kommunikationsplattform ⁶	Kommunikationsplattformen sind Dienste einer Informationsgesellschaft, welche der Allgemeinheit als Hauptzweck eine elektronische Plattform bereitstellen, die zwecks der öffentlichen Verbreitung die Speicherung und den Austausch von Informationen, unabhängig von der Form, zwischen Nutzenden und einem grösseren Personenkreis anderer Nutzenden ermöglichen.
Online-Suchmaschine ⁷	Online-Suchmaschinen sind angebotene Dienste einer Informationsgesellschaft. Sie ermöglichen Nutzenden in Form einer Eingabe (z.B. Stichwort, Spracheingabe, Wortgruppe, andere) Anfragen einzugeben, um prinzipiell auf allen Websites oder auf allen Websites einer bestimmten Sprache eine Suche zu einem beliebigen Thema vorzunehmen und Ergebnisse in einem beliebigen Format angezeigt zu bekommen.

⁶ Stand Definition Dezember 2023.

⁷ Stand Definition Dezember 2023.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Online-Plattformen, seien es Kommunikationsplattformen oder Online-Suchmaschinen, haben eine zentrale Stellung im digitalen Raum und können die öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung stark mitbeeinflussen. Bis anhin bestehen dazu in der Schweiz für Online-Plattformen weder spezifische gesetzliche Regelungen noch eine ausführliche Rechtspraxis. Daher strebt der Bundesrat eine Regulierung von sehr grossen Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen an.⁸ Damit will er die Rechte der Nutzenden in der Schweiz gegenüber Online-Plattformen stärken, die Verbreitung von Hassrede auf diesen eindämmen und für erhöhte Transparenz sorgen.

Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) wurde unter Einbezug des Bundesamtes für Justiz (BJ) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage inkl. einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) auszuarbeiten. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ist als zuständiges Amt für die Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage verantwortlich und hat EcoPlan Mitte 2023 mit der Durchführung der RFA betraut.

Die Durchführung dieser RFA fand in einem frühen Stadium statt und wurde parallel zur Erarbeitung des Normkonzepts durchgeführt. Bei der Ausarbeitung der Regulierung hat sich das BAKOM am Gesetz über digitale Dienste (*Digital Services Act, DSA*) der Europäischen Union (EU) orientiert, das im Herbst 2022 in Kraft gesetzt wurde und für sehr grosse Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen ab August 2023 anwendbar ist. Bei der Durchführung dieser RFA haben wir uns daher ebenfalls stark an einzelnen Punkten des DSA orientiert, die wahrscheinlich in ähnlicher Weise in einer Schweizer Regulierung Eingang finden dürften.

Im folgenden Bericht verwenden wir den Ausdruck «Online-Plattformen» als übergeordneter Begriff, der sowohl sehr grosse Kommunikationsplattformen als auch sehr grosse Online-Suchmaschinen einschliesst. Online-Plattformen werden auch als «Intermediäre» bezeichnet. Dies, weil es sich bei diesen Plattformen um Vermittlerinnen zwischen Personen und Organisationen handelt, die auf den Plattformen Inhalte produzieren und rezipieren.

1.2 Vorgehen

Die vorliegende RFA folgt der RFA-Standardmethodik.⁹ Den fünf Prüfpunkten folgend wird ein fundierter Überblick über die Wirkungsmechanismen und potenziellen Auswirkungen einer Regulierung für sehr grosse Online-Plattformen gegeben. Dieser Bericht adressiert insbesondere folgende Fragestellungen:

- Was sind die Wirkungsmechanismen einer Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen?

⁸ Siehe Medienmitteilung Schweizerischer Bundesrat (2023a).

⁹ Siehe Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2023).

- Was sind die Auswirkungen auf einzelne Gruppen und die Gesamtwirtschaft?
- Wie ist das mutmassliche Kosten-Nutzen-Verhältnis der vorgesehenen Regulierung?

Zur Bearbeitung dieser Fragestellungen wurde eine umfassende Analyse der bestehenden Literatur, Rechtsgrundlagen, Impact Assessments sowie Entscheide der Europäischen Union und anderer Staaten vorgenommen, die bereits Regulierungen für Online-Plattformen geschaffen haben. Die Dokumentenanalyse wurde ergänzt mit explorativen und vertiefenden Gesprächen mit Fachpersonen und Stakeholdern. Gespräche wurden mit Vertreter/-innen von Online-Plattformen, Forschenden in diesem Bereich, zivilgesellschaftlichen Gruppen, ausländischen Regierungsbehörden sowie mit dem BAKOM, der federführenden Behörde in der Schweiz (vgl. Gesprächsliste in Anhang A), durchgeführt.

Die Auskunftsbereitschaft der Online-Plattformen fiel dabei unterschiedlich aus. Eine der angefragten Plattformen hat gar nicht reagiert. Die anderen haben sich zu einem Austausch bereit erklärt, wobei die Online-Plattformen an den Gesprächen aufgrund von rechtlichen Aspekten zum Teil keine oder nur unspezifische Auskünfte zu relevanten RFA-Themen machen konnten oder wollten. Dies wird im Bericht transparent dargestellt, um die Einschränkungen der Analyse deutlich zu machen. Des Weiteren befand sich die Regulierung zum Zeitpunkt der Durchführung der RFA noch in der Erarbeitungsphase. In mehreren Gesprächsrunden wurde daher der aktuelle Stand mit dem BAKOM diskutiert und in die laufenden Arbeiten der RFA integriert. Einige Eckpunkte lagen jedoch bis zum Abschluss des Berichts noch nicht abschliessend vor. Dies hatte zur Folge, dass die Gesprächspartner/-innen ihre Einschätzung zu den Wirkungen anhand des Wirkungsmodells, das auf bestmöglichen Annahmen zur zukünftigen Regulierung basiert, vorgenommen haben. Würde die Regulierung anders ausfallen, hätte dies selbstredend auch teilweise andere Ergebnisse in den RFA-Prüfpunkten zur Folge. Trotz dieser methodischen Herausforderungen gelang es, relevante Informationen entlang sämtlicher RFA-Prüfpunkte zu sammeln und zu analysieren, und damit eine Grundlage für die weiterführende Diskussion und Entscheidungsfindung zu schaffen.¹⁰

Teil des Projektteams war auch der Digital Media Experte, Prof. Dr. Karsten Donnay, der wissenschaftliche Inputs zu einzelnen Wirkungssträngen (z.B. auf seinem Forschungsgebiet der Hassrede) geben konnte und die Gesamtergebnisse kritisch gespiegelt hat.

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht folgt weitestgehend den einzelnen Prüfpunkten einer RFA:

- In Kapitel 2 wird diskutiert, inwiefern eine Notwendigkeit staatlichen Handelns angezeigt ist.
- Kapitel 3 befasst sich mit den möglichen Handlungsoptionen. Die einzelnen Punkte der vorgesehenen Regulierung werden erläutert und die potenziellen Auswirkungen in einem Wirkungsmodell visualisiert.

¹⁰ Die Kostenfolgen wurden grob geschätzt. Auf eine standardisierte Ausweisung der Regulierungskosten auf die Branche wurde verzichtet, da weniger als 1'000 Unternehmen und nur eine Teilbranche betroffen ist (vgl. RFA-Handbuch).

- Die Kapitel 4 und 5 befassen sich mit den Auswirkungen einer Plattformregulierung auf einzelne gesellschaftliche Gruppen (Kapitel 4) sowie den Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Kapitel 5).
- Kapitel 6 liefert eine Einschätzung zur Zweckmässigkeit im Vollzug der vorgesehenen Regelung.
- Schliesslich werden in Kapitel 7 die Ergebnisse zusammengefasst und es wird eine abschliessende Beurteilung der Wirkung einer Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen vorgenommen.

2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Prüfpunkt I)

2.1 Problemidentifikation und Handlungsziele

Die öffentliche Kommunikation ist ein zentrales Element von Demokratien. Sie trägt zur Meinungsbildung, zur gesellschaftlichen Verarbeitung politischer Themen und zur Legitimation politischer Entscheidungen bei. Lange wurde die öffentliche Kommunikation fast ausschliesslich über Massenmedien verbreitet. Mit dem Internet wurde eine Fülle an Informationen zugänglich und eine zeit- und ortsunabhängige Kommunikation ermöglicht. Auch die öffentliche Kommunikation findet entsprechend zunehmend auf den Plattformen einiger grosser Intermediäre statt. Wie die traditionellen Massenmedien, filtern, priorisieren und verbreiten auch diese Intermediäre Informationen. Dadurch beeinflussen die Intermediäre (analog zu den traditionellen Massenmedien) die Wahrnehmung der Welt, die Meinungsbildung und das menschliche Verhalten. Während die traditionellen Medien speziellen Sorgfaltspflichten¹¹ unterstehen, ist dies bei Intermediären nicht der Fall, was zu verschiedenen Herausforderungen führen kann.¹²

- **Die Regeln für die öffentliche Debatte:** Sowohl Massenmedien als auch Online-Plattformen wählen aus einer riesigen Menge an verfügbaren Informationen bestimmte Inhalte aus, die sie ihren Nutzenden anzeigen. Sie haben somit eine Gatekeeping-Funktion. Im Unterschied zu den Massenmedien, bei denen alle Nutzenden dieselben Inhalte sehen, sehen auf den Online-Plattformen unterschiedliche Nutzende aber unterschiedliche Inhalte. Die Intermediäre «wählen» aus einer Vielzahl von Informationen bestimmte Inhalte aus und entscheiden, wem sie welche Inhalte anzeigen und welche Inhalte sie nicht oder weniger häufig verbreiten (Selektionskriterien). Die Auswahllogik der Intermediäre ist weitgehend intransparent und kann die freie Meinungsbildung behindern. Für Nutzer/-innen kann diese Ungleichbehandlung zwar wünschenswert sein, da so die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sie für sich interessante Informationen angezeigt bekommen. Wenn jedoch gesellschaftlich gewünschte (z.B. kritische) und rechtlich zulässige Inhalte nach unsachlichen bzw. in den AGB nicht klar umschriebenen Kriterien blockiert werden (Overblocking), oder wenn die Auswahl diskriminierend ist, wird gegen das Prinzip der Gleichbehandlung verstossen.¹³ Die Steuerung der individuellen Benutzeroberfläche (der sogenannte *Feed*) von einzelnen Nutzenden durch Algorithmen ist vermutlich nicht ausschlaggebend, um die Meinungsbildung der *gesamten* Gesellschaft zu beeinflussen. Da die Intermediäre aber teilweise mehrere Millionen Nutzende haben, kann die Wahrnehmung *einzelner Gruppen* zum Weltgeschehen verändert werden.

¹¹ z.B. Journalistenkodex oder auch Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (SR 784.40).

¹² Bundesamt für Kommunikation BAKOM (2021).

¹³ Diese Löschung (oder Unterdrückung) von Inhalten durch Online-Plattformen kann damit nachhaltig beeinflussen, welche Informationen den Nutzenden ersichtlich sind. Aber auch wenn zu wenig gelöscht wird, kann dies problematisch sein, z.B. dann, wenn ein Inhalt gegen Schweizerisches Recht verstösst, nicht aber gegen die Community-Regeln der Plattform selbst und aus diesem Grund der Inhalt nicht gelöscht wird.

- **Nutzungsregeln:** Die Nutzungsregeln der Plattformen sind zwar üblicherweise in deren Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) veröffentlicht, oftmals sind diese jedoch unpräzise formuliert und ändern sich oft. Dies stellt eine Gefährdung der Rechtssicherheit dar und kann dazu führen, dass Nutzer/-innen auf kritische (aber erwünschte) Aussagen verzichten, obwohl diese zulässig wären. Es ist anzuerkennen, dass die Intermediäre die AGB gemäss eigener Aussage nicht mit negativen Absichten unpräzise formulieren. Vielmehr soll so verhindert werden, dass eine «präzise Anleitung» veröffentlicht wird, wie Nutzende z.B. Hassrede veröffentlichen können, ohne mit negativen Konsequenzen (z.B. der Löschung des Beitrages) zu rechnen.
- **Verfahrensstandards im Fall von Löschungen oder Sperrungen:** Wenn eine Aussage (ob zu Recht oder nicht) gelöscht wird oder ein Konto gesperrt wird, fehlen heute oft etablierte Verfahrensgarantien, um gegen diese Entscheide vorzugehen. Gewissermassen sind die Nutzer/-innen bei einem solchen Fall auf das Wohlwollen der Plattformen angewiesen.
- **Schutz der Bevölkerung vor illegaler Hassrede:** Illegale Hassrede ist auch in der Schweiz verbreitet (siehe nachfolgender Exkurs zur Hassrede). Die Hassrede an sich ist in der Schweiz kein juristisch definierter Begriff.¹⁴ Beinhaltet die Hassrede aber straf- oder zivilrechtlich relevanten Inhalt, kann juristisch gegen die Hassrede (bzw. den Inhalt) vorgegangen werden.¹⁵ Grundsätzlich wäre der Schutz des Individuums als solches im Online-Raum also gewährleistet.¹⁶ Allerdings erweist sich die Rechtsdurchsetzung im Internet und insbesondere die Strafverfolgung der oft anonymen Täter/-innen als schwierig und sehr aufwendig und de facto oft unmöglich.

Exkurs: Hassrede in der Schweiz

Der Kampf gegen extreme, hasserfüllte oder toxische Sprache ist neben dem Kampf gegen Falschinformation ein wichtiger Schwerpunkt im Digital Services Act der EU. Und auch der Bundesrat hebt das Thema «Aufrufe zu Hass» in einer der Stossrichtungen seiner Medienmitteilung vom April 2023 besonders hervor.¹⁷

Begrifflich wird häufig zwischen **Hassrede** (Englisch: illegal hate speech) und **weiterem extremen oder toxischem Sprachgebrauch** unterschieden.

Gemäss des Ministerkomitees des Europarats handelt es sich bei **Hassrede um alle Arten von Äusserungen, die zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegen eine Person oder eine Gruppe** von Personen aufstacheln, sie fördern, verbreiten oder rechtfertigen, oder die sie aufgrund ihrer tatsächlichen oder zugeschriebenen persönlichen Merkmale oder ihres Status verunglimpfen, wie z. B. «Rasse», Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität, nationale oder

¹⁴ Schweizerischer Bundesrat (2023b), S. 2f.

¹⁵ In der Schweiz sind z.B. Ehrverletzungen, Diskriminierung und Aufruf zu Hass (Art. 173 ff. StGB, Art. 261^{bis} StGB und Art. 28 ZGB) verboten.

¹⁶ Siehe Métille (2020).

