



Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Eidg. Institut für Geistiges Eigentum IGE
Bundeshaus West, 3003 Bern

Per Mail an: rechtstetzung@ipi.ch

**Sozialdemokratische
Partei der Schweiz**

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69

info@spschweiz.ch

www.spschweiz.ch

Bern, 15. September 2023

**Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes:
Leistungsschutzrecht für journalistische Veröffentlichungen**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Die SP Schweiz begrüsst die grundlegende Absicht des Bundesrats, einen Ausgleich zwischen den Giganten des Informationskapitalismus und den Medienschaffenden in der Schweiz zu schaffen. Wir hegen allerdings Zweifel, ob mit der vorgeschlagenen Regelung – grosse Suchmaschinen und Plattformen sollen Medienunternehmen eine Vergütung für Vorschauen, s.g. Snippets entrichten – die intendierte marktausgleichende Wirkung sowie eine gerechte Vergütung journalistischer Leistung nachhaltig erzielt werden kann. Die SP Schweiz schlägt stattdessen ein anderes Vorgehen vor, das an die eigentlichen Urheber:innen journalistischer Inhalte, die Medienschaffenden, anknüpft und näher an der urheberrechtlichen Systematik liegt.

1. Allgemeine Bemerkungen

Mit ihrem Geschäftsmodell, das auf die Privatisierung von öffentlicher Kommunikation und die konsequente Kapitalisierung von Information zielt, haben sich die global agierenden Plattformen

in kürzester Zeit einen dominierenden Anteil am Werbebudgetmarkt gesichert. Ihre Macht festigen sie durch maschinelle Kontrolltechnologien: Sie stimulieren die Online-Aktivitäten ihrer User:innen – u.a. durch die Anzeige journalistischer Inhalte, die sie nicht selbst produziert haben – und nutzen die auf diese Weise generierten Daten zur Mustererkennung. Die daran anschließenden Sortier- und Adressierungspraktiken lassen sich wiederum gezielt für personalisierte Werbestrategien einsetzen. Erhöhtes Datenaufkommen, erzeugt durch die Verführungskraft kostenloser Dienstleistungen und Zugangsrechte, steigert ihre Präzision.

Die Medienunternehmen gehörten zu den ersten Akteuren, die die Geschäftspraktiken der Plattformen zu spüren bekamen, da diese ihre Erträge zum grossen Teil aus Werbung finanzieren. Ihre Anzeigeumsätze gingen stetig zurück, journalistische Angebote verlieren ihr Geschäftsmodell. Mit dem Aufstieg der Plattformen geraten aber nicht nur die Medienunternehmen als Institutionen unter Druck geraten, sondern auch ihr Produkt, der Journalismus selbst. In der Kommunikationswelt des digitalen Zeitalters werden die bisherigen Kanäle der Informationsbeschaffung, die etablierten Zentren des Nachrichtenwesens, geschwächt, die Übermittlung von Nachrichten und die Bewirtschaftung von Meinungsmacht von den bisher gültigen professionellen Rollenmodellen entkoppelt worden. Kurz: Die liberalen Presseorgane, Rundfunk- und Fernsehanstalten haben weitgehend ihre publizistische Gatekeeper-Funktion verloren. Im Unterschied zu journalistischen Medien müssen die Plattformen zudem für ihre Inhalte nicht haften, was ihren Aufstieg zu weltumspannenden Konzernen beschleunigt hat.

Dass sich Werbeeinnahmen und journalistische Inhalte in der Schweiz fast gänzlich entkoppelt haben, liegt aber auch an den grossen Medienverlagen selbst. So betreiben die grossen Verlagskonzerne gemeinsam alle relevanten Plattformen für Job-, Immobilien- und Fahrzeuginserate sowie für Kleinanzeigen im Schweizer Internet. Diese Oligopolsituation wird bedenkenlos ausgenutzt, um hohe Gewinnmargen zu erzielen. Vor der Digitalisierung wurden die Einnahmen aus diesem Geschäft mit Anzeigen und Werbung von den Medienverlagen dazu genutzt, um den Journalismus zu finanzieren. Nicht, weil sich diese Konzerne dem Journalismus verpflichtet fühlten, sondern weil der Journalismus für den Verkauf von Inseraten wichtig war. Dass nun genau diese grossen Verlagskonzerne, die nicht mehr Willens sind, mit

den Einnahmen aus dem Anzeigengeschäft, wie früher, den Journalismus zu finanzieren, an vorderster Front Geld von den Online-Diensten verlangen, macht sie als Retter:innen des Qualitätsjournalismus wenig glaubwürdig.

