

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail an:
Rechtsetzung@ipi.ch

Liestal, 12. September 2023

Stellungnahme zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Mai 2023 haben Sie den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes Stellung zu nehmen. Gerne lassen wir Ihnen diese Stellungnahme hiermit zukommen.

1 Stellungnahme zu den geplanten Änderungen

Dem Regierungsrat ist es ein grosses Anliegen, die Medienvielfalt zu wahren, die Qualität der Medienarbeit zu fördern und dadurch einen Beitrag an die demokratische, soziale und kulturelle Entwicklung der Region und der ganzen Schweiz zu leisten. Aus den nachfolgenden Gründen hält er den vorgeschlagenen Vergütungsanspruch dafür als nicht geeignet:

- Journalistische Werke sind urheberrechtlich zu schützen. Dies ist bereits aufgrund der heutigen Rechtslage der Fall. Für darüberhinausgehende Massnahmen wie den vorgeschlagenen Vergütungsanspruch muss ein Regulierungsbedarf sowie die zu erwartenden positiven Effekte klar erstellt sein. Dies ist aufgrund der angeführten Grundlagen nicht erstellt.
- Als Grund für den Regulierungsbedarf führt der Bundesrat unter anderem an, dass grosse Online-Dienste in hohem Masse von journalistischen Werken profitieren. Eine vom Verlegerverband veröffentlichte Studie vom März 2023 führt zum Beispiel an, dass Google den Schweizer Medienunternehmen jährlich 154 Millionen Franken schulde.¹ Problematisch ist diesbezüglich, dass die Studie bei ihren Berechnungen auf einen Werbemodell bzw. Geldtopf zurückgegriffen hat, die ohne Bezug zur Fragestellung steht: das Google-AdSense-Programm. Wie die Republik in ihrem Artikel vom 25. Mai 2023 ausführt², schalten mithilfe dieses Programms Schweizer

¹ FehrAdvice & Partners AG, «Der Wert von journalistischen Inhalten für die Suchmaschine Google in der Schweiz – Eine verhaltensökonomische Betrachtung zum Leistungsschutz», März 2023 [\[Link\]](#).

² REPUBLIK, «Der letzte Hilferuf der Medienverlage», 25. Mai 2023 [\[Link\]](#)

Medienunternehmen Werbung auf ihren Webseiten. Google diene dabei als technische Börse dieses Werbehandels, vermittele zwischen Medienunternehmen und Werbekunden und knöpfe für diese Leistungen Provisionen ab. Auf diesem Weg verdient Google auch an Schweizer Medienunternehmen; dies hat allerdings nichts mit dem monetären Wert einer Linkvorschau zu tun. Die Republik macht in ihrem Artikel zudem auf eine Auswertung zu News-Keywords sowie eine Studie³ aufmerksam, die aufzeigen, dass journalistische Inhalte für Google nahezu irrelevant sind. Es fehlt somit an einer Grundlage, inwiefern Online-Dienste aus journalistischen Werken Profit schlagen.

- Zudem kommt die vom Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum in Auftrag gegebene Regulierungsfolgenabschätzung von Swiss Economics vom 20. Oktober 2022 (RFA)⁴ zum Schluss, dass gemäss durchgeführter Marktanalyse kein Marktversagen und kein staatlicher Handlungsbedarf in Bezug auf sog. Snippets besteht. Zudem hält die RFA fest, dass eine Regulierung über Snippets für ein allfälliges Marktversagen nicht der systematisch direkte Anknüpfungspunkt ist, um dieses zu beheben. Dominante Marktstellungen und potentieller Marktmachtsmissbrauch sind Gegenstand des Wettbewerbsrecht. Die RFA verweist dabei auf Massnahmen der Wettbewerbskommission, die Verhaltensänderungen für Google per Anfang 2022 erwirkt hat; und macht darauf aufmerksam, dass deren Auswirkungen in einem ersten Schritt abgewartet werden könnten.
- Medienschaffende und Medienhäuser profitieren ihrerseits vom gratis Marketing und Internetverkehr durch Firmen wie Alphabet (Google, YouTube), Microsoft (LinkedIn) oder Meta (Facebook, Instagram). Gemäss RFA generieren Schweizer Medienunternehmen dank Snippets Mehreinnahmen von 12 bis 106 Mio. Franken pro Jahr. Sie erhalten somit bereits heute eine geldwerte Entschädigung für die Nutzung von Verlinkungen durch Online-Plattformen.
- Wünschen Medienschaffende und Medienunternehmen keine Verlinkungen durch Online-Plattformen, haben sie bereits heute verschiedene technische Möglichkeiten, ihre Erzeugnisse vor unerwünschten Zugriffen zu schützen und in Wert zu setzen.
- Die bereits mehrfach zitierte RFA interpretiert die vorgeschlagene urheberrechtliche Regulierung über Snippets als «realpolitisch adressierbarer Ansatzpunkt», in Anbetracht der Schwierigkeiten effektivere Massnahmen zu identifizieren. Dies vermöge die zugrundliegende Problematik zwar nicht zu lösen, aber deren Auswirkungen allenfalls zu beeinflussen. Ob die Auswirkungen dabei positiv oder negativ beeinflusst werden, hänge massgeblich von den Reaktionen der Online-Plattformen ab, wobei die durchgeführte Analyse eine Reaktion und tendenziell eine Verschlechterung der Situation erwarte.
- Ein Vergütungsanspruch im geplanten Sinne könnte dazu führen, dass betroffene Technologiekonzerne wie Alphabet (Google) oder Meta (Facebook, Instagram) sich dazu entscheiden, gewisse Inhalte zu filtern und nicht mehr anzuzeigen. Dies hätte eine erhebliche Einschränkung des öffentlichen Zugangs zu nach journalistischen Kriterien erarbeiteten Inhalten zur Folge, welche sich z. B. auf den Bildungsbereich negativ auswirken würde: Recherchen von Schülerinnen und Schülern, Lernenden und Studierenden sowie Lehrpersonen und Dozierenden aller Stufen zur Erstellung von Leistungsnachweisen oder zur Unterrichtsvorbereitung würden er-

³ Sistrix, «Leistungsschutzrecht Update: journalistische Inhalte für Google weiterhin nahezu irrelevant» [\[Link\]](#)

⁴ Swiss Economics, «Einführung eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Internet», Schlussbericht vom 20. Oktober 2022 [\[Link\]](#)

schwert und verteuert. Auch die Qualität und Ausgewogenheit des für die politische Partizipation wichtigen öffentlichen Meinungsbildungsprozesses könnte durch ein Filtern von Inhalten erheblich Schaden nehmen. Im Rahmen der Diskussionen um eine vergleichbare Gesetzesänderung in Kanada hat Google diese Filterpraxis in aller Deutlichkeit angedroht und deren Umsetzbarkeit sogar bereits getestet.

Aus den obgenannten Gründen lehnt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die Vorlage ab.

2 Eventualiter: Stellungnahme zu den Varianten

Sollte sich der Bundesrat für die Einführung eines Vergütungsanspruchs entscheiden, spricht sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur Regelung des Umfangs des Anspruchs in Art. 37a Abs. 2 URG für die Variante 2 aus.

Ziel und Zweck der Vorlage ist eine anteilmässige Entschädigung der Herstellungskosten journalistischer Inhalte an Medienunternehmen und –schaffende. Im Grundsatz bezahlen Konsumentinnen und Konsumenten für ein Gut, welches sie auch erstehen oder konsumieren. Ein Vergütungsanspruch für Medienunternehmen und –schaffende ist also primär für den Konsum des produzierten Guts und nicht durch das blosses Bereitstellen zu rechtfertigen. Dabei ist davon auszugehen, dass gerade bei einer Bereitstellung von User/innen an weitere User/innen die Chance erhöht wird, dass das Gut auch tatsächlich konsumiert wird, resp. mindestens ein Teil (Snippets) davon. Die Annahme basiert auf dem Verständnis, dass die Konsumationsrate höher ist, wenn man einer Person folgt (als «follower»), als wenn man nur einem unpersönlichen Online-Dienst folgt oder überfliegt, was durch diesen bereitgestellt wird. Zudem ist davon auszugehen, dass etliche User/innen das Teilen auch nur deshalb pflegen, um selbst eine genügend grosse Reichweite zu erzielen, um für Werbeldeinnahmen attraktiv zu werden.

3 Zusatzfragen

1. Soll die vorliegende Vorlage um einen Vergütungsanspruch für die Nutzung journalistischer Inhalte durch KI-Anwendungen ergänzt werden? Welche Gründe sprechen dafür resp. dagegen, die durch den Einsatz von neuen KI-Werkzeugen bei der Herstellung und der Nutzung journalistischer Veröffentlichungen entstehenden Herausforderungen im Rahmen der vorliegenden Vorlage zu regeln?

KI ist ein regulierungswürdiges Thema. Die Regelung von KI ist allerdings komplex und kann nicht ohne eingehende rechtlich-ökonomische Analyse erfolgen. Eine solche Analyse muss auch aufzeigen, inwiefern ein Zusammenhang mit dem Leistungsschutzrecht besteht oder ob nicht ein anderer Ansatz gewählt werden muss. Vor diesem Hintergrund sollte KI nicht in die laufende Revision aufgenommen werden, falls sich der Bundesrat für die Einführung eines Vergütungsanspruchs entscheiden sollte.

Grundsätzlich sollten aber auch journalistische Erzeugnisse Gegenstand einer KI-Regelung sein. Die korrekte Wiedergabe von journalistischen Erzeugnissen ist wesentlich. KI-Anwendungen haben das Potential, die Wiedergabe zu verfälschen oder aus verschiedenen Originalquellen selbst neue Texte zu generieren. Es liegt im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten nachvoll-

ziehen zu können, von welchen Personen die journalistischen Texte verfasst wurden. Eine diesbezügliche Qualitätssicherung liegt primär auch im Interesse der Medienunternehmen und –schaffenden selbst. Der Aufwand für eine solche Qualitätssicherung ist erheblich.

2. Wo planen Sie oder in welchen Branchen sehen Sie welche Möglichkeiten für den Einsatz von KI?

Grundsätzlich ist ein Einsatz von KI überall dort denkbar, wo Muster erkannt und auf Basis komplexer Inputs Entscheidungen getroffen werden müssen. Im Verwaltungsumfeld stehen aktuell Einsätze als Auskunftsinstrumentarium zur Beantwortung einfacher Anfragen im Vordergrund (Chatbots).

Künftige Einsätze in der öffentlichen Verwaltung sind z. B. in folgenden Bereichen denkbar:

- Datenanalyse zur Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen: KI-Lösungen haben eine um Faktoren höhere Suchgeschwindigkeit und eine höhere Zuverlässigkeit in Bezug auf Vollständigkeit zu analysierender Informationen, wenn es um Recherche nach vergleichbaren Behördengeschäften und damit die Ableitung vergleichbarer Verfügungsvorschläge geht (Aufrechterhaltung der Konsistenz staatlichen Handelns). Der Entscheid muss dabei weiterhin Mitarbeitenden überlassen bleiben. Suche und Aufbereitung machen aber häufig den grösseren Leistungsanteil aus als die Entscheidfindung;
- Erstellen von Protokollen: automatische, lernfähige Transkription und Übersetzung von Mundart auf Standard-Deutsch bei Parlamentsdebatten oder anderen Sitzungen für das schriftliche Protokoll;
- Vertragsanalyse und automatisierte Dokumentenerstellung in Standardgeschäften.

Es ist zu erwarten, dass auch im Sicherheitsbereich durch KI neue Anwendungen im Bereich Prognose, Prävention und Überwachung entstehen resp. bereits entstanden sind (mit entsprechenden Anbietern / Business-Modellen). Ein Zusammenhang resp. eine neue Nutzung von urheberrechtlich geschützten Arbeitsergebnissen lässt sich hier aber nicht erkennen.

Wie bei jedem Verwaltungshandeln ist vor dem Einsatz von KI genau zu prüfen, ob die erforderlichen rechtlichen Grundlagen vorhanden sind. Im Vordergrund steht ebenfalls die Gewährleistung des Datenschutzes, der Informationssicherheit und des Amtsgeheimnisses.

3. In welchen Branchen erwarten Sie welche Änderungen der Business-Modelle?

Grundsätzlich scheint KI überall dort kurzfristig die Kraft zu haben, Business-Modelle zu verändern, wo bisher Recherche und Analyse Grundlage für ein Business-Modell sind.

In Bezug auf künftigen Regelungsbedarf scheint ein Fokus auf Business-Modelle, deren Fundament auf Forschungsarbeiten beruht, wesentlich. Innovation hat sich in den letzten Jahrzehnten auch deshalb so rasch entwickelt, weil Forschungsergebnisse in höherem Umfang geteilt und rasch weltweit zugänglich gemacht wurden. KI-Lösungen haben das Potential, sich diese Veröffentlichungen in hohem Tempo und mit hohem Vollständigkeitsgrad zu einem bestimmten Thema zu erschliessen und selbst neue Schlüsse daraus zu ziehen. Damit entstehen für entsprechende Forschungsunternehmen und Forscher ähnliche Herausforderungen und Risiken wie für Medienunternehmen und –schaffenden.

4. In welchen Branchen erwarten Sie welche Änderungen der Marktstruktur?

In Abhängigkeit davon, wie rasch nachgewiesen werden kann, dass KI-Anwendungen selbst kleinere Fehlentscheidungen produzieren als Menschen, die KI-Anwendungen als Grundlage für Beratungs-, Vergleichs- und Informationsdienste nutzen, können sich Marktstrukturen in eben diesen Marktsegmenten (Beratungs-, Vergleichs- und Informationsdienstleistungen) evolutionär oder disruptiv verändern. Beispiele sind die Immobilienberatung, Finanz- und Investitionsberatung, medizinische Beratung, Rechtsberatung, Steuerberatung, Informatikberatung, Informatiksupport, etc.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll



Monica Gschwind
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin