

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider

ausschliesslich digital eingereicht an:
Rechtsetzung@ipi.ch

Zürich, 15. September 2023

Änderung des Urheberrechtsgesetzes: Leistungsschutzrecht für journalistische Veröffentlichungen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns bestens für die Möglichkeit, zu oben genanntem Geschäft Stellung zu beziehen und nehmen diese gerne innerhalb der angesetzten Frist wahr.

Swico lehnt die Vorlage und die Einführung eines Leistungsschutzrechts ab. Wie die Regulierungsfolgenabschätzung bestätigt, liegen weder ein Marktversagen, noch ein Schaden der Medienunternehmen vor. Es handelt sich vorliegend um einen politischen Entscheid im Nachgang zur abgelehnten Medienförderung, der nicht akzeptiert werden kann.

1. Konsultation trotz fehlendem Handlungsbedarf gemäss Regulierungsfolgenabschätzung

Im Vorfeld zur Veröffentlichung der Vernehmlassungsvorlage hat Swiss Economics eine Regulierungsfolgenabschätzung (nachfolgend «RFA») mit dem Titel «Einführung eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Internet» durchgeführt. Der Schlussbericht erschien am 20. Oktober 2022. Die RFA kommt zum Schluss, dass gemäss durchgeführter Marktanalyse **kein Marktversagen** und **kein staatlicher Handlungsbedarf** in Bezug auf sog. «Snippets» (Links mit Anreistexten bzw. Textvorschauen) besteht. Es wird ausgeführt, dass eine allfällige Unterversorgung der Medienunternehmen kaum durch Snippets verursacht wird. Im Gegenteil generieren Schweizer Medienunternehmen dank Snippets Mehreinnahmen von CHF 77 Mio. bis 106 Mio. p.a. (S. 54 RFA). Die RFA stellt zudem klar, dass Medienunternehmen selbst entscheiden, ob Snippets angezeigt werden und wie lange diese ausfallen sollen und eben kein staatlicher Handlungsbedarf gegeben ist. Vor diesem

Hintergrund ist es **höchst fraglich**, wieso der Bundesrat dennoch zum Schluss kommt, dass eine Anpassung des Urheberrechts in die Vernehmlassung geschickt werden soll und das Ergebnis der RFA nicht **berücksichtigt wird**.

Diesen Umstand berücksichtigt die [Interpellation Wasserfallen](#) «Regulierungsfolgeabschätzung entzieht dem Leistungsschutzrecht die Grundlage». In der Antwort des Bundesrates vom 30. August 2023 wird festgehalten, **dass der Bundesrat von der Einschätzung der RFA explizit abweicht** (Ziff. 4 und 5). Er anerkennt, dass das Leistungsschutzrecht im Grunde einer Umverteilung von Werbeinnahmen dienen soll. Für einen solchen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit fehlt es an einer verfassungsmässigen Grundlage, zumal explizit kein Marktversagen vorliegt. Dies ist aus Sicht von Swico rechtspolitisch höchst problematisch.

2. Journalistische Inhalte sind bereits heute nach Urheberrecht geschützt

Journalistische Inhalte sind **bereits heute urheberrechtlich geschützt**. Nach heutigem Recht dürfen keine Inhalte ohne Einwilligung des Rechteinhabers übernommen werden. Aussagen, wonach Inhalte ohne gesetzliche Grundlage übernommen werden, sind somit nicht zutreffend. Es gibt **keine Gesetzeslücke**. Snippets (als kurze Auszüge aus journalistischen Veröffentlichungen) haben keinen individuellen Charakter. Sobald die verwendeten Teile umfangreicher sind und einen individuellen Charakter haben, sind es keine Snippets mehr, sondern urheberrechtliche Werke, welche dem Ausschliesslichkeitsrecht der Urheberin oder des Urhebers unterstehen.

Ob Snippets überhaupt angezeigt werden und wie sie genau ausgestaltet werden, ist zudem gänzlich im Macht- und Entscheidungsbereich der Medienunternehmen. Diese **bestimmen selbst**, ob Medienvorschauen erscheinen, wie lange diese ausfallen und ob ein Vorschaubild angezeigt wird (robots.txt Robot Exclusion Standard und Paywall). Wie bereits der erläuternde Bericht festhält, ist ein Leistungsschutzrecht für Presseverleger eine URG-fremde Materie.