Als Quasi-Monopolisten gegenwärtiger Meinungsmärkte erweisen sich die grossen Unternehmen des Informationskapitalismus zweifelslos als reale Bedrohung für das Funktionieren einer pluralen, demokratischen politischen Öffentlichkeit. Regulierungsbemühungen zur Einschränkung ihrer ausufernden Marktmacht – durch Besteuerung, durch Datenteilungs- und Transparenzpflichten etc. – und zur Förderung und Stärkung eines funktionierenden öffentlichen Informations- und Meinungsaustauschs sind aus Sicht der SP Schweiz notwendig und dringlich. Für die SP Schweiz steht fest: Ein vielfältiger, unabhängiger und qualitativ guter Journalismus ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine lebendige Demokratie. Als vierte Gewalt im Staat sorgt er für eine funktionierende und akzeptierte demokratische Ordnung. Er recherchiert, kuratiert und strukturiert die für den öffentlichen Diskurs notwendigen Informationen. Damit wird fundierte Meinungsbildung in einer Öffentlichkeit erst möglich.

Die SP Schweiz bezweifelt allerdings, ob mit dem geplanten Leistungsschutzrecht für Medienverlage die erhoffte marktausgleichende Wirkung und eine gerechte Vergütung journalistischer Leistung erzielt werden kann. Es ist nicht ersichtlich, wie der demokratierelevante Journalismus damit gefördert werden kann. Vielmehr ist gar zu befürchten, dass dessen Verbreitung erschwert wird: Wie immer im Urheberrecht, werden die erfolgreichsten Inhalte, den grössten Teil der Einnahmen erhalten. Die erfolgreichsten Inhalte sind aber in der Regel gerade nicht die demokratierelevanten oder diskussionsfördernden Inhalte, sondern die seichten, sensationslustigen und/oder polarisierenden Beiträge. Daher wird der Anreiz zur Steigerung der Produktion solcher Inhalte durch ein Leistungsschutzrecht erhöht.

Würdigung der Vorlage:

Der vom zuständigen Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) vorgelegte Gesetzesentwurf sieht vor, dass die grossen Online-Dienste den Medienunternehmen und

Medienschaffenden künftig eine Vergütung entrichten müssen, wenn sie Anzeigen im Kurzformat, s.g. „Snippets“ benutzen. Dabei handelt es sich um Vorschauen auf Medienberichte, die in der Regel den Titel des Artikels beinhalten, ein kleines Bild sowie ein, zwei Sätze, die zum Klick verlocken sollen. Gemäss des Vorschlags des Bundesrats wären nur Online-Dienste vergütungspflichtig, die im Verlauf eines Jahres von mindestens zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung aufgerufen werden, was zurzeit rund 900'000 Menschen entspricht.

Zahlreiche Verbesserungen zur EU-Regelung:

Die Vorlage beinhaltet zahlreiche Verbesserungen gegenüber den bestehenden Regelungen im Bereich des Leistungsschutzrechts in der EU. So sollen die Verlage nicht einfach berechtigt werden, von den Suchmaschinen und Plattformen Geld zu verlangen. Sie erhalten vielmehr einen Vergütungsanspruch, der nur von einer Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden kann. Damit soll verhindert werden, dass die Entschädigungen zwischen den grossen Plattformen und den grossen Verlagen ausgehandelt werden, ohne dass die Interessen der kleineren Medienunternehmen berücksichtigt werden. Zugleich soll sichergestellt werden, dass die Urheberinnen und Urheber der verlinkten Beiträge, also die Journalistinnen und Journalisten, an den Entschädigungen beteiligt werden.

Hervorzuheben ist auch die Absicht des IGE, mit der Vorlage nicht einfach eine zweckgebundene Steuer zulasten der Plattformen einzuführen, sondern damit explizit die journalistischen Medien zu fördern. So sollen nur Medienunternehmen an den Erträgen beteiligt werden, welche «nach in der Branche anerkannten Regeln für die journalistische Praxis» arbeiten. Für die Verteilung soll «der Beitrag der journalistischen Veröffentlichungen zur Erfüllung des Informationsbedürfnisses» und sollen insbesondere bei den einzelnen Medienunternehmen die Löhne und Honorare massgeblich sein, welche «an die Urheber und Urheberinnen der in den journalistischen Veröffentlichungen verwendeten journalistischen Werke zu entrichten sind». Mit anderen Worten: Je mehr ein Medienunternehmen journalistischen Inhalt von öffentlichem Interesse produziert, umso stärker soll es an den Entschädigungen beteiligt werden.

