

Einführung eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Internet

Schlussbericht

Dr. Samuel Rutz

Dr. Matteo Mattmann

Dr. Michael Funk

Dr. Nicolas Eschenbaum

Beatrix Marosvölgyi

Regulierungsfolgenabschätzung im Auftrag des Eidgenössischen Instituts
für Geistiges Eigentum (IGE)

20.10.2022

ISSN 2235-1868



Titel: Einführung eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Internet
 Status: Schlussbericht
 Datum: 20.10.2022
 Autoren: Samuel Rutz, Matteo Mattmann, Michael Funk, Nicolas Eschenbaum, Beatrix Marosvölgyi
 Kontakt: Samuel Rutz, samuel.rutz@swiss-economics.ch, +41 44 500 56 20

Disclaimer

Dieses Gutachten wurde von Swiss Economics SE AG im Auftrag des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum erstellt. Obwohl Swiss Economics sich bemüht, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen keine Gewähr oder Haftung übernommen werden. Swiss Economics haftet in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen. Die nachfolgenden Informationen stellen keine rechtliche Beratung dar.

© Swiss Economics SE AG
 Ottikerstrasse 7, CH-8006 Zürich
www.swiss-economics.ch

Zusammenfassung

Ausgangslage

Um der Gefahr einer drohenden Unterversorgung mit Medieninhalten zu begegnen, soll das Urheberrecht auf journalistische Leistungen im Internet ausgedehnt werden. Das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) hat daher den Auftrag des Bundesrates erhalten, zu prüfen, wie in der Schweiz eine Regulierung in Bezug auf einen Schutz journalistischer Inhalte im Internet ausgestaltet werden könnte. Dabei geht es insbesondere um den Schutz des Inhalts sogenannter «Snippets» (Textvorschauen). Ziel einer solchen Regulierung ist es, Medienunternehmen und Medienschaffende für die Verlinkung ihrer Inhalte durch die grossen Online-Plattformen zu entschädigen.

Swiss Economics hat im Auftrag des IGE eine vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Regulierung durchgeführt. Im Rahmen der RFA wurden gemäss den Vorgaben des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) die folgenden fünf Punkte geprüft.

Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Marktanalyse im Kontext von Snippets hat kein eigentliches Marktversagen identifiziert, das staatliches Handeln bedingen würde. Insbesondere deutet die bestehende Evidenz darauf hin, dass sich Snippets aus der Perspektive der Nutzer tendenziell komplementär zu journalistischen Artikeln verhalten. Zudem generieren Snippets monetarisierbaren Traffic auf den Webseiten der Medienunternehmen. Es ist daher bereits heute der Fall, dass die Medienunternehmen eine geldwerte Vergütung für die Nutzung von Verlinkungen durch Online-Plattformen erhalten. Sie erleiden somit höchstwahrscheinlich keinen Schaden durch die Verlinkung von Snippets.

In einer allgemeineren Betrachtung des Medienmarktes bestehen hingegen gewisse Hinweise auf ein mögliches Marktversagen auf dem Online-Werbemarkt. Denn aus der Perspektive der Werbetreibenden zeigt die Evidenz, dass Werbemöglichkeiten auf Online-Plattformen tendenziell Substitute zu den Werbemöglichkeiten auf den Webseiten der Medienunternehmen sind. Verschiebt sich nun ein Grossteil der Werbeeinnahmen von den Medienunternehmen zu den Online-Plattformen – wie in der Vergangenheit beobachtet –, besteht das Risiko, dass Medienunternehmen auf lange Sicht ungenügende Einnahmen erwirtschaften und somit die Gefahr einer demokratiepolitisch heiklen Unterversorgung mit journalistischen Inhalten. Zu betonen gilt hier aber, dass diese Möglichkeit eines Marktversagens kaum durch Snippets verursacht wird. Ursächlich dafür sind viel eher die technologischen Fähigkeiten der Internetkonzerne in der Schaltung nutzerspezifischer Werbung und deren (teilweise) dominante Marktstellung.

Aus ökonomischer Perspektive dürfte daher zur Adressierung dieser Problematik eine alternative Lösung – etwa über kartellgesetzliche Massnahmen oder über Mediensubventionen – zielgerichteter sein.

Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

Die Analyse der zu erwartenden Auswirkungen einer urheberrechtlichen Regulierung auf die verschiedenen betroffenen Akteure hat diverse Effekte identifiziert. Für die Online-Plattformen muss davon ausgegangen werden, dass die ökonomische Bedeutung von Snippets eher gering ist. Es ist demzufolge anzunehmen, dass sich die Online-Plattformen in einer stärkeren Position befinden und auf eine Regulierung – auch bei einer Orientierung der Vergütungshöhe an der Anzahl der Suchabfragen und Nutzerbeiträge mit Nachrichtenbezug – mit einer Reduktion der

Anzahl Snippets reagieren würden, wie dies auch im Ausland teilweise beobachtet wurde. Medienunternehmen hingegen können einerseits mit zusätzlichen Einnahmen aus dem Vergütungsanspruch rechnen. Andererseits haben die zu erwartenden Reaktionen der Plattformen jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit auch finanzielle Einbussen für die Verleger zur Folge. Dies gilt insbesondere für die kleineren Verleger. Der Nettoeffekt für die Medienunternehmen ist nicht eindeutig, könnte aber durchaus auch ins Negative kippen. Im Vergleich hierzu sind die Journalistinnen höchstens indirekt negativ – d.h. über die allfällig konträren Auswirkungen auf die Medienunternehmer, welche die Produkte der Journalisten verwerten – von einer Reduktion oder Auslistung von Snippets betroffen. Sie werden daher erwartungsgemäss finanziell bessergestellt, wobei die konkreten Wirkungen davon abhängen, wie gross ihr Anteil an der Vergütung ist und unter welchen Umständen eine solche ausbezahlt wird. Schliesslich sind auch Auswirkungen auf die Medienkonsumenten zu erwarten. In einer dynamischen Perspektive deutet die verfügbare Literatur darauf hin, dass die Schweizer Medienkonsumenten von einem Schutz journalistischer Inhalte im Internet negativ betroffen sein könnten, da sich ihr Suchaufwand erhöhen könnte.

Im Kern hängen die Auswirkungen der geplanten Regulierung von der Reaktion der Online-Plattformen ab. Die Analyse der RFA geht dabei von einer Reaktion aus. Dies ist aber mit Unsicherheit behaftet. Reduzieren die Online-Plattformen künftig Verlinkungen zu journalistischen Inhalten – in Antizipation, dass dies auch Suchanfragen mit Nachrichtenbezug und damit die geschuldete Vergütungshöhe mittelfristig verringern wird – könnte sich die vorgeschlagene Regulierung negativ auswirken. Reagieren die Online-Plattform hingegen nicht mit einer Reduktion oder Auslistung der Anzahl Snippets, dürfte die vorgeschlagenen Regulierung tendenziell ihr avisiertes Ziel erreichen.

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Bezüglich gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen eines Schutzes journalistischer Leistungen im Internet werden ebenfalls unterschiedliche Effekte erwartet. Da grosse Medienunternehmen die Reaktionen der Online-Plattformen aufgrund ihrer höheren Markenstärke, einer loyalen Nutzerschaft und der grossräumigen Verbreitung besser verkraften können als kleine Verleger, ist davon auszugehen, dass sich die Wettbewerbssituation weiter zu Ungunsten der kleinen Medienunternehmen verschieben wird. Im Hinblick auf Online-Plattformen ist hingegen damit zu rechnen, dass kleinere und neue Plattformen einen gewissen Wettbewerbsvorteil erlangen, da sie vergütungsfrei verlinken dürften, während der Effekt auf den Wettbewerb grösserer Plattformen unklar ist. In Bezug auf die Standortattraktivität der Schweiz werden keine spürbaren Effekte erwartet. Anreize zu innovativen Geschäftsmodellen werden hingegen – zumindest für die Medienunternehmen – tendenziell reduziert. Durch zusätzliche Einnahmen werden jedoch insbesondere unabhängige Veröffentlichungen gefördert, was zu einer erhöhten Qualität und Medienvielfalt führen kann. Unklar ist hingegen wiederum, wie sich die Medienvielfalt und -qualität bezüglich der Produkte der (grossen) Verleger entwickeln würde. Eine Reduktion der Anzahl Snippets kann schliesslich die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Informationen im Internet erschweren, was sich negativ auf demokratische Entscheidungsprozesse auswirken könnte.

Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen

Die angedachte Lösung über eine Vergütungspflicht und eine Verwertungsgesellschaft muss mögliche negative Auswirkungen auf die Rechtssicherheit und die Wirtschaftsfreiheit berücksichtigen. Bei der Bestimmung der Höhe der Vergütung ist eine Orientierung am Schaden dabei wenig sinnvoll, da aus der Perspektive der Medien Snippets mit hoher Wahrscheinlichkeit kein Schaden verursachen. Es sollte daher eher auf den Nutzen, den die Online-Plattformen aus der

Verwertung von Snippets generieren, abgestützt werden. Um möglichst geringe Anreize zur Reduktion von Snippets zu generieren, kann zudem auch der Aufwand, der bei den Herstellern journalistischer Veröffentlichungen anfällt, berücksichtigt werden.

Grundsätzlich wäre aus einer konzeptionellen Perspektive eine Lösung über das Kartellgesetz einer Lösung über das Urheberrechtsgesetz vorzuziehen, da damit das Marktversagen auf dem (breiteren) Online-Werbemarkt direkter adressiert werden könnte. Zu beachten ist allerdings die lange Dauer wettbewerbsrechtlicher Verfahren und dass diese nicht direkt in finanzieller Entschädigung der Medienunternehmen resultieren. Alternativ könnten die Medienunternehmen mit dem im Kartellgesetz vorgesehenen Instrument der zivilen Schadensersatzklage eine Kompensation einfordern, wobei die hohen Anforderungen an zivile Schadensersatzklagen in der Schweiz diesen Weg anspruchsvoll machen.

Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Durchsetzbarkeit der Regulierung ist mit Herausforderungen konfrontiert. Dafür verantwortlich sind einerseits die hohe Komplexität der Materie und andererseits die nicht erfolgreiche jüngere Historie an Vorstössen zur Unterstützung der Medien.

Bezüglich des Aufwandes der verschiedenen Akteure besteht Unsicherheit. Tendenziell wird aber erwartet, dass sich dieser sowohl für Online-Plattformen als auch für Medienunternehmen in Grenzen hält. Der (relativ) höchste Aufwand ist auf der Seite der Verwertungsgesellschaft zu erwarten, die als Verwerterin des Vergütungsanspruchs der Medien mit den Online-Plattformen – beziehungsweise den diese repräsentierenden Verbänden – verhandeln muss.

Synthese

Trotz der möglichen Existenz eines Marktversagens ist eine Regulierung über Snippets im Kontext des Urheberrechtes nicht der systematisch direkte Anknüpfungspunkt, um dieses zu beheben. Eine unmittelbarere Regulierung würde etwa direkt an der dominanten Marktstellung und des potenziellen Marktmachtmissbrauchs der Online-Plattformen ansetzen. Da die Wettbewerbskommission (WEKO) für Google bereits per Anfang 2022 Verhaltensänderungen erwirkt hat, könnten in einem ersten Schritt die Auswirkungen dieser Anpassungen abgewartet werden. Eine alternative, in Bezug auf die Konsumexternalität der Mediennutzung gut zu begründende Lösung wäre zudem eine technologieneutrale staatliche Medienförderung. Das kürzlich durch das Volk abgelehnte Medienpaket (Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien) zeigt aber die Herausforderungen dieses Wegs. In Anbetracht der Schwierigkeiten effektiverer Massnahmen kann eine urheberrechtliche Regulierung über Snippets als realpolitisch adressierbarer Ansatzpunkt interpretiert werden.

Die Analyse der zu erwartenden Auswirkungen auf betroffene Akteure als auch auf die Gesamtwirtschaft hat jedoch sowohl positive als auch negative Effekte einer solchen Regulierung identifiziert. Die Analyse ist aber mit hoher Unsicherheit behaftet. Dies gilt insbesondere bezüglich der Reaktionen der Online-Plattformen. Da die (politische) Durchsetzbarkeit der vorliegenden Regulierung im Vergleich zu alternativen Regulierungsmöglichkeiten zwar als besser, aber trotzdem als herausfordernd zu bezeichnen ist, bietet es sich zum jetzigen Zeitpunkt an, die Erfahrungen der Umsetzung des Leistungsschutzrechts in der EU abzuwarten. Dies hätte den Vorteil, dass in Zukunft eine fundiertere Entscheidungsgrundlage basierend auf breiterer Evidenz zur Verfügung stünde.

Abrégé

Contexte

Il est prévu d'étendre le droit d'auteur aux prestations journalistiques sur Internet en réponse au risque de pénurie de contenus médiatiques. Le Conseil fédéral a ainsi chargé l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) d'examiner comment il serait possible d'aménager une réglementation pour protéger les contenus journalistiques sur Internet en Suisse. Il s'agit notamment de protéger le contenu des snippets (aperçus de texte). Une réglementation de ce genre a pour but de rémunérer les entreprises de médias et les journalistes pour les liens établis vers leurs contenus par les grandes plateformes en ligne.

Sur mandat de l'IPI, Swiss Economics a réalisé une analyse d'impact de la réglementation (AIR) approfondie sur les conséquences économiques d'une telle réglementation. Selon les prescriptions du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), l'AIR a porté sur les cinq points à examiner suivants.

Point 1 : nécessité et possibilité d'une intervention de l'État

L'analyse du marché des snippets n'a pas identifié de défaillance du marché à proprement parler qui nécessiterait l'intervention de l'État. Les données actuelles indiquent notamment que les snippets jouent en général un rôle complémentaire aux articles journalistiques du point de vue des utilisateurs. Ils génèrent en outre un trafic qui peut être monétisé sur les sites Internet des entreprises de médias. Ces dernières reçoivent donc aujourd'hui déjà une compensation pécuniaire pour l'utilisation de liens créés par les plateformes en ligne. Elles ne subissent ainsi très vraisemblablement aucun dommage causé par les liens établis avec les snippets.

Si l'on considère le marché des médias dans son ensemble, on observe par contre certains signes d'un possible dysfonctionnement du marché sur le marché de la publicité en ligne. En effet, du côté des annonceurs publicitaires, les données montrent que les possibilités de publicité sur les plateformes en ligne ont tendance à se substituer aux possibilités de publicité sur les sites Internet des entreprises de médias. Si une grande partie des revenus publicitaires est transférée des entreprises de médias aux plateformes en ligne, comme on a pu le constater par le passé, il existe un risque que les entreprises de médias ne génèrent pas suffisamment de recettes à long terme, ce qui pourrait dès lors déboucher sur une pénurie de contenus journalistiques périlleuse pour la démocratie. Il convient néanmoins de souligner ici que cette éventualité d'un échec du marché ne saurait guère être attribuée aux snippets. Les causes en sont plutôt les capacités technologiques des groupes Internet qui montrent de la publicité personnalisée aux utilisateurs et leur position (partiellement) dominante sur le marché.

Dans une perspective économique, une autre approche pourrait ainsi mieux cibler ces problèmes, par exemple des mesures relevant de la loi sur les cartels ou des subventions aux médias.

Point 2 : conséquences pour les différents groupes de la société

L'analyse des conséquences prévisibles d'une réglementation relevant du droit d'auteur sur les différents acteurs concernés a identifié divers effets. Pour les plateformes en ligne, tout porte à croire que l'importance économique des snippets soit plutôt faible. Il faut dès lors admettre qu'elles se trouvent en position de force et qu'elles réagiraient en réduisant le nombre de snippets, comme on l'a déjà observé en partie à l'étranger, même lorsque le montant de la rémunération est fonction du nombre de requêtes de recherche et de contributions des utilisateurs en lien avec

l'actualité. Les entreprises de médias peuvent en revanche compter sur des revenus supplémentaires provenant du droit à rémunération. Les réactions prévisibles des plateformes engendreront néanmoins aussi très probablement des pertes financières pour les éditeurs, en particulier pour les plus petits. L'incidence nette pour les entreprises de médias n'est pas claire, mais il est tout à fait possible que la réglementation proposée ait l'effet inverse de celui escompté. En comparaison, les journalistes ne subissent qu'indirectement les effets négatifs d'une réduction ou d'un déréférencement de snippets sur les entreprises de médias qui gèrent les produits journalistiques. Selon les prévisions, les journalistes verront donc leur situation financière s'améliorer. L'impact concret dépendra de la hauteur de leur part de la rémunération et des conditions auxquelles cette rémunération sera versée. Enfin, on s'attend aussi à des conséquences pour les consommateurs de médias. Dans une perspective dynamique, la littérature disponible indique que les consommateurs de médias en Suisse sont susceptibles d'être affectés par une protection des contenus journalistiques sur Internet, qui pourrait augmenter le temps de recherche.

Pour l'essentiel, les conséquences de la réglementation prévue dépendent de la réaction des plateformes en ligne. L'AIR table sur une réaction. Or, cette hypothèse comporte une marge d'incertitude. Si les plateformes en ligne réduisent à l'avenir le nombre de liens vers des contenus journalistiques en anticipant que cette réduction diminuera aussi à moyen terme le nombre de requêtes de recherche en rapport avec l'actualité et par là le montant de la rémunération exigible, la réglementation proposée pourrait avoir des répercussions négatives. En revanche, si les plateformes en ligne ne réagissent pas en réduisant le nombre de snippets ou en les déréférencant, la réglementation proposée pourrait de manière générale parvenir au but recherché.

Point 3 : conséquences pour l'économie dans son ensemble

Concernant les conséquences pour l'économie dans son ensemble d'une protection des prestations journalistiques sur Internet, on table également sur des effets variables. Comme les grandes entreprises de médias sont mieux armées pour faire face aux réactions des plateformes en ligne grâce à la plus grande notoriété de leur marque, la loyauté de leurs utilisateurs et la diffusion à grande échelle, il est possible de conjecturer que la situation de concurrence sera encore plus défavorable aux petites entreprises de médias. Du point de vue des plateformes en ligne, on peut en revanche s'attendre à ce que les nouvelles plateformes et celles plus petites bénéficient d'un certain avantage concurrentiel puisqu'elles auront le droit d'établir des liens sans verser de rémunération tandis qu'on ne sait pas encore vraiment quel sera l'impact sur la concurrence entre grandes plateformes. On présume qu'il n'y aura pas d'effets perceptibles sur l'attrait de la place économique suisse. La réglementation proposée a cependant tendance à diminuer les incitations à créer des modèles d'affaires innovants, tout au moins pour les entreprises de médias. Les revenus supplémentaires encouragent toutefois notamment les publications indépendantes, ce qui peut améliorer la qualité et la diversité des médias. Il n'est pas clair non plus comment la diversité et la qualité des médias évoluera en ce qui concerne les produits des (grands) éditeurs. Une réduction du nombre de snippets peut finalement entraver l'accès aux informations et leur recherche sur Internet, ce qui pourrait porter atteinte aux processus de décision démocratiques.

Point 4 : options envisageables

La solution envisagée passant par une obligation de rémunération et une société de gestion doit prendre en considération d'éventuelles conséquences négatives sur la sécurité du droit et sur la liberté économique. Fixer le montant de la rémunération en fonction du dommage n'a guère de sens, étant donné que les snippets ne causent selon toute vraisemblance pas de dommage aux médias. Il conviendrait donc plutôt de se fonder sur l'avantage que tirent les plateformes en ligne

de la gestion de snippets. Il est en outre aussi possible de tenir compte des charges supportées par les producteurs de publications journalistiques afin de créer le moins d'incitations possible à réduire le nombre de snippets.

Du point de vue conceptuel, une solution inscrite dans la loi sur les cartels serait en principe préférable à une solution ancrée dans la loi sur le droit d'auteur puisqu'il serait ainsi possible de s'attaquer directement à l'échec du marché sur le grand marché de la publicité en ligne. Il faut néanmoins garder à l'esprit que les procédures relevant du droit de la concurrence sont longues et qu'elles n'aboutissent pas directement à une indemnisation financière des entreprises de médias. Il pourrait être envisagé que les entreprises de médias demandent une compensation en intentant une action civile en réparation du dommage prévue dans la loi sur les cartels : toutefois, les exigences élevées à remplir pour les actions civiles en dommages-intérêts en Suisse rendent cette voie difficile.

Point 5 : aspects pratiques de l'exécution

L'application de la réglementation pose de nombreux défis, notamment à cause de la grande complexité de la matière, d'une part, et de l'échec des récentes interventions visant à soutenir les médias, d'autre part.

Il existe une incertitude quant aux charges que la réglementation génère pour les différents acteurs. On s'attend toutefois de manière générale à ce qu'elles soient limitées tant pour les plateformes en ligne que pour les entreprises de médias. Pour la société de gestion qui doit négocier à la fois avec les plateformes en ligne en tant que gestionnaire du droit à rémunération des médias et avec les associations représentant les médias, il découle des charges (relativement) élevées.

Synthèse

Malgré un échec possible du marché, ancrer une réglementation dans le droit d'auteur en passant par les snippets ne constitue pas, du point de vue de la systématique, une voie directe pour y remédier. Une réglementation directe s'attaquerait par exemple de front à la position dominante sur le marché et au potentiel abus de pouvoir de marché par les plateformes en ligne. Comme la Commission de la concurrence (COMCO) a déjà amené Google à changer d'attitude début 2022, on pourrait attendre, dans un premier temps, que ces adaptations déploient leurs effets. Concernant l'externalité de consommation pour l'utilisation des médias, une option envisageable à bien motiver serait en outre que l'État encourage les médias indépendamment du support technologique. Le train de mesures en faveur des médias récemment refusé par le peuple (loi fédérale sur un train de mesures en faveur des médias) montre cependant les écueils de cette approche. Au vu des difficultés liées à des mesures plus efficaces, une réglementation portant sur les snippets ancrée dans le droit d'auteur peut être considérée comme une piste à explorer plus réaliste du point de vue de la politique.

L'analyse des conséquences prévisibles d'une réglementation de ce genre tant sur les acteurs concernés que sur l'économie dans son ensemble a identifié des effets aussi bien positifs que négatifs. Elle est néanmoins soumise à de grandes incertitudes, notamment en ce qui concerne les réactions des plateformes en ligne. En comparaison des autres options possibles, l'acceptation (politique) de la présente réglementation est certes meilleure, mais doit quand même être qualifiée de délicate. Aussi convient-il à l'heure actuelle d'attendre les expériences qui seront réalisées avec la mise en œuvre du droit voisin dans l'UE. Selon les auteurs de l'analyse, temporiser présente l'avantage de disposer à l'avenir d'une base décisionnelle solide fondée sur un plus large éventail de données.

Sintesi

Situazione iniziale

Per contrastare la minaccia incombente di un'offerta insufficiente di contenuti mediatici si intende estendere il diritto d'autore alle prestazioni a carattere giornalistico in Internet. Il Consiglio federale ha pertanto incaricato l'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI) di esaminare la possibile articolazione di una regolamentazione in Svizzera in merito alla protezione dei contenuti a carattere giornalistico in Internet. Lo scopo è in particolare quello di tutelare il contenuto dei cosiddetti «snippet» (frammenti testuali). Si vuole in questo modo compensare le aziende mediatiche e i produttori di media per i rinvii tramite link ai loro contenuti da parte delle grandi piattaforme digitali.

Su incarico dell'IPI, Swiss Economics ha svolto un'approfondita analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) sulle conseguenze per l'economia di una regolamentazione in questo senso. In conformità con le indicazioni della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), nel quadro dell'AIR sono stati esaminati i cinque punti seguenti.

Punto 1: Necessità e possibilità di un intervento statale

Per quel che riguarda gli «snippet», l'analisi non ha identificato alcun fallimento del mercato che giustificerebbe un intervento statale. In particolare, le prove esistenti sembrano indicare che, dal punto di vista degli utenti, gli «snippet» sono tendenzialmente percepiti come complementari rispetto agli articoli a carattere giornalistico. Inoltre generano traffico monetizzabile sui siti web delle aziende mediatiche, che sono quindi già oggi indennizzate per l'utilizzo di collegamenti da parte delle piattaforme digitali. È pertanto verosimile che l'uso di «snippet» non cagioni loro alcun danno.

Da un esame più ampio del mercato mediatico emergono invece indizi di un possibile fallimento del mercato nel mercato pubblicitario digitale. Dal punto di vista degli inserzionisti sembra infatti che la pubblicità sulle piattaforme digitali tenda a sostituire quella sui siti web delle aziende mediatiche. Se la maggioranza degli introiti pubblicitari si sposta dalle aziende mediatiche alle piattaforme digitali, come è stato osservato in passato, a lungo termine sussiste il rischio di una drastica riduzione delle entrate delle aziende mediatiche e quindi di un'offerta insufficiente di contenuti a carattere giornalistico, delicata da un punto di vista democratico. Va tuttavia detto che è inverosimile che questo possibile fallimento del mercato sia riconducibile agli «snippet». È più probabile che sia dovuto alle tecniche di personalizzazione della pubblicità impiegate dalle piattaforme digitali e alla loro posizione (in parte) dominante sul mercato.

Da un punto di vista economico sarebbe quindi più efficace affrontare la problematica adottando soluzioni alternative, ad esempio misure definite a livello di legge sui cartelli o il sovvenzionamento dei media.

Punto 2: Ripercussioni per singoli gruppi della società

L'analisi delle possibili ripercussioni di un disciplinamento a livello di diritto d'autore per le diverse cerchie interessate ha permesso di identificare diversi effetti. Per quel che riguarda le piattaforme digitali, si ammette che la rilevanza economica degli «snippet» è piuttosto ridotta. Le piattaforme digitali si trovano pertanto in una posizione di forza ed è quindi ipotizzabile che reagirebbero all'introduzione di una regolamentazione riducendo il numero di «snippet», come è in parte successo all'estero – anche qualora il compenso fosse definito sulla base del numero di

ricerche e di contributi degli utenti con rinvii a notizie. Dal canto loro, le aziende mediatiche registrerebbero un aumento delle entrate cagionato dal diritto a compenso. Le ipotizzate reazioni delle piattaforme comporterebbero tuttavia verosimilmente anche delle perdite per le case editrici, quelle piccole in particolare. Le conseguenze effettive per le aziende mediatiche non sono del tutto prevedibili, ma potrebbero prevalere quelle negative. Per i giornalisti le conseguenze negative di una riduzione del numero di «snippet» o di una rinuncia al loro utilizzo potrebbero al massimo essere indirette, determinate ad esempio dagli eventuali effetti negativi per le aziende mediatiche che gestiscono i loro prodotti. Ci si attende quindi che la regolamentazione abbia per loro effetti finanziari positivi, benché l'impatto concreto dipenderà dalla quota del compenso loro destinata e dalle condizioni alle quali sarà loro versata. Infine si ipotizzano ripercussioni anche per i consumatori. In una prospettiva dinamica, la letteratura disponibile suggerisce che i consumatori svizzeri di media potrebbero essere influenzati negativamente da una protezione dei contenuti a carattere giornalistico in Internet, poiché il loro sforzo di ricerca potrebbe aumentare.

Essenzialmente le ripercussioni della prevista regolamentazione dipendono dalla reazione delle piattaforme digitali. Benché dall'AIR emerga che una reazione è verosimile, si tratta di ipotesi. Se le piattaforme digitali dovessero decidere di ridurre i collegamenti verso i contenuti a carattere giornalistico, anticipando che a medio termine ciò comporterà una riduzione delle ricerche di informazioni a carattere giornalistico e quindi dei compensi dovuti, la regolamentazione proposta potrebbe avere conseguenze negative. Se invece non riducessero il numero di «snippet» o non rinunciassero al loro utilizzo, la regolamentazione proposta potrebbe raggiungere lo scopo auspicato.

Punto 3: Ripercussioni sull'economia

Anche dal punto di vista delle ripercussioni sull'economia di una protezione delle prestazioni a carattere giornalistico in Internet gli effetti attesi sono diversi. Poiché le grandi aziende mediatiche, in ragione della loro più forte presenza sul mercato, di un'utenza leale e di una distribuzione ad ampio raggio, sono in grado di sopportare meglio le reazioni delle piattaforme digitali rispetto ai piccoli editori, si può ipotizzare che da un punto di vista della concorrenza le piccole aziende mediatiche continueranno a essere sfavorite. Per quel che concerne le piattaforme digitali si ritiene invece che saranno le piattaforme più piccole e nuove, che non sarebbero chiamate a versare alcun compenso per i collegamenti, a beneficiare di un certo vantaggio concorrenziale. L'effetto sulla concorrenzialità delle piattaforme più grandi non è invece prevedibile. Per quel che riguarda l'attrattiva della piazza svizzera non si attendono effetti rilevanti. Ci si aspetta invece che si ridurranno tendenzialmente, perlomeno per le aziende mediatiche, gli incentivi per l'adozione di modelli commerciali innovativi. Si ipotizza tuttavia che l'aumento delle entrate favorirà soprattutto le pubblicazioni indipendenti, il che potrebbe condurre a una maggiore qualità e varietà dei media. Non è invece chiaro come si svilupperà la varietà e la qualità dei prodotti dei grandi editori. Infine, una riduzione del numero di «snippet» potrebbe ostacolare l'accesso e la reperibilità delle informazioni in Internet, il che potrebbe ripercuotersi negativamente sui processi decisionali democratici.

Punto 4: Regolamentazioni alternative

Nell'introdurre un diritto a compenso esercitato da una società di gestione occorre tenere conto delle possibili ripercussioni negative sulla certezza del diritto e sulla libertà economica. Determinare l'importo del compenso in funzione del danno causato pare poco sensato dal momento che gli «snippet» non sembrano cagionare danni particolari ai media. Sarebbe quindi più ragionevole determinare l'importo del compenso in base all'utile a beneficio delle piattaforme

digitali generato dagli «snippet». Per ridurre al minimo gli incentivi che potrebbero favorire una riduzione degli «snippet» si potrebbe inoltre considerare l'onere sopportato dai produttori di pubblicazioni a carattere giornalistico.

Da un punto di vista concettuale una soluzione a livello di legge sui cartelli sarebbe in linea di massima preferibile a una soluzione a livello di legge sul diritto d'autore, perché permetterebbe di rispondere in maniera più diretta al fallimento del mercato nel (più ampio) mercato pubblicitario online. Occorre tuttavia considerare la lunga durata dei procedimenti di diritto della concorrenza e il fatto che questi non risultano in un indennizzo finanziario diretto delle aziende mediatiche. In alternativa le aziende mediatiche potrebbero chiedere una compensazione attraverso un'azione di risarcimento del danno, uno strumento previsto nella legge sui cartelli, benché la severità dei criteri da soddisfare per presentare un'azione di questo tipo in Svizzera renda questa via poco praticabile.

Punto 5: Aspetti pratici dell'esecuzione

L'attuazione della regolamentazione presenta diverse sfide determinate dalla complessità dell'argomento e dai recenti insuccessi degli interventi a favore dei media.

Benché l'onere per i diversi attori rimanga incerto, ci si aspetta che questo sia contenuto sia per le piattaforme online, sia per le aziende mediatiche. A sopportare l'onere (relativamente) più elevato sarà verosimilmente la società di gestione che, nell'esercizio del diritto a compenso dei media, dovrà negoziare con le piattaforme digitali o con le associazioni che le rappresentano.

Sintesi

Nonostante il possibile fallimento del mercato, una regolamentazione degli «snippet» nel contesto del diritto d'autore non è per forza l'approccio migliore per risolverlo. Una regolamentazione diretta prenderebbe le mosse dalla posizione dominante sul mercato e dal potenziale abuso di posizione dominante delle piattaforme digitali. Dal momento che la Commissione della concorrenza (COMPO) ha ottenuto un cambiamento di rotta da parte di Google già all'inizio del 2022, si potrebbero aspettare gli effetti di questi adeguamenti. In considerazione dell'esternalità di consumo dell'uso dei media, una possibile alternativa sarebbe una promozione statale tecnologicamente neutra dei media. Il recente fallimento alle urne del pacchetto di misure a favore dei media (legge federale su un pacchetto di misure a favore dei media) palesa tuttavia le sfide legate a questa via. Alla luce delle difficoltà nell'attuare misure efficaci, una regolamentazione degli «snippet» a livello di diritto d'autore può essere vista come un approccio pragmatico possibile.

Dall'analisi delle potenziali ripercussioni per gli attori interessati e sull'economia è tuttavia emerso che gli effetti di una regolamentazione in questo senso potrebbero essere sia positivi, sia negativi. Occorre tuttavia sottolineare che l'analisi si fonda su ipotesi in particolare per quel che riguarda le reazioni delle piattaforme digitali. Poiché l'attuabilità (politica) della presente regolamentazione è migliore rispetto a quella delle soluzioni alternative – pur presentando numerose sfide – al momento pare opportuno aspettare l'esito dell'attuazione del diritto europeo di protezione affine per i media giornalistici. Ciò consentirebbe, a tempo debito, di disporre di una base decisionale più concreta.