¹⁷ Schweizerischer Bundesrat (2023a).

ethnische Herkunft, Alter, Behinderung, Geschlecht, Geschlechtsidentität und sexuelle Orientierung.¹⁸

In der UN-Definition hingegen handelt es sich bei **Hassrede im engeren Sinne** um gezielte Angriffe basierend auf Religion, Ethnizität, Nationalität, Hautfarbe, Herkunft, Geschlecht oder andere Identitätsmerkmale. Entscheidend ist dabei, dass Einzelpersonen nicht als Person an sich, sondern als Repräsentant einer Gruppe angegriffen werden (müssen). Die Begrifflichkeit des «Angriffs» ist nicht streng an beleidigende, herabwürdigende oder toxische Sprache gebunden – auch neutral formulierte Aussagen können Teile von Hassrede sein, wenn sie einen Angriff auf eine Gruppe darstellen.¹⁹

Anderer extremer oder toxischer Sprachgebrauch schliesst hingegen auch explizit Beleidigungen oder Angriffe auf Individuen ein, wenn sie direkt und nicht als Repräsentant einer Gruppe betroffen sind. In der Praxis ist die Abgrenzung zur Hassrede im engeren Sinn häufig schwierig. Dies gilt für automatisierte Systeme, für menschliche Content Moderators sowie für die betroffenen Nutzenden.²⁰ Für Letztere sind Hassrede und anderer toxischer Sprachgebrauch ähnlich schwerwiegend. Eine wachsende Zahl von wissenschaftlichen Studien zeigt, dass diese Art von online Erfahrungen Nutzende auch offline nachhaltig negativ beeinflussen können.^{21,22}

Die Angabe zur Verbreitung (**Prävalenz**) von Hassrede bzw. anderem extremen oder toxischem Sprachgebrauch auf den Plattformen hängt sehr direkt davon ab, wo die definitorische Grenze gezogen wird. Für Hassrede im engeren Sinn kann man von einer Häufigkeit von rund 1 % aller geposteten Beiträge auf grossen Online-Plattformen ausgehen.²³ Andere Formen von toxischem Sprachgebrauch sind häufiger. Zu beachten gilt, dass Hassrede und toxische Sprache häufig bestimmte Nutzende sehr stark betreffen, während andere dies selten bis gar nicht erleben. Hinzu kommt, dass die oft grosse Sichtbarkeit bzw. Reichweite von solchen Postings (insbesondere, wenn sie nicht gemeldet und/oder gelöscht werden) einer Vielzahl weiteren Nutzenden sichtbar gemacht wird.

Systematische Untersuchungen dazu, **welche Gruppen** am häufigsten online in der Schweiz von Hassrede betroffen sind, gibt es noch wenige. Aktuelle Studien zu Hass in online Kommentaren bei Schweizer Zeitschriften deuten darauf hin, dass Hassrede sich am häufigsten gegen Gruppen aufgrund ihrer Herkunft, ihrem Geschlecht, ihrer Religion und Aussehens (inkl. Hautfarbe) richtet. Dies deckt sich auch mit Befragungen zur persönlichen Viktimisierung.²⁴ Auch bei Politiker und Politikerinnen handelt es sich um eine Personengruppe, die sehr häufig von Hassrede betroffen sind. Die Verfasser/-innen von Hasspostings bleiben in der Regel

¹⁸ Council of Europe (2022); Schweizerischer Bundesrat (2023b), S. 5f.

¹⁹ United Nations (2019).

²⁰ Hangartner; Bronner; Donnay; u. a. (2022).

²¹ Henson; Reyns; Fisher (2013).

²² Müller; Schwarz (2020).

²³ Hangartner; Bronner; Donnay; u. a. (2022).

²⁴ Stahel; Weingartner; Lobinger; u. a. (2022).

anonym und nur eine verschwindend geringe Zahl von Posts wird rechtlich verfolgt, daher ist über sie wenig bekannt. Es ist aber klar, dass nur wenige Nutzende für einen Grossteil des Hasses online verantwortlich sind.²⁵

2.2 Staatlicher Handlungsbedarf

Es stellt sich nun die Frage, ob die bestehende Situation genügend Anlass für ein staatliches Handeln gibt. Ein staatlicher Handlungsbedarf ist grundsätzlich dann gegeben, wenn ein *Markt-* oder ein *Regulierungsversagen* vorliegt oder *anderen überwiegende öffentliche Interessen* bestehen.²⁶ Dies ist dann der Fall, wenn der Schutz des Gemeinwohls die Schmälerung von Individualinteressen überwiegt.

Ein *Regulierungsversagen* kann im vorliegenden Fall ausgeschlossen werden, da im Bereich der Intermediäre bisher keine spezifische Regulierung besteht. Die Frage nach einem *Marktversagen* muss wettbewerbsökonomisch beurteilt werden. Ein Marktversagen wäre dann der Fall, wenn es sich um ein öffentliches Gut, um externe Effekte oder mangelnden Wettbewerb handelt. Eine gewisse Monopolstellung einzelner Online-Plattformen mit entsprechender Marktmacht ist zwar vorhanden und wird beispielsweise auf EU-Ebene mit dem Digital Markets Act (DMA) reguliert, es handelt sich aber nicht um ein eigentliches Marktversagen im beschriebenen Sinn, das eine Regulierung rechtfertigen würde.

Vielmehr lässt sich der staatliche Handlungsbedarf in der vorliegenden Thematik **durch andere überwiegende öffentliche Interessen rechtfertigen**. Konkret sind die öffentliche Kommunikation, die Wahrung der Kommunikationsgrundrechte aber auch der Schutz vor Hassrede im Interesse der Öffentlichkeit und einer funktionierenden Demokratie.

Exkurs: Bindung an Kommunikationsgrundrechte²⁷

Die Kommunikationsgrundrechte²⁸ sind in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) definiert. Die Meinungs- und Informationsfreiheit, Medienfreiheit, Sprachenfreiheit, Wissenschaftsfreiheit, Kunstfreiheit, Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit bilden den Rahmen, um den demokratischen Diskurs zu sichern und die Entfaltung der individuellen Persönlichkeit zu ermöglichen. Gebunden an diese Grundrechte ist der Staat und, sofern geeignet, auch private Akteure. Auf den Plattformen gibt es verschiedene mögliche «Gefahren» für die Kommunikationsgrundrechte:

- Übermässige Einschränkungen von Äusserungen

²⁵ Hangartner; Bronner; Donnay; u. a. (2022).

²⁶ vgl. Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2022).

²⁷ Siehe Schefer; Cueni (2020).

²⁸ Siehe Art. 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23 und Art. 35 in der Bundesverfassung.

- Strukturen, die die Vielfalt an verfügbaren Meinungen reduzieren
- Verhinderung von einem rechtsgleichen Zugang zur Kommunikationsinfrastruktur
- Einseitige Verteilung von Inhalten wegen algorithmischer Sortierung
- Massnahmen, die dazu führen können, dass Menschen sich nicht mehr getrauen, bestimmte Äusserungen zu machen

Da die Plattformen eine grosse Bedeutung für die gesellschaftliche Meinungsbildung haben, kann aus grundrechtlicher Sicht argumentiert werden, dass die Intermediäre punktuell an grundrechtliche Anforderungen gebunden sind.²⁹

Eine Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen kann dabei helfen, die beschriebenen Herausforderungen anzugehen. Das **Ziel der Regulierung** ist die Stärkung der Kommunikationsgrundrechte der Bevölkerung, die Verbesserung des Schutzes vor Hassrede, die Stärkung der Rechte der Nutzenden, die Stärkung der Transparenz und schliesslich auch die Verstärkung der Rechenschaft und Aufsicht. Im Endeffekt sollen möglichst gute (Rahmen-)Bedingungen für einen demokratiegerechten öffentlichen Diskurs geschaffen werden.

2.3 Kurzfazit Prüfpunkt I

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die identifizierten Probleme ein staatliches Handeln rechtfertigen. Die Notwendigkeit des staatlichen Handelns ergibt sich aus einem **überwiegenden öffentlichen Interesse**

- zur Stärkung der Rechte der Nutzenden gegenüber den Intermediären
- zum Schutz der Bevölkerung vor Hassrede
- zur Stärkung der Kommunikationsgrundrechte und einer gut funktionierenden öffentlichen Debatte.

²⁹ Schefer; Cueni (2020).

3 Handlungsoptionen: Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen (Prüfpunkt II)

Gegenstand der RFA sind **zwei mögliche Handlungsoptionen**.

1. Handlungsoption: Beibehaltung des Status quo (Referenzszenario)
2. Handlungsoption: Angedachte Schweizer Regulierung in Anlehnung an den DSA

Zuerst wird das Referenzszenario beschrieben, welches die **regulatorische Situation im Status quo** bzw. bei einem Regulierungsverzicht aufzeigt. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Frage, was geschehen würde, wenn der Schweizer Staat nicht handelt, lohnt sich. Die im vorherigen Kapitel beschriebene Problematik könnte entweder zu weiten Teilen fortbestehen, oder aber der DSA der EU könnte Auswirkungen für die Schweiz haben und somit die Regulierungsnotwendigkeit abschwächen. Das zweite Szenario beleuchtet die **angedachte Schweizer Regulierungslösung**. Nicht Gegenstand der RFA ist die Untersuchung weiterer Alternativszenarien inkl. weiteren Regulierungsoptionen wie freiwillige Massnahmen, Selbstregulierung der Branche, Informationskampagnen, etc.

3.1 Regulatorische Situation im Status quo

Das Internet ist kein rechtsfreier Raum. Wie in der analogen Welt bestehen auch in der Online-Welt gesetzliche Bestimmungen: Aufrufe zu Gewalt, Persönlichkeitsverletzungen und Rassen-diskriminierung sind in der Schweiz auch auf Online-Plattformen verboten. Durch die privatwirtschaftliche Organisation der Plattformen kommen weitere Regelungen hinzu, bspw. durch deren AGB und Gemeinschaftsstandards.³⁰ Spezifische Regulierungen oder eine ausführliche Rechtspraxis bezüglich der Verantwortlichkeit von Plattformen für fremde illegale Inhalte besteht in der Schweiz hingegen nicht. Auch der besondere Schutz von Nutzungsrechten oder spezifische Transparenzvorschriften existieren in der Schweiz nicht. Anders in der Europäischen Union: Mit dem Digital Services Act (DSA) hat die EU ein umfassendes Regelwerk geschaffen, das die sehr grossen Internetplattformen verpflichtet, mehr gegen die Verbreitung von illegalen Inhalten oder anderen gesellschaftlichen Risiken zu unternehmen.

Exkurs: Der Digital Services Act in Kürze

Der DSA wurde im Oktober 2022 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und trat kurz darauf in Kraft. Ab Februar 2024 wird das Gesetz in der gesamten EU gelten. Der DSA ist für einen Grossteil von Online-Vermittlern anwendbar. Die Pflichten unterscheiden sich dabei je nach Grösse, Einflussnahme und Rolle der Online-Akteure. Besondere Pflichten gelten insbesondere für sehr grosse Online-Plattformen wie soziale Netzwerke, Content-Sharing-Plattformen, App-Stores, Online-Marktplätze und Online-Plattformen für Reisen oder Unterkünfte. Für die 19 grössten in Europa aktiven Plattformen und Suchmaschinen («Very Large

³⁰ Bundesamt für Kommunikation BAKOM (2021).

Online Platforms») gelten die neuen Regelungen bereits seit August 2023. Folgende Verpflichtungen bringt der DSA u.a. für sehr grosse Plattformen: ³¹

- **Stärkung der Handlungsfähigkeit von Nutzenden:** Informationen über Empfehlungsalgorithmen, einfachere Meldung illegaler Inhalte, Einschränkung von Microtargeting für Werbung, Kennzeichnung von Werbung, Vorschrift zu verständlicheren AGB
- **Inhaltsmoderation und weniger Desinformation:** Massnahmen zur Eindämmung von Verbreitung illegaler Hassrede, Analyse von Risiken und Einführung von Risikominderungs-massnahmen
- **Transparenz:** Externe Überprüfung der Risikobewertung, Zugang zu Daten, Transparenz-berichte
- **Durchsetzungsbefugnisse Behörden:** Direkte Beaufsichtigungs- und Durchsetzungs-befugnis der Europäischen Kommission über die grössten Plattformen und Suchmaschinen, Sanktionen, Beaufsichtigungsgebühren

Ob, und wenn ja, wie stark der DSA die Situation in der Schweiz beeinflusst, kann (noch) nicht abschliessend beurteilt werden. Die im Rahmen dieser Studie geführten Interviews deuten darauf hin, dass eine proaktive, freiwillige Ausdehnung des DSA durch die Plattformen auf die Schweiz von diesen nicht vorgesehen ist. Einzelne Plattformen haben zwar verschiedene technische Anpassungen, die der DSA verlangt auch in der Schweiz bereits umgesetzt (oder hatten diese Aspekte bereits vor dem DSA angewendet).³² Ob dies aber von allen Plattformen gemacht werden wird, ist zu bezweifeln. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Plattformen die EU-Regelungen nur dann auch in der Schweiz anwenden, wenn die Kosten einer Nicht-Implementierung die Kosten der Implementierung übersteigen.

Hinzu kommt eine technische Abwägung, ob die Plattformen Nutzende aus EU-Ländern und solche aus der Schweiz mit unterschiedlichen Versionen ihrer Dienste bespielen können oder wollen. Aus rein technischer Sicht dürfte es einfacher sein, diejenigen Angebote, die ohnehin stark lokalisiert sind wie z.B. das Microtargeting in der Schweiz weiterhin, ohne die Einschränkungen des DSA einzusetzen. Die Meinungen darüber, inwiefern die Online-Plattformen technisch in der Lage sind, bspw. in grenznahen Metropolregionen wie Basel oder Genf sicherzustellen, dass EU-Nutzende in Frankreich oder Deutschland nicht (via mobilem Schweizer Internet) die Schweizer Version der Plattformen nutzen, gingen bei den geführten Gesprächen stark auseinander. Im Endeffekt ist es davon abhängig, inwiefern die Plattformen über Logins die Lokalisierung der Nutzenden auf das Land einschränken, in dem sie wohnhaft sind. Anhand der geführten Gespräche konnte diese Problematik nicht ausreichend beurteilt werden.

Gänzlich verzichten dürften die Plattformen hingegen auf die Umsetzung der nicht-technischen Aspekte des DSA z.B. in Bezug auf die aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle (Art. 21 DSA),

³¹ Siehe DSA, Europäische Union (2022).

³² Einzelne Plattformen gewähren bspw. Datenzugang für Schweizer Forschende, ermöglichen die Deaktivierung von personalisierter Werbung für Personen in der Schweiz zwischen 13 und 17 Jahren oder legen die Werbebibliothek und die dazugehörige AP offen (Aufzählung nicht abschliessend).

Kontaktstelle (Art. 11, 12 DSA), Rechtsvertretung (Art. 13 DSA), Transparenzberichte (Art. 15, 24, 42 DSA) oder der unabhängigen Prüfung (Art. 37 DSA), da diese zusätzliche Kosten mit sich bringen. Ob der im DSA vorgeschriebene Datenzugang für die Aufsicht und die Forschung (Art. 40 DSA) vor allem im Bereich der Forschung auch auf die Schweiz ausgeweitet wird, wurde durch die Gesprächspartner/-innen unterschiedlich bewertet. Es gibt Plattformen, die freiwillig Daten – auch für die Schweiz – zur Verfügung stellen.

In der Summe ist davon auszugehen, dass Nutzende in der Schweiz im Vergleich zu den Nutzenden in der EU im Status quo schlechter gestellt sind und wenn überhaupt nur punktuell von der DSA-Regulierung profitieren. Zwar dürften verschiedene technische Anpassungen auf den Plattformen auch in der Schweiz vorgenommen werden. Die Schutzmechanismen des EU-Rechts für die öffentliche Kommunikation würden in der Schweiz jedoch nicht oder möglicherweise nur aufgrund eines freiwilligen Engagements der Intermediäre umgesetzt. Für Schweizer Nutzende bestände nach wie vor keine vereinfachte Möglichkeit zur Lösungsfindung bei einem Disput mit einer Online-Plattform, so wie dies mit der aussergerichtlichen Streitbeilegung im DSA angedacht ist.³³

3.2 Vorgesehene Regulierung in der Schweiz und Wirkungsmodell

Die in der Schweiz angedachte Regulierung soll ausschliesslich **sehr grosse Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen** betreffen. Dies im Gegensatz zum DSA, der auch andere Dienste wie Online-Marktplätze, App-Stores und Online-Reise- und Unterkunftsplattformen sowie bspw. «Durchleitungsprovider» und Hosting-Dienste etc. betrifft (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 4.1.1 zur Art und Anzahl betroffener Unternehmen). Dass der Staat bzw. eine Behörde Eingriffsmöglichkeiten auf Inhalte erhalten würde, die über jene in der analogen Welt hinausgehen, ist nicht vorgesehen. Die neuen Bestimmungen sollen sich, wo sinnvoll, eng an der Regulierung des Digital Services Act der Europäischen Union orientieren. Ein Swiss Finish – also Regelungen, die über die Pflichten im DSA hinausgehen – ist nicht vorgesehen.³⁴ Analog zum DSA soll die Regulierung unabhängig vom Sitz der Intermediäre gelten und auch dann zur Anwendung kommen, wenn Dienstleistungen von Online-Plattformen mit Sitz ausserhalb der Schweiz für Nutzende in der Schweiz erbracht werden (Auswirkungsprinzip).

Zu beachten gilt, dass die vorgesehene Regulierung zum Zeitpunkt der Durchführung dieser RFA noch nicht in einer Vernehmlassungsvorlage vorlag. Die vorgesehene Regulierung beinhaltet entsprechend noch keine genauen Regelungen und Formulierungen.

Geplant sind drei am DSA angelehnte Stossrichtungen, welche nachfolgend genauer beleuchtet werden.

³³ Nach wie vor bestünde die Möglichkeit via staatliche Gerichte gegen Online-Plattformen vorzugehen.

³⁴ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2023a).

3.2.1 A: Rechte der Nutzenden und Transparenz

Die vorgesehene Regulierung sieht verschiedene Regelungen vor, um die Rechte der Nutzenden zu stärken und mehr Transparenz einzufordern. Wie bereits erwähnt, soll sich die Schweizer Regulierung eng am DSA orientieren, weshalb jeweils zur Schweizer Regelung auch die analogen DSA-Artikel aufgelistet werden.

Abbildung 3-1: Vorgesehene Regelungen der Stossrichtung «Rechte der Nutzenden und Transparenz»

A Rechte der Nutzenden und Transparenz	Analoge DSA-Artikel
Verständlichere AGB (Transparenz zur Inhaltsmoderation)	Art. 14
Begründungspflichten bei Löschungen oder Sperre von Konten	Art. 16
Internes Beschwerdemanagement	Art. 20
Unabhängige aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle	Art. 21
Kennzeichnung von Werbung	Art. 26
Transparenz zu Empfehlungssystemen	Art. 27

Quelle DSA: Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022

Die Vertragsfreiheit der Intermediäre soll gewährleistet werden, d.h., dass keine Vorschriften angedacht sind bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltungen der **AGB**.³⁵ Die Intermediäre sollen jedoch verpflichtet werden, die AGB klar und verständlich zu verfassen und darin klare Angaben zu allen Beschränkungen zu machen, die den Nutzenden auferlegt sind. Zudem muss offengelegt werden, nach welchen Kriterien und welchen Massnahmen Inhalte moderiert werden. Inhaltliche Vorgaben zur Inhaltsmoderation sind jedoch nicht vorgesehen, es muss aber dargelegt werden, welche und wie Inhalte beschränkt werden. Wenn Massnahmen wie **Löschungen oder Sperrungen** von den Intermediären vorgenommen werden, müssen diese mit Verweis auf die Grundlage für die Massnahme **begründet** werden. Mittels einem **internen Beschwerdemanagementsystem** muss die Möglichkeit für Nutzende geschaffen werden, bei der Plattform direkt eine Überprüfung der Massnahme zu verlangen. Mittels einer **unabhängigen aussergerichtlichen Streitbeilegungsstelle** sollen die Rechte weiter gestärkt werden. An diese sollen sich Nutzende wenden können, sofern sie mit Massnahmen der Plattformen bzw. ihrer Entscheide auf Beschwerden nicht einverstanden sind. Ob sich die Schweiz an eine europäische Streitbeilegungsstelle angliedern kann oder ob es für die Schweiz eine separate Stelle geben wird (privatwirtschaftlich oder öffentlich), ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend geklärt.

Nebst den Rechten der Nutzenden soll auch die Transparenz gestärkt werden. **Werbung** muss als solche **gekennzeichnet** und bei zielgruppenspezifischer Werbung die wichtigsten

³⁵ Die Intermediäre können entsprechend selber entscheiden, welche (legalen) Inhalte sie auf ihren Plattformen wollen, und welche nicht.

Parameter veröffentlicht werden. Zusätzlich müssen die Intermediäre die **zentralen Kriterien für die Auffindbarkeit oder Positionierung eines Inhaltes** bekanntgeben.

3.2.2 B: Illegale Hassrede

Abbildung 3-2: Vorgesehene Regelungen der Stossrichtung «Illegale Hassrede»

B Illegale Hassrede	Analoger DSA-Artikel
Melde- und Abhilfeverfahren «notice and action»	Art. 16

Quelle DSA: Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022

Mittels einem Melde- und Abhilfeverfahren («notice and action») sollen Nutzende die Möglichkeit erhalten, möglicherweise illegale Inhalte (nach Schweizer Recht) einfach und niederschwellig zu melden. Die Intermediäre müssen die eingegangenen Meldungen prüfen und entscheiden, ob sie die gemeldeten Inhalte entfernen.

Exkurs: Anforderungen an ein effektives Melde- und Abhilfesystem

Mit dem Melde- und Abhilfesystem sollen Meldungen von Hassrede einfacher vorgenommen werden können. Die Plattformen müssen diesen Meldungen nachgehen und die Nutzenden über das Ergebnis der Prüfung informieren. Es ist nicht klar, ob ein vereinfachtes Meldesystem dazu führt, dass dies auch wirklich häufiger genutzt wird. Insbesondere bei kritischen Themen wie Hasskommentaren sind Nutzende oft nicht in der Lage selbst zu handeln, da sie teilweise einer grossen Anzahl solcher Posts gegenüberstehen.

Ein Meldesystem für Nutzende kann insbesondere in Kombination mit einem gut ausgebauten Detektionssystem der Plattformen gut funktionieren, dieses soll jedoch das Overblocking nicht begünstigen. Falls die Plattformen von sich aus aktiv eingreifen, können die zusätzlichen Hinweise von Nutzenden sehr sinnvoll sein. Die bisherige Praxis zeigt aber, dass oft nur eine kleine Zahl von Meldungen tatsächlich zu einem Eingreifen der Plattformen führen. Ist dies der Fall, kann auch die Bereitschaft der Nutzenden sinken, entsprechende Posts zu melden. Mit dem angedachten internen Beschwerdemanagement soll den Nutzenden jedoch die Möglichkeit gegeben werden, sich zu wehren, wenn Plattformen einen ihrer Ansicht nach rechtswidrigen Post nicht entfernen. Dies könnte wiederum einen positiven Effekt auf die Moderationspraxis haben.

Die Vorgabe, Meldungen nachgehen zu müssen, könnte positiv wirken, allerdings haben Plattformen in solchen Fällen auch einen gewissen Entscheidungsspielraum. Bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit müssen die Plattformen gemäss DSA zwar zügig handeln. Eine klare Definition welche Inhalte wie zu behandeln sind, gibt es hingegen nicht. Aktuelle Regulierungen beziehen sich in der Regel auf bestehende Gesetze (z.B. aus dem Bereich des Strafrechts). Allerdings ist dabei häufig nicht klar, wie genau sie für Online-Plattformen angewendet werden

können bzw. sind sie häufig nur auf extreme Fälle anwendbar und lassen somit einen gewissen regulatorischen Graubereich offen.

Genauso wichtig wie Melde- und Abhilfeverfahren sind die Massnahmen, welche die Plattformen selbst ergreifen. Bei illegaler Hassrede kann es dabei aktuell in extremeren Fällen zu Löschungen von Posts oder auch von Accounts kommen. Weniger extreme Fälle werden in der Regel nicht moderiert. Die aktuelle Forschung zeigt, dass es dabei durchaus sinnvolle Alternativen zu Content Moderation gibt. Ein Beispiel ist die Gegenrede gegen Hassrede, also die gezielte Reaktion auf hasserfüllte Posts.³⁶ Dies kann vor allem durch individuelle Nutzende erfolgen oder bspw. durch sogenannte «community notes» wie sie bereits bei einzelnen Online-Plattformen für Falschinformation verwendet werden könnten.

Diese Art von «soft touch» Interventionen haben den Vorteil, dass sie auch die Intervention an sich den anderen Nutzenden sichtbar machen. Damit kann dazu beigetragen werden, Verhaltensnormen online zu verbessern bzw. Nutzenden sichtbar zu machen, was bzw. was nicht akzeptabel ist. Im Gegensatz dazu ist Content Moderation für die meisten Nutzenden unsichtbar und kann trotzdem nachhaltig beeinflussen, wie sich Nutzende auf Online-Plattformen verhalten.

3.2.3 C: Rechenschaft / Aufsicht / Durchsetzung

Die dritte Stossrichtung betrifft die Rechenschaft, die Aufsicht und die Rechtsdurchsetzung. Geplant sind verschiedene Regelungen, ebenfalls eng orientiert am DSA.

Abbildung 3-3: Vorgesehene Regelungen der Stossrichtung «Rechenschaft / Aufsicht / Durchsetzung»

C: Rechenschaft / Aufsicht / Durchsetzung	Analoge DSA-Artikel
Bezeichnung einer Kontaktstelle und Rechtsvertretung	Art. 11, 12, 13
Transparenzberichte durch Plattformen	Art. 15, 24, 42
Externe Prüfung der Transparenz und Moderation	Art. 37
Datenzugang für die Forschung und Aufsicht	Art. 40
Entrichtung einer Aufsichtsgebühr	Art. 43
Sanktionen	Art. 52

Quelle DSA: Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022

Mittels der **Bezeichnung einer Kontaktstelle** soll die Kommunikation zwischen Behörden und Nutzenden mit den Plattformen vereinfacht werden. Die Kontaktstelle muss dabei weder physisch noch in der Schweiz lokalisiert sein. Grundsätzlich reicht eine elektronisch erreichbare

³⁶ Hangartner; Gennaro; Donnay; u. a. (2021).

Stelle, analog dem DSA. Diese Kontaktstelle könnte in diesem Sinn auch identisch sein mit einer für das DSA eingerichteten Kontaktstelle in der EU, die zusätzlich spezifisch die Anfragen der Schweizer Nutzenden bearbeitet.

Eine Durchsetzungshilfe ist die **Benennung einer Rechtsvertretung**. Diese soll nicht als Niederlassung gelten, sondern insbesondere ein Zustellungsdomizil z.B. für die behördliche Zustellung sein und muss zwingend in der Schweiz sein.³⁷ Um die Rechtsdurchsetzung zu stärken, ist analog zum DSA (Art. 13) geplant, dass die Rechtsvertretung haftbar gemacht werden kann. Im Weiteren soll der **Datenzugang** sowohl für die Aufsichtsbehörde, damit sie ihrer Aufsichtsaufgabe nachkommen kann, als auch die Forschung gewährleistet werden.

Exkurs: Datenzugang

Wie der Datenzugang für die Aufsicht und die Forschung genau ausgestaltet werden soll, ist noch nicht abschliessend klar und wird zu einem späteren Zeitpunkt definiert. Auch auf EU-Ebene ist der Zugang noch nicht abschliessend geklärt und stellt ein komplexes und auch umkämpftes Thema dar. Möglicherweise können die Schweizer Forschenden über den EU-Mechanismus den Datenzugang auf den Plattformen beantragen. Aktuell ist die Schweiz aber davon ausgenommen und ist daher auf das Wohlwollen der Plattformen angewiesen. Falls die Schweiz sich diesem Mechanismus anschliessen oder einen ähnlichen Mechanismus selbst installieren möchte, würde dies voraussichtlich über die Schweizer Aufsichtsbehörde geschehen. Die Aufsichtsbehörde würde sicherstellen, dass die Anträge gebündelt und in vergleichbarer Qualität eingereicht und dass die gewünschten Daten von den Plattformen auch zur Verfügung gestellt werden.

Des Weiteren sollen die Plattformen mittels sogenannten **Transparenzberichten** offenlegen, wie sie u.a. mit Inhalten in der Schweiz umgehen (z.B. Zahl der gemeldeten und gelöschten Inhalte). Die Sorgfaltspflichten der Plattformen müssen zudem auch **extern überprüft** werden (Audits).

Schliesslich ist die Einführung einer **Aufsichtsgebühr** angedacht, mit welcher die Kosten der Aufsicht gedeckt werden kann. Die jährlichen Gebühren, die die Online-Plattformen zu entrichten haben, sollen abhängig sein von der Anzahl Nutzenden der Online-Plattform in der Schweiz (Verhältnismässigkeitsprinzip) sowie den Einnahmen der Plattformen in der Schweiz.³⁸ Ob zwischen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen unterschieden werden wird, ist noch nicht definiert. Für ein Unternehmen (mit mehreren Plattformen) wird eine maximale Gebühr definiert. Analog dem DSA soll die Schweizer Aufsichtsbehörde zudem wirksame,

³⁷ Die Einführung eines obligatorischen Zustellungsdomizils für grosse kommerzielle Internetplattformen wurde auch im Parlament schon diskutiert und angenommen (siehe Motion Glättli 18.3306 und Motion Levrat 18.3379).

³⁸ Gewisse Gesprächspartner/-innen haben sich kritisch zum System geäussert, dass die Gebühren von den zu regulierenden Einheiten selbst getragen werden und dazu auch alternative, unabhängige Systeme (Steuerfinanziert) möglich wären. Falls von dem im DSA angedachten System, dass die Plattformen die Gebühren finanzieren abgerückt wird, hätte dies wesentliche Kostenfolge.

verhältnismässige und abschreckende **Sanktionen** aussprechen können.³⁹ Wie hoch die Sanktionen maximal ausfallen werden, ist noch nicht definiert. Sie dürften, analog dem DSA, aber je nach Art des Vergehens maximal 1 % und maximal 6 % des weltweiten Umsatzes betragen.⁴⁰

3.3 Wirkungsmodell

Im Rahmen der RFA wurde ein Wirkungsmodell erarbeitet (vgl. Abbildung 3-4). Dieses zeigt in Grundzügen die Bestandteile der angedachten Regulierung sowie die potenziell zugrundeliegenden Wirkungsketten auf. Beim Input handelt es sich um das eigentliche Konzept – also das mögliche Gesetz zur Regulierung von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Online-Suchmaschinen. Auf der Output-Ebene sind die Regelungen aufgeführt, sortiert nach den Stossrichtungen A-C. Bei der Einteilung in die Bereiche A-C handelt es sich nicht um eine trennscharfe Abgrenzung. Vielmehr bestehen Überschneidungen und Wechselwirkungen zwischen diesen Bereichen; bspw. handelt es sich beim Melde- und Abhilfeverfahren auch um die Stärkung der Rechte der Nutzenden oder das interne Beschwerdemanagement leistet auch einen Beitrag zur Bekämpfung illegaler Hassrede.

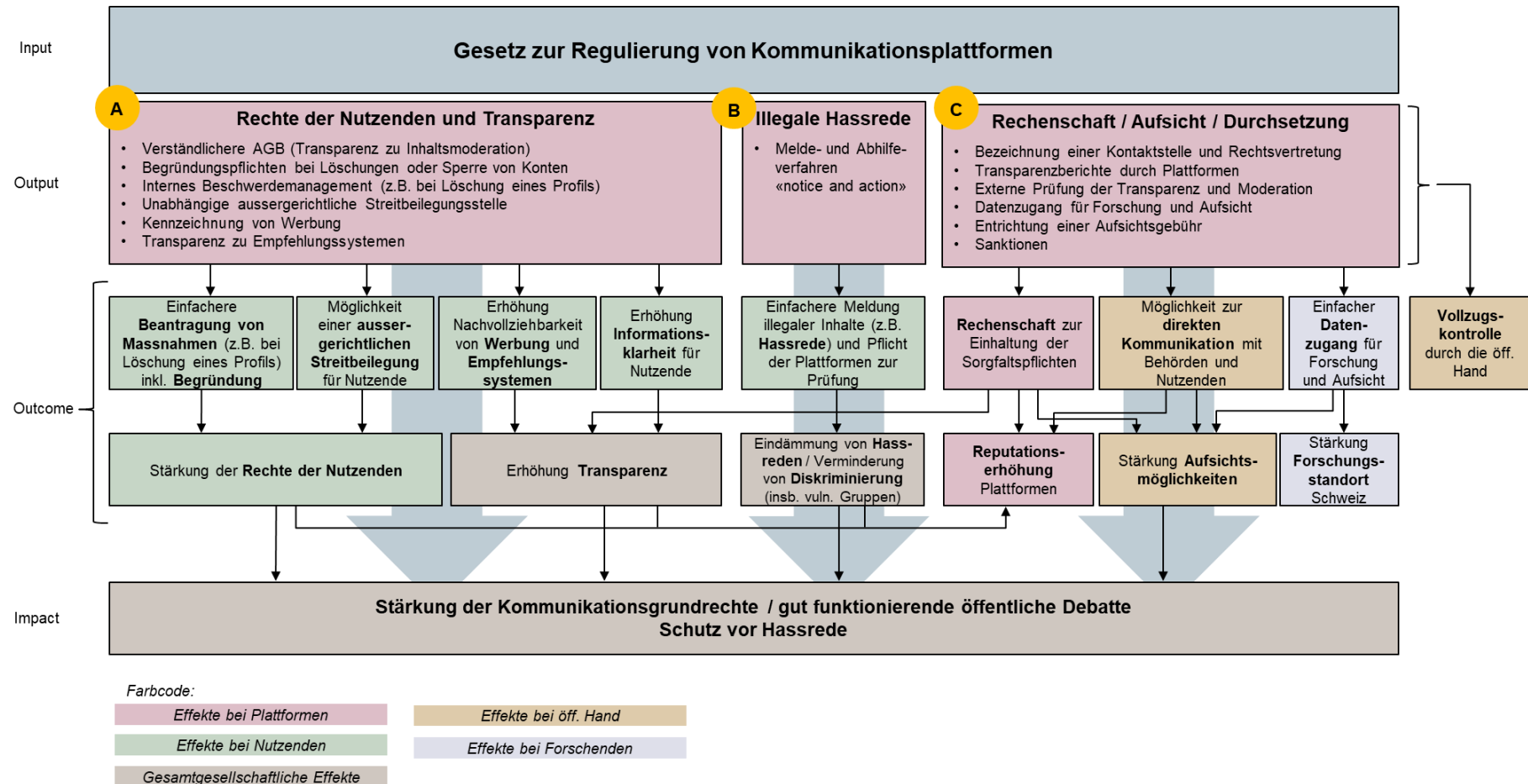
Durch die Umsetzung der Regelungen ergeben sich verschiedene Wirkungen (Outcome) für die betroffenen Akteure. Zu den von der Regulierung betroffenen Akteursgruppen zählen insbesondere die sehr grossen Online-Plattformen selbst, die Nutzenden der Online-Plattformen und z.B. speziell von Hassrede betroffene Gruppen sowie die Gesamtgesellschaft und die öffentliche Hand (ausschliesslich Bund). Die potenziellen Wirkungskanäle sind mit Pfeilen grafisch dargestellt und können sich auch gegenseitig beeinflussen (Wechselwirkung). Beispielsweise ist anzunehmen, dass sich die Reputation der Online-Plattformen erhöht, wenn die Rechte der Nutzenden gestärkt werden, die Hassrede eingedämmt und mehr Transparenz eingefordert wird. Auf Stufe Impact werden schliesslich die erwarteten Einwirkungen auf die Gesamtgesellschaft aufgezeigt.

Es ist an dieser Stelle zu betonen, dass es sich bei der Abbildung – wie bei allen Wirkungsmodellen üblich – um eine Darstellung der potenziellen Wirkungen handelt. Die Diskussion, welche dieser Effekte sich in der Praxis etablieren, ist Gegenstand der Kapitel 4 und 5.

³⁹ Wann genau die Sanktionen ausgesprochen werden können und von wem an wen, ist noch nicht abschliessend geklärt.

⁴⁰ Im DSA beträgt die maximale Sanktion je nach Art des Vergehens maximal 1 % oder maximal 6 % des weltweiten jährlichen Umsatzes.

Abbildung 3-4: Modell der potenziellen Wirkungen



Quelle: Eigene Darstellung

3.4 Kurzfazit Prüfpunkt II

Zur Prüfung stehen zwei Handlungsoptionen:

1. Handlungsoption: Beibehaltung des Status quo (Referenzszenario)

2. Handlungsoption: Angedachte Schweizer Regulierung in Anlehnung an den DSA

Bei der Beibehaltung des Status quo kann davon ausgegangen werden, dass Nutzende in der Schweiz im Vergleich zu den Nutzenden in der EU schlechter gestellt sind und wenn überhaupt nur punktuell vom DSA profitieren können, da die Online-Plattformen nicht freiwillig sämtliche DSA-Regulierungen auch für den Schweizer Markt anwenden werden. Insbesondere bestände für Schweizer Nutzende ohne eigene Regulierung bei einer Uneinigkeit mit einer Online-Plattform keine vereinfachte Möglichkeit der Lösungsfindung, so wie dies mit den aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen im DSA angedacht ist.

Die angedachte Regulierung orientiert sich stark am DSA, geht aber inhaltlich weniger weit und betrifft ausschliesslich sehr grosse Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen.

Die Regulierung enthält drei Stossrichtungen:

- Verstärkte Sorgfaltspflichten, um die Rechte der Nutzenden und Transparenz zu erhöhen.
- Melde- und Abhilfeverfahren zur Eindämmung illegaler Hassrede.
- Rechenschafts-, Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismen zur Überprüfung und Einarbeitung der Sorgfaltspflichten.

4 Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen (Prüfpunkt III)

Die nachfolgenden Abschätzungen beziehen sich auf die in Kapitel 3.2 erläuterten angedachten Regulierung für die Schweiz. Falls die Regulierungen anders ausfallen, wären selbstredend auch die Auswirkungen nicht dieselben.

4.1 Auswirkungen auf Unternehmen

4.1.1 Art und Anzahl der betroffenen Unternehmen

Die angedachte Regulierung richtet sich an Betreiber von **sehr grossen Kommunikationsplattformen** und **sehr grossen Online-Suchmaschinen**. Eine Arbeitsdefinition⁴¹ des BAKOM von Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen liegt bei der Bearbeitung dieser RFA vor (siehe Glossar). Es handelt sich um eine qualitative Definition, die jedoch noch keine Hinweise auf das Kriterium der Grösse dieser Online-Plattformen macht, die potenziell unter eine Regulierung fallen. Für die vorliegende RFA gehen wir deshalb davon aus, dass die Definition analog des DSA ausfallen wird, wobei dort die Zahl von 45 Millionen aktiven Nutzenden (10 % der Bevölkerung in der Europäischen Union) als Schwelle herangezogen wird. Für die vorliegende RFA wird entsprechend ebenfalls die Schwelle von 10 % genommen, d.h. wenn Online-Plattformen mehr als 900'000⁴² aktive Nutzende in der Schweiz haben, sind sie als sehr gross einzustufen und fallen unter die Regulierung. In der EU wurden 17 sehr grosse Online-Plattformen und 2 sehr grosse Online-Suchmaschinen auf der Grundlage der Nutzerdaten, die die Plattformen bis zum 17. Februar 2023 veröffentlichen mussten, identifiziert.⁴³ Im Gegensatz zur EU sollen in der Schweiz ausschliesslich sehr grosse Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen, nicht aber Online-Marktplätze, App-Stores oder Online-Reise- und Unterkunftsplattformen reguliert werden.

Für die Schweiz liegen keine offiziellen Zahlen zu den aktiven Nutzenden vor, die von den Plattformen selbst veröffentlicht wurden. Um einen Eindruck zu bekommen, welche Plattformen in der Schweiz potenziell von 10 % der Bevölkerung genutzt werden, haben wir eine Schätzung basierend auf den Nutzendenzahlen der Plattformen in der EU und online verfügbaren Zahlen vorgenommen und diese mit den Bevölkerungszahlen der Schweiz kalibriert. Die Nutzendenzahlen pro EU-Mitgliedstaat stammen aus den Transparenzberichten der Intermediäre, die erstmals im Herbst 2023 im Rahmen der Transparenzpflichten nach dem DSA veröffentlicht wurden.⁴⁴

⁴¹ Stand Definition Dezember 2023.

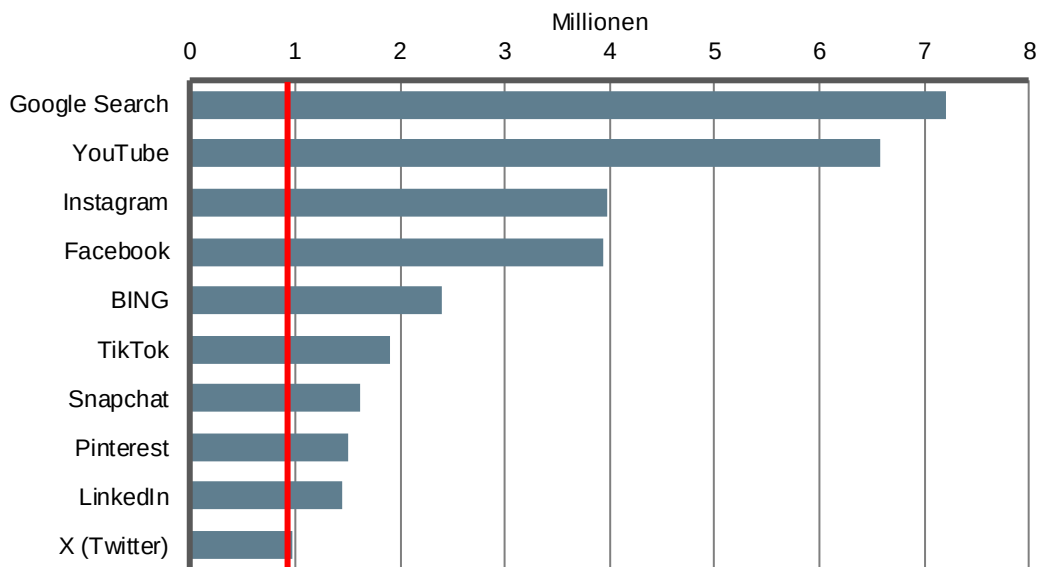
⁴² Die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz liegt aktuell bei 8.9 Millionen, siehe Bundesamt für Statistik (BFS) (2023).

⁴³ Alibaba AliExpress; Amazon Store; Apple AppStore; Booking.com; Facebook; Google Play; Google Maps; Google Shopping; Instagram; LinkedIn; Pinterest; Snapchat; TikTok; Twitter; Wikipedia; YouTube; Zalando (siehe Europäische Kommission (2023)).

⁴⁴ Facebook (2023); Google (2023); Instagram (2023); LinkedIn (2023); Microsoft (2023); Snapchat (2023); TikTok (2023); X (Twitter) (2023).

Für die Schätzung haben wir uns auf die Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen beschränkt, die in der EU als sehr gross eingeschätzt wurden. Abbildung 4-1 zeigt die geschätzte Anzahl der aktiven Nutzenden pro Monat in der Schweiz für die Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen. Basierend auf dieser Schätzung hätten alle der betrachteten Intermediären knapp bis deutlich mehr als 900'000 aktive Nutzende in der Schweiz und wären somit potenziell von der Regulierung betroffen.

Abbildung 4-1: Geschätzte aktive Nutzende von Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen in der Schweiz pro Monat, in Millionen



Quelle: Eigene Schätzung für die Schweiz basierend auf den Nutzendenzahlen in den EU-Ländern und IGEM-Digimonitoring 2023⁴⁵

Diese erste Abschätzung deutet darauf hin, dass die Anzahl der potenziell betroffenen Unternehmen einer Plattformregulierung aktuell relativ klein ausfallen wird. Da die Schweizer Definition zu den betroffenen Online-Plattformen noch nicht abschliessend bekannt ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich der Kreis der betroffenen Online-Plattformen noch verändern wird. Insgesamt gehen wir davon aus, dass nur wenige Online-Plattformen von einer Schweizer Regulierung betroffen wären.⁴⁶ Es handelt sich dabei um grosse internationale Plattformbetreiber, die ihren Hauptsitz alle nicht in der Schweiz haben. Gleichzeitig ist zu beachten, dass sich der Markt sehr dynamisch entwickelt und Plattformen in relativ rascher Zeit an Nutzerzahlen zulegen, oder solche verlieren können. Es wird daher notwendig sein, regelmässig zu überprüfen, welche Unternehmen in den Anwendungsbereich fallen.

⁴⁵ IGEM (2023).

⁴⁶ Die Definition, was eine sehr grosse Kommunikationsplattform und Online-Suchmaschine ist, liegt Stand November 2023 noch nicht definitiv vor. Wir gehen davon aus, dass rund 5-15 Online-Plattformen betroffen sein werden.

Der Fokus auf sehr grosse Online-Plattformen schliesst somit auch kleinere Intermediäre mit weniger Nutzenden von der Regulierung aus. Damit wird sichergestellt, dass kleinere, aufstrebende Wettbewerber nicht gehemmt und von unverhältnismässigen Massnahmen erfasst werden.

4.1.2 Regulierungskosten für sehr grosse Online-Plattformen

Bei der Einführung einer Schweizer Regulierung wäre sowohl mit einmaligen als auch wiederkehrenden Kosten für die betroffenen Unternehmen zu rechnen. Bei der Darstellung der Kosten ist zu berücksichtigen, dass die betroffenen Unternehmen gewisse Sorgfaltspflichten bereits im Zuge der Einführung des DSA umgesetzt haben und für die Umsetzung in der Schweiz Synergien daraus nutzen können. Alle technischen Aspekte, die die Plattformen mit der Schweizer Regulierung umsetzen müssten, wurden ihnen bereits mit dem DSA auferlegt. Verschiedene Plattformen haben auch schon gewisse Anpassungen aus dem DSA in der Schweiz umgesetzt. Unklar ist, mit welchen Zusatzkosten die Ausweitung der technischen Aspekte des DSA auf die Schweiz zu rechnen ist. Die Aussagen diesbezüglich aus den geführten Gesprächen waren sehr unterschiedlich. Zudem hängen die technischen Kosten auch von der effektiven Ausgestaltung der Regulierung ab.

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht, welche Kosten für die Unternehmen bei einer Einführung der Regulierung entstehen könnten. Die vorwiegend qualitativen Einschätzungen zu den Kosten wurden basierend auf den geführten Gesprächen im Rahmen der RFA sowie dem Impact Assessment der Europäischen Kommission zum Digital Services Act⁴⁷ abgeleitet.

- Die **einmaligen Kosten** entstehen durch die technischen Anpassungen der Online-Plattformen aufgrund der Regulierung. Dabei bestehen **grössere Synergien mit dem DSA**.
- Die **wiederkehrenden Kosten** fallen insbesondere mit den Rechenschafts-, Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismen an. Auch die Begründungspflichten und aussergerichtlichen Streitbeilegungen führen zu wiederkehrenden Kosten.
- Die **grössten Kosten** für die Unternehmen werden gemäss den Online-Plattformen insbesondere im Zusammenhang mit den Rechenschafts-, Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismen erwartet, insbesondere durch die Erhebung einer Aufsichtsgebühr und der Pflicht eine Rechtsvertretung zu bezeichnen.

⁴⁷ Europäische Kommission (2020), S. 53–55.

Abbildung 4-2: Qualitative Einschätzung zu den Kosten und zum Synergiepotenzial der Schweizer Regulierung

	Zusätzliche Kosten für die Intermediäre	Synergiepotenzial DSA
Rechte der Nutzenden und Transparenz		
AGB		
Begründungspflichten		X
Internes Beschwerdemanagementsystem		X
Aussergerichtliche Streitbeilegung		
Transparenz betreffend Online-Werbung		X
Transparenz betreffend Empfehlungssystem		X
Illegale Hassrede		
Melde- und Abhilfeverfahren		X
Rechenschaft / Aufsicht / Durchsetzung		
Kontaktstelle		
Rechtsvertreter		
Transparenzberichte		
Unabhängige Prüfung		
Datenzugang für Forschung und Aufsicht		
Aufsichtsgebühr		
Sanktionen		

Hinweis: Eigene Einschätzung zu den Kosten und zum Synergiepotenzial auf Basis der Gespräche und EU-Impact-Assessment

Legende: Je dunkler das rot, desto höher die potenziellen Kosten. Sanktionskosten kommen nur zu Stande, wenn sich die Plattformen nicht regelkonform verhalten.

Je dunkler das grün, desto grösser das Synergiepotenzial mit dem DSA.

X = Technische Umsetzungen, die für den EU-Raum bereits vorgenommen wurden. Diese Kosten fallen für die Anpassung auf die Schweiz einmal an.

Bereits heute bestehen Unterschiede, wie die Sorgfaltspflichten bei den potenziell von der Regulierung betroffenen Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen ausgestaltet sind. Es ist zu erwarten, dass die Kostenfolgen für die Unternehmen im Vergleich zum Status quo daher teilweise sehr unterschiedlich ausfallen können. In den im Rahmen dieser RFA geführten Gesprächen schätzten die Online-Plattformen die Kosten im Vergleich zum Status quo stark unterschiedlich ein.

Nachfolgend werden die potenziellen Kosten qualitativ eingeordnet und wenn möglich quantitativ geschätzt.

Abbildung 4-3: Abschätzung der Regulierungskosten

Rechte der Nutzenden und Transparenz	
Anpassungen bei den AGB	– Die AGB der Unternehmen sind oftmals global oder gelten für ganze Regionen. In diesem Bereich werden geringe einmalige Kosten für die Unternehmen erwartet, da die Anpassungen der AGB bereits im Rahmen des DSA umgesetzt wurden und lediglich eine Ausweitung und sofern nötig nur eine kleine Anpassung der AGB auf die Schweiz vorgenommen werden muss. – Aufgrund der Mehrsprachigkeit der Schweiz dürfte aber ein gewisser Mehraufwand anfallen. – Zu beachten ist, dass die Plattformen verpflichtet sind, die Nutzenden über etwaige wesentliche Änderungen der AGB zu informieren. Jede Änderung der AGB verursacht Kosten. Dies ist jedoch auch im Status quo der Fall.
– Begründungspflichten bei Löschungen oder Sperrungen von Konten	– Einmalige Prozessanpassungskosten für die technische Umsetzung in der Schweiz. Erwartungsgemäss werden diese gering ausfallen, da dies bereits im Rahmen des DSA umgesetzt werden musste.
– Internes Beschwerdemanagement	– Wiederkehrende Kosten sind stark vom Umfang der eingehenden Meldungen und der Anzahl Löschungen / Sperrungen abhängig.
– Melde- und Abhilfeverfahren	– Nebst der technischen Umsetzung werden auch personelle Ressourcen bereitgestellt werden müssen. Die Personalkosten werden den wesentlichen Teil der Ausgaben ausmachen. – Gemäss Einschätzung aus dem DSA Impact Assessments variieren die Kosten pro Plattform je nach eingegangenen Meldungen stark: bei 200 Meldungen pro Tag liegt die Schätzung der Kosten bei 1 Mio. EUR pro Jahr, bei 3'000 Meldungen pro Tag bei 255 Mio. EUR pro Jahr.⁴⁸ Insgesamt belaufen sich die Kosten pro Meldung gemäss der Schätzung der EU also auf etwa 15 bis 230 EUR pro Meldung. Die Kosten pro Meldung dürfen in der Schweiz ähnlich ausfallen. Die Gesamtkosten hängen davon ab, wie viele Meldungen eingehen. – Zu beachten ist, dass Kosten erstens nur Richtwerte sind und zweitens keine eigentlichen zusätzlichen Kosten darstellen, da die Bearbeitung von Meldungen heute schon Usus ist / sein sollte.
Aussergerichtliche Streitbeilegung	– Für die aussergerichtliche Streitbeilegung in der Schweiz werden zusätzliche wiederkehrende Kosten anfallen. Diese werden abhängig sein von der Anzahl und Art der Fälle, die an eine aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle weitergezogen werden. – Die Kosten für die Online-Plattform ist stark abhängig von der definitiven Ausgestaltung der Regulierung. Noch ist nicht klar, welche Institution für die Schweiz diese aussergerichtliche Streitbeilegung wahrnehmen würde. – Skalierungseffekte sind keine zu erwarten, mit steigender Zahl an Fällen bei der aussergerichtlichen Streitbeilegung sinken die Kosten nicht.
Kennzeichnung von Werbung Transparenz zu Empfehlungssystemen	– Die Kosten werden bei den meisten Unternehmen als gering eingestuft, da gewisse Online-Plattformen Werbung bereits heute kennzeichnen und diesbezüglich auch im DSA Vorgaben bestehen. – Gewisse einmalige Kosten sind für die technischen Anpassungen an den Systemen zu erwarten. Wiederkehrende Kosten fallen für das Aufbereiten und Aufschalten von Informationen zu den Empfehlungssystemen an, die in der Schweiz zur Anwendung kommen.

⁴⁸ Europäische Kommission (2020), S. 23, 54.

Rechenschaft / Aufsicht / Durchsetzung	
Bezeichnung einer Kontaktstelle	– Die Unternehmen müssen eine Kontaktstelle benennen, an die sich Schweizer Nutzende sowie die Behörden wenden können. Diese muss jährlich vergütet werden. – Grosses Synergiepotenzial zum DSA, da bereits eine Kontaktstelle bezeichnet werden musste und die Amtssprachen der Schweiz auch Amtssprachen der EU sind. Grundsätzlich kann die bezeichnete Kontaktstelle im DSA auch das Gebiet der Schweiz abdecken. Es entstehen evtl. kleine personelle Zusatzkosten, da das abzudeckende Gebiet grösser wird und potenziell mehr Anfragen beantwortet werden müssen. – Insgesamt gehen wir, basierend auf den Gesprächen, von ca. 0.1 VZÄ aus (sprich 20'000 CHF), die die Kontaktstelle zusätzlich für die Schweiz jährlich aufwenden muss.⁴⁹
Rechtsvertretung	– Die Unternehmen müssen, sofern sie nicht bereits eine Niederlassung in der Schweiz haben eine Rechtsvertretung in der Schweiz benennen. Diese Aufgabe werden die Unternehmen voraussichtlich an eine Anwaltskanzlei delegieren. Die Rechtsvertretung muss jährlich vergütet werden. – Die EU-Kommission geht von Kosten von 50'000-550'000 EUR pro Jahr und Unternehmen aus, abhängig davon wie viele Stellen für die Erledigung der Aufgaben benötigt werden.⁵⁰ – Für die Schweiz kann mit derselben Spannbreite gerechnet werden, da es sich hier um einen Sockelbetrag handelt und das Engagieren einer Rechtsvertretung unabhängig der effektiven Arbeiten abgegolten werden muss. Wobei wir davon ausgehen, dass die Kosten sich eher in der unteren Bandbreite bewegen dürften (ca. 50'000-200'000 CHF). – Falls die Rechtsvertretung haftbar gemacht werden kann für Verstösse der Plattformen, dürften sich die Kosten erhöhen (Risikoprämie).
Transparenzberichte	– Die Transparenzberichte sind auf EU-Ebene bereits eingeführt. Für die Einführung in der Schweiz, ist davon auszugehen, dass entsprechend nur geringe einmalige Kosten anfallen. – Wiederkehrende Kosten werden für die Aufbereitung der Daten sowie das Verfassen des Transparenzberichts anfallen, da für die Schweiz ein separater Bericht verfasst werden muss. Dennoch sehen wir auch hier Synergiepotenzial, da viele Teilaspekte für den Schweizer Bericht bereits im Rahmen des DSA zur Verfügung gestellt werden. Die Plattformen selbst erachten den Aufwand für einen separaten Transparenzbericht für die Schweiz als hoch. – Die EU-Kommission schätzt die personellen Ressourcen auf 0.1 bis 2 VZÄ pro Transparenzbericht und Unternehmen – sprich 20'000 – 400'000 CHF.⁵¹ – Für die Schweiz gehen wir von geringeren Aufwänden aus (ca. 20'000 – 100'000 CHF) da die Berichterstattung nur für ein Land und nicht wie in der EU für diverse Mitgliedstaaten erfolgt.
Externe Prüfung der Transparenz und Moderation	– Die Unternehmen werden für die Kosten der externen Prüfung aufkommen müssen. Diese Kosten sind davon abhängig, inwiefern für die Schweiz eine eigene Prüfung vorgesehen ist oder ob die

⁴⁹ Wir wenden im gesamten Bericht einen Satz von 200'000 CHF pro Vollzeitstelle an.

⁵⁰ Europäische Kommission (2020), S. 54.

⁵¹ Europäische Kommission (2020), S. 54.

	Schweiz im Rahmen der Prüfung, die für den EU-Raum stattfindet, integriert werden kann. – Die EU-Kommission geht von Beträgen von 55'000-545'000 EUR für die Audits pro Unternehmen aus.⁵² – Unter der Annahme, dass die Audits für die Schweiz separat gemacht werden, und basierend auf der Schätzung der EU, kann für die Schweiz mit einer ähnlichen Spannbreite gerechnet werden, wobei wir davon ausgehen, dass die Kosten sich eher in der unteren Bandbreite bewegen dürften, da die Prüfung nur ein und nicht 27 Länder umfasst (ca. 55'00-150'000 CHF).
Datenzugang für Forschung und Aufsicht	– Die Entwicklungskosten für den Aufbau einer Austauschplattform für den Datenzugang für Forschende sowie zu Aufsichtszwecken wurden im Rahmen des DSA bereits getätigt. Die zusätzlichen einmaligen Kosten für die Schweiz schätzen wir als tief ein. – Gewisse wiederkehrende Kosten für die regelmässige Bewirtschaftung der Daten werden anfallen. Diese fallen zum Teil bereits mit dem DSA an, weshalb von einem grossen Synergiepotenzial ausgegangen wird. Je nach Forschungsfrage könnten aber auch spezifische Aufbereitungen für die Schweiz notwendig sein, was zu zusätzlichen Kosten führen würde.
Aufsichtsgebühr	– Für die Unternehmen werden wiederkehrende Kosten für die Entrichtung der jährlichen Aufsichtsgebühr anfallen. – Die Aufsichtskosten dürften sich gemäss dem BAKOM auf etwa 4-5 Mio. CHF pro Jahr belaufen (vgl. Kapitel 4.3) und sollen über Aufsichtsgebühren, die den regulierten Plattformen angelastet werden, gedeckt werden. – Die Kosten pro Plattform sind daher abhängig von der Anzahl der regulierten Plattformen. Unter der Annahme, dass 5-15 Plattformen unter die Regulierung fallen, bewegten sich die jährlichen Aufsichtsgebühren pro Plattform zwischen 266'000 bis 1 Mio. CHF.⁵³
Sanktionen	– Entrichten von Sanktionen im Falle eines Vergehens. Abhängig davon, ob es sich um ein einfaches oder schwerwiegendes Vergehen handelt. – Die Höhe der allfälligen Sanktionen ist abhängig vom Umsatz der Online-Plattform in der Schweiz. Wie hoch die Sanktionen maximal ausfallen werden, ist noch nicht definiert. Sie dürften sich, analog dem DSA, aber zwischen 5-10 % des Umsatzes bewegen.⁵⁴

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei den sehr grossen Online-Plattformen neben den Kosten für die technische Umsetzung der Sorgfaltspflichten auch Kosten für eine Kontaktstelle, eine Rechtsvertretung, die Erstellung von Transparenzberichten, externe Audits sowie für die Entrichtung einer Aufsichtsgebühr anfallen. Wir schätzen die Kosten dieser nicht-technischen Aspekte grob auf **ca. 0.4 – 1.5 Mio. CHF pro Jahr und Plattform**. Die Kosten wirken auf den ersten Blick beträchtlich, relativieren sich jedoch stark, wenn Sie ins Verhältnis zu den Werbeeinnahmen gesetzt werden, die diese Plattformen in der Schweiz generieren. Die Werbeeinnahmen sind nicht öffentlich, weshalb auch hier eine grobe Annahme, basierend

⁵² Europäische Kommission (2020), S. 54.

⁵³ Für die vorliegende Studie wird vereinfacht angenommen, dass sich die Regulierungskosten von 4-5 Mio. CHF auf ca. 5-15 Online-Plattformen gleichmässig aufteilen, dies führt zu einer Bandbreite von 260'000 bis 1 Mio. CHF pro Plattform und Jahr. Je nach Ausgestaltung der Gebühr kann diese Bandbreite anders aussehen. Da die Angaben der Anzahl Nutzenden und die Einnahmen der Online-Plattformen (noch) unbekannt sind, muss auf die vereinfachende Annahme zurückgegriffen werden.

⁵⁴ Im DSA beträgt die maximale Sanktion 6 % des Umsatzes.

auf einer Experteneinschätzung, vorgenommen werden muss.⁵⁵ Die durchschnittlichen jährlichen Kosten der nicht-technischen Aspekte dürften sich insgesamt für die Plattformen auf weniger als 1 % ihrer Werbeeinnahmen belaufen.

In den Kosten von ca. 0.4 – 1.5 Mio. CHF pro Jahr und Plattform sind, wie erwähnt, auch die Aufsichtsgebühren enthalten. Durch diese Gebühren sollen die Aufsichtskosten gedeckt werden, welche ungefähr zwischen 4 und 5 Mio. CHF liegen (vgl. Kapitel 4.3). Die Aufsichtsgebühren machen dabei rund 0.3 % der Werbeeinnahmen aus.

4.1.3 Regulierungsnutzen für Online-Plattformen

Die Einführung einer neuen Regulierung kann für die betroffenen Online-Plattformen auch verschiedene positive Auswirkungen bieten im Vergleich zum Status quo.

Im rechtlichen Kontext sind folgende Regulierungsnutzen zu erwarten:

- Eine erhöhte Rechtssicherheit für die Unternehmen und Vorhersehbarkeit in Bezug auf Haftung und mögliche Sanktionen. Dies kann Stabilität und Sicherheit für die Unternehmen schaffen.
- Ausnutzung von Synergien durch eine Rechtsangleichung an den DSA in der EU, was potenziell neue Möglichkeiten für Effizienzsteigerungen eröffnet.

Weiter kann erwartet werden, dass sich die Reputation von Online-Plattformen erhöht, sofern sich diese rechtskonform verhalten und die verschiedenen Sorgfaltspflichten umsichtig erfüllen. Die Stärkung der Rechte der Nutzenden, die Eindämmung von Hassrede und Diskriminierungen auf den Plattformen und die erhöhten Transparenzmassnahmen können ein positives Signal an die Nutzenden und Werbeschaltenden senden. Das Vertrauen der Nutzenden und von Partnern wie Werbeschaltenden kann zur positiven Wahrnehmung der Plattformen in der Öffentlichkeit beitragen und letztendlich auch zu mehr Umsatz für die Unternehmen führen.

