

Sperrfirst: Bis zum Beginn der Medienkonferenz

Bern, 11. Dezember 2015

Medienrohstoff

Die Modernisierung des Urheberrechts

Hintergrund, Ziele und die wichtigsten Neuerungen

1. Hintergrund

Vor zwei Jahren hat die von Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga eingesetzte Arbeitsgruppe zur Modernisierung des Urheberrechts AGUR12 eine Reihe von Empfehlungen zu den urheberrechtlichen Rahmenbedingungen abgegeben. Der Bundesrat hat die Empfehlungen dieser breit abgestützten Arbeitsgruppe zum Anlass genommen, das EJPD mit der Ausarbeitung einer Revisionsvorlage zu beauftragen.

2. Ziele der Revision

Das Parlament hatte das schweizerische Urheberrecht zuletzt 2008 revidiert und dabei an das digitale Umfeld angepasst. Die Überprüfung durch die AGUR12 hat ergeben, dass in gewissen Bereichen Nachbesserungsbedarf besteht. Es ist den Rechteinhabern nicht gelungen, die Urheberrechtspiraterie zurückzudrängen. Gleichzeitig behindert die Piraterie das Entstehen legaler und attraktiver Angebote. Die in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen Vorschläge zielen in erster Linie auf eine verbesserte Pirateriebekämpfung und auf eine effizientere kollektive Verwertung von Urheberrechten ab und regen Anpassungen von Urheberrechtsschranken sowie weitere Änderungen an. Weiter schickt der Bundesrat zwei neue internationale Abkommen in die Vernehmlassung.

3. Massnahmen zur verbesserten Pirateriebekämpfung

Über das Internet kann jedermann Filme oder Musik, aber auch wissenschaftliche Artikel sofort weltweit und unbeschränkt abrufen. Unlizenzierte und damit illegale Angebote können dazu führen, dass legale Angebote auf dem Markt keine Chance haben. Die Revision soll deshalb in klaren Fällen von Piraterie rasch Abhilfe schaffen.

Internet Service Provider sollen aus Praktikabilitätsüberlegungen bei der Pirateriebekämpfung mitwirken, selbst wenn sie selber keine Urheberrechte verletzen. Sie können nämlich direkt Piraterieangebote ausschalten. Gleichzeitig sieht die Vorlage Mechanismen vor, um ungerechtfertigte oder zu weitreichende Sperrmassnahmen, das so genannte «Overblocking», zu verhindern. Im Gegenzug zu diesen neuen Pflichten soll die Vorlage für grössere Rechtssicherheit bei den Internet Service Providern sorgen, indem diese von der Haftung für Urheberrechtsverletzungen ihrer Kunden befreit werden.

Bei schwerwiegenden Urheberrechtsverletzungen mittels Peer-to-Peer-Netzen sollen die Rechteinhaber künftig einfacher, und zwar auf zivilrechtlichem Weg, gegen fehlbare Nutzer vorgehen können.

3.1. Pflichten der Hosting Provider

Hosting Provider mit Sitz in der Schweiz sind gehalten, verletzende Inhalte von ihren Servern zu entfernen («take down»). Schliessen sie sich nicht einer Selbstregulierungsorganisation an, haben sie zudem zu verhindern, dass diese nicht erneut über ihre Server angeboten werden («stay down»).

Zumindest bei den grösseren Anbietern ist die Selbstregulierung bereits Standard. Und kleinere Anbieter dürften in der Regel nicht über die Übertragungskapazitäten verfügen, die es für

Piraterieangebote braucht. Faktisch wird also die heute bereits mehrheitlich angewandte Praxis ins Gesetz aufgenommen, und es dürfte sich deshalb für die Hosting Provider wenig ändern.

Content Provider, die der Auffassung sind, dass ihre Inhalte zu Unrecht entfernt wurden, sollen beim Hosting Provider Widerspruch einlegen können. Die betreffenden Inhalte würden in diesem Fall wieder freigeschaltet.

3.2. Pflichten der Access Provider

Access Provider mit Sitz in der Schweiz sollen auf Anweisung des Eidg. Instituts für Geistiges Eigentum IGE den Zugang zu Piraterieangeboten sperren, wenn Hosting Provider mit Sitz im Ausland oder unbekanntem Standort diese Angebote beherbergen. Ein verwaltungsrechtliches Einspracheverfahren soll dafür sorgen, dass Sperren nicht zu Unrecht verfügt werden, und dass es nicht zu einem unverhältnismässigen «Overblocking» kommt.

