

07.074

## **Botschaft**

### **zur Genehmigung des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA für die Jahre 2007–2013 und über einen Bundesbeschluss zur Finanzierung der Teilnahme**

vom 21. September 2007

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Bundesbeschluss zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA und den Bundesbeschluss über die Finanzierung der Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. September 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Zur Unterstützung des europäischen Filmschaffens hat die EU das Förderprogramm MEDIA ins Leben gerufen. Die Teilnahme der Schweiz an diesem Programm wurde nach dem EWR-Nein im Jahr 1992 von der EU gekündigt. Die Schweiz hat sich im Rahmen der Bilateralen II, gestützt auf das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im Bereich audiovisuelle Medien (SR 0.784.405.226.8), an den Gemeinschaftsprogrammen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung beteiligt. Diese Programme und das Abkommen sind am 31. Dezember 2006 ausgelaufen.*

*Von Anfang an war für die Schweiz und die EU klar, dass eine Beteiligung der Schweiz nur Sinn macht, wenn sie mit dem nächsten Zyklus des MEDIA-Programms fortgeführt wird. Ab dem 16. März 2007 wurde über die Erneuerung des Abkommens verhandelt, damit die Schweiz nahtlos am Nachfolgeprogramm «MEDIA 2007» für die Jahre 2007–2013 teilnehmen kann. Die Verhandlungen wurden am 2. Juli 2007 mit der Paraphierung eines neuen Abkommens abgeschlossen. Dieses Abkommen wird voraussichtlich Ende September 2007 unterzeichnet.*

*Das Abkommen ermöglicht der Schweiz die Fortsetzung der Teilnahme am MEDIA-Programm in den Jahren 2007-2013. Schweizerische Film- und Fernsehschaffende können gleichberechtigt von EU-Unterstützungsmassnahmen profitieren.*

*Wie beim ersten Abkommen verpflichtet sich die Schweiz zur Angleichung des Rechts in Bezug auf das grenzüberschreitende Fernsehen. Die EU hat in einem wesentlichen Punkt eine Änderung verlangt, welche die Frage des anwendbaren Rechts für Werbefenster betrifft. Die von der EU geforderte Anpassung unterliegt einer zweijährigen Übergangsfrist und würde eine Änderung der schweizerischen Radio- und Fernsehgesetzgebung nach sich ziehen. Das Abkommen geht daher in seiner Tragweite über eine finanzielle Beteiligung an internationalen Fördermassnahmen hinaus, für deren Abschluss der Bundesrat zuständig ist (Art. 33 Bst. e des Filmgesetzes vom 14. Dezember 2001, SR 443.1). Es muss vom Parlament genehmigt werden. Bis zur Genehmigung durch die Bundesversammlung wird das Abkommen gemäss Artikel 7b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (SR 172.010) provisorisch angewendet, damit eine Unterbrechung der Förderleistungen und damit Schaden für die Filmbranche vermieden werden können.*

*Für die Teilnahme der Schweiz am MEDIA-Programm für die Jahre 2007–2013 beantragt der Bundesrat einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 67 361 300 Franken.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>6682</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>6684</b>
1.1 Bisherige Erfahrungen der Schweiz mit dem MEDIA-Programm	6684
1.1.1 Erste Beteiligung im Jahr 1992	6684
1.1.2 Bilaterale II – Teilnahme an MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung	6684
1.1.3 Beurteilung	6685
1.2 EU-Programm «MEDIA 2007» für die Jahre 2007–2013	6686
1.3 Interessenlage	6686
1.3.1 Interessen der Schweiz	6686
1.3.2 Interessen der EU	6687
<b>2 Abkommen für die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm «MEDIA 2007» für die Jahre 2007–2013</b>	<b>6687</b>
2.1 Verhandlungen	6687
2.2 Anlehnung an das bisherige Abkommen	6688
2.3 Auswirkungen auf den TV-Bereich	6688
2.3.1 Verpflichtungen gemäss bisherigem Abkommen	6688
2.3.2 Neue Forderungen der EU	6689
2.3.3 Konsequenzen	6690
2.4 Finanzieller Beitrag der Schweiz	6690
<b>3 Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>6691</b>
3.1 Auf Bundesebene	6691
3.2 Auf kantonaler Ebene	6692
3.3 Personelle Auswirkungen	6692
<b>4 Rechtliche Aspekte</b>	<b>6692</b>
4.1 Verfassungsmässigkeit	6692
4.2 Provisorische Anwendung	6692
4.3 Fakultatives Staatsvertragsreferendum	6693
<b>Bundesbeschluss zur Genehmigung des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA für die Jahre 2007–2013 (Entwurf)</b>	<b>6695</b>
<b>Bundesbeschluss über die Finanzierung der Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA für die Jahre 2007–2013 (Entwurf)</b>	<b>6697</b>
<b>Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Gemeinschaftsprogramm MEDIA 2007</b>	<b>6699</b>

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Bisherige Erfahrungen der Schweiz mit dem MEDIA-Programm

#### 1.1.1 Erste Beteiligung im Jahr 1992

Am 1. Juli 1992 wurde die Schweiz als erstes Land ausserhalb der EG Mitglied des europäischen MEDIA-Programms. Diese Beteiligung basierte auf einem privatrechtlichen Interimvertrag, der bis zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens gelten sollte. Die bereits gut eingespielte schweizerische Teilnahme erlebte am 6. Dezember 1992 ein abruptes Ende mit der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Volk und Stände.

#### 1.1.2 Bilaterale II – Teilnahme an MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung

Die EU setzte in den Jahren 1996–2000 das MEDIA-Programm als MEDIA II verstärkt fort. Auf den 1. Januar 2001 traten die Programme MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung in Kraft. Das ursprünglich auf fünf Jahre (2001–2005) ausgelegte Förderungsprogramm investierte gesamthaft 350 Millionen Euro in die Entwicklung von Filmprojekten und den Verleih von europäischen Werken im audiovisuellen Sektor. Weitere 52 Millionen Euro standen für die Weiterbildung der Filmschaffenden und des audiovisuellen Sektors, namentlich in den Bereichen «neue Technologien» und «Business-Kenntnisse», zur Verfügung. Im April 2004 beschloss die EU eine Verlängerung der MEDIA-Programme um ein Jahr bis Ende 2006. Mit dieser Verlängerung und der Erweiterung um die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 wurde das Gesamtbudget von MEDIA von 402 auf 513 Millionen Euro erhöht.

Die Schweiz strebte ab 1993 den Abschluss eines bilateralen Abkommens mit der EU an, um ihre Teilnahme an den MEDIA-Programmen sicherzustellen. Der Wiedereintritt der Schweiz in das MEDIA-Programm war Teil der gemeinsamen Erklärung vom 21. Juni 1999 mit dem Rat der EU und gehörte zu den «Leftovers» der Bilateralen I. Am 26. Oktober 2004 wurde das Abkommen unterzeichnet. Es wurde am 17. Dezember 2004 von der Bundesversammlung im Rahmen der Botschaft zu den Bilateralen II genehmigt und trat am 1. April 2006 in Kraft<sup>1</sup>. Auf den 31. Dezember desselben Jahres lief das Abkommen zeitgleich zum damaligen Programmzyklus MEDIA aus.

<sup>1</sup> Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im Bereich audiovisuelle Medien über die Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den Gemeinschaftsprogrammen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung (mit Anhängen und Schlussakte), SR **0.784.405.226.8** (MEDIA-Abkommen 2004).

Die Schweiz partizipierte an allen Aktionen der beiden MEDIA-Programme (MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung) als vollberechtigte Teilnehmerin. Schweizer Filmschaffende, -produzenten und -verleiher kamen in den Genuss derselben Fördermassnahmen wie solche aus Ländern der EU. Schweizer Expertinnen und Experten konnten zudem von der EU zur Evaluation der Projekte beigezogen werden. Die Schweiz richtete einen sogenannten MEDIA-Desk ein, der die schweizerischen Teilnehmerinnen und Teilnehmer beriet und die Projekteingaben zuhanden der EU-Kommission vorevaluierte. Zudem nahmen Vertreter der Schweiz als Beobachter an den Sitzungen der Ausschüsse und Sachverständigengruppen der MEDIA-Programme teil.