Trotz der zahlreichen Verbesserungen gegenüber der EU-Regelung glaubt die SP Schweiz nicht, dass mit dem Leistungsschutzrecht die Probleme, die es im Medienmarkt und in der

Plattformregulierung der Schweiz anzugehen gäbe, nachhaltig gelöst werden können. Vielmehr ist zu befürchten, dass neue Probleme geschaffen werden und gleichzeitig der Konzentrationsprozess im Verlagswesen weiter befeuert wird.

Unsere kritischen Punkte möchten wir im Folgenden kurz erläutern:

Snippets als Anknüpfungspunkt einer Regulierung wenig überzeugend:

Es erschliesst sich uns nicht, warum gerade «Snippets» im Kontext des Urheberrechts als Anknüpfungspunkt einer Regulierung dienen sollen. So scheint der staatliche Handlungsbedarf diesbezüglich nur begrenzt gegeben: Medienunternehmen, die von einer Vergütung über eine Linksteuer profitieren würden, haben bereits heute die Möglichkeit, die Verlinkung ihrer journalistischen Inhalte zu begrenzen. Anzeigen etwa in Google-Diensten führen des Weiteren zu einem höheren Konsum der Medieninhalte, die Medienunternehmen profitieren also auch von Snippets, weil damit Nutzer:innen auf die Webseiten der Medien gelangen. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), die 2022 im Auftrag des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) erstellt wurde, festhält, profitieren insbesondere kleine Verlage mit geringer Reichweite von den Plattformen als Reichweitengeneratoren. Kurz: Ohne Snippets wäre die Sichtbarkeit vieler Medien sowie ihre finanzielle Lage deutlich schlechter.¹

Der kommerzielle Nutzen der Snippets für die Plattformen hält sich hingegen stark in Grenzen, wie eine Analyse des Sichtbarkeitsindex Sistrix zeigt.² Gemäss der Studie sind nur 0.25 Prozent der Suchbegriffe bei Google journalistisch geprägt und damit kommerziell verwertbar. Deshalb besteht die grosse Gefahr, dass Online-Dienste die Anzeigen einschränken werden, wenn Medienunternehmen Anspruch auf eine Vergütung erheben. Dies könnte in Anbetracht des Stellenwerts der Snippets für die Schweizer Medienlandschaft drastische Folgen haben – besonders für die kleinen Verlage, die von einer Beschränkung der Snippets überproportional tangiert wären.

¹ Dies stellte etwa die französische Autorité de la Concurrence fest. Siehe dafür auch die Regulierungsfolgenabschätzung (2022) auf S. 38.

²<https://www.sistrix.de/news/leistungsschutzrecht-update-journalistische-inhalte-fuer-google-weiterhin-nahezu-irrelevant/>

Vom Leistungsschutzrecht profitieren die grossen Medienhäuser:

Für die SP Schweiz bleibt trotz der Ausführungen des IGE unklar, wie der Vergütungsanspruch umgesetzt werden soll. So soll bei der Berechnung der Vergütung gemäss Art. 60a der durch die Medienunternehmen «getätigte Aufwand» berücksichtigt werden, oder «der aus der Nutzung der journalistischen Veröffentlichung erzielte Ertrag». Diese Formulierungen lassen keine Rückschlüsse auf die genaue Funktionsweise der Verteilung zu. Es ist zu befürchten, dass dadurch für die Verlage ein nicht unerheblicher bürokratischer Mehraufwand entsteht, zum Beispiel mit der Messung und dem Nachweis eben jenes «getätigten Aufwands». Ausserdem steht diese Vergütung nach Aufwand dem urheberrechtlichen Grundsatz entgegen, wonach nach Reichweite vergütet wird.