Gemäss Vorlage kann der Zugang zu «Angeboten von Werken und anderen Schutzobjekten» gesperrt werden. Damit ist nicht gemeint, dass die Access Provider den Zugang zu einzelnen, unerlaubt angebotenen Inhalten sperren sollen. Das IGE soll nur in offensichtlichen Fällen Sperren verfügen. Angebote, die nur vereinzelt unerlaubt zugänglich gemachte Inhalte enthalten, sollen nicht gesperrt werden.

Nach wie vor scheinen zahlreiche Urheberrechtsverletzungen über Peer-to-Peer-Netzwerke zu erfolgen. In diesen Fällen wären Sperren das falsche Mittel. Die Vernehmlassungsvorlage greift deshalb den Vorschlag der AGUR12 auf, die *zivilrechtliche* Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen über das Internet zu erleichtern, wobei diese Regelung nur auf schwerwiegende Verletzungen ausgerichtet ist, wie zum Beispiel den Upload von noch unveröffentlichten Filmen oder von Tausenden von Musikdateien zum weltweiten Herunterladen. Nach dem geltenden Recht ist ausschliesslich eine *strafrechtliche* Verfolgung vorgesehen. Gemäss der neuen Regelung soll der Access Provider dem Nutzer zunächst per Mail einen ersten aufklärenden Hinweis zustellen, der ihn über die Rechtslage und die möglichen Folgen bei Nichtbeachtung informiert. Dauert das urheberrechtsverletzende Verhalten trotz des erstens Hinweises an, erhält der Nutzer per Post einen zweiten Hinweis seines Access Providers. Dies soll dem Nutzer ausreichend Zeit geben, sein eigenes Verhalten zu ändern. Wenn der Nutzer auch nach dem zweiten Hinweis nichts unternimmt und über seinen Anschluss weiterhin schwerwiegende Urheberrechtsverletzungen erfolgen, kann eine Teilnehmeridentifikation erfolgen. Diese Teilnehmeridentifikation muss von einem verletzten Rechteinhaber verlangt und von einem Zivilgericht angeordnet werden. Die so identifizierten Kunden können in der Folge von einem Zivilgericht verpflichtet werden, das urheberrechtsverletzende Verhalten zu unterlassen und den dadurch angerichteten Schaden zu ersetzen. Sperren des Internetzugangs oder Drosselungen der Bandbreite, wie sie in anderen Ländern vorkommen, sind nicht vorgesehen.

Diese neue Möglichkeit schafft eine Alternative zur bestehenden strafrechtlichen Vorgehensmöglichkeit und hilft mit, eine unnötige Kriminalisierung der Internetnutzer zu vermeiden. Ändert der Anschlussinhaber gestützt auf diese Hinweise sein Verhalten, kann er ein Verfahren abwenden.

4. Neuerungen bei der kollektiven Verwertung von Urheberrechten

4.1. Freiwillige Kollektivverwertung

Das Internet bietet zahlreiche Möglichkeiten der Nutzung von Inhalten. Das Angebot geht von Internetfernsehen über Streamingdienste bis hin zu elektronischem Verleih. Solchen Angeboten steht oft eine faktisch unüberwindbare Hürde im Weg: Es ist unmöglich, die notwendigen Rechte einzeln zu erwerben. Nur eine kollektive Verwertung durch Verwertungsgesellschaften kann solche Massennutzungen ermöglichen. Dazu braucht es nach geltendem Recht eine Grundlage im Gesetz oder in einer Verordnung.

Nach einem Modell, das in den skandinavischen Ländern unter dem Namen «erweiterte Kollektivlizenz» bereits erfolgreich eingesetzt wird, sieht der Vernehmlassungsentwurf die Möglichkeit einer freiwilligen Kollektivverwertung vor. Verwertungsgesellschaften können dadurch auch ohne spezifische gesetzliche Grundlage Nutzungen kollektiv erlauben und so viel

rascher auf die Bedürfnisse des Marktes reagieren. Sie können mit der freiwilligen Kollektivverwertung Massennutzungen erlauben, auch wenn sie nicht über die Rechte aller betroffenen Rechteinhaber verfügen. Die Wirtschaftsfreiheit der Rechteinhaber bleibt dabei gewahrt: Sie haben die Möglichkeit, zu erklären, dass eine so geschlossene Vereinbarung auf ihre Rechte nicht anwendbar sein soll («opt-out»). Die Teilnahme an einer solchen Verwertung ist für Rechteinhaber also freiwillig.

Auf die freiwillige Kollektivverwertung sollen die Vorschriften über die Tarife sinngemäss Anwendung finden. Die Eidg. Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (ESchK) überprüft die so getroffenen Vereinbarungen auf ihre Angemessenheit. Die Verteilung der Einnahmen aus der freiwilligen Kollektivverwertung an die Rechteinhaber wird der Aufsicht des IGE unterstehen.

4.2. Leerträgervergütung

Werke speichert man zunehmend gleichzeitig auf mehreren Geräten (Computer, Tablet, Smartphone etc.). Viele Online-Anbieter der Werke erlauben heute solche Mehrfachspeicherungen (Kopien) von Werken und berechnen diese in ihrem Angebotspreis mit ein. Diese Kopien sind aber gleichzeitig bereits über die Leerträgervergütung abgegolten. Um solche Doppelzahlungen künftig zu vermeiden, sollen deshalb die vom Anbieter erlaubten Kopien neu bei der Festsetzung der Leerträgervergütung berücksichtigt werden. Auf Empfehlung der AGUR12 wird die Bestimmung zur Leerträgervergütung dementsprechend präzisiert und so die Diskussion um Mehrfachvergütung beim Herunterladen von Inhalten ab Bezahldiensten im Sinne der Konsumenten entschieden.

4.3. Vergütung für das Verleihen von Werkexemplaren

Deutlich mehr Personen nutzen ein Werkexemplar, das von Bibliotheken vermietet oder verliehen wird, als eines, das an eine Privatperson verkauft wurde. Das geltende Urheberrechtsgesetz sieht deswegen eine Vergütung für das Vermieten von Werkexemplaren vor, die von den Verwertungsgesellschaften eingezogen wird. Sie soll der gesteigerten Nutzung beim Vermieten Rechnung tragen. Im Gegensatz zum *Vermieten* zieht das gleichermassen nutzungsintensive *Verleihen* heute keine Vergütung nach sich. Der Bundesrat will diese Ungleichbehandlung abschaffen.

Neben der bereits bestehenden Vergütung für das Vermieten von Werkexemplaren soll deshalb neu auch eine Vergütung für das Verleihen von Werkexemplaren eingeführt werden. Beim Verleihen überlässt man jemandem für eine gewisse Zeit ein Werkexemplar zum unentgeltlichen Gebrauch. Eine Vergütung soll jedoch nur schulden, wer den Verleih von Werkexemplaren als Haupt- oder Nebentätigkeit ausübt, also etwa Bibliotheken. Wer seinen Freunden oder Verwandten ein Buch ausleiht, schuldet keine Vergütung.

4.4. Schrankenregelung zugunsten der Wissenschaft

Die Vervielfältigung nimmt im Urheberrecht eine zentrale Stellung ein. In der analogen Welt ist sie ein wichtiges Mittel, um weitere Nutzungen zu ermöglichen. In der digitalen Welt fallen demgegenüber viele Kopien an, die rein technischer Natur sind und den Nutzerkreis gar nicht vergrössern. Aus diesem Grund wurde beispielsweise eine Schranke für vorübergehende Kopien geschaffen, die für die Internetübertragung technisch notwendig sind.

Das Gesetz sieht neu eine Schrankenregelung auch für die Verwendung von Werken zu wissenschaftlichen Zwecken vor. Dies soll den Erfordernissen der modernen wissenschaftlichen Forschungstätigkeit Rechnung tragen. Kopien und Bearbeitungen, die bei einem Forschungsverfahren technisch bedingt entstehen, sollen gesetzlich erlaubt werden. Damit wird beispielsweise die Möglichkeit des sogenannten «Text und Data Mining», also der softwaregestützten Textanalyse zur Identifikation der in den Texten enthaltenen Kerninformationen, gesichert. Die Regelung sieht einen Vergütungsanspruch für die Urheberinnen und Urheber vor. Eine Verwertungsgesellschaft soll den Vergütungsanspruch geltend machen.

4.5. Verwendung von verwaisten Werken

Die auf Sendeunternehmen zugeschnittene Regelung der Verwendung verwaister Werke soll auch die Bestände von öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Bibliotheken, Bildungseinrichtungen, Museen, Sammlungen und Archive erfassen und so die Weiterverwendung dieser Werke ermöglichen.

Ein Werk gilt als verwaist, wenn der Rechtsinhaber oder die Rechtsinhaberin trotz Recherchen unbekannt sind oder man diese nicht auffinden kann. Neu soll es möglich sein, solche Werke ohne deren Erlaubnis zu nutzen, wenn verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss sich das Werkexemplar im Bestand einer Gedächtnisinstitution (z.B. einem Museum oder Archiv) oder eines Sendeunternehmens befinden. Zweitens muss das Werkexemplar in der Schweiz hergestellt, vervielfältigt oder zugänglich gemacht worden sein. Drittens muss eine Verwertungsgesellschaft die Verwendung des Werks erlauben. Für die Verwendung der Werke ist eine Vergütung geschuldet, die von den Verwertungsgesellschaften eingezogen wird. Mit der so eingezogenen Vergütung sollen die Rechtsinhaber entschädigt werden, die nachträglich identifiziert werden können.

4.6. Ausdehnung der Aufsicht

Die kollektive Verwertung nimmt an Bedeutung zu. Parallel dazu soll auch die Aufsicht verstärkt werden. Wer von einer staatlichen Bewilligung und damit von einer gestärkten Marktstellung profitieren will, soll sich im Gegenzug künftig eine umfassende Aufsicht gefallen lassen. Die Vorlage sieht hierzu zwei Massnahmen vor. Wer über eine Bewilligung zur kollektiven Verwertung verfügt, untersteht heute nur für den bewilligungspflichtigen Bereich der Geschäftsführungsaufsicht des IGE. Das hat in der Vergangenheit zu Abgrenzungsproblemen geführt. Neu soll deshalb erstens die Tätigkeit in einem bewilligungspflichtigen Bereich zu einer umfassenden Geschäftsführungsaufsicht des IGE führen. Zweitens soll auch das IGE die Geschäftsführung der Verwertungsgesellschaft auf ihre Angemessenheit hin prüfen, statt sich wie bisher auf eine Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften beschränken zu müssen. Angemessenheit liegt vor, wenn eine Verwertungsgesellschaft ihr Ermessen so ausübt, dass dies der konkreten Sachlage gerecht wird. Damit würde eine grundlose Unterscheidung im Urheberrechtsgesetz aufgehoben, denn die ESchK prüft die Tarife der Verwertungsgesellschaften bereits heute auf ihre Angemessenheit.

5. Weitere Anpassungen

Pressefotografen verdienen einen besseren Schutz. Bildjournalisten sind für die Information ebenso wichtig wie Textjournalisten. Pressefotografen dokumentieren das Zeitgeschehen und leisten einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung. Aber während das Arbeitsergebnis der Textjournalisten regelmässig urheberrechtlich geschützt ist, ist das bei Bildjournalisten nicht der Fall. Sie können sich deshalb nur schwer gegen eine unbefugte Übernahme ihrer Fotografien schützen. Ein spezifisches Leistungsschutzrecht für sogenannte «Hersteller und Herstellerinnen von Pressefotografien» soll diese Ungleichbehandlung korrigieren. Damit die Fotografen der Übernahme ihrer Pressefotografien nicht schutzlos zusehen müssen, haben sie neu unter anderem das alleinige Recht, ihre Bilder zu vervielfältigen und zu verkaufen. Diese Rechte haben sie solange, als diese für die aktuelle Berichterstattung von Interesse sind.

Auf Empfehlung der AGUR12 enthält die Vorlage auch eine detaillierte Regelung, die den Zugang zu den Beständen von Gedächtnisinstitutionen erleichtern soll. Gedächtnisinstitute wie öffentliche Bibliotheken, Museen und Archive sollen den Inhalt ihrer Bestände in zeitgemässer Form der Öffentlichkeit präsentieren können. Online-Recherchen sollen neben dem Autor, dem Titel und der Bestandesnummer auch die Umschlagsseiten, das Verzeichnis oder bei wissenschaftlichen Werken eine Zusammenfassung zeigen können. Deshalb erhalten die Gedächtnisinstitute die Erlaubnis, kurze Auszüge von Werken in ihren Bestandesverzeichnissen wiederzugeben. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Bestandesverzeichnisse digitaler oder analoger Natur sind.