Das Urheberrecht ist das **falsche Mittel**, um die Strukturprobleme der Medien zu bekämpfen. Das Urheberrecht schützt geistige Leistungen bzw. kreatives Schaffen und sorgt für angemessenen Schutz, nicht für Medienförderung. Die «Leistung» in der vorliegenden Vernehmlassung stellt keine Leistung im urheberrechtlichen Sinn dar, weil ihr kein urheberrechtliches Werk zu Grunde liegt. Unklar ist zudem, wieso der hart erkämpfte **AGUR12-Kompromiss** (Teilrevision des URG mit Inkrafttreten am 1. April 2020), wo ein Leistungsschutzrecht ausgeschlossen wurde, bereits wieder aufgeschnürt werden soll.

3. Komplexes Thema der KI-Regulierung kann nicht ohne eingehende rechtliche und ökonomische Analyse Regulierungsgegenstand werden

Die Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz im Zusammenhang mit journalistischen Veröffentlichungen finden in den Vernehmlassungsunterlagen **keinerlei Erwähnung**. Mit dem AI-Act auf europäischer Ebene wird seit Jahren ein enormes und

komplexes Gesetzespaket erarbeitet, welches noch nicht in Kraft ist und das Gegenstand fortlaufender Verhandlungen zwischen den verschiedenen europäischen Institutionen ist. Die Ausrichtung der Schweiz im Bereich KI-Regulierung und der Einfluss des AI-Acts sind weitgehend noch offen. Vor dem Hintergrund der andauernden Diskussionen ist es sinnvoll, dass dieses Thema nicht Gegenstand der Vorlage und der RFA war. Dieses **komplexe Thema** jedoch neu auf dem Weg von **Beispielfragen in einem Begleitschreiben** zum Leistungsschutzrecht einzufügen, geht nicht an. Zudem hat kein anderes Land bisher Werknutzungen im Zusammenhang mit KI mit einem Leistungsschutzrecht für Presseverleger verknüpft. Swico ist deshalb klar gegen die Aufnahme von KI-Anwendungen in die laufende Revision. Die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen würde sich innovationshemmend auswirken und könnte die entsprechenden Entwicklungen in der Schweiz gefährden.

4. Weitere übergeordnete Bemerkungen

4.1. Einführung einer Linksteuer und das freie Internet

Vorliegend soll eine neue Steuer auf Links auf Medien in der Schweiz implementiert werden, bei welchen Anreistexte bzw. Textvorschauen (Snippets) angezeigt werden. Anvisiert werden grosse Suchmaschinen und soziale Netzwerke (Erreichen von mind. 10 % der Bevölkerung in der Schweiz). Diese Logik steht dem Grundsatz des freien Internets komplett entgegen. Das Internet wurde dazu geschaffen, Informationen frei und kostenlos zu verknüpfen. Menschen sollen die Möglichkeit erhalten, Informationen beizusteuern und zu teilen. Falls solche Links nun kostenpflichtig werden, entstehen **Risiken**:

- Anstieg von sog. **«Clickbaiting»**. Damit die Medienunternehmen möglichst viele Klicks generieren können ist zu erwarten, dass diese künftig vermehrt auf reisserische und sachlich nicht fundierte Überschriften setzen werden. Dies mit dem Ziel, die Nutzerinnen und Nutzer auf die eigene Website zu leiten und so vom angedachten Leistungsschutzrecht zu profitieren.
- Da Snippets allein zu Gunsten der Einzelbranche der Medienunternehmen für vergütungspflichtig erklärt werden sollen, ist zu befürchten, dass ein **Dambruch** für weitere Anspruchsgruppen entsteht.
- Durch den Rückgang dieser Links wird eine **umfassende Meinungsbildung**, welche für die Demokratie grundlegend ist, **erschwert**;
- Es könnte eine **Reduktion auf den Hyperlink** entstehen, wenn beim Teilen von entsprechenden Links keine Anreistexte mehr angezeigt würden;
- Abnahme der Interaktion mit einer Website aufgrund Reduzierung auf reine Hyperlinks und damit ein **schlechteres Ranking** der Treffer auf journalistische Medien bei Suchresultaten;
- Abwälzung der Mehrkosten der tarifrechtlichen Abgabe indirekt auf die **Konsumentinnen und Konsumenten** in der Schweiz, ohne dass ein gesellschaftlicher oder journalistischer Mehrwert generiert wird.