Executive summary

Background

To respond to the danger of an impending shortage of media content, copyright protection is to be extended to journalistic works published on the internet. To this end, the Federal Council assigned the Swiss Federal Institute of Intellectual Property (IPI) the task of examining how a regulation regarding the protection of journalistic content on the internet could be implemented in Switzerland. The regulation concerns, in particular, protection for the contents of text previews commonly referred to as 'snippets'. The aim is to compensate media companies and journalists for the provision of links to their content by major online platforms.

On behalf of the IPI, Swiss Economics carried out an in-depth regulatory impact analysis (RIA) on the economic effects of such a regulation. The following five points were examined in the RIA in accordance with the requirements of the State Secretariat for Economic Affairs (SECO).

Point 1: Necessity and possibility of state action

The market analysis in relation to snippets did not identify any true market failure which would require state action. In particular, existing evidence suggests that, from a user perspective, snippets are generally complimentary to journalistic articles. Moreover, snippets generate traffic on media companies' websites, which can be monetised. It is therefore already the case that media companies receive monetary compensation for the use of links by online platforms. As a result, they are highly unlikely to suffer losses due to the linking of snippets.

Looking at the media market more generally, however, there are some indications of a possible market failure in the online advertising market. From the perspective of advertisers, the evidence shows that advertising opportunities on online platforms tend to be used as a substitute for advertising opportunities on the websites of media companies. If a large proportion of advertising revenue shifts from media companies to online platforms (as seen in the past), there is a risk that media companies will not generate sufficient revenue in the long term. This could trigger a shortage of journalistic content, which would be politically problematic in our democracy. It is important to emphasise, however, that this potential market failure is unlikely to be caused by snippets. It is much more likely to be due to the technological capabilities of internet companies in displaying targeted ads and to their dominant market presence (in some cases).

From an economic perspective, an alternative solution – such as measures under cartel law or media subsidies – may therefore be more effective in targeting this issue.

Point 2: Impact on individual groups in society

The analysis of the expected impact of a copyright regulation on the various stakeholders identified a variety of effects. It would appear that snippets are of relatively little economic significance for online platforms. It can therefore be assumed that online platforms find themselves in a relatively strong position and would react to a regulation by reducing the number of snippets, as observed in certain cases abroad – even if the amount of remuneration were based on the number of search queries and user contributions related to news. Media companies, in contrast, could expect to receive additional revenue if they had a right to remuneration. However, it is highly probable that the expected reaction of the platforms would result in financial losses for publishers. This applies in particular to smaller publishers. The net effect for media companies is not clear, but it could well be negative. In comparison, journalists would at most be indirectly impacted by a reduction or delisting of snippets, i.e. due to the possible contrary effects on the media

companies who exploit the journalists' work. It is therefore expected that journalists would be financially better off, although the exact effects would depend on how large their share of the remuneration is and under what circumstances remuneration is paid out. Lastly, it is also anticipated that media consumers would be impacted. From a dynamic perspective, the available literature indicates that Swiss media consumers could be negatively affected by the protection of journalistic content on the internet because it might increase their search effort.

The effects of the planned regulation essentially depend on the reaction of the online platforms. The RIA assumes that there would be a reaction. This is not certain, though. If, in future, the online platforms cut back on links to journalistic content – in anticipation that this will also lead to a decrease in news-related search queries and thus a reduction in the amount of remuneration owed in the medium term – the proposed regulation could have a negative impact. However, if the online platforms do not react by reducing or delisting snippets, the proposed regulation will likely achieve its intended aim.

Point 3: Impact on the economy as a whole

With regard to the macroeconomic implications of protection for journalistic works on the internet, various impacts are also expected. As larger media companies would be better able to cope with the reaction of the online platforms than smaller publishers due to their stronger brands, loyal user base and large-scale circulation, it can be assumed that the competitive situation would continue to shift to the disadvantage of small media companies. With respect to online platforms, however, it is anticipated that smaller and newer platforms would gain a certain competitive advantage because they would not have to pay to use links. The competitive effect on larger platforms, on the other hand, is unclear. No tangible effects are expected in regard to the attractiveness of Switzerland as a business location. Incentives for innovative business models, on the contrary, would tend to decrease – at least for media companies. That being said, the increase in revenue would benefit independent publications, in particular, which could lead to higher-quality and more varied media. In turn, however, it is unclear how media plurality and quality would develop in relation to the products of the (major) publishers. Lastly, reducing the number of snippets may make it difficult to access and find information on the internet, which could negatively impact democratic decision-making processes.

Point 4: Alternative regulations

The proposed solution of involving an obligation to pay remuneration and a collective rights management organisation must take the possible negative effects on legal certainty and economic freedom into account. When determining the remuneration fee, it would make little sense to focus on losses because, from the media's perspective, snippets are highly unlikely to cause any losses. It should therefore be based on the benefit that online platforms obtain from exploiting snippets. In order to create as little incentive to reduce snippets as possible, the expenses incurred by the publishers of journalistic works may also be taken into consideration.

From a conceptual perspective, amending the Cartel Act would be preferable over amending the Copyright Act because it would make it possible to directly address the market failure in the (broader) online advertising market. It is important to consider, however, that competition law proceedings take a long time and do not directly result in financial compensation for media companies. Alternatively, media companies could claim compensation via the action for damages provided for in the Cartel Act. However, the strict requirements for civil actions for damages in Switzerland make this approach challenging.

Point 5: Practicality of enforcement

Enforcing the regulation would be challenging. The main challenges are the complexity of the subject and the recent history of unsuccessful parliamentary procedural requests in support of the media.

It is uncertain how much extra work this new regulation would create for the various stakeholders. It is, however, expected that this would stay within a reasonable limit for both online platforms and media companies. The collective rights management organisation would face the greatest amount of extra work (in relative terms): as the manager of the media's right to remuneration, it would have to negotiate with the online platforms or the unions representing them.

Conclusion

Market failure is possible, but adding a provision on snippets to copyright law is not the most direct method of preventing it. A more direct solution would, for example, be one which addresses the dominant market position and potential abuse of market power of online platforms. Given that the Competition Commission (COMCO) already prompted Google to change its behaviour at the start of 2022, the first step could be to await the impact of these amendments. Another alternative solution is technology-neutral, state support for the media, which could be well justified in regard to the consumption externality of media use. However, the media package (Federal Act on a Package of Measures to benefit the Media) recently rejected by the electorate highlights the challenging nature of this approach. In view of the difficulties associated with more effective measures, a provision on snippets in copyright law can be taken as a starting point to address the issue pragmatically.

The analysis of the expected impacts of such a regulation on stakeholders and the economy as a whole identified both positive and negative effects. It is, however, subject to a considerable degree of uncertainty, in particular with regard to the reaction of the online platforms. Compared with the possible alternatives, enforcing the proposed regulation politically seems more feasible, but challenging nonetheless. At this point in time, it is therefore advisable to await the effects of the implementation of the related right for press publishers in the EU. The advantage of this would be that it would offer a more well-founded basis for future decision-making based on broader evidence.

Inhalt

Zusammenfassung	3
Abrégé	6
Sintesi	9
Executive summary	12
1 Einleitung.....	19
1.1 Hintergrund	19
1.2 Auftrag.....	20
1.3 Vorgehen und Struktur	20
1.4 Durchführung von Stakeholderinterviews.....	21
2 Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns	22
2.1 Regulierungsvorlage IGE	22
2.1.1 Vergütungsanspruch vs. ausschliessliches Recht.....	22
2.1.2 Bestimmung der Vergütungshöhe	23
2.1.3 Einzug der Vergütung.....	25
2.1.4 Schuldner der Vergütung	25
2.1.5 Empfänger der Vergütung.....	27
2.2 Situation im Ausland	27
2.2.1 Länder der EU	28
2.2.2 Ausserhalb der EU	32
2.2.3 Typologisierung Situation Ausland	33
2.3 Handlungsbedarf und Handlungsziele	34
2.3.1 Marktanalyse	34
2.3.2 Mögliches Marktversagen.....	36
2.3.3 Handlungsziele	41
2.4 Fazit Prüfpunkt 1.....	43
3 Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen	44
3.1 Quantifizierung der Vergütungssumme.....	44
3.1.1 Perspektive Schaden.....	44
3.1.2 Perspektive Aufwand.....	46
3.1.3 Perspektive Nutzen	46
3.1.4 Perspektive Ausland.....	48
3.1.5 Fazit Quantifizierung	49
3.2 Auswirkungen	50
3.2.1 Betroffene Stakeholder	50

3.2.2	Online-Plattformen	51
3.2.3	Medienunternehmen	52
3.2.4	Urheber	56
3.2.5	Konsumenten	57
3.2.6	Werbetreibenden	58
3.3	Fazit Prüfpunkt 2	59
4	Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	62
4.1	Wettbewerb	62
4.2	Standortattraktivität	63
4.3	Innovation	64
4.4	Medienvielfalt und -qualität	65
4.5	Demokratie	67
4.6	Fazit Prüfpunkt 3	67
5	Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen	69
5.1	Optimierungsmöglichkeiten der bestehenden Regulierung	69
5.2	Alternative Regelungen	71
5.2.1	Lösung über das Kartellgesetz	71
5.2.2	Technologieneutrale staatliche Medienförderung	73
5.2.3	Umverteilung der Werbeeinnahmen (Werbesteuer)	73
5.2.4	Ausgleich der Verhandlungsmacht der beteiligten Parteien	74
5.3	Fazit Prüfpunkt 4	74
6	Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug	76
6.1	Interviewaussagen und Synthese	76
6.2	Fazit Prüfpunkt 5	77
7	Synthese	78
8	Referenzen	80
A	Liste Stakeholderinterviews	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stand der Umsetzung EU-Länder	29
Tabelle 2:	Typologisierung EU und zusätzliche Länder	33
Tabelle 3:	Effekte auf dem Medienmarkt	36
Tabelle 4:	Vergütungssummen im Ausland	49
Tabelle 5:	Finanzielle Bedeutung von Snippets (Bottom-up-Berechnung)	55
Tabelle 6:	Finanzielle Bedeutung von Snippets (Top-Down-Berechnung)	55
Tabelle 7:	Durchgeführte Stakeholderinterviews	82

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wirkungsmodell	21
Abbildung 2:	Schematische Darstellung der Regulierungsvorlage des IGE	22
Abbildung 3:	Schematische Darstellung des Medienmarktes	35
Abbildung 4:	Schematische Schadensberechnung auf Seite der Medienunternehmen	45

Informationsboxenverzeichnis

Box 1:	Vergütungsfreie Links – alternative Ausgestaltung	24
Box 2:	Vergütungsfreie Links – Auswirkungen auf Stakeholder	60
Box 3:	Vergütungsfreie Links – Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	68

Abkürzungen

ACCC	Australian Competition and Consumer Commission
AEDE	Asociación de Editores de Diarios Españoles
AFP	Agence France-Presse
AGUR 12	Arbeitsgruppe Urheberrecht
AP	The Associated Press
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
CEDRO	Centro Español de Derechos Reprográficos
CMA	Competition and Markets Authority
DMA	Digital Market Act
DSA	Digital Services Act

ESchK	Eidgenössische Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten
EU	Europäische Union
EuGh	Europäischer Gerichtshof
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UrhG	Urheberrechtsgesetz
URL	Uniform Resource Locator
VGG	Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften (Verwertungsgesellschaftengesetz)
WEKO	Wettbewerbskommission

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Die Schweizer Printmedien befinden sich in einer ökonomisch herausfordernden Lage. Verschiedene Ursachen sind dafür verantwortlich. Zum einen leiden Printmedien unter kontinuierlich rückläufigen Auflagen, was sich negativ auf die (analogen) Werbeeinnahmen auswirkt. Zum anderen wurde ein grosser Teil der Werbegelder in den letzten Jahren in die Online-Kanäle verschoben (Digitalisierung der Werbemärkte).

Obwohl auch Schweizer Medienunternehmen ihre Werbeflächen digital vermitteln, hat sich gezeigt, dass insbesondere die grossen Online-Plattformen von der Digitalisierung der Werbemärkte profitieren konnten, da sie dank der in den Sozialen Medien und Suchmaschinen gesammelten Daten Werbung gezielt auf einzelne Individuen ausrichten können (sogenanntes «targeted advertising»). Davon können inländische Medien nur beschränkt profitieren: Schätzungen von 2019 gehen davon aus, dass bereits rund 70 Prozent der Umsätze im Online-Werbemarkt an grosse ausländische Online-Plattformen wie Google und Facebook fliessen. Dies entspricht etwa 40 Prozent der Umsätze des gesamten Schweizer Werbemarktes.¹ Obwohl inländische Medienunternehmen auf ihren Webseiten ebenfalls Online-Werbung schalten können, geht ein grosser Teil der dabei erzielten Einnahmen an ausländische Online-Plattformen. Denn Letztere sind stark engagiert in der Werbevermittlung – also etwa dem Platzieren einer spezifischen Werbung auf einer Webseite eines Medienhauses – und haben hier dank präziser Datenprofile über Nutzer einen grossen Wettbewerbsvorteil.

Auf nationaler und internationaler Ebene sind daher verschiedene Bestrebungen im Gang, die mutmasslich gefährdete Wettbewerbsfähigkeit journalistischer Medien zu erhalten.² Dazu gehört auch die Ausweitung des urheberrechtlichen Schutzes auf journalistische Inhalte, die beispielsweise in Suchmaschinen und Sozialen Medien angezeigt werden. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) sind bereits dabei, neue Richtlinien für den Urheberschutz umzusetzen. Kern der EU-Regulierung ist ein System von Lizenzgebühren für den Gebrauch journalistischer Inhalte. In der Schweiz gibt es bis anhin keinen spezifischen Schutz für journalistische Inhalte.

Laut Bundesrat ist eine Möglichkeit, der Gefahr einer drohenden Unterversorgung an journalistischen Leistungen zu begegnen, das Urheberrecht auf journalistische Leistungen im Internet zu erweitern. Das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) hat daher den Auftrag des Bundesrates erhalten, zu prüfen, wie eine Regulierung in Bezug auf einen Schutz journalistischer Inhalte im Internet in der Schweiz ausgestaltet werden könnte. Das Ziel einer solchen Regulierung wäre die Vergütung in der Schweiz tätiger Medienunternehmen und Medienschaffenden für die Nutzung derer Inhalte durch die grossen Online-Plattformen.

Dabei geht es insbesondere um den Schutz sogenannter «Snippets» (Textvorschauen). Es handelt sich hierbei um mehr oder weniger kurze Textvorschauen journalistischer Veröffentlichungen. Es sind zwei Fälle zu unterscheiden:

¹ Werbewoche vom 20.02.2019, «Medienjahr 2019 – 40 Prozent aller Werbeerlöse an Google & Co».

² Obwohl, wie erläutert, die Werbeeinnahmen der Medien in der Vergangenheit abgenommen haben, besteht Evidenz dafür, dass mindestens ein Teil der reduzierten Werbeeinnahmen durch höhere Preise und tiefere Kosten kompensiert wurde. In der Profitabilitätsentwicklung zumindest der grossen Verleger ist kein klarer Trend ersichtlich (vgl. die Analyse von Avenir Suisse unter <https://www.avenir-suisse.ch/wie-hat-sich-die-wirtschaftliche-situation-der-medienunternehmen-entwickelt/> [25.7.2022]).

- Snippets journalistischer Inhalte, welche durch Plattformen automatisiert erstellt werden (z.B. Google News);
- Snippets journalistischer Inhalte, welche durch journalistische Medien oder Plattformnutzer erstellt und gepostet werden (z.B. Facebook oder Twitter).

Die Grundidee hinter dem Schutz von Snippets ist, dass ihnen zugrundeliegende Inhalte durch journalistische Medien aufwändig produziert wurden, durch die Plattformen jedoch gratis genutzt und damit – mutmasslich – Umsätze generiert werden. Die Beziehungen zwischen Plattformen und journalistischen Medien auf dem Medienmarkt sind allerdings bidirektional und komplex und müssen detailliert analysiert werden. Beispielsweise sind Snippets in Trefferlisten der Suchmaschinen und in den Feeds der Sozialen Medien eines der wichtigsten Mittel der Publizisten, um Nutzer auf ihre Webseiten zu lenken. Da sie mit zusätzlichem Verkehr auf der eigenen Webseite ihre Werbeeinnahme steigern können, sind viele Medien auch kommerziell auf die Verbreitung ihrer Snippets angewiesen.

1.2 Auftrag

Vor dem beschriebenen Hintergrund hat das IGE Swiss Economics AG mit der Erstellung einer vertieften Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) beauftragt. Ziel der RFA ist die Untersuchung der ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen einer allfälligen Einführung eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Kontext von Snippets sowie eine kritische Würdigung der geplanten Regulierung. Im Rahmen der Analyse werden auch Optimierungsmöglichkeiten der bestehenden Regulierung vorgeschlagen, die Ausarbeitung und Verbesserung einer Regulierung ist aber nicht der eigentliche Kern einer RFA.

Die RFA nimmt eine ökonomische Bewertung von fünf spezifischen Prüfpunkten gemäss den Vorgaben des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)³ vor. Dabei soll der Status quo (keine Einführung eines rechtlichen Schutzes) mit der Situation einer Einführung der durch das IGE erarbeiteten Regulierungsvariante verglichen und beurteilt werden.

Zu beachten ist, dass die Analyse aus einer ökonomischen und nicht einer juristischen Perspektive erfolgt. Die folgende Analyse fokussiert darauf, ob eine ökonomische Begründung für eine Einführung eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Kontext von Snippets existiert und was die – hauptsächlich – ökonomischen Effekte einer solchen Regulierung wären. Es wird keine Aussage darüber getroffen, ob aus juristischer Perspektive im Kontext von Snippets allenfalls eine Lücke im Urheberrecht besteht.

1.3 Vorgehen und Struktur

Eine RFA ist ein analytisches Werkzeug, um die verschiedenen Folgen eines staatlichen Eingriffs gegeneinander abzuwägen. Mit Hilfe einer RFA können Nutzen und Kosten von staatlichem Handeln vorausschauend erfasst werden. Eine RFA beinhaltet nach den Vorlagen des SECO folgende fünf Prüfpunkte:

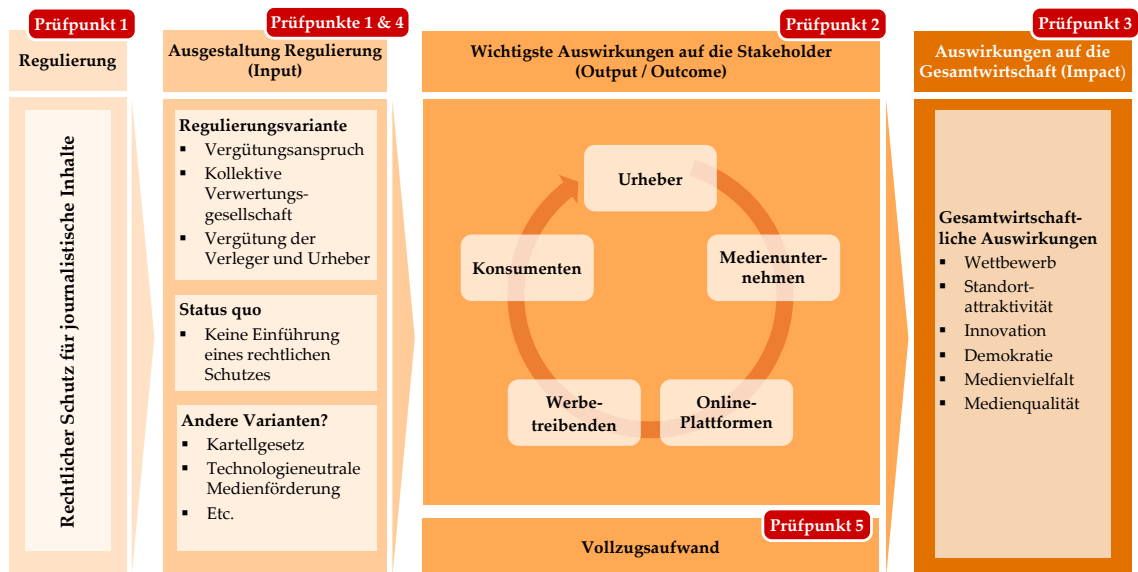
- 1. Prüfpunkt: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Kapitel 2)
- 2. Prüfpunkt: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (Kapitel 3)

³ Vgl. <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html> [19.7.2022].

- 3. Prüfpunkt: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Kapitel 4)
- 4. Prüfpunkt: Alternative Regelungen (Kapitel 5)
- 5. Prüfpunkt: Zweckmässigkeit im Vollzug (Kapitel 6)

Das in **Abbildung 1** gezeigte Wirkungsmodell illustriert die Zusammenhänge zwischen den Prüfpunkten. Das Wirkungsmodell dient als Grundlage der folgenden Analysen und fasst gleichzeitig einige der wichtigsten Zusammenhänge zusammen.

Abbildung 1: Wirkungsmodell



Quelle: Eigene Darstellung

Das Wirkungsmodell in Abbildung 1 beschreibt die Zusammenhänge zwischen der Regulierung, ihrer Ausgestaltung in verschiedenen möglichen Varianten und im Vergleich zum Status quo, den wichtigsten Auswirkungen auf betroffene Stakeholder und den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Die Pfeile zwischen den Kästen im Wirkungsmodell illustrieren die wichtigsten Wirkungsketten.

Der im Wirkungsmodell gezeigte kausale Zusammenhang führt von der geplanten Regulierung zu den erwarteten Auswirkungen auf die Stakeholder. Die Auswirkungen und Verhaltensänderungen der Stakeholder determinieren schliesslich die Folgen der Regulierung auf die Gesamtwirtschaft.

1.4 Durchführung von Stakeholderinterviews

Als Grundlage zur Beurteilung des möglichen Marktversagens (Abschnitt 2.3), der Auswirkungen der Regulierung auf die wichtigsten Stakeholder in Abschnitt 3.2 sowie zur Beantwortung der Prüfpunkte 3 bis 5 wurden zwischen dem 8. Juni und dem 19. Juli 2022 elf Stakeholderinterviews durchgeführt. Eine Liste der durchgeführten Stakeholderinterviews befindet sich in Anhang A. Mit Ausnahme des Unternehmens Facebook Schweiz, das trotz Anfragen über verschiedene Kanäle keine Rückmeldung gab, konnten mit allen angefragten Stakeholdern Interviews geführt werden.

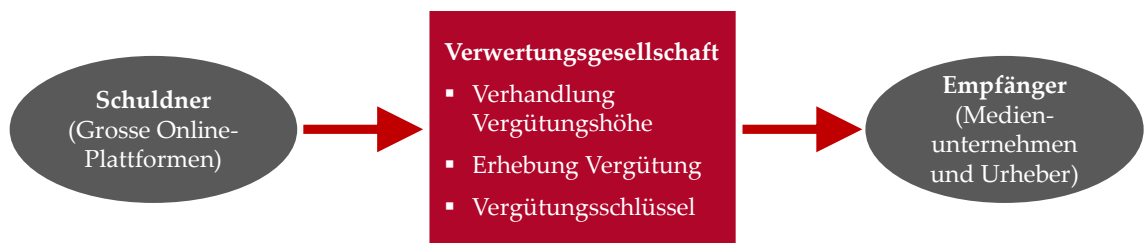
2 Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns

In diesem Abschnitt wird in einem ersten Schritt die Regulierungsvorlage des IGE zusammengefasst (Abschnitt 2.1). Darauf folgt in Abschnitt 2.2 eine Übersicht über die Situation im Ausland. Auf dieser Basis und auf der Basis von Stakeholderinterviews werden in Abschnitt 2.3 der Handlungsbedarf und die Handlungsziele der geplanten Vorlage identifiziert und diskutiert.

2.1 Regulierungsvorlage IGE

Entsprechend dem bundesrätlichen Auftrag sollen die grossen Online-Plattformen den Medienunternehmen und Urhebern von Medieninhalten (Journalistinnen) über eine Verwertungsgesellschaft die Möglichkeit der Nutzung von journalistischen Inhalten vergüten.⁴ **Abbildung 2** zeigt schematisch die beteiligten Akteure und den grundsätzlichen Aufbau der vorgesehenen Regulierung.

Abbildung 2: Schematische Darstellung der Regulierungsvorlage des IGE



Quelle: Eigene Darstellung

Diese Variante ist in ihren Details noch nicht vollständig charakterisiert. Die folgende Zusammenfassung basiert auf dem vorläufigen Gesetzestext (Stand 12. August 2022) und im persönlichen Austausch kommunizierten Informationen.

2.1.1 Vergütungsanspruch vs. ausschliessliches Recht

Die vom IGE vorgeschlagene Regulierung sieht einen **Vergütungsanspruch** vor: Journalistischer Inhalt darf weiterhin durch Plattformen in der Form von Snippets zugänglich gemacht werden, dem Rechteinhaber ist dafür aber eine Vergütung geschuldet. Im Gegensatz zu einem ausschliesslichen Recht – wie es etwa die EU vorsieht – kann somit bei einem Vergütungsanspruch eine Nutzung von Links und Snippets nicht verboten werden.⁵

Bei einem Vergütungsanspruch braucht es daher *keine* Definition einer «Schutzschwelle». Mit einer Schutzschwelle ist eine Vorgabe über die minimale Länge eines Snippets, die dieses unter die Regulierung fallen lässt, gemeint. Snippets die kürzer als eine Schutzschwelle sind, fallen nicht unter die Regulierung. Im Gegensatz zum Vergütungsanspruch müsste bei einer Ausgestaltung als ausschliessliches Recht eine Schutzschwelle definiert werden, um einerseits zu vermeiden,

⁴ Mit (Online-)Plattformen sind Dienste der Informationsgesellschaft gemeint; Medieninhalte beschreiben journalistische Veröffentlichungen; Medienunternehmen bezeichnen die Hersteller journalistischer Veröffentlichungen. Vgl. auch Abschnitte 2.1.4 und 2.1.5 für eine Definition der von der Regulierung betroffenen Schuldner und Empfänger.

⁵ Die Regulierung bezieht sich auf Links *und* Snippets. Letzteres wird definiert als nicht-individuelle Teile einer journalistischen Veröffentlichung. Im vorliegenden Dokument sind daher immer Links *und* Snippets gemeint. Dies gilt auch, wenn nur von Snippets die Rede ist.

dass Medienunternehmen und Urheber die Verwendung *jeglicher* Links und Snippets – also insbesondere auch sehr kurzer Snippets – verhindern können. Letzteres könnte in Hinblick auf die Informationsfreiheit negative Auswirkungen nach sich ziehen, da es den Medienunternehmen faktisch eine Art Online-Informationsmonopol zugestehen würde. Andererseits ist im Falle einer Schuttschwelle zu erwarten, dass Plattformen Snippets so kürzen, dass diese unter die Schwelle fallen, was erwartungsgemäss wiederum negative Auswirkungen auf die Informationsqualität hätte.⁶

Ein Vergütungsanspruch umgeht diese Problematiken. Da das Zugänglichmachen von Links und Snippets nicht verboten werden kann, besteht keine unmittelbare Gefahr negativer Auswirkungen auf die Informationsfreiheit und es muss demzufolge keine Schuttschwelle definiert werden.

2.1.2 Bestimmung der Vergütungshöhe

Die Regulierungsvariante sieht vor, einen «gerechten Ausgleich» zu schaffen. Grundsätzlich soll die Höhe der Vergütung das Resultat von Verhandlungen zwischen Online-Plattformen und Medienunternehmen sein. Art. 60a I des jüngsten Regulierungsentwurfs präzisiert, dass in der Festlegung der Vergütungshöhe insbesondere der durch die Herstellerinnen der journalistischen Veröffentlichungen getätigte *Aufwand* oder der aus der Nutzung der Veröffentlichungen erzielte *Ertrag* zu berücksichtigen sei.

Informationen des IGE deuten zudem auf die Möglichkeit der Orientierung der Vergütungshöhe am *Schaden*, den die Medienunternehmen erleiden, hin. Gegenüber einer alternativen Ausgestaltung, die sich am Nutzungsertrag orientiert, den die Plattformen durch Snippets und Links generieren, hätte dies laut IGE zwei Vorteile:

- Die Medienunternehmen würden in die Pflicht genommen, den von ihnen postulierten Schaden – sofern er existiert – darzulegen. Laut Aussage des IGE hätte das im Rahmen des Verfahrens vor der Schiedskommission zur Tarifgenehmigung zu erfolgen (vgl. Abschnitt 2.1.3).
- Es ist weder vollständig transparent, wie Plattformen ihr Geld verdienen, noch welche Umsätze und Gewinne sie in der Schweiz generieren. Gegenüber einer Orientierung am Nutzungsertrag umgeht eine Orientierung am Schaden daher die Schwierigkeit der Festsetzung des Nutzungsertrags (keine finanzielle Transparenz der Plattformen erforderlich).

Wie erwähnt, sieht der jüngste Regulierungsentwurf in Art. 60a I a die Möglichkeit vor, auf den Aufwand der Medienunternehmen für die Erstellung journalistischer Inhalte abzustellen. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar, ob und inwiefern der Aufwand der Medienunternehmen für die Erstellung journalistischer Inhalte als eine Annäherung an deren Schaden interpretiert werden soll (vgl. die Diskussion in Abschnitt 3.1.1 zu einer ökonomischen Schadensperspektive).

Mit der vorgeschlagenen Variante soll schliesslich auch vermieden werden, dass Plattformen durch eine Reduktion der Verlinkungen zu Medienunternehmen der Vergütungspflicht entgehen bzw. diese reduzieren können. Dies deutet darauf hin, dass bezüglich der ökonomischen

⁶ Das deutsche Bundeskartellamt hat dies in einem Entscheid 2016 als zulässig beurteilt (https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2015/B6-126-14.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [17.5.2022]). Das französische Berufungsgericht hat in einem anderen Gerichtsfall 2020 hingegen entschieden, dass Google mit dem Versuch, nur sehr kurze Snippets zu verwenden, das Ziel des Leistungsschutzrechts zu unterlaufen versucht habe (https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/appealsd/2020-10/ca_20mc01_oct20.pdf [17.5.2022]).

Wirkung von Verlinkungen davon ausgegangen wird, dass nicht nur das Anzeigen von Links mit einem vermuteten Schaden einhergeht, sondern auch das Nicht-Anzeigen von Links ökonomisch nachteilig für die Medienunternehmen ist. Der Gesetzesentwurf sieht daher vor, bei der Bestimmung der Vergütungshöhe zusätzlich auf die «Anzahl der Suchabfragen mit Nachrichtenbezug» (Art. 60a II) abzustellen – unabhängig davon, ob solche Suchabfragen zu Suchresultaten mit einer Verlinkung eines journalistischen Inhalts führen oder nicht.⁷

Box 1: Vergütungsfreie Links – alternative Ausgestaltung

In einer alternativen Ausgestaltung der Regulierung unterstehen reine Links nicht der Vergütungspflicht. Der zugrundeliegende Gedanke ist, dass das reine Verlinken journalistischer Leistungen weiterhin kostenlos erlaubt sein soll.

Verlinkungen können verschiedene Formen annehmen. Einerseits können diese in Form einer Uniform Resource Locator (URL) bestehen («URL-Links»). Andererseits existieren Links, die aus Nutzersicht reinen Text beinhalten, bei Klick aber an eine dem Link zugrundeliegende URL weiterleiten («Text-Links»). Die untenstehende Abbildung illustriert die beiden Link-Möglichkeiten im Kontext von Google-Suchresultaten.

Abbildung Box 1: URL- und Text-Links auf Google-Suchresultaten



In Abhängigkeit davon, ob der in einem Text-Link beinhalten Text auch Bestandteil der URL ist, würden in einer solchen Ausgestaltung nur URL-Links oder auch Text-Links vergütungsfrei bleiben. Im Kontext von Links zu journalistischen Leistungen erhält der in einer URL enthaltene Text bereits Informationen über den Inhalt einer Leistung wie etwa deren Titel. Text-Links zu journalistischen Artikeln – zum Beispiel auf Google – erhalten daher in den meisten Fällen der URL entnommene und teilweise zu dieser sogar identische Textbausteine. Im Beispiel in obiger Abbildung lautet der vollständige URL-Link etwa wie folgt:

<https://www.nzz.ch/schweiz/ein-blick-ueber-den-tellerrand-zeigt-sparkampagnen-haben-tuecken-ld.1700814>

Der URL-Link beinhaltet demzufolge vergleichbare Informationen wie der Text-Link. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass im journalistischen Kontext eine Ausnahme von Links unter die Vergütungspflicht sowohl für reine URL- als auch für Text-Links gelten würde.

⁷ Bezüglich der Bestimmung der Vergütungshöhe des Verlinkungspotenzials auf Sozialen Medien – und anderen unter die Regulierung fallende Online-Plattformen (vgl. Abschnitt 2.1.4) – wird die «Anzahl der Nutzerbeiträge auf sozialen Medien mit Nachrichtenbezug» (Art. 60a II) berücksichtigt.

Die möglichen Auswirkungen einer solchen alternativen Regulierung auf gesellschaftliche Gruppen und die Gesamtwirtschaft sind in Prüfpunkt 2 (Box 2 in Abschnitt 3.3) und Prüfpunkt 3 (Box 3 in Abschnitt 4.6) zusammengefasst.

2.1.3 Einzug der Vergütung

Da im Falle eines Vergütungsanspruchs eine Verlinkung eines journalistischen Inhalts nicht verboten werden kann, ist laut IGE eine individuelle Durchsetzung des Vergütungsanspruchs nicht praktikabel. Denn ohne Verbotsrecht existieren faktisch keine Anreize zu einem Vertragsschluss. Befürchtet wird insbesondere, dass eine individuelle Verwertung ohne Verbotsrecht dazu führen könnte, dass Plattformen nur bereit sind, mit grossen Medienunternehmen die Vergütungshöhe zu verhandeln und kleine Medienunternehmen aussen vor bleiben bzw. Gratislizenzen einräumen müssten.

Das IGE befürwortet daher eine **zwingende Kollektivverwertung** (Art. 37a III).⁸ Dabei ist ein zweistufiges Vorgehen vorgesehen:

- In einem ersten Schritt versucht eine konzessionierte Verwertungsgesellschaft mit den (verschiedenen) Plattformen bzw. den diese repräsentierenden Verbänden⁹ eine einvernehmliche Lösung zu finden. Dies geschieht im Rahmen von (multilateralen) Verhandlungen, die die Verwertungsgesellschaft führt – unter Umständen auch im Ausland, falls ausländische Online-Plattformen, die in der Schweiz genutzt werden können, keine schweizerische Vertretung haben.
- In einem zweiten Schritt kommt die eidgenössische Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (ESchK) zum Zuge. Diese entscheidet darüber, ob der durch die Verwertungsgesellschaft vorgeschlagene Tarif angemessen ist. Bei Angemessenheit wird der Tarif genehmigt und kann gerichtlich durchgesetzt werden. Die ESchK kann die Angemessenheit nur dann beurteilen, wenn sie Informationen darüber hat, auf welcher Grundlage die Verwertungsgesellschaft zur vorgeschlagenen Vergütungshöhe kommt. Haben sich die Verwertungsgesellschaft und die Plattformen im Vorfeld auf einen Tarif geeinigt (Einigungstarif), wird Angemessenheit angenommen. Ist keine Einigung erzielt worden, unterbreitet die Verwertungsgesellschaft ihren Tarif der ESchK. Diese prüft, genehmigt oder weist den strittigen Tarif zurück.

Die verhandelten Tarife sind befristet und werden in der Regel alle zwei bis vier Jahre neu ausgehandelt.

2.1.4 Schuldner der Vergütung

Der Gesetzesentwurf gibt vor, dass neben Suchplattformen auch Soziale Medien unter die Regulierung fallen sollen. Daraus folgt unter anderem, dass es für die Bestimmung der Plattformen, die eine Vergütung schulden, keine Rolle spielt, ob die Plattform selbst, ein Nutzer der Plattform

⁸ Das IGE geht davon aus, dass eine freiwillige Kollektivverwertung aus kartellrechtlichen Gründen heikel wäre.

⁹ Die ICT- und Online-Branche wird in der Schweiz durch Swico vertreten. Facebook Switzerland Sàrl und Google Switzerland GmbH sind beide Mitglieder des Verbands. Ob alle von der Regulierung betroffenen Online-Plattformen Mitglied des Verbands sind, ist aber fraglich.

oder ein auf der Plattform aktives Medienunternehmen eine Verlinkung veröffentlicht. Laut IGE spielt es auch keine Rolle, ob ein Link zu einem Inhalt auf der Seite eines Medienunternehmens durch einen unter die Regulierung fallenden Urheber erstellt wurde oder etwa von einem Nutzer des Mediums produziert wurde (Art. 37a II).¹⁰ Die Verlinkung kann zudem auf Text-, Bild- oder Videoinhalte verweisen.

Da die Regulierungsvariante bei der Festsetzung der Vergütungshöhe zudem die *potenzielle* Verlinkung mitberücksichtigt, können grundsätzlich sämtliche Plattformen und Online-Dienste, die die Möglichkeit zur Verlinkung von Inhalten bieten, unter die Regulierung fallen – auch wenn diese keine journalistischen Produkte verlinken. Der Gesetzesentwurf schränkt die unter die Regulierung fallenden Plattformen aber auf diejenigen ein, die journalistische Veröffentlichungen *gewerbsmässig* zugänglich machen (Art. 37a I).

Ohne Berücksichtigung der Anzahl Nutzer – der Gesetzesentwurf schreibt hierzu vor, dass die durchschnittliche jährliche Zahl der Nutzerinnen mindestens zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung betragen muss (Art. 37a IV) – können die potenziell unter die Regulierung fallenden Plattformen wie folgt kategorisiert werden (nicht abschliessende Liste):

- **Suchmaschinen:** Da Suchmaschinen sowohl über ihre allgemeine als auch über ihre spezifische News-Suchfunktion Verlinkungen zu Medienunternehmen anzeigen, gelten sie als primäre Adressaten der Regulierung. Beispiele von Suchmaschinen umfassen Google, Bing oder search.ch, wobei letztere zwei kaum regelmässig von zehn Prozent der Bevölkerung genutzt werden.
- **Soziale Medien:** Auf Sozialen Medien werden Verlinkungen zu journalistischen Inhalten primär durch Nutzer und Medienunternehmen geteilt. Durch die Ausgestaltung von Algorithmen, die darüber entscheiden, welche Nutzer welche Verlinkungen zu Gesicht bekommen, können die Sozialen Medien Einfluss auf die Verbreitung von Links nehmen. Beispiele Sozialer Medien umfassen Facebook, Instagram, YouTube, LinkedIn, XING, Twitter, TikTok oder Snapchat.
- **News-Aggregatoren und Foren:** Neben Suchmaschinen und Sozialen Medien existieren weitere News-Aggregatoren und Foren, die entweder Verlinkungen zur Verfügung stellen oder Nutzern die Möglichkeit bieten, Verlinkungen selbst zu erstellen. Beispiele umfassen etwa Reddit, Pocket, Apple News Widget oder upday for Samsung. Es ist jedoch fraglich, ob diese Dienste von mehr als zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung genutzt werden.

Plattformen, die journalistische Veröffentlichungen nicht gewerbsmässig zugänglich machen, fallen hingegen nicht unter die Regulierung. Darunter fallen etwa Online-Dienste mit der Möglichkeit zum (privaten) Austausch von Nachrichten wie SMS-Dienste – bzw. deren Anbieter Swisscom, Sunrise oder Salt – WhatsApp, Signal, Telegram, Threema, Microsoft Teams, Zoom, Skype oder Slack. Auch Plattformen ohne Möglichkeiten zum Kommunikationsaustausch fallen nicht unter die Regulierung. Dazu gehören beispielsweise Webbrowser (Chrome, Edge, Firefox, Safari, etc.), Applikationen, die der reinen Informationsvermittlung dienen (SBB-App, Telefonbuch-Apps, Meteo-Apps, Übersetzungs-Apps, etc.), Navigationsapps (Google Maps, Apple Maps, SchweizMobil, etc.) oder Apps zum Konsum von TV- und Filminhalten (Netflix, Disney+, Amazon Prime, etc.).

¹⁰ Die Begründung einer solchen Ausgestaltung ist, dass die Notwendigkeit einer Überprüfung der Urheberschaft einer Verlinkung möglichst vermieden werden soll, da ansonsten die Gefahr der Internetüberwachung besteht.

Viele der erwähnten Plattformen und Online-Dienste sind Teil einiger weniger Konzerne, so dass die tatsächliche Anzahl der Verhandlungspartner im Prozess der Erhebung der Vergütung durch eine Verwertungsgesellschaft erwartungsgemäss nicht allzu hoch wäre – zumal die Verhandlungspartner in erster Linie die Nutzerverbände sind. In Kombination mit der in Art. 37a IV definierten Nutzerschwelle von zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung kann davon ausgegangen werden, dass hauptsächlich Google (inklusive YouTube) und Meta (mit seinen wichtigsten Produkten Facebook und Instagram) Schuldner der Vergütung sein würden.

2.1.5 Empfänger der Vergütung

Neben der Definition der Schuldner der Vergütung und des Mechanismus zur Erhebung der Vergütung legt das IGE in seinem Gesetzesentwurf auch die Empfänger der Mittel fest.

Folgende Eckpunkte sind dabei vorgegeben:

- **Anknüpfung an Medienunternehmen:** Um Investitionen der Medienunternehmen zu schützen und diesbezügliche Anreize zu schaffen, setzt die vorgeschlagene Regulierungsvariante bei diesen an. Das bedeutet, dass die Verwertungsgesellschaft die bei den Plattformen eingezogenen Mittel an Herstellerinnen von journalistischen Veröffentlichungen mit Sitz in der Schweiz ausschüttet (Art. 37a I).
- **Beteiligung der Urheber:** Die Verwertungsgesellschaft beteiligt die Medienschaffenden (Urheber) in *angemessener* Höhe an den Vergütungen (Art. 37b). Der Kreis der beteiligten Urheber ist nicht auf in der Schweiz tätige Journalistinnen eingeschränkt. Entscheidend ist die Aufnahme ihrer Beiträge in eine journalistische Veröffentlichung eines Medienunternehmens mit Sitz in der Schweiz. Auch Auslandskorrespondenten werden beteiligt.
- **Qualität:** In der Auswahl der Berechtigten sollen Qualitätskriterien berücksichtigt werden. Der Gesetzesentwurf sieht vor, nur Medienunternehmen an der Vergütung zu beteiligen, die erklären, nach in der Branche anerkannten Regeln für die journalistische Praxis zu arbeiten (Art. 37a I). Bezüglich der Betreiber und Verfasser von Blogs ist bis anhin nicht abschliessend geklärt, inwiefern diese berücksichtigt oder ausgenommen werden sollen. Ein Blog, der anerkannten journalistischen Regeln folgt und etwa von einer Journalistin geschrieben wird, könnte Ansprüche auf eine Vergütung haben.
- **Umverteilung:** Um zu vermeiden, dass der überwiegende Teil der Vergütung zu grossen Medienunternehmen fliesst und kleinere Anbieter nur unterdurchschnittlich profitieren, soll sichergestellt werden, dass kleine Medienunternehmen in verstärktem Masse von der Regulierung profitieren. Begründet könnte dies etwa damit sein, dass die Redaktionsgrösse nicht linear mit der Unternehmensgrösse steigt – grössere Medienunternehmen also Skaleneffekte haben.

2.2 Situation im Ausland

In den folgenden Abschnitten wird die europäische Regulierung bezüglich urheberrechtlichen Schutzes journalistischer Inhalte zusammengefasst, bevor kurz auf die nationale Umsetzung der wichtigsten EU-Länder eingegangen wird (Abschnitt 2.2.1). Abschnitt 2.2.2 fasst die Situation in ausgewählten Ländern ausserhalb der EU zusammen. Abschnitt 2.2.3 typologisiert die internationale Regulierung anhand ihrer wichtigsten Charakteristiken.

2.2.1 Länder der EU

Richtlinie der europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union verabschiedete am 17. April 2019 die Richtlinie 2019/790 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt, nachdem die Europäische Kommission sie im März verabschiedet hatte. Die Richtlinie ist ein Teil der Anstrengungen, einen einheitlichen digitalen Binnenmarkt in der EU zu schaffen. Zwei grosse Gesetzespakete, das Digital Services Act (DSA) und das Digital Market Act (DMA) werden dabei als Hauptinstrumente benutzt, um den digitalen Binnenmarkt zu etablieren.

Die der Regulierung zugrundeliegende RFA der EU (European Commission, 2016) identifiziert zunehmende Probleme der Verleger und analysiert verschiedene Lösungsoptionen und deren Folgen. Sie argumentiert unter anderem, dass ein EU-weiter Schutz zu Vorteilen wie etwa einem effizienteren Lizenzierungsmechanismus, grösserer Rechtssicherheit und B2B-Lizenzierungsmöglichkeiten, die zur Entwicklung neuer Business-Modelle beitragen, führen kann. Es wurde zudem die Hoffnung geäussert, dass die Implementierung in nationales Recht zu einer Stärkung der Verhandlungsmacht der Verleger führen könnte. Diese Resultate entstanden jedoch aus einer RFA, die mehrere Regulierungsalternativen und Lösungsansätze für diverse Urheberrechtsfragen untersuchte. Aufgrund der Breite des Urheberrechts setzt sich die RFA der EU weniger vertieft mit allen ökonomischen und gesellschaftlichen Aspekten der einzelnen Varianten auseinander.

Artikel 15 der Richtlinie 2019/790 verweist auf die Harmonisierungsrichtlinie 2001/29/EG und definiert die Rechte für die Online-Nutzung der Presseveröffentlichungen. Zudem legt Art. 15 fest, dass die Rechte aus der Harmonisierungsrichtlinie nicht anwendbar sind auf Hyperlinks und auf «einzelne Wörter oder sehr kurze Auszüge». Der Schutz der Presseveröffentlichungen gilt nicht, wenn es sich um private oder nicht-kommerzielle Nutzungen handelt.

Für Inhalte, die nach Inkrafttreten der Richtlinie veröffentlicht werden, räumt Art. 15 den Verlegern die Rechte ein, solche Nutzungen für einen Zeitraum von zwei Jahren (berechnet ab dem 1. Januar des auf die Veröffentlichung folgenden Jahres) zu genehmigen. Der Schutz wird nicht auf Presseveröffentlichungen angewendet werden, die vor dem 6. Juni 2019 veröffentlicht wurden.

Art. 17 der Richtlinie legt überdies fest, dass Onlineplattformen eine Erlaubnis oder eine Lizenz für das Teilen von Online-Inhalten einholen müssen. Die Norm betont auch, dass Nachrichtenaggregatoren für die widerrechtliche Benutzung der Inhalte verantwortlich sind, ausser wenn sie beweisen können, dass sie alle Anstrengungen unternommen haben, eine Erlaubnis einzuholen. Sie sind auch verpflichtet, den Zugang zu Inhalten zu sperren, falls sie einen hinreichend begründeten Hinweis auf widerrechtliche Nutzung vom Rechteinhaber erhalten. Falls die durchschnittliche monatliche Anzahl Besucher der Nachrichtenaggregatoren 5 Mio. übersteigt, müssen die Plattformen alle Anstrengungen unternehmen, um das künftige Hochladen der Schutzgegenstände zu verhindern – sofern sie keine Lizenz haben.

Art. 18 fordert zudem die EU-Mitglieder auf, sicherzustellen, dass die Urheber eine faire und verhältnismässige Vergütung aus den Lizenzvereinbarungen erhalten. Die Mitgliedsstaaten können aber frei festlegen, wie die nationalen Verleger ihre Vergütungsansprüche zu begründen haben und wie genau die Aufteilung der Vergütung zwischen Urheber und Verleger erfolgen soll. In der Richtlinie wurden auch Ausnahmen für nutzergenerierte Inhalte definiert, die ein Zitat, eine Kritik, eine Rezension, eine Karikatur, eine Parodie oder eine Nachahmung darstellen. Die Mitgliedsstaaten sind aufgefordert, ihre nationalen Gesetze so zu ändern, dass diese Ausnahmen auch im Online-Umfeld gelten.

Umsetzung in nationales Recht

Die EU-Staaten hätten bis im Juni 2021 die Richtlinie in nationales Recht umsetzen sollen. Der Grossteil der Staaten hat diese Vorgabe verfehlt. In zehn EU-Staaten ist die Umsetzung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. **Tabelle 1** gibt eine Übersicht über den Stand der Umsetzung in den EU-Ländern bis April 2022.

Tabelle 1: Stand der Umsetzung EU-Länder

Land	Stand der Umsetzung	Zeitpunkt
Belgien	Gesetzesentwurf durch den Staatsrat präsentiert	Juni 2021
Bulgarien	Publikation Gesetzesentwurf und Beginn Konsultation	Okt 2021 (Ende Konsultation)
Dänemark	In Kraft getreten	Juni 2021
Deutschland	In Kraft getreten	Mai 2021
Estland	In Kraft getreten	Dez 2021
Finnland	Gesetzesentwurf wurde Oktober 2021 für Konsultation präsentiert	Nov 2021 (Ende Konsultation)
Frankreich	In Kraft getreten	Nov 2021
Griechenland	Eine Arbeitsgruppe wurde aufgestellt	Juli 2021 (Ablauf des Mandats der Arbeitsgruppe)
Irland	In Kraft getreten	Nov 2021
Italien	In Kraft getreten	Nov 2021
Kroatien	In Kraft getreten	Okt 2021
Lettland	Aufstellung einer Arbeitsgruppe	2020
Litauen	In Kraft getreten	Mai 2022
Luxemburg	In Kraft getreten	April 2022
Malta	In Kraft getreten	Juni 2021
Niederlande	In Kraft getreten	Dez 2020
Österreich	In Kraft getreten	Dez 2021
Polen	Nicht implementiert, da sie die EU-Richtlinie vor dem EuGH angefochten haben.	-
Portugal	Der Entwurf vom Delegationsgesetz wurde eingereicht	Sep 2021
Rumänien	In Kraft getreten	März 2022
Schweden	Das Justizministerium veröffentlichte einen Vorschlag für einen Gesetzesentwurf und gibt eine Umsetzungsfrist bis Juli 2022.	Okt 2021 (Veröffentlichung des Vorschlags)
Slowakei	Der Gesetzesentwurf wurde vom Nationalrat bei der zweiten Lesung akzeptiert	Feb 2022
Slowenien	Gesetzesentwurf wurde Mai 2021 für die Diskussion publiziert	Juni 2021 (Ende der Diskussion)
Spanien	In Kraft getreten	Nov 2021
Tschechien	Präsentation Gesetzesentwurf der Abgeordnetenversammlung	Juni 2021
Ungarn	In Kraft getreten	Mai 2021
Zypern	Abschluss öffentlicher Konsultation	Nov 2020

Quelle: Eigene Analyse basierend auf nationalen Gesetzestexten.

Frankreich

Frankreich begann bereits im Juli 2019 mit der Umsetzung der EU-Richtlinie, das Gesetz trat aber erst 2021 in Kraft. Die praktische Umsetzung des Gesetzes, das sich in seiner Formulierung zum grössten Teil auf die EU-Richtlinie stützt, ist noch unklar. Art. L218-4 aus dem *Code de la Propriété Intellectuelle* definiert, wie die angemessene Vergütung der Verleger nach den Einnahmen aus der direkten oder indirekten Verwertung der Presseveröffentlichungen berechnet werden oder – in Abwesenheit solcher Einnahmen – auf Pauschalbasis bestimmt werden. Bei der Berechnung der Vergütung müssen anhand des Gesetzes Faktoren wie personelle, materielle und finanzielle Investitionen von Verlagen oder der Beitrag von Presseveröffentlichungen zum politischen und allgemeinen Informationsangebot berücksichtigt werden. Der Verhandlungsrahmen wird also gesetzlich geregelt, die genaue Vergütungshöhe ergibt sich aber aus individuellen Verhandlungen.

Unter anderem aufgrund solcher schwer quantifizierbaren Vorgaben resultierten langwierige Klageprozesse zwischen den Parteien. Im Juli 2021 erhielt Google von der französischen Wettbewerbsbehörde eine Busse über 500 Mio. EUR. Der Grund dafür war, dass Google mit den Verlegern nicht «in gutem Glauben» verhandelt und die vorsorglichen Massnahmen der Wettbewerbsbehörde nicht eingehalten hatte. Inzwischen hat die Behörde die Zusage von Google, einen Rahmen für die Aushandlung und den Austausch von Informationen zu schaffen, um die transparente Bewertung der Vergütung der Schutzrechte zu ermöglichen, akzeptiert.¹¹

Deutschland

Bereits 2013 verabschiedete das deutsche Parlament eine Änderung des Urheberrechtsgesetzes (UrhG). Nachrichtenaggregatoren wurde das kostenlose Verlinken erlaubt, wenn sie Auszüge von weniger als sieben Wörtern verwenden. Bei einer Verwendung von längeren Auszügen oder Bildern musste eine Gebühr an die Nachrichtenagenturen bezahlt werden. Nach einer Reihe von Streitigkeiten mit verschiedenen deutschen Nachrichtenagenturen änderte Google News seine «Opt out»- zu einer «Opt in»-Regelung. Nach der neuen «Opt in»-Regelung mussten deutsche Medien, die auf Google News verlinkt werden wollen, auf jegliche Vergütung seitens Google verzichten.

Nach dieser Änderung in der Verlinkungspolitik von Google News beschloss die Verwertungsgesellschaft Corint Media (ehemals VG Media), welche die Rechte vieler deutscher und einiger internationaler Medienunternehmen vertritt, ihre Inhalte zu schützen, um nicht auf Google News indexiert zu werden. Wenige Wochen später jedoch akzeptierte Corint Media Googles «Opt in»-Bedingungen. Mathias Döpfner, Vorstandsvorsitzender der Axel Springer SE, die wiederum eine wichtige Gesellschafterin von Corint Media ist, erklärte öffentlich, dass der *Traffic*, der von Google News ausging, in Folge der ausbleibenden Indexierung um 80 Prozent einbrach.¹² Das ursprüngliche Urheberrechtsgesetz von 2013 wurde vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) 2019 überdies aufgrund von Formfehlern als nicht anwendbar erklärt. Deutschland musste in der Folge das Gesetz neu beraten.

Das neue UrhG, das den Vorgaben der EU-Urheberrechtsrichtlinie 2019/790 folgt, trat im Mai 2021 in Kraft. Die Berechnung der Tarife basiert auf dem Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften (VGG). In Art. 39 wird die Berechnungsgrundlage als «die Vorteile, die durch die Verwertung erzielt werden» definiert. Zudem muss bei der Tarifgestaltung auf den Anteil der Werknutzung am Gesamtumfang des Verwertungsvorgangs und auf den wirtschaftlichen Wert der von der Verwertungsgesellschaft erbrachten Leistungen Rücksicht genommen werden.

Die Umsetzung der neuen Regelungen bleibt auch in Deutschland nicht ohne Rechtsklagen. Corint Media, die rund ein Drittel der deutschen Presseleistungsschutzrechte vereint, fordert von Google 420 Mio. EUR, von Facebook 190 Mio. EUR und von Microsoft 20 Mio. EUR für das Jahr 2022. Die Online-Plattformen wollen jedoch nur einen Bruchteil des geforderten Betrages an die Verleger zahlen: Microsoft bot 700'000 EUR und Google 3.2 Mio. EUR. Gegen Google und Microsoft wurden diesbezüglich bereits Klagen eingeleitet. Die signifikante Diskrepanz zwischen den

¹¹ Décision 22-D-13 du 21 juin 2022 relative à des pratiques mises en œuvre par Google dans le secteur de la presse. Vgl. https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2022-06/22d13.pdf [20.10.2022].

¹² Vgl. <https://www.ibtimes.com/news-media-no-match-google-axel-springers-about-face-1720494> [11.7.2022].

Berechnungen der Parteien zeigt die Unsicherheit in der aktuellen Rechtspraxis auf. Gleichzeitig einigte sich Google bereits über eine Lizenzgebühr mit individuellen Verlegern und Zeitungen, wie etwa dem Spiegel oder der Zeit.

Österreich

In Österreich wurde ein Leistungsschutzrecht am 1. April 2022 eingeführt. Bis zu diesem Zeitpunkt unterbreitete Google ungefähr an 400 Verleger Angebote. Einigungen erfolgten aber nur mit grossen Medienhäusern. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes werden Inhalte von mehrheitlich kleineren Verlegern nur noch als ein Link und eine Schlagzeile angezeigt, da keine Vereinbarung getroffen werden konnten. Über die Beträge, die Google einzelnen Verlegern bezahlt, sind keine öffentliche Informationen vorhanden.¹³

Spanien

Anfang 2014 wurde in einer Reform des spanischen Gesetzes zum geistigen Eigentum festgelegt, dass Unternehmen, die Links und Auszüge von Nachrichten veröffentlichen, eine obligatorische Link-Vergütung an die Verleger zahlen müssen. Die Verleger wiederum wurden verpflichtet, bei den Nachrichtenaggregatoren eine Gebühr zu erheben. Die Link-Vergütung wurde durch die spanische non-profit Einrichtung CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) eingezogen, welche die Einnahmen an die Verleger verteilte. Die Idee hinter dieser Strategie war, Verlage daran zu hindern, ihr Recht auf Ausgleichszahlungen aufzugeben, und eine Koordination zwischen den Medienunternehmen zu erzwingen. Es wurde befürchtet, dass im Falle individuell wahrgenommener Vergütungen einige Verleger Exklusivitätsvereinbarungen mit Google aushandeln könnten und ihre Konkurrenten im Wettbewerb benachteiligen würden.

Als Reaktion darauf stellte Google News im Dezember 2014 seine spanische Ausgabe mit der Begründung ein, dass dieser Dienst mit der neuen Verordnung nicht mehr rentabel sei. Eine Analyse des Beratungsunternehmens NERA ergab, dass darauf die täglichen Webseitenaufrufe der grössten Zeitungen um acht Prozent zurückgingen. Bei kleineren Zeitungen war der Effekt sogar noch grösser (NERA, 2015). Daraufhin drängten Mitglieder des spanischen Verlegerverbandes Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE) zusammen mit weiteren Verbänden die Regierung dazu, eine Lösung mit Google auszuhandeln. Einige grosse Verleger des AEDE haben sogar angekündigt, auf jegliche Ausgleichszahlungen für die Weitergabe von Inhalten an Nachrichtenaggregatoren zu verzichten.

Ein neues Gesetz (*Real Decreto-ley 24/2021*), das den Richtlinien der EU folgt, trat im November 2021 in Kraft.¹⁴ Als Antwort auf die neue Regulierung reaktivierte Google seinen Newsdienst im Juni 2022. Die ersten Verhandlungen zwischen den Plattformbetreibern und Verlegern erfolgten im Sommer 2022.

Italien

Das *Decreto Legislativo n.177* trat in Italien im Dezember 2021 in Kraft. Erwähnenswert ist die konkrete Formulierung über die angemessene Entschädigung. Die Berechnungsgrundlagen der Gebühr wurden in Abhängigkeit der folgenden Variablen festgelegt:

¹³ Vgl. <https://www.business-live.at/digital/leistungsschutzrecht-google-einigte-sich-mit-ueber-100-medienhaeuern/515231731> [14.7.2022].

¹⁴ Vgl. <https://eurovision.communia-association.org/detail/spain/> [7.9.2022].

- Anzahl der Aufrufe eines Artikels;
- Anzahl der aktiven Jahre des Presseverlags und dessen Relevanz auf dem Markt;
- Anzahl der angestellten Journalisten;
- Kosten für Investitionen in Technologie und Infrastruktur;
- ökonomische Vorteile, die aus der Sichtbarkeit der Artikel und den abgeleiteten Werbeeinnahmen entstehen.

2.2.2 Ausserhalb der EU

UK

In einer Marktstudie im Jahr 2020 diskutierte die britische Competition and Markets Authority (CMA) die Möglichkeit, den Verlegern Rechte auf eine Entschädigung für die Nutzung ihrer Inhalte durch digitale Plattformen zu gewähren. Aufgrund der Erfahrungen einiger EU-Staaten (insbesondere Deutschland und Spanien) kam die CMA aber zum Schluss, dass solche Abhilfemassnahmen nicht sehr wirksam seien oder den Traffic zu den Verlagen verringern könnten (CMA, 2020, S. S15). Zudem hielt sie fest, dass es keine hinreichenden Belege dafür gebe, dass Verleger für die Nutzung ihrer Inhalte nicht bereits ausreichend durch den höheren Traffic auf ihren Webseiten aufgrund der Weiterleitung von Nutzern von Nachrichtenaggregatoren und anderen Plattformen kompensiert würden.

Australien

Die Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) hat in ihrem Bericht zu digitalen Plattformen (ACCC, 2019, S. 253-254) den Vorschlag der australischen Urheberrechtsbehörde, eine Lizenzvereinbarung für die Nutzung von Nachrichteninhalten mit Zahlungen an eine Verwertungsgesellschaft bzw. die Verleger einzuführen, abgelehnt. Ihre Begründung war erstens, dass unklar sei, warum diese Vergütung auf Nachrichteninhalte beschränkt sein solle und nicht auch andere Urheber von Inhalten entschädigt werden sollen; und dass zweitens ein Anreiz zur Reduzierung von Nachrichteninhalten in sozialen Netzwerken geschaffen würde. Die ACCC argumentierte aber für die Einführung eines Verhaltenskodexes, um die Unterschiede der Verhandlungsmacht zwischen den Plattformen und den Verlegern zu reduzieren. Nach gescheiterten Versuchen einen solchen Kodex fakultativ zu implementieren, wurde 2021 ein landesweiter, obligatorischer Kodex eingeführt. Die Verhandlungsparteien können ihre Vereinbarungen sowohl mit der Anwendung des Kodexes als auch ausserhalb dessen Regelwerks treffen («contracting out»). Verlegern steht es frei, sich individuell oder kollektiv zu vertreten. Alle Parteien sollten aber Verhandlungen mit den Plattformen führen.

USA

Am 30. Juni 2022 hat das Copyright Office einen Bericht über die Leistungsschutzrechte für Verleger im Ausland publiziert.¹⁵ Neben der Untersuchung aktueller rechtlicher Rahmenbedingungen im Ausland sammelt der Bericht auch Kommentare von Stakeholdern und untersucht, ob weitere Massnahmen für einen Schutz ergriffen werden sollten. Der Bericht argumentiert, dass bereits ausreichende Schutzmassnahmen für die Inhalte der Verleger existieren, Verleger aber aufgrund der grossen Marktmacht der Online-Plattformen dazu gezwungen sind, unfaire Lizenzvereinbarungen zu akzeptieren oder sich gegen ein «Opt out» zu entscheiden. Dem Bericht

¹⁵ Vgl. <https://www.copyright.gov/policy/publishersprotections/202206-Publishers-Protections-Study.pdf> [7.9.2022].

zufolge müssen den Verlegern in den USA keine zusätzlichen Schutzrechte gewährt werden. Die Ursache des vorliegenden Problems ist laut Aussage des Berichts eher wettbewerbsrechtlicher statt urheberrechtlicher Natur und sollte deswegen nicht über das Urheberrecht gelöst werden.

2.2.3 Typologisierung Situation Ausland

Tabelle 2 typologisiert die Situation im Ausland anhand zweier Charakteristika:

- **Recht/ Pflicht:** Gibt Auskunft darüber, ob die Möglichkeit mit den Online-Plattformen zu verhandeln als eine Pflicht oder ein Recht formuliert ist.
- **Entschädigung Urheber/ Verleger:** Zeigt auf, ob der Verleger oder der Urheber entschädigt wird.

In Tabelle 2 werden hauptsächlich die Länder der EU diskutiert, in welchen die Umsetzung der Regulierung bereits fortgeschritten ist und Informationen öffentlich zugänglich sind. Zudem werden einige grössere westliche Länder ausserhalb der EU berücksichtigt.

Tabelle 2: Typologisierung EU und zusätzliche Länder

Land	Name Gesetz	Recht/ Pflicht	Entschädigung Urheber/ Verleger
EU	EU-Urheberrechtsrichtlinie (2019/790)	Recht	Verleger
Deutschland	Allgemeine Leistungsschutzrecht für Presseverlage, UrhG Art. 87f bis 87k	Recht	Verleger und Urheber zu 1/3 aus der Verlegerentschädigung
Österreich	Urheberrechtsgesetz Art. 76f	Recht	Verleger und Urheber
Frankreich	Code de la propriété intellectuelle Article L218-1 ff.	Recht	Verleger und Urheber
Italien	DECRETO LEGISLATIVO 8 novembre 2021, n. 177	Recht	Verleger und Urheber anteilmässig entschädigt; Erhebung durch Verleger
Dänemark	Danish Copyright Act, Section 69 a.	Recht	Verleger und Urheber anteilmässig
Kroatien	Zakon O Autorskom Pravu i Srodnim Pravima, Art 166 ff.	Recht	Verleger und Urheber anteilmässig
Estland	Autoriõiguse seadus Art. 73ff.	Recht	Verleger und Urheber anteilmässig
Niederlande	Dutch Copyright Act	Recht	Verleger und Urheber anteilmässig entschädigt; Erhebung durch Verleger
Spanien	Real Decreto-ley 24/2021	Recht	Verleger und Urheber anteilmässig
Luxembourg	Bill No. 7847	Recht	Beide
Vereinigtes Königreich	Keine Umsetzung	n/a	n/a
Kanada	Online News Act (Bill C-18)	Recht	Beide (Vorbild Australien)
Australien	News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code	Pflicht zu verhandeln, Recht zu verhandeln unter dem Code	Verleger
USA	Bericht vom Copyright Office bestätigt, dass Verleger genügend Rechte haben. Der Bericht empfiehlt, eine nicht-urheberrechtliche Lösung für das Marktmachtproblem zu finden.	n/a	n/a

Quelle: Eigene Analyse basierend auf nationalen Gesetzestexten

Wie die Beispiele zeigen, wurde der Schutz journalistischer Inhalte in einigen Ländern rechtlich bereits umgesetzt oder in Erwägung gezogen, vielerorts bestehen aber noch grosse Unklarheiten

bezüglich der eigentlichen Umsetzung. Aus der Analyse der Situation im Ausland wird auch ersichtlich, dass hauptsächlich EU-Länder – auf Basis der EU-Regulierung – einen zusätzlichen Schutz journalistischer Inhalte einführen (müssen). In Ländern ausserhalb der EU wird die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Regulierung tendenziell kritischer beurteilt.

2.3 Handlungsbedarf und Handlungsziele

Abschnitt 2.3 analysiert aus ökonomischer Perspektive den potenziellen Handlungsbedarf und die Handlungsziele der Regulierung. Dazu wird in einem ersten Schritt eine Marktanalyse vorgenommen (Abschnitt 2.3.1), im Anschluss mögliches Marktversagen analysiert (Abschnitt 2.3.2) und schliesslich die Handlungsziele der Regulierung erläutert (Abschnitt 2.3.3).

2.3.1 Marktanalyse

Journalistische Medien und Plattformen sehen sich im Online-Werbemarkt zwei Marktseiten gegenüber: den Nutzern oder Lesern, im Folgenden allgemein als **Konsumenten** bezeichnet, und den **Werbetreibenden**.¹⁶ Die Interessen dieser beiden Gruppen hängen zusammen und können nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, weshalb man von einem zweiseitigen Markt spricht. Werbetreibende profitieren etwa von einer grösseren Anzahl an Konsumenten, da ihre Werbung an Reichweite gewinnt. Den Zusammenhang, dass die eine Marktseite von der Grösse der anderen Marktseite profitiert, bezeichnet man als *indirekten Netzwerkeffekt*; er ist charakteristisch für einen zweiseitigen Markt.

Medienunternehmen und Online-Plattformen agieren als Intermediäre (oder *zweiseitige Plattformen*) zwischen den beiden Marktseiten und bedienen die jeweilige Nachfrage. So bieten Medienunternehmen auf der einen Marktseite den Konsumenten ihre Nachrichten an, auf der anderen Marktseite verkaufen sie den Werbetreibenden die Aufmerksamkeit der Konsumenten (Stichwort «Eyeball Economy»). Online-Plattformen verhalten sich grundsätzlich analog dazu, bieten aber den Konsumenten lediglich Snippets oder andere Dienstleistungen, z.B. Suchergebnisse, anstelle vollständiger Artikel an.¹⁷ Das Zusammenspiel der beiden Marktseiten führt dazu, dass die Beziehungen zwischen Plattformen und journalistischen Medien bidirektional und komplex sind. Um die Auswirkungen von Snippets im Markt zu analysieren, ist es daher nützlich, die beiden Marktseiten zunächst separat zu betrachten.

Aus Sicht der Konsumenten haben Plattformen und Snippets eine doppelte Funktion. Zum einen bieten sie abgekürzte Inhalte, die von journalistischen Medien erstellt wurden. Daher bieten sie die Möglichkeit für Konsumenten, die gleichen Informationen bei einer anderen Quelle zu beziehen – sie können die Originalinhalte also ersetzen. Diese Funktion wird in der wissenschaftlichen Literatur auch als «Business Stealing»-Effekt bezeichnet (Jeon & Nasr, 2016). Zum anderen fassen sie aber auch eine Vielzahl von verschiedenen journalistischen Quellen zusammen und können daher bei der Suche und Entdeckung von Medien und Informationen helfen und den Traffic auf

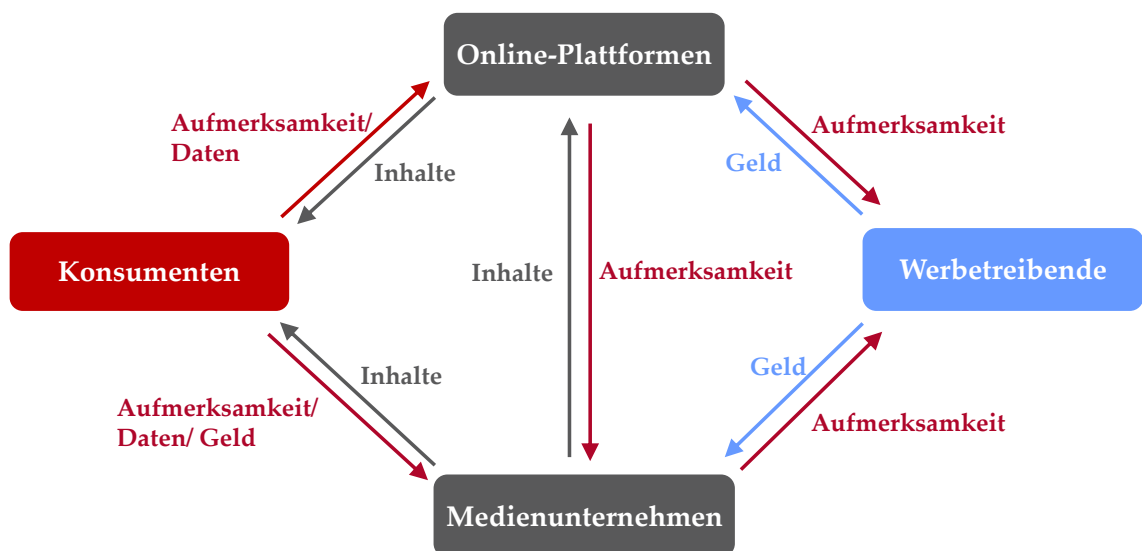
¹⁶ Die schwierige Situation der Medien ergibt sich in erster Linie aus der Entwicklung weg vom Print-Markt und hin zum Online-Markt. Die damit verbundenen Einbussen der Erlöse haben ihre Ursache vor allem in reduzierten Werbeeinnahmen, daher ist der Werbemarkt auch der relevante Markt für die Analyse. Die Zahlungsbereitschaft für Online-News ist hingegen gering und kaum von Relevanz (Vogler, 2020).

¹⁷ Das Anzeigen der Werbung muss auch nicht zwingend gemeinsam mit Snippets erfolgen. Detailliertes «tracking» und «targeting» von Nutzern erlaubt es, Werbung in anderen Suchanfragen der gleichen Nutzerin anzuzeigen.

den Webseiten der Medienunternehmen erhöhen. Diese Funktion wird auch als «Readership Expansion»-Effekt bezeichnet. Je nachdem welcher dieser beiden Effekte dominiert, können Snippets die Leserschaft von Medien vergrössern oder reduzieren, mit entsprechenden Auswirkungen auf den Wert der Werbeflächen.

Aus Sicht der Werbetreibenden haben Plattformen ebenfalls eine doppelte Funktion. Zum einen bieten sie für Werbetreibende einen alternativen Kanal zu den Webseiten der Medienunternehmen, um ihre Werbung spezifischen Konsumenten anzuzeigen («Alternative Ad-Space»). Zum anderen bieten sie aber auch die Möglichkeit, die gleiche Werbebotschaft (oder aufeinander abgestimmte Botschaften) spezifischen Konsumenten mehrfach hintereinander anzuzeigen. Diese Funktion wird auch als «Message Reinforcement»-Effekt bezeichnet. Die Auswirkungen auf die Werbeeinnahmen für Medien sind entsprechend auch hier zunächst nicht eindeutig – je nachdem, welcher Effekt überwiegt, können die Auswirkungen positiv oder negativ ausfallen. **Abbildung 3** illustriert die beschriebene Funktionsweise des Marktes.

Abbildung 3: Schematische Darstellung des Medienmarktes



Anmerkungen: Die Farbe der Pfeile ist den beiden Marktseiten (und den Medienunternehmen) zugeteilt und erlaubt zu verfolgen, wie die Aufmerksamkeit der Konsumenten und Inhalte der Medien im System fließen.

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Beschreibung des Marktes zeigt, dass die Auswirkungen von Plattformen und Snippets auf Medienunternehmen und Urheber davon abhängen, welcher der oben diskutierten Effekte pro Marktseite überwiegt. Denn je nachdem stellen die Online-Plattformen aus Sicht der jeweiligen Marktseite (Konsumenten und Werbeteilende) entweder ein **Substitut** oder ein **Komplement** zu den Medien dar. Wenn beispielsweise auf der Konsumentenseite der «Business Stealing»-Effekt den «Readership Expansion»-Effekt dominiert, bedeutet dies, dass Snippets die Originalinhalte der Artikel ersetzen und Konsumenten mehrheitlich nur Snippets lesen aber nicht mehr die Webseite des Medienunternehmens besuchen. In diesem Fall wären Online-Plattformen für die Konsumenten ein Substitut zu den Medien. Im umgekehrten Fall wären Plattformen entsprechend ein Komplement und die Existenz von Snippets würde zu einer grösseren Reichweite und Leserschaft aufseiten der Medien führen.

Diese Effekte sind auch in Abbildung 3 ersichtlich. Die Inhalte der Medienunternehmen können die Konsumenten entweder direkt oder indirekt via die Online-Plattformen erreichen («Business Stealing»). Ebenso kann jedoch die Aufmerksamkeit der Konsumenten sowohl direkt als auch

indirekt via Plattformen zu den Medien «fliessen» («Readership Expansion»). Ähnliches gilt auf der anderen Marktseite – bei den Werbetreibenden: Abbildung 3 verdeutlicht, dass die Aufmerksamkeit der Konsumenten sowohl via Plattformen als auch via Medien die Werbetreibenden erreichen kann («Alternative Ad-Space»). Aber sie kann auch zuerst via Plattformen und im Anschluss über die Medien die Werbetreibenden erreichen, was es ermöglicht, der identischen Konsumentin mehrfach Werbung anzuzeigen («Message Reinforcement»). **Tabelle 3** zeigt für die beiden Marktseiten, welcher Effekt überwiegen muss, damit Plattformen jeweils als Substitut oder als Komplement zu betrachten sind.

Tabelle 3: Effekte auf dem Medienmarkt

Effekt	Konsumenten	Werbetreibende
Substitute	Business Stealing	Alternative Ad-Space
Komplemente	Readership Expansion	Message Reinforcement

Quelle: Eigene Darstellung

Es zeigt sich somit, dass – wenn die Plattformen auf beiden Marktseiten Substitute zu den Medien sind – die Medien sowohl Konsumenten als auch Werbeeinnahmen durch die Veröffentlichung von Snippets verlieren. Wenn auf beiden Marktseiten stattdessen die Plattformen Komplemente zu den Medien sind, erhöhen sich sowohl die Anzahl Leserinnen wie auch die Werbeeinnahmen für die Medien. In den beiden anderen Fällen müssen die Auswirkungen auf den einzelnen Marktseiten miteinander aufgewogen werden, um die Frage zu beantworten, ob die Medien durch die Veröffentlichung von Snippets netto profitieren oder verlieren.

2.3.2 Mögliches Marktversagen

Bevor im zweiten Teil von Abschnitt 2.3.2 das Bestehen eines möglichen Marktversagens vertieft diskutiert wird, werden vorab die Kernaussagen aus den durchgeführten Stakeholderinterviews präsentiert (vgl. Abschnitt 1.4 zu den Stakeholderinterviews). Wie in der Folge ersichtlich, sind die Stakeholderaussagen bezüglich einem möglichem Marktversagen stark gegensätzlich. Die anschliessende Analyse berücksichtigt daher auch die wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema.

Kernaussagen Stakeholderinterviews gegen ein Marktversagen

- Das Urheberrecht ist ein Monopolrecht und kann daher nicht «absolut» gesehen werden. Es kann nicht jede Äusserung geschützt werden. Die Schutzzfähigkeit eines Werkes verlangt eine gewisse «Schöpfungshöhe».
- Die mutmasslich ungünstige Situation der Medienunternehmen ist eine Folge der Digitalisierung, die diese nicht gut gemeistert haben. Dieses Problem sollte nicht urheberrechtlich adressiert werden.
- Die Medien können heute schon selbst bestimmen, ob sie die Verlinkung journalistischer Inhalte erlauben. Sie können zudem die Länge der Snippets beliebig einschränken.
- Snippets bringen Nutzer auf die Webseiten der Medienunternehmen, die diese monetarisieren können. Ohne Snippets wäre die Situation der Medien finanziell schlechter, dies bestätigen auch ausländische Erfahrungen. Es ist daher kein Schaden ersichtlich.
- Ein Problem ist, dass Medien viel Ressourcen für die Suchmaschinenoptimierung aufwenden. Dies generiert Fehlanreize, stellt aber kein Marktversagen dar.

- Nicht der Medienkonsum an sich hat sich gegenüber früher verändert, sondern das Angebot an Möglichkeiten zum Medienkonsum ist viel grösser geworden.

Kernaussagen Stakeholderinterviews für ein Marktversagen

- Online-Plattformen generieren Umsätze mit der Leistung von Medienunternehmen, ohne diese zu entschädigen.
- Die «digitale Kopie» einer journalistischen Leistung wird im Urheberrecht nicht geschützt; hier besteht eine Gesetzeslücke.
- «Emergender Medienkonsum» beschreibt einen entbündelten Medienkonsum, der sich hauptsächlich am Inhalt Sozialer Medien und Suchmaschinen orientiert. Dies hat etwa zur Folge, dass Nutzer über Snippets gar nicht erst bis auf die Webseiten der Medienunternehmen gelangen («Zero Click Searches»).

Voraussetzungen für ein Marktversagen

Die Marktanalyse in Abschnitt 2.3.1 zeigt auf, unter welchen Bedingungen es zu einem Marktversagen kommen kann: Wenn Snippets bzw. die Werbeflächen der Plattformen ein Substitut zu den Webseiten der Medienunternehmen für zumindest eine der beiden Marktseiten sind, kann theoretisch eine mögliche Unterversorgung journalistischer Leistungen resultieren. Eine Unterversorgung setzt mindestens voraus, dass die Präsenz von Snippets und Plattformen zu einer Reduktion von Leserinnen oder Werbeeinnahmen für Medien führt. Eine Unterversorgung journalistischer Leistungen kann aus ökonomischer Perspektive allenfalls einen Markteingriff aufgrund des Vorliegens von Konsumexternalitäten rechtfertigen. Damit ist gemeint, dass der Konsum eines Gutes sich auf den Nutzen anderer Konsumierender auswirkt. Im Medienkontext geht man von positiven Konsumexternalitäten aus, da die Gesellschaft als Ganzes von gut informierten Bürgern profitiert (vgl. z.B. Schneider et al., 2016, S. 19). Eine gut informierte Bevölkerung erhöht insbesondere die Legitimität und Qualität demokratischer Prozesse.

Wenn aus der Perspektive beider Marktseiten Plattformen Substitute sind, gilt, dass den journalistischen Medien Werbeeinnahmen wegbrechen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Plattformen effektivere Werbung schalten können als die Medien: Jeder Werbetreibende möchte lieber gezieltere Werbung auf den Plattformen schalten als weniger gezielte Werbung auf den Webseiten der Medien. In diesem Fall gilt es in der Tat zu prüfen, ob mithilfe einer Regulierungsmassnahme ein solches Marktversagen behoben werden kann.

Analyse der Marktseite der Konsumenten

In der empirischen, wissenschaftlichen Literatur besteht weitgehend Konsens, dass der «Readership Expansion»-Effekt im Aggregat überwiegt und es sich bei Plattformen und journalistischen Medien somit aus der Sicht der Konsumenten eher um Komplemente handelt. Calzada & Gil (2018) untersuchen die Auswirkungen der Reformen in Spanien 2014 und in Deutschland 2013 (siehe Abschnitt 2.2). Im ersten Fall deaktivierte Google seine Google-News-Webseite in Spanien als Reaktion auf die Reform. Im zweiten Fall entschied sich eine Reihe Deutscher Medien dazu, das im Zuge der Reform neu definierte Regelwerk von Google News nicht zu akzeptieren und wurden nicht mehr auf Google News angezeigt. Die Ergebnisse sind ähnlich: Die täglichen Aufrufe von spanischen Nachrichtenwebseiten sanken um 8 bis 14 Prozent und auch die betroffenen deutschen Medien erlebten eine vergleichbare Reduktion von «Clicks» um ungefähr 8 Prozent. Diese Ergebnisse wurden in einer weiteren Studie zum spanischen Fall bestätigt (Athey et al., 2017).

Der konkrete Zusammenhang zwischen dem Anzeigen von Snippets und den daraus resultierenden Aufrufen der Webseiten der Medien (und somit Werbeeinnahmen) wurde auch in wettbewerbspolitischen Verfahren untersucht. Die französische Autorité de la Concurrence stellte fest, dass es einen kausalen Zusammenhang zwischen der Anzeige von Snippets in Googles Diensten und der «Click-Through-Rate» zu den Artikeln gibt.¹⁸ Anders ausgedrückt, die Anzeige von Snippets führt zu einem höheren Konsum der Medieninhalte.

Ein weiterer Hinweis für die komplementäre Beziehung zwischen Snippets und journalistischen Produkten ergibt sich aus dem Verhalten der Medien: Diese können einerseits über technische Massnahmen selbst bestimmen, ob ihre Produkte als Snippets verlinkt werden und andererseits auch die Länge der Snippets definieren. Es bestehen zudem Möglichkeiten, neben der Länge auch den Inhalt der Snippets zu steuern.¹⁹ Laut Aussagen aus den Stakeholderinterviews verzichten aber nur die wenigsten Medienunternehmen auf eine Verlinkung ihrer Inhalte durch Newsaggregatoren. Die Mehrheit der Medien erlaubt zudem die maximale Länge der Snippets. Dass die Medienunternehmen aktiv bestrebt sind, ihre Position bezüglich der Suchresultate von Suchmaschinen zu optimieren und den Traffic, der durch Plattformen generiert wird, als wichtig erachten, unterstreicht zusätzlich die Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur. Somit spricht vieles dafür, dass aus Sicht der Konsumenten Snippets und Nachrichtenwebseiten eher als Komplemente zu verstehen sind.

Analyse der Marktseite der Werbetreibenden

Damit es trotzdem zu einer Unterversorgung an journalistischen Leistungen kommen kann, müssen daher aus Sicht der anderen Marktseite – der Werbetreibenden – die Plattformen ein Substitut zu den Medien darstellen. Hier besteht gewisse Evidenz dafür, dass aus Sicht der Werbetreibenden der «Alternative Ad-Space»-Effekt in der Tat von Relevanz ist und überwiegt. Die Werbeumsätze im Schweizer Werbemarkt sind durch Suchmaschinenwerbung dominiert. Während die Online-Werbeumsätze mit publizistischen Medien in der Schweiz im Jahr 2020 bei ungefähr 462 Mio. CHF lagen, wurden auf dem Markt für Suchmaschinenwerbung in der Schweiz im Jahr 2017 bereits über 1.4 Mrd. CHF umgesetzt.²⁰

Deutlich extremere Entwicklungen sind überdies im Ausland zu beobachten. Der amerikanische Think-Tank Pew Research Center schätzt, dass die gesamten Werbeeinnahmen der Zeitungen in den USA von knapp 49 Mrd. USD im Jahr 2000 auf unter 9 Mrd. USD im Jahr 2020 gesunken sind, wobei der Anteil der Werbeeinnahmen der Zeitungen aus digitaler Werbung gleichzeitig von 17 Prozent im Jahre 2011 auf 39 Prozent im Jahre 2020 gestiegen sind.²¹ Dies hat zu Entlassungen von Journalisten und einer geringeren Presseberichterstattung geführt (U.S. House of Representatives, 2020, S. 58; Stigler Media Subcommittee, 2019, p. 55). Auch die ACCC stellt fest, dass «rückläufige Werbeeinnahmen von Medienunternehmen eine der Hauptursachen für Kürzungen sowohl bei den Betriebsausgaben als auch bei der Beschäftigung von Redaktionsmitarbeitern»

¹⁸ Entscheid 20-MC-01, verfügbar auf https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2020-04/20mc01.pdf, Rz. 111 [18.10.2022].

¹⁹ Vgl. für die Snippets auf Google <https://developers.google.com/search/docs/advanced/appearance/snippet> und <https://developers.google.com/search/docs/advanced/crawling/special-tags> [25.7.2022].

²⁰ Vgl. Stiftung Werbestatistik Schweiz 2021 und STATISTA Werbung in der Schweiz.

²¹ Vgl. <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/newspapers/> [19.10.2022].

sind, was zu einem Rückgang der Berichterstattung über bestimmte Themen oder der Schliessung ganzer Publikationen führt (ACCC, 2019, S. 309-312).

Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass der Wert des jeweiligen «Ad-Space» entscheidend davon abhängt, ob Werbung personalisiert werden kann. Wenn Werbung nicht nur aufgrund der aktuellen Informationen (z.B. Suchbegriffe), sondern auch auf Basis des vergangenen Verhaltens der Konsumenten (z.B. zuletzt besuchte Webseiten, vergangene Suchen) personalisiert werden kann («Behavioral Targeting»), ist diese laut Aussagen des Chief Economist von Google, Hal Varian, rund doppelt so viel wert.²² Die CMA stellte in diesem Zusammenhang fest, dass britische Verleger ungefähr 70 Prozent geringere Erlöse durch Werbung erzielen, wenn sie selber keine personalisierte Werbung schalten können, aber andere Marktteilnehmer dies können (CMA, 2008, S.15). Durch Tags, Plug-Ins, oder interaktive Schaltflächen sammeln digitale Plattformen wertvolle Daten von Konsumenten und haben zudem durch Ad-Tech-Produkte Zugang zu Nutzerdaten, die den Medien zur Verfügung gestellt werden (CMA, 2020, S. 17-18).

Folglich kann davon ausgegangen werden, dass Plattformen besser, sprich gezielter, Werbung schalten können als die Medien und die Werbefläche auf den Plattformen für die Werbetreibenden mehr Wert hat als auf den Webseiten der Medien.²³ Das bessere «Behavioral Targeting» deutet zudem darauf hin, dass Werbetreibende die gleichen Konsumentinnen auf beiden Kanälen erreichen können, da Plattformen Konsumentinnen sehr gut identifizieren können.

Handelt es sich um ein Marktversagen?

Somit kann festgehalten werden, dass auf der einen Marktseite Snippets zu einer höheren Reichweite und erhöhtem Traffic führen, es auf der anderen Marktseite aber eine starke Konkurrenz mit den Plattformen um Werbeeinnahmen gibt. In der Tat geht die Existenz von Online-Plattformen mit sinkenden Werbeeinnahmen der Medien einher. Die Werbeeinnahmen der Schweizer Presse sind beispielsweise seit vielen Jahren stark rückläufig und fielen im Zeitraum von 2010 bis 2019 um über 50 Prozent. Im Gegenzug konnten die Medienunternehmen im Onlinemarkt ihre Erlöse in den vergangenen Jahren deutlich steigern, aber damit nur einen kleinen Teil des Rückgangs wettmachen (Vogler, 2020).

Wie in Abschnitt 2.3.1 diskutiert, müssen die Auswirkungen auf der einen Marktseite mit den Auswirkungen auf der anderen Marktseite aufgewogen werden: Der Verlust von Werbeeinnahmen an die Plattformen muss den Effekt des erhöhten Traffics überwiegen. Die Feststellung negativer Auswirkung auf einer der beiden Marktseiten genügt nicht, um staatlichen Handlungsbedarf zu begründen. Die stark eingebrochenen Werbeeinnahmen der Schweizer Presse stellen ein (schwaches) Indiz dafür dar, dass die Auswirkungen auf die Medienunternehmen allenfalls tatsächlich negativ sind. Die stärkere Position der Online-Plattformen in diesem Wettbewerb hat aber eine Vielzahl an Gründen, beispielsweise die technologische Versiertheit der Internetkonzerne in der Schaltung nutzerspezifischer Werbung oder deren starke Marktstellung und der daraus resultierenden gesteigerten Marktmacht. Es ist also nicht primär die Existenz von Snippets, die für die Verschiebung von Werbeeinnahmen verantwortlich ist.

²² Varian, 2020, Präsentation beim OECD Roundtable «Competition in Digital Advertising Markets».

²³ Um ihre Werbeflächen attraktiv zu halten, sind die Medien zudem auf die kostenintensiven Leistungen der Plattformen zur Werbevermittlung – also dem Platzieren nutzerspezifischer Werbung auf den Webseiten der Medienhäuser – angewiesen.

Unabhängig vom nicht eindeutigen Zusammenhang zwischen sinkenden Werbeeinnahmen und der Rolle von Snippets reichen jedoch reduzierte Werbeeinnahmen auf Seiten der Medien noch nicht zum Nachweis eines Marktversagens – etwa in Form einer Unterversorgung der Bevölkerung mit journalistischen Leistungen – aus. Denn eine solche Unterversorgung setzt voraus, dass die reduzierten Werbeeinnahmen kausal mit einer Reduktion der Menge oder Qualität journalistischer Leistungen einhergehen. Und zwar in einer Weise, dass sich die positiven Konsumexternalitäten für die Gesellschaft nicht mehr bzw. nicht mehr in erwünschtem Umfang einstellen. Daher benötigt es weitere Argumente, warum die fehlenden Werbeeinnahmen der Medien allenfalls zu einem Marktversagen führen.

Ein Erklärungsansatz ist, dass die Snippets selbst zwar einen geringen Wert für die Plattformen haben, sie aber indirekt wertvoll sind, weil sie Konsumenten auf die Online-Plattformen bringen oder dort halten. Die Autorité de la Concurrence konstatierte etwa auf der Basis von Aussagen Microsofts, dass Snippets sowohl bei Suchanfragen auf Google Search (indem im Anschluss andere Suchanfragen erfolgen), als auch bei der auf der Suchmaschine verbrachten Zeit und den dabei erfassten Daten eine relevante Rolle spielen.²⁴ Microsoft sagte aus, «dass diese Anzeige die Nutzer in der Umgebung der Suchmaschine hält und sie möglicherweise auf einen gesponserten Link umleitet, der der Suchmaschine Einnahmen verschafft» (Autorité de la Concurrence, Décision 21-D-17, Rz. 210). Diese Aussagen wurden von Google nicht angefochten. Sollte dies bei Online-Plattformen allgemein der Fall sein, dann würde der am Markt erzielte Wert der journalistischen Inhalte tatsächlich nicht vollständig an die Medien weitergereicht. Dies würde dazu führen, dass die Medien einen geringeren Anreiz für die Erstellung von journalistischen Inhalten hätten, als dies in einem effizienten Marktgleichgewicht der Fall wäre.

Ein weiteres (hypothetisches) Argument ist, dass Konsumenten nur am Markt für journalistische Leistungen direkt teilnehmen, wenn diese in ausreichender Menge und Qualität vorhanden sind. Beispielsweise könnten Konsumenten es vorziehen, bei geringer Qualität der Nachrichten die Webseiten der Medien nicht zu besuchen, sondern nur auf den Online-Plattformen aktiv zu sein, da sie auf diesen sowohl die Inhalte (via Snippets) konsumieren, als auch andere Dienstleistungen nutzen können. Bei einer hohen Qualität würden hingegen vollständige Artikel und ergänzende journalistische Leistungen mehr wertgeschätzt als die zusätzlichen Dienstleistungen der Plattformen, sodass Konsumenten es vorziehen würden, die vollständigen Inhalte direkt auf den Webseiten der Medien zu konsumieren. Das bessere «targeting» der Werbung auf Online-Plattformen stellt Werbetreibende aber daher vor eine Wahl: Der effizientere Werbekanal ist profitabler, aber der ineffizientere Kanal erhöht die Wertschätzung der Konsumenten und damit deren Teilnahme am Markt. Die Situation ähnelt einem Gefangenendilemma: Alle Werbetreibenden würden gerne selbst den effizienten Kanal nutzen, während ihre Konkurrenten über den ineffizienten Kanal Werbung zeigen. Dies führt dazu, dass Werbetreibende auf den Online-Plattformen statt in den Medien Werbung schalten und es, gemessen am Wohlfahrtsoptimum, zu geringeren Werbeeinnahmen für die Medien (den ineffizienten Werbekanal) kommt (Sandrini & Somogyi, 2022). Daraus kann eine Unterversorgung der Medien und somit Marktversagen resultieren.

²⁴ Décision 21-D-17 of 12 July 2021, Rz. 210. Vgl. https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2021-07/21d17_0.pdf [20.10.2022].

Ein zusätzlicher, zentraler Aspekt ist die Unterscheidung zwischen kurzfristigen und langfristigen Auswirkungen. Die in der wissenschaftlichen Literatur dokumentierten positiven Auswirkungen der Snippets auf die Reichweite von Medien beziehen sich nur auf kurzfristige Effekte. Es ist denkbar, dass die fehlenden Werbeeinnahmen der Medien langfristig eine Unterinvestition in Qualität zur Folge haben, was wiederum mit einer Unterversorgung journalistischer Leistungen einhergehen kann. Solche langfristigen Effekte sind jedoch äusserst schwierig abzuschätzen und können hier nicht abschliessend beurteilt werden.²⁵ Aufgrund der Tatsache, dass Werbetreibende höchstwahrscheinlich Plattformen und Medienwebseiten als Substitute betrachten, ist auch hier die Möglichkeit für ein Marktversagen gegeben.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass gewisse Möglichkeiten für ein Marktversagen bestehen, etwa weil Snippets einen indirekten Wert für die Plattformen haben, Medienunternehmen auf lange Sicht ungenügende Einnahmen zur Aufrechterhaltung der journalistischen Qualität erwirtschaften oder Konsumenten dem Medienmarkt bei ungenügender Menge und Qualität fernbleiben. In diesem Falle kann sich auch die demokratiepolitisch bedeutende Konsumexternalität der Medien nicht oder nur ungenügend einstellen. Wichtig ist aber, dass diese Möglichkeit eines Marktversagens kaum durch Snippets verursacht wird. Ursächlich dafür sind viel eher die technologischen Fähigkeiten der Internetkonzerne in der Schaltung nutzerspezifischer Werbung und deren äusserst starke Marktstellung. Letzteres erlaubt den Online-Plattformen mutmasslich, auf dem Werbemarkt eine Rente zu Ungunsten der Medienunternehmen abzuschöpfen. Wenn es als Folge hiervon zu einer Unterversorgung mit journalistischen Inhalten käme, könnte dies allenfalls Spielraum für eine wohlfahrtssteigernde Regulierung schaffen.

Insgesamt ist folglich aus ökonomischer Perspektive ein Handlungsbedarf im spezifischen Kontext von Snippets schwer ersichtlich. Wird hingegen ein Handlungsbedarf im allgemeineren Kontext der Werbeseite des Medienmarktes diagnostiziert, wäre aus ökonomischer Sicht eine alternative Regelung – nicht über Snippets – grundsätzlich sinnvoller. Die Diskussion in Prüfpunkt 4 (insbesondere Abschnitt 5.2) vertieft diesbezügliche alternative Regulierungsvorschläge.

2.3.3 Handlungsziele

Primäres Handlungsziel der Regulierungsvorlage ist es, einer möglichen Unterversorgung von journalistischen Leistungen zu begegnen. Dies soll durch eine Entschädigung der Medienunternehmen durch die Online-Plattformen für die Verwendung deren Inhalte – Snippets – erreicht werden. Dabei wird eine angemessene Beteiligung der Urheber am Vergütungsertrag angestrebt.

Die erste hier zu beantwortende Frage lautet, ob die definierten Handlungsziele mit der Regulierungsvorlage erreicht werden können. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Gefahr einer (zukünftigen) Unterversorgung journalistischer Leistungen mit der Regulierung behoben werden kann – wobei in der Schweiz bis anhin (noch) keine Anzeichen einer solchen Unterversorgung

²⁵ Die Evidenz zur Medienqualität in der Schweiz deutet darauf hin, dass diese trotz der Existenz unvergüteter Snippets in den letzten Jahren konstant geblieben ist (vgl. das jüngste Jahrbuch Qualität der Medien 2021 des Forschungszentrums Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich unter https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:80fd64b0-c078-4ba7-8bba-e2c79bf1a654/2021_Gesamtausgabe.pdf [26.7.2022]).

erkennbar sind.²⁶ A priori kann festgehalten werden, dass die Regulierung zusätzliche finanzielle Mittel für die Medien vorsieht. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Qualität und Quantität journalistischer Leistungen im Vergleich zu einem «Status quo»-Szenario zumindest nicht abnehmen würden. Ob dies ausreicht, um dem allfälligen künftigen Problem einer journalistischen Unterversorgung zu begegnen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden und hängt massgeblich von der Vergütungssumme (vgl. auch Abschnitt 3.1) und den Reaktionen der Online-Plattformen (vgl. Abschnitt 3.2.2) ab.

