



Plattformregulierung XXS?

Zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen

SALOME HUNKELER*
MLaw

Am 29. Oktober 2025 wurde nach einer langen Vorbereitungsphase der Vorentwurf des Bundesgesetzes über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen (VE-KomPG) zur Vernehmlassung veröffentlicht, die noch bis zum 16. Februar 2025 läuft. In Politik, Wissenschaft und Verwaltung mehren sich die Stimmen, die eine Regulierung von Onlineintermediären in der Schweiz fordern. Dennoch nimmt auch die Anzahl kritischer Stimmen zum Vorentwurf zum KomPG des Bundesrats zu. Die Gründe hierfür werden im vorliegenden Beitrag dargelegt.

Le 29 octobre 2025, à l'issue d'une longue phase préparatoire, l'avant-projet de loi fédérale sur les plateformes de communication et les moteurs de recherche (VE-KomPG) a été mis en consultation, laquelle se poursuit jusqu'au 16 février 2025. En politique, dans le milieu académique et au sein de l'administration, les voix réclamant une réglementation des intermédiaires en ligne en Suisse se multiplient. Parallèlement, les critiques à l'égard de l'avant-projet du Conseil fédéral relatif au KomPG se font de plus en plus entendre. Le présent article expose les raisons de ces critiques.

Il 29 ottobre 2025, al termine di una lunga fase preparatoria, l'avamprogetto della legge federale sulle piattaforme di comunicazione e sui motori di ricerca (VE-KomPG) è stato posto in consultazione, che resterà aperta fino al 16 febbraio 2025. In ambito politico, accademico e amministrativo si moltiplicano le voci che chiedono una regolamentazione degli intermediari online in Svizzera. Parallelamente, si fanno tuttavia sempre più critiche le prese di posizione nei confronti dell'avamprogetto del Consiglio federale relativo al KomPG. Il presente contributo ne espone le ragioni.

* Diplomassistentin bei Prof. Dr.iur. EVA MARIA BELSER am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht I an der Universität Freiburg i.Ue. (salome.hunkeler@unifr.ch).

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Grundzüge des VE-KomPG	4
1. Geltungsbereich.....	4
2. Stärkung der Rechte von Nutzerinnen und Nutzern.....	5
3. Massnahmen zur Förderung der Transparenz.....	6
4. Risikobewertung und unabhängige Evaluation	7
5. Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen.....	8
III. VE-KomPG – Eine verwässerte Version des DSA?	8
1. Zur Frage des eng gefassten Geltungsbereichs.....	9
a. Sehr grosse Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen	9
b. Die Voraussetzung der wirtschaftlichen Tätigkeit und die Frage der Verfassungsgrundlage.....	11
2. Keine neuen Haftungsbestimmungen aus Angst vor Overblocking?	13
3. Das Pflichtenheft <i>light</i> des KomPG.....	14
a. Werbung: Defizite bei Transparenz und Profilingschutz	14
b. Minderjährige ohne zusätzliche Schutzbedürfnisse in der Schweiz?.....	15
c. Risikobewertung ohne Risikominderungspflicht.....	16
4. Die aufsichts- und sanktionsrechtlichen Kompetenzen des BAKOM	18
a. Wenig Konkretisierung betreffend Umsetzungs- und Durchsetzungsmechanismen.....	18
b. Das BAKOM als Gesetzgeber, Aufsichtsbehörde und quasi Justizbehörde?	19
c. Sanktionen im VE-KomPG vs. DSA: Formell ähnlich, materiell verschieden	19
IV. Fazit	20
Bibliografie	22

I. Einleitung

Bald drei Jahre ist es her, seit der Bundesrat das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Anfang April 2023 mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zur Regulierung von Kommunikationsplattformen beauftragt hat. Ein entsprechender Entwurf für ein Bundesgesetz über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen (VE-KomPG) wurde Ende Oktober 2025 in die Vernehmlassung geschickt. Etliche politische Vorstösse haben zuvor und auch während der Erarbeitung des Vorentwurfs die Regulierung von sog. Onlineintermediären verlangt. Gefordert wurden u.a. die Verpflichtung der Plattformanbieter zur Einrichtung eines inländischen Zustelldomizils;¹ die Prüfung von Massnahmen zur Bekämpfung von Hassrede;² die Abklärung der Notwendigkeit eines Gesetzes zur Regulierung von Kommunikationsplattformen;³ die Einführung eines Digital Services Act und eines Digital Markets Act für die Schweiz;⁴ die Stärkung von Transparenz und Fairness im digitalen Raum;⁵ die Schaffung einer nationalen Stelle zur Kontrolle und Evaluation der Regulierung von Kommunikationsplattformen;⁶ die Berücksichtigung des Jugendschutzes;⁷ die Einrichtung eines von den Plattformen finanzierten Fonds für Präventions- und Schutzmassnahmen für Kinder und Jugendliche;⁸ die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Algorithmen auf die demokratischen Prozesse in der Schweiz⁹ sowie die Verpflichtung der Plattformen zur Risikobewertung und zur Umsetzung geeigneter Risikominderungsmassnahmen.¹⁰

Nun liegt er also vor: der Vorentwurf, der den heiklen Balanceakt zwischen der Gewährleistung der freien Meinungsäusserung im Online-Bereich und dem gleichzeitigen Schutz vor schädlichen Inhalten meistern soll. Ziel dieses Beitrags ist es, zu analysieren, wie sich der VE-KomPG angesichts der an ihn gestellten hohen politischen und heterogenen gesellschaftlichen Erwartungen sowie im Vergleich zum Digital Services Act (DSA)¹¹ bewährt. Zunächst erfolgt eine kurze

¹ Motion GLÄTTLI vom 15. März 2018 (18.3306): «Rechtsdurchsetzung im Internet stärken durch ein obligatorisches Zustellungsdomizil für grosse kommerzielle Internetplattformen» sowie Motion LEVRAT vom 23. März 2018 (18.3379): «Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Daten im Ausland».

² Postulat MINDER vom 25. März 2021 (21.3450): «Hassreden. Bestehen Lücken?».

³ Interpellation GYSIN vom 16. Dezember 2021 (21.4532): «Ein Gesetz zur Regulierung von Kommunikationsplattformen».

⁴ Motion PULT vom 8. März 2023 (23.3068): «Digital Services Act für die Schweiz»; Motion Sozialdemokratische Fraktion vom 8. März 2023 (23.3069): «Digital Services Act für die Schweiz».

⁵ Motion SCHNEIDER vom 21. März 2025 (25.3378): «Transparenz und Fairness im digitalen Raum».

⁶ Motion ROSEWASSER vom 21. März 2025 (25.3344): «Nationale Stelle zur Kontrolle und Evaluation der Regulierung von Kommunikationsplattformen».

⁷ Interpellation CHRIST vom 22. Dezember 2023 (23.4502): «Berücksichtigung des Kinder- und Jugendschutzes bei der bevorstehenden Plattformregulierung».

⁸ Motion FONIO vom 7. Mai 2025 (25.3474): «TikTok und Co. sollen Präventions- und Schutzmassnahmenfonds finanzieren».

⁹ Postulat TUOSTO vom 20. März 2025 (25.3238): «Verhindern, dass Algorithmen unsere Demokratie in Geiselschaft nehmen».

¹⁰ Motion DURRER vom 7. Mai 2025 (25.3473): «TikTok und Co. sollen Risiken ihrer Inhalte aufzeigen und minimieren».

¹¹ 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.

Darstellung des Inhalts des VE-KomPG (II.). Danach werden in einem zweiten Schritt die Schwächen der Vorlage, insbesondere im Vergleich mit dem DSA, ausgemacht, analysiert und eingeordnet (III.).

II. Grundzüge des VE-KomPG

1. Geltungsbereich

Das Ziel der neuartigen Bundesregelung liegt in der Stärkung der Rechte von Nutzerinnen und Nutzern, indem Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen zu mehr Sorgfalt und Transparenz verpflichtet werden, sowie im Schutz des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses.¹² Davon ausgehend, dass nur sehr grosse Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen diesen Meinungsbildungsprozess bedeutend beeinflussen können, wurde der Geltungsbereich des VE-KomPG entsprechend eng gezogen. Davon erfasst sind *sehr grosse* Kommunikationsplattformen, die nutzergenerierte Inhalte speichern und «zwecks Meinungsbildung, Unterhaltung oder Bildung» öffentlich zugänglich machen sowie sehr grosse Suchmaschinen. Beide Anbieterinnen fallen nur insofern unter die Vorlage, als sie im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit handeln und durchschnittlich mindestens einmal monatlich von mindestens 10% der Schweizer Bevölkerung genutzt werden (Art. 2).

Eine wirtschaftliche Tätigkeit wird verlangt, weil sich der Vorentwurf einzig auf die Verfassungsgrundlage über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Art. 95 Abs. 1 der BV¹³ stützt. Vom Geltungsbereich ausgeschlossen sind demnach Kommunikationsplattformen, die ohne wirtschaftliche Absicht angeboten werden, zum Beispiel die gemeinnützige Plattform Wikipedia.¹⁴

Der Tatbestand des «*öffentlich zugänglich machen*» setzt voraus, dass Informationen einem «*nicht individuell bestimmbar* Adressatenkreis» bereitgestellt werden.¹⁵ Netzwerke wie WhatsApp oder Telegram fallen dann unter die Vorlage, wenn sie offene Nutzergruppen bzw. Kanäle betreiben oder Personen auf Anfrage automatisch in geschlossene Gruppen aufgenommen werden.¹⁶ Da Kommunikationsplattformen ihre Dienste zum Zwecke der Meinungsbildung, Unterhaltung oder Bildung anbieten müssen, um vom VE-KomPG erfasst zu werden, fallen Kommentarbereiche auf Online-Marktplätzen und Buchungsplattformen sowie auf Online-Medien,

¹² Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), Vorentwurf des Bundesgesetzes über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen (VE-KomPG), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 29. Oktober 2025, S. 5 f. (nachfolgend: Erläuternder Bericht zum VE-KomPG).

¹³ Bundesverfassung der Schweiz vom 18. April 1999 (SR 101).

