

The positive technocrat

Roland Grossenbacher has worked for the Institute of Intellectual Property for 40 years, for much of it as its director. He has reconsidered copyright law - because of the Internet.

Markus Hofmann, Bern

22.05.2015, 05.30 a.m.

Photo: Roland Grossenbacher - The efficient civil servant is retiring.

Roland Grossenbacher has experienced eight Federal Councillors as his highest superior: Furgler, Friedrich, Kopp, Koller, Metzler, Blocher, Widmer-Schlumpf and Sommaruga were heads of the Federal Department of Justice and Police during his administrative career.

In 1976, the then freshly qualified lawyer from Zurich joined the Federal Institute of Intellectual Property (IGE) in Bern to familiarize himself with copyright law. Now he is retiring and leaving as director the office, which has become a solidly run institute, has 250 employees and deals with all matters of intellectual property law, i.e. copyright, patent, trademark and design law as well as indications of origin ("Swissness").

Revolutionary transformation

Anyone with such a long career in the administration must know: Who was the best minister of justice? But Grossenbacher - unfortunately - dismisses the question: *"It is not for a civil servant to judge,"* he says, adding that he is quite serious: *"An institute like the IGE is supposed to act technocratically in a positive sense. It is not up to us to pursue a political agenda."*

This would complicate the political decision-making process. It is already cumbersome because of many checks and balances, which is politically desirable. But if the civil service also behaves politically, everything would become even more cumbersome. Just because the political process is often inefficient doesn't mean that politicians can't rely on a highly efficient administration."

Grossenbacher has contributed much to a more efficient administration. In 1996 - he had been director of the office since 1989 - Grossenbacher led the transformation of the federal office into an independent agency under public law.

Since then, the office has been an institute that is operationally autonomous and finances itself through fees. *"The introduction of a global budget was revolutionary at the time,"* Grossenbacher recalls. The IGE also received its own "liberal" personnel statute; employees were no longer subject to the civil service statute.

Today, the federal administration has caught up with much of what the IGE pioneered like a "pathfinder," Grossenbacher says.

Following the IGE's example, the Federal Office of Metrology [METAS] also became a federal agency in 2013, for example. It is no coincidence that this institute is headed by a former member of the IGE's management team [Christian Bock].

Switzerland must fight

Because of his organizational experience, Grossenbacher no longer describes himself as a lawyer, but as the manager of an SME, a service company. That is certainly true, but it is also an understatement. After all, anyone who devotes his professional life to an area of law, in the way Grossenbacher has, will remain a lawyer forever.

To list just a few stages here: Grossenbacher shaped the total revision of the Copyright Act of 1992; at the same time, he was also involved in the drafting of the new Trademark Protection Act; and in connection with the Gene Protection Initiative, which the people rejected in 1998, he devoted himself to the question of how biotechnological inventions can be patented.

In addition, he had to deal intensively with international developments in intellectual property. With the establishment of the WTO in 1995, a new international legal situation arose in intellectual property law, which is of great importance for Switzerland as a business location. Grossenbacher became the Swiss face of international patent law.

In 2000, he chaired the diplomatic conference in Munich on the first comprehensive revision of the European Patent Convention. And from 2000 to 2009, he chaired the Administrative Council of the European Patent Organization, which Switzerland helped to found in 1977.

Today, Grossenbacher is Honorary President of this Administrative Council, which allows him to "be involved in the innermost management circles," as he says. Even after his retirement from the IGE, he will continue to represent Switzerland in the EPO. Which is necessary: because in the EPO, which comprises 38 member states, the EU is gaining an increasingly strong position. Switzerland must be prevented from being marginalized, says Grossenbacher: "The balance of power has clearly shifted in favour of the EU."

"Legal hygiene" on the Internet

Recently, the topic that launched Grossenbacher's career at the IPI has come back into focus: copyright law. By the end of the year, the Federal Council intends to prepare a consultation draft for the revision of the copyright law. Hardly any other area of intellectual property law has been drawn into the maelstrom of the Internet as much as copyright law. Copyright-protected works can not only be easily distributed to consumers on the Internet, they can also be used and reproduced just as easily - without the author noticing or earning anything from it.

This development has led Grossenbacher to rethink his approach. In the past, he advocated a natural-law justification for copyright, he says, and explains this with an image: One imagined a poet in an attic who wrote his work with his heart and soul. With copyright, the poet was now granted absolute dominion over his work: in other words, the exclusive right to determine whether and how his work may be used. But the more one moves away from the individual exploitation of a protected work, the less coherent this justification becomes, says Grossenbacher. This has been observed with every technological step, from book printing to photocopying and around cable television to the Internet, where there is an "uncontrollable mass use" of intellectual works.

Copyright is therefore increasingly regarded as a public good, says Grossenbacher: and this is correct. Like intellectual property law as a whole, copyright is increasingly moving in the direction of competition law.

Protection must be finely balanced: If you give the rights holder too much of it, you stifle creativity because the creator rests on his laurels. The incentive to invent something new dwindles. At the same time, it must be ensured that the rights holder receives his earnings, because otherwise the incentive would be equally lacking.

Despite the Internet changing everything, the revision of the copyright law will not be a revolutionary step. There should be no limitless freedom on the Internet, says Grossenbacher: The Net must also be legally permeated. And if the law has to be enforced on the Internet, the matter quickly ends up with the providers. They should ensure that infringing content is removed from their platforms: *"The providers, who earn a lot of money, should contribute something to legal hygiene on the Internet,"* says Grossenbacher. He does not share concerns that the previously consumer-friendly copyright law is under threat. The principle that the end user should not be criminalized will not change. Intervention will be taken, however, if someone uploads illegal content - but only in "blatant cases and after prior warning.

At least, that's how the ideal picture of the expert looks. But Grossenbacher's long experience in the administration has taught him that no matter how well-balanced a draft bill may be, it will be torn to shreds in the political debate.

Der positive Technokrat

Roland Grossenbacher arbeitet seit 40 Jahren für das Institut für Geistiges Eigentum, davon ein Grossteil als dessen Direktor. In Sachen Urheberrecht hat er umgedacht – wegen des Internets.

Markus Hofmann, Bern

22.05.2015, 05.30 Uhr



Roland Grossenbacher: Der effiziente Staatsdiener geht in Pension. (Bild: Simon Tanner / NZZ)

Acht Bundesräte hat Roland Grossenbacher als oberste Vorgesetzte erlebt: Furgler, Friedrich, Kopp, Koller, Metzler, Blocher, Widmer-Schlumpf und Sommaruga waren während seiner Verwaltungskarriere Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. 1976 trat der damals frischgebackene Jurist aus Zürich in das Bundesamt für Geistiges Eigentum (IGE) in Bern ein, um sich in das Urheberrecht einzuarbeiten. Nun wird er pensioniert und verlässt als Direktor das Amt, das ein solide wirtschaftendes Institut geworden ist, 250 Mitarbeiter zählt und sich um alle Belange des Immaterialgüterrechts, also um Urheber-, Patent-, Marken- und Designrecht sowie Herkunftsangaben («Swissness») kümmert.

Revolutionäre Umwandlung

Wer über eine so lange Laufbahn in der Verwaltung verfügt, der muss es wissen: Wer war der beste aller Justizminister? Doch Grossenbacher winkt – leider – ab: «Einem Staatsdiener steht es nicht an, dies zu beurteilen», sagt er und fügt an, dass er dies durchaus ernst meine: «Ein Institut wie das IGE soll im positiven Sinn technokratisch agieren. Es ist nicht an uns, eine politische Agenda zu verfolgen. Dies würde den politischen Entscheidungsprozess erschweren. Bereits jetzt ist dieser wegen vielen <Checks and Balances> schwerfällig, was politisch ja gewollt ist. Gebärdet sich die Verwaltung auch noch politisch, würde alles noch schwerfälliger werden. Nur weil der politische Prozess oft ineffizient ist, bedeutet dies nicht, dass sich die Politik nicht auf eine hocheffiziente Verwaltung verlassen kann.»

Zu einer effizienteren Verwaltung hat Grossenbacher viel beigetragen. 1996 – Grossenbacher war bereits seit 1989 Amtsdirektor – leitete er die Umwandlung des Bundesamts in eine selbständige öffentlichrechtliche Anstalt. Seither ist das Amt ein Institut, das betriebswirtschaftlich autonom ist und sich über Gebühren finanziert. «Die Einführung eines Globalbudgets war damals revolutionär», erinnert sich Grossenbacher. Auch erhielt das IGE ein eigenes, «liberales» Personalstatut; die Mitarbeiter waren nicht mehr dem Beamtenstatut unterstellt. Heute habe die Bundesverwaltung vieles von dem nachgeholt, was das IGE wie ein «Pfadfinder» vorgespurt habe, sagt Grossenbacher. Nach dem Vorbild des IGE wurde etwa 2013 aus dem Bundesamt für Metrologie ebenfalls ein Eidgenössisches Institut. Es ist kein Zufall, dass diesem ein ehemaliges Kadermitglied des IGE vorsteht.

Die Schweiz muss kämpfen

Aufgrund seiner organisatorischen Erfahrung bezeichnet sich Grossenbacher heute nicht mehr als Jurist, sondern als Manager eines KMU, eines Dienstleistungsunternehmens. Das trifft sicher zu, ist aber auch untertrieben. Denn wer sein Berufsleben derart einem Rechtsgebiet widmet wie Grossenbacher, der bleibt für immer Jurist. Um hier nur einige Etappen aufzuzählen: Grossenbacher prägte die Totalrevision des Urheberrechtsgesetzes von 1992, ebenso war er zur selben Zeit an der Erarbeitung des neuen Markenschutzgesetzes beteiligt, und er widmete sich im Zusammenhang mit der Genschutz-Initiative, die das Volk 1998 ablehnte, der Frage, wie biotechnologische Erfindungen patentiert werden können.

Zudem musste er sich intensiv um die internationalen Entwicklungen des Geistigen Eigentums kümmern. Mit der Gründung der WTO 1995 entstand eine neue staatsvertragliche Situation im Immaterialgüterrecht, die für den Wirtschaftsstandort Schweiz von grosser Bedeutung ist. Grossenbacher wurde zum Schweizer Gesicht im internationalen Patentrecht. Im Jahr 2000 leitete er die diplomatische Konferenz in München zur ersten umfassenden Revision des Europäischen Patentübereinkommens. Und von 2000 bis 2009 präsidierte er den Verwaltungsrat der Europäischen Patentorganisation, welche die Schweiz 1977 zu gründen mithalf.

Heute ist Grossenbacher Ehrenpräsident dieses Verwaltungsrats, was ihm erlaubt, «in den engsten Führungszirkeln mit dabei zu sein», wie er sagt. Auch nach seiner Pensionierung am IGE wird er die Schweiz in der EPO vertreten. Was nötig ist: Denn in der EPO, die 38 Mitgliedstaaten umfasst, erhält die EU eine immer stärkere Stellung. Man müsse verhindern, dass die Schweiz an den Rand gedrängt werde, sagt Grossenbacher: «Die Machtverhältnisse haben sich klar zugunsten der EU verschoben.»

«Rechtshygiene» im Internet

In letzter Zeit ist wieder das Thema in den Fokus gerückt, mit dem Grossenbachers Karriere am IGE begann: das Urheberrecht. Bis Ende Jahr will der Bundesrat eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Urheberrechtsgesetzes ausarbeiten. Kaum ein Bereich des Immaterialgüterrechts ist derart in den Sog des Internets geraten, wie das Urheberrecht. Urheberrechtlich geschützte Werke können im Netz nicht nur problemlos unter die Konsumenten gebracht werden, sie können ebenso leicht genutzt und vervielfältigt werden – ohne dass der Urheber davon etwas merkt oder verdient.

Diese Entwicklung hat bei Grossenbacher zu einem Umdenken geführt. Früher habe er eine naturrechtliche Begründung des Urheberrechts vertreten, sagt er und erklärt dies mit einem Bild: Man stelle sich einen Poeten in der Dachkammer vor, der sein Werk mit Herzblut verfasste. Dem Dichter wurde nun mit dem Urheberrecht die absolute Herrschaft über sein Werk eingeräumt: also das ausschliessliche Recht darüber zu bestimmen, ob und wie sein Werk verwendet werden darf. Doch je mehr man sich von der individuellen Verwertung eines geschützten Werks entferne, desto weniger sei diese Begründung stimmig, sagt Grossenbacher. Dies sei bei jedem technologischen

Schritt zu beobachten gewesen, vom Buchdruck über die Fotokopie und um das Kabelfernsehen bis hin zum Internet, in dem eine «unkontrollierbare Massennutzung» geistiger Werke herrsche.

Man betrachte das Urheberrecht daher vermehrt als ein öffentliches Gut, sagt Grossenbacher: Und dies sei richtig. Wie das gesamte Immaterialgüterrecht bewege sich auch das Urheberrecht immer mehr in Richtung des Wettbewerbsrechts. Den Schutz gelte es dabei fein auszutarieren: Gebe man dem Rechteinhaber zu viel davon, würge man die Kreativität ab, weil sich der Schöpfer auf seinen Lorbeeren ausruhe. Der Ansporn, Neues zu erfinden, schwinde. Gleichzeitig müsse man dafür sorgen, dass der Rechteinhaber zu seinem Verdienst komme, weil sonst der Anreiz ebenso fehle.

Die Revision des Urheberrechtsgesetzes wird trotz dem alles verändernden Internet kein revolutionärer Wurf sein. Eine grenzenlose Freiheit dürfe es im Internet nicht geben, sagt Grossenbacher: Auch das Netz müsse rechtlich durchdrungen werden. Und gelte es das Recht im Internet durchzusetzen, so lande man rasch bei den Providern. Diese sollen dafür sorgen, dass rechtsverletzende Inhalte von ihren Plattformen entfernt würden: «Die Provider, die viel Geld verdienen, sollen etwas zur Rechtshygiene im Internet beitragen», sagt Grossenbacher. Sorgen, dass das bisher konsumentenfreundliche Urheberrecht gefährdet sei, teilt er nicht. Am Prinzip, dass der Endnutzer nicht kriminalisiert werden soll, werde sich nichts ändern. Intervenieren werde man aber, wenn jemand widerrechtlich Inhalte hochlädt – doch auch dies nur in «krassen Fällen und nach Vorwarnung».

So sieht zumindest das Idealbild des Experten aus. Doch Grossenbacher hat die lange Erfahrung in der Verwaltung gelehrt: Ein Entwurf für eine Vorlage kann noch so ausgewogen sein, in der politischen Debatte wird sie dann wieder zerfleddert.
