



Bern, Juni 2023

Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (Nutzung sozialer Medien durch die Bundesverwaltung)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	3
1.2	Rechtliche Grundlagen der Informations- und Kommunikationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung Handlungsbedarf	3
1.3	Meinungs- und Informationsfreiheit und deren Einschränkung	4
1.4	Bisherige Praxis	5
1.5	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	5
1.6	Ziele der Regelung auf Verordnungsstufe	5
2	Grundzüge der Vorlage	6
2.1	Die beantragte Neuregelung	6
2.2	Umsetzungsfragen	6
3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	6
4	Auswirkungen	14
4.1	Auswirkungen auf den Bund	14
4.2	Auswirkungen auf Kantone	14
4.3	Auswirkungen auf die Gesellschaft	14
5	Rechtliche Aspekte	15

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 12. Mai 2021 hat der Bundesrat die "Strategie soziale Medien" (BBI 2021 1237) verabschiedet. Sie wurde in Umsetzung der Empfehlung 5 des Berichts "Öffentlichkeitsarbeit des Bundes" vom 15. Oktober 2019 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (BBI 2020 1127) erarbeitet. Die Strategie sieht eine verstärkte und vereinheitlichte Kommunikation in den sozialen Medien vor und soll «den Departementen und der Bundeskanzlei als verbindliche Grundlage für Aktivitäten in den sozialen Medien» dienen. Die Strategie hielt fest, dass es grundsätzliche Fragen aufwirft, wenn die Bundesverwaltung die Kommentar-, Dialog- und Interaktionsmöglichkeiten sozialer Plattformen einsetzt.

Der Bundesrat beauftragte die Bundeskanzlei (BK), bis Ende der Legislaturperiode 2019-2023 in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Informationsdienste (KID) Richtlinien für eine interaktive, dialogorientierte Kommunikation zu erarbeiten. Die Strategie hält dazu in Ziff. 7.5 fest, dass es Richtlinien braucht «für eine interaktive, dialogorientierte Kommunikation, die sich am Ziel der Behördenkommunikation orientieren, zu einer sachlichen und respektvollen öffentlichen Debatte beizutragen. Diese Richtlinien sollen erläutern, wann die Behörden Dialogfunktionen und Kommentare zulassen, wie sie Kommentarspalten überprüfen und unter welchen Bedingungen sie Beiträge entfernen oder Kommentarfunktionen einschränken oder ausschalten. Sie sollen auch Angaben zum Umgang mit der Mehrsprachigkeit enthalten».

1.2 Rechtliche Grundlagen der Informations- und Kommunikationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung Handlungsbedarf

Bundesrat und Bundesverwaltung haben einen Informationsauftrag: Sie können nicht nur informieren, sie müssen sogar. Auch die Kommunikation mit der Öffentlichkeit gehört zu den Aufgaben des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Art. 180 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV, SR 101; Art. 10, 11, 34 und 40 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, RVOG, SR 172.010). Die rechtlichen Bestimmungen schreiben mit Ausnahme von Publikationen nach dem Publikationsgesetz (PublG; SR 170.512) in der Regel nicht vor, in welcher Form die Information und die Kommunikation zu erfolgen hat. Somit kann der Informations- und Kommunikationsauftrag grundsätzlich auch über die sozialen Medien erfüllt werden.

Die Informations- und Kommunikationstätigkeit erfolgt dabei, rechtlich gesehen, nicht durch formelle Verfügungen, sondern durch sogenannte Realakte wie die Veröffentlichung von Medienmitteilungen, Internetseiten oder eben der Bereitstellung von Informationsinhalten in den sozialen Medien.

Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist nach Artikel 35 Absatz 2 BV an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Das gilt auch für die Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung. Ferner können Grundrechte durch die Behörden nur eingeschränkt werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 36 BV erfüllt sind.

1.3 Meinungs- und Informationsfreiheit und deren Einschränkung

Im Zusammenhang mit der Moderation von Kommentaren zu Beiträgen der Behörden in den sozialen Medien steht vorliegend die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Artikel 16 BV im Vordergrund.

Die Meinungsfreiheit ist das Recht jeder Person, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Der Begriff der Meinung ist weit zu verstehen. Das Bundesgericht versteht darunter «die Ergebnisse von Denkvorgängen sowie rational fassbar und mitteilbar gemachte Überzeugungen in der Art von Stellungnahmen, Wertungen, Anschauungen, Auffassungen und dergleichen» (BGE 117 Ia 472 E. 3c, 478). Neben rational sowie intuitiv erfassbaren Mitteilungen schützt die Meinungsfreiheit auch den Ausdruck von Gefühlen (BGE 127 I 164 E. 3b, 164). Der Begriff Meinung bezieht sich auch auf Tatsachendarstellungen sowie die Wiedergabe anderer Ansichten (BGE 113 Ia 319 E. 5a). Die Meinungsfreiheit schützt nicht nur Meinungen und Informationen, die den staatlichen Behörden genehm sind und als harmlos eingestuft werden, sondern gerade auch Minderheitsmeinungen sowie kritische, provozierende, schockierende oder beunruhigende Äusserungen (BGE 138 I 274 E. 2.2.1). Geschützt sind ferner nicht nur die Inhalte, sondern auch alle verbalen und nonverbalen Formen und Mittel der Kommunikation. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung werden sodann Äusserungen kommerzieller Natur nicht von der Meinungsfreiheit, sondern von der Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV abgedeckt – dies im Unterschied zu Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101), die keine Wirtschaftsfreiheit kennt. Im Ergebnis sind Äusserungen kommerzieller Natur sowohl nach der BV wie auch nach der EMRK grundsätzlich geschützt.