¹⁴ Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 14.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

deren Hauptzweck im Angebot journalistischer Inhalte besteht, nicht unter die geplante Regulierung.¹⁷

2. Stärkung der Rechte von Nutzerinnen und Nutzern

Kommunikationsplattformen sollen neu ein **Meldeverfahren** für eine Auswahl an Straftatbeständen bereitstellen, das von den Nutzenden zur Kennzeichnung von mutmasslich rechtswidrigen Inhalten genutzt werden kann (Art. 4). Die Plattformbetreiber sind verpflichtet, solche Meldungen zeitnah zu bearbeiten und zu entscheiden, ob Massnahmen ergriffen werden sollten (Art. 5). Nimmt die Kommunikationsplattform eine einschränkende Massnahme¹⁸ vor, muss der Entscheid inklusive einer auf den Einzelfall bezogenen Begründung den Betroffenen mitgeteilt werden (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 3).

Wie in der EU soll Nutzerinnen und Nutzern auch in der Schweiz ein **internes Beschwerdeverfahren** (Art. 7) zur Verfügung stehen, welches der Beanstandung von getroffenen einschränkenden Massnahmen oder Entscheiden gemäss Art. 5 dienen soll. Diese Beschwerden müssen kostenlos, zeitnah, unter Aufsicht einer sachverständigen Person und nicht ausschliesslich mit automatisierten Mitteln bearbeitet werden. Zur Konfliktlösung soll das BAKOM **aussergerichtliche Streitbeilegungsstellen** zulassen, die innerhalb von neunzig Tagen nach Einreichung einer Beschwerde wegen einschränkenden Massnahmen zum Abschluss kommen sollen und an deren Teilnahme die Kommunikationsplattformen verpflichtet sind (Art. 8–12).

Allgemein sind Kommunikationsplattformen gehalten, bei einschränkenden Massnahmen sowie Melde- und Beschwerdeverfahren sorgfältig sowie diskriminierungs- und willkürfrei zu handeln. Alle Verfahren müssen zudem elektronisch, leicht zugänglich, benutzerfreundlich und in einer leicht verständlichen Amtssprache nach Wahl angeboten werden (Art. 14 Abs. 1 und 2).

Im Gegensatz zum DSA findet sich im VE-KomPG weder ein Beschwerderecht der Nutzerinnen und Nutzer (vgl. Art. 53 DSA) noch eine Grundlage für Schadenersatzforderungen (vgl. Art. 54 DSA). Allerdings ist man im VE-KomPG der in der Politik bereits vor Jahren geäusserten Forderung¹⁹ einer obligatorischen inländischen Rechtsvertretung für Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen, die nicht in der Schweiz niedergelassen sind, nachgekommen (Art. 23), was die Rechtsdurchsetzung im Online-Bereich unter Schweizer Jurisdiktion erheblich erleichtern sollte.

Nicht direkt mit Inhaltsbeschränkungen verbunden, aber in einem weiteren Sinne dennoch mit der Inhaltsmoderation in Zusammenhang stehend, enthält Art. 18 Abs. 2 eine weitere Bestimmung, die die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer stärken soll: Neu müssen

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Gemäss Art. 6 Abs. 2 gelten als einschränkende Massnahmen: die Entfernung von Inhalten oder die Einschränkung deren Sichtbarkeit (lit. a); das Aussetzen der Monetisierung von Inhalten (lit. b); der Ausschluss von Nutzenden von Dienstleistungen der Anbieterin (lit. c) sowie die vorübergehende Sperrung oder Löschung des Kontos einer Nutzerin bzw. eines Nutzers (lit. d).

¹⁹ Vgl. Motion GLÄTTLI vom 15. März 2018 (18.3306): Rechtsdurchsetzung im Internet stärken durch ein obligatorisches Zustellungsdomizil für grosse kommerzielle Internetplattformen sowie Motion LEVRAT vom 23. März 2018 (18.3379): «Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Daten im Ausland».

Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen für jedes implementierte **Empfehlungssystem**²⁰ mindestens eine Option zur Verfügung stellen, die nicht auf Profiling gemäss Art. 5 des Datenschutzgesetzes (DSG)²¹ beruht.

3. Massnahmen zur Förderung der Transparenz

Der VE-KomPG zielt darauf ab, die Transparenz von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen durch Vorschriften zu Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), Werbung und kommerziellen Inhalten, Datenzugriff für Behörden und Forschende sowie Meldepflichten zu erhöhen.

Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen müssen in ihren **AGB** darlegen, welche Inhalte auf der Plattform nicht geduldet werden und deshalb beschränkenden Massnahmen unterliegen und wie diese Massnahmen ausgestaltet bzw. umgesetzt werden (Art. 13 Abs. 1).²² Zusätzlich müssen die AGB Informationen über das Meldeverfahren, einschliesslich der Bearbeitung von Meldungen gemäss den Art. 4 und 5, sowie über das interne Beschwerdeverfahren gemäss Art. 7 enthalten (Art. 13 Abs. 2). Darüber hinaus müssen sie Angaben zur Verwendung von Empfehlungssystemen, deren zugrunde liegenden Parametern und deren Gewichtung sowie zu etwaigen Möglichkeiten zur Änderung oder Beeinflussung dieser Parameter enthalten (Art. 18 Abs. 1).

Ferner soll mehr Transparenz geschaffen werden, indem Anbieterinnen von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen verpflichtet werden, **Werbung** eindeutig zu kennzeichnen und den Nutzerinnen und Nutzern Zugang zu den wichtigsten Parametern zu gewähren, die für deren Anzeige ausschlaggebend sind (Art. 15). Darüber hinaus müssen Anbieterinnen ein öffentlich zugängliches und durchsuchbares Archiv unterhalten, in dem Anzeigen bis zu einem Jahr nach ihrer letzten Veröffentlichung noch auffindbar sind (Art. 16). Nutzerinnen und Nutzern, die Inhalte zu gewerblichen Zwecken bereitstellen (sog. Influencer-Werbung) muss eine Kennzeichnungsfunktion angeboten werden (Art. 17).

Der VE-KomPG sieht vor, dass Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen **Zugang zu Daten** gewähren müssen, einerseits für die vom BAKOM zugelassenen Forschungsorgane und zivilgesellschaftlichen Organisationen, deren Forschung sich den systemischen Risiken der Plattformen widmet (Art. 26), andererseits für das BAKOM selbst, das gem. Art. 28 Zugriff auf sämtliche Daten haben muss, «die zur Wahrnehmung seiner Aufsichts- und Evaluationsaufgaben erforderlich sind».

²⁰ Gemäss Art. 3 lit. b ist ein Empfehlungssystem ein «vollständig oder teilweise automatisiertes System, das dazu dient, Nutzerinnen und Nutzern Inhalte vorzuschlagen oder diese zu priorisieren».

²¹ Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (SR 235.1).

²² Obwohl Art. 13 VE-KomPG auch Suchmaschinen zu Transparenz hinsichtlich Einschränkungen nutzergenerierter Inhalte verpflichtet, scheint die Bestimmung primär auf Kommunikationsplattformen zugeschnitten zu sein. Suchmaschinen beeinflussen zwar die Priorisierung der Ergebnisanzeige – was im Übrigen keine einschränkende Massnahme darstellt –, doch werden nutzergenerierte Inhalte nicht auf Plattformen der Suchmaschinen selbst erstellt, sondern über Hosting-Dienste auf Webseiten oder auf Kommunikationsplattformen bereitgestellt.

Schliesslich unterliegen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen neuen Offenlegungspflichten, denen sie in Form von jährlichen **Transparenzberichten** zuhanden des BAKOM und der Öffentlichkeit nachkommen müssen. Sie sind verpflichtet, über die durchschnittliche monatliche Anzahl an Nutzerinnen und Nutzer²³, über die Funktionsweise ihrer Inhaltsmoderation sowie über die Qualitätssicherung dieser Moderation – u.a. in Bezug auf automatisierte Systeme und personelle Ressourcen – zu informieren (Art. 19 Abs. 1). Kommunikationsplattformen müssen ausserdem Informationen über die Art und Anzahl der ergriffenen einschränkenden Massnahmen, die Anzahl der Meldungsverfahren und deren Bearbeitung sowie die Anzahl der Fälle, die im Rahmen interner Beschwerdeverfahren und aussergerichtlicher Streitbeilegungsverfahren behandelt wurden, bereitstellen (Art. 19 Abs. 3).

4. Risikobewertung und unabhängige Evaluation

In Anlehnung an die europäische Regulierung müssen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen gemäss dem VE-KomPG bald auch in der Schweiz einen jährlichen Bericht zur Bewertung der von ihnen verursachten **systemischen Risiken** verfassen (Art. 20 Abs. 1). Die Einschätzung muss mindestens die Risiken der Verbreitung mutmasslich rechtswidriger Inhalte, die nachteiligen Auswirkungen auf die Grundrechte sowie die negativen Folgen für die Meinungsbildung, den Wahl- und Abstimmungsprozess, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die öffentliche Gesundheit berücksichtigen (Abs. 2).²⁴

Zusätzlich zur Aufsicht durch das BAKOM müssen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen auf eigene Kosten einer jährlichen **externen Evaluation** unterzogen werden, um die Einhaltung der in Kapitel 2 VE-KomPG²⁵ festgelegten Verpflichtungen zu überprüfen (Art. 24 Abs. 1). Evaluationsorganisationen werden auf Antrag vom BAKOM zugelassen (Abs. 2). Anbieterinnen sind zur Kooperation verpflichtet und müssen Zugang zu sämtlichen für die Durchführung der Prüfung erforderlichen Informationen und Räumlichkeiten gewähren (Abs. 3). Die Organisationen verfassen einen schriftlichen Evaluationsbericht und geben, falls vorhanden, operative Empfehlungen zur Behebung von Mängeln ab (Art. 25 Abs. 1). Die Anbieterin ist verpflichtet, festgestellte Mängel zu beheben (Abs. 2). Zu diesem Zweck muss sie innerhalb von drei Monaten nach Erhalt des Evaluationsberichts den Massnahmenbericht über die Umsetzung der Empfehlung oder die Behebung der Mängel sowie den Evaluationsbericht dem BAKOM und der Öffentlichkeit vorlegen (Abs. 3).

²³ Diese Angabe muss gem. Art. 19 Abs. 2 halbjährlich aktualisiert werden.

²⁴ Im Gegensatz zum DSA sieht der VE-KomPG keine Pflicht zum Ergreifen von Risikomilderungsmassnahmen vor (vgl. Art. 35 DSA).