Eine weitere Frage ist, ob die Handlungsziele den Handlungsbedarf adressieren können. Wie in Abschnitt 2.3.2 erläutert, lässt sich im Kontext von Snippets kaum ein ökonomischer Handlungsbedarf herleiten. Die Analyse hat jedoch gewisse Hinweise dafür geliefert, dass aus der Perspektive der Werbetreibenden Online-Plattformen und Medien Substitute darstellen und dies dafür mitverantwortlich ist, dass die Werbeeinnahmen der Medien in den letzten Jahren zurückgegangen sind. Die Regulierungsvorlage will dieses Problem angehen, indem finanzielle Mittel von den Online-Plattformen zu den Medienunternehmen umverteilt werden. Fraglich ist hierbei aber, ob der staatliche Eingriff über das Urheberrecht aus ökonomischer Perspektive der effizienteste Weg zur Unterstützung der Medien darstellt (vgl. auch die Diskussion alternativer Regelungen in Abschnitt 5.2).

Schliesslich stellt sich an dieser Stelle die Frage nach möglichen Zielkonflikten. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der hauptsächlich komplementären Beziehung von Snippets und journalistischen Inhalten die Gefahr besteht, dass eine Reduktion der Verlinkungen zu journalistischen Inhalten insgesamt zum finanziellen Nachteil der Medienunternehmen ist. Mit Reaktionen der Online-Plattformen zur Minimierung der Vergütungspflicht – unter anderem allenfalls auch über eine Reduktion von Snippets – muss aber gerechnet werden (vgl. Abschnitt 3.2.2). Ein Abstellen der Vergütung auf die Anzahl der Suchabfragen mit Nachrichtenbezug – unabhängig davon, ob diese zu Suchresultaten mit einer Verlinkung eines journalistischen Inhalts führen oder nicht – kann dieses Problem allenfalls kurzfristig adressieren. Mittelfristig ist aber durchaus denkbar, dass Online-Plattformen auch das Verhalten der Nutzer in ihr Verhaltenskalkül miteinbeziehen und somit auch in der angedachten Regulierungsvariante eine Auslistung von Snippets in Betracht ziehen (vgl. ebenfalls die Diskussion in Abschnitt 3.2.2).

²⁶ Der Beweis einer Unterversorgung journalistischer Leistungen in der Schweiz ist komplex und nicht einfach zu erbringen. Einerseits argumentiert etwa das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), dass die schwierige wirtschaftliche Lage dazu geführt hat, dass in der Schweiz zwischen 2013 und 2020 rund 70 Zeitungen verschwunden sind (Vgl. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/medienpaket.html> [13.9.2022]). Eine Analyse von Avenir Suisse kommt zudem zum Schluss, dass in derselben Periode die Werbeumsätze der Printmedien um rund 60 Prozent zurückgegangen sind (Vgl. <https://www.avenir-suisse.ch/wie-hat-sich-die-wirtschaftliche-situation-der-medienunternehmen-entwickelt/> [13.9.2022]). Andererseits zeigt dieselbe Analyse von Avenir Suisse auf, dass die Profitabilitätsentwicklung der grossen Schweizer Medien seit 2000 zwar konjunkturell bedingt schwankt aber keinen klaren Trend aufweist. Die Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Offline-Werbeumsätze und der Profitabilität der Medienunternehmen stammt daher, dass viele Medienunternehmen nicht nur Printprodukte, sondern auch unterschiedlichste, oft höchst profitable Online-Produkte anbieten. Laut Avenir Suisse berücksichtigt die Analyse des BAKOM zudem keine Neugründungen von Medienunternehmen, wie etwa Watson oder Die Republik. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass der postulierte Verlust von 70 Zeitungstiteln ein zu negatives Bild der tatsächlichen Entwicklung auf dem Medienmarkt zeichnet.

2.4 Fazit Prüfpunkt 1

Die Erkenntnisse aus Prüfpunkt 1 («Notwendigkeit staatlichen Handels») lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf der **Konsumentenseite** des zweiseitigen Marktes gibt es **kaum einen ökonomischen Handlungsbedarf**, daher können die Handlungsziele diesen auch nicht adressieren.
- Aus **Sicht der Werbetreibenden** sind Plattformen und Medien bis zu einem gewissen Grad Substitute; hier **besteht allenfalls Handlungsbedarf** (potenzielles Marktversagen): Aufgrund der sinkenden Werbeeinnahmen könnte es zu einer Unterversorgung mit journalistischen Inhalten kommen, was die Realisierung von (positiven) Konsumexternalitäten gefährdet. **Snippets spielen in diesem Kontext allerdings keine klare Rolle.**
- Aus **ökonomischer Perspektive** dürfte daher eine **alternative Lösung** – nicht über Snippets – **zielgerichteter** sein (vgl. die Diskussion in Abschnitt 5.2).

3 Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen

Der zweite Prüfpunkt der RFA analysiert die Auswirkungen der Regulierungsvorlage auf einzelne gesellschaftliche Gruppen. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt Methoden zur Quantifizierung der Vergütungssumme verglichen und erste Werte abgeleitet (Abschnitt 3.1). Daraufgehend werden die wichtigsten betroffenen Stakeholder identifiziert und die zentralen Auswirkungen auf die verschiedenen Stakeholder beurteilt (Abschnitt 3.2). Im Gegensatz zur gesamtwirtschaftlichen Analyse in Prüfpunkt 3 (Abschnitt 4) werden hier die Auswirkungen *aus Perspektive der Stakeholder* beurteilt.

3.1 Quantifizierung der Vergütungssumme

Die Regulierung sieht die Schaffung einer Verhandlungssituation zwischen Online-Plattformen und Medienunternehmen vor. Grundsätzlich ist die Höhe der Vergütungssumme das Resultat dieser Verhandlungen und ex-ante deshalb kaum abschätzbar. Um trotzdem erste Anhaltspunkte bezüglich der möglichen Höhe der Vergütungssumme zu geben, orientieren wir uns an den Hinweisen des Regelungsentwurfs in Art. 60a zur Bestimmung der Vergütungshöhe. Art. 60a lässt dabei sowohl die Möglichkeit der Orientierung der Vergütungssumme am Aufwand der Medienunternehmen als auch am Nutzen der Online-Plattformen, die sich aus der Verwendung von Snippets ergeben – etwa der generierte Ertrag (Art. 60a I) oder die Anzahl der Suchabfragen bzw. Nutzerbeiträge mit Nachrichtenbezug (Art. 60 a II) – zu.

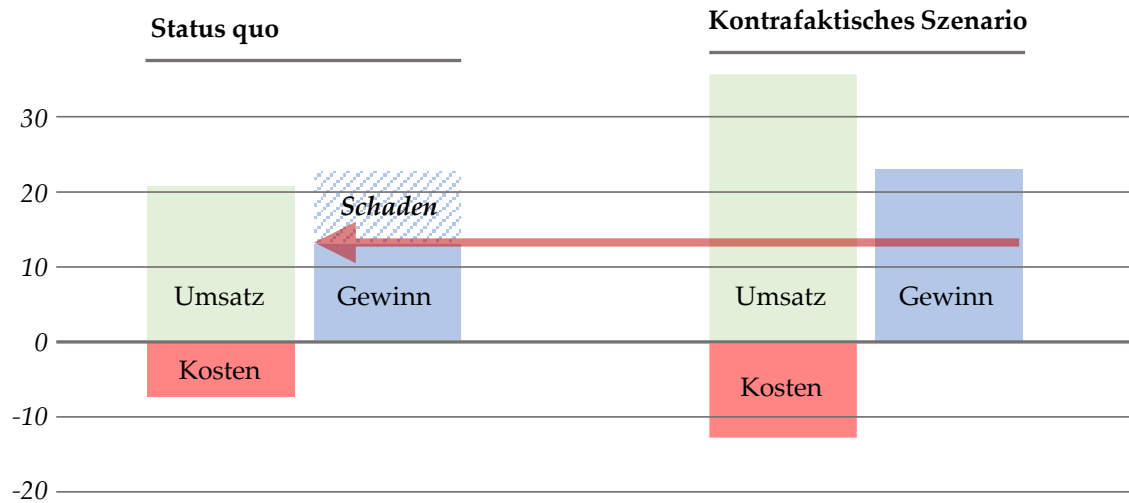
Beide diese Möglichkeiten (*Aufwand* und *Nutzen*) werden in Folge diskutiert. Als weitere Möglichkeit wird zudem die mögliche Orientierung am *Schaden* analysiert. Eine vierte Möglichkeit orientiert sich schliesslich an den aus dem *Ausland* bekannten Vergütungshöhen.

3.1.1 Perspektive Schaden

Eine Orientierung der Vergütungshöhe am Schaden der Medienunternehmen wäre konzeptionell einleuchtend, da sie direkt an der ursächlichen, durch (einige) Medienunternehmen postulierten Problematik von Snippets ansetzt (vgl. Abschnitt 2.1.2 für eine Diskussion weiterer Vorteile).

Aus ökonomischer Perspektive werden Schäden üblicherweise anhand einer «Differenzhypothese» berechnet. Dabei entspricht der Schaden der Differenz zwischen einem Szenario mit schadenstiftendem Ereignis (Status quo) und einem Szenario ohne schadenstiftendes Ereignis (kontrafaktisches Szenario). Ein Schaden kann dabei nicht nur in Form von Verlusten, sondern auch durch entgangene Gewinne entstehen. In einem Vergleich des Status quo mit einem kontrafaktischen Szenario müssen zudem immer auch die Kosten in den beiden Szenarien miteinander verglichen werden. **Abbildung 4** zeigt schematisch, wie ein Schaden gemäss der ökonomischen Theorie berechnet wird.

Abbildung 4: Schematische Schadensberechnung auf Seite der Medienunternehmen



Quelle: Eigene Darstellung

Während über die relevanten Determinanten des Status quo im allgemeinen Klarheit besteht, ist die Bestimmung eines kontrafaktischen Szenarios von grosser Schwierigkeit. Die Herleitung und Plausibilisierung des kontrafaktischen Szenarios bilden denn auch regelmässig das Herzstück von Schadensberechnungen. Die vertiefte Herleitung eines kontrafaktischen Szenarios würde den Umfang vorliegender RFA übersteigen. Ein vorstellbares kontrafaktisches Szenario und dessen mögliche Charakteristiken werden hier deshalb nur grob skizziert.

Die zu prüfende Frage ist, ob Snippets einen Schaden für die Medienunternehmen generieren. Ein naheliegendes kontrafaktisches Szenario wäre daher eine Medienlandschaft ohne Snippets.²⁷ Folgende Auswirkungen eines solchen Szenarios auf Umsatz und Kosten – und indirekt auf den Gewinn – wären im Vergleich zum Status quo zu erwarten:

- **Umsatz:** Sind Snippets Substitute zu journalistischen Artikeln, ist davon auszugehen, dass in einer Welt ohne Snippets eine höhere Anzahl Leserinnen auf die Seiten der Medienunternehmen gelangen würden, was umsatzfördernd ist. Verhalten sich Snippets hingegen komplementär zu journalistischen Artikeln, wirkt sich deren Abwesenheit – im Vergleich zum Status quo – negativ auf die Anzahl der Leser aus. Die wissenschaftliche Evidenz bezüglich der Nutzerseite des Marktes deutet auf eine komplementäre Beziehung hin (vgl. Abschnitt 2.3.1). Auf der Marktseite der Werbetreibenden kann hingegen – bei einer breiteren Betrachtung des Marktes – eher von einer substitutiven Beziehung ausgegangen werden. Wie bereits erläutert, ist hier aber unklar, inwiefern die Substitution von Medien und Online-Plattformen aus Sicht der Werbetreibenden mit Snippets zusammenhängt. Bei der hier vorgenommenen engeren Marktbetrachtung muss daher davon ausgegangen werden, dass die beobachteten Substitutionsbewegungen nur zu einem geringen Teil mit Snippets zusammenhängen.

²⁷ Alternative Grundhypothesen und kontrafaktische Szenarien sind ebenfalls denkbar. Eine «breitere» Grundhypothese wäre etwa, dass Online-Plattformen einen Schaden für Medienunternehmen verursachen. Das dazugehörige kontrafaktische Szenario wäre dann eine Medienlandschaft ohne Internet-Plattformen. Eine solch breites kontrafaktische Szenario hat allerdings den Nachteil, dass im Schadensfall keine Klarheit über die kausale Ursache besteht. Es wäre dann schwierig zu argumentieren, weshalb eine potenzielle Regulierung an Snippets anknüpfen sollte, und es besteht die Gefahr einer wenig zielgenauen Regulierung.

- **Kosten:** Verschiedene Vertreter von Medienunternehmen haben auf den Aufwand der Medienunternehmen zur Suchmaschinenoptimierung hingewiesen. Ziel einer solchen Suchmaschinenoptimierung ist, häufiger von Suchmaschinen verlinkt zu werden. Es ist davon auszugehen, dass in einer Welt ohne Snippets diese Kosten geringer wären. Unklar ist hingegen, wie stark fehlende Snippets durch alternative – möglicherweise weniger zielgerichtete – Werbemassnahmen ausgeglichen werden müssten, um Leser auf die Webseiten der Medienunternehmen zu lenken.

In Summe ist davon auszugehen, dass in einem kontrafaktischen Szenario der Umsatz der Medienunternehmen tiefer als heute wäre. Es ist zwar denkbar, dass auch die Kosten geringer wären. Mit hoher Wahrscheinlichkeit könnten diese den Rückgang im Umsatz aber nicht kompensieren. Daher wäre vermutlich auch die Gewinnsumme der Medienunternehmen geringer.

Die Kurzanalyse zeigt, dass der Vergleich des Status quo mit einem realistischen, kontrafaktischen Szenario kaum einen Schaden identifizieren würde. Eher ist davon auszugehen, dass die Medienunternehmen in einer Welt ohne Snippets finanziell schlechter gestellt wären.

3.1.2 Perspektive Aufwand

Der Regulierungsentwurf definiert in Art. 60a I verschiedene Faktoren, die bei der Festlegung der Vergütungshöhe zu berücksichtigen sind (vgl. auch Abschnitt 2.1.2). Eine explizite Orientierung am Schaden, wie im vorigen Abschnitt diskutiert, ist dabei nicht vorgesehen. Art. 60a I eröffnet aber die Möglichkeit, auf den Aufwand der Medienunternehmen in der Erstellung journalistischer Inhalte abzustellen.

Davor zu warnen ist in diesem Zusammenhang, den Aufwand der Medienunternehmen für die Erstellung journalistischer Inhalte als Annäherung an den potenziellen Schaden zu interpretieren. Wie oben erläutert, vergleicht eine ökonomische Schadensberechnung den Status quo mit einem kontrafaktischen Szenario. Die Kosten – oder eben der Aufwand – der Medienunternehmen sind dabei ein Faktor, der zwischen den Szenarien verglichen werden muss. Es ist allerdings nicht offensichtlich, ob der Aufwand der Medienunternehmen zur Herstellung journalistischer Produkte sich in einer Welt ohne Snippets vom Status quo unterscheiden und ob dieser gegebenenfalls tiefer oder höher ausfallen würde. Der Aufwand steht daher in keinem eindeutigen Zusammenhang zum Schaden, denn ein solcher kann bei einem Vergleich zweier Szenarien sowohl bei höherem als auch bei tieferem Aufwand präsent sein.

Unabhängig hiervon wäre eine Bestimmung des Aufwands der Medienunternehmen als Grundlage zur Ableitung einer Vergütung äusserst komplex. Es bestehen etwa keine Anhaltspunkte darüber, mit welchem Anteil des Aufwands eine Vergütung korrespondieren sollte. Zudem ist grundsätzlich unklar, was die Konsequenzen für die Vergütung bei höherem Aufwand wären, denn hoher Aufwand kann einerseits hohe Quantität und/oder Qualität, andererseits aber beispielsweise auch Ineffizienz eines Medienunternehmens signalisieren. Die Berücksichtigung der Effizienz in der Festsetzung der Vergütungshöhe wird durch den Regelungsentwurf zwar nicht ausgeschlossen, ginge aber wiederum mit hoher Komplexität einher und scheint daher wenig praktikabel.

3.1.3 Perspektive Nutzen

Eine alternative Möglichkeit zur Bestimmung der Vergütungssumme orientiert sich am Nutzen, den eine Online-Plattformen mutmasslich aus Snippets generiert. Der Regulierungsentwurf sieht diesbezüglich die Möglichkeit einer Orientierung am Ertrag, der aus der Nutzung erzielt wird,

sowie an der Anzahl der Suchabfragen bzw. Nutzerbeiträge (auf Sozialen Medien) mit Nachrichtenbezug vor (vgl. Abschnitt 2.1.2).

Bezüglich des Ertrags, den die Online-Plattformen mutmasslich aus der Nutzung von Snippets erzielen, stellt sich die Frage, wie dieser quantifiziert werden kann; dieser ist hauptsächlich indirekt und basiert auf den Daten, die aus der Nutzung von Snippets gewonnen und kommerziell zur individuellen Platzierung von Werbung verwendet werden können. Direkte Erträge gibt es hingegen kaum. So wird im News-Kontext nicht auf allen Online-Plattformen Werbung geschaltet (Google News etwa ist werbefrei). Zudem, da Suchanfragen mit Nachrichtenbezug im Vergleich zu anderen Suchanfragen mit einiger Wahrscheinlichkeit kommerziell weniger verwertbar sind (vgl. die unten zitierte Studie von Sistrix), muss davon ausgegangen werden, dass die im Kontext von journalistischen Inhalten gesammelten Nutzerdaten einen limitierten Wert haben.

Der zu erwartende, eher geringe Wert von Snippets aus der Perspektive von Online-Plattformen kontrastiert mit dem hohen Gesamtvolumen des Schweizer Online-Werbemarktes. Eine Studie des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) schätzt die Grösse des Schweizer Onlinewerbemarktes auf zwischen 1.5 und 3 Mrd. CHF (von Rimscha & Riemann, 2021). Unter der Annahme, dass die Mehrheit der potenziell von der geplanten Regulierung betroffenen Online-Plattformen ausländisch ist, stellt sich die Frage, wie hoch der ausländische Anteil am Schweizer Online-Werbemarkt ist. Die Studie des BAKOM geht davon aus, dass rund 40 Prozent der Wertschöpfung auf ausländische Akteure entfällt, während 30 Prozent in der Schweiz anfallen und 30 Prozent nicht klar zuordenbar sind. Unter der Annahme, dass rund die Hälfte des nicht-zuordenbaren Anteils an ausländische Akteure fliesst, würden insgesamt rund 55 Prozent oder 0.8 bis 1.7 Mrd. CHF durch ausländische Online-Plattformen erwirtschaftet werden.

Fraglich ist, wie hoch der Anteil ist, der durch Snippets – also indirekt über das Sammeln von Daten – generiert wird. Ein Anhaltspunkt bildet eine Studie von Sistrix aus dem Jahre 2021,²⁸ die für die Schweiz im Falle von Google ausgewertet hat, dass 2.8 Prozent aller Suchbegriffe journalistisch geprägt sind. Letzteres wurde dabei definiert als Suchbegriffe, deren Suchresultate auf der ersten Seite mindestens fünf Treffer von Domains beinhalten, die mehrheitlich journalistische Inhalte produzieren.²⁹ Die Multiplikation dieses Anteils mit der Online-Werbewertschöpfung, die durch ausländische Akteure in der Schweiz erzielt wird, ergibt einen Betrag zwischen rund 23 und 46 Mio. CHF.

Wie oben erwähnt, ist aber unklar, ob Suchanfragen im journalistischen Kontext gleich lukrativ sind wie andere Suchabfragen. Im Vergleich zu alternativen Suchanfragen – etwa Suchanfragen nach Produkten oder Dienstleistungen – sind newsbezogene Anfragen ökonomisch von eher geringerem Interesse. Laut der Analyse von Sistrix sind nur 0.27 Prozent aller Suchanfragen in der Schweiz journalistisch geprägt und gleichzeitig kommerziell verwertbar, wobei letzteres darüber definiert wird, ob auf einer Ergebnisseite einer Suchanfrage Werbung angezeigt wird oder nicht. Wiederum unter Anwendung der Multiplikation dieses Anteils mit dem Anteil der Online-Werbewertschöpfung ausländischer Akteure in der Schweiz ergibt sich ein Betrag zwischen rund 2 und 4 Mio. CHF.

²⁸ Sistrix ist ein Web Tool, das der Analyse von Webseitenrankings in der Google-Suche dient und ein verbreitetes Mittel zur Suchmaschinenoptimierung darstellt (Analyse unter <https://www.sistrix.de/news/leistungsschutzrecht-update-journalistische-inhalte-fuer-google-weiterhin-nahezu-irrelevant/> [7.7.2022]). Vgl. auch Abschnitt 3.2.1 zur Diskussion weiterer Erkenntnisse aus der Sistrix-Studie.

²⁹ Unter dieses Kriterium fallen 1412 Domains aus dem deutschsprachigen Raum.

Zusammengefasst ergibt sich bei einer Nutzungsperspektive eine geschätzte Spannweite der Vergütungssumme von rund 2 bis 46 Mio. CHF. Diese Schätzwerte sind allerdings als eher hoch zu beurteilen, da die Berechnungen darauf basieren, dass die gesamte durch Snippets generierte Wertschöpfung den Medienunternehmen zugesprochen wird. Schliesslich handelt es sich hierbei nur um erste Schätzungen basierend auf öffentlich verfügbaren Daten für Google. Für eine vertiefte Analyse müssten die relevanten Daten bei einem repräsentativen Sample an Online-Plattformen erhoben werden.

3.1.4 Perspektive Ausland

Eine weitere Möglichkeit, um eine Quantifizierung der Vergütungssumme vorzunehmen, besteht darin, auf die (wenigen) Verhandlungsergebnisse im Ausland, deren finanzielle Auswirkungen öffentlich kommuniziert sind, abzustützen und diese auf die Schweiz zu übertragen.

In Deutschland etwa bietet Art. 39 des Gesetzes über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften (VGG) die nötigen Anhaltspunkte für die Verwertungsgesellschaften, um eine Berechnung über den geschuldeten Betrag durchzuführen. Dabei wird die Berechnungsgrundlage als der «geldwerte Vorteil» definiert, der durch die Verwertung erzielt werden kann. Ein Vorteil kann als geldwert angesehen werden, wenn er einen Marktwert hat.³⁰ Bei diesem Marktwert wird auf in kausalem Zusammenhang mit der Verwertung stehenden Bruttoumsätzen abgestützt. Da die Kausalität nicht einfach nachzuweisen ist, wird in der Praxis pauschalisiert und ein fixer Prozentsatz – im Falle Deutschlands 11 Prozent – des Bruttoumsatzes als Berechnungsgrundlage verwendet. Nach Schätzung der Verwertungsgesellschaft Corint Media erzielte Google 2020 in Deutschland aus Suchabfragen einen Umsatz von 9 Mrd. EUR.³¹ Corint Media vertritt rund ein Drittel der Verlage in Deutschland und fordert deswegen anteilmässig 420 Mio. EUR von Google, 190 Mio. EUR von Facebook und 20 Mio. EUR von Microsoft (siehe auch Abschnitt 2.2.1). Ausgehend von einem Anteil von 11 Prozent am Bruttoumsatz von 9 Mrd. EUR von Google in Deutschland und adjustiert auf die Schweizer Bevölkerung, lässt sich ein Betrag von rund 104 Mio. CHF für die Schweiz ableiten. Dabei handelt es sich aber klar um eine obere Grenze, insbesondere da die Herleitung auf einer Forderung und keiner tatsächlich geflossenen Vergütung basiert. Es muss zudem davon ausgegangen werden, dass die Schätzungen von Corint zum Umsatz mit Suchanfragen strategisch motiviert sind.

Eine der jüngsten bekannten Vereinbarungen entstand zwischen Google und 121 französischen Verlegern. Demnach zahlt Google für drei Jahre insgesamt 76 Mio. EUR.³² Dies geht aber nur an einen Teil aller nationalen Verleger und beinhaltet etwa keine Entschädigungen an die Agence France-Presse (AFP). AFP ist die führende Verlegerin in Frankreich und hat einen Marktanteil von rund zehn Prozent.³³ Ende 2021 wurde auch eine Vereinbarung zwischen AFP und Google erzielt, der genaue Betrag der Vergütung wurde aber nicht veröffentlicht. Es ist unklar, wie hoch der Marktanteil der 121 entschädigten Verleger ist. Wenn davon ausgegangen wird, dass dies

³⁰ Vgl. <https://sfb1385.hypotheses.org/tag/kartell> [14.7.2022].

³¹ Vgl. <https://www.corint-media.com/corint-media-legt-google-lizenzvertrag-fu%cc%88r-nutzung-des-presseleistungsschutzrechts-vor/> [14.7.2022].

³² Vgl. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-18/google-will-pay-afp-for-its-news-in-first-deal-after-french-fine> [14.7.2022].

³³ Vgl. <https://www.statista.com/statistics/1283534/media-agencies-market-share-france/> [14.7.2022].

rund 50 Prozent aller französischen Verlegern entspricht, kann ein wiederum bevölkerungsgewichteter jährlicher Betrag für die Schweiz von ca. 6.6 Mio. CHF hergeleitet werden.

Analog zur EU wird auch in Australien eine individuelle Lösungsfindung zwischen Plattformen und Verlagen angestrebt. Wenn die Parteien sich jedoch nicht einigen können, wird eine Mediationspartei hinzugezogen.³⁴ Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung muss der Mediator unter anderem auf die Kosten und den Nutzen der Parteien aus den journalistischen Inhalten Rücksicht nehmen und abschätzen, ob die Entschädigung eine unzumutbare Belastung für die Online-Plattformen bedeuten würde. Die pauschale Vergütung variiert von Fall zu Fall und deren tatsächliche Bemessungsgrundlage wird nicht genauer im Gesetzestext definiert. Die Verhandlungen und deren Ergebnisse sind vertraulich und es ist nur ein Gesamtwert aller bisherigen Verhandlungen im Umfang von 200 Mio. AUD bekannt.³⁵ Wird dieser Betrag mit der Bevölkerung gewichtet, ergibt sich eine Vergütungssumme von etwa 68 Mio. AUD, oder rund 46 Mio. CHF für die Schweiz.

Tabelle 4 fasst die aus dem Ausland abgeleiteten Annäherungswerte der möglichen Vergütungssummen für die Schweiz zusammen.

Tabelle 4: Vergütungssummen im Ausland

Land	Vergütungssumme	Grundlage der Berechnung	Anpassung auf die Schweiz (bevölkerungsgewichtet)
Deutschland	1.9 Mrd. EUR (Forderung)	11% des erzielten Bruttoumsatzes in Deutschland	[104 Mio. CHF] (Forderung)
Frankreich	76 Mio. EUR für 3 Jahre und eine unbekannte Summe an AFP	Nicht öffentlich	6.6 Mio. CHF
Australien	200 Mio. AUD	Nicht öffentlich	46 Mio. CHF

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Bevölkerungsdaten des BFS (vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html> [18.10.2022]).

Aufgrund der nicht-öffentlichen Verhandlungen und nicht genau definierten Berechnungsbasis lässt sich kaum ein präziser Wert für die Schweiz herleiten. Anhand von Schätzwerten basierend auf ausländischen Präcedenzwerten ergeben sich Werte zwischen 6.6 und 46 Mio. CHF. Die in Deutschland erfolgte Forderung der Corint Media ergäbe für die Schweiz zwar rund 104 Mio. CHF, wird hier aber nicht berücksichtigt, da es sich bis anhin um keine Vereinbarung handelt. Diese Zahlen sind als Richtwerte zu betrachten und beziffern weder den konkreten «Schaden» der Verleger noch den «Nutzen» der Online-Plattformen.

3.1.5 Fazit Quantifizierung

Die Überlegungen zur methodischen Bestimmung und möglichen Höhe der Vergütungssumme in der Schweiz führen zusammenfassend zu den folgenden Resultaten:

- Eine **Schadensperspektive** bedingt die Definition eines **kontrafaktischen Szenarios**. Dies ist komplex und mit hohem Aufwand verbunden. Zudem ist davon auszugehen, dass auf der Basis einer solchen Berechnung im Kontext von Snippets **kein Schaden der Medienunternehmen** resultieren würde.

³⁴ Vgl. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021A00021>; Abs. 52 ZX [14.7.2022].

³⁵ Vgl. <https://financialpost.com/telecom/media/australian-media-thrives-after-forcing-big-tech-to-pay-for-content> [22.7.2022].

- Aus einer **Nutzungsperspektive** ergibt sich eine Spannweite der Vergütungssumme zwischen rund **2 und 46 Mio. CHF**. Diese Werte basieren auf der Annahme, dass die gesamte durch Snippets generierte Wertschöpfung den Medienunternehmen zugesprochen würde.
- Ein Vergleich **ausländischer Vereinbarungen** und deren approximative Annäherung an die Schweiz ergibt eine Spannweite der Vergütungssumme von zwischen rund **6.6 und 46 Mio. CHF**.
- Zusammengefasst ergibt die Quantifizierung eine mögliche **jährliche Vergütungssumme für die Schweiz** von zwischen **2 und 46 Mio. CHF**.

3.2 Auswirkungen

In den folgenden Abschnitten 3.2.1 bis 3.2.5 werden die wichtigsten zu erwartenden Auswirkungen der Regulierung auf die betroffenen Stakeholder erläutert. Dabei werden zuerst jeweils die Kernaussagen aus den Stakeholderinterviews zusammengefasst und im Anschluss eine Einschätzung der zu erwartenden Auswirkung abgegeben.

3.2.1 Betroffene Stakeholder

Die von der Regulierung hauptsächlich erfassten Stakeholder sind die Folgenden:

- **Online-Plattformen:** Wie bereits in Abschnitt 2.1.4 erläutert, fallen sämtliche Online-Plattformen und -Dienste, die journalistische Veröffentlichungen durch Verlinkungen gewerbsmässig zugänglich machen und deren durchschnittliche jährliche Zahl der Nutzerinnen mindestens zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung beträgt, unter die Regulierung. Es können grundsätzlich Suchmaschinen, Soziale Medien, News-Aggregatoren oder auch Foren von der Regulierung betroffen sein.
- **Medienunternehmen (Verleger):** Die Verwertungsgesellschaft verteilt die bei den Plattformen eingezogenen Mittel an Medienunternehmen mit Sitz in der Schweiz – unabhängig davon, ob diese auch im Ausland tätig sind und/oder sich in ausländischem Besitz befinden (vgl. Abschnitt 2.1.5).
- **Urheber (Journalisten, Pressefotografen, Grafiker etc.):** Neben den Verlegern werden auch die in den begünstigten Medien publizierenden Medienschaffenden (Urheber) in angemessener Höhe an den Vergütungen beteiligt (vgl. ebenfalls Abschnitt 2.1.5).
- **Konsumenten (Nutzer):** Neben den Stakeholdern, die direkt durch die ausgelösten Zahlungsströme betroffen sind, sind indirekt mutmasslich auch die Konsumenten von der geplanten Regulierung tangiert. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn sich etwa die Qualität oder die Vielfalt der angebotenen Produkte im Vergleich zu einer Situation ohne Regulierung ändern würde.
- **Werbetreibenden:** Die Werbetreiber sind die Nachfrager des auf dem betrachteten Markt gehandelten Gutes (Werbeplätze). Da denkbar ist, dass sich die relativen Preise der Werbeschaltungen auf verschiedenen Werbeplätzen ändern, sind allenfalls auch die Werbetreibenden von der angedachten Regulierung betroffen.

Im Folgenden werden die wichtigsten zu erwartenden Auswirkungen auf die Stakeholder identifiziert und erläutert. Dabei wird eine vergleichende Perspektive zu einer Situation ohne Schutz journalistischer Inhalte – wie dies aktuell der Fall ist – eingenommen.

3.2.2 Online-Plattformen

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Online-Plattformen sind die Verlierer der Regulierung, denn sie sind die Schuldner der Vergütung.
- Auch Online-Plattformen würden von der Regulierung profitieren, denn sie sind daran interessiert, dass journalistische Inhalte weiterhin produziert werden. Dies geht nur unter einer fairen Verteilung der Wertschöpfung, die mit journalistischen Produkten generiert wird.
- Snippets sind für Online-Plattformen kommerziell uninteressant. Google beispielsweise schaltet keine Werbung auf Google News. Gleichzeitig sind die im Kontext von Suchanfragen mit Nachrichtenbezug gesammelten Daten kommerziell wenig interessant, da sich die Suchabfragen nicht auf Konsumleistungen beziehen.
- Es muss davon ausgegangen werden, dass sich die Online-Plattformen wehren werden. Beispielsweise muss damit gerechnet werden, dass versucht wird, die Zahlung der Vergütung zu umgehen und Snippets auszulisten. Dies gilt besonders, falls die verhandelte Vergütungssumme hoch ist.
- Snippets haben einen hohen Wert für die Online-Plattformen: Im Falle von Suchmaschinen haben nur journalistische Inhalte das Potenzial, hochwertige Informationen als Ergebnis einer Suchabfrage zu liefern. Langfristig muss daher nicht davon ausgegangen werden, dass diese reduziert werden. Dies gilt insbesondere, falls Online-Plattformen nur mit einer kollektiven Verwertungsgesellschaft und nicht individuell über die Vergütungshöhe verhandeln können. In diesem Fall können Online-Plattformen einzelne Medien nicht auslisten.
- Im Falle einer Organisation über eine kollektive Verwertungsgesellschaft ist nicht davon auszugehen, dass Online-Plattformen einzelne Medien auslisten. Da zudem einzelne Online-Plattformen über gesteigerte Marktmacht verfügen, ist die Auslistung einzelner Medien auch aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive schwierig.

Synthese

Auf Basis der Stakeholderinterviews sind keine klaren Aussagen bezüglich der Auswirkungen der angedachten Regulierung auf die Online-Plattformen ableitbar. Es besteht weder Einigkeit über den Wert von Snippets für die Online-Plattformen noch ob diese als Folge der Einführung einer Regulierung mit Verhaltensänderungen reagieren würden. Schliesslich besteht auch Ungewissheit darüber, ob Online-Plattformen aus monetärer Perspektive Verlierer oder sogar Profiteure der Regulierung wären.

Obwohl die Stakeholderinterviews bezüglich des Effekts der Regulierung auf Online-Plattformen kein eindeutiger Schluss zulassen, kann davon ausgegangen werden, dass Snippets für Medienakteure eine ungleich höhere ökonomische Bedeutung haben als für Online-Plattformen. Einerseits spiegeln Zahlen zum Anteil der Nutzer, die über Suchmaschinen auf die Webseiten der Medien gelangen, die hohe Bedeutung solcher Verlinkungen für die Medien wider (vgl. die Evidenz in Abschnitt 2.3). Andererseits besteht Evidenz, dass Verlinkungen zu journalistischen Inhalten für Online-Plattformen nur von beschränkter Bedeutung sind. Die bereits in Abschnitt 3.1.3 erwähnte Analyse von Sistrix für die Schweiz zeigt, dass zwar rund 8.7 Prozent aller Suchresultate auf Google von Seiten stammen, deren Inhalte auch auf Google News verlinkt werden – also von Herstellern journalistischer Erzeugnisse. Da journalistische Inhalte und nachrichtenbezogene Suchanfragen aber selten von kommerziellen Interessen sind, sind laut der Analyse nur

0.27 Prozent aller Suchanfragen in der Schweiz journalistisch geprägt und gleichzeitig kommerziell verwertbar.³⁶ Spezifisch auf Google News wird zudem keine Werbung geschaltet.

Die unterschiedliche ökonomische Bedeutung von Snippets für Plattformen und Medienunternehmen deutet darauf hin, dass sich die Online-Plattformen in einer ungleich stärkeren Position befinden. Einerseits ist zwar eindeutig, dass Online-Plattformen in Folge der angedachten Regulierung finanziell zur Kasse gebeten werden und somit zusätzliche Kosten tragen müssten. Andererseits muss aber damit gerechnet werden, dass die Plattformen auf eine Regulierung reagieren werden. Da sie ökonomisch kaum auf die Verlinkung journalistischer Inhalte angewiesen sind, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Anzahl gezeigter Snippets reduziert wird oder allenfalls Services wie Google News ganz deaktiviert werden. Dies hätte erwartungsgemäss nur geringe Auswirkungen auf die Werbeumsätze der Online-Plattformen. Allenfalls kann zudem auch nicht ausgeschlossen werden, dass Online-Plattformen versuchen werden, die Kosten der Regulierung über anderweitige Gebührenerhöhungen – etwa für die Werbevermittlung auf den Seiten der Medien – auf andere Träger abzuwälzen.

Um eine solche Reaktion der Online-Plattformen möglichst zu vermeiden, sieht der Gesetzesentwurf vor, bei der Bestimmung der Vergütungshöhe unter anderem auf die «Anzahl der Suchabfragen mit Nachrichtenbezug» abzustellen (vgl. Abschnitt 2.1.2). Es ist allerdings unklar, wie die derartige Festlegung der Vergütungshöhe die zu erwartenden Reaktionen der Online-Plattformen auf die Regulierung längerfristig zu reduzieren vermag. So ist vorstellbar, dass Online-Plattformen antizipieren, dass sich mittelfristig auch die Suchabfragen mit Nachrichtenbezug in Folge einer Reduktion der Verlinkungen zu journalistischen Inhalten reduzieren werden. Realisieren die Nutzer, dass diesbezügliche Suchabfragen zu keinen journalistischen Inhalten führen, werden diese erwartungsgemäss auch weniger nach journalistischen Inhalten suchen. Es bestehen also auch bei einer Orientierung der Vergütungshöhe an der Anzahl der Suchabfragen mit Nachrichtenbezug weiterhin Anreize, die Anzahl gezeigter Snippets zu reduzieren, um die Höhe der Vergütungsbasis zu reduzieren. Dies gilt verstärkt, da Plattformen – unter der Annahme, dass Snippets für sie ökonomisch eine geringere Bedeutung haben als für die Medien – aus einer Reduktion der Verlinkungen wenig zu verlieren haben. Im für die Plattformen schlechtesten Fall ändern Nutzer ihr Suchverhalten nicht und die Plattformen schulden dieselbe Vergütungshöhe wie ohne Reduktionen von Verlinkungen.³⁷

3.2.3 Medienunternehmen

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Die Medienunternehmen würden von der Regulierung profitieren. «Emergender Medienkonsum» bedeutet, dass sich die Menschen über verschiedene Kanäle informieren und ihr Informationsbedürfnis bereits durch Snippets gedeckt werden kann. Deshalb sollte die Nutzung von Snippets mit einer Vergütung für die Medien einhergehen.

³⁶ Die kommerzielle Verwertbarkeit wird dabei darüber gemessen, ob auf einer Ergebnisseite einer Suchanfrage Werbung angezeigt wird oder nicht.

³⁷ Ein Argument, dass allenfalls gegen eine selektive Reduktion von Verlinkungen spricht, ist die Gefahr eines Reputationsverlustes. Würden Online-Plattformen systematisch gewisse Presseerzeugnisse auslisten, könnte dies mit negativen Reaktionen der Öffentlichkeit einhergehen. Es ist daher eher davon auszugehen, dass Reduktionen der Verlinkungen durch Online-Plattformen gleichmässig über alle Medien stattfinden würden.

- Die Gewinner der Regulierung werden hauptsächlich die grossen Medienunternehmen sein. Diese haben eine bessere Verhandlungsposition als die kleinen Verleger. Mit einer zwingenden kollektiven Verwertung kann dieses Problem allenfalls umgangen werden.
- Die Einführung der Regulierung wird keine Auswirkungen auf die Medienunternehmen haben, denn die schwierige Situation der Verlagshäuser ist in erster Linie eine Folge der Digitalisierung, die diese nicht gut gemeistert haben. Eine urheberrechtliche Lösung ist hier fehl am Platz.
- Die Regulierung generiert Anreize für die Verleger, mehr auf Quantität als auf Qualität zu setzen.
- Falls Snippets reduziert werden, fällt ein Schaden für die Medienunternehmen an, da weniger Leser auf ihre Webseiten finden.
- Es besteht die Gefahr, dass die Online-Plattformen bisherige Kollaborationen und Unterstützungen für die Medien reduzieren würden, was aus deren Perspektive negativ zu bewerten wäre.

Synthese

Die Interviewaussagen zeigen wiederum keine Einigkeit der Akteure. Aus einer **statischen Perspektive** – also ohne Berücksichtigung der Reaktionen der Plattformen – kann aber mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die Regulierung zum Vorteil der Medienunternehmen ist. Hauptsächlich dafür verantwortlich ist die Vergütungssumme, die auf sie – und die Urheber – entfällt (vgl. die in Abschnitt 3.1 hergeleitete jährliche Summe von zwischen 2 und 46 Mio. CHF). Bei einer Ausgestaltung über eine Verwertungsgesellschaft und einer erwartungsgemäss überproportionalen Ausschüttung an kleinere Medienhäuser kann zudem damit gerechnet werden, dass diese verstärkt von der Regulierung profitieren werden. In einer statischen Betrachtung ist nicht davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Leserinnen der Medien in Folge der Regulierung verändern würde.

Wie in Abschnitt 3.2.2 dargelegt, kann aber – trotz Abstützung auf die Anzahl der Suchabfragen bzw. Nutzerbeiträge mit Nachrichtenbezug – nicht unbedingt davon ausgegangen werden, dass die Online-Plattformen nicht auf die Regulierung reagieren werden. Aus einer **dynamischen Perspektive** ist daher nicht nur mit positiven, sondern auch mit negativen Auswirkungen auf die Verleger zu rechnen. Neben der Befürchtung, dass bisherige Kollaborationen zwischen Plattformen und Verlegern erschwert werden würden,³⁸ haben mögliche negative Effekte ihren Ursprung in einer zu erwartenden Reduktion der Anzahl Snippets. Wie bereits verschiedentlich erwähnt, deuten empirische Studien darauf, dass dies zum Nachteil der Verleger wäre (vgl. auch die Diskussion in Abschnitt 2.3.2):

- Athey et al. (2017) finden Evidenz dafür, dass sich nach der Abschaltung von Google News in Spanien der gesamte Online-Nachrichtenkonsum im Vergleich zu einer Kontrollgruppe um 20 Prozent reduzierte. Der Effekt des reduzierten Traffics ist allerdings nur für die Webseiten *kleiner Verleger* signifikant, währenddessen grosse Verleger keine signifikanten Veränderungen des Traffics auf ihren Webseiten registrierten.

³⁸ Vgl. etwa «Digital News Initiative» von Google unter <https://newsinitiative.withgoogle.com/dnifund/report/supporting-innovation-in-journalism/> [15.07.2022].

- Calzada & Gil (2018) untersuchen die Problematik mit einem anderen Datensatz und finden, dass die Abschaltung von Google News zu einem Rückgang der täglichen Besuche spanischer Newsseiten zwischen 8 und 14 Prozent geführt hat.
- Andere Medien gehen davon aus, dass die Besuche auf ihren Webseiten ohne die Verlinkung von Google über Snippets um rund 50 Prozent abnehmen würden.³⁹
- Die Studie von Chiou et al. (2017) basiert auf einem Rechtsstreit zwischen Google News und dem Inhaltsanbieter «The Associated Press» (AP). Während der Lizenzierungsdiskussionen wurden alle AP-Inhalte von Google News für mehrere Wochen blockiert. Die Autoren der Studie konnten während dieser Zeit keinen Rückgang in der Besucherzahl von Google News feststellen («Scanning Effect»). Die Anzahl der Besuche auf den Webseiten der Medien («Traffic Effect») ist jedoch zurückgegangen.
- Sismeiro et al. (2018) untersuchten den Effekt von sozialen Netzwerken auf die Besucherzahlen der Webseiten von Medien. Die Interaktionen auf den sozialen Netzwerken zwischen den Nutzern führen zu einem komplexeren Engagement mit den geteilten Nachrichten. Einerseits werden Links mit journalistischen Inhalten angeklickt – der Traffic von Facebook auf Webseiten von Verlegern reduziert sich während eines Ausfalls von Facebook in Teilen Westeuropas signifikant. Andererseits werden Nutzer durch Soziale Medien dazu animiert, auf den externen Seiten der Medienunternehmen weitere Inhalte zu suchen. Dies schafft zusätzlichen Traffic (Spill-Over-Effekt).

Geht man also davon aus, dass die Anzahl der Verlinkungen auf die Webseiten der Medienunternehmen in Folge der Regulierung abnehmen würde, stellt sich die Frage, was dies für finanzielle Auswirkungen für die Verleger hätte. Eine ökonometrische Analyse von Deloitte (2016), die im Auftrag von Google durchgeführt wurde, schätzt, dass der Verweisverkehr auf die Nachrichtenseiten der Medien 4.2 Prozent der gesamten Umsätze der Verleger generiert. Als Annäherung an die Umsätze der Verleger kann dabei die Summe aus deren Werbeumsätzen und den Ausgaben der Haushalte für Medienprodukte herangezogen werden. Werden wiederum die in Abschnitt 3.1.3 besprochenen Daten des BAKOM zu den (Online-)Werbeumsätzen der Schweizer Medien als Grundlage verwendet und dazu die Ausgaben der Schweizer Haushalte für Printmedien addiert, ergibt sich ein approximativer Umsatz der Schweizer Medien von zwischen rund 1.8 und 2.5 Mrd. CHF. Der finanzielle Wert der Snippets für die Medien würde dann zwischen 77 und 106 Mio. CHF liegen (vgl. **Tabelle 5** für die detaillierte Herleitung dieser Annäherung). Tendenziell handelt es sich bei diesen Werten um eine Unterschätzung, da die Einnahmen aus Offline-Werbung nicht in die Berechnung des Umsatzes der Medien eingeflossen sind.

³⁹ Vgl. z.B. das Urteil des Landgerichts Berlin aus dem Jahre 2016 zur Frage, ob die Aufforderung zur Einwilligung in die kostenlose Nutzung von Snippets dem Ausnutzen einer marktbeherrschenden Stellung gleichkommt (<https://www.telemedicus.info/urteil/lg-berlin-keine-kartellrechtswidrige-ausnutzung-einer-marktbeherrschenden-stellung-durch-aufforderung-zur-einwilligung-in-die-kostenlose-nutzung-von-snippets-presse-leistungsschutzrecht/> [7.7.2022]).

Tabelle 5: Finanzielle Bedeutung von Snippets (Bottom-up-Berechnung)

Umsatzart	Wert	Quelle
Online-Werbung inländische Medien	675 – 1350 Mio. CHF	von Rimscha & Riemann (2021)
[+ Ausgaben der Haushalte für Zeitungen und Zeitschriften	300 CHF	BFS ^{a)} ; Daten aus 2019
×] Anzahl Haushalte	3.9 Mio.	BFS ^{b)} ; Daten aus 2020
= Umsatz inländische Medien	1845 – 2520 Mio. CHF	-
× Anteil der Snippets	4.2%	Deloitte (2016)
= Bedeutung der Snippets für Medien	77 – 106 Mio. CHF	-

Anmerkungen: ^{a)} <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/22869687> [13.9.2022]; ^{b)} <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung/haushalte.html> [13.9.2022].

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf erwähnten Quellen.

Eine alternative Berechnung in Anlehnung an die Vorgehensweise in der Quantifizierung der Vergütungssumme in Abschnitt 3.1.4 ist in **Tabelle 6** dargestellt. Dabei wird direkt von der in Deloitte (2016) geschätzten finanziellen Bedeutung von Snippets in Frankreich, Deutschland, Spanien und dem Vereinigten Königreich ausgegangen und diese für die Schweiz (bevölkerungsgewichtet) adjustiert.

Tabelle 6: Finanzielle Bedeutung von Snippets (Top-Down-Berechnung)

Land	Bedeutung von Snippets	Bedeutung für die Schweiz (bevölkerungsadjustiert)
Frankreich	148 Mio. EUR	19 Mio. CHF
Deutschland	326 Mio. EUR	34 Mio. CHF
Spanien	64 Mio. EUR	12 Mio. CHF
Vereinigtes Königreich	208 Mio. EUR	27 Mio. CHF

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Deloitte (2016).

Die in Tabelle 5 und Tabelle 6 hergeleiteten Annäherungen an den finanziellen Wert von Snippets von zwischen 12 und 106 Mio. CHF illustrieren deren Bedeutung für die Schweizer Medien. Dies, auch wenn die Werte mit Vorsicht zu verwenden sind; es handelt es sich um Schätzwerte, die mit Unsicherheiten behaftet sind. Darauf hinzuweisen ist einerseits, dass die der unteren Grenze der Spannweite zugrundeliegenden Daten (Tabelle 6) aus dem Jahre 2014 stammen – die Bedeutung von Snippets hat seither eher zu- als abgenommen. Andererseits muss jedoch auch hervorgehoben werden, dass die den Berechnungen zugrundeliegende Studie im Auftrag von Google erstellt wurde. Zudem wäre auch bei einer dynamischen Reaktion der Online-Plattformen auf die geplante Regulierung nicht zwingend damit zu rechnen, dass die mit Snippets generierten Umsätze der Medien komplett wegfallen.

Zusammenfassend sind zwei Hauptauswirkungen auf die Verleger zu erwarten: Einerseits können diese mit zusätzlichen Einnahmen aus dem Vergütungsanspruch rechnen. Andererseits muss davon ausgegangen werden, dass Plattformen auf die Regulierung reagieren werden. Die Reaktion der Plattformen hat mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass die Verleger finanzielle Einbussen durch die Reduktion der Anzahl gezeigter Snippets erleiden werden. Die Evidenz aus dem Ausland deutet darauf hin, dass dies insbesondere für kleinere Verleger problematisch

ist. Die oben hergeleiteten Zahlen zur Bedeutung der Snippets und der zu erwartenden Vergütungssumme aus der Regulierung deuten darauf hin, dass die (kleineren) Verleger allenfalls sogar einen negativen Nettoeffekt erleiden können. Diese Aussage ist allerdings mit einer gewissen Unsicherheit behaftet: Einerseits müssen die ausgewiesenen Werte als grobe Schätzungen bezeichnet werden. Andererseits ist unklar, wie stark die Plattformen reagieren werden und wie sich dies auf die Medien genau auswirken wird.

3.2.4 Urheber

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Die Medienschaffenden sind die grossen Verlierer des heutigen Systems: Sie sind die Urheber journalistischen Inhalts und werden für die Nutzung ihrer Produkte durch Online-Plattformen nicht entschädigt.
- Journalisten sollten als Urheber direkt, ausschliesslich und unabtretbar gegenüber einer Verwertungsgesellschaft berechtigt sein. Die Verleger – die Arbeitgeber der Journalistinnen – dürfen die Verteilung der Vergütung nicht übernehmen, denn es muss ansonsten damit gerechnet werden, dass dies als Lohnanteil verrechnet würden.
- Die freischaffenden Journalistinnen hätten von der Regulierung den höchsten Nutzen, denn sie sind auf eine Ausweitung des Urheberrechtes am stärksten angewiesen.
- Welche Journalisten beteiligt werden sollen, ist schwierig zu sagen. Gewisse Qualitätskriterien (Orientierung an den Richtlinien des Presserates, Eintrag im Berufsregister der Journalisten etc.) sind vermutlich notwendig. Freischaffende Journalisten sollten auf jeden Fall auch berücksichtigt werden. Blogverfasser nur, falls sie gewisse Qualitätskriterien erfüllen.

Synthese

Analog zur Situation der Verleger, können die Urheber damit rechnen, durch den Vergütungsanspruch eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Internet finanziell zu profitieren und damit eine Verbesserung gegenüber dem Status quo zu erfahren. Dies gilt insbesondere, falls Journalistinnen gegenüber einer Verwertungsgesellschaft direkt berechtigt sind – wie dies im Gesetzesentwurf vorgesehen ist. Voraussetzung für eine finanzielle Verbesserung des Status quo ist jedoch, dass nicht gleichzeitig die Vergütung der Urheber aufseiten der Medienhäuser angepasst würde. Eine solche Anpassung müsste dabei nicht unbedingt sofort vorgenommen werden, sondern könnte auch über die Zeit – etwa über das Einfrieren von Einstiegsgehältern oder reduzierte Lohnerhöhungen – schleichend erfolgen.

Grundsätzlich sind die Urheber jedoch weniger direkt als die Verleger von allfälligen Reaktionen der Online-Plattformen auf die geplante Regulierung betroffen. Indirekt sind aber auch die Journalistinnen von einer möglichen Reduktion oder Auslistung von Snippets durch die Online-Plattformen tangiert. Dies gilt insbesondere für angestellte Journalisten, aber auch für freischaffende Journalisten, die hauptsächlich in den Erzeugnissen der Medienunternehmen publizieren. Sie müssen damit rechnen, dass sich – im Falle einer Reduktion der Nettoeinnahmen der Medienunternehmen – die Anzahl der Arbeitsplätze reduziert und sich der Lohndruck erhöht.

Quantitativ ist die Bedeutung der Regulierung aus der Sicht der Medienschaffenden unklar. Wird einzig die zu erwartende Vergütungssumme betrachtet (vgl. die in Abschnitt 3.1 hergeleitete jähr-

liche Summe von zwischen 2 und 46 Mio. CHF), von rund 11'000 in der Schweiz tätigen Journalistinnen ausgegangen⁴⁰ und angenommen, dass die Aufteilung der Vergütungssumme zwischen Medienunternehmen und Journalistinnen hälftig geschieht, kann von jährlichen Beiträgen pro Journalisten zwischen rund 100 und 2100 CHF ausgegangen werden. Demzufolge wird im Falle einer *tatsächlich* fairen Entschädigung der Urheber mit erhöhten Anreizen zu journalistischen Leistungen gerechnet. Abhängig davon, nach welchen Kriterien die Urheber an der Vergütung beteiligt werden, kann sich dies grundsätzlich auf höhere Qualität oder Quantität beziehen.

3.2.5 Konsumenten

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Snippets erhöhen die Aufmerksamkeit der Leser für die Medien und ermöglichen das Auffinden journalistischer Produkte, die die Nutzer ansonsten nicht finden würden. Die Nutzer sind die primär Geschädigten, falls die Snippets reduziert werden.
- Links sind das Herz des Internets. Werden diese reduziert, ist das zum Nachteil aller Beteiligten, aber am schlechtesten für die Konsumenten.
- Ob Nutzer auf Verlinkungen zu journalistischen Inhalten klicken oder nicht, hängt davon ab, wie interessant die Verlinkungen sind.
- Das Nutzerverhalten hat sich gegenüber früher kaum verändert. Auch früher hat nur eine Minderheit journalistische Inhalte konsumiert.
- Das Nutzerverhalten hat sich gegenüber früher geändert: Die Aufmerksamkeitsspanne ist kürzer geworden und es werden kürzere Artikel präferiert (emergenter Medienkonsum).

Synthese

Die zu erwartenden Auswirkungen auf die Medienkonsumenten können wiederum statisch und dynamisch betrachtet werden. Aus einer statischen Perspektive kann angenommen werden, dass die Medien in Folge des Schutzes journalistischer Inhalte im Internet gegenüber dem Status quo bessergestellt werden (vgl. Abschnitt 3.2.3). Verbessert sich die finanzielle Situation der Medien, hat dies auch positive Auswirkungen auf deren Konsumenten. So etwa in Form eines breiteren Angebots, höherer Qualität – zumindest sofern die in Abschnitt 3.2.4 erwähnten Anreize für die Journalistinnen nicht einfach in Richtung Quantität wirken – oder allenfalls sogar tieferen Kosten der Mediennutzung. Letzteres gilt jedoch nur unter der Annahme, dass ein Teil der den Medien zugutekommenden Vergütung an die Konsumenten weitergegeben wird.

Aus einer dynamischen Perspektive besteht aber Unklarheit darüber, ob die Medien in Folge der Regulierung eine Verbesserung ihrer Situation erfahren (vgl. Abschnitte 3.2.3 und 3.2.4). Insbesondere kann – wie aufgezeigt – nicht ausgeschlossen werden, dass es zu einer Reduktion von Snippets kommt, was tendenziell negative Auswirkungen haben dürfte. So ist es etwa wahrscheinlich, dass eine Reduktion von Snippets die Zugänglichkeit zu journalistischen Informationen für die Konsumenten einschränken würde. Grund dafür ist, dass ohne oder mit weniger Snippets die Auffindbarkeit journalistischer Inhalte reduziert und damit der Suchaufwand der

⁴⁰ Daten des BFS unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienoekonomische-aspekte/berufstaetigkeit-bereich-massmedien.assetdetail.18064836.html> [13.7.2022].

Konsumenten bezüglich Informationen erhöht würde. Dies gilt unabhängig davon, ob Medienkonsumenten auf Snippets klicken oder nicht. Verschiedene empirische Studien untersuchen den Effekt wegfallender Snippets auf die Konsumenten:

- Athey et al. (2017) zeigen, dass sich nicht nur der Traffic auf die Webseiten der Medien nach einer Abschaltung von Google News signifikant ändert, sondern auch das eigentliche Konsumverhalten. Denn die Konsumenten können nicht alle Arten von News, die sie zuvor konsumierten, ersetzen. Nachrichtenaggregatoren erlauben Zugang zu einem breiteren Spektrum an Inhalten und können auch den Wettbewerb zwischen den Verlegern verstärken, was aus der Sicht der Nutzer positiv zu werten ist.
- Sismeiro et al. (2018) zeigen Veränderungen im Konsumverhalten als Reaktion auf einen Ausfall von Facebook auf. Die Anzahl der Besuche auf den Webseiten der Medien nahmen in Folge spürbar ab. Gleichzeitig stieg jedoch die Anzahl der gelesenen Artikel pro Besucher, was darauf hindeutet, dass sich Nutzer – sobald sie auf der Seite eines Mediums sind – mehr in die journalistischen Produkte vertiefen.⁴¹
- Eine Studie von NERA im Auftrag des spanischen Verbandes der Zeitschriftenverleger (Concha et al., 2015) betont, dass die Konsumentenrente bei der Einführung des Leistungsschutzrechts reduziert wird. Wenn der Wettbewerb zwischen den Anbietern nicht im Gleichgewicht ist, müssen die Konsumenten für Nachrichten mit höheren Suchkosten zahlen. Der Wert dieser Suchkosten wurde in Spanien auf 1.85 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.

Zusammengefasst deutet die Literatur darauf hin, dass – in einer dynamischen Perspektive – eher mit negativen Auswirkungen für die Schweizer Medienkonsumenten gerechnet werden muss.

3.2.6 Werbetreibenden

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Der Verkauf von Werbeinventar auf den Seiten der Verleger nimmt zurzeit ab, da sich die Werbung auf die Seiten der Online-Plattformen verschiebt.
- Werbetreibende schalten Werbung dort, wo am meisten Resonanz erzielt wird.

Synthese

Die Werbetreibenden fragen (Online-)Werbeplätze nach. Werbeplätze sind sowohl auf den Seiten der Online-Plattformen – beispielsweise in der Liste der Suchresultate von Google-Suchanfragen – als auch auf den Seiten der Medienunternehmen verfügbar. Auch in der Schaltung von Werbung auf den Seiten der Medienunternehmen sind die grossen Online-Plattformen involviert. Dies geschieht primär durch Werbevermittlung, also dem Platzieren einer spezifischen Werbung auf einer Homepage eines Medienhauses. Hier haben die Online-Plattformen dank präziser Datenprofile der Nutzer einen substantiellen Wettbewerbsvorteil.

In Folge der angedachten Regulierung sind zwei grundsätzliche Effekte auf die Werbetreibenden denkbar. Einerseits ist davon auszugehen, dass die Werbevermittlung auf den Seiten der Medi-

⁴¹ Während die Studie von Sismeiro et al. (2018) findet, dass der rund vierstündige Ausfall von Facebook im Jahre 2013 in Teilen Westeuropas zu geschätzten Ausfällen von Werbeeinnahmen auf Seiten der Medien von rund 21'000 USD geführt hat, wurde nicht untersucht, ob das geänderte Nutzerverhalten allenfalls auch mit einer höheren Anzahl an Medienabonnenten einhergegangen ist.

enunternehmen für die grossen Online-Plattformen im Vergleich zum direkten Verkauf von Werbeplätzen auf ihren eigenen Plattformen an Attraktivität verlieren wird. Grund dafür ist, dass die Online-Plattformen für den durch Snippets generierten Traffic auf die Seiten der Medienunternehmen finanzielle Einbussen erfahren, da daraus eine Vergütungspflicht entsteht. Die Online-Plattformen können durch Werbevermittlung auf den Seiten der Medienunternehmen zwar nach wie vor Umsätze generieren. Im Vergleich zur Situation ohne Regulierung ist dieser aber reduziert, da die Plattformen für die Verlinkung von Traffic auf die Seiten der Medienunternehmen gleichzeitig eine Vergütung schulden. Eine mögliche Konsequenz daraus könnte sein, dass sich die Gebühren der Online-Plattformen für Werbevermittlung erhöhen. Dies wiederum erhöht tendenziell die Kosten für die Schaltung von Werbung auf den Seiten der Medienunternehmen und macht diese Art von Werbung aus der Perspektive der Werbetreibenden weniger attraktiv.

Andererseits besteht auch ein Effekt in umgekehrter Richtung. Reagieren Plattformen wie erwartet mit einer Reduktion der Anzahl an Snippets, reduziert sich der Traffic auf den Seiten der Medienunternehmen. Dies reduziert die Attraktivität der Werbung auf deren Seiten, was sich tendenziell in einem tieferen Preis zur Schaltung von Werbung auf deren Seiten widerspiegeln sollte. Obwohl dies zwar aus der Sicht der Werbetreibenden auf den ersten Blick vorteilhaft scheint, geht der tiefere Preis auch mit tieferer Reichweite der geschalteten Werbung einher.

In Summe ist für die Werbetreibenden zu erwarten, dass die Schaltung von Werbung auf den Seiten der Medienunternehmen im Vergleich zur Schaltung von Werbung auf den Seiten der Online-Plattformen an Attraktivität verlieren wird, da deren Reichweite abnehmen wird. Unklar ist hingegen, wie sich die Preise entwickeln werden, da diesbezüglich gegenläufige Effekte bestehen.

3.3 Fazit Prüfpunkt 2

Insgesamt kann zu Prüfpunkt 2 («Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen») das folgende Fazit gezogen werden:

- Die **konzeptionell zu präferierende Methode** zur **Quantifizierung** der Vergütungssumme beinhaltet die Definition eines **kontrafaktischen Szenarios**. Um **möglichst direkt** an der vorgeschlagenen Regulierung anzuknüpfen, bietet sich das kontrafaktische Szenario einer **Medienlandschaft ohne Snippets** an. Daraus ergibt sich jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit **kein Schaden** aus der Nutzung von Snippets durch Online-Plattformen für die Medienunternehmen.
- Alternative Möglichkeiten zur Bestimmung der Vergütung setzen beim **Nutzen** der Online-Plattformen an oder orientieren sich an im **Ausland** getroffenen Vereinbarungen. Darauf basierend ergibt sich für die Schweiz eine geschätzte Vergütungssumme von **zwischen 2 und 46 Mio. CHF**.
- Zu den Auswirkungen des Schutzes journalistischer Leistungen im Internet auf die Plattformen, Verleger, Urheber und Konsumenten wurden verschiedene **Stakeholderinterviews** geführt. Die geäusserten Prognosen zu den Auswirkungen **unterscheiden sich stark zwischen den befragten Stakeholdern**.
- Konzeptionell und basierend auf empirischer Literatur kann für **Plattformen** davon ausgegangen werden, dass die ökonomische Bedeutung der Snippets für diese ungleich geringer ist als für die Medienunternehmen. Es ist demzufolge realistisch, anzunehmen, dass sich die Online-Plattformen in einer stärkeren Position befinden und auf eine Regulierung – auch bei

einer Orientierung an der Anzahl der Suchabfragen und Nutzerbeiträge mit Nachrichtenbezug – mit einer Reduktion der Anzahl Snippets reagieren würden, wie dies auch im Ausland teilweise beobachtet werden konnte.

- **Medienunternehmen** können einerseits mit zusätzlichen Einnahmen aus dem Vergütungsanspruch rechnen. Andererseits haben die erwarteten Reaktionen der Online-Plattformen mit hoher Wahrscheinlichkeit finanzielle Einbussen für die Verleger zur Folge. Dies gilt insbesondere für die kleineren Verleger. Der Nettoeffekt lässt sich letztlich nicht eindeutig bestimmen, könnte aber durchaus auch ins Negative kippen.
- Laut dem Regulierungsentwurf haben auch die **Urheber** einen Anspruch auf Vergütung und werden daher – sofern nicht andere Vergütungskomponenten angepasst werden – finanziell bessergestellt. Im Vergleich zu den Medienunternehmen sind die Journalistinnen höchstens indirekt von einer möglichen Reduktion oder Auslistung von Snippets betroffen. Abhängig davon, nach welchen Kriterien die Urheber an der Vergütung beteiligt werden, bestehen Anreize zu höherer Qualität oder Quantität.
- In einer dynamischen Perspektive deutet die Literatur darauf hin, dass die Schweizer **Medienkonsumenten** von einem Schutz journalistischer Inhalte im Internet eher negativ betroffen wären.
- Aus der Perspektive der **Werbetreibenden** – der Nachfrager von Werbeplätzen auf den Seiten der Online-Plattformen und der Medienunternehmen – ist davon auszugehen, dass die Schaltung von Werbung auf den Seiten der Medienunternehmen gegenüber alternativen Werbemöglichkeiten an Attraktivität verlieren wird.

Box 2: Vergütungsfreie Links – Auswirkungen auf Stakeholder

Eine alternative Ausgestaltung der Regulierung sieht eine Ausnahme reiner Links unter die Vergütungspflicht vor (vgl. Box 1 in Abschnitt 2.1.2).