Auch der Begriff Information ist weit zu verstehen. Die Informationsfreiheit schützt das Recht, Nachrichten und Meinungen ohne Eingriffe der Behörden zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen aktiv zu beschaffen und sie weiter zu verbreiten.

Die Moderation von Beiträgen der Nutzerinnen und Nutzer in den sozialen Medien durch das Unterdrücken von Kommentaren oder die Blockierung des Zugangs von Nutzerinnen und Nutzern zu den Profilen der Verwaltungseinheiten kann zu einem Grundrechtseingriff führen (BGE 2C_1023/2021 vom 29. November 2022, E 3.1), der eine gesetzliche Grundlage nach Artikel 36 Absatz 1 BV benötigt. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ansonsten genügt ein Gesetz im materiellen Sinn wie eine Verordnung des Bundesrates. Die gesetzliche Grundlage muss hinreichend bestimmt sein, d.h. so präzise formuliert sein, «dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann» (BGE 117a 472 E. 3e, 480). Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Art. 36 Abs. 2 BV) und verhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV) sein. Schliesslich ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV). Wegen der besonderen Bedeutung der Meinungs- und Informationsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft sind die Anforderungen hoch. Bei der Beurteilung von Eingriffen ist stets auch die Möglichkeit einschüchternder, abschreckender Wirkungen zu berücksichtigen (sog. chilling effects).

1.4 Bisherige Praxis

Viele Departemente und Ämter sind in den sozialen Medien vertreten und haben eigene Profile. Zu einigen dieser Profile existieren öffentlich zugängliche Netiquetten, die über den Umgang mit Kommentaren informieren. Einige Stellen haben Regeln in internen Dokumenten festgehalten. Diese Regeln variieren teilweise stark. Der Umgang mit Hassaufrufen, Beschimpfungen, Werbung und Beiträgen ist sehr unterschiedlich.

1.5 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die Regelung, wie die Behörden die Beiträge von Nutzerinnen und Nutzern auf ihren Profilen in den sozialen Medien moderieren, bringt unter Umständen eine Beschränkung der Medien- und Informationsfreiheit nach Artikel 16 BV mit sich. Es soll daher eine rechtliche Grundlage geschaffen werden.

Die Verankerung in einem Gesetz ist nicht notwendig, da es sich bei der Moderation der Profile der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung nicht um schwerwiegende Eingriffe in die Meinungs- und Informationsfreiheit handelt. So ist es etwa möglich, eine Meinung mit mehreren (auch anonymen) Profilen anzubringen. Zudem kann man auf andere Bereiche auf der jeweiligen Plattform oder auf andere Plattformen ausweichen.

Geprüft wurde auch, ob eine Regelung in Richtlinien oder Weisungen des Bundesrates oder der BK erfolgen könnte. Richtlinien und Weisungen sind so genannte Verwaltungsverordnungen, die lediglich behördenverbindlich sind und keine Rechte und Pflichten für Einzelne beinhalten. Sie erfüllen daher die Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage, die unter bestimmten Voraussetzungen Beschränkungen der Meinungsfreiheit vorsehen kann, nicht.

Die rechtliche Grundlage soll daher durch den Bundesrat mit Ausführungsbestimmungen zu materiellen Regelungen in den Artikel 10, 11, 34 und 40 RVOG geschaffen werden. Als Regelungsort bietet sich die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) an.

1.6 Ziele der Regelung auf Verordnungsstufe

- Gewährleistung einer einheitlichen und sachgerechten Praxis der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung bei der Moderation auf ihren Profilen in den sozialen Medien;
- Schaffung einer rechtlichen Grundlage, da die Moderation durch die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung auf den sozialen Profilen die Meinungsäusserungs- und die Informationsfreiheit nach Artikel 16 BV einschränken kann;
- Möglichst kleiner Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit;
- effiziente und wirtschaftliche Moderation;
- Nutzung der sozialen Medien durch die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung in den drei Amtssprachen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

Die rechtliche Grundlage für die Moderation der Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer durch die zuständigen Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung nach Artikel 2 Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.10) und Artikel 7 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) in Verbindung mit Anhang 1 der RVOV in ihren Profilen in den sozialen Medien soll in den Artikeln 23a ff. im vierten Abschnitt "Information und Kommunikation" der RVOV geschaffen werden.

Der Regelungsentwurf sieht Vorgaben für die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung vor, wann ein Auftritt in sozialen Medien mit Nutzung bzw. Zurverfügungstellung der Kommentarfunktion zulässig ist. In einer weiteren Bestimmung werden unzulässige Kommentare von Nutzerinnen und Nutzern und der Umgang der Verwaltungseinheiten mit diesen Kommentaren geregelt.