²⁵ Dies sind Verpflichtungen in Bezug auf das Meldeverfahren (Art. 4 und 5), Benachrichtigungen an Nutzer im Falle beschränkender Massnahmen (Art. 6), das interne Beschwerdeverfahren (Art. 7), die aussergerichtliche Streitbeilegung (Art. 8 -10), allgemeine Geschäftsbedingungen (Art. 13), allgemeine Sorgfaltspflichten (Art. 14), Werbung (Art. 15 und 16), kommerzielle Inhalte (Art. 17), Empfehlungssysteme (Art. 18), Transparenzberichte (Art. 19), Risikobewertung (Art. 20), den Betrieb einer Anlaufstelle (Art. 21 und 22), die rechtliche Vertretung (Art. 23) sowie die unabhängige Evaluation (Art. 24 und 25) und den Datenzugang (Art. 26 und 28).

5. Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen

Für die Überwachung des Gesetzes ist das BAKOM zuständig (Art. 27). Stellt dieses einen entsprechende Verstoss fest, kann sie von den Anbieterinnen die Behebung der Verletzung und Massnahmen zur Vermeidung deren Wiederholung verlangen (Art. 32 Abs. 1). Stellt sich heraus oder hat das BAKOM Grund zur Annahme, dass die ergriffenen Massnahmen unwirksam sind, kann die Fernmeldediensteanbieterin vom BAKOM angewiesen werden, den Zugriff auf die fehlbaren Kommunikationsplattformen oder Suchmaschinen einzuschränken (Abs. 2). Die **Zugangsbeschränkung** unterliegt einer vorherigen Warnung gemäss Art. 33 VE-KomPG, wobei die Anbieterin im Vorfeld darüber informiert werden muss und eine Frist von 30 Tagen erhält, um zur geplanten Massnahme Stellung zu nehmen bzw. den Nachweis zu erbringen, dass die Rechtsverletzung behoben wurde (Art. 33 Abs. 1). Dauert die Rechtsverletzung nach Ablauf dieser Frist an, kann eine Zugangsbeschränkung für maximal 30 Tage angeordnet werden (Abs. 2). Die Massnahme kann vom BAKOM verlängert werden – offenbar ohne Begrenzung der Anzahl Verlängerungen (Abs. 3).

Schliesslich sieht der VE-KomPG administrative Sanktionen in Form von Geldbussen vor, die das BAKOM gegen Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen verhängen kann. Gemäss Art. 34 können Anbieterinnen je nach Verstoss mit Bussgeldern von maximal sechs Prozent²⁶ bzw. maximal einem Prozent²⁷ ihres in den drei letzten Geschäftsjahren durchschnittlich weltweit erzielten Jahresumsatzes belegt werden.

III. VE-KomPG – Eine verwässerte Version des DSA?

Auf diese skizzenhafte Darstellung des VE-KomPG folgt nun die eingehendere Analyse seiner einzelnen Bestimmungen. Bereits der Umfang der Vorlage macht deutlich, dass der VE-KomPG mit 41 Artikeln erheblich schlanker ausfällt als der DSA mit seinen 93 Artikeln. Schon der Titel lässt vermuten, dass der schweizerische Gesetzgeber den Geltungsbereich der Plattformregulierung deutlich enger zieht. Um herauszuarbeiten, worauf sich der VE-KomPG beschränkt – und welche europäischen Standards bewusst oder faktisch ausgeklammert bleiben –, werden im Folgenden die zentralen inhaltlichen Unterschiede und die sich daraus ergebenden Schwachstellen des VE-KomPG im Vergleich zu seinem europäischen Pendant beleuchtet.

²⁶ Wenn sie rechtsverbindliche Anordnungen der BAKOM oder Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Meldeverfahren (Art. 4 und 5) oder dem internen Beschwerdeverfahren (Art. 7) verletzen, sich systematisch weigern, an der aussergerichtlichen Streitbeilegung teilzunehmen (Art. 8) verweigern, die Verpflichtung zur Kennzeichnung von Werbung und zur Einrichtung eines Werbearchivs sowie zur Kennzeichnung kommerzieller Inhalte (Art. 15–17) nicht einhalten oder gegen die Verpflichtungen im Zusammenhang mit Empfehlungssystemen (Art. 17) verstossen.

²⁷ Wenn sie gegen Transparenzpflichten betreffend die AGB (Art. 13), gegen Sorgfaltspflichten (Art. 14), gegen Bestimmungen über den Transparenzbericht (Art. 19), über die Risikobewertung (Art. 20), über die Anlaufstelle (Art. 21 und 22), über die Rechtsvertreterin (Art. 23), über die unabhängige Evaluation (Art. 24 und 25), über den Datenzugang zu Forschungszwecken (Art. 26) oder über die Auskunftspflicht (Art. 28 Abs. 1 und Art. 29) verstösst.

Der Geltungsbereich des VE-KomPG erfasst sehr grosse Kommunikationsplattformen, die nutzer-generierte Inhalte zu Zwecken der Meinungsbildung, Unterhaltung oder Bildung öffentlich zugänglich machen, sowie sehr grosse Suchmaschinen, sofern sie wirtschaftlich tätig sind und monatlich durchschnittlich mindestens 10% der Schweizer Bevölkerung erreichen.

1. Zur Frage des eng gefassten Geltungsbereichs

Der Geltungsbereich des VE-KomPG erfasst sehr grosse Kommunikationsplattformen, die nutzer-generierte Inhalte zu Zwecken der Meinungsbildung, Unterhaltung oder Bildung öffentlich zugänglich machen, sowie sehr grosse Suchmaschinen, sofern sie wirtschaftlich tätig sind und monatlich durchschnittlich mindestens 10% der Schweizer Bevölkerung erreichen.

a. Sehr grosse Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen

Der Bundesrat hat beschlossen, den Anwendungsbereich des VE-KomPG zum einen auf Plattformen zu beschränken, die primär der Kommunikation dienen, namentlich der Meinungsbildung, Unterhaltung oder Bildung, und zum anderen auf Anbieterinnen solcher Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen, die eine Reichweite von mindestens 10% der Schweizer Bevölkerung aufweisen. Im Vergleich dazu ist der Anwendungsbereich des DSA wesentlich weitreichender. Er umfasst grundsätzlich alle Vermittlungsdienste, d.h. Anbieterinnen einer *«reine Durchleitung»*, Anbieterinnen von Caching-Leistungen (automatische, zeitlich begrenzte Zwischenspeicherung) sowie von Hosting-Diensten, die von Nutzerinnen und Nutzer bereitgestellte Informationen in deren Auftrag speichern (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 lit. g DSA). Unter die Hosting-Dienste fallen Online-Plattformen, die gemäss Art. 3 lit. i DSA im Auftrag einer Nutzerin oder eines Nutzers Informationen speichern und öffentlich verbreiten.

Im Unterschied zum DSA konzentriert sich die Schweizer Regulierung also nur auf diejenigen Plattformen, die ihre Dienste in erster Linie zwecks Meinungsbildung, Unterhaltung oder Bildung anbieten. Es stellt sich dabei die Frage, ob damit nicht eine Chance verpasst wird, gewisse Problematiken, die alle Online-Intermediäre mit ihren Diensten zwangsläufig nach sich ziehen, gemeinsam anzugehen und z.B. Grundpflichten wie ein inländisches Zustelldomizil oder ein internes Beschwerdemanagementsystem nicht nur für *Kommunikationsplattformen*, sondern auch für Online-Marktplätzen und Buchungsplattformen vorzuschreiben.

Die Einschränkung auf *sehr grosse* Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen wird damit begründet, dass *«nur sie aufgrund ihrer Reichweite einen bedeutenden Einfluss auf die öffentliche Meinungs- und Willensbildung haben»*.²⁸ Weiter belegt wird diese Aussage nicht und ist m.E. auch nicht nachvollziehbar. Die Bedeutung einer Plattform für die öffentliche Meinungsbildung zeichnet sich nicht nur durch ihre Grösse ab, sondern hängt auch vom Einfluss der Persönlichkeiten oder Institutionen ab, die sich darauf austauschen. Weiter kann die Grösse einer Plattform auch dazu beitragen, den vorherrschenden Diskurs zu mässigen. In der Folge konzentrieren sich extremere Ansichten häufig in kleineren Netzwerken, deren Potenzial für Extremismus und die Radikalisierung – oft sehr

²⁸ Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 14.

junger – Menschen entsprechend hoch ist. Diese Entwicklung verschiebt wiederum gesellschaftliche Vorstellungen darüber, was im öffentlichen Raum gesagt werden darf.²⁹

Im Vergleich zum VE-KomPG folgt der DSA einem Kaskadensystem, in dem die Anforderungen an die Dienstleisterinnen mit zunehmendem Einfluss schrittweise ansteigen. Das Kapitel III («*Sorgfaltspflichten für ein transparentes und sicheres Online-Umfeld*») legt die zunehmenden Verpflichtungen zunächst für alle Vermittlungsdienste³⁰, dann für Hosting-Dienste³¹, für Anbieter von Online-Plattformen im Allgemeinen³² und Online-Plattformen, über die Fernabsatzverträge geschlossen werden³³, und schliesslich für sehr grosse Online-Plattformen und Suchmaschinen³⁴ fest. Die EU legt damit intermediär übergreifend grundlegende Prinzipien wie Sorgfaltspflichten und diskriminierungsfreies Handeln verbindlich für einen breiten Kreis an Anbieterinnen fest und schafft darüber hinaus bessere Voraussetzungen für eine effektive Rechtsdurchsetzung. Gleichzeitig können den von Kommunikationsplattformen ausgehenden Risiken für die demokratische Willensbildung mit dem risikobasierten Ansatz wirksamer begegnet werden.

²⁹ Siehe zur vertieften Behandlung dieser Problematik: EBNER (2023).

³⁰ So verpflichtet der DSA alle Vermittlungsdienste zur Einrichtung von Kontaktstellen für Behörden sowie für Nutzerinnen und Nutzer (Art. 11 und 12 DSA), zur Benennung einer gesetzlichen Vertretung in einem Mitgliedstaat (Art. 13 DSA), zur Einhaltung von Transparenzvorgaben in den AGB (Art. 14 DSA) sowie zur jährlichen Berichterstattung über die Moderation von Inhalten (Art. 15 DSA). Ausserdem regelt das DSA vorab im Kapitel II die Bedingungen für Haftungsausschlüsse für die verschiedenen Arten von Vermittlungsdiensten (Art. 4–6 DSA).