### **1.1.3 Beurteilung**

Obwohl das Abkommen seine Geltung nur ein knappes Jahr entfalten konnte, verbesserten sich die Bedeutung und der kommerzielle Erfolg des schweizerischen Kinofilms durch die Teilnahme an MEDIA. Schweizer Kinospielefilme werden in der Regel mit EU-Mitgliedstaaten koproduziert, insbesondere mit den Ländern mit gleichen Sprachen. Die Gleichstellung der Schweiz mit den EU-Mitgliedstaaten erleichterte die Koproduktion wesentlich, da die Koproduktionspartner nunmehr keine Nachteile mehr dadurch erlitten, dass die Schweiz von der EU-Förderung ausgeschlossen war. Die europäischen Koproduktionen sind für den Schweizer Film lebenswichtig. Ohne diese Koproduktionen wäre fast keiner der erfolgreichen Schweizer Filme der letzten Jahre möglich gewesen. Schweizer Filme hatten durch die Unterstützungsprogramme zudem grössere Chancen, im Ausland gezeigt zu werden. Die professionellen Filmschaffenden in der Schweiz konnten – insbesondere auf dem Gebiet der Fortbildung – von denselben Fördermassnahmen profitieren wie ihre Kolleginnen und Kollegen aus den EU-Mitgliedstaaten. Nicht zuletzt trug die Förderung des Verleihs von europäischen Filmen zu einem vielfältigeren Filmangebot in den Schweizer Kinosälen bei.

Die ersten Erfahrungen mit der Teilnahme der Schweiz am MEDIA-Programm sind sehr positiv zu bewerten. 2006 wurden im Rahmen von MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung insgesamt 91 Anträge eingereicht. Davon wurden 58 angenommen, was einer Quote von 64 % entspricht.

Im Bereich der Projektentwicklung wurden beim ersten Eingabetermin vier schweizerische Projekte mit einem Beitrag von insgesamt 370 000 Euro unterstützt. Dies entspricht 6,7 % des gesamten Förderungsvolumen für diese Runde. Die Schweiz erhielt damit den sechstgrössten Anteil hinter Frankreich, Grossbritannien, Deutschland, Holland und Finnland. Beim zweiten Eingabetermin wurden aus der Schweiz sechs Projekte selektioniert. Die ausgewählten Produktionsfirmen erhielten insgesamt 390 000 Euro (ca. 4 % des gesamten Fördervolumens dieser Runde).

Im Bereich der automatischen Verleihförderung wurden 20 556 958 Euro an 212 europäische Verleiher vergeben. In der Schweiz wurden 11 Verleiher mit einer Gesamtsumme von 1 141 451 Euro unterstützt.

Das Netzwerk «Europa Cinemas» ist ein von MEDIA unterstütztes Netzwerk zur Förderung des europäischen Filmschaffens. Es zahlt einen jährlichen Beitrag an Kinobetriebe, deren Programm mehrheitlich aus europäischen Filmen besteht. Im Jahre 2006 wurden 12 Schweizer Kinos mit insgesamt 20 Leinwänden zur Auf-

nahme im Europa-Cinemas-Netzwerk selektioniert. In der Schweiz sind momentan 28 Kinos in 9 Städten mit insgesamt 49 Leinwänden dem Netzwerk angeschlossen.

Im Bereich der Weiterbildung hat die EU 51 Programme selektioniert und dafür insgesamt 7 450 139 Euro zur Verfügung gestellt. Die Weiterbildungsorganisation Focal, die als einzige Schweizer Institution einen Antrag gestellt hat, wurde mit ihrem Projekt selektioniert und erhielt 64 475 Euro. Zudem konnte Focal bei einigen anderen interessanten unterstützten Projekten als Partnerin mitwirken.