2.2 Umsetzungsfragen

Die BK wird für die Umsetzung der Verordnungsbestimmungen ein Merkblatt zur Moderation der Beiträge von Nutzerinnen und Nutzern erlassen. Parallel dazu wird eine Netiquette erstellt, die auf den Profilen der Verwaltungseinheiten aufgeführt werden soll. In dieser Netiquette, die lediglich deklaratorischen Charakter hat, sollen die Verordnungsbestimmungen in einer für die Nutzerinnen und Nutzer verständlichen Form erläutert werden.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 23a Nutzung sozialer Medien

Absatz 1: Die Anbieter von Plattformen der sozialen Medien setzen für deren Nutzung die Annahme von Nutzungsbedingungen voraus, die den Anbietern weitgehende Rechte bei der Löschung von Beiträgen und der Sperrung von Benutzerkonten sowie weitgehende Nutzungsrechte an den auf den Plattformen von den Nutzerinnen und Nutzern aufgeschalteten Beiträgen einräumen. Zudem können die Anbieter die Nutzungsbedingungen in der Regel nach Belieben ändern. Die Freiheit der Anbieter, ihre Nutzungsbedingungen festzulegen und zu ändern, kann mit der vorliegenden Verordnung nicht eingeschränkt werden. Die Verordnung definiert aber Voraussetzungen, die durch die Nutzungsbedingungen und ihre konkrete Handhabung erfüllt werden müssen, damit die Verwaltungseinheiten die betreffende Plattform beziehungsweise bestimmte Funktionen der Plattform nutzen dürfen. Damit Verwaltungseinheiten in einem sozialen Medium, das der Kommunikation mit der Öffentlichkeit im Sinne von Artikel 11 RVOG dient, Profile betreiben dürfen, in denen sie sich präsentieren und Inhalte veröffentlichen können, müssen daher nachfolgende Voraussetzungen erfüllt sein:

Buchstabe a: Sie dürfen ein solches Profil nur betreiben, wenn alle in der Schweiz wohnhaften volljährigen Personen ihre Inhalte abrufen können. Diese Personen müssen ein Benutzerkonto eröffnen können oder anderweitig Zugang zum betreffenden sozialen Medium haben (beispielsweise durch die Annahme der Nutzungsbedin-

gungen des Betreibers des sozialen Mediums), so dass die Beiträge der Verwaltungseinheiten uneingeschränkt zugänglich sind. Nicht unter Buchstabe a fallen hingegen soziale Medien, die mit geschlossenen Gruppen von Personen funktionieren (z.B. der Dienst Clubhouse, der nur auf Einladung bereits registrierter Nutzender hin genutzt werden kann). Das Gleiche gilt für soziale Medien, bei welchen die Nutzerinnen und Nutzer einen finanziellen Beitrag leisten müssen, der einige Franken im Monat übersteigt und prohibitiv wirkt. Wenn ein soziales Medium unter Buchstabe a fällt, aber auch Funktionen anbietet, die es erlauben, Inhalte, die der Erfüllung des Informationsauftrags dienen, nur einem eingeschränkten Kreis von Nutzerinnen und Nutzern zugänglich zu machen, so dürfen die Verwaltungseinheiten von diesen Funktionen keinen Gebrauch machen.

Buchstabe b: In der Regel behalten die Autoren zwar ihre Rechte an den Beiträgen, die in den sozialen Medien verbreitet werden. Die Anbieter von Plattformen der sozialen Medien erhalten aber meistens mit der Annahme der Nutzungsbedingungen durch die Verwaltungseinheiten als Nutzer sehr weitgehende Nutzungsrechte an den bereitgestellten Inhalten. Zudem können die Anbieter beispielsweise in den Nutzungsbedingungen vorsehen, dass Beiträge mit automatischen Filtern zensiert werden können. Betrifft die Zensur das Verhältnis zwischen den Verwaltungseinheiten, die an die Einhaltung der Grundrechte gebunden sind, und anderen Nutzerinnen und Nutzern eines sozialen Mediums, in dem auf Profilen der Verwaltungseinheiten Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer automatisch gelöscht werden (vgl. Art. 23b), so kann dies zu einer Verletzung von Grundrechten der Nutzerinnen und Nutzern, namentlich der Meinungsäusserungsfreiheit führen. Damit eine Verwaltungseinheit ein öffentliches Profil in einem sozialen Medium betreiben darf, muss es ihr aufgrund der Nutzungsbedingungen sowie technisch möglich sein, jederzeit ihr Benutzerkonto inklusiv die geteilten Inhalte im betreffenden sozialen Medium unzugänglich zu machen. Nur so ist gewährleistet, dass sie in der Lage bleibt zu bestimmen, auf welche Inhalte auf ihrem Profil auf der betreffenden Plattform – insbesondere bei möglichen Grundrechtsverletzungen – zugegriffen werden kann. Somit ermöglicht die Unzugänglichmachung den Rückzug von einer Plattform, deren Nutzungsbedingungen so verändert werden, dass sie gemäss der vorliegenden Regelung nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang genutzt werden darf.

Im Übrigen müssen die Verwaltungseinheiten bei der Bereitstellung von Informationen die allgemeinen Vorgaben für die Bereitstellung von Informationen nach den Artikeln 10, 11, 34 und 40 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) und Artikel 23 RVOV beachten. Namentlich muss die Information einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich erfolgen (Art. 10 RVOG). Im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen müssen die Verwaltungseinheiten überdies die Vorgaben von Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) berücksichtigen. Insbesondere die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit sind zu beachten.

Absatz 2: Personen, die bewusst soziale Medien nicht verwenden – weil sie etwa die Nutzungsbedingungen nicht akzeptieren wollen – sollen nicht benachteiligt werden. Daher wird in Absatz 2 verankert, dass grundsätzlich alle Inhalte, die in den sozialen Medien bereitgestellt werden, auch auf den Webseiten der Verwaltungseinheiten oder anderen von ihnen kontrollierten Kanälen frei zugänglich sein sollen. Das bedeutet indessen nicht, dass die Inhalte identisch ausgestaltet sein müssen. Es ist in diesem Sinne durchaus möglich, dass in den sozialen Medien gewisse Inhalte mit zusätzlichen oder anderen Bildern und / oder Tabellen als auf den anderen Kanälen illustriert werden.

Da die Webseiten und allfällige andere Kanäle unter der Kontrolle der Verwaltungseinheiten stehen, müssen die Aufzeichnung und die Nutzung von Nutzerdaten die diesbezüglichen Vorschriften des RVOG und der entsprechenden Verordnung einhalten, und die Verwaltungseinheiten müssen die Einhaltung dieser Bestimmungen auch tatsächlich sicherstellen können (Art. 57i–57q RVOG; Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten, die bei der Nutzung der elektronischen Infrastruktur des Bundes anfallen, SR 172.010.442). Ein Anlegen und Auswerten eigentlicher Nutzerprofile, wie es auf Social-Media-Plattformen geschieht, ist zu den Zwecken nach Artikel 57i–57o RVOG nicht erforderlich und damit nicht zulässig. Hingegen kann insbesondere zu Sicherheitszwecken ein relativ enges Set von Daten der Nutzerinnen und Nutzer von Internetseiten protokolliert werden.

Absatz 3: Ein soziales Medium im Sinne der vorliegenden Verordnung stellt eine elektronische Plattform dar, auf die Inhalte zur Information, Unterhaltung oder Bildung durch die Verwaltungseinheiten sowie Nutzerinnen und Nutzer hochgeladen werden können (vgl. Abs. 3). Für den auf der elektronischen Plattform verfügbaren Inhalt zeigen sich damit in erster Linie die Verwaltungseinheiten und die Nutzerinnen und Nutzer selbst verantwortlich. Im Unterschied zu den Massenmedien sind sowohl die Verwaltungseinheiten wie auch die Nutzerinnen und Nutzer nicht nur Empfängerinnen und Empfänger von Beiträgen, sondern können auch selber Beiträge produzieren, die sich an andere Nutzerinnen und Nutzer richten (vgl. Art. 5 Bst. e des Entwurfs des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele; BBI 2020 8203, 8295). Als bekannteste sozialen Medien können Facebook, Instagram, Twitter und TikTok aber auch LinkedIn genannt werden (Stand März 2023). Nicht als Anbieterinnen von Plattformen der sozialen Medien gelten geschlossene Messengerdienste wie WhatsApp, Threema oder Signal. Ebenfalls nicht als soziale Medien im Sinne der vorliegenden Verordnung gelten öffentliche oder teilweise öffentliche "collaboration"-Plattformen wie Github, die der Erarbeitung von Software und nicht der Kommunikation mit der Öffentlichkeit im Sinne von Artikel 11 RVOG dienen (vgl. auch Abs. 1).

Art. 23b Betreiben interaktiver Profile

Die Verwaltungseinheiten können Profile mit Interaktionsfunktionen nur betreiben, wenn das betreffende soziale Medium die Voraussetzungen nach Artikel 23b Absatz 1 erfüllt. Andernfalls kann das soziale Medium lediglich zur Bereitstellung von Informationen nach Artikel 23a genutzt werden. Unter Interaktionsfunktionen sind die technischen Instrumente in einem sozialen Medium zu verstehen, die beispielsweise durch Likes und Dislikes sowie durch Kommentare und Antworten auf Kommentare das aufeinander bezogene Handeln zweier oder mehrerer Nutzerinnen und Nutzer ermöglichen.

Absatz 1: Nach Absatz 1 gelten folgende Voraussetzungen für die Nutzung der Interaktionsfunktionen:

Buchstabe a: Alle in der Schweiz wohnhaften volljährigen Personen müssen ein Benutzerkonto eröffnen können oder anderweitig Zugang zum betreffenden sozialen Medium haben, so dass nicht nur die Beiträge der Verwaltungseinheiten uneingeschränkt zugänglich sind (vgl. Art. 23a Abs. 1 Bst. a), sondern diese auch durch die Nutzerinnen und Nutzer kommentiert etc. werden können. Ein soziales Medium kann indessen die Voraussetzung nach Buchstabe a erfüllen, auch wenn im Einzelfall das Benutzerkonto

einer Nutzerin oder eines Nutzers temporär gesperrt wird, beispielsweise infolge des Nichteinhaltens der Nutzungsbedingungen des Anbieters.

Buchstaben b und c: Das soziale Medium muss eine Moderationsfunktion vorsehen. Namentlich muss die Betreiberin eines Profils auf ihrem Profil bestimmte Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer unterdrücken können.

Absatz 2: Die Verwaltungseinheiten müssen ferner nach Absatz 2 über ihre Profile kontaktiert werden können. Technisch kann diese Kontaktmöglichkeit über einen Messengerdienst im betreffenden sozialen Medium oder aber auch durch die Angabe einer bestimmten Internet- oder E-Mail-Adresse auf dem Profil der Verwaltungseinheit sichergestellt werden. Mit den in den Artikel 23c Absatz 1 - 3 vorgesehenen Massnahmen gegen unzulässige Kommentare wie das Unterdrücken von Beiträgen oder das Blockieren von Personen bei der Kommentarfunktion greifen die Verwaltungseinheiten in die Meinungsäusserungsfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer ein. Deshalb muss ein Rechtsweg offenstehen, der den Anforderungen von Artikel 29a BV genügt (BGE 2C_1023/2021 vom 29. November 2022, E. 2.1). Den von den Massnahmen betroffenen Nutzerinnen und Nutzern muss es daher zunächst möglich sein, bei der betreffenden Verwaltungseinheit die Gründe für das Ergreifen der Massnahmen zu erfahren oder zu verlangen, dass die Massnahmen rückgängig gemacht werden. Schliesslich müssen die betroffenen Nutzerinnen und Nutzer bei den Verwaltungseinheiten eine Verfügung nach Artikel 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) verlangen können.

Die Verwaltungseinheiten sind nach Artikel 25a VwVG zum Erlass einer Verfügung über eine Massnahme im Sinne eines Realaktes verpflichtet, wenn die Nutzerin oder der Nutzer durch die Handlung der Verwaltungseinheit ein schutzwürdiges Interesse ausweist und in ihren Rechten und Pflichten berührt ist. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Person durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Es besteht darin, einen konkreten Nachteil zu vermeiden, den die Handlung ansonsten mit sich bringen würde. Zudem muss das Interesse aktuell und praktisch sein und die Nutzerin oder der Nutzer muss von der Handlung besonders betroffen sein. Weiter muss die Nutzerin oder Nutzer in ihren oder seinen Rechten berührt sein. Das Berührtsein von Rechten und Pflichten setzt einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der betroffenen Person voraus, wobei sich die schützenswerte Rechtsposition unter anderem aus Grundrechten ergeben kann. Schliesslich muss zwischen der Handlung der Verwaltungseinheiten und dem Berührtsein in seinen Rechten und Pflichten eine adäquate Kausalität vorliegen (vgl. Beatrice Weber-Dürler, Pandora Kunz-Notter in: VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. A. 2019, Art. 23a Rz. 6 ff; René Wiederkehr, Christian Meyer, Anna Böhme in: VwVG Kommentar - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und weiteren Erlasse, 2022, Art. 25a Rz. 13 ff.).

Artikel 23c Moderation interaktiver Profile

In Artikel 23c Absatz 1 werden Kategorien von unzulässigen Beiträgen der Nutzerinnen und Nutzer auf den Profilen der Verwaltungseinheiten sowie die Massnahmen, die die Verwaltungseinheiten gegen diese Beiträge ergreifen können, aufgeführt. Absatz 1 regelt die Unterdrückung von Kommentaren, während die Absätze 2 und 3 Massnahmen in besonderen Fällen vorsehen. Damit wird die rechtliche Grundlage für mögliche Ein-

schränkungen der Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit nach Artikel 16 BV durch Massnahmen geschaffen.

Dabei gilt, dass die Massnahmen verhältnismässig und im öffentlichen Interesse sein müssen. Zudem ist der Kerngehalt der Meinungsfreiheit nach Artikel 16 Absatz 1 BV zu beachten. Dazu gehört die Vorzensur im Sinne einer vorgängigen und systematischen Inhaltskontrolle beabsichtigter Meinungsäusserungen, welche verboten ist. Das bedeutet, dass die Beiträge der Nutzerinnen und Nutzer nicht vorgängig und systematisch durch die Betreiberin geprüft und gelöscht werden dürfen.

Das Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV, Art. 36 Abs. 3 BV, Art. 9 Ziff. 2 EMRK) verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich (BGE 142 I 49, 69; E. 9.1). Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann.

Die Anforderungen an das öffentliche Interesse sind wegen der Bedeutung der Meinungs- und Informationsfreiheit für den demokratischen und gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess im Bereich des politischen Diskurses sehr hoch. Dem öffentlichen Interesse an einer Beschränkung der Meinungsfreiheit steht das öffentliche Interesse an einer freien Meinungsbildung gegenüber. Ein öffentliches Interesse für Massnahmen ist daher nicht leichthin anzunehmen. Als öffentliches Interesse kommen namentlich die Ermöglichung einer sachlichen, öffentlichen Diskussion sowie die Abwehr einer Gefährdung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Sittlichkeit und der Ruhe und Ordnung in Betracht.

In *Absatz 1* werden unter den Buchstaben a und b abschliessend Beiträge aufgeführt, die die Verwaltungseinheiten auf ihren Profilen unterdrücken können. Liegt ein solcher Beitrag vor, so kann die Verwaltungseinheit ihn für die Betrachter des Profils unterdrücken. Die Unterdrückung eines Beitrags ist in geeigneter Form zu dokumentieren, damit die Nutzerin oder der Nutzer gegebenenfalls eine Verfügung nach Artikel 25a VwVG verlangen kann (vgl. oben die Erläuterungen zu Art. 23b Abs. 2). In besonderen Fällen stehen zudem die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 zur Verfügung. Auch wenn es sich um eine "Kann"-Bestimmung handelt, so ist dennoch darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungseinheit je nach Tatbestand nach pflichtgemäsem Ermessen kaum einen Spielraum hat, auf die Unterdrückung eines Kommentars zu verzichten, auch mit Blick auf das Strafrecht (z.B. bei einem Aufruf zu einem Genozid). Weiter ist darauf hinzuweisen, dass Bundesangestellte nach Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes (SR 172.220.1) einer Anzeigepflicht unterliegen.

Buchstabe a: Bei den Beiträgen nach den Buchstabe a Ziffern 1 - 6 wird verlangt, dass es konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen der entsprechenden Tatbestände gibt.

Ziffer 1: Beiträge von Nutzerinnen und Nutzern, die zur Begehung von Vergehen und Verbrechen aufrufen, sind nach Ziffer 1 unzulässig. Unter Vergehen sind Taten nach Artikel 10 Absatz 3 des Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) zu verstehen. Es handelt sich um Taten, die das StGB mit Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bedroht (Beispiele: Einfache Körperverletzung nach Art. 123 StGB, Sachbeschädigung nach Art. 144). Verbrechen nach Artikel 10 Absatz 2 StGB sind Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind (Beispiele: Mord nach Art. 112 StGB, schwere Körper-

verletzung nach Art. 122 StGB, Diebstahl nach Art. 139 StGB, Betrug nach Art. 146 StGB). Die Verwaltungseinheiten sind indessen keine Strafbehörden. Sie nehmen keine Prüfung eines Kommentars nach den Vorgaben des StGB vor. Beim Buchstaben a muss auch nicht der Tatbestand nach Artikel 259 StGB erfüllt sein, welcher die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit mit einer Strafandrohung versieht. Die Verwaltungseinheiten prüfen vielmehr, ob ein Kommentar nach objektiven Massstäben dazu aufruft, Vergehen oder Verbrechen zu begehen. Ist dies der Fall, kann sie den Kommentar unterdrücken. Dabei hat die Verwaltungseinheit insbesondere zu beachten, dass das Unterdrücken im konkreten Einzelfall den Erfordernissen der Verhältnismässigkeit genügt.

Ziffer 2: Unzulässig sind nach Ziffer 2 Beiträge, die zu Hass und Gewalt aufrufen. Der Aufruf zur Gewalt nach Ziffer 2 orientiert sich an Artikel 259 Absatz 2 StGB betreffend Aufforderung zu einem Vergehen mit Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen, ist aber in einem weiteren Sinne zu verstehen und umfasst die Aufforderung zu jeglicher Form von Gewalt gegen Menschen oder Sachen. Der Aufruf zu Hass orientiert sich sodann an Artikel 261^{bis} StGB. Aufrufe zu Hass und Diskriminierung einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung sind demnach nicht zulässig. Wie bei Ziffer 1 ist auch bei Ziffer 2 zu beachten, dass die Verwaltungseinheiten keine Strafbehörden sind, die eine Prüfung des Tatbestands nach den Vorgaben des StGB vornehmen. Sie können einen Kommentar unterdrücken, wenn er nach objektiven Massstäben zur Gewalt oder zu Hass aufruft und das Unterdrücken verhältnismässig ist.

Ziffer 3: Nicht zulässig sind nach Ziffer 3 namentlich ehrverletzende Beiträge. Der Begriff «ehrverletzend» orientiert sich an den Ehrverletzungsdelikten nach den Artikeln 173–177 StGB (Üble Nachrede, Verleumdung und Beschimpfung). Die Ehrverletzung muss zudem offensichtlich sein. Weiter fallen unter Ziffer 3 Kommentare, die Drohungen gegen einzelne oder gegen mehrere Personen aussprechen. Die Drohung orientiert sich dabei an den Artikeln 180 StGB (Drohung) und 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung).

Ebenfalls nicht zulässig sind nach Ziffer 3 diskriminierende Beiträge analog zu den Absätzen 2 bis 5 von Artikel 261^{bis} StGB. Gemeinsam ist diesen Beiträgen, dass Personen oder Personengruppe wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung herabgesetzt oder diskriminiert werden. Darunter fallen auch Kommentare, die aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnen, gröblich verharmlosen oder zu rechtfertigen suchen. Die diskriminierenden Beiträge müssen jedoch nicht die Voraussetzungen nach Artikel 261^{bis} StGB erfüllen. Es ist auch denkbar, dass Beiträge anderweitig diskriminierend sind. Pornografische Beiträge in Text, Ton und Bild sind ferner ebenfalls unzulässig. Unter Pornographie sind nicht nur die Tatbestände nach Artikel 197 StGB zu verstehen. Vielmehr werden von Ziffer 3 die illegale wie auch die legale Pornographie erfasst. Um eine Abgrenzung von beispielweise künstlerischen Darstellungen vornehmen zu können, muss es klare Anhaltspunkte für den pornografischen Charakter eines Beitrags geben.

Schliesslich sind nach Ziffer 3 Beiträge von Nutzerinnen oder Nutzern in Text, Ton und Bild, die grausame oder unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere verherrlichen oder verharmlosen, nicht zulässig. Als Referenz gilt Artikel 135 StGB.

Den Kommentaren, die unter Ziffer 3 fallen, ist gemeinsam, dass die Verwaltungseinheiten sich bei der Prüfung der Unzulässigkeit an Straftatbeständen des StGB orientieren. Die verwendeten Begriffe sind jedoch nicht vollumfänglich deckungsgleich mit

denen des StGB. Zudem nehmen die Verwaltungseinheiten keine Prüfung nach den Vorgaben des StGB vor (vgl. auch die Ausführungen zu den Ziffern 1 und 2).

Ziffer 4: In bestimmten Bereichen können falsche Informationen unmittelbar gefährlich sein, wenn sie geglaubt werden. Analog zu Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe c des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) sind Beiträge unzulässig, die zu einem Verhalten anregen, das die Gesundheit, die Umwelt oder die persönliche Sicherheit gefährdet. Die im RTVG in Bezug auf die Werbung ebenfalls erfassten Gefahren für die Umwelt werden bereits über Artikel 60 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01) in Verbindung mit Ziffer 1 abgedeckt, weshalb sie in Ziffer nicht übernommen werden.