³¹ Alle Hosting-Dienste sind zur Einrichtung von Melde- und Abhilfeverfahren (Art. 16 DSA), zur Begründung bei einschränkenden Massnahmen (Art. 17 DSA) sowie zur Meldung des Verdachts auf Straftaten, die das Leben oder die Sicherheit einer Person gefährden (Art. 18 DSA) verpflichtet.

³² Online-Plattformen sind zur Einrichtung eines internen Beschwerdemanagementsystems (Art. 20 DSA), zur Beteiligung an aussergerichtlichen Streitbeilegungen (Art. 21 DSA), zum Unterhalt eines Systems für vertrauenswürdige Hinweisgeber (auch «*trusted flaggers*») (Art. 22 DSA), zu Massnahmen zum Schutz vor missbräuchlicher Verwendung sowohl der Plattform als auch der Melde- und Beschwerdesysteme (Art. 23 DSA), zum Verfassen von Transparenzberichten (Art. 24 DSA), zur Einhaltung gewisser Standards bei der Gestaltung und Organisation der ihrer Online-Schnittstellen (Art. 25 DSA), zu Standards betreffend der Werbung und den kommerziellen Inhalten (Art. 26 DSA), zur Transparenz bezüglich Empfehlungssysteme (Art. 27 DSA) sowie zum Schutz von Minderjährigen (Art. 28 DSA) verpflichtet.

³³ Unternehmen, die ihre Produkte oder Dienstleistungen auf Online-Plattformen anbieten, müssen der Plattform ein Mindestmass an Informationen zu ihrer Nachverfolgbarkeit angeben (Art. 30 DSA). Anbieterinnen von Online-Plattformen müssen ihre Schnittstellen so konzipieren, dass die Unternehmen ihren Verpflichtungen in Bezug auf vorvertragliche Informationen, Konformität und Produktsicherheitsinformationen nachkommen können (Art. 31 DSA). Anbieterinnen müssen Konsumentinnen und Konsumenten bei Kenntnis über rechtswidrige Produkte und Dienstleistungen entsprechend informieren (Art. 32 DSA).

³⁴ Sehr grosse Online-Plattformen und Suchmaschinen müssen eine jährliche Risikobewertung durchführen und Massnahmen zur Risikominderung umsetzen (Artikel 34 und 35 DSA), können von der Kommission aufgefordert werden, im Krisenfall bestimmte Massnahmen zu ergreifen (Artikel 36 DSA), müssen sich auf eigene Kosten einer jährlichen unabhängigen Prüfung unterziehen (Artikel 37 DSA) und müssen mindestens ein Empfehlungssystem anbieten, das nicht auf Profiling gemäss Art. 4 Abs. 4 DSGVO (Verordnung [EU] 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG [Datenschutz-Grundverordnung]) basiert, müssen ein Werbearchiv führen (Art. 39 DSA), müssen den Behörden Zugang zu allen für die Überwachung der Verordnung erforderlichen Daten gewähren und ihre algorithmischen Systeme erläutern (Art. 40 DSA), müssen eine Compliance-Abteilung unterhalten (Art. 41 DSA), haben erhöhte Transparenzpflichten, einschliesslich der Offenlegung der für die Moderation von Inhalten aufgewendeten Ressourcen pro Amtssprache (Art. 42 DSA), und sind zur Zahlung von Aufsichtsgebühren verpflichtet (Art. 43 DSA).

b. Die Voraussetzung der wirtschaftlichen Tätigkeit und die Frage der Verfassungsgrundlage

Wichtig ist des Weiteren die Einschränkung des Geltungsbereichs auf Anbieterinnen, die ihre Dienste im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit erbringen. Eine Kommunikationsplattform oder Suchmaschine ist wirtschaftlich tätig, wenn sie z.B. Dritten die Verbreitung von Werbung gegen ein Entgelt ermöglicht oder Nutzerinnen und Nutzer für den Dienst bezahlen.³⁵ Der erläuternde Bericht des BAKOM zum VE-KomPG hält fest, dass Dienste, die «*ohne wirtschaftliche Absicht*» angeboten werden, nicht unter die (einzige) verfassungsmässige Kompetenzgrundlage des Vorentwurfs (Art. 95 Abs. 1 BV: Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit) fallen und folglich nicht vom Anwendungsbereich der Vorlage erfasst sein dürfen.³⁶ Konkrete Erläuterungen, warum einzig Art. 95 Abs. 1 BV als gesetzgeberische Grundlage für das KomPG angeführt wird, sucht man im Bericht aber vergebens. Während es für den Digital Services Act – also ein Gesetz über die digitalen *Dienste* - vergleichsweise logisch erscheint, dass sich die Regulierungskompetenz auf die Harmonisierung des Binnenmarktes stützt (vgl. Art. 1 Abs. 1 DSA), ist nicht klar, wieso sich ein Bundesgesetz über die *Kommunikationsplattformen* und Suchmaschinen einzig auf eine Kompetenz zur Regulierung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit stützen sollte.

Es scheint, als ob der Bundesrat mit der Wahl der Verfassungsgrundlage der Kompetenzfrage betreffend die elektronischen Medien in Art. 93 BV aus dem Weg gehen möchte, dafür m.E. schlussendlich aber einen ziemlich hohen Preis bezahlt. Die Diskussion um die Bundeskompetenz ist zweigeteilt: Einerseits geht es um die Frage der Gesetzgebungskompetenz und damit um die Auslegung der Aufangklausel «*andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen*» in Art. 93 Abs. 1 BV, andererseits um die Frage der Bundeskompetenz hinsichtlich des Leistungsauftrags gemäss Art. 93 Abs. 2 BV, der sich wörtlich auf Radio und Fernsehen beschränkt, während die Medienkonvergenz diese kategorischen Begriffe nach und nach vollständig verschwinden lässt.

Während rund um die Regelungskompetenz des Bundes hinsichtlich der Medienförderung und der Ausgestaltung des *Service Public* im Online-Bereich eine umstrittene und komplexe Debatte stattfindet, wird eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Online-Medien gestützt auf Art. 93 Abs. 1 BV heute sowohl von der Lehre mehrheitlich als auch der Verwaltung bejaht.³⁷ URS SAXER, der die Zuständigkeit des Bundes für die Regulierung von Informationsintermediären auf Grundlage von Art. 93 Abs. 1 BV hingegen ablehnt, befürchtet, dass eine solche Kompetenz des Bundes zu einem «*Blankoscheck*» zugunsten des Bundes mutieren könnte, der eine pauschale Anwendung der für den *Service Public* geltenden inhaltlichen Anforderungen auf die öffentliche Kommunikation ermöglichen würde.³⁸ Diese Befürchtung scheint m.E. aber nicht gerechtfertigt. Der Leistungsauftrag in Art. 93 Abs. 2 BV richtet sich allgemein an Radio und Fernsehen und damit nicht an einen bestimmten Programmveranstalter, sondern in erster Linie an den Bundesgesetzgeber und die rechtsanwendenden Behörden, die damit gewisse «*Publikumszustände*» gewährleisten sollen.³⁹ Eine Ausweitung der im

³⁵ Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 13 f.

³⁶ Ibid.

³⁷ Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien vom 29. April 2020, BBI 2020 4485, 4531; ZELLER/DUMERMUTH, BSK BV, Art. 93 N 12 ff.; BOVET/BACHARACH, CR Cst., Art. 93 N 2; BIAGGINI, BV Komm., Art. 93 N 5; DUMERMUTH, ZBI 2016, S. 343 f.; wohl auch NOBEL/WEBER, 3. Kapitel: Medienverfassung, N 160.

³⁸ SAXER, Medien- und Kommunikationsverfassung, S. 2384 f.

³⁹ ZELLER/DUMERMUTH, BSK BV, Art. 93 N 27; HETTICH/SCHÖLLER, SG-Komm. BV, Art. 93 N 23 f.

Leistungsauftrag vorgesehenen abstrakten Inhaltsanforderungen auf nichtjournalistische, öffentlich verbreitete, jedoch grösstenteils von Privatpersonen stammende Kommunikation erscheint daher im Lichte der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) als undenkbar. Auch der Bundeskompetenz eher kritisch gegenüberstehende Stimmen sind der Meinung, dass eine Bundesgesetzgebung zu elektronischen Medien gestützt auf Art. 93 Abs. 1 BV zumindest dann auf solider Grundlage steht, wenn sie polizeiliche oder sozialpolitische Ziele verfolgt.⁴⁰

In dieser Diskussion zum Umfang der Bundeskompetenz in Art. 93 Abs. 1 BV wir m.E. die Tatsache zu wenige beleuchtet, dass es sich dabei eigentlich um zwei in grossen Teilen unabhängige Fragen handelt. Welche Leistungen in welcher Kommunikationsform und unter welchen Voraussetzungen durch Medienförderung unterstützt oder durch einen öffentlich-rechtlichen «Rundfunk» erbracht werden sollen, ist eine auf politischer und gesellschaftlicher Ebene in der Schweiz dringendst zu führende, aber eigenständige Debatte. Ob es dem Bund hingegen erlaubt ist, eine Gesetzgebung zu erlassen, welche die Anforderungen an die Kommunikationsplattformen (und nicht etwa die Anforderungen an die dort verbreiteten Kommunikationsinhalte) festlegt, wird in der Schweiz kaum bestritten.⁴¹

Was bedeutet nun diese Beschränkung des Geltungsbereichs für die Regulierung von Kommunikationsplattformen? In erster Linie wirft sie Fragen auf. Während im erläuternden Bericht zum VE-KomPG steht, dass gemeinnützige Plattformen wie Wikipedia nicht unter den Gesetzentwurf fallen würden, ist unklar, was die Anforderungen für dezentrale soziale Netzwerke bedeuten würde.⁴²

Darüber hinaus sind heute Szenarien nicht undenkbar, in denen Kommunikationsplattformen – gekauft und umgewandelt oder von Grund auf neu aufgebaut – als gemeinnützige Stiftungen betrieben werden, wenn dadurch regulatorische Anforderungen umgangen werden können. Die Tatsache, dass Personen, deren Vermögen es ihnen leicht ermöglichen würde, ein solches Vorhaben zu realisieren, bereits auf verschiedene Weise ihre eigenen politischen Interessen in der Medienbranche verfolgen, sollte den Gesetzgeber aufhorchen lassen.⁴³

Zwar wird nicht bezweifelt, dass ein beträchtlicher Teil der Bedrohungen für die öffentlichen Meinungsbildung von Phänomenen wie der Aufmerksamkeitsökonomie ausgehen, die ihren Ursprung unter anderem in der kommerziellen Tätigkeit von Plattformen haben.⁴⁴ Trotzdem ist mit Blick auf das Ziel der Stärkung der Rechte von Nutzerinnen und Nutzer sowie der Gewährleistung der Meinungs- und Informationsfreiheit die kommerzielle Tätigkeit als Ausschlusskriterium im Geltungsbereich nicht sinnvoll. Pflichten wie die zwingende inländische rechtliche Vertretung in Art. 23 oder die Einrichtung eines Meldesystems für mutmasslich rechtswidrige Inhalte in Art. 4 sind grundlegende Voraussetzungen für den straf- und zivilrechtlichen Rechtsschutz und dessen

⁴⁰ HETTICH/SCHÖLLER, SG-Komm. BV, Art. 93 N 22.

⁴¹ Vgl. Fn. 37; Abgesehen von den zahlreichen politischen Vorstössen, die in den letzten Jahren diverse Arten der Plattformregulierung durch den Bund forderten, ist die Kompetenz des Bundes für den Erlass des KomPG auch in der Vorbereitungsphase nicht bestritten worden.

⁴² Wie z.B. Mastodon, das durch Crowdfunding finanziert wird und keine Werbung anzeigt oder monetarisierte Funktionen anbietet, aber kostenpflichtige Hosting-, Moderations- und Supportdienste als zusätzliche Einnahmequelle anbietet.

⁴³ Man denke etwa an die Übernahme von Twitter (heute X) durch ELON MUSK, den Kauf der Washington Post und damit Verbunden bspw. die Hinderung der Redaktion an der Publikation ihrer Wahlempfehlung für KAMALA HARRIS oder das von DONALD TRUMP ins Leben gerufene Netzwerk «Truth Social».

⁴⁴ Zur Problematik der Aufmerksamkeitsökonomie siehe z.B. PLOHR (2024).

Durchsetzung, wobei es keine Rolle spielt, ob die Inhalte auf einer Plattform mit oder ohne kommerzielle Absichten verbreitet wurden.

2. Keine neuen Haftungsbestimmungen aus Angst vor Overblocking?

Die Schweiz kennt derzeit keine spezifischen zivil- oder strafrechtlichen Haftungsbestimmungen für Online-Intermediäre. Der VE-KomPG sieht diesbezüglich keine Änderung vor, auf Haftungsprivilegien wie sie der DSA in Art. 4–6 aufweist, wurde verzichtet. Die Haftung von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen basiert in der Schweiz deshalb weiterhin auf den allgemeinen straf- und zivilrechtlichen Haftungsgrundsätzen.⁴⁵ Jedoch gibt es in der Schweiz bis jetzt kaum Rechtsprechung, welche die Haftung von Kommunikationsplattformen konkretisiert. Entsprechend gross ist das Risiko der Einleitung eines Zivilverfahrens. Sowohl aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer als auch der Plattformen und Suchmaschinen besteht daher ein Interesse an der Einführung spezifischerer Haftungsregeln für Intermediäre und damit an der Erhöhung der Rechtssicherheit. Für Plattformen und Suchmaschinen wären entsprechende Haftungsprivilegien besonders relevant, da sie klarstellen würden, unter welchen Voraussetzungen Anbieterinnen ihren Sorgfaltspflichten nachgekommen sind und folglich von einer potenziellen Haftung befreit wären. Das Problem dabei: Die Intermediärhaftung ist asymmetrisch, da sie nur beim Zugänglichmachen rechtswidriger Inhalte, nicht aber bei deren Entfernung greift.⁴⁶ Es besteht deshalb ein Anreiz, Inhalte vorsorglich zu entfernen bzw. zu sperren und damit sogenanntes «*overblocking*» zu betreiben. Der Schweizer Gesetzgeber sieht sich hier in einem Dilemma, insbesondere weil er davon ausgeht, die Gefahr des «*Overblocking*» würde durch die Einführung von Haftungsprivilegien steigen.⁴⁷ Ob dem tatsächlich so ist, ist zu bezweifeln. Faktoren, die das Overblocking begünstigen, sind wohl eher zu starre Reaktionsfristen, wie sie z.B. das Netzwerkdurchsetzungsgesetz in Deutschland kannte.⁴⁸

Für Nutzerinnen und Nutzer in der EU bieten Haftungsprivilegien neben der erhöhten Rechtssicherheit m.E. auch den Vorteil, dass die Meldeverfahren nach Art. 16 DSA wirksamer sind. Denn nach der Meldung greift die gesetzliche Vermutung, dass die Anbieterin Kenntnis vom mutmasslich rechtswidrigen Inhalt hat (Abs. 3), was unter Umständen haftungsbegründend wirken kann (Art. 6 DSA). In der Schweiz haben Nutzerinnen und Nutzer neben der bestehenden Rechtsunsicherheit zudem den Nachteil, dass das Meldeverfahren im VE-KomPG auf bestimmte Straftatbestände beschränkt ist, die der Gesetzgeber vor allem zur Bekämpfung von Hassrede ausgewählt hat.⁴⁹ Dies obwohl auch der allgemeine zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz nach Art. 28 ZGB⁵⁰ hier eine wichtige Rolle spielen würde. Auch hier verfolgt der Gesetzgeber die Idee, dass Nutzerinnen und Nutzer so vor einer übermässigen Entfernung von Inhalten geschützt werden und ihre Kommunikationsgrundrechte gewahrt bleiben.⁵¹

⁴⁵ Eine Übersicht zur Haftung von Internet Service Providern in der Schweiz bietet WEBER (2010).

⁴⁶ Vgl. Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 30.

⁴⁷ Ibid., S. 13.

⁴⁸ Siehe dazu Schiek (2021).

⁴⁹ Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 15.

⁵⁰ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR. 210).

⁵¹ Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 47.

Es ist in der Tat eine schwierige Abwägung, die der Gesetzgeber hier vorzunehmen hat. Die fortschreitenden Erfahrungen mit dem DSA dürften aber hoffentlich schon bald einige genauere Einschätzungen zulassen, aus denen auch der hiesige Gesetzgeber seine Schlüsse ziehen kann.

3. Das Pflichtenheft *light* des KomPG

Im Pflichtenheft des VE-KomPG fehlen im Vergleich zur europäischen Regulierung so einige Bestimmungen. So verzichtet man beispielsweise auf die Pflicht zur Meldung bei Verdacht auf Straftaten (vgl. Art. 18 DSA), auf das Konzept der vertrauenswürdigen Hinweisgeber (vgl. Art. 22 DSA), auf Massnahmen zum Schutz vor missbräuchlicher Verwendung von Plattformen (vgl. Art. 23 DSA), auf Krisenmechanismen (vgl. Art. 36 und 48 DSA) und auf die obligatorische Compliance Abteilung (vgl. Art. 41 DSA). Ins Gewicht fällt die «Grosszügigkeit» des Gesetzgebers aber vor allem in den Bereichen der Werbetransparenz und Profilingschutz, dem Schutz von Minderjährigen sowie im Risikomanagement.

a. Werbung: Defizite bei Transparenz und Profilingschutz

Gemäss Art. 15 sind Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen verpflichtet, Werbung als solche zu kennzeichnen und den Nutzerinnen und Nutzern Zugang zu den wichtigsten Parametern zu gewähren, die für die Anzeige der Werbung entscheidend sind. Darüber hinaus müssen Anbieter ein Werbearchiv führen, in dem Werbungen bis zu einem Jahr nach ihrer letzten Veröffentlichung aufgeführt werden (Art. 16).⁵²

Im Vergleich dazu unterliegt Werbung auf Online-Plattformen und Suchmaschinen in der EU weitergehenden Transparenzpflichten: Sie ist nicht nur in Echtzeit als solche zu kennzeichnen, sondern es muss auch ersichtlich sein, in wessen Namen sie veröffentlicht wird und wer sie finanziert (Art. 26 DSA). Diese Angaben sind zudem im Werbearchiv zu dokumentieren, zu dessen Führung sehr grosse Online-Plattformen und sehr grosse Online-Suchmaschinen verpflichtet sind (Art. 39 DSA). Im Werbearchiv sind darüber hinaus auch kommerzielle Inhalte aufzuführen (Art. 39 Abs. 2 lit. f DSA).

Neben den Parametern, die zur Anzeige geführt haben, müssen Anbieterinnen in der EU – sofern eine entsprechende Möglichkeit besteht – auch Informationen darüber bereitstellen, wie diese Parameter geändert werden können. Werbung, die auf Profiling im Sinne von Art. 4 Abs. 4 DSGVO unter Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO beruht, ist unzulässig (Art. 26 Abs. 3 DSA). Während die EU profilingbasierte Werbung mit besonderen Kategorien personenbezogener Daten also grundsätzlich verbietet, verfolgt die Schweiz einen einwilligungsbasierten Ansatz. Denn sowohl die Bearbeitung von besonders

⁵² Zwar delegiert der Vorentwurf die Festlegung der Informationen, die im Archiv aufgenommen werden müssen an den Bundesrat (Abs. 5), dass kommerzielle Inhalte i.S.v. Art. 17 aber nicht Teil des Archivs sein sollen, legt der erläuternde Bericht klar fest; siehe Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 26.

schützenswerten Personendaten als auch Profiling mit hohem Risiko⁵³ durch private Personen bedürfen gemäss Art. 6 Abs. 6 und 7 DSG der ausdrücklichen, informierten und freiwilligen Einwilligung. Es kann angenommen werden, dass der Bundesrat die Ansicht vertritt, die Schweizer Bevölkerung sei seit dem revidierten DSG in Sachen Profiling bereits genügend geschützt.