## **1.2 EU-Programm «MEDIA 2007» für die Jahre 2007–2013**

Der vierte Zyklus des MEDIA Programms läuft seit dem 1. Januar 2007 und heisst «MEDIA 2007». Er wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat am 15. November 2006 beschlossen<sup>2</sup> und gilt für die Jahre 2007–2013. MEDIA 2007 verfügt über ein Gesamtbudget von 755 Millionen Euro. Dies bedeutet eine Zunahme um ca. 30 % gegenüber den bisher bestehenden Programmen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung. In seiner inhaltlichen Ausformung werden keine markanten Änderungen vorgenommen. Die vier zentralen Förderachsen (Weiterbildung, Entwicklung, Distribution, Promotion) werden beibehalten und lediglich durch punktuelle Vorstösse ergänzt.

Im Bereich Weiterbildung zielt das Programm auf eine verstärkte Förderung der bestehenden nationalen Einrichtungen und von deren europäischen Angeboten ab. Neu wird ein Unterbereich zur Förderung von medienpädagogischen Angeboten für Kinder und Jugendliche aufgebaut. Im Bereich Entwicklung haben sich die zwei Schemen Einzelprojekt- und Slateförderung (d.h. die Förderung eines Projektpakets) bewährt. Sie werden in den nächsten Jahren lediglich optimiert. Bei der Distribution wird weiterhin die Promotion von Kinoprojekten gefördert. Neu sollen auch TV-Filme von den Untertitelungs- und Synchronisationsbeiträgen profitieren. Um den Online-Vertrieb voranzutreiben, werden in den nächsten Monaten spezielle Fördermassnahmen konzipiert. Schliesslich kommt es Anfang 2008 zur Einführung einer sogenannten Slateförderung im Bereich Distribution. Im Bereich Promotion ist geplant, die Vernetzung nationaler Einrichtungen zu fördern. Schliesslich wird künftig auch der Export in Richtung nicht europäischer Märkte unterstützt. Die Digitalumstellung, welche als Erneuerungsschwerpunkt gesetzt wurde, wird durch Sondermassnahmen in allen Bereichen gefördert.

## **1.3 Interessenlage**

### **1.3.1 Interessen der Schweiz**

Wie bereits in der Botschaft zu den Bilateralen II ausgeführt, macht eine Teilnahme an den MEDIA-Programmen nur Sinn, wenn sie längerfristig erfolgt. Die eidgenössischen Räte wurden deshalb bereits auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass infolge des bevorstehenden Ablaufs der Programme MEDIA Plus und MEDIA-Fort-

<sup>2</sup> Beschluss Nr. 1718/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006. ABl. L 327 vom 24.11.2006, S. 12.

bildung binnen Kurzem ein neues Abkommen ausgehandelt werden müsse. Die unter Ziffer 1.1.3 beschriebenen Vorteile würden wieder entfallen. Eine vollständige Teilnahme der Schweiz trägt zudem zur Förderung des europäischen Films als gemeinsames Kulturgut bei.

Aus diesen Gründen ist das Interesse der Filmbranche und des audiovisuellen Sektors an einer weiteren Teilnahme am MEDIA-Programm evident. Die schweizerischen Dossiers sind für ihre Qualität bekannt und für Partnerschaften mit den Mitgliedstaaten der EU interessant. Das schweizerische Filmschaffen soll in Europa mehr Beachtung finden und konkurrenzfähiger sein. Dieses Ziel verfolgt der Bundesrat mit der Dynamisierung der Filmkulturpolitik und des audiovisuellen Sektors, was in der Totalrevision des Filmgesetzes und in der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes Niederschlag gefunden hat.

### **1.3.2 Interessen der EU**

Die Mitgliedstaaten der EU sind an einem vollwertigen Koproduktionspartner Schweiz interessiert, da die Produzenten der jeweiligen Länder durch den Ausschluss der Schweiz vom MEDIA-Programm ebenfalls benachteiligt wären. Dies gilt besonders für die Länder, mit denen uns eine gemeinsame Sprache verbindet und die deshalb