Ziffer 5:

Variante 1:

Die Profile in den sozialen Medien dienen der Kommunikation zwischen der Öffentlichkeit und den Behörden. Zudem gilt der Grundsatz der staatlichen Wettbewerbsneutralität, der aus der Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV abgeleitet wird. Kommerzielle Werbung auf den Profilen der Verwaltungseinheiten ist daher nicht zulässig. Unter kommerzieller Werbung werden in Anlehnung an Artikel 2 Buchstabe k des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) Beiträge verstanden, welche die Förderung des Abschlusses von Rechtsgeschäften über Waren oder Dienstleistungen zum Zweck haben und von einer Nutzerin oder einem Nutzer zu diesem Zweck auf dem Profil einer Verwaltungseinheit hochgeladen wurden. Politische Beiträge, die auch als Werbung für politische Anliegen verstanden werden können, sind hingegen zulässig.

Variante 2:

Die Profile in den sozialen Medien dienen der Kommunikation zwischen der Öffentlichkeit und den Behörden. Damit dieser Austausch ermöglicht wird, soll Werbung grundsätzlich untersagt sein. Dabei ist unerheblich, ob es sich um Werbung für ein Produkt oder eine Dienstleistung handelt oder um politische Werbung für eine Partei, für oder gegen eine Abstimmungsvorlage oder für weltanschaulich definierte Gruppierungen (bspw. Religionsgemeinschaften oder Sekten). Unerheblich ist auch, ob der Beitrag der Nutzerin oder des Nutzers die Werbung direkt zeigt oder lediglich darauf verlinkt. Bei Werbung handelt es sich um Inhalte (z.B. wie Videos oder Inserate), die als Werbung daran erkennbar sind, dass für deren Herstellung üblicherweise bezahlt wird. Zulässig sind hingegen individuelle Beiträge, die sich beispielsweise für oder gegen eine Abstimmungsvorlage aussprechen. Ebenfalls zulässig sind Beiträge mit einem Link auf politische Werbeinhalte, wenn dieser Link Teil eines individuellen Kommentars zum Inhalt der Verwaltungseinheit darstellt, zu dem der Beitrag abgegeben wurde.

Ziffer 6: Beiträge, die maschinell von Computerprogrammen (Bots) generiert werden, sind meist sachfremd und können durch ihre Menge andere Beiträge verdrängen und somit den Austausch der Meinungen im Sinne von Artikel 11 RVOG verhindern.

Buchstabe b: Mit Buchstabe b wird ein Teil der Spam-Beiträge abgedeckt. Nicht zulässig sind wiederholte Kommentare, die offensichtlich in keinem oder nur in einem marginalen Zusammenhang mit den auf dem betreffenden Profil veröffentlichten Beiträ-

gen der Verwaltungseinheiten und den übrigen Beiträgen der Nutzerinnen und Nutzer stehen. Es werden zum einen identische oder fast identische Beiträge erfasst, die von verschiedenen Nutzerinnen oder Nutzern stammen. Zum andern werden auch wiederholte offensichtlich sachfremde Kommentare erfasst, die von der gleichen Nutzerin oder vom gleichen Nutzer stammen. Die Verwaltungseinheit kann diese Kommentare allesamt unterdrücken.

Absatz 1 ist (wie auch die Absätze 2 und 3; vgl. unten) eine Kann-Bestimmung. Das heisst, dass die Verwaltungseinheiten Kommentare nach dem Katalog von Absatz 1 unterdrücken können. Sie sind jedoch nicht dazu verpflichtet. Je nach Schwere des Falles ist jedoch den Verwaltungseinheiten zu empfehlen, so rasch als möglich zu reagieren.

Absatz 2: In den sozialen Medien kommt es vor, dass Ereignisse oder auch bestimmte Beiträge von Nutzerinnen oder Nutzern oder von Verwaltungseinheiten viele Reaktionen auslösen. Das können beispielsweise sogenannte «Shitstorms» sein, aber auch organisierte Kampagnen. Zur Bewältigung von ausserordentlich vielen Kommentaren dürfen die Verwaltungseinheiten, wenn ein Tatbestand nach Absatz 1 erfüllt ist, nach Absatz 2 für eine bestimmte Zeitdauer einen Filter zur automatisierten Unterdrückung von Beiträgen einsetzen. Unter Filter werden «Wenn-Dann Entscheidungen» verstanden und keine automatisierten Einzelentscheide nach Artikel 21 des totalrevidierten Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020 (nDSG; AS 2022 491). Die Zeitdauer dürfte in der Regel maximal einige wenige Tage betragen. Beim Entscheid, einen solchen Filter einzusetzen, sind die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses zu beachten.

In den übrigen Fällen ist der Einsatz von automatisierten Filtern aufgrund des Verbots der Vorzensur im Sinne einer vorgängigen und systematischen Inhaltskontrolle beabsichtigter Meinungsäusserungen, das zum unantastbaren Kerngehalt der Meinungsfreiheit nach Artikel 16 BV gehört, nicht zulässig.

Als Alternative zur automatisierten Filterung kann die zuständige Verwaltungseinheit jederzeit ohne Weiteres eine Kommentarspalte ganz schliessen, denn sie kann betrieben werden, muss aber nicht (Art. 23b Abs. 1).