Weshalb im VE-KomPG darauf verzichtet wird, wie in der EU auch Transparenz über die Finanzierung von Werbung zu verlangen, ist nicht ersichtlich und wird im erläuternden Bericht auch nicht thematisiert. Hingegen wird unter den Ausführungen zum Werbearchiv darauf hingewiesen, dass diese unter anderem zur Untersuchung der Auswirkung der Werbung auf die öffentliche Meinungsbildung dienen sollen.⁵⁴ Insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung wäre es aber äusserst wichtig, volle Transparenz über die Finanzierung nicht nur von Werbung, sondern auch von kommerziellen Inhalten auf Kommunikationsplattformen zu schaffen.

b. Minderjährige ohne zusätzliche Schutzbedürfnisse in der Schweiz?

Der VE-KomPG enthält keine spezifische Bestimmung für den Schutz von Minderjährigen auf Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen. Im Gegenzug dazu verpflichtet der DSA Online-Plattformen geeignete Massnahmen zu treffen, die Minderjährigen ein hohes Mass an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz bieten (Art. 28 Abs. 1 DSA). Werbung auf der Grundlage von Profiling unter der Verwendung von personenbezogenen Daten (Art. 4 Abs. 1 und 4 DSGVO) ist verboten, sofern die Anbieterin hinreichende Gewissheit hat, dass die betreffende Nutzerin bzw. der betreffende Nutzer minderjährig ist (Abs. 2).⁵⁵

Von Seiten der Zivilgesellschaft wird der im VE-KomPG fehlende Jugendschutz scharf kritisiert: UNICEF Schweiz und Liechtenstein kritisieren gemeinsam mit Pro Juventute, Kinderschutz Schweiz, dem Dachverband Offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz, Pro Familia und der Arbeitsgemeinschaft Jugendverbände Schweiz den begrenzten Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs, der viele für Kinder relevante Anbieter, darunter auch KI-basierte Dienste, nicht abdeckt. Darüber hinaus konzentriert sich das Meldeverfahren zu stark auf Hassreden, während andere Gefahren wie Cybergrooming, Sextortion und sexualisierte Gewalt nicht berücksichtigt werden. Ausserdem fehlen klar definierte Fristen, Verpflichtungen zur Sperrung und Meldepflichten gegenüber den Strafverfolgungsbehörden.⁵⁶ Auch der Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz fordert eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf kleinere Dienste. Zudem verlangt der Verband zusätzliche strukturelle Massnahmen auf Ebene der Plattformen, etwa die Einführung proaktiver Erkennungs- und Interventionssysteme gegen Cybermobbing und sexuelle Belästigung. Weiter soll die Risikobewertung der Anbieterinnen spezifische Risiken für Minderjährige berücksichtigen, insbesondere das Missbrauchspotenzial von Diensten zur Kontaktaufnahme mit Kindern. Die Anbieterinnen sollen entsprechend zu wirksamen Risikominderungsmaßnahmen verpflichtet werden. Darüber hinaus wird die Schaffung eines zweckgebundenen Fonds zur Prävention digitaler sexualisierter Gewalt gefordert. Dieser soll das

⁵³ Profiling mit hohem Risiko gemäss Art. 5 lit. g DSG liegt vor, wenn durch die Verknüpfung von Daten ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person entsteht, da dadurch eine Bewertung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person ermöglicht wird.

⁵⁴ Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 26.

⁵⁵ Gem. Art. 28 Abs. 3 DSA sind Anbieterinnen aber nicht verpflichtet, zusätzliche personenbezogene Daten zu verarbeiten, um festzustellen, ob Nutzerinnen und Nutzer minderjährig sind.

⁵⁶ [Medienmitteilung](#) UNICEF Schweiz: «Bundesrat Röstli hat Kinder und Jugendliche vergessen».

bestehende Ungleichgewicht zwischen den Milliarden Gewinnen der Plattformen und der unzureichenden Finanzierung von Präventionsmassnahmen ausgleichen. Eine entsprechende Forderung wurde auch von Nationalrat Fonio in einer Motion eingebracht.⁵⁷ Schliesslich fordert der Verband, dass Empfehlungssysteme verbindliche Jugendschutzstandards einhalten müssen. Dazu gehört insbesondere, dass die Verbreitung schädlicher Inhalte nicht algorithmisch verstärkt wird und z.B. Massnahmen gegen das unendliche Scrollen eingeführt werden.⁵⁸

Die vom Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz geforderten Prinzipien von *privacy by default* und *safety by design* weisen aus meiner Sicht klar in die richtige Richtung.⁵⁹ Sie verschieben den Fokus weg von rein reaktiven Massnahmen – wie Sorgfaltspflichten oder Abhilfeverfahren nach Eintritt von Gefahren oder Schäden – hin zur grundlegenden Gestaltung der Plattformen selbst, d.h. präventiv-proaktiven Massnahmen. Gerade diese architektonische Ebene der Plattformgestaltung wird im Diskurs um die Plattform-Governance bislang zu wenig berücksichtigt, obwohl sie entscheidend dafür ist, welche Risiken überhaupt entstehen. Statt erst im Nachhinein einzugreifen, sollten risikoreiche Funktionsweisen von Beginn an begrenzt oder ausgeschlossen werden. In diesem Sinne wäre es zum Beispiel konsequent, zu verlangen, dass Empfehlungssysteme standardmässig nicht auf Profiling beruhen und Nutzerinnen und Nutzer transparent darüber informiert werden, wie und unter welchen Bedingungen diese Voreinstellungen angepasst werden können. Solche Vorgaben würden Prävention strukturell verankern und die Verantwortung dort ansetzen, wo sie am wirksamsten ist: bei der Gestaltung der Plattformarchitektur.

c. Risikobewertung ohne Risikominderungspflicht

Die wohl lautesten Diskussionen hat der VE-KomPG bis jetzt in Punkto Risikomanagement hervorgerufen. Der VE-KomPG verpflichtet Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen zur Durchführung einer jährlichen Bewertung der systemischen Risiken (Art. 20 Abs. 1).⁶⁰ Der entsprechende Bericht hat insbesondere die Risiken der Verbreitung mutmasslich rechtswidriger Inhalte, die nachteiligen Auswirkungen des Dienstes auf die Grundrechte sowie dessen negative Folgen für die Meinungsbildung, den Wahl- und Abstimmungsprozess, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die öffentliche Gesundheit zu berücksichtigen (Abs. 2).

In der Aufzählung des VE-KomPG unberücksichtigt bleiben die in Art. 34 Abs. 1 lit. d DSA ausdrücklich genannten Risiken, namentlich geschlechtsspezifische Gewalt, Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit von Minderjährigen sowie schwerwiegende nachteilige Folgen für das körperliche Wohlbefinden. Dass es sich hierbei keineswegs um vernachlässigbare Schutzelemente handelt, zeigt etwa die massenhafte Verbreitung KI-generierter sexualisierter Darstellungen von Frauen und teilweise auch von Kindern auf der Plattform X, die seit Ende 2025 die KI-Funktion Grok integriert hat. Die Europäische Kommission hat diesbezüglich gestützt auf den DSA ein Prüfverfahren gegen X eröffnet, um zu prüfen, ob die Plattform die mit Grok verbundenen Risiken ordnungsgemäss bewertet und gemindert hat. Von besonderer Relevanz sind in

⁵⁷ Motion FONIO vom 7. Mai 2025 (25.3474): Tiktok und Co. sollen Präventions- und Schutzmassnahmenfonds finanzieren.

⁵⁸ Siehe zum Ganzen: Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz, [Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen \(KomPG\) vom 4. Februar 2026](#), 3 f. und 8 ff.

⁵⁹ Siehe [Ausführungen der Europäischen Kommission](#) zu den Begriffen «*privacy by default*» und «*safety by design*».

⁶⁰ Zwar verlangt auch der DSA die Risikobewertung mindestens jährlich, jedoch aber auch jeweils vor der Einführung von Funktionen mit gewissen Risiken; vgl. Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 DSA.

diesem Zusammenhang die Folgen der Verbreitung illegaler Inhalte im Bereich der geschlechts-spezifischen Gewalt mit schwerwiegenden Folgen für das körperliche und geistige Wohlbefinden der Betroffenen.⁶¹

Abgesehen davon, dass die im VE-KomPG durchgeführte Risikobewertung zu oberflächlich erscheint, wurde es versäumt, die Risikoverursacher zur Umsetzung von Massnahmen zur Risikominderung zu verpflichten. Zum Vergleich: Art. 35 DSA verlangt von Anbieterinnen sehr grosser Online-Plattformen und Suchmaschinen angemessene, verhältnismässige und wirksame Risikominderungsmassnahmen zu ergreifen, wobei deren Auswirkungen auf die Grundrechte beachtet werden müssen.⁶² Den Bericht über die Risikobewertung inklusive den getroffenen Abhilfemassnahmen müssen die Anbieterinnen gemäss Art. 42 Abs. 4 veröffentlichen und den Behörden zukommen lassen. Es erstaunt mittlerweile wohl kaum, dass der erläuternde Bericht zum VE-KomPG keine Anstalten macht, dieses Defizit zu erklären. Stattdessen erklärt das BAKOM, die Risikobewertung (alleine) schütze den öffentlichen Diskurs und andere öffentliche Interessen vor negativen Auswirkungen der Funktionsweise und Nutzung von Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen, die nun besser eingeschätzt werden könnten.⁶³ Betrachtet man jedoch das Beispiel der von Grok produzierten und auf X verbreiteten Deepfake-Bilder, so ist unklar, ob der VE-KomPG den Betroffenen tatsächlich genügend Schutz bietet. Zwar stünden ihnen die Meldeverfahren zur Verfügung, zu deren Bearbeitung die Plattformen verpflichtet wären (Art. 4 und 5). Jedoch handelt es sich in diesem Kontext um ein systeminhärentes Problem, das nicht mit der Entfernung einzelner Inhalte, sondern einzig mit der Einschränkung gewisser Funktionen des Dienstes behoben werden kann. Hier braucht es m.E. zwingendermassen eine Aufsichtsbehörde mit entsprechend Kompetenzen. Das BAKOM wacht gemäss Art. 27 über die Einhaltung des Gesetzes und kann bei einer Verletzung deren Behebung und Massnahmen zur Vermeidung weiterer Verletzungen verlangen (Art. 32). Die Frage ist nur, welche Bestimmung des VE-KomPG X als Kommunikationsplattform in diesem Fall verletzt haben würde. In Frage kämen eventuell die allgemeinen Sorgfaltspflichten in Art. 14, jedoch beziehen sich diese auf die Melde-, Entscheid- und Beschwerdeverfahren, also auf den individuellen Rechtsschutz, um den es hier nicht per se geht. Nutzerinnen und Nutzer oder Interessensorganisationen haben im Unterschied zum DSA gestützt auf den VE-KomPG kein Recht auf Beschwerde beim Aufsichtsorgan (vgl. Art. 53 DSA). Es bleibt einzig die Pflicht zur Behebung von Mängeln, die durch eine externe Evaluationsorganisation in ihrem jährlichen Bewertungsverfahren festgestellt werden können (Art. 25). Dass diese Pflicht aufgrund des zeitlichen Rahmens keinen wahrhaften Schutz bedeutet, muss hier nicht näher ausgeführt werden. Es ist m.E. deshalb nicht ersichtlich, wie genau sich der Bundesrat die Schutzwirkung der Risikobewertung ohne eine Verpflichtung zur Ergreifung von Minderungsmassnahmen vorstellt.