Neben den Plattformen können auch **andere Unternehmen** indirekt Nutzen aus der Regulierung ziehen: Wenn die Sorgfaltspflichten auf den Online-Plattformen reguliert werden, verkleinert sich das Risiko von Werbeschaltenden neben oder auf Profilen platziert zu werden, die für sie mit einem Reputationsverlust einhergehen können.

4.2 Auswirkung auf die Haushalte

Die Einführung einer Regulierung sehr grosse Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen hat verschiedene Auswirkungen auf die Haushalte. Direkt betroffen sind die Nutzenden dieser Dienste als auch Forschende. Die Auswirkungen auf die Gesamtgesellschaft werden in Kapitel 5.1 diskutiert.

⁵⁵ Siehe Stiftung Werbestatistik Schweiz (2023).

Gemäss der Werbestatistik belaufen sich die geschätzten Umsätze in den Bereichen YouTube, Suchmaschinenwerbung und Social Media insgesamt auf 1,69 bis 2,07 Mia CHF.

Für die **Nutzenden** sind folgende Auswirkungen zu erwarten:

- Die Rechte der Nutzenden werden gegenüber den Plattformen gestärkt, unter anderem 1) durch eine direkte Kontaktstelle, an die sich Nutzende richten können, 2) die Möglichkeit, einfacher Massnahmen zu fordern oder eine Begründung bei der Löschung von Inhalten zu erhalten und diese anzufechten als dies heute möglich ist und 3) die Möglichkeit einen Fall an eine aussergerichtliche Streitbeilegungsstelle zu eskalieren.
- Illegale Inhalte können von den Nutzenden gemeldet werden, wobei die Plattformen diese prüfen müssen. Nutzende profitieren von einer verbesserten Online-Sicherheit, da sie besser vor illegalen Inhalten und Hassreden im Internet geschützt sind.
- Indem die Online-Plattformen explizitere AGB formulieren und mehr Transparenz zu ihrer angewendeten Inhaltsmoderation schaffen, können die Nutzenden besser nachvollziehen, was auf den Plattformen erlaubt ist und kommuniziert werden darf. Weiter sollte den Nutzenden klarer sein, mit welchen Konsequenzen sie bei einem Verstoß zu rechnen haben.
- Da Werbung als solche gekennzeichnet werden muss, erhöht sich die Transparenz für die Nutzenden bezüglich Werbung.
- Parameter betreffend Empfehlungssystemen müssen offengelegt werden, wobei die Nutzenden die Möglichkeit haben, die wichtigsten Parameter zu ändern.

Die Regulierung wird für die Nutzenden vermutlich zu keinen Zusatzkosten führen. Nichtsdestotrotz schliesst ein Teil der Interviewten nicht aus, dass die Plattformen möglicherweise gewisse Regulierungskosten auf die Nutzenden überwälzen könnten.

Falls eine einzelne nutzende Person betroffen ist von Hassrede, von einer Löschung ihrer Inhalte oder von einer Kontosperre, oder in Kontakt treten möchte mit einer Plattform, wird der Nutzen durch die Regulierung spürbar positiv ausfallen. Positive Effekte für die Nutzenden entstehen zudem aus der Transparenz bezüglich Werbung und Empfehlungssystemen.

Weitere Auswirkungen sind auf die **Forschenden** zu erwarten:

- Mittels der Regulierung bekommen die Forschenden Zugang zu einem Teil der Daten der Plattformen und können somit neue Erkenntnisse zu deren Funktionieren und Einfluss generieren.
- Mit dem gesicherten Zugang zu diesen neuen Daten kann der Forschungsstandort Schweiz weiter ausgebaut und spezifisches Knowhow in diesem Bereich aufgebaut werden.

4.3 Auswirkungen auf den Staat

Im Folgenden wird diskutiert, welche Auswirkungen die Einführung einer Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen auf den Staat haben. Bei der angedachten Regulierung handelt es sich um eine Bundesgesetzgebung, die durch den Bund umgesetzt und diesem auch die Aufsichtsrolle zukommen lässt. Bei der Aufsicht über die Online-Plattformen soll es sich vorwiegend um eine übergeordnete sowie systemische Kontrolle zur Durchsetzung der Sorgfaltspflichten handeln und nicht um eine Einzelfallkontrolle im Bereich der Inhalte, die auf den

Plattformen veröffentlicht werden. Auf Kantone und Gemeinden hätte die Regulierung keine Auswirkung und Kostenfolgen.

Es ist vorgesehen, dass die Aufsicht und Durchsetzung innerhalb der existierenden staatlichen Organisation erfolgen werden. Es soll keine neue Behörde geschaffen werden. Bei einer Einführung der Regulierung könnten beim zuständigen Amt gewisse Reorganisationen notwendig sein und gewisse einmalige Kosten anfallen. Die Aufsicht wird zudem jährliche Kosten verursachen.

Die nachfolgenden Punkte präzisieren, welche **Aufgaben** dem Bund im Rahmen der Durchsetzung und Aufsicht zukommen würden:

- Benennung der Online-Plattformen, die unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen sowie periodische Überprüfung / Neubenennung anhand der aufgestellten Kriterien
- Kontaktpflege und Austausch von Informationen mit den Online-Plattformen
- Analyse der Transparenzberichte
- Aussergerichtliche Streitbeilegung:⁵⁶
 - Prüfung der Streitbeilegungsstellen, diese zulassen und die Zulassung nötigenfalls widerrufen.
 - Sollte die Schweiz von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Tätigkeiten von durch die Schweiz zertifizierten aussergerichtlichen Streitbeilegungsstellen zu unterstützen oder aussergerichtliche Streitbeilegungsstellen zu errichten (auch der DSA eröffnet den Mitgliedstaaten der EU in Art. 21 Abs. 6 DSA diese Möglichkeiten), fielen entsprechende Aufgaben an.
- Sicherstellung des Datenzugangs für die Aufsicht und Forschung
- Aufsicht über die Einhaltung der Regulierung
- Verhängen und Durchsetzen von Sanktionen

Damit eine solche Regulierung gut durchgesetzt und beaufsichtigt werden kann, bedarf es innerhalb der Behörde verschiedene Fähigkeiten, die im Laufe der Zeit solide aufgebaut werden sollten. Aus den Interviews ging hervor, dass das Team interdisziplinär sein sollte und dass die benötigten Ressourcen für eine effektive Aufsicht nicht unterschätzt werden sollten. Zudem wird auch spezifisches (technisches) Plattform-Wissen notwendig sein.

Gemäss erster Einschätzung des BAKOM würde sich der Aufwand für die Aufsichtstätigkeit zwischen 4 und 5 Millionen CHF pro Jahr bewegen. Davon würden für die Aufsicht im engeren Sinn 1-2 Millionen CHF für personelle Ressourcen (5-10 VZÄ) beim BAKOM anfallen. Die weiteren Kosten ergeben sich bspw. durch 1) die Vergabe von externen Forschungsstudien, 2) den Erwerb und die Sicherstellung des Zugangs zu relevanten Datensätzen und Informationen, 3) den Aufbau und Weiterentwicklung der technischen Kompetenzen und 4) die Unterstützung weiterer relevanter Kooperationen (z.B. in der internationalen Regulierungskooperation). In den ersten Jahren nach Inkrafttreten würden weniger Mittel als oben erwähnt in die

⁵⁶ Diese Stellen müssen nicht zwingend in der Schweiz angesiedelt sein. Zentral ist, dass die Anliegen der Schweizer Nutzer/-innen nach schweizerischem Recht beurteilt werden.

Forschung fliesen und ein grösserer Betrag könnte für technische Entwicklungen und den Wissens- und Strukturaufbau beim Amt eingesetzt werden.

Noch nicht abschliessend geklärt ist die finanzielle Unterstützung aussergerichtlicher Streitbeilegungsstellen. Derzeit geht das BAKOM davon aus, dass sich aussergerichtliche Streitbeilegungsstellen über die erhobenen Gebühren selbst finanzieren. Im Gesetz soll aber subsidiär die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Schweiz aussergerichtliche Streitbeilegungsstellen, die ihre Dienste für Schweizer Nutzende anbieten, finanziell unterstützen kann. Es wäre abschliessend zu klären, ob diese finanziellen Mittel über die Aufsichtsgebühr gedeckt werden könnten oder ob dafür andere Mittel notwendig wären.

Die aufzuwendenden Ressourcen auf Seiten des Staats können im ersten Moment als hoch erscheinen. Die Gespräche mit ausländischen Regulierungsbehörden haben jedoch ergeben, dass personelle Ressourcen in den EU-Mitgliedstaaten für die Umsetzung des DSA in einem ähnlichen oder höheren Umfang angedacht sind. Zudem wurden auf EU-Ebene nebst den personellen Ressourcen in den einzelnen Mitgliedsstaaten umfangreiche Ressourcen der EU-Kommission zur Ausarbeitung des DSA eingesetzt, wobei diese im Rahmen der Umsetzung weiter ausgebaut werden. Wir bewerten daher die erste Einschätzung des BAKOM zu den benötigten personellen und finanziellen Ressourcen durchaus als realistisch und plausibel.

Sofern die Aufsichtsgebühr wie angedacht gegenüber den sehr grossen Online-Plattformen durchgesetzt werden kann, geht das BAKOM davon aus, dass die Kosten für die Aufsicht gedeckt werden können. Im Idealfall wäre die Regulierung somit für den Bund insgesamt kostenneutral.⁵⁷ Auf Ebene der Kantone oder Gemeinden sind keine Kosten zu erwarten. Die gesamte Regulierung wird auf Bundesebene umgesetzt.

Abschliessend gilt es noch etwas zu den nicht intendierten Auswirkungen auf den Staatshaushalt festzuhalten: Theoretisch kann es sein, dass gewisse Unternehmen ihre Schweizer Niederlassung aufgrund der Regulierung aufgeben und der Schweiz somit Steuereinnahmen entgehen. Dieses Risiko würden wir jedoch als gering einschätzen. Zudem hat keines der Unternehmen, das potenziell von der Regulierung betroffen ist, seinen Hauptsitz in der Schweiz. Auch Zulieferbetriebe oder andere Branchen sehen wir nicht betroffen (vgl. auch Kapitel 5.2). Weitere finanzielle Auswirkungen für den Staat könnten sich vor dem Hintergrund der Einführung der OECD-Mindeststeuer zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ergeben, sind aber unabhängig von der Plattform-Regulierung.⁵⁸

4.4 Auswirkungen auf Regionen

Es werden keine spezifischen Auswirkungen auf unterschiedliche Regionen in der Schweiz erwartet. Hervorzuheben sei an dieser Stelle, dass mit einer Regulierung eine Rechtsangleichung an die Nachbarländer stattfinden würde. Zum einen sind für die Plattformen positive Auswirkungen im Bereich der Grenzregionen zu erwarten, da der Standort von Nutzenden

⁵⁷ Zunächst wird der Bund die Kosten evtl. vorschliessen müssen. Durch die Aufsichtsgebühr werden die Kosten danach insgesamt gedeckt.

⁵⁸ EFD (2023).

möglicherweise nicht eindeutig lokalisiert werden kann und dadurch, dass die Regionen beidseits der Grenze reguliert sind, Rechtsunsicherheit reduziert werden kann. Zum anderen wären Nutzende, die in Grenzregionen leben, ausreichend durch die Regulierung geschützt.

4.5 Auswirkungen auf Ausland

Im Status quo ist die regulatorische Situation im Vergleich zum (benachbarten) Ausland stark abweichend und bezogen auf die Online-Plattform-Regulierung wäre die Schweiz fast ein «rechtsfreier» Raum. Eine Schweizer Regulierung hätte keine Auswirkung auf das Ausland, würde aber einen gemeinsamen Auftritt von Europa gegenüber den Plattformen stärken.

4.6 Kurzfazit zu Prüfpunkt III

Es sind Auswirkungen auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen möglich.

- Betroffen von der Regulierung wäre nur eine kleine Anzahl von Unternehmen (sehr grosse Online-Plattformen).
- Es fallen für die Online-Plattformen zusätzlich einmalige und vor allem wiederkehrende Kosten an. Auf technischer Ebene gibt es auf Grund der bereits beschlossenen und sich in Umsetzung befindenden EU-Regulierung verschiedene Synergien.
- Die Kosten sind für die Unternehmen im Vergleich zu ihren Einnahmen tragbar.
- Nutzende und Forschende profitieren direkt von der angedachten Regulierung.
- Verantwortlich für die Aufsicht und die Durchsetzung der Sorgfaltspflichten ist der Bund. Die Aufsicht und Durchsetzung können innerhalb der existierenden staatlichen Organisation erfolgen und es soll keine neue Behörde geschaffen werden. Für die effektive Umsetzung braucht es beim Bund zusätzliche personelle Ressourcen und führt zu Kosten von ca. 4-5 Mio. CHF pro Jahr (inkl. externe Forschungsaufträge). Auf die Kantone und Gemeinden hat die Regulierung keine Auswirkung und Kostenfolgen.
- Durch die angedachte Aufsichtsgebühr sollen die Kosten gedeckt werden können, womit die Plattformregulierung für den Bund insgesamt kostenneutral wäre.
- Eine Schweizer Regulierung hätte keine Auswirkung auf die Regionen oder das Ausland.

5 Auswirkung auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt IV)

Nachfolgend werden die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft diskutiert, wobei die Analyse anhand der drei Nachhaltigkeitsdimensionen (Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt) vorgenommen wird.

5.1 Auswirkungen auf die Gesellschaft

a) Übergeordnete Feststellung

Der grösste Nutzen der Regulierung der Plattformen fällt für die Gesellschaft als Gemeinschaft an. Zwar entfaltet die Regulierung auch eine direkte Wirkung für einzelne Gruppen (Nutzende der Plattformen) (vgl. Kapitel 4.2). Jedoch ist das übergeordnete Ziel der Regulierung ein gesellschaftliches. Die Regulierung soll einen Beitrag zur Stärkung der Kommunikationsgrundrechte und zu einer gut funktionierenden öffentlichen Debatte leisten.

Die gesellschaftlichen Auswirkungen einer Plattform-Regulierung sind vielschichtig. Nachfolgend werden die wichtigsten drei Auswirkungen auf die Gesellschaft näher beleuchtet.

b) Schutz der Grundrechte

Der Schutz der Grundrechte ist eines der Hauptanliegen der vorgesehenen Plattform-Regulierung. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die angedachte Regulierung keine negativen Auswirkungen auf die Grundrechte haben wird, im Gegenteil, diese besser schützt und stärkt.

Wenn private Unternehmen (oder auch der Staat) über Rechtmässigkeit oder Nicht-Rechtmässigkeit von Inhalten entscheiden und diese moderieren, kann das Recht auf **freie Meinungsäusserung** beeinträchtigt werden. Einerseits in Bezug auf die freie Meinungsäusserung, andererseits auch auf die Freiheit, Informationen zu erhalten. Mit der vorliegenden Regulierung wird dieses Kommunikationsgrundrecht gewahrt, wenn nicht sogar gestärkt. Zwar soll reguliert werden, dass verschiedene Inhalte nicht mehr auf Plattformen ersichtlich sein sollen (illegale Hassrede), jedoch handelt es sich dabei nur um illegale Inhalte.