Absatz 3 sieht vor, dass die Verwaltungseinheiten Nutzerinnen und Nutzer in besonders schweren Fällen sowie bei wiederholten Fällen für eine Dauer von maximal zwei Jahren von der Kommentarfunktion ausschliessen können. Einer Nutzerin oder einem Nutzer wird damit der Zugang auf das Profil der Verwaltungseinheit über ihr oder sein Benutzerkonto verwehrt. Wann ein besonders schwerwiegender Fall vorliegt, ist im Einzelfall zu prüfen. In Frage kommen beispielsweise Beiträge, die zum Völkermord aufrufen (Bst. a und b), die gesellschaftliche Gruppen besonders krass herabsetzen (Bst. c) oder die besonders schwerwiegende illegale pornographische Darstellungen wie Kinderpornografie enthalten (Bst. c). Auch Blockierungen von Nutzerinnen und Nutzern wegen der wiederholten Abgabe von Beiträgen im Sinne von Absatz 3 sind im Einzelfall zu prüfen. Gibt eine Nutzerin oder ein Nutzer auf einem Profil in einem zeitlichen Abstand von ein paar Wochen einen offensichtlich sachfremden Kommentar ab, dürfte ihre Blockierung nicht verhältnismässig sein. Anders dürfte es zu beurteilen sein, wenn ein Nutzer eine grosse Anzahl von beispielsweise ehrverletzenden Kommentaren in einer Zeitspann von einigen wenigen Tagen abgibt.

Nach *Absatz 3 zweiter Satz* sind die Nutzerinnen und Nutzer auf Anfrage jeweils durch die Verwaltungseinheit über Grund und Dauer der Blockierung I zu informieren. Die

Begründung der Blockierung kann dabei summarisch erfolgen, z.B. unter Verwendung von Textbausteinen. Zudem ist die Dauer der Blockierung anzugeben. Zudem sind sie über ihre Rechte nach Artikel 41 nDSG zu informieren. Nutzerinnen und Nutzer, die weitere Angaben zur Blockierung erhalten möchten, können diese bei der Verwaltungseinheit durch eine erneute Kontaktaufnahme einfordern und gegebenenfalls bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Verfügung nach Artikel 25a VwVG verlangen.

Eine automatische Deblockierung nach Ablauf der Dauer ist je nach sozialem Medium nicht möglich und eine manuelle Deblockierung sehr aufwändig und ineffizient. So ist es möglich, dass das gesperrte Konto einer Nutzerin oder eines Nutzers gar nicht mehr besteht. *Nach Absatz 3 dritter Satz* können betroffene Nutzerinnen und Nutzer daher bei der Verwaltungseinheit beantragen, die Blockierung aufzuheben.

Die Verwaltungseinheiten führen eine Liste der blockierten Nutzerkonten mit dem Namen der Nutzerin oder des Nutzers, dem Profilnamen, dem Grund der Blockierung und der Dauer der Blockierung gestützt auf Artikel 57^h^{bis} ff. RVOG gemäss dem Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 (AS 2022 491 Ziff. II Ziff. 13) in Verbindung mit der vorliegenden Verordnung. Artikel 41 nDSG ist zu beachten.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Für die Umsetzung der "Strategie soziale Medien" hat der Bundesrat insgesamt zehn zusätzliche Stellen bewilligt, sechs bei den Departementen, vier bei der Bundeskanzlei. Der Vollzug der neuen Verordnungsbestimmungen kann mit den bestehenden personellen Verwaltungsressourcen bewältigt werden.

4.2 Auswirkungen auf Kantone

Für die Kantone ergeben sich keine Auswirkungen.

4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit der Informationstätigkeit in den sozialen Medien ergänzen Bundesrat und Bundesverwaltung die klassische Öffentlichkeitsarbeit. Auf diesem Weg werden Teile der Bevölkerung erreicht, die sich kaum auf anderen Kanälen mit nationalen Nachrichten versorgen. Mit der Ausweitung der Kommunikation auf zusätzliche Social-Media-Plattformen wird ein immer wichtiger werdender Raum der politischen Auseinandersetzung betreten, in dem allerdings auch viel Desinformation kursiert. Die Informationen von Bundesrat und Bundesverwaltung geniessen in der Bevölkerung hohes Vertrauen. Mit ihrer Präsenz in den sozialen Medien können die Behörden mithin einen Beitrag zur Eindämmung von Desinformationen leisten und zur Versachlichung der Debatte beitragen. Die Kommunikation in den sozialen Medien trägt mithin dazu bei, dass weitere Teile der Bevölkerung über die für aktive Bürgerinnen und Bürger in einer direkten Demokratie notwendigen Informationen verfügen und dass die politische Auseinandersetzung faktenorientiert bleibt.

5 Rechtliche Aspekte

Die vorliegende Verordnungsänderung regelt die Voraussetzungen für die Moderation der Kommentare der Nutzerinnen und Nutzerinnen, die unter Umständen zu einer Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit führen kann, und stellt somit eine gesetzliche Grundlage im materiellen Sinn für solche Einschränkungen dar. Sie ist damit mit Artikel 36 BV vereinbar.

Die Artikel 10 ff. RVOG sehen vor, dass der Bundesrat verpflichtet ist, die Kantone und die Öffentlichkeit zu informieren. Artikel 11 RVOG über die Kommunikation mit der Öffentlichkeit sieht namentlich vor, dass der Bundesrat die Beziehungen zur Öffentlichkeit pflegt und sich über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen informiert. Die Schaffung der rechtlichen Grundlage für die Moderation durch die Verwaltungseinheiten auf ihren Profilen in den sozialen Medien stützt sich daher auf Artikel 182 BV in Verbindung mit Artikel 11 RVOG ab.