Es ist kein Grund ersichtlich, wieso die Bezahlung für die Verlinkung nur für Nachrichteninhalte gelten soll, falls Plattformen für die Verlinkung mit Dritten bezahlen müssen. Dies hätte unbeabsichtigt negative Folgen für das Internet, wie wir es kennen. Die Möglichkeit, frei zu verlinken – d.h. ohne Einschränkungen hinsichtlich des Inhalts der verlinkten Seite und ohne finanzielle Gebühren – ist für die Funktionsweise des Internets von grundlegender Bedeutung.

4.2. Anteil journalistischer Inhalte auf Plattformen ist gering

In der Vernehmlassungsvorlage wird eine Abhängigkeit zwischen Medienunternehmen und Online-Diensten geltend gemacht, die in der Praxis **nicht besteht**. Von allen Suchanfragen im Internet machen journalistisch geprägte Inhalte gerade mal **2 bis 4 %** aus. Wird die kommerzielle Relevanz dieser journalistisch geprägten Suchbegriffe berücksichtigt, so sinkt dieser Wert lediglich auf **0.27 %** ([Studie](#)). Täglich werden Millionen Inhalte durch Nutzerinnen und Nutzer auf sozialen Netzwerken geteilt. Auch hier entfällt nur ein geringer Teil auf journalistische Inhalte (bei sog. «grossen Netzwerken» unter **3 %**). Wiederum 90 % davon stammen im Bereich der sozialen Netzwerke von den Verlagen selbst, die offenbar einen Mehrwert in der Platzierung sehen. Schliesslich belegen Studien, dass jüngere Menschen ohnehin visuelle Netzwerke visuellen Inhalten bevorzugen und sich der Trend entsprechend entwickelt ([Studie](#)).

Es besteht das Missverständnis, wonach das Anzeigen Snippets mit Werbeanzeigen seitens Plattformanbietern gekoppelt sind. Eine einfache Recherche auf einer Informationsplattform zeigt auf, dass beim Anzeigen von Snippets grösstenteils **keine Werbeanzeigen** gekoppelt sind. Auch auf sozialen Netzwerken ist dies zu grossen Teilen nicht der Fall: Snippets werden weder in Applikationen, noch auf der Oberfläche von grossen sozialen Plattformen monetarisiert oder mit Werbung verbunden. Kommerzielle Werbetreibende verknüpfen Werbung auf Plattformen mit kommerziellen Suchanfragen und nicht mit Inhalten von Medienunternehmen.

4.3. Der EU-Vergleich zeigt: Keine Förderung des Qualitätsjournalismus

Ein Leistungsschutzrecht für Presseverleger mit Kollektivverwertung setzt fragwürdige Anreize. Es **honoriert eine hohe Reichweite** von Veröffentlichungen mit vielen Klicks und **nicht qualitativ hochstehende Inhalte**. Sensations- und Schlagzeilenjournalismus gefährden damit künftig die Traditionskultur der öffentlichen politischen Debatte.

Versuche in anderen europäischen Ländern, ein solches System umzusetzen, haben gezeigt, dass die behaupteten Effekte – etwa die Stärkung des politischen und regionalen Journalismus oder die vermehrte Berichterstattung über Kultur – in keiner Art und Weise eintreten. Grosse Verlage werden überproportional von der Link-Steuer profitieren, welche durch die verpflichtende Kollektivverwertung eingezogen wird, während kleine Verlage benachteiligt werden.

Die Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 6), wonach andere Länder ebenso ein Leistungsschutzrecht eingeführt hätten, überzeugen zudem nicht. Dies unter anderem aus

dem Grund, dass die gesetzliche Regelung in der EU derzeit nicht praktikabel ist und zu keinen Mehreinnahmen auf Seiten der Medienunternehmen führt.

4.4. Kostenloser Traffic durch Verbreitung auf Plattformen

In der Vernehmlassungsvorlage wird nicht berücksichtigt, dass Plattformen den Informationsangeboten zu erheblicher Reichweite und kostenlosem Traffic verhelfen. Verlage unterschiedlicher Grösse **profitieren erheblich** von Suchplattformen und sozialen Medien. Digitale Plattformen bieten Zugang zu einem grösseren Publikum, leiten den Traffic auf Nachrichtenseiten weiter und fördern Abonnements und Werbeeinnahmen. In Europa werden 3'000 Klicks pro Sekunde (8 Milliarden Klicks pro Monat) von den Suchergebnissen der Google Suche auf Online-Angebote von Verlagen im europäischen Raum weitergeleitet ([Blog](#)), laut einer Studienschätzung im Wert von **CHF 0.04 – 0.06 pro Klick** zu Gunsten der Medienunternehmen ([Studie](#)). Verbraucherinnen und Verbraucher werden von den Plattformen weggeleitet und die Nachrichtenanbieter können dieses Publikum mit ihren eigenen Werbe-, Abonent- oder Mitgliedschaftsstrategien monetarisieren. Verlage behalten den ganzen Erlös. Weltweit hat Facebook Feed in den letzten 12 Monaten geschätzt mehr als **140 Milliarden Klicks** an Nachrichtenverlage verschickt – was einen zusätzlichen Traffic im geschätzten Wert von **CHF 7 Milliarden** entspricht.

