



**DUN** |

DACHVERBAND DER URHEBER-  
UND NACHBARRECHTSNUTZER  
FEDERATION DES UTILISATEURS DES  
DROITS D'AUTEURS ET VOISINS

DUN | Thunstrasse 82 | Postfach 1009 | 3000 Bern 6

Frau Bundesrätin  
Elisabeth Baume-Schneider  
Vorsteherin des  
Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements  
Per E-Mail an: [Rechtsetzung@ipi.ch](mailto:Rechtsetzung@ipi.ch)

Bern, 12. September 2023

## **Vernehmlassung zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, im Rahmen der Vernehmlassung zur URG-Revision zur Schaffung eines Vergütungsanspruchs für Medienunternehmen Stellung zu beziehen. Der Dachverband der Urheber- und Nachbarrechtsnutzer DUN ist die einzige Organisation, die sich schweizweit ausschliesslich für die Rechte der Nutzer und Nutzerinnen einsetzt und deren Anliegen gegenüber Gesetzgeber, Öffentlichkeit und Verwertungsgesellschaften vertritt. Dem DUN gehören namhafte Wirtschafts- und Branchenverbände sowie politische Organisationen, private und öffentliche Bildungs- und Forschungsinstitute und grosse Unternehmen an. Eine Mitgliederliste liegt diesem Schreiben bei.

### **Der falsche Weg, um die Strukturprobleme der Medien zu lösen**

Dass die Medien in der Krise stecken, die Abonnenten und Abonnentinnen abnehmen und die Werbeeinnahmen rapide schwinden, ist Tatsache. Dass mit dieser Entwicklung eine abnehmende Medienvielfalt und weniger regionale Berichterstattung einhergeht, ist ebenfalls klar. Aber das Urheberrecht ist das falsche Mittel, um diese Strukturprobleme der Medien zu bekämpfen. Das Urheberrecht schützt geistige Leistungen bzw. kreatives Schaffen und sorgt für den angemessenen Schutz und nicht für Medienförderung. Wir erkennen die Wichtigkeit der öffentlichen Kommunikation für die Demokratie und den politischen Druck, der auf dem Thema lastet und sehen die Gefahr der Desinformation, sind aber überzeugt, dass die Medien auf andere Art unterstützt werden müssen und der Qualitätsjournalismus auf andere Weise gefördert werden muss. Das in die Vernehmlassung geschickte urheberrechtliche Leistungsschutzrecht ist schon deswegen fragwürdig, weil die «Leistung», die vergütet werden soll, gar keine Leistung im urheberrechtlichen Sinn, sondern eine blossе Werkvermittlung ist (es liegt der «Leistung» kein urheberrechtliches Werk zugrunde). Die zunehmende Entwicklung im Urheberrecht hin zum Investitionsschutz halten wir für falsch, urheberrechtliche Werke werden ja gerade unabhängig von den Investitionen geschützt. Es ist auch nicht richtig,



die Medienförderung einfach an globale Internetdienste, wie Google etc. «auszulagern». Wenn, dann sollte eine Förderung und Subventionierung der Medien durch den Staat erfolgen. Dieses neue Leistungsschutzrecht ist daher der falsche Weg. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), die ebenfalls DUN-Mitglied ist, begrüsst allerdings die Einführung eines Leistungsschutzrechts für journalistische Veröffentlichungen und reicht eine eigene Stellungnahme ein.<sup>1</sup>

### **Keine «Linksteuer»: Der generierte Traffic führt zu einer Win-win-Situation**

Links, Snippets und Link-Vorschauen sind urheberrechtlich nicht geschützt. Es handelt sich in der Regel um eine Aneinanderreihung von Wörtern, ein Anriss, der hilft zu erkennen, ob der darauf verlinkte Inhalt die Informationen bietet, die gesucht werden. Der Link ist damit eine Art Wegweiser, der zum Ort führt, wo der geschützte Inhalt zu finden ist. Mit dem Setzen eines Links werden aber nie die Inhalte selbst übernommen, sondern lediglich auf diese hingewiesen. Ein Link wird auch als die Basis des Internets bezeichnet, denn das Internet funktioniert nur mit den Verlinkungen, die das vorhandene Wissen miteinander verknüpfen. Snippets (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 des Urhebers oder der Urheberin (Art. 10 URG) unterstehen. Zudem bildet die freie Berichterstattung über aktuelle Fragen aus Politik, Wirtschaft etc. Angelpunkt einer freien Informationsgesellschaft (vgl. Art. 28 URG). Diese urheberrechtliche Schranke mit einem neuen Vergütungsanspruch zu belegen, schränkt den Informationsfluss unnötig ein.