Im Gegensatz zu den oben diskutierten Auswirkungen wären in einer solchen alternativen Ausgestaltung die folgenden wichtigsten Unterschiede zu erwarten:

Bezüglich der **Plattformen** müsste davon ausgegangen werden, dass Verlinkungen zu journalistischen Artikeln auf URL- und Text-Links gekürzt werden würden. Da die URLs journalistischer Leistungen oft bereits aussagekräftige Titel enthalten, stellt dies eine relative einfache Möglichkeit dar, die Vergütungspflicht zu umgehen ohne substanziell Nutzer auf der Suche nach journalistischen Leistungen zu verlieren. Allenfalls müsste auch damit gerechnet werden, dass die Plattformen es technisch ermöglichen würden, URL- und Text-Links zu verlängern.

Medienunternehmen – und **Urheber** – müssten als Folge der Reaktionen der Plattformen mit geringeren finanziellen Vergütungen aus der Regulierung rechnen. Gleichzeitig hätten die Medienunternehmen keinen starken Rückgang des Traffics auf ihren Webseiten zu befürchten, da die Anzahl an Verlinkungen wohl kaum signifikant reduziert würde. Obwohl Verlinkungen, die auf die in URLs enthaltenen Informationen reduziert werden, zwar an Aussagekraft und damit möglicherweise auch an Nutzen verlieren, ist davon auszugehen, dass gut gestaltete Links für die Nutzer nach wie vor von Interesse wären.

Obwohl aus **Nutzerperspektive** die Reduktion von Snippets auf URL- und Text-Links einer Abwertung gleichkommt, ist der Effekt ungleich weniger negativ zu beurteilen als im Falle

einer Inkludierung von Links unter die Vergütungspflicht und der dabei zu erwartenden Reaktionen der Online-Plattformen, nämlich die Reduktion der Anzahl Snippets.

Bleibt der Traffic von den Online-Plattformen zu den Medienunternehmen in etwa konstant, sind schliesslich auch kaum Auswirkungen auf die **Werbetreibenden** zu erwarten.

4 Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Der dritte Prüfpunkt der RFA analysiert die Auswirkungen der Regulierungsvorlage auf die Gesamtwirtschaft. Dazu werden in den folgenden Abschnitten die Auswirkungen auf den Wettbewerb (Abschnitt 4.1), die Standortattraktivität (Abschnitt 4.2), Innovation (Abschnitt 4.3), Medienvielfalt und -qualität (Abschnitt 4.4) und Demokratie (Abschnitt 4.5) untersucht.

4.1 Wettbewerb

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Der Wettbewerb zwischen den Verlegern würde durch einen Schutz journalistischer Inhalte im Internet geschwächt, da die Marktkonzentration zunehmen würde. Falls Online-Plattformen sich dafür entscheiden, die Menge der gelisteten Snippets zu reduzieren, oder wenn sie sich mit gewissen Verlegern nicht einigen können, werden insbesondere kleine Verleger womöglich nicht mehr auffindbar sein.
- Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass ein Leistungsschutzrecht die Position der grossen Medienhäuser auf dem Markt zusätzlich festigt. Dies ist auch in der Schweiz zu erwarten.
- Der wirtschaftliche Druck infolge sinkender Werbeeinnahmen übt bereits einen beschleunigenden Effekt auf die Marktkonzentration aus. Wenn der Druck auf die Verleger durch zusätzliche finanzielle Einnahmen reduziert wird, wird sich auch die Marktkonzentration verlangsamen.
- Da die Gesetzesvorlage vorsieht, dass kleinere Verleger überproportional entschädigt werden, wird die Marktkonzentration nicht weiter zunehmen.
- Eine solche Regulierung wäre ein invasiver Eingriff in den Wettbewerb und würde die Informationsfreiheit im Internet einschränken.

Synthese

Die Interviewaussagen widerspiegeln keine Einigkeit der Akteure. Manche erwarten eine sinkende Marktkonzentration – bzw. eine Verlangsamung der bis anhin zu beobachtenden zunehmenden Marktkonzentration – auf der Marktseite der Verleger. Grund dafür ist eine erwartete Entspannung der Wettbewerbssituation aufgrund zusätzlicher Umsätze und der überproportionalen Entschädigung für kleine Verleger. Andere befürchten eine weitere Zementierung der Position der grossen Verleger auf Kosten der kleineren Verleger.

Erfahrungen aus Deutschland und Spanien deuten darauf hin, dass der Wettbewerb auf beiden Marktseiten eingeschränkt wird. Hauptsächlich kleine Verleger und Online-Plattformen könnten aufgrund der zusätzlich anfallenden Kosten ihre Services einschränken oder komplett einstellen (European Policy Center, 2017). Diese höheren Kosten resultieren etwa aus den Kosten der juristischen Beratungen, die in die Erstellung der Lizenzvereinbarungen miteinbezogen werden müssen. Solche Kosten haben im Kontext der Schweizer Ausgestaltung jedoch beschränkte Relevanz, da sie aufgrund der zwingenden kollektiven Verwertung höchstens indirekt anfallen würden.

Bereits die in Prüfpunkt 1 erwähnten Studien (vgl. Calzada & Gil (2018) und Jeon & Nasr (2016)) finden, dass insbesondere der Wettbewerb zwischen kleinen und grossen Verlegern geschädigt werden könnte, da Online-Plattformen eine wichtige Rolle spielen, dass auch Inhalte von kleinen

Verlegern wahrgenommen werden. Während die grossen Verleger – bedingt durch ihre Markenstärke, loyale Nutzerschaft und der Verbreitung ihres Mediums – es grundsätzlich besser verkraften können, einige Webseitenbesucher zu verlieren, kann eine Reduktion von Snippets durch Online-Plattformen das Wachstum und die Existenz kleiner Verleger gefährden. Denn, wie bereits in der Analyse im zweiten Prüfpunkt dargelegt (vgl. Abschnitt 3), ist eine Einschränkung oder Einstellung der Verlinkungen durch Online-Plattformen durchaus eine mögliche Reaktion auf die angedachte Regulierung.

Seitens der Online-Plattformen entstehen durch die neue Regulierung per se keine Markteintrittsbarrieren. Eher ist zu erwarten, dass kleine, neue Online-Plattformen durch die Regulierung einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den grossen Plattformen erlangen, da sie vergütungsfrei verlinken dürften. Der Wettbewerbsvorteil wäre so lange vorhanden, wie eine neue Online-Plattform weniger als 10 Prozent der Schweizer Bevölkerung erreicht. Der Wettbewerb zwischen den (kleinen) Online-Plattformen könnte demnach positiv angeregt werden. Umgekehrt kann die 10 Prozent-Hürde auch ein Wachstumshindernis darstellen, was wiederum negative Konsequenzen auf den Wettbewerb zwischen grösseren Online-Plattformen haben könnte.

4.2 Standortattraktivität

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Die Medien sind an den Standort gebunden; deswegen wird kein Einfluss der neuen Regulierung auf die Standortattraktivität erwartet. Die Standortattraktivität für Online-Plattformen nimmt aufgrund höherer regulatorischer Hürden hingegen ab.
- Falls die EU-Richtlinie innerhalb der nächsten Jahre in allen Nachbarländern in nationales Recht umgesetzt wird, wird die Schweiz unattraktiver für Verleger, die ihre Inhalte hier publizieren möchten – zumindest sofern die Schweiz keine äquivalente Regulierung einführt.
- Es besteht die Gefahr, dass Online-Plattformen in der Schweiz in Folge der Regulierung keine Snippets mehr anzeigen werden.
- Ein Gesetz, das eher die Menge der Snippets bei der Bestimmung der Vergütungssumme, statt deren Qualität berücksichtigt, könnte dazu führen, dass Verleger, die auf qualitativ hochwertigen Journalismus setzen, mit höherem entgangenem Nutzen rechnen müssten. Dies kann wiederum die Schweiz als Geschäftsstandort für Medienunternehmen weniger attraktiv machen.

Synthese

Die Aussagen bezüglich der Auswirkungen der Regulierung auf die Standortattraktivität der Schweiz für Medienunternehmen und Online-Plattformen deuten darauf hin, dass diese beeinflusst wird. Keine Einigkeit besteht hingegen darüber, in welche Richtung die Auswirkungen gehen.

Bezüglich möglicher Auswirkungen der geplanten Regulierung auf die Standortattraktivität der Schweiz muss vorab darauf hingewiesen werden, dass der Standort einer Unternehmung im Kontext der Regulierungsvorlage nur aus Empfängersicht relevant ist:

- Art. 37a I schreibt vor, dass nur Herstellerinnen journalistischer Veröffentlichungen, die ein Sitz in der Schweiz haben, einen Anspruch auf Vergütung haben. Demzufolge werden Medienunternehmen, die ihre Inhalte in der Schweiz publizieren, jedoch keinen Sitz in der Schweiz haben, nicht von der Vergütung profitieren können.
- Art. 37a IV schreibt fest, dass alle Dienste der Informationsgesellschaft, die eine durchschnittliche jährliche Zahl von Nutzerinnen von *mindestens 10 Prozent der Schweizer Bevölkerung* haben, einen Ausgleich schulden. Bezüglich der Schuldner der Vergütung ist es also irrelevant, ob diese ihre Tätigkeit aus dem In- oder Ausland betreiben.

Wie bereits in Abschnitt 3.2 diskutiert, befinden sich Online-Plattformen aus verschiedenen Gründen in einer stärkeren Position als die Medienunternehmen und es muss erwartet werden, dass diese auf die Einführung einer Regulierung reagieren werden – etwa durch eine Reduktion von Snippets. Auf der Seite der Online-Plattformen ist es daher wahrscheinlich, dass tendenziell weniger Produkte und Dienstleistungen für den Schweizer Markt zur Verfügung gestellt werden. Da davon hauptsächlich private Personen und weniger Unternehmen betroffen sein dürften, ist dies allenfalls für die Standortattraktivität der Schweiz als Wohnsitz negativ zu beurteilen. Insgesamt dürfte dieser Effekt jedoch vernachlässigbar klein sein.

Medien hingegen haben nur geringe Möglichkeiten, ihre Produkte vermehrt oder reduziert im Ausland abzusetzen, da Journalismus zu einem grossen Teil standortgebunden ist. Eine Anpassung der Inhalte an lokale Gegebenheiten – etwa regionale Ereignisse im Ausland – ist für viele Verleger mit hohen Kosten verbunden oder gar unmöglich. Ähnliches gilt auch für ausländische Medien aus dem gleichen Sprachraum, die nur beschränkt aus ihren Märkten in den Schweizer Markt substituieren können. Es ist aber allenfalls denkbar, dass – im Vergleich zum Status quo – gewisse Anreize zur Verlegung des Standortes in die Schweiz generiert werden, da ein Sitz in der Schweiz entscheidendes Kriterium zur Beanspruchung einer Vergütung ist.

4.3 Innovation

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Wenn die Einnahmen der Medienunternehmen sich durch die geschuldeten Vergütungssummen erhöhen, könnten diese mehr in den technologischen Wandel und die Digitalisierung investieren. Die Anreize für Innovation wären positiv beeinflusst.
- Ein Schutz journalistischer Inhalte im Internet kann zur Finanzierung eines Unternehmens beitragen. Es sollte jedoch verunmöglicht werden, dass ein innovatives Geschäftsmodell entsteht, das die durch Dritte generierten journalistischen Inhalte verlinkt, diese Links als Snippets an Online-Plattformen weitergibt und dafür Vergütungsansprüche erhebt.
- Die Innovationsanreize der Medienplattformen und Nachrichtenaggregatoren werden abnehmen.

Synthese

Für positive Auswirkungen des Gesetzes auf die Förderung von Innovationen sprechen Aussagen der interviewten Stakeholder aus der Medienbranche, die davon ausgehen, dass die zusätzlichen Einnahmen der Verleger den Journalismus und die digitale Transformation fördern werden. Die Voraussetzung solch positiver Auswirkungen ist, dass die Mehreinnahmen der Medienhäuser nicht etwa als Dividenden ausbezahlt werden, sondern tatsächlich in innovative Tätigkeiten fliessen.

Gegner der Gesetzesvorlage erwarten hingegen keine Änderung bezüglich der Innovationsanreize oder gar eine Hemmung auf beiden Marktseiten. Angesichts der Argumentation des Max-Planck-Instituts (Hilty & Moscon, 2017, S. 83) könnte die Einführung einer Lizenzgebühr auf online publizierte journalistische Leistungen zu einer Reduktion neuartiger Produkte und Geschäftsmodelle der Medienhäuser führen. Der Grund dafür ist, dass eventuell auch die Medienhäuser für eigene Plattformen, die Verlinkungen zu anderen Medieninhalten bieten, Vergütungen zahlen müssten. Auch das European Policy Center (2017) argumentiert, dass die Einführung einer Regulierung, welche die Aktivitäten von Firmen einschränkt, obwohl im vorliegenden Kontext kein Marktversagen ersichtlich sei, die Innovationsanreize und den gesellschaftlichen Nutzen reduzieren könne. Da auch vorliegend im Bereich der Snippets kein Marktversagen aufgezeigt werden konnte (vgl. Abschnitt 2.3), besteht die Gefahr einer «Überregulierung» des Marktes, was die Innovationsanreize der Medienunternehmen signifikant beeinträchtigen könnte.

Dafür verantwortlich ist unter anderem, dass ein rechtlicher Schutz journalistischer Inhalte im Internet die Entwicklung zukünftiger, durch die Digitalisierung getriebene Geschäftsmodelle der Medienunternehmen erschweren könnte. Ohne einen rechtlichen Schutz journalistischer Inhalte bestehen für die Verleger etwa verstärkte Anreize, *eigene* Online-Applikationen oder neuartige Darstellungsweisen ihrer Inhalte zu entwickeln. Beispiele solcher Entwicklungen sind die «My View-Funktion», die 2022 von 20 Minuten in ihrer App integriert wurde. Die Funktion der 20 Minuten-App generiert Snippets, die «auf die persönlichen Interessen gemäss vergangenem Nutzerverhalten abgestimmt» werden.⁴² Ein weiteres Beispiel ist der News-Aggregator «Upday», einer Tochterfirma des Axel Springer Verlags.⁴³ Die Beispiele zeigen, dass auch Medienunternehmen News-Aggregatoren lancieren, die sowohl eigene wie auch fremde Texte wiedergeben. Somit können Medienunternehmen gleichzeitig Empfänger und Schuldner einer Vergütung sein. Die Umsetzung solcher Entwicklungen würde durch die Einführung einer Regulierung nicht angereizt, zumal die gesetzliche Handhabung der Snippets medienhauseigener News-Aggregatoren unklar wäre.

Wie bereits in Abschnitt 4.1 angedeutet, wird durch die Regulierung zudem ein Wettbewerbsvorteil für neue Nachrichtenaggregatoren generiert, zumindest falls sie nicht eine bestimmte Nutzerschwelle überschreiten. Dieser Wettbewerbsvorteil kann innovationsfördernd wirken, gleichzeitig wird durch die Nutzerschwelle aber auch die Skalierbarkeit neuer Online-Plattformen eingeschränkt.

4.4 Medienvielfalt und -qualität

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Die Regulierung ist nicht geeignet, die Qualität der Inhalte zu fördern, oder die Medienvielfalt zu erhöhen. Grund dafür ist, dass durch eine grössere Menge journalistischer Inhalte höhere Einnahmen generiert werden können. Dies erhöht die Anreize der Verleger, auf Quantität statt auf Qualität zu setzen.
- Das Urheberrecht sollte nicht als Mittel eingesetzt werden, um die Qualität des Journalismus zu fördern.

⁴² Vgl. <https://www.20min.ch/story/wer-sich-einloggt-kann-in-der-app-von-20-minuten-eine-neue-ansicht-waehlen-546766070781> [19.07.2022].

⁴³ Vgl. <https://www.axelspringer.com/de/marken/upday-2> [19.07.2022].

- In der langen Frist wird die Qualität der Inhalte zunehmen, weil zusätzliche Einnahmen den Verlegern erlauben, mehr in den Journalismus, die Digitalisierung und in Medientechnologien zu investieren.
- Durch zusätzliche Einnahmen könnten auch (selbstständige) Journalistinnen mehr Zeit in Inhalte investieren.
- Wenn kein Schutz für journalistische Inhalte in der Schweiz eingeführt wird, könnte theoretisch der Import deutschsprachiger (oder französisch- und italienischsprachiger) Inhalte in der Zukunft reduziert werden. Es würde sich für ausländische Verleger nicht lohnen, ihre Inhalte in einem regulatorisch ungeschützten Raum zu verbreiten.
- Die Regulierung wird in einer zunehmenden Marktkonzentration auf der Seite der Verleger resultieren, was zu einer Reduktion der Medienvielfalt führt. Insbesondere kleinere Verleger sind auf die durch Snippets generierte Reichweite angewiesen.

Synthese

Die Stakeholdermeinungen über mögliche Auswirkungen auf die Qualität journalistischer Inhalte und die Medienvielfalt nach der Einführung der Regulierung sind wiederum gespalten. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass die Qualität und die Vielfalt der Inhalte durch höhere finanzielle Ressourcen zunehmen werden. Dies, insbesondere weil für die Urheberinnen zusätzliche finanzielle Ressourcen zu erwarten sind, da diese – im Vergleich zu den Verlegern – höchstens indirekt negativ von einer Reduktion oder Auslistung von Snippets betroffen sind (vgl. Abschnitt 3.2). Dies könnte darauf hindeuten, dass journalistische Veröffentlichungen durch unabhängige Urheber an Menge und Qualität zunehmen dürften. Dies gilt zumindest für den Fall, dass die Kriterien, nach denen die Urheber an der Vergütung beteiligt werden, Anreize zu höherer Qualität oder Quantität generieren.

Auf der Verlegerseite sind die Effekte weniger eindeutig. Ein Grund hierfür sind die erwähnten unklaren finanziellen Auswirkungen der Regulierung auf die Verleger. Des Weiteren ist tendenziell mit einer Zunahme der Marktkonzentration zu rechnen (vgl. Abschnitt 4.1), was in der Regel ebenfalls mit negativen Auswirkungen auf Qualität und Quantität der angebotenen Produkte einhergeht. Aber auch unter der Annahme, dass die Verleger finanziell durch eine Erweiterung des Urheberrechtes profitieren würden, besteht keine Klarheit, welcher Anteil der zusätzlichen Mittel in den Journalismus fliessen würde. Ebenso gut könnten die Vergütungen einfach dazu verwendet werden, die Gewinnmargen der Medienunternehmen zu erhöhen – zumal die Regulierung keine Verwertung der Mehreinnahmen vorschreibt.

Auf Seiten der Online-Plattformen kann schliesslich davon ausgegangen werden, dass die unterschiedlichen Kanäle, über die heute in die Medienförderung in Europa investiert wird, reduziert werden. Dies betrifft insbesondere Google, die unter der «Digital News Initiative» verschiedene Projekte zur «Erkundung neuer Technologien» und der Unterstützung des Mediensektors bündeln.⁴⁴

⁴⁴ Vgl. <https://newsinitiative.withgoogle.com/dnifund/report/supporting-innovation-in-journalism/> [15.07.2022].

4.5 Demokratie

Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Bei der Ausgestaltung der Regulierung sollten diejenigen Verleger im Fokus der Vergütung liegen, die wichtige Inhalte über den politischen Diskurs liefern und die Bürgerinnen befähigen, aktiv am demokratischen Prozess teilzunehmen.
- Der Grundsatz der Informationsfreiheit und der Zugänglichkeit zu Inhalten kann durch die Einführung einer einschränkenden Regulierung verletzt werden.
- Da die Medien aus Sicht der Demokratie wichtig sind, wäre es eigentlich eine staatliche Aufgabe diese zu fördern – unabhängig vom Urheberrecht.

Synthese

Wie bereits dargelegt, können durch den Konsum qualitativ hochstehender, vielfältiger und regionaler Medieninhalte positive Effekte auf den demokratischen Prozess resultieren. Konkret, so die Hoffnung, werden demokratische Entscheide durch den Konsum von Medien auf eine stabilere Grundlage gestellt. Dies ist das Hauptargument für eine staatliche Medienpolitik. Die Argumentation zeigt aber auch, dass das alleinige Vorhandensein von Medieninhalten nicht reicht, denn die beschriebene Konsumexternalität stellt sich nur ein, wenn die Inhalte auch (möglichst breit) konsumiert werden. Damit kommt neben der *Qualität* auch der *Reichweite* von Medieninhalten eine wichtige Rolle zu.

Bezüglich des Effekts der Regulierung auf die Medienqualität hat die Analyse in Abschnitt 4.4 kein eindeutiges Resultat ergeben. In der Tendenz sind bei den Urheberinnen, die zusätzliche finanzielle Ressourcen erhalten, eher positive Auswirkungen zu erwarten, der Effekt auf die Qualität aufseiten der Verleger ist hingegen weniger eindeutig.

Im Gegensatz zu den eher unklaren Auswirkungen auf die Medienqualität scheinen die Effekte auf die Reichweite der journalistischen Produkte eindeutig. Wie bereits an verschiedenen Stellen dargelegt, ist damit zu rechnen, dass die Anzahl der Verlinkungen zu journalistischen Produkten über die Zeit reduziert wird. Snippets erlauben es den Leserinnen jedoch, einen Überblick über Inhalte aus verschiedenen Quellen zu erhalten. Sie ermöglichen zudem eine rasche Entscheidung darüber, ob ein Inhalt relevant ist. Insgesamt reduzieren Snippets demnach die Suchkosten und erhöhen gleichzeitig das Informationsangebot der Konsumenten. Die erwartete Reduktion von Snippets als Folge der geplanten Regulierung erhöht somit die Suchkosten und ist der Reichweite, Zugänglichkeit und Sichtbarkeit journalistischer Informationen abträglich.

Eine solche Entwicklung wäre der Qualität des demokratischen Diskurses nicht zuträglich. Verschiedene Studien zeigen, dass einseitige Informationsbeschaffung die Verbreitung populistischer und radikaler Einstellungen fördert (vgl. etwa Olaniran et al. (2017) im Kontext Sozialer Medien). Für eine funktionsfähige Demokratie ist es daher höchst wünschenswert, dass die Konsumenten Zugang zu einem breiten Angebot an Informationsquellen haben.

4.6 Fazit Prüfpunkt 3

Insgesamt kann zu den Auswirkungen der geplanten Regulierung auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 3) das folgende Fazit gezogen werden:

- Mit Blick auf den **Medienmarkt** ist davon auszugehen, dass der **Wettbewerb** infolge der Regulierung tendenziell eingeschränkt wird und grosse Verleger zu Ungunsten der kleinen

Medienunternehmen weiter an Bedeutung gewinnen werden. Dafür verantwortlich ist insbesondere, dass grosse Medienunternehmen die zu erwartenden Reaktionen der Online-Plattformen aufgrund ihrer **hohen Markenstärke, loyalen Nutzerschaft und grossräumiger Verbreitung** besser verkraften können als kleine Verleger. Aufseiten der **Online-Plattformen** ist damit zu rechnen, dass kleinere und neue Plattformen einen kurzfristigen Wettbewerbsvorteil erlangen, während der Effekt auf den Wettbewerb grösserer Plattformen unklar ist.

- Die Regulierungsvorlage ist so ausgestaltet, dass der Standort nur für die Empfängerseite der Vergütung relevant ist. Es sind daher keine direkten Effekte auf die **Standortattraktivität** zu erwarten. Hingegen kann damit gerechnet werden, dass Online-Plattformen tendenziell weniger Dienstleistungen für den Schweizer Markt bereitstellen werden. Die Produkte der Verleger sind weitgehend standortgebunden und es sind diesbezüglich kaum Verschiebungen zu erwarten.
- Die **Innovation** von neuen Geschäftsmodellen kann sowohl aufseiten der Medienunternehmen wie auch der Online-Plattformen beeinträchtigt werden; die diesbezüglichen Anreize werden tendenziell reduziert.
- Durch zusätzliche Einnahmen werden unter Umständen unabhängige Veröffentlichungen leicht gefördert, was zu einer erhöhten **Qualität und Medienvielfalt** führen kann. Unklar ist hingegen, wie sich die Medienvielfalt und -qualität bezüglich der Produkte der (grossen) Verleger entwickeln würde. Zudem ist denkbar, dass die bestehenden Journalismusförderungen der Online-Plattformen reduziert würden, was sich negativ auf die Medienvielfalt und -qualität auswirken könnte.
- Eine Reduktion der Anzahl gelisteter Snippets kann die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Informationen im Internet erschweren. Dies kann negative Effekte auf **demokratische Entscheidungsprozesse** zur Folge haben.

Box 3: Vergütungsfreie Links – Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Eine alternative Ausgestaltung der Regulierung sieht eine Ausnahme reiner Links unter die Vergütungspflicht vor (vgl. Box 1 in Abschnitt 2.1.2).

Im Vergleich zu den oben diskutierten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen wären in einer solchen alternativen Ausgestaltung grundsätzlich gleichgerichtete, aber schwächere Effekte zu erwarten. Denn, wird die Anzahl der Verlinkungen nicht verringert, aber deren Inhalt auf URL- oder Text-Links reduziert, sind geringere gesamtwirtschaftliche Veränderungen zu erwarten, da die Hauptfunktion von Verlinkungen nicht beeinträchtigt würde. Insbesondere bezüglich der **Zugänglichkeit und Auffindbarkeit** von Informationen wäre mit geringeren (negativen) Veränderungen zu rechnen als im Falle einer Berücksichtigung von Links unter die Vergütungspflicht.

5 Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen

Der vierte Prüfpunkt der RFA identifiziert Optimierungsmöglichkeiten der bestehenden Regulierungsvorlage (Abschnitt 5.1) und diskutiert alternative Regulierungsmöglichkeiten (Abschnitt 5.2).

5.1 Optimierungsmöglichkeiten der bestehenden Regulierung

Vergütungspflicht: Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Eine Vergütungspflicht ist einem ausschliesslichen Recht («Verbotslösung») vorzuziehen.
- Eine Vergütungspflicht ist eine extremere Lösung als ein ausschliessliches Recht, da sie Rechtsunsicherheit schafft. Beispielsweise ist unklar, welche Leistung/Nutzung mit einer Vergeltung genau abgegolten wird.

Verwertungsgesellschaft: Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Eine Verwertungsgesellschaft ist wünschenswert, da damit verhindert werden kann, dass die Online-Plattformen nur mit grossen Verlagen Verträge abschliessen. Individuelle Vereinbarungen scheitern an der Marktmacht der Plattformen.
- Individuelle Verhandlungsmöglichkeiten sind zu präferieren, denn die Möglichkeit zu privaten, individuellen und innovativen Partnerschaften darf nicht unterbunden werden.
- Idealerweise würde eine Lösung ohne Vertragsverhandlungen auskommen.

Bemessungsgrundlage der Vergütungshöhe: Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Eine Orientierung am Schaden der Medienunternehmen ist nicht praktikabel, da diese keinen Schaden erleiden.
- Eine Orientierung am Aufwand der Medienunternehmen ist nicht praktikabel, da unklar ist, wie dieser bestimmt werden könnte und was die Verbindung zu Snippets ist.
- Eine Orientierung am Ertrag der Plattformen ist schwierig, weil die Erträge im Kontext von Snippets mutmasslich gering und die Datenanforderungen hoch sind.
- Der Aufwand der Medienunternehmen und der Ertrag der Plattformen sollten gegenübergestellt und als Grundlagen der Berechnung verwendet werden.
- Es macht Sinn, darauf zu achten, dass keine Anreize zur Reduktion oder Anpassung von Snippets existieren. Gleichzeitig sollte nur die tatsächliche und nicht die potenzielle Nutzung vergütet werden müssen.

Bevorzugung kleiner Medienunternehmen: Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Dies ist der richtige Ansatz, die Umsetzung ist aber anspruchsvoll. Kleine Medienhäuser können allenfalls auch pauschal entgolten werden.
- Dies ist nicht sinnvoll, da ein grosser Teil des Werts eines Artikels durch den Markenwert glaubwürdiger und grosser Verlage generiert wird.
- Es ist grundsätzlich unklar, wie der Verteilungsmechanismus auf Seiten der Medienunternehmen funktionieren soll.

Beteiligung der Urheber: Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Es ist wichtig, dass die Urheber Vergütungsansprüche direkt an die Verwertungsgesellschaft stellen können und nicht indirekt über die Medienunternehmen vergütet werden.
- Es braucht eine qualitative Definition darüber, welche Urheber vergütet werden sollen. Eine Orientierung am Berufsregister ist nicht zeitgemäss. Eine Orientierung an Branchenstandards – etwa den Richtlinien des Presserates – ist aber wichtig.
- Die Vergütung sollte sich daran orientieren, was demokratiepolitisch wichtig ist. Das heisst, weniger der Urheber als vielmehr der Inhalt einer journalistischen Publikation sollte entscheidend sein.

Synthese

Die meisten Akteure sind sich einig, dass eine Lösung über eine Vergütungspflicht und eine Verwertungsgesellschaft zu präferieren ist. Zu beachten sind allerdings mögliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsfreiheit. Im Gegensatz zu einem ausschliesslichen Recht und der Möglichkeit individueller Verhandlungen können in dieser Ausgestaltung weder Medienunternehmen noch Online-Plattformen individuell bestimmen, unter welchen Umständen und Bedingungen Verlinkungen angezeigt werden sollen. Dies muss den Vorteilen einer Vergütungspflicht über eine Verwertungsgesellschaft – unter anderem die Inkludierung kleiner Medienunternehmen und die Vermeidung negativer Effekte auf die Informationsfreiheit (vgl. Abschnitt 2.1.1) – gegenübergestellt werden.

Grosse Uneinigkeit besteht darüber, an welchen Parametern sich die Vergütungshöhe orientiert soll. Weitgehend klar ist, dass den Medien durch Snippets kein Schaden resultiert. Eine Bestimmung der Vergütungshöhe am mutmasslichen Schaden der Medien scheint daher – obwohl konzeptionell eigentlich der korrekte Ansatz – nicht zielgerichtet. Alternativ kann am Nutzen, den die Online-Plattformen aus der Verwertung von Snippets generieren, angeknüpft werden. Da diesbezüglich kaum präzise Daten der Online-Plattformen erhältlich sind, muss auf Schätzwerte zurückgegriffen werden (vgl. Abschnitt 3.1.3). Auch wenn der Nutzen bestimmt werden könnte, stellt sich nach wie vor die Frage, wie hoch der Anteil der Vergütung daran ist.

Von hoher Bedeutung ist, dass einer Auslistung von Snippets durch Online-Plattformen entgegengewirkt werden kann. Ein Abstützen auf die Anzahl der Suchabfragen bzw. der Nutzerbeiträge auf Sozialen Medien mit Nachrichtenbezug – wie dies die geplante Regulierung vorsieht – kann diese Problematik kurzfristig allenfalls reduzieren. Mindestens für die Anzahl der Suchabfragen mit Nachrichtenbezug ist aber davon auszugehen, dass diese mittelfristig abnehmen würde, falls es zu einer Reduktion der Verlinkungen zu journalistischen Inhalten käme. Wird dies von den Online-Plattformen antizipiert, bestehen also auch in der vorgeschlagenen Regulierungsvariante Anreize, Snippets zu reduzieren.

Diesbezüglich würde die in Art. 60a I des Regulierungsentwurfs erwähnte Berücksichtigung des Aufwands, den die Hersteller journalistischer Veröffentlichungen tätigen, am wenigsten unerwünschte Anreize generieren. Andererseits ist unklar, inwiefern der Aufwand der Medienunternehmen in der Erstellung journalistischer Inhalte als eine relevante Bemessungsgrundlage interpretiert werden kann (vgl. auch die Diskussion in Abschnitt 3.1.2).

Schliesslich wird eine Bevorzugung kleinerer Medienunternehmen durch die meisten Interviewpartner befürwortet. Ebenso ist die Mehrheit davon überzeugt, dass qualitative Kriterien in der Wahl der zu vergütenden Urheberinnen berücksichtigt werden sollten. Dies ist insbesondere

relevant, um primär Anreize zur Steigerung der journalistischen Qualität und weniger zur Steigerung der Quantität zu generieren. Die genaue Ausgestaltung zielführender Kriterien ist aber weitgehend unklar.

5.2 Alternative Regelungen

5.2.1 Lösung über das Kartellgesetz

Kernaussagen Interviews

Verschiedene Stakeholder haben in den Interviews die Meinung geäußert, dass Google marktbeherrschend sei und es daher wichtig sei, dies zu erkennen und kartellrechtliche Schritte einzuleiten. Laut diesen Aussagen ist das Urheberrecht der falsche Hebel für einen Markteingriff.

Synthese

Aus konzeptioneller Sicht ist eine Lösung über das Kartellgesetz einer Lösung über das Urheberrechtsgesetz tatsächlich vorzuziehen, da direkt beim diagnostizierten Problem angesetzt wird. Denn, wie in Abschnitt 2.3 gezeigt, kann auf der Marktseite der Werbetreibenden – basierend auf der Evidenz, dass Online-Plattformen und Medien für diese Marktseite bis zu einem gewissen Grad Substitute sind – ein potenzielles Marktversagen eruiert werden, das mitverantwortlich dafür sein dürfte, dass sich die Medienhäuser mit sinkenden Werbeeinnahmen konfrontiert sehen.

Dieses (potenzielle) Marktversagen steht aber in keinem direkten Zusammenhang mit der Existenz von Snippets. Es sei nochmals daran erinnert, dass die Medienunternehmen grundsätzlich frei darüber entscheiden können, ob ihre Veröffentlichungen durch Snippets verlinkt werden sollen, wie lange Snippets sein und was sie beinhalten sollen. Deshalb wäre es konsequent und ordnungspolitisch korrekt, das allfällige Marktversagen direkt und nicht über die sachfremde Vergütung von Snippets zu adressieren.

Obwohl gewisse Online-Plattformen – insbesondere Google – marktbeherrschend sein dürften, ist zu betonen, dass mindestens Anhaltspunkte eines Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung bestehen müssen, um ein wettbewerbsrechtliches Verfahren zu eröffnen. Klar ist auf jeden Fall, dass im Ausland bereits Verfahren im Bereich der Online-Werbevermittlung geführt werden, so etwa im Rahmen der Klage der US-Bundesstaaten gegen Google.⁴⁵ Zu erwähnen ist in diesem Kontext zudem der Entscheid der französischen Autorité de la Concurrence.⁴⁶ Die Klage in den USA ist noch hängig, den Entscheid der französischen Wettbewerbsbehörde hat Google akzeptiert und bislang nicht weitergezogen.

Im Kern der Klagen sind die mutmassliche Monopolisierung der Wertschöpfungskette in der Vermittlung von personalisierter Werbung durch Google, das Setzen von Monopolpreisen und die Absprachen mit Konkurrenten. Den Vorwürfen zufolge geschah ersteres unter anderem durch unzulässige Praktiken, wie der Diskriminierung konkurrierender Anbieter, einer systematischen Selbstbevorzugung sowie der Bündelung von Diensten – Google verlangte etwa, dass

⁴⁵ Vgl. <https://www.courtlistener.com/docket/60149069/152/in-re-google-digital-advertising-antitrust-litigation/> [27.7.2022].

⁴⁶ Vgl. <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/lautorite-de-la-concurrence-sanctionne-google-hauteur-de-220-millions-deuros> [27.7.2022].

alle, die über Google vermittelte Werbung schalten wollen, ihre Werbeflächen über Google verwalten und verkaufen müssen. Als schliesslich Facebook ankündigte, bei «Header Bidding» – einem Versuch der unabhängigen Anbieter von Online-Werbeplätzen die Google-Marktplätze zur Vermittlung von Werbung zu umgehen – einzusteigen, suchte Google das Gespräch: Die beiden Konkurrenten vereinbarten, dass Facebook auf Header Bidding verzichtet und dafür bei Google Vorteile wie eine feste Gewinnrate bei den Auktionen von Werbeflächen, exklusive Informationen und schnelleren Zugang zu Auktionen erhält.

Diese Verfahren sind noch nicht abgeschlossen. Trotzdem zeigen sie auf, dass auch in der Schweiz ein allfälliger Marktmissbrauch durch Online-Plattformen vorliegen könnte. Ein solcher mutmasslicher Marktmissbrauch könnte auch dafür mitverantwortlich sein, dass die Medienunternehmen mit sinkenden Werbeeinnahmen zu kämpfen haben. Gemäss diesen Verfahren besteht das Problem nicht primär darin, dass immer mehr Werbung zu den internationalen Plattformen abwandert, sondern dass die Plattformen – allen voran Google – für deren Vermittlung Monopolpreise verlangen können.

Die schweizerische Wettbewerbskommission (WEKO) hat reagiert und 2021 verschiedene Verfahren auf Stufe Vorabklärung und Marktbeobachtung gegen Google eröffnet.⁴⁷ Dabei wurde laut WEKO darauf geachtet, keine ausländischen Verfahren zu duplizieren. Falls ausländische Verfahren jedoch Verhaltensanpassungen seitens Google bewirkten, hat sich die WEKO dafür eingesetzt, dass diese auch in der Schweiz umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere auch für die im Rahmen des französischen Verfahrens erzielten Verhaltensänderungen, die laut WEKO schrittweise bis Mitte Februar 2022 in der Schweiz eingeführt wurden (vgl. Fussnote 46 oben).

Unklar ist zum heutigen Zeitpunkt, ob die durch die WEKO erreichten Verhaltensänderungen insgesamt ausreichen, um missbräuchliches Verhalten der Online-Plattformen vollständig zu unterbinden, zumal die Verhaltensänderungen erst Anfang 2022 implementiert wurden. Bezüglich möglicher weiterer eigenständiger Schweizer Kartellrechtsverfahren in den Online-Werbemärkte sind zudem zwei Hindernisse festzuhalten: Erstens dauern solche Verfahren regelmässig sehr lange, bis sie rechtsgültig abgeschlossen werden können. In der Schweiz ist mitunter mit bis zu 15 Jahren zu rechnen. Zweitens gilt es zu bedenken, dass wettbewerbsrechtliche Missbrauchsverfahren in der Schweiz in der Regel «nur» mit einem Verbot unzulässiger Verhaltensweisen und/oder einer Busse enden. Es resultiert jedoch weder eine direkte finanzielle Umverteilung von Online-Plattformen zu Medienunternehmen, noch scheint es realistisch, dass die gefestigten Strukturen im Markt für Online-Werbung rückgängig gemacht werden.

Alternativ könnten die Medienunternehmen mit dem im Kartellgesetz vorgesehenen Instrument der zivilen Schadensersatzklage eine Kompensation einfordern. Die hohen Anforderungen an zivile Schadensersatzklagen in der Schweiz sowie die bestehenden Abhängigkeiten von Google machen aber auch diesen Weg anspruchsvoll.

⁴⁷ Vgl. Jahresbericht der WEKO unter https://www.weko.admin.ch/dam/weko/de/dokumente/2022/rpw_2022_1.pdf.download.pdf/RPW%202022-1.pdf [13.9.2022].

5.2.2 Technologieneutrale staatliche Medienförderung

Kernaussagen Interviews

Stakeholderaussagen zur Folge haben die Medienunternehmen die Herausforderungen der Digitalisierung – insbesondere die Transformation ins Internet – schlecht gemeistert und leiden deshalb unter abnehmenden Werbeeinnahmen. Gleichzeitig ist die Bedeutung des Journalismus für die Demokratie unbestritten, was als Begründung für eine staatliche Unterstützung der Medien dient. Das Urheberrecht sei aber der falsche Ort, um dies zu erreichen.

Synthese

Wie bereits in Abschnitt 4.5 erläutert, sind es vor allem die Konsumexternalitäten der Mediennutzung, welchen eine grosse Bedeutung für den demokratischen Prozess zukommt. Sie werden deshalb regelmässig als Rechtfertigung für eine staatliche Medienpolitik herangezogen. Eine Subventionierung der Medien rechtfertigt sich aus dieser Perspektive jedoch nur, falls Hinweise vorhanden sind, dass eine Unterversorgung mit journalistischen Leistungen besteht. Bis anhin sind in der Schweiz (noch) keine Anzeichen einer solchen Unterversorgung erkennbar (vgl. Fussnote 26). Da aber nicht ausgeschlossen werden kann, dass durch eine weitere Abnahme der Werbeeinnahmen sich in Zukunft eine Situation der Unterversorgung einstellen kann, wurden in der Vergangenheit Lösungen der staatlichen Subventionierung der Medien vorgestellt – etwa das im Februar 2022 durch das Stimmvolk abgelehnte Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien.

Unabhängig davon, ob in absehbarer Zeit tatsächlich eine Unterversorgung mit journalistischen Leistungen droht, die eine zusätzliche Subventionierung der Medien rechtfertigen könnte, ist fraglich, ob nach der Ablehnung des Massnahmenpakets ähnlich gelagerte Subventionsforderungen opportun wären. Potenziell eher erfolgreich könnten zukunftsgerichtete Fördermodelle für den Journalismus sein, die möglichst technologieneutral sind und keine spezifischen Verbreitungswege präferieren. In diese Richtung deutet etwa das im Parlament hängige Postulat Christ 21.3781 («Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung jetzt aufgleisen»)⁴⁸.

5.2.3 Umverteilung der Werbeeinnahmen (Werbesteuer)

Kernaussagen Stakeholderinterviews

Laut Aussagen aus den Stakeholderinterviews haben die Verlage in jüngerer Vergangenheit die Schaltung von Werbung in separate (Online-)Gefässe ausgelagert und damit vom eigentlichen Journalismus abgetrennt. Eine – im analogen Zeitalter übliche – Querfinanzierung des Journalismus durch Werbung ist darum heute nicht mehr in jedem Fall möglich. Ein Lösungsansatz wäre deshalb, eine Werbesteuer einzuführen. Jede Unternehmung, die mit Werbung Geld verdient, müsste davon einen Teil in einen Topf einzahlen, der zur Finanzierung des Journalismus verwendet werden würde.

Synthese

Eine «Werbesteuer» könnte das potenzielle Marktversagen, das eher von der technologischen Fähigkeit (und der dominanten Marktstellung) der Online-Plattformen in der Vermittlung nut-

⁴⁸ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213781> [28.7.2022].

zerspezifischer Werbung als der Verwendung von Snippets stammt, vermutlich direkter adressieren als eine Lösung über das Urheberrecht. Gleichzeitig könnte dem Fakt Rechnung getragen werden, dass viele Medienunternehmen insgesamt ökonomisch profitabel sind und einzig deren Printprodukte – bedingt durch die Auslagerung weiter Teile des Werbegeschäfts in separate, aber sich im Besitz derselben Unternehmen befindende Online-Gefässe – finanziell schwierig aufgestellt sind. Die Umsetzung einer «Werbesteuer» wäre aber komplex und anspruchsvoll. Insbesondere wäre zu klären, wie eine Werbesteuer konkret erhoben werden kann, an welchen Kriterien sich die Höhe der Steuer orientieren soll und wer letztlich Schuldner der Steuer wäre.

Eine alternative, aber verwandte Lösung wäre die Einführung einer Art «Kopfsteuer» für (grosse) Online-Plattformen. Die Einnahmen dieser Steuer könnten wiederum an journalistische Medien und Urheberinnen umverteilt werden. Dies hätte den Vorteil einer einfachen Umsetzung, die ökonomische Wirkung wäre zudem weitgehend vergleichbar mit der vorgeschlagenen Regulierung über das Urheberrechtsgesetz. Dies geht jedoch mit dem Vorteil tieferer Regulierungskosten und einer besseren Prognostizierbarkeit der (Steuer-)Erträge einher.

5.2.4 Ausgleich der Verhandlungsmacht der beteiligten Parteien

Ein alternativer Lösungsansatz, der zum Teil im Ausland umgesetzt oder diskutiert wird, ist der Versuch, die Verhandlungsmacht zwischen Medienunternehmen und Online-Plattformen auszugleichen. So kam der Bericht des US Copyright Office etwa zum Schluss, dass der eigentliche Kern des Problems nicht in einem fehlenden Schutzmechanismus, sondern im grossen Marktmachtunterschied zwischen den Online-Plattformen und den Medienhäusern liegt. Zudem ist über die Algorithmen der Plattformen sehr wenig bekannt, es handelt sich um streng gehütete Geschäftsgeheimnisse. Diese Situation führt gemäss der Australian Competition and Consumer Commission (ACCC, 2019) zu Unberechenbarkeit und Unsicherheit auf dem Markt: Kleinere Anpassungen in den Algorithmen der Online-Plattformen können etwa zu massiven Veränderungen des Traffics auf den Seiten der Medienunternehmen führen. Die Konsequenz davon ist, dass Medienunternehmen Zeit, Geld und Ressourcen in das Verständnis der Algorithmen digitaler Plattformen und deren Auswirkungen auf den Traffic investieren und weniger Mittel zur Produktion von Nachrichteninhalten zur Verfügung haben. Die ACCC implementierte daher 2021 einen obligatorischen Verhaltenskodex, um die Unterschiede der Verhandlungsmacht zwischen den Online-Plattformen und den Verlegern zu reduzieren. Ein Bestandteil des Verhaltenskodex ist dabei die Erhöhung der Transparenz über die Funktionsweise der Algorithmen der Suchplattformen mit dem Ziel, die ineffiziente Allokation von Kapital durch die Medienunternehmen zu reduzieren.

Auch die EU prüfte in ihrer RFA zum urheberrechtlichen Schutz journalistischer Inhalte unter anderem die Möglichkeit eines Ausgleichs der Verhandlungsmacht der beteiligten Parteien. In diesem Lösungsansatz würde die Europäische Kommission einen Dialog zwischen den Parteien lancieren, um eine Bestandsaufnahme der bestehenden Marktinitiativen durchzuführen und eine gemeinsame Lösungsfindung aufzugleisen. Danach würde die EU-Kommission die Umsetzung der Initiativen, die aus dem Dialog resultieren, überwachen. Die Reaktionen der Stakeholder in der EU zeigten jedoch, dass die Verleger diese Option als nicht genügend wirksam einschätzen, um ihre Situation zu verbessern. Der Lösungsansatz wurde in Folge verworfen.

5.3 Fazit Prüfpunkt 4

Die Erkenntnisse aus Prüfpunkt 4 («Alternative Regelungen») lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die angedachte Lösung über eine **Vergütungspflicht** und eine **Verwertungsgesellschaft** muss **mögliche negative Auswirkungen** auf die **Rechtssicherheit** und die **Wirtschaftsfreiheit** berücksichtigen.
- Eine **Orientierung am Schaden ist wenig sinnvoll**, da aus der Perspektive der Medien mit hoher Wahrscheinlichkeit **kein Schaden** aus Snippets resultiert. Es sollte daher eher auf den **Nutzen**, den die Online-Plattformen aus der Verwertung von Snippets generieren, abgestützt werden. Um möglichst geringe Anreize zur Reduktion von Snippets zu setzen, kann **zudem auch der Aufwand**, der bei den Herstellern journalistischer Veröffentlichungen anfällt, berücksichtigt werden.
- Um Anreize für die Urheberinnen zur **Steigerung der Qualität** zu schaffen, sollten **qualitative Kriterien** in der Wahl der zu vergütenden Urheberinnen berücksichtigt werden.
- Aus konzeptioneller Perspektive wäre eine **Lösung über das Kartellgesetz** einer Lösung über das Urheberrechtsgesetz vorzuziehen, da damit das potenzielle Marktversagen auf dem (breiteren) Werbemarkt direkt adressiert werden könnte. Zu beachten ist allerdings die **lange Dauer wettbewerbsrechtlicher Verfahren** und dass diese nicht direkt in einer finanziellen Entschädigung der Medienunternehmen resultieren. Da im Falle Google die **WEKO per Anfang 2022** bereits **Verhaltensänderungen** erwirkt hat, könnten in einem ersten Schritt die Auswirkungen davon abgewartet werden.
- Als Alternative bietet sich zudem eine **technologieneutrale staatliche Medienförderung** an. Dies könnte allenfalls mit den Konsumexternalitäten der Mediennutzung begründet werden.
- Auch die Einführung neuer Steuern – etwa **Werbesteuern** oder **Kopfsteuern für grosse Online-Plattformen** – wäre denkbar. Mit einer Werbesteuer könnte direkt an der in der Vergangenheit beobachteten Verschiebung der Werbeschaltung weg von Printprodukten und hin zu profitablen Online-Gefässen angesetzt werden. Die genaue Umsetzung einer solchen Steuer wäre aber komplex.
- Schliesslich ist eine «softe» Regulierung über einen **Ausgleich der Verhandlungsmacht** zwischen Medienunternehmen und Online-Plattformen vorstellbar, wobei Unklarheit über die Wirksamkeit dieses Lösungsansatzes besteht.

6 Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

6.1 Interviewaussagen und Synthese

Durchsetzbarkeit im politischen Prozess: Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Der Kompromiss der Arbeitsgruppe Urheberrecht (AGUR 12) wurde mühselig geschlossen. Es waren viele Akteure beteiligt und es wurde ein Entscheid gegen ein Leistungsschutzrecht getroffen. Es dauerte Jahre, bis der Kompromiss gefunden wurde.
- Die Komplexität der Thematik wird ein Problem im parlamentarischen Prozess sein.

Konfliktpotenzial mit anderen Regulierungen: Kernaussagen Stakeholderinterviews

- Es existieren Versuche, wenig umstrittene Teile des Medienpakets zu retten. Das wäre besser als eine neue Regulierung einzuführen.
- Das Verhältnis zur Berner Übereinkunft Artikel 10 I ist unklar (Verbot der Einschränkung des Zitierrechts).

Aufwand/Kosten: Kernaussagen Stakeholderinterviews

- ProLitteris ist effizient geführt und könnte die zusätzliche Aufgabe relativ einfach übernehmen.
- Die Kosten aufseiten der Medienunternehmen sind unklar.

Synthese

Die Durchsetzbarkeit der Regulierungsvorlage im politischen Prozess ist als herausfordernd zu bezeichnen. Einerseits deutet die lange Verhandlungsperiode im Kontext der letzten Modernisierung des Urheberrechts (AGUR 12) darauf hin, dass auch der politische Prozess zur Einführung eines rechtlichen Schutzes für journalistische Inhalte im Internet Zeit in Anspruch nehmen wird. Dazu kommt erschwerend die hohe Komplexität der Materie. Das kürzlich abgelehnte Medienpaket (Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien) zeigt zudem, dass Vorstösse zur Unterstützung der Medien nicht in jedem Fall erfolgreich sind.⁴⁹

Direktes Konfliktpotenzial mit anderen Regulierungen ist nicht ersichtlich. Allerdings werden parallel Vorstösse diskutiert, die ebenfalls eine Förderung der Medienlandschaft in der Schweiz zum Ziel haben (vgl. etwa Postulat Christ 21.3781). Obwohl diese in keinem Widerspruch zur vorliegenden Regulierung stehen, könnte eine Koordinierung der verschiedenen medienpolitischen Vorstösse allenfalls Effizienzgewinne bringen.

Schliesslich besteht bezüglich des Aufwands der Umsetzung der geplanten Regulierung bei den verschiedenen Akteuren hohe Unsicherheit. Dies hängt primär damit zusammen, dass zum momentanen Zeitpunkt noch viele Unklarheiten bestehen, wie die geplante Regulierung konkret umgesetzt würde. Grundsätzlich kann aber festgehalten werden, dass sich der Aufwand der beteiligten Akteure voraussichtlich in Grenzen halten wird. Dies gilt etwa für die Online-Plattformen, die kaum mit einem hohen Umsetzungsaufwand rechnen müssen – mindestens, solange

⁴⁹ Die VOX-Abstimmungsanalyse im Nachgang der Abstimmung hat drei Hauptgründe für die Ablehnung des Medienpakets identifiziert: Die ungerechte Verteilung der Gelder (Medienkonzerne erhalten zu viel), die Existenz einer Gefahr für die Demokratie (Subventionen machen Medien staatsabhängig) und der Glaube, dass die Marktwirtschaft den Medienmarkt regulieren sollte (vgl. <https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=68818&Load=true> [27.9.2022]).

die Plattformen keine Änderungen in der Verlinkung journalistischer Inhalte implementieren. Auch für die Medienunternehmen und Urheberinnen ist kaum ein hoher Aufwand ersichtlich. Dies hängt allerdings davon ab, inwiefern diese in die Verhandlungen durch die Verwertungsgesellschaft integriert werden (etwa indem sie ihren Schaden aus Snippets darlegen müssen). Der (relativ) höchste Aufwand ist auf der Seite der Verwertungsgesellschaft zu eruieren, denn diese muss mit den Online-Plattformen über die Höhe des Vergütungsanspruchs verhandeln. Zu beachten ist hierbei, dass viele der betroffenen Online-Plattformen und -Dienste Teil einiger weniger Konzerne sind, so dass die tatsächliche Anzahl der Verhandlungspartner vermutlich gering wäre, falls nicht sogar ausschliesslich mit den die Plattformen repräsentierenden Verbände verhandelt werden müsste. Schliesslich könnte die Umsetzung des Vergütungsanspruchs für journalistische Leistungen in die Verantwortung der bestehenden Verwertungsgesellschaft für Literatur und bildende Kunst (ProLitteris) übergeben werden, womit auf deren Wissen zurückgegriffen und mutmasslich Skaleneffekte realisiert werden könnten.

6.2 Fazit Prüfpunkt 5

Zusammenfassend kann zu Prüfpunkt 5 («Zweckmässigkeit im Vollzug») das folgende Fazit gezogen werden:

- Die **Durchsetzbarkeit** der Regulierung ist **herausfordernd**. Dafür verantwortlich ist einerseits die **hohe Komplexität** der Materie und andererseits die nicht erfolgreiche jüngere Historie an Vorstössen zur Unterstützung der Medien.
- Es besteht **hohe Unsicherheit** bezüglich des Aufwands der verschiedenen Akteure. Tendenziell wird aber erwartet, dass sich dieser sowohl für Online-Plattformen als auch für Medienunternehmen in Grenzen hält.
- Der (relativ) **höchste Aufwand** ist auf der Seite der **Verwertungsgesellschaft** zu eruieren, die als Verwerterin des Vergütungsanspruchs der Medien mit den Online-Plattformen – beziehungsweise den diese repräsentierenden Verbänden – verhandeln muss.

7 Synthese

Die Marktanalyse in Kapitel 2 hat – insbesondere im spezifischen Kontext von Snippets – kein Marktversagen ergeben. Die bestehende Evidenz deutet viel eher darauf hin, dass sich Snippets aus der Perspektive der Nutzer tendenziell komplementär zu journalistischen Artikeln verhalten. Snippets generieren Traffic auf den Seiten der Medienunternehmen. Obwohl der exakte Wert dieses Traffics nur ansatzweise quantifiziert werden kann, zeigt sich, dass dieser durch die Medienunternehmen monetarisiert werden kann und von hohem Wert ist. Mit Unsicherheit behaftete Schätzungen beziffern den Wert der Snippets für Schweizer Medienunternehmen auf jährlich zwischen 12 und 106 Mio. CHF. Es ist daher heute schon der Fall, dass die Medienunternehmen eine geldwertige Entschädigung für die Nutzung von Verlinkungen durch Online-Plattformen erhalten und höchstwahrscheinlich keinen Schaden durch Snippets erleiden. Wünschen Medienunternehmen keine Verlinkungen durch Online-Plattformen, ist es ihnen technisch zudem möglich, diese jederzeit zu unterbinden.

In einer allgemeineren Betrachtung des Medienmarktes sieht die Situation anders aus und es bestehen Voraussetzungen für ein Marktversagen. Denn aus der Perspektive der Werbetreibenden zeigt die Evidenz, dass Werbemöglichkeiten auf Online-Plattformen tendenziell Substitute zu den Werbemöglichkeiten auf den Seiten der Medienunternehmen sind. Verschiebt sich nun ein Grossteil der Werbeeinnahmen von den Medienunternehmen zu den Online-Plattformen – wie in der Vergangenheit beobachtet –, besteht das Risiko, dass Medienunternehmen auf lange Sicht ungenügende Einnahmen erwirtschaften. Dies wiederum birgt die Gefahr einer rückläufigen Breite und Qualität des Medienangebots und somit dem Fernbleiben von Konsumenten. Bleiben Konsumenten dem Medienmarkt fern, kann sich die demokratiepolitisch bedeutende Konsumexternalität der Medien nicht oder nur ungenügend einstellen. Zu betonen gilt hier aber, dass diese Möglichkeit eines Marktversagens kaum durch Snippets verursacht wird. Ursächlich dafür verantwortlich sind viel eher die technologischen Fähigkeiten der Internetkonzerne in der Schaltung nutzerspezifischer Werbung, deren dominante Marktstellung und der *potenzielle* Marktmachtmissbrauch.

Trotz der möglichen Existenz eines Marktversagens im Online-Werbemarkt ist daher eine Regulierung über Snippets im Kontext des Urheberrechtes nicht der systematisch direkte Anknüpfungspunkt. Eine direkte und zielgerichtete Regulierung würde an der dominanten Marktstellung bzw. am potenziellen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung der Online-Plattformen ansetzen. Dabei ist aber auf die lange Dauer wettbewerbsrechtlicher Verfahren und die Tatsache, dass diese nicht direkt in einer finanziellen Entschädigung der Medienunternehmen resultieren, hinzuweisen. Nichtsdestotrotz, da die WEKO im Falle Googles per Anfang 2022 bereits Verhaltensänderungen erwirkt hat, ist zu empfehlen, in einem ersten Schritt die Auswirkungen dieser Anpassungen abzuwarten. Eine alternative, in Bezug auf die Konsumexternalität der Mediennutzung gut zu begründende Lösung wäre eine technologieneutrale staatliche Medienförderung. Das kürzlich durch das Volk abgelehnte Medienpaket (Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien) zeigt aber die Herausforderungen dieses Wegs.

In Anbetracht der Schwierigkeiten effektivere Massnahmen zu identifizieren, kann eine urheberrechtliche Regulierung über Snippets als realpolitisch adressierbarer Ansatzpunkt interpretiert werden, der die zugrundeliegende Problematik zwar nicht lösen aber deren Auswirkungen allenfalls beeinflussen kann. Ob die Auswirkungen dabei positiv oder negativ beeinflusst werden, hängt massgeblich von den Reaktionen der Online-Plattformen ab, wobei die durchgeführte Analyse eine Reaktion und tendenziell eine Verschlechterung der Situation erwartet. Die Analyse der

zu erwartenden Auswirkungen auf die betroffenen Akteure als auch auf die Gesamtwirtschaft hat aber sowohl positive als auch negative Effekte einer solchen Regulierung identifiziert. Die Analyse ist mit Unsicherheit behaftet. Denn obwohl der Aufwand der beteiligten Akteure in der Umsetzung der Regulierung zwar als mehrheitlich gering eingeschätzt wird, ist unklar, ob der Nettoeffekt aus positiven und negativen Auswirkungen für alle Stakeholder vorteilhaft ist.

Da die (politische) Durchsetzbarkeit der vorliegenden Regulierung im Vergleich zu alternativen Regulierungsmöglichkeiten zwar als besser, aber trotzdem als herausfordernd zu bezeichnen ist, bietet es sich zum jetzigen Zeitpunkt an, die Erfahrungen der Umsetzung des Leistungsschutzrechts in der EU und – wie erwähnt – die Auswirkungen der kartellrechtlichen Interventionen abzuwarten. Dies hätte den Vorteil, dass in Zukunft eine fundiertere Entscheidungsgrundlage basierend auf breiterer Evidenz zur Verfügung stünde.

8 Referenzen

- Athey, S., Mobius, M.M., Pál, J. (2017), "The Impact of Aggregators on Internet News Consumption", Stanford University Graduate School of Business Research Paper 17-8, <https://ssrn.com/abstract=2897960> [20.10.2022].
- Australian Competition & Consumer Commission [ACCC] (2019), "Digital Platforms Inquiry – Final Report", <http://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report> [19.7.2022].
- Cagé, J., Hervé N., Viaud, M.-L. (2020), "The Production of Information in an Online World", Review of Economic Studies, Oxford University Press, 87(5), 2126-2164.
- Calzada J., Gil, R. (2018), "What Do News Aggregators Do? Evidence from Google News in Spain and Germany", <https://ssrn.com/abstract=2837553> [20.10.2022].
- Chiou, L., Tucker, C. (2017), "Content aggregation by platforms: The case of the news media", Journal of Economics & Management Strategy, 26, 782-805, <https://doi.org/10.1111/jems.12207> [19.7.2022].
- Competition and Markets Authority [CMA] (2020), "Online platforms and digital advertising - Market study final report", <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market> [19.7.2022].
- Concha, P., García, A., Cobos, H. (2015), "Impacto del Nuevo Artículo 32.2 de la Ley de Propiedad Intelectual". Studie von NERA im Auftrag des spanischen Verbands der Zeitschriftenverleger, <https://clabe.org/pdf/InformeNera.pdf> [19.7.2022].
- Deloitte (2016), "The impact of web traffic on revenues of traditional newspaper publishers, A study for France, Germany, Spain and the UK", <https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/the-impact-of-web-traffic-on-revenues.html> [19.7.2022].
- European Commission (2016), "Impact Assessment on the modernisation of EU copyright laws", EUR-Lex - 52016SC0301 - EN - EUR-Lex (europa.eu) [15.09.2022].
- European Policy Center (2017), "Rewarding quality journalism or distorting the Digital Single Market? The case for and against neighbouring rights for press publishers", <https://www.epc.eu/en/Publications/Rewarding-quality-journalism-or-distorting-the-Digital-Single-Market~2110d8> [19.7.2022].
- Hilty, R., Moscon, V. (2017), "Modernisation of the EU Copyright Rules Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition (September 18, 2017).", <https://ssrn.com/abstract=3036787> [22.07.2022].
- Jeon, D.-S., Nasr, N. (2016), "News Aggregators and Competition among Newspapers on the Internet", American Economic Journal: Microeconomics, 8(4), 91-114.
- Jeon, D. (2021), "Market Power and Transparency in Open Display Advertising – A Case Study", <http://www.tse-fr.eu/fr/publications/market-power-and-transparency-open-display-advertising-case-study>. study [19.7.2022].
- NERA Economic Consulting (2015), "Impacto del Nuevo Artículo 32.2 de la Ley de Propiedad Intelectual : Informe para la Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas (AEEPP)".

- OECD (2021), "Competition Issues concerning News Media and Digital Platforms", <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-digital-advertising-markets-2020.pdf> [19.7.2022].
- Olaniran, B., Williams, I. (2020), "Social Media Effects: Hijacking Democracy and Civility in Civic Engagement. Platforms, Protests, and the Challenge of Networked Democracy." doi:10.1007/978-3-030-36525-7_5.
- Roos, J.M.T., Mela, C.F., Shachar, R. (2020), "The Effect of Links and Excerpts on Internet News Consumption." *Journal of Marketing Research*, 57(3), 395-421. doi:10.1177/0022243720913029.
- Sandrini, L., Somogyi, R. (2022), "News Media Bargaining Codes", nicht-publiziertes working paper, vorgestellt am XII. N.E.R.I workshop.
- Schneider, Y., Vaterlaus, S., Zenhäusern, P. (2016), «Analyse von Wettbewerbsverzerrungen. Wettbewerbswirkungen der Gebührenfinanzierung des Service public». Studie von Polynomics AG im Auftrag des BAKOM.
- Sismeiro, C.I.R., Mahmood, A. (2018), "Competitive versus complementary effects in online social networks and news consumption: a natural experiment", *Management Science*, 64, 5014-5037, ISSN: 1526-5501.
- Stigler Media Subcommittee (2019), "Protecting Journalism in the Age of Digital Platforms", <http://www.columbia.edu/~ap3116/papers/MediaReportFinal.pdf> [19.7.2022].
- U.S. House of Representatives (2020), "Investigation of Competition in Digital Markets – Majority Staff Report and Recommendations", https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519 [19.7.2022].
- Von Rimscha, B., Riemann, R. (2021), «Der Online-Werbemarkt Schweiz. Studie für das BAKOM in Kooperation mit dem SWA», https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Zahlen%20und%20Fakten/Studien/online-werbe-markt-schweiz-bericht.pdf.download.pdf/Der%20Online-Werbe-markt%20Schweiz%20-%20Bericht%20vom%2031.10.2021.pdf [12.7.2022].
- Vogler, D. (2020). Finanzierung der Informationsmedien. In: Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög). *Qualität der Medien. Schweiz – Suisse – Svizzera. Jahrbuch 2020*. Basel: Schwabe, 153-158.

A Liste Stakeholderinterviews

Tabelle 7: Durchgeführte Stakeholderinterviews

Unternehmen / Verband	Person	Rolle	Datum Inter- view
Digitale Gesellschaft	Andreas Von Gunten	Urheberrechtsexperte	8. Juni 2022
Republik	Dennis Bühler	Bundeshausredaktor	14. Juni 2022
Dachverband der Urheber- und Nachbarrechtsnutzer	Nicole Emmenegger	Geschäftsführerin	16. Juni 2022
Somedia	Andrea Masüger	Verwaltungsrat Somedia Press, desig- nierter Präsident Schweizer Medien	20. Juni 2022
CH Media	Anne Peigné de Beaucé Axel Wüstmann Mathias Meier	Head Regulatory Affairs CEO CPO	22. Juni 2022
Verband Schweizer Medien	Stefan Wabel	Geschäftsführer	22. Juni 2022
TX Group	Ursula Nötzli	Chief Communications & Sustainabi- lity Officer	26. Juni 2022
impressum	Urs Thalmann	Geschäftsführer	26. Juni 2022
SWICO	Ivette Djonova	Head Legal & Public Affairs	29. Juni 2022
Google	Jeremy Mätzener	Head of Legal, Google CH & AT	5. Juli 2022
KS-CS Kommunikation	Jürg Bachmann	Verbandspräsident	19. Juli 2022

Anmerkung: Facebook Schweiz wurde über verschiedene Kanäle für ein Stakeholderinterview angefragt. Bis anhin ist keine Rückmeldung des Unternehmens erfolgt.



Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7
CH-8006 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20

F: +41 (0)44 500 56 21

office@swiss-economics.ch
www.swiss-economics.ch