Es überrascht deswegen nicht, dass Verlage aktiv Nachrichteninhalte auf sozialen Plattformen posten und ihre Beiträge so optimieren, dass sie in den Suchergebnissen weiter oben erscheinen. Beispielsweise betreibt die Mehrheit der Medienunternehmen eigene Facebook-Seiten, auf denen sie Kurzfassungen ihrer Inhalte mit Links zu ihren Webseiten veröffentlichen. Weltweit entfallen 90 % der organischen Aufrufe von Links zu Artikeln von Nachrichtenverlagen auf Links, die von den Verlagen selbst und nicht von Facebook-Nutzern gepostet wurden.

Traditionelle Nachrichtenverlage profitieren von ihrer Interaktion mit digitalen Plattformen, und der Nutzen, den sie daraus ziehen, fällt höher aus als die vorliegende Wertung der Nachrichtenausschnitte, die sie diesen Plattformen zur Verfügung stellen. Eine [Wirtschaftsstudie](#) bestätigt, dass das derzeitige Marktangebot als fair zu betrachten ist. Beispielsweise bestätigt der NERA global report, dass Nachrichteninhalte traditioneller Verlage für Meta von geringem Wert sind und zurückgehen, während die Verlage vom Traffic über Social Media Apps profitieren. Der Bericht kommt wie auch die RFA in der Schweiz zum Schluss, dass es keine Grundlage für staatliche Eingriffe zu Gunsten der Medienunternehmen gibt.

Zudem engagieren sich verschiedene Digitalanbieter über diverse Initiativen bereits finanziell für den Journalismus (Beispiel: [Link](#)).

4.5. Verschiebungen auf dem Werbemarkt unabhängig von Plattformen

Die Verschiebungen auf dem Werbemarkt vom Papierformat zu Online-Marktplätzen finden auch unabhängig von Plattformen statt. Sogenannte Rubrikanzeigen für Autos, Immobilien, Partnervermittlungen und Stellenanzeigen sind kaum mehr auf bedrucktem Papier zu finden.

Solche Rubrikanzeigen werden auf Plattformen angezeigt, **die von den Verlegern selbst** erfolgreich und gewinnbringend **betrieben werden** (z.B. Homegate, Ricardo, Scout24). Diese Einnahmen werden den Redaktionen von den Medienunternehmen selbst entzogen.

4.6. Komplizierte tarifliche Umsetzung

Wie der Aufwand des Medienunternehmens berücksichtigt und alternativ auf den Ertrag der Onlinedienste abgestützt werden soll, erscheint schwierig. Zudem ist offen, wie die «Nutzung» mitberücksichtigt wird (unklar, ob hiermit eine Zählung von angeklickten oder nicht angeklickten Links erwartet wird). Berechnungsgrundlage sowie Verteilung und somit die Umsetzung der neuen Bestimmungen scheinen unklar und sehr anspruchsvoll.

5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Swico lehnt den vorliegenden Entwurf ab. Eventualiter werden die folgenden Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen angebracht.

- **Präzisierung des Begriffs «journalistische Veröffentlichung»** (Art. 1 Abs. 1 lit. b E-URG)

Dem Geltungsbereich des URG sollen neu unterstellt werden «Unternehmen, die journalistische Veröffentlichungen herstellen (Medienunternehmen). Der Begriff «journalistische Veröffentlichungen» bedarf dabei der Präzisierung. Gemäss erläuterndem Bericht ist der Begriff unabhängig vom Medium bei einer Zusammenstellung von journalistischen Inhalten gegeben (S. 16). Aus Sicht von Swico kann hierunter – in Übereinstimmung mit der EU – ausschliesslich eine Sammlung von literarischen/ schriftlichen Werken gemeint sein. Es ist explizit im Gesetzestext, dem erläuternden Bericht oder dem Begriffsregister festzuhalten, dass fotografische und audiovisuelle Inhalte ausgeschlossen sind. Eine Präzisierung der Definition ergäbe sich alternativ durch eine Anlehnung an Art. 2 (4) EU DSM-Richtlinie.