Snippets und Links auf die Seiten der Medienunternehmen führen zu mehr Nutzer und Nutzerinnen bzw. Leser und Leserinnen für die Verlage. Damit wird Traffic generiert, von dem die Verlage profitieren. Gerade den kleinen Verlagen wird dadurch zu deutlich mehr Reichweite verholfen. Wenn sie das nicht wollen, können sie es mit einfachen technischen Mitteln verhindern (z.B. robots.txt). Dass ein entsprechender Link gesetzt wird, geschieht damit nicht gegen den Willen des Medienunternehmens. Vielmehr entscheiden die Medienunternehmen, ob und wie ihre Schlagzeilen z.B. in der Google Suche erscheinen. Selbstverständlich profitieren auch die Onlinedienste davon, denn die Medien verleihen ihnen mehr Attraktivität. Eine einseitige Belastung des Onlinedienstes wäre falsch, denn es profitieren beide Seiten gleichermassen (Win-win-Situation): Attraktivere Onlinedienste auf der einen Seite und mehr Traffic für die Medien auf der anderen Seite.

Das Risiko, dass aufgrund eines neuen Leistungsschutzrechtes Onlinedienste keine Snippets oder Thumbnails von journalistischen Veröffentlichungen mehr anzeigen – was natürlich unerwünschterweise zu wegfallendem Traffic auf die Seiten der Medienunternehmen führen würde – und die negativen Folgen davon für die Informationsfreiheit bzw. die Unterversorgung mit journalistischen Inhalten sprechen ebenfalls gegen die neue Regulierung. Die Möglichkeit, dass Google sich vom Markt zurückziehen würde im Falle einer entsprechenden Regulierung, ist auf jeden Fall gegeben. In Spanien schaltete Google seinen Dienst Google News nach der Einführung eines Verlegerleistungsschutzes ab, was entsprechende Folgen zeigte. Bei einem kleinen Medienmarkt wie dem schweizerischen ist die Gefahr eines Rückzugs sicherlich höher. Zusätzlich wäre wohl auch die Zukunft von Google AdSense ungewiss.

---

<sup>1</sup> Auch der Schweizerische Städteverband (DUN-Mitglied) unterstützt die URG-Revision grundsätzlich.



Wir würden es viel mehr begrüßen, wenn die Bestrebungen für eine faire Besteuerung der Gewinne der globalen Internetplattformen und -dienste am Ort ihrer digitalen Präsenz (Digitalsteuer) verstärkt und vorwärtsgetrieben würden. Mit den zusätzlichen Steuereinnahmen könnte dann auch eine direkte Medienförderung durch den Staat erfolgen.

### **Die Regulierungsfolgeabschätzung kommt zum Schluss, nicht zu regulieren**

Auch die im Rahmen der Gesetzesrevision erarbeitete Regulierungsfolgeabschätzung der Swiss Economics zum Thema Einführung eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Internet vom 20. Oktober 2022 empfiehlt nicht, ein Leistungsschutzrecht einzuführen. Vielmehr hält sie fest, dass die Marktanalyse im Kontext von Snippets kein eigentliches Marktversagen identifizierte, welches staatliches Handeln erforderlich mache. Da die Snippets monetarisierbaren Traffic auf den Seiten der Medienunternehmen generierten, erlitten diese Medienunternehmen höchstwahrscheinlich keinen Schaden durch die Verlinkung. Weiter heisst es, dass zwar beim Verschieben der Werbeeinnahmen von den Medienunternehmen hin zu den Online-Plattformen das Risiko vorliege, dass Medienunternehmen ungenügende Einnahmen erwirtschafteten und somit die Gefahr einer Unterversorgung mit journalistischen Inhalten bestehe, aber: «Zu betonen gilt hier aber, dass diese Möglichkeit eines Marktversagens kaum durch Snippets verursacht wird.»