⁶¹ Pressemitteilung der europäischen Kommission «*Kommission prüft Empfehlungssysteme von Grok und X im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste*».

⁶² Der DSA nennt in Art. 35 Abs. 1 beispielhaft folgende Massnahmen zur Risikominderung: Anpassungen der Gestaltung, der Merkmale oder der Funktionsweise der Dienste; Anpassungen der AGB; Anpassungen der Verfahren zur Moderation von Inhalten, einschliesslich der Geschwindigkeit und Qualität der Bearbeitung von Meldungen sowie der Entscheidungsprozesse und der hierfür eingesetzten Mittel; Erprobung und Anpassung algorithmischer Systeme, insbesondere von Empfehlungssystemen; Anpassungen der Werbesysteme; Stärkung interner Prozesse zur Erkennung systemischer Risiken; Massnahmen zur Zusammenarbeit mit vertrauenswürdigen Hinweisgebern sowie zur aussergerichtlichen Streitbeilegung; Zusammenarbeit mit anderen Plattformen und Suchmaschinen im Rahmen der in Art. 45 und 48 DSA vorgesehenen Verhaltenskodizes und Krisenprotokolle; Sensibilisierungsmassnahmen; gezielte Massnahmen zum Schutz der Rechte des Kindes, einschliesslich Instrumenten der Altersprüfung, der elterlichen Kontrolle sowie der Meldung von Missbrauch durch Minderjährige; sowie Massnahmen im Zusammenhang mit KI-generierten Inhalten.

⁶³ Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 29.

4. Die aufsichts- und sanktionsrechtlichen Kompetenzen des BAKOM

Mindestens ebenso bedeutsam wie die materiellen Vorgaben einer Plattformregulierung sind deren Umsetzungs- und Durchsetzungsmechanismen. In der Schweiz würde gemäss VE das BAKOM als einzige Aufsichtsbehörde fungieren. Innerhalb der EU sind in erster Linie die Koordinatoren für digitale Dienste (nationale Aufsichtsbehörden) in den Mitgliedstaaten für die Durchsetzung des DSA zuständig. Die Kommission verfügt jedoch über zusätzliche Kompetenzen in Bezug auf sehr grosse Online-Plattformen und Suchmaschinen.⁶⁴ Wesentliche Unterschiede zwischen der schweizerischen und der EU-Regulierung bestehen insbesondere in den deutlich konkreter ausgestalteten Aufsichtsbefugnissen der europäischen Behörden, den weitreichenden Kompetenzen des BAKOM im Bereich der Verwaltungsmassnahmen sowie in der unterschiedlichen Sanktionierung von Verstössen gegen die jeweilige Gesetzgebung.

a. Wenig Konkretisierung betreffend Umsetzungs- und Durchsetzungsmechanismen

Den europäischen Behörden steht eine grosse Zahl an Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnissen zur Verfügung. Die Auskunftspflichten betreffen nicht nur Anbieterinnen und ihre Rechtsvertretung, sondern alle Personen, die zwecks einer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit handeln und Kenntnisse von mutmasslichen Zuwiderhandlungen haben (Art. 51 Abs. 1 lit. a und Art. 67 Abs. 1 DSA). Behörden können Nachprüfungen in allen Räumlichkeiten, die zu gewerblichen Zwecken genutzt werden, durchführen und Mitarbeitende auffordern, Erklärungen zu allen Informationen im Zusammenhang mit mutmasslichen Zuwiderhandlungen abzugeben (Art. 51 Abs. 1 lit. b und c; Art. 69 DSA). Um die Einhaltung der Vorschriften durchzusetzen, können die Behörden die von den Anbietern eingegangenen Verpflichtungszusagen für verbindlich erklären, die Einstellung von Verstössen und die Ergreifung von Abhilfemassnahmen verlangen, Geldbussen und Zwangsgelder verhängen sowie einstweilige Massnahmen erlassen, um die Gefahr eines ernsthaften Schadens abzuwenden (Art. 51 Abs. 2; Art. 70; Art. 71 DSA).

Im Vergleich dazu erschöpfen sich die ausformulierten Aufsichtskompetenzen des BAKOM im VE-KomPG in der Befugnis, Anbieterinnen zur Auskunft und zur Herausgabe von Daten zu verpflichten (Art. 28). Der VE-KomPG fällt diesbezüglich im Vergleich zum DSA also regulatorisch schlank aus. Das mag daran liegen, dass die Aufsichtskompetenzen konkreter in den Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene geregelt werden sollen. Falls dies tatsächlich dem Vorhaben des Bundesrates entspricht, ist daran zu erinnern, dass den Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnissen gewichtige, grundrechtlich geschützte Ansprüche der Plattformen und Suchmaschinen wie etwa die Privatsphäre und die Wahrung des Geschäftsgeheimnisses entgegenstehen, deren Eingriffsvoraussetzungen es unter Umständen auf Gesetzesstufe zu regeln gälte.

⁶⁴ Vgl. z.B. Art. 64 DSA zur Entwicklung von Sachkenntnissen und Kapazitäten oder Art. 72 DSA betreffen zusätzliche Überwachungsmassnahmen der Kommission.

b. Das BAKOM als Gesetzgeber, Aufsichtsbehörde und quasi Justizbehörde?

Hat die europäische Behörde ihre oben aufgeführten Durchsetzungsbefugnisse ausgeschöpft, ist die Zuwiderhandlung aber nicht behoben und droht ein schwerwiegender Schaden, dem nicht mit anderen nationalen oder unionsrechtlichen Mitteln begegnet werden kann, verlangt die nationale Aufsichtsbehörde vom Leitungsorgan der Anbieterin einen Aktionsplan (Art. 51 Abs. 3 UAbs.1 lit. a DSA). Als *ultima ratio* kann der Koordinator schliesslich – entweder von sich aus oder auf Aufforderung der Kommission gemäss Art. 82 Abs. 1 DSA – die zuständige nationale Justizbehörde ersuchen, den Fernmeldedienst anzuweisen, den Zugang zur betroffenen Plattform oder Online-Schnittstelle vorübergehend zu beschränken. Diese Massnahme steht jedoch nur zur Verfügung, wenn die Anbieterin den im Aktionsplan festgelegten Verpflichtungen nicht nachkommt und die Zuwiderhandlung eine Straftat darstellt, die Leben oder Sicherheit einer oder mehreren Personen bedroht und einen schwerwiegenden Schaden verursacht. (Art. 51 Abs. 3 Unterabs.1 lit. b DSA). Die Beschränkung darf höchstens für vier Wochen angeordnet und nur verlängert werden, sofern der Zugang zu rechtmässigen Informationen dadurch nicht ungebührlich eingeschränkt wird. Die Justizbehörde legt die Höchstzahl der Verlängerungen fest (Art. 51 Abs. 3 UAbs. 3 und 4 DSA).

Stellt das BAKOM einen Verstoß gegen das Gesetz fest, kann es von den verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen dessen Behebung sowie Massnahmen zur Vermeidung von weiteren Verletzungen verlangen (Art. 32 Abs. 1). Erweisen sich die angeordneten Massnahmen als unwirksam oder hat das BAKOM Grund zur Annahme, dass sie unwirksam sind, kann es die Fernmeldediensteanbieterin (ohne Gerichtsbeschluss!) anordnen, den Zugang zur Kommunikationsplattform oder Suchmaschine einzuschränken (Abs. 2). Einzige Voraussetzung hierzu: Das BAKOM muss die betroffene Anbieterin vorab über seine Absicht informieren und ihr eine Frist von 30 Tagen einräumen, um Stellung zu nehmen bzw. Abhilfemassnahmen zu ergreifen (Art. 33 Abs. 1). Zugangsbeschränkungen können für maximal 30 Tage verhängt werden, dürfen jedoch bei fortgesetzter Rechtsverletzung verlängert werden, ohne dass dabei eine Höchstdauer festgelegt ist (Art. 33 Abs. 2).

Die Kompetenzen, die in Art. 32 und 33 dem BAKOM anvertraut werden sollen, zeugen von einem Urvertrauen in das verhältnismässige und bestimmungsgemässe Handeln der Schweizer Behörden. Angesichts der eklatanten Beeinträchtigung der Meinungs- und Informationsfreiheit, die mit einer Beschränkung des Zugangs zu einer Kommunikationsplattform oder Suchmaschine, die von mindestens 10% der Schweizer Bevölkerung genutzt wird, zwangsläufig einhergehen würde, reicht dieses Grundvertrauen bei weitem nicht aus. In einem Rechtsstaat muss eine derart weitreichende Massnahme zwangsläufig einer Vorabprüfung durch ein Gericht unterzogen werden.

c. Sanktionen im VE-KomPG vs. DSA: Formell ähnlich, materiell verschieden

Vergleicht man die Sanktionsregelungen von Art. 34 VE-KomPG mit derjenigen von Art. 74 DSA, scheinen sie auf den ersten Blick grosse Ähnlichkeiten aufzuweisen. Beide werden auf zwei Ebenen reguliert, wobei schwerwiegendere Zuwiderhandlungen mit einer Geldstrafe von bis zu 6%

und weniger schwerwiegende Verstösse mit maximal 1% des durchschnittlichen weltweiten Jahresumsatzes geahndet werden. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede in der Liste der Aktionen, die gemäss den jeweiligen Gesetzgebungen unter der Schwelle von 1%–6% erfasst werden.

Nach dem VE-KomPG können Umsatzbussen mit einem Strafmass von bis zu 6% verhängt werden, wenn Anbieterinnen gegen rechtskräftige Verfügungen des BAKOM oder gegen die Pflichten nach Art. 4 (Meldeverfahren), Art. 5 (Bearbeitung von Meldungen), Art. 7 (internes Beschwerdeverfahren), Art. 8 (aussergerichtliche Streitbeilegung), Art. 15–17 (Kennzeichnung und Archivierung von Werbung/ Kennzeichnungsfunktion für kommerzielle Inhalte) und Art. 18 (Empfehlungssysteme) verstossen. Bei Verstössen gegen die Pflichten nach Art. 13 (Transparenzbestimmungen zu den AGB), Art. 19 (Transparenzbericht), Art. 20 (Risikobewertung), Art. 21 und 22 (Anlaufstelle), Art. 23 (Rechtsvertretung), Art. 24 und 25 (unabhängige Evaluation) sowie Art. 26 (Datenzugang), ist hingegen eine Umsatzbusse von höchstens 1% vorgesehen.

Im DSA hingegen können Plattformen und Suchmaschinen mit einer sechsprozentigen Umsatzbusse sanktioniert werden, wenn die Kommission einen Nichteinhaltungsbeschluss gemäss Art. 73 DSA gefällt hat, d.h. wenn sie den Verstoß gegen eine Bestimmung des DSA, einstweilige Massnahmen oder Verpflichtungszusagen förmlich festgestellt hat. Unter die sanktionsrechtliche Ein-Prozent-Marge fallen lediglich die Versäumnisse der Anbieterinnen im Zusammenhang mit Verfügungen der Aufsichtsbehörden.⁶⁵

Es fällt auf, dass die Schweizer Vorlage somit in Punkto Sanktionen den Individualschutz höher gewichtet als die kollektiven Bestimmungen, die dem Schutz der öffentlichen Meinungsbildung dienen.

IV. Fazit

Nach dem Dargelegten wurden im VE-KomPG diverse Bestimmungen des DSA nicht aufgenommen und auch die politischen Vorstösse zur Plattformregulierung in der Schweiz nicht vollständig umgesetzt. Erhebliche Defizite bestehen insbesondere im sehr engen Geltungsbereich, im knapp gehaltenen Pflichtenheft, das vor allem bei der Werbetransparenz, beim Jugendschutz und insbesondere bei den Risikominderungsmaßnahmen erhebliche Lücken aufweist, sowie in den fehlenden Regelungen zur Aufsicht und Durchsetzung des Gesetzes. Gleichzeitig werden dem BAKOM Kompetenzen übertragen, die mit dem Prinzip der Gewaltenteilung nicht vereinbar sind.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, weshalb der VE-KomPG in dieser «XXS»-Version vorgelegt wurde. Eine naheliegende Vermutung wäre, dass der Bundesrat hofft, dass die mitten in Europa gelegene Schweiz von den weiterreichenden Regeln des DSA profitieren wird

⁶⁵ Konkret handelt es sich dabei um Verstösse aufgrund unrichtiger, unvollständiger, irreführender oder verspäteter Antworten auf Auskunftersuchen gemäss Art. 67 DSA oder der Nichtkorrektur solcher Informationen, der Verweigerung der Überprüfung gemäss Art. 69 DSA, der Nichteinhaltung von Überwachungsmaßnahmen gemäss Art. 72 DSA oder der Nichterfüllung der Voraussetzungen für den Zugang zu Akten gemäss Art. 79 Abs. 4 DSA.

und dass die VE-KomPG gewissermassen eine «Alibiübung» ist, die in Zukunft eine zusätzliche Belastung für die Verwaltung darstellt, da sie Kosten verursacht und deshalb schlank gehalten werden soll. Diese These ist m.E. jedoch eher unzutreffend, zumal die vom BAKOM in Auftrag gegebene Regulierungsfolgenabschätzung zum VE-KomPG zum Schluss kam, dass Plattformen den DSA nicht freiwillig in seiner Gesamtheit auf die Schweiz ausweiten werden, sondern dessen Bestimmungen in der Schweiz nur dann anwenden werden, wenn die Kosten der Nichtumsetzung die Kosten der Umsetzung übersteigen.⁶⁶ Zudem werden die Kosten der Aufsicht und Umsetzung vollends den Kommunikationsplattformen und Suchmaschinen auferlegt (vgl. Art. 30 und 31).

Eine weitere Vermutung, wieso die Plattformregulierung «XXS» ausgefallen ist, liegt in einer «verzerrten» Problemeinschätzung seitens des Bundes. Hier fällt auf, dass im erläuternden Bericht immer wieder betont wird, dass der VE-KomPG einerseits der Stärkung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer⁶⁷ und andererseits dem kollektiven Schutz der gesellschaftlichen Debatte dienen soll.⁶⁸ Die Ausführungen zu den Aspekten der Kommunikationsplattformen, welche die öffentliche Meinungsbildung bedrohen, sind aber auffallend einseitig. So seien die Regeln für die öffentliche Debatte auf den Plattformen intransparent, die Gleichbehandlung der Nutzerinnen und Nutzer nicht gewährleistet und die Verfahrensstandards im Fall von einschränkenden Massnahmen ungenügend.⁶⁹ Bereits diese Formulierung deutet darauf hin, dass der Fokus vor allem auf der Problematik des mutmasslichen Overblockings gelegt wird, also der Gefahr eines übermässigen Entfernens von Inhalten durch private Plattformen. Die Vermutung erhärtet sich mit Blick auf das Meldeverfahren, das ausschliesslich für gewisse strafrechtliche Tatbestände vorgesehen ist, weil es eine konkrete Gefahr des Overblockings darstelle.⁷⁰ Im erläuternden Bericht hält das BAKOM fest, dass die Eindämmung von Hassrede dazu beitragen soll, dass sich Nutzerinnen und Nutzer vermehrt trauen, «auch unangenehme, kritische oder politisch kontroverse Meinungen zu äussern», ohne Angst vor negativen Reaktionen haben zu müssen.⁷¹ Und weil die AGB in Zukunft mehr Transparenz betreffend den von den Plattformen tolerierten Inhalten bieten müssen, können Nutzerinnen und Nutzer zukünftig besser einschätzen, welche Aussagen zulässig sind, was die Gefahr reduziere, aus Unsicherheit auf bestimmte Äusserungen zu verzichten.⁷² In dieser Lesart entsteht der Eindruck, dass der Gesetzgeber einerseits die Dynamiken und Funktionsweisen der Kommunikation auf sozialen Medien nur unzureichend erfasst und andererseits primär darauf bedacht ist, sicherzustellen, dass auch gesellschaftlich als grenzwertig wahrgenommene Äusserungen auch ja auf diesen Plattformen verbleiben. Welche Schäden nicht rechtswidrige, aber problematische Inhalte auf Kommunikationsplattformen in der Gesellschaft anrichten können – man denke etwa an gesundheitliche Fehlinformationen, teils sogar verbreitet durch Regierungsmitglieder –, wird im Bericht des BAKOM mit keinem Wort thematisiert und im

⁶⁶ Ecoplan, Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Regulierung von sehr grossen Kommunikationsplattformen und sehr grossen Online-Suchmaschinen, [Schlussbericht vom 18. Januar 2024](#), S. 19.

⁶⁷ Erläuternder Bericht zum VE-KomPG, S. 6, 10.

⁶⁸ Ibid., S. 5, 10.

⁶⁹ Ibid., S. 5.

⁷⁰ Ibid., S. 13.

⁷¹ Ibid.

⁷² Vgl. Fn. 70 hiavor.

VE-KomPG erst recht nicht aufgegriffen. Hinzu kommt, dass Verstösse gegen Bestimmungen zum individuellen Rechtsschutz mit deutlich höheren Bussgeldern sanktioniert werden sollen als Verstösse gegen Bestimmungen, die dem kollektiven Schutz dienen würden (vgl. Art. 34). Auch diese Tatsache legt nahe, dass es dem Gesetzgeber primär um die absolute Verteidigung der Meinungsfreiheit geht und weniger, wie behauptet, um den umfassenden Schutz der gesellschaftlichen Debatte.

Insgesamt erweist sich der Vorentwurf zum KomPG damit als unzureichend, weshalb zu hoffen bleibt, dass die hier dargelegten Kritikpunkte auch im Vernehmlassungsverfahren noch aufgegriffen werden und in eine substantiell überarbeitete Version des Gesetzes einfließen können.

Bibliografie

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, 2. A., Zürich 2017 (zit. BV Komm.); BOVET CHRISTIAN/BACHARACH JEREMY, Commentaire de l'art. 93 Cst., in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. CR Cst.); DUMERMUTH MARTIN, Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der elektronischen Medien nach Art. 93 BV, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Vol. 117 (2016), 335 ff.; EBNER JULIA, Going Mainstream, How extremists are taking over, London 2023; HETTICH PETER/SCHÖLLER MAXIMILIAN, Kommentar zu Art. 93 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SG-Komm. BV); HOFMANN FRANZ/RAUE BENJAMIN (Hrsg.), Digital Services Act, Gesetz über die digitalen Dienste, Baden-Baden 2023; NOBEL PETER/WEBER ROLF H., Medienrecht, 4. Auflage, Bern 2021; PLOHR NIKOLA, Aufmerksamkeitsökonomien in digitalen Zeiten: Grundlagen, Impulse, Reflexionsfragen, Wiesbaden 2024; SAXER URS, Medien- und Kommunikationsverfassung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Vol. II, Zürich 2020; SCHIEK LENNART, Von der mittelbaren Drittwirkung zur unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater? – Inhaltsentfernung und Sperren in sozialen Netzwerken, Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft Heidelberg – Wissenschaft Online, Vol. 1 (2021), 61 ff.; WEBER ROLF H., Internet Service Provider Liability: The Swiss Perspective, Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law, Vol. 1 (2010), 145 ff.; ZELLER FRANZ/DUMERMUTH MARTIN, Kommentar zu Art. 93 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung (BV), 2. A., Basel 2025 (zit. BSK BV).