- **Ausschluss von der Vergütungspflicht: Von Verlegern bzw. Medienunternehmen selbst platzierte und geteilte Links** (Art. 37a neu E-URG)

Inhalt von Verlegern kann auf sozialen Plattformen auf zwei Arten erscheinen: (1) Verleger entscheiden selbst, welchen Content sie auf einem sozialen Netzwerk platzieren und teilen wollen und uploaden diesen Content selbst (sog. Publisher Posted Links, PPL). Oder (2) individuelle Nutzerinnen und Nutzer platzieren und teilen Links zu journalistischen Inhalten in ihrem sozialen Netz von Familie und Freunden (sog. Third Party Links, TPPL). Beide Fälle lassen sich zu Gunsten der Verleger nach ihrem eigenen Geschäftsmodell monetarisieren. Auf der anderen Seite erfolgt keine Vergütung der Verleger an das soziale Netzwerk für diese Dienstleistung und das Zurverfügungstellen der Plattform. Aus diesem Grund wird diese Möglichkeit von den Verlegern aktiv genutzt. **Über 90 % der Verlinkungen auf journalistische Inhalte in sozialen Medien stammen von den Verlegern selbst.** Deswegen

müssen Links auf journalistische Inhalte, welche von den Verlegern nach eigenem Gutdünken selbst platziert und geteilt werden, klar aus der Vorlage ausgeschlossen werden. Es geht nicht an, dass sie für selbst platzierte Inhalte, welche auf ihren eigenen Profit ausgerichtet sind, zusätzlich vergütet werden. Wir gehen davon aus, dass mit der von uns unterstützten [VARIANTE 1] diesem Umstand Rechnung getragen wird.

- **Beibehaltung der Vertragsfreiheit** (Art. 37a Abs. 1 E-URG)

Einvernehmliche Vereinbarungen zwischen Verlegern und Plattformen sind in der Praxis wichtig. So werden im Ausland bilaterale Vereinbarungen zwecks Vergütung zwischen Suchplattformen und Verlegern abgeschlossen. Auch im Bereich der sozialen Netzwerke ist dies wichtig: Presseverleger nutzen soziale Netzwerke kommerziell zum Aufbau einer Beziehung zu den Nutzerinnen und Nutzern und zur Erhöhung des Leserkreises. Verlegern und Online-Diensten muss der Weg der bilateralen Vereinbarung somit weiterhin offenstehen. Dies ist im Einklang mit Art. 15 der europäischen Urheberrechtsrichtlinie, welche den bilateralen Weg nach wie vor ermöglicht und so einen Ausgleich zwischen den Interessen der Parteien anstrebt. Die vorliegende Vorlage darf die Vertragsfreiheit nicht beeinträchtigen.

- **Vergütungsanspruch gemäss Variante 1** (Ablehnung Variante 2, Art. 37a Abs. 2 und Art. 60a neu E-URG)

Indem das Nutzerverhalten direkt eine Vergütungspflicht für die Plattformen auslöst, beschneidet Variante 2 noch stärker den Grundsatz des freien Internets, als dies bereits unter Variante 1 der Fall ist. Wir lehnen Variante 2 deshalb klar ab.


- **Hyperlink-Ausnahme in den Gesetzestext aufnehmen** (Art. 37a neu E-URG)

Zur Länge von Snippets äussert sich S. 17 f. des erläuternden Berichts. Anders als in der EU sollen dabei auch die Nutzungen kurzer Auszüge aus journalistischen Texten dem neuen Recht unterstellt werden. Dies solle der Kürzung von Snippets durch Anbieter und der Einschränkung des Informationsbedürfnisses der Bevölkerung entgegenwirken. Wie in der EU solle das Setzen von reinen Hyperlinks jedoch nicht in den Anwendungsbereich fallen. Dies wird auch im erläuternden Bericht explizit so vorgesehen. Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, ist die Hyperlink-Schranke auch im Gesetz aufzunehmen.

Wir bedanken uns besten für die Berücksichtigung unserer Anliegen und sind für Rückfragen gerne erreichbar.

Freundliche Grüsse

Swico



Ivette Djonova

Head Legal & Public Affairs



Adrian Müller

Präsident