Die Studie hält weiter fest, dass aus ökonomischer Perspektive eine alternative Lösung wie z.B. über kartellgesetzliche Massnahmen oder über Mediensubventionen aussichtsreicher sei. Zudem wird empfohlen, die Erfahrungen bzgl. der Umsetzung des Leistungsschutzrechtes in der EU abzuwarten.

Obwohl die eigens in Auftrag gegebene Regulierungsfolgeabschätzung zum Schluss kommt, dass aktuell kein regulatorisches Handeln im Urheberrechtsgesetz notwendig sei und wenn schon anders reguliert (z.B. kartellrechtlich) und vorerst die europäische Entwicklung abgewartet werden sollte, schlägt der Bundesrat die Schaffung eines Leistungsschutzrechtes für Medienunternehmen vor. Dass der Empfehlung der RFA nicht Folge geleistet wird, erachten wir als falsch. Auch aus diesem Grund lehnt der DUN die Schaffung des Leistungsschutzrechtes für Medienunternehmen ab.

### **Die Entwicklung in Europa abwarten und am AGUR12-Kompromiss festhalten**

Es erscheint uns grundsätzlich überstürzt, zum jetzigen Zeitpunkt zu regulieren. Die Wirksamkeit eines Leistungsschutzrechtes für Medienunternehmen in Europa kann noch gar nicht beurteilt werden (wie es an sich im Postulat 19.3421 - Revision des Urheberrechtsgesetzes. Überprüfung der Wirksamkeit verlangt wurde). Ein Recht zu übernehmen, das sich in Europa (noch) nicht bewährt hat, ist keine geeignete Regulierung. Vielmehr sollte weiter beobachtet und abgewartet werden, ob sich positive Beispiele – die es aktuell noch nicht gibt – ergeben.

Weiter halten wir, wie in der RFA dargelegt, andere regulatorische Methoden für geeigneter. Wenn eine Monopolstellung moniert wird, so wären kartellgesetzliche Massnahmen richtig. Auch der Abfluss von Werbegeldern kann nicht mit urheberrechtlichen Massnahmen



kompensiert werden (nicht zu vergessen, dass Google news immer und die Googlesuche häufig werbefrei ist).

Die letzte Teilrevision des Urheberrechtsgesetzes trat am 1. April 2020 in Kraft und ihr ging eine jahrelange intensive Auseinandersetzung und Kompromissfindung voraus. Dieser sogenannte AGUR12-Kompromiss war hart erkämpft und wurde schlussendlich von allen Stakeholdern getragen, er sollte nicht bereits nach so kurzer Zeit aufgebrochen werden.

### **Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen im Entwurf**

Nachfolgend äussern wir uns kurz und nicht abschliessend zu einzelnen Punkten der Bestimmungen im Vorentwurf:

- Der DUN lehnt das Leistungsschutzrecht für Medienunternehmen grundsätzlich ab. Sollte es dennoch eingeführt werden, so erachten wir die Schaffung eines Vergütungsanspruchs immerhin für die bessere Option als ein Ausschliesslichkeitsrecht (mit Verbotsrecht), weil sie die öffentliche Kommunikation und die Informationsfreiheit weniger direkt einschränkt, da die Verwendung von Snippets nicht verboten werden kann. Aber auch in dieser Variante besteht die Möglichkeit oder die Gefahr, dass Anbieter von Online-Diensten auf das Anzeigen von Snippets von journalistischen Veröffentlichungen verzichten.
- Von den in Art. 37a E-URG genannten Varianten hält der DUN die Variante 2 für die schlechtere, weil damit zusätzlich in das Verhalten der Nutzer und Nutzerinnen des Dienstes eingegriffen wird. Zudem spricht auch das im Bericht erwähnte Risiko, dass Online-Dienste das Zugänglichmachen von Snippets unterbinden könnten und damit ein nachteiliger Einfluss auf die Informationsfreiheit entstehen würde, dagegen. Aber auch die weitere Unsicherheit, dass nicht geklärt ist, ob die europäische Regelung dieses Zugänglichmachen ebenfalls erfasst oder nicht und ob die Schweiz damit ein viel strengeres Recht als Europa schaffen würde, spricht dagegen. Auf jeden Fall vergütungsfrei bleiben muss das Setzen eines Hyperlinks. Ein Nennen im Gesetzestext statt nur im erläuternden Bericht würde zu einer begrüssenswerten Klarstellung führen.
- Sollte ein Leistungsschutzrecht eingeführt werden, halten wir die Beschränkung auf gewinnorientierte Anbieter sowie auf Medien, die nach den in der Branche anerkannten Regeln für die journalistische Praxis arbeiten für richtig.
- Nur am Rande sei erwähnt, dass die tarifliche Umsetzung sich kompliziert gestalten wird. Wie der Aufwand des Medienunternehmens berücksichtigt werden soll und alternativ auf den Ertrag der Onlinedienste abgestützt werden soll, erscheint schwierig. Zudem müsste auch die „Nutzung“ an sich mitberücksichtigt werden. Auch da ist noch vieles offen: Einerseits richtet sich z.B. bei der Googlesuche nur ein minimaler Teil der Anfragen überhaupt auf journalistische Veröffentlichungen. Und wie soll bei diesem kleinen Teil verfahren werden? Sollen bzw. können die Klicks oder eher die nicht angeklickten Links gezählt werden? Berechnungsgrundlage und Verteilung – und damit an sich die Umsetzung der neuen Bestimmungen – scheinen unklar. Der DUN ist Verhandlungspartner bei vielen urheberrechtlichen Tarifen und wir sind überzeugt, dass das Verfassen und Festlegung eines Tarifs für das Leistungsschutzrecht von Medienunternehmen in diesem Bereich äusserst anspruchsvoll sein wird. Aber auch der tatsächliche Vergütungsbetrag kann nicht einmal ungefähr bestimmt werden. Die Rede ist von einer tariflichen Vergütung zwischen



zwei und 46 Millionen Franken, bzw. von 150 Millionen Franken oder auch von einigen Hunderttausend Franken jährlich. Eine angemessene Entschädigung beträgt nach dem Grundsatz von Art. 60 Abs. 2 URG in der Regel höchstens drei Prozent des Nutzungsertrags oder -aufwands für die verwandten Schutzrechte. Ob und falls ja, wie mit Art. 60a E-URG davon abgewichen werden soll, ist nicht klar.

**Die Bestimmungen zur Einführung eines Leistungsschutzrechtes für Medienunternehmen im Vorentwurf vom 24. Mai 2023 sind zu streichen.**

### **Exkurs zur Problematik der schulischen Nutzung in der heutigen Zeit**

Gerne verweisen wir in diesem Zusammenhang auf das Problem der Nutzung von Werken in digitalisierter Form im schulischen Unterricht. Art. 19 Abs. 1 lit. b URG erlaubt jede Werkverwendung der Lehrperson für den Unterricht in der Klasse. Hierfür wird gemäss Art. 20 Abs. 2 URG dem Urheber oder der Urheberin eine Vergütung geschuldet. Die Vergütungen für den schulischen Bereich werden im sogenannten Gemeinsamen Tarif 7 (GT 7) geregelt. Jedes Jahr werden für die schulische Nutzung rund CHF 11.5 Millionen bezahlt.<sup>2</sup>

Das Gesetz sieht aber für die erlaubte schulische Verwendung die folgenden Gegenausnahmen vor (Art. 19 Abs. 3 URG), bei denen die Nutzung nicht erlaubt ist:

<sup>3</sup> Ausserhalb des privaten Kreises nach Absatz 1 Buchstabe a sind nicht zulässig:

- a. die vollständige oder weitgehend vollständige Vervielfältigung im Handel erhältlicher Werkexemplare;
- b. die Vervielfältigung von Werken der bildenden Kunst;
- c. die Vervielfältigung von graphischen Aufzeichnungen von Werken der Musik;
- d. die Aufnahme von Vorträgen, Aufführungen oder Vorführungen eines Werkes auf Ton-, Tonbild- oder Datenträger.

Die Unterrichtsform hat sich seit der Formulierung dieser Gegenausnahmen stark verändert und heute schränkt die gesetzliche Formulierung Handlungen ein, die an sich zum Unterricht gehören. Probleme ergeben sich z.B. bei lit b, der Vervielfältigung von Werken der bildenden Kunst und Musiknoten. Weiter ist der Begriff „Unterricht in der Klasse“ heute nicht mehr zeitgemäss, denn Unterricht findet nach modernen Lehrmethoden nicht mehr einfach in der Klasse statt. Einerseits wird der modularisierte Unterricht auf der Hochschulstufe nie in einem festen Klassenverband abgehalten, andererseits nehmen aber auch in der obligatorischen Schule bzw. der Sekundarstufe II neue Formen wie Projektunterricht im Rahmen von Gruppen, klassenübergreifender Unterricht, Unterricht im Rahmen von klassenübergreifenden Schullagern immer mehr zu. Der Unterricht im festen Klassenverband gehört – insbesondere als Regelfall – der Vergangenheit an. Art. 19 Abs. 1 Bst. b URG sollte daher entsprechend revidiert werden und den heutigen schulischen Realitäten angepasst werden.

<sup>2</sup> [www.swisscopyright.ch](http://www.swisscopyright.ch) (Geldflüsse, Kennzahlen)





Aber auch das Verbot vollständiger oder weitgehend vollständiger Vervielfältigung macht im digitalen Zeitalter Probleme. Die Nutzung von Werken in digitalisierter Form ist häufig nur noch dann möglich, wenn diese Werke integral auf einem Server gespeichert werden können. Leerträger gehören der Vergangenheit an und können schon aufgrund der fehlenden Abspielgeräte heute kaum noch verwendet werden. Eine solche Speicherung bzw. Vervielfältigung fällt aber unter die unzulässige Gegen Ausnahme aus Art. 19 Abs. 1 lit. a URG. Dieses Problem würde gelöst, wenn die schulische Nutzung wie auch der Privatgebrauch nicht in den Anwendungsbereich der Gegen Ausnahme fallen würde.

Am einfachsten wäre unserer Meinung nach, wenn dies direkt im ersten Satz von Art 19 Abs. 3 URG festgehalten würde. Er könnte beispielsweise neu so lauten: «Für die interne Information oder Dokumentation nach Absatz 1 Buchstabe c sind nicht zulässig:» Damit würden alle schulischen Nutzungen von Werken zulässig, würden aber natürlich weiterhin eine Vergütung kosten.

### **Zu den Fragen betreffend künstliche Intelligenz (KI)**

Es ist richtig, dass das EJPD die Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz aufmerksam beobachtet, wie es im Schreiben heisst. In welche Richtung und wie schnell eine Entwicklung geschieht, ist aus heutiger Sicht kaum vorauszusehen. Der DUN jedenfalls ist weder Trendforscher noch Hellseher. Wir halten es für eher unseriös, zum jetzigen Zeitpunkt Aussagen über die künstliche Intelligenz zu machen. KI ist ein lernendes System, Prognosen wären im Moment grösstenteils spekulativ. Auf jeden Fall wäre die Einführung eines Vergütungsanspruchs aktuell definitiv übereilt und falsch. Es gilt, die Entwicklung zu beobachten und nicht, sie vorherzusehen. Auch hier soll genau verfolgt werden, ob und wenn ja, wie in Europa reguliert wird. Aktuell sehen wir aber keinen weiteren Handlungsbedarf und sicherlich keinen Grund für die Schweiz, in Europa diesbezüglich eine Vorreiterrolle einzunehmen.

Selbstverständlich stehen wir Ihnen gerne und jederzeit für Nachfragen zur Verfügung und danken für die Möglichkeit der Stellungnahme sowie für die Berücksichtigung der Anliegen der Wirtschaft, der Verwaltung, der Wissenschaft, Bildung und der Forschung.

freundliche Grüsse

Pierre Muckly

Präsident

Nicole Emmenegger

Geschäftsführerin