Eng verbunden mit der Meinungsäusserungsfreiheit ist der sogenannte **Chilling-Effekt** oder Abschreckungseffekt.⁵⁹ Beim Chilling-Effekt geht es um die negativen Auswirkungen von Regulierungen, welche die legitime Ausübung von Grundrechten hemmen kann. Im Status quo gehen wir von zwei möglichen Chilling-Effekten aus:

- Wenn illegale Hassrede verbreitet ist und sich Nutzende nicht mehr getrauen, unangenehme, kritische oder politisch kontroverse Meinungen zu äussern, da die Gefahr für Hassrede als Reaktion zu gross ist.

⁵⁹ Siehe Bundesamt für Kommunikation BAKOM (2021).

- Wenn Nutzende nicht wissen, welche Aussagen zulässig sind und welche nicht und sich daher nicht äussern.

Mit der vorgesehenen Regulierung werden beide negativen Auswirkungen des Chilling-Effekts adressiert und reduziert. Da illegale Hassrede einfacher gemeldet werden kann und ein **sichereres Online-Umfeld** geschaffen wird, sollte die illegale Hassrede eingedämmt werden. Mit der Regelung zu klaren und verständlicheren AGB soll erreicht werden, dass die Nutzenden besser abschätzen können, welche Aussagen getätigt werden dürfen und welche nicht. Zudem stehen ihnen Möglichkeiten offen, eine Begründung (z.B. bei der Löschung eines Inhaltes) einzuholen und so die Funktionsweise der Inhaltsmoderation besser verstehen zu können.

Mit der vorgesehenen Regulierung wird **keine staatliche Kommunikationskontrolle** eingeführt. Eine staatliche Kommunikationskontrolle, also wenn der Staat vorgibt, was gesagt werden darf und was nicht oder im Extremfall, wenn es eine Art Vorabgenehmigung durch den Staat braucht, würde eine starke Einschränkung der freien Meinungsäusserung darstellen. In der vorliegenden Regulierung sind keine solchen Instrumente angedacht.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die vorgesehene Regulierung die Grundrechte der Nutzenden stärkt. Verstärkt wird auch die Möglichkeit der Nutzenden, Entscheidungen von Plattformen besser nachzuvollziehen und anzufechten. Die Befähigung der Gesellschaft, ihre Rechte wahrzunehmen, wird also gestärkt.

c) Öffentliche Gesundheit

Illegale Hassrede im Internet kann zu Folgen in der analogen Welt führen. Eine wachsende Zahl von wissenschaftlichen Studien zeigt, dass diese Art von online Erfahrungen Nutzende auch offline nachhaltig negativ beeinflussen können.^{60,61} Folgen von illegaler Hassrede können Stress-, Angst- oder Panikattacken, Konzentrationsstörungen und Depressionen sein.⁶²

Mit der vorgesehenen Regulierung soll die illegale Hassrede eingedämmt und somit auch die negativen Folgen davon kleiner werden. Es ist anzuerkennen, dass die illegale Hassrede nicht die gesamte Bevölkerung betrifft, sondern viel eher bestimmte Gruppen vermehrt darunter leiden. Hassrede kommt am häufigsten gegen Gruppen aufgrund ihrer Herkunft, Geschlecht, Religion und Aussehen (inkl. Hautfarbe) vor.⁶³ Auch Politiker und Politikerinnen sind eine Gruppe, die zwar nicht in die engere Definition von Hassrede fallen, aber sehr häufig Ziel von Angriffen sind.⁶⁴

⁶⁰ Henson; Reyns; Fisher (2013).

⁶¹ Müller; Schwarz (2020).

⁶² Siehe z.B. Amnesty International (2017).

⁶³ Siehe dazu auch eine Befragung zur persönlichen Viktimisierung von Stahel; Weingartner; Lobinger; u. a. (2022).

⁶⁴ Siehe dazu z.B. das Pilotprojekt des Kantons Zürich mit dem Gemeinderäten und Kantonsrätinnen geholfen wird, sich gegen Anfeindungen und Drohungen zu wehren (Kanton Zürich (2023)).

d) Chancengleichheit

Die Selektionskriterien, die ausschlaggebend sind, wer welche Inhalte sieht, sind auf den Plattformen z.T. intransparent. Diese Intransparenz gefährdet die Chancengleichheit aller Nutzenden und verhindert zusammen mit mangelndem Datenzugang eine Beurteilung, ob z.B. Löschungen systematisch diskriminierend erfolgen. Mit dem geplanten Datenzugang für die Aufsicht, aber auch für die Forschung sowie der Regelung zu den AGB soll diese Chancengleichheit überprüfbar gemacht und gestärkt werden.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Bei der Auswirkung auf die Wirtschaft wird zwischen den Effekten auf das Wirtschaftswachstum und die konjunkturelle Entwicklung und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterschieden.

- Auf das **Wirtschaftswachstum und die konjunkturelle Entwicklung** dürfte die vorgesehene Regulierung keinen Effekt haben. Der Grund dafür ist, dass die sehr grossen Online-Plattformen verhältnismässig nur sehr wenige Arbeitsplätze in der Schweiz haben und nicht davon ausgegangen wird, dass die Regulierung einen negativen Einfluss auf die Anzahl der Mitarbeitenden haben wird.

Auf die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** sind hingegen verschiedene Auswirkungen denkbar:

- **Wettbewerb:** Grundsätzlich sind von der vorgesehenen Schweizer Regulierung nur sehr grosse Online-Plattformen betroffen, kleinere Plattformen mit weniger Nutzenden sind nicht betroffen. Eine Online-Plattform kann jedoch mit verhältnismässig wenig Ressourcen rasch sehr gross werden und innert kurzer Zeit viele Nutzenden erreichen. Die Regulierung kann hier eine gewisse Eintrittsbarriere darstellen, dann nämlich, wenn kleine Plattformen mit noch wenig Personal und wenig Werbeeinnahmen schnell wachsen und die Schwelle der Anzahl Nutzenden für die Regulierung überschreiten. Für diese Intermediäre hätte die Regulierung zusätzliche Bürokratie und Kosten zur Folge. Insgesamt hat die Regulierung aber praktisch keine Auswirkungen auf den Wettbewerb.

Exkurs: Schnell wachsende Plattform

Meta, der Konzern, der Facebook und Instagram betreibt, hat im Juli 2023 den Kommunikationsdienst *Threads* lanciert. Threads ist in ca. 100 Ländern verfügbar, nicht aber in der EU und der Schweiz.⁶⁵ Innert fünf Tagen erreichte Threads weltweit 100 Millionen Nutzende, was ein neuer Rekord darstellt.

Angenommen, eine Plattform würde ein solch schnelles Wachstum auch in der Schweiz erreichen, wäre sie rasch über der Regulierungsschwelle. Falls das Start-up jedoch nicht zu einem Tech-Giganten wie Meta gehört und noch nicht über die personellen Ressourcen und beispielsweise aufgrund einer aggressiven Marktstrategie noch nicht über grosse

⁶⁵ Stand November 2023.

Werbeeinnahmen verfügt, kann die Regulierung den Markteintritt behindern und die Regulierung die Innovation hemmen.

Letztlich gelten aber für alle die gleichen Regulierungen, weshalb nicht von einer Auswirkung auf den Wettbewerb ausgegangen wird.

- **Standortattraktivität:** Mit der vorgesehenen Schweizer Regulierung nähert sich die Schweiz rechtlich dem DSA an. Im Grunde kommt es so zu einer Rechtsangleichung innerhalb des europäischen Marktes, was aus Sicht der Plattformen wünschenswert ist. Mit der Schweizer Regulierung können gewisse Pflichten aber *zusätzlich* auf die Plattform hinzukommen; zwar sind die Pflichten wie z.B. Transparenzberichte oder die Rechtsvertretung auch unter dem DSA-Pflicht, jedoch kommen diese Pflichten für die Schweiz *zusätzlich* hinzu. Ob die Intermediäre deshalb auf das Anbieten ihrer Dienste in der Schweiz verzichten würden, ist mit Blick auf die Werbeeinnahmen eher unwahrscheinlich. Das Ausmass eines Rückzuges dieser Dienste wäre für die Schweiz aber gross.
- **Internationale Öffnung und Handel:** Keine Auswirkungen erwartet.
- **Innovation, Technologie, Forschung, Entwicklung und Digitalisierung:** Mit der Regulierung kann neues Wissen im Bereich der Überprüfung von Algorithmen geschaffen werden. Zusätzlich ist der angedachte Datenzugang für die Forschung wichtig für den Forschungsstandort Schweiz.
- **Infrastruktur:** Keine Auswirkungen erwartet.
- **Humankapital und Fachkräfte:** Direkt sind keine Auswirkungen zu erwarten. Für die Aufsicht und Durchsetzung auf Seiten Bund wird spezifisches Plattformen-Wissen notwendig sein und es dürfte eine Herausforderung werden, genügend Personen mit dem notwendigen spezifischen Wissen für die Bundesaufsicht zu finden (Fachkräftemangel). Je nach Umsetzung müssen auch die Online-Plattformen zusätzliche Personen zur Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten einstellen.

5.3 Auswirkungen auf die Umwelt

Im Vergleich zum Status quo werden die Auswirkungen auf die Umwelt relativ gering ausfallen bzw. nicht vorhanden sein. Natürlich haben die Online-Plattformen als grosse Energieverbraucher eine Auswirkung auf die Umwelt. Im Vergleich zum Status quo gehen wir jedoch davon aus, dass sich der Energieverbrauch nicht verändert und somit der Impact auf die Umwelt derselbe bleibt.

5.4 Kurzfazit Prüfpunkt IV

- Die angedachte Regulierung entfaltet ihre zentrale Wirkung auf der Ebene der Gesamtsellschaft.

- Die Auswirkungen der angedachten Regulierung auf die Gesellschaft schätzen wir als gross und positiv ein. Sie übersteigt die Wirkung auf einzelne Nutzende, sprich die Wirkung für die Gesellschaft ist grösser als die Summe der Wirkungen der Nutzenden
- Die Regulierung führt zu einer Stärkung der öffentlichen Debatte und stärkt insgesamt die Kommunikationsgrundrechte der Gesellschaft.
- Die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (abgesehen von den direkt betroffenen Plattformen, vgl. dazu Kapitel 4.1) und die Umwelt schätzen wir als sehr gering oder nicht vorhanden ein.

6 Zweckmässigkeit im Vollzug (Prüfpunkt V)

Neben den Massnahmen selbst hat auch deren Vollzug einen starken Einfluss auf die Wirksamkeit und den Aufwand für die Plattformen. Unter Prüfpunkt V wird analysiert, inwieweit der Vollzug bzw. die Umsetzung der Regelung einfach und wirksam ausgestaltet ist. Weiter diskutieren wir mögliche Vollzugsoptimierungen und weisen auf Herausforderungen hin.

Der bisher angedachte Vollzug der Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen scheint weitgehend sinnvoll. An dieser Stelle gilt es aber nochmals zu erwähnen, dass die Vorlage noch nicht vorliegt und somit eine Einschätzung zum zweckmässigen Vollzug nur grob vorgenommen werden kann. Aus den Gesprächen im Rahmen dieser RFA ist deutlich hervorgegangen, dass eine Regulierung für sehr grosse Online-Plattformen alles andere als trivial ist und sowohl auf Gesetzes- als auch Verordnungsstufe detaillierte Abwägungen gemacht werden müssen.

In diesem Sinne ist es als angemessen zu bewerten, dass in der Schweiz die Einführung des DSA abgewartet wurde und man sich bei der Ausarbeitung der Regulierung stark an diesem orientiert. Die Behörden können von den Erkenntnissen aus der Umsetzung des DSA profitieren. Es kann für die Schweiz auch im weiteren Prozess gewinnbringend sein, wenn sie sich zu konkreten Umsetzungsfragen mit anderen Ländern (z.B. Nachbarländer) austauscht und von den gemachten Erfahrungen profitiert.

Wie bereits in Kapitel 4.3 ausgeführt, ist nicht vorgesehen, eine neue Behörde einzusetzen. Die anfallenden Aufgaben würden im Rahmen der bestehenden Bundes-Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden. Die zuständige Behörde würde als zentrale Kontakt- und Kompetenzstelle – also als sogenannter «One-Stop-Shop» fungieren. Wir bewerten dies als einen sinnvollen und zielführenden Ansatz, um einerseits einen gebündelten Austausch mit den verschiedenen Akteuren zu etablieren und andererseits, um spezifischen Knowhow bei einer zentralen Stelle aufbauen zu können.

Für einen zweckmässigen Vollzug wäre es auch sinnvoll, Kooperationsmöglichkeiten auf europäischer Ebene zu suchen, dies z.B. im Bereich der aussergerichtlichen Streitbeilegungsstelle.

Um einen zweckmässigen Vollzug sicherzustellen, ist der Einbezug und Austausch mit verschiedenen Akteuren von entscheidender Bedeutung. Besonders der (frühzeitige) Einbezug der betroffenen Online-Plattformen scheint gemäss den Erfahrungen der EU mit dem DSA zentral. Es ist ratsam, einen Dialog zwischen der zuständigen Behörde und den Online-Plattformen zu etablieren, um ein gemeinsames Verständnis zu erlangen und eine erhöhte Verpflichtung sowie Einhaltung der Vorschriften zu erwirken.

Die tatsächliche Durchsetzung der Regulierung gegenüber den Online-Plattformen kann eine Herausforderung darstellen. Dies hat sich bspw. in Österreich gezeigt, wo bereits vor der Einführung des DSA ein eigenes Kommunikationsplattformen-Gesetz (KoPIG) eingeführt wurde. Dabei hat sich gezeigt, dass eine Plattform, die gemäss dem KoPIG der Regulierung

unterliegen würde, sich dieser generell entzogen und auch die Kooperation mit der zuständigen Medienbehörde KommAustria verweigert hat.⁶⁶

Schliesslich empfehlen wir bei einer potenziellen Planung der Einführung der Regulierung Übergangsfristen vorzusehen, damit sich die betroffenen Online-Plattformen entsprechend organisieren können und auch der Bund die notwendigen Kompetenzen aufbauen kann.

⁶⁶ Newsletter RTR Medien (2022).

7 Synthese

Notwendigkeit staatlichen Handelns und Handlungsoptionen

Die öffentliche Debatte ist ein zentrales Element von Demokratien und dementsprechend wichtig und schützenswert. Mit dem Aufkommen von Online-Plattformen verschiebt sich der öffentliche Diskurs zunehmend von den traditionellen Medien auf die Ebene dieser Plattformen. Während die traditionellen Medien speziellen Sorgfaltspflichten unterstehen, ist dies bei den Online-Plattformen nicht der Fall. Auf eine Regulierung wurde bisher verzichtet. Die öffentliche Kommunikation, die Wahrung der Kommunikationsgrundrechte aber auch der Schutz vor Hassrede auf den Online-Plattformen sind im Interesse der Öffentlichkeit und stehen über einer allfälligen Schmälerung von Individualinteressen. Die Notwendigkeit des staatlichen Handelns ergibt sich im vorliegenden Fall aus einem **überwiegenden öffentlichen Interesse**.

Mit der angedachten Regulierung sollen im Vergleich zum Status quo die **Rechte der Nutzenden** gestärkt und mehr **Transparenz** eingefordert werden können (vgl. die Stossrichtung A, Kapitel 3.2.1). Mittels einem Melde- und Abhilfeverfahren («notice and action») sollen Nutzende die Möglichkeit erhalten, **illegale Hassrede** einfach und niederschwellig zu melden (vgl. die Stossrichtung B, Kapitel 3.2.2). Und schliesslich sollen die **Rechenschafts-, Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismen** zur Überprüfung und Einforderung der Sorgfaltspflichten gestärkt werden (vgl. die Stossrichtung C, Kapitel 3.2.3).

Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen

Die angedachte Regulierung hat Auswirkungen auf unterschiedliche Gruppen. Nachfolgend werden die wichtigsten Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Gruppen synthetisiert. An dieser Stelle ist wichtig zu betonen, dass die Auswirkungen massgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Regulierung abhängen und sich entsprechend auch noch ändern können.

a) Online-Plattformen

Die angedachte Regulierung richtet sich an sehr grosse Kommunikationsplattformen und Online-Suchmaschinen. Der Kreis der betroffenen Unternehmen ist entsprechend klein (**ca. 5-15 Unternehmen**).

Die angedachte Regulierung führt zu einmaligen und wiederkehrenden Kosten für die Online-Plattformen. Die technischen Aspekte der Regulierung mussten die Online-Plattformen bereits im Zuge der Einführung des DSA umsetzen, was zu Synergieeffekten für die Anpassung für die Schweiz führt. Aus den Gesprächen nicht klar herausgekommen ist die Höhe dieser Zusatzkosten für die Ausweitung der technischen Aspekte des DSA auf die Schweiz.

Neben den Kosten für die technische Umsetzung der Sorgfaltspflichten fallen bei den Plattformen auch wiederkehrende Kosten für die nicht-technischen Aspekte (z.B. Aufsichtsgebühr,

Rechtsvertretung, etc.) an.⁶⁷ Wir schätzen diese Kosten grob auf **ca. 0.4 – 1.5 Mio. CHF pro Jahr und Plattform**. Die Kosten dürften entsprechend nicht zu unterschätzen sein für die Plattformen, sie relativieren sich jedoch, wenn sie in Relation mit den Werbeeinnahmen gesetzt werden, die diese Plattformen in der Schweiz generieren.

Neben den Kosten entstehen den Online-Plattformen auch **Nutzen**. Die mögliche Rechtsanpassung an den EU-Raum führt zu mehr Rechtssicherheit. Zusätzlich führt ein sicheres Online-Umfeld mit weniger Hassrede und gestärkten Nutzerrechten auch zu Reputationsgewinnen der Plattformen, was schliesslich auch zu höheren Nutzendenzahlen und gesteigerten Werbeeinnahmen führen kann. Der Reputationsgewinn kann zwar nicht monetär beziffert werden, dürfte aber einen positiven Effekt auf die Plattformen und deren Einnahmen haben.

b) Nutzende

Falls eine Person direkt betroffen ist von Hassrede, von einer Löschung der eigenen Inhalte oder von einer Kontosperrung oder in Kontakt treten möchte mit einer Plattform, wird der Nutzen durch die Regulierung spürbar. Indirekt profitieren die Nutzenden von «indirekten» Wirkungen wie z.B. der sorgfältigeren Moderation. Von Zusatzkosten für die Nutzenden gehen wir im Vergleich zum Status quo nicht aus. Unklar ist, ob die Online-Plattformen gewisse Regulierungskosten auf die Nutzenden überwälzen könnten.

c) Forschende

Durch die vorgesehene Regulierung soll der Forschung Zugang zu einem Teil der Daten der Plattformen ermöglicht werden und würde so direkt von der Regulierung profitieren. Im Status quo dürfte dieser Datenzugang erschwert sein und einen nicht unerheblichen Standortnachteil im Vergleich zum EU-Forschungsraum darstellen.

d) Staat

Für den Bund als Regulierungsbehörde kommen im Vergleich zum Status quo verschiedene neue Aufgaben hinzu. Die Aufsicht und Durchsetzung können innerhalb der existierenden staatlichen Organisation erfolgen und es soll keine neue Behörde geschaffen werden. Für die effektive Umsetzung braucht es beim Bund aber zusätzliche personelle Ressourcen und finanzielle Ressourcen für die Vergabe von Forschungsaufträgen. Dies dürfte zu Kosten von ca. 4-5 Mio. CHF pro Jahr führen. Sofern die Aufsichtsgebühr, wie angedacht, gegenüber den Online-Plattformen durchgesetzt werden kann, werden die Kosten für die Aufsicht vollständig gedeckt. **Im Idealfall** wäre die Regulierung somit für den Staat insgesamt **kostenneutral**. Für die Gemeinden und Kantone fallen keine neuen Aufgaben und Kosten an.

⁶⁷ Kontaktstelle, Rechtsvertretung, Transparenzberichte, externe Audits sowie Aufsichtsgebühr.

e) Weitere

Eine Schweizer Regulierung hätte keine Auswirkung auf das **Ausland**, würde aber einen gemeinsamen Auftritt von Europa gegenüber den Plattformen stärken. Auf die **Regionen** sind keine Auswirkungen zu erwarten.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

a) Gesellschaft

Der grösste Nutzen der Regulierung fällt für die Gesellschaft als Gemeinschaft an. Zwar entfaltet die Regulierung auch eine direkte Wirkung für einzelne Gruppen (siehe vorangegangene Erläuterungen). Jedoch ist das übergeordnete Ziel der Regulierung ein gesamtgesellschaftliches. Der **Schutz der Grundrechte** ist eines der Hauptanliegen der vorgesehenen Plattform-Regulierung. Mit der angedachten Regulierung kann der Staat die Kommunikationsgrundrechte schützen und stärken. Mit der einfacheren Meldung illegaler Hassrede kann ein sichereres Online-Umfeld geschaffen werden und die Bevölkerung besser vor illegaler Hassrede geschützt werden, was wiederum zu einer besseren **öffentlichen Gesundheit** führen kann. Insgesamt kann mit der angedachten Regulierung die **öffentliche Debatte**, als wichtige Grundvoraussetzung einer Demokratie, klar gestärkt werden.

Die **Auswirkungen** der angedachten Regulierung **auf die Gesellschaft erachten wir als gross und positiv**. Der Nutzen der Gesellschaft übersteigt dabei den Nutzen von einzelnen Nutzenden und rechtfertigt auch die anfallenden Kosten (sowohl der Online-Plattformen als auch des Staates) der Regulierung.

b) Wirtschaft und Umwelt

Auf das **Wirtschaftswachstum und die konjunkturelle Entwicklung** dürfte die vorgesehene Regulierung **keinen Effekt** haben. Auf die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** sind hingegen geringe Auswirkungen möglich. Die Regulierung kann eine gewisse Eintrittsbarriere für kleine, schnell wachsende Online-Plattformen mit wenig Personal und tiefen Werbeeinnahmen darstellen, wenn diese rasch über die Regulierungsschwelle kommen. Für diese Intermediäre hätte die Regulierung zusätzliche Kosten zur Folge. Insgesamt hat die Regulierung aber **praktisch keine Auswirkungen** auf den **Wettbewerb**. Im Vergleich zum Status quo stellt die vorgesehene Regulierung eine Rechtsangleichung an den EU-Raum dar. Mit der Schweizer Regulierung kommen den Plattformen zusätzliche Pflichten zu, was sich negativ auf die **Standortattraktivität** auswirken kann. Da die Regulierung eine rechtliche Angleichung an den EU-Raum darstellt, sind keine direkten Standortfolgen zu erwarten. Hingegen wird mit der Regulierung neues Wissen im Bereich der Algorithmus-Überprüfung geschaffen, was sich positiv auf die Forschung und Digitalisierung auswirkt. Zusätzlich ist der angedachte Datenzugang von grosser Bedeutung für die Forschung und den Forschungsstandort Schweiz. Auf die übrigen Rahmenbedingungen wie Handel oder Infrastruktur sind keine Effekte zu erwarten. Ebenfalls keine Auswirkungen sind auf die Umwelt zu erwarten.

Gesamtfazit

Es besteht in der Schweiz Handlungsbedarf betreffend die Regulierung von sehr grossen Online-Plattformen. Die vorgesehene Regulierung kann hier einen effizienten Beitrag leisten. Eine enge Anlehnung an die EU-Regulierung im DSA garantiert eine möglichst wirtschaftliche Umsetzung auch für die betroffenen Unternehmen, da in der Umsetzung von technischen Synergien profitiert werden kann.

Die Regulierung wird jedoch Kostenfolgen für die sehr grossen Online-Plattform haben. Diese sind aber in Relation z.B. zu ihren Werbeeinnahmen tragbar und betreffen eine kleine Gruppe von 5-15 grossen Unternehmen.

Der grösste Nutzen der Plattformregulierung fällt für die Gesamtgesellschaft an. Der Nutzen der Gesellschaft übersteigt dabei den Nutzen der einzelnen Nutzenden und rechtfertigt die anfallenden Kosten (sowohl der Online-Plattformen als auch des Bundes) der Regulierung. Insofern beurteilen wir das Kosten-Nutzenverhältnis der Regulierung als vorteilhaft.

Sowohl auf der Kosten- als auch auf der Wirkungsseite bestehen noch gewisse Unsicherheiten und diese können erst, wenn die Vorlage final vorliegt, definitiv bestimmt werden. In diesem Zusammenhang empfehlen wir eine enge Anlehnung an die EU-Regulierung (ohne Swiss Finish) und die Berücksichtigung von bereits gemachten Erfahrungen.

Anhang A: Interviewpartner/-innen

Explorative Gespräche		Interviewpartner/-innen
AlgorithmWatch		– Angela Müller
Digital Society Initiative, Universität Zürich		– Abraham Bernstein
Universität Basel		– Markus Schefer
BAKOM		– Samuel Studer – Patricia Hager – Andrin Eichin – Marina Piolino – Andrea Frattolillo
Vertiefende Gespräche		Interviewpartner/-innen
Zivilgesellschaftliche Vertreter/-innen		
digitale Gesellschaft		– Erik Schönenberger
Stop Hate Speech		– Sophie Achermann
Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund SIG		– Jonathan Kreutner – Cyril Lilienfeld
Forschung		
Universität Fribourg		– Manuel Puppis
Universität Bern		– Mykola Makhortykh
Ausländische (Regulierungs-) Behörden		
Frankreich (Arcom)		– Arthur Treguier – Rémy Paris
Österreich (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH)		– <i>Für Regulierung zuständige Person</i>
Delegation der EU in der Schweiz		– Natalie Sleeman
Recht im digitalen Raum		
SteigerLegal		– Martin Steiger
Intermediäre		
META/Facebook		– Maximilian Schubert
Google		– Anton Aschwanden – Jeremy Mätzener
TikTok		– Melanie Ohnemus

Literaturverzeichnis

- Amnesty International (2017): Amnesty reveals alarming impact of online abuse against women. URL <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2017/11/amnesty-reveals-alarming-impact-of-online-abuse-against-women/>, abgerufen am 22. November 2023.
- Bundesamt für Kommunikation BAKOM (2021): Intermediäre und Kommunikationsplattformen.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2023): Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeitskategorie, Alter und Kanton, 2. Quartal 2023 - 1.1.2023-30.6.2023 | Tabelle, Bundesamt für Statistik. URL <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/27425022>, abgerufen am 15. November 2023.
- Council of Europe (2022): Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech.
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2023): Umsetzung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz. URL <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/steuern/steuern-international/umsetzung-oecd-mindeststeuer.html>, abgerufen am 22. November 2023.
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2022): Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA).
- Europäische Kommission (2020): Impact Assessment on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC.
- Europäische Kommission (2023): Pressemitteilung vom 25. April 2023: Gesetz über digitale Dienste: Kommission benennt erstmals sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen, Europäische Kommission. URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_2413, abgerufen am 15. November 2023.
- Europäische Union (2022): Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste).
- Facebook (2023): Regulation (EU) 2022/2065 Digital Services Act. Transparency Report for Facebook. URL <https://transparency.fb.com/sr/dsa-transparency-report-oct2023-facebook/>, abgerufen am 15. November 2023.
- Google (2023): Information about Monthly Active Recipients under the Digital Services Act (EU). URL https://storage.googleapis.com/transparencyreport/report-downloads/pdf-report-24_2023-1-1_2023-6-30_en_v1.pdf, abgerufen am 16. November 2023.
- Hangartner; Bronner; Donnay; u. a. (2022): Prevalence of Hate Speech on Twitter in Switzerland and Strategies to Counter it (BAKOM Project Report).
- Hangartner; Gennaro; Donnay; u. a. (2021): Empathy-based counterspeech can reduce racist hate speech in a social media field experiment.
- Henson, Billy; Reyns, Bradford W. und Fisher, Bonnie S. (2013): Fear of Crime Online? Examining the Effect of Risk, Previous Victimization, and Exposure on Fear of Online Interpersonal Victimization. In: Journal of Contemporary Criminal Justice, 29, 4, 475–497.

- IGEM, Interessensgemeinschaft elektronische Medien (2023): Zusammenfassung IGEM-Di-gimonitor 2023. Die repräsentative Studie zur digitalen Schweiz.
- Instagram (2023): Regulation (EU) 2022/2065 Digital Services Act. Transparency Report for Instagram. URL <https://transparency.fb.com/sr/dsa-transparency-report-oct2023-instagram/>, abgerufen am 15. November 2023.
- Kanton Zürich (2023): Gemeinsam gegen Hasszuschriften. URL <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2023/09/gemeinsam-gegen-hasszuschriften.html>, abgerufen am 22. November 2023.
- LinkedIn (2023): Digital Services Act Transparency Report. October 2023. URL <https://www.linkedin.com/help/linkedin/answer/a1678508>, abgerufen am 15. November 2023.
- Métille, Sylvain (2020): Évaluation de la régulation existante et des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse.
- Microsoft (2023): Microsoft Bing Transparency Report (Regulation (EU) 2022/2065). URL <https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RW1dOOh>, abgerufen am 16. November 2023.
- Müller, Karsten und Schwarz, Carlo (2020): Fanning the Flames of Hate: Social Media and Hate Crime.
- Newsletter RTR Medien (2022): Plattformregulierung: Das KoPI-G, die KommAustria und der Fall Telegram. URL https://www.rtr.at/medien/aktuelles/publikationen/Newsletter/Newsletter_2022/RTR_Medien_NL_05_2022/Der_Fall_Telegram.de.html, abgerufen am 22. November 2023.
- Schefer, Markus und Cueni, Raphaela (2020): Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht.
- Schweizerischer Bundesrat (2023a): Grosse Kommunikationsplattformen: Bundesrat strebt Regulierung an.
- Schweizerischer Bundesrat (2023b): Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken? Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3450, Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats, vom 25. März 2021.
- Snapchat (2023): Transparency Report. European Union. 25 October, 2023. URL <https://values.snap.com/privacy/transparency/european-union?lang=en-US>, abgerufen am 16. November 2023.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2023): Regulierungsfolgenabschätzung (RFA). URL <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>, abgerufen am 23. November 2023.
- Stahel, Lea; Weingartner, Sebastian; Lobinger, Katharina; u. a. (2022): Digital Hassrede in der Schweiz: Ausmass und sozialstrukturelle Einflussfaktoren. BAKOM Project Report.
- Stiftung Werbestatistik Schweiz (2023): Die Werbeumsätze erholen sich. URL <https://werbestatistik.ch/de/downloads/publikation-2023/medienmitteilung-werbestatistik-2023.pdf>, abgerufen am 22. November 2023.

TikTok (2023): TikTok's DSA Transparency Report 2023. URL [https://sf16-va.tiktokcdn.com/obj/eden-va2/fsslreh7uulsn/DSA %20Report %20October %202023/DSA %20draft %20Transparency %20report %20- %2025 %20October %202023.pdf](https://sf16-va.tiktokcdn.com/obj/eden-va2/fsslreh7uulsn/DSA%20Report%20October%202023/DSA%20draft%20Transparency%20report%20-%202025%20October%202023.pdf), abgerufen am 16. November 2023.

X (Twitter) (2023): X DSA Transparency Report. URL <https://transparency.twitter.com/dsa-transparency-report.html>, abgerufen am 16. November 2023.