Trotz der hehren Zielsetzungen des IGE ist zu befürchten, dass sich mit der Vorlage das Machtungleichgewicht in der Schweizer Medienlandschaft weiter zugunsten der grossen Medienkonzerne verschiebt. Da die Höhe der Abgabe nach der Zahl der journalistischen Veröffentlichungen berechnet und die Erträge nach den Aufwänden der einzelnen Medienunternehmen für die Beschäftigung von Journalistinnen und Journalisten verteilt werden sollen, ist zu erwarten, dass die grössten Kuchenstücke auf die grossen Medienhäuser entfallen werden. Für kleinere, lokale und regionale Medienunternehmen, die für die Schweiz von zentraler Bedeutung sind, werden bei der prognostizierten Vergütungssumme nur Brosamen abfallen.

Neben der Förderung der Konzentration der Medienlandschaft droht das Gesetz falsche Anreize für journalistische Arbeit zu setzen. Zwar ist im erläuternden Bericht zum Gesetzestext von einem Vergütungsanspruch die Rede, der sich an der Erfüllung des Informationsbedürfnisses bemisst. Jedoch fällt auch hier die Formulierung äusserst vage aus, was die intendierte Umsetzung unwahrscheinlich macht. Stattdessen droht, dass das Leistungsschutzrecht Sensations- und Schlagzeilenjournalismus fördert, da dieser viele Klicks generiert. Es wäre also plausibel, dass sich diese Medien besonders stark nach den Vorgaben der Geldquelle ausrichten. Damit würde die politische Öffentlichkeit in der Schweiz weiter geschwächt.

Leistungsschutzrecht verzögert Debatte über Medienförderung:

Gemäss der RFA liegt die geschätzte Vergütungssumme für die Schweizer Medien pro Jahr zwischen 2 und 46 Millionen Franken, wobei diese Schätzwerte im Bericht des IGE als eher hoch beurteilt werden. Klar ist, dass der Gesetzesprozess langwierig wird – bei sehr unsicherem Ausgang. Die Lage der Medien in der Schweiz wird auch nach der Einführung eines Leistungsschutzrechts schwierig bleiben, an der marktbeherrschenden Stellung der Plattformen sich kaum etwas ändern. Eine vertiefte politische Auseinandersetzung mit konkreten Finanzierungsmassnahmen für die Medien in der Schweiz tut daher not. Es besteht aus unserer Sicht die reelle Gefahr, dass die Debatte um das Leistungsschutzrecht notwendige Reformen in Sachen Medienförderung und Plattformregulierung verzögert. Wie Studien aus Deutschland belegen, hat die Hoffnung auf Erträge durch ein Leistungsschutzrecht die Verlage zudem auf Jahre in ihrer digitalen Transformation gelähmt.

Für die SP Schweiz ist unbestritten: die Rahmenbedingungen für journalistische Angebote und Medienschaffende müssen in der Schweiz verbessert werden. Die staatliche Förderung lokaler und regionaler Medien muss vorangetrieben werden, es braucht gute Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen für die Medienschaffenden. Das geplante Leistungsschutzrecht für Medienverlage ist aus unserer Sicht aber ungeeignet, die Probleme im Medienbereich der Schweiz zu lösen. Der aktuelle oder zukünftige Gesetzesentwurf zum Leistungsschutzrecht darf somit unter keinen Umständen die Weiterentwicklung und das Vorantreiben der staatlichen Medienförderung und der Plattformregulierung verhindern. Wir schlagen stattdessen ein anderes Vorgehen vor, das an die eigentlichen Urheber:innen journalistischer Inhalte, die Medienschaffenden, anknüpft und näher an der urheberrechtlichen Systematik liegt.

2. Gegenvorschlag: Vergütungsanspruch für Autor:innen

Da Medienunternehmen im eigentlichen Sinn keine urheberrechtliche Leistung erbringen und für etwas entschädigt werden sollen, das mit Urheberrecht nichts zu tun hat, scheint es aus Sicht der SP Schweiz logischer und gesetzgeberisch einfacher, das Vorgehen umzudrehen: Wir schlagen vor, den Entschädigungsanspruch den Urheber:innen, also den Journalist:innen zuzuweisen, und die jeweiligen Arbeitgeber:innen, also die Medienunternehmen, an diesem Anspruch ggfs.

angemessen zu beteiligen. Um mögliche missbräuchliche Lohnkürzungen aufgrund der urheberrechtlichen Vergütung zu verhindern und die Arbeitsbedingungen der Medienschaffenden zu schützen, muss die neue Regelung durch einen entsprechenden Gesamtarbeitsvertrag (GAV) flankiert werden.

Vergleichbare Regelungen, welche einen Vergütungsanspruch für eine urheberrechtlich erlaubte Werkverwendung vorsehen, gibt es in Art. 13 (Vermieten von Werkexemplaren) und 13a (Zugänglichmachen von audiovisuellen Werkexemplaren) des geltenden Urheberrechtsgesetzes. Die SP Schweiz schlägt daher vor, eine entsprechende Regelung als Art. 13b in das URG einzufügen. Dadurch werden die zahlreichen weiteren Gesetzesänderungen, die im Vorschlag des Bundesrates vorgesehen sind, obsolet. Es genügt, den Art. 13b in die Aufzählung bei Art. 40 Abs. 1 Bst. b einzufügen.

Unser Gegenvorschlag lautet daher wie folgt:

«Art. 13b Zugänglichmachen von journalistischen Werken

1 Wer als Anbieterin oder Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft auf ein zugänglich gemachtes journalistisches Werk verlinkt, schuldet den Urheberinnen und Urhebern dieses Werks hierfür eine Vergütung. Der Vergütungsanspruch besteht auch dann, wenn die Verlinkung das Ergebnis einer Suchabfrage ist oder wenn die Nutzerinnen und Nutzer des Dienstes das Werk so zugänglich gemacht haben, dass Personen von Orten und Zeiten ihrer Wahl Zugang dazu haben.

2 Der Vergütungsanspruch kann nur von zugelassenen Verwertungsgesellschaften und nur gegenüber Anbieterinnen und Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft geltend gemacht werden, die gewinnorientiert tätig sind und die eine durchschnittliche jährliche Zahl von Nutzerinnen und Nutzern von mindestens zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung aufweisen.

5 Ist das journalistische Werk durch ein Medienunternehmen zugänglich gemacht worden, welches nach in der Branche anerkannten Regeln für die journalistische Praxis arbeitet, so ist dieses Unternehmen an der Vergütung für die Urheberin oder den Urheber angemessen zu beteiligen.“

3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln:

Wird an der geplanten Regelung festgehalten, haben wir folgende Bemerkungen zu den Artikeln:

Art. 37a, Best. 2:

Die SP Schweiz spricht sich für die Variante 1 aus. Damit insbesondere das freie Verlinken der Nutzer:innen in keiner Weise tangiert wird, ist die Variante 2 abzulehnen (hier würde die Wiedergabe von Snippets durch die User für die Plattformen vergütungspflichtig).

Art. 60a Abs. 2

In Konsequenz zu den zwei Varianten in Art. 37a, bestehen auch für Art. 60a Abs. 2 zwei Varianten: Somit ist hierbei, aus dem oben genannten Grund, ebenfalls Variante 1 zu bevorzugen.

4. Fragen zum Bereich Künstlicher Intelligenz:

Angesichts der dynamischen Entwicklung der internationalen und europäischen Regularien im Umgang mit KI und der diversen hängigen Urheberrechtsklagen gegen Anbieter von LLM plädiert die SP Schweiz für eine vertiefte Prüfung der Sachlage und für eine breite öffentliche Diskussion zum Thema KI und Urheberrecht. Grundsätzlich begrüsst die SP Schweiz aber den Ansatz, die KI im Urheberrecht einzuschliessen und sie schrittweise zu regulieren – etwa durch die lückenlose Übernahme des EU AI Act. In Bezug auf das Urheberrecht bestehen aber momentan noch zahlreiche offene Fragen, die es erst zu klären gilt: So ist derzeit noch nicht eindeutig geklärt, ob und wie KI-Tools verbotenerweise auf journalistische Inhalte zugreifen und Medieninhalte in Echtzeit schürfen. Ob die KI-Modelle hinter der Bezahlschranke Artikel schürfen können, hängt zudem wie bei der Suchmaschinenindexierung von mehreren Variablen ab. Etwa davon, wie ein Medienverlag seine Paywall konfiguriert hat. So haben es etwa die Verlage selbst in der Hand, inwieweit KI auf ihre Inhalte zugreifen kann. Sie verfügen durch die Wahl ihrer Einstellungen – wie etwa robots.txt oder künftig das TDM Reservation Protocol – bereits über Gestaltungsspielraum bei der Zugänglichkeit ihrer Inhalte.



Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen,

SP Schweiz

Mattea Meyer
Co-Präsidentin

Cédric Wermuth
Co-Präsident

Sandro Liniger
Politischer Fachsekretär