6. Zwei neue internationale Abkommen

Der Bundesrat möchte die anstehende Revision des Urheberrechts dazu benützen, auch zwei neue internationale Abkommen zu ratifizieren und umzusetzen. Der «Vertrag von Peking über

den Schutz von audiovisuellen Darbietungen» verbessert den Schutz von Schauspielern auf der internationalen Ebene. Der «Vertrag von Marrakesch über die Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Menschen» verbessert die Situation für Menschen mit Behinderungen. Die Einfuhr von Werkexemplaren in einer für die Begünstigten zugänglichen Form soll ermöglicht werden und die Werke sollen in einer für die Begünstigten zugänglichen Form verbreitet und zugänglich gemacht werden dürfen.

Die Schweiz erfüllt die Anforderungen der beiden Abkommen bereits. Mit der Ratifikation sendet sie aber ein deutliches Signal, dass sie für einen ausgewogenen Urheberrechtsschutz einsteht, der sowohl den Anliegen der Kulturschaffenden als auch denjenigen der Kulturkonsumenten angemessen Rechnung trägt.

7. Die Modernisierung des Urheberrechts in Zahlen

Die konkreten Auswirkungen der Urheberrechtsrevision lassen sich nicht genau beziffern. Sie sind aber nicht zu unterschätzen. Studien zufolge machen Urheberrechte etwas über 4 Prozent des Bruttoinlandproduktes aus. Allein der Musikmarkt wird auf ein Volumen von CHF 897 Mio. geschätzt. Die Revision zielt wesentlich darauf ab, diesen gewichtigen Urheberrechtmarkt vor Wettbewerbsverzerrungen durch Trittbrettfahrer in der Form von Piraten zu schützen.

8. Die Erwartungen der Urheber

Bei allen Vorteilen des Internets sehen sich die Urheber mit dem Problem immer schwieriger werdenden wirtschaftlicher Verhältnisse konfrontiert. Sie fordern Massnahmen gegen die Internet-Piraterie. Die Vernehmlassungsvorlage trägt dieser Forderung Rechnung. Die Einbindung der Internet Service Provider in die Pirateriebekämpfung schafft Instrumente, mit denen die Piraterie schnell und vergleichsweise kostengünstig bekämpft werden kann.

9. Die Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten

In Bezug auf das Urheberrecht haben die Konsumentinnen und Konsumenten drei zentrale Anliegen. Sie wollen keine Kriminalisierung durch ein Verbot des Downloads ab illegaler Quelle. Hierzu bestand Konsens in der AGUR12. Der Vorentwurf sieht deshalb ebenfalls von einer Kriminalisierung ab. Der Download zu Privatzwecken bleibt zulässig. Weiter stören sich die Konsumentinnen und Konsumenten an der Mehrfachvergütung beim Herunterladen ab Bezahldiensten. Der Vorentwurf entscheidet diese Diskussion, wie von der AGUR12 empfohlen, im Sinne der Konsumenten, indem sie Verbesserungen bei den Tarifen für die Leerträgervergütung vorschlägt. Schliesslich wünschen die Konsumentinnen und Konsumenten eine bestmögliche Auswahl von attraktiven Inhalten zu vernünftigen Preisen. Auch dieser Forderung der Konsumenten trägt die Vorlage Rechnung. Die verbesserten Möglichkeiten, gegen die Piraterie vorzugehen, steigern die Attraktivität des schweizerischen Marktes für legale Angebote und sollten zu einer Verbesserung des bestehenden Angebots führen. Gleichzeitig ermöglicht die freiwillige Kollektivverwertung neuen Anbietern einen einfachen Erwerb der für den Betrieb ihres Angebots erforderlichen Rechte und begünstigt dadurch das Entstehen neuer Angebote.

10. Die Erwartungen der Internetdiensteanbieter

Nach geltendem Recht können Internet Service Provider bei Urheberrechtsverletzungen ihrer Kunden unter bestimmten Voraussetzungen verantwortlich gemacht werden. Mit der vorgesehenen Regelung erhalten die Internet Service Provider die gewünschte Rechtssicherheit. Sie sollen nicht für Urheberrechtsverletzungen ihrer Kunden haften, wenn sie die vorgesehenen Pirateriebekämpfungsmassnahmen umsetzen.

Ständig aktualisierte Informationen zur Modernisierung des Urheberrechts finden Sie auf der Webseite des Eidg. Instituts für Geistiges Eigentum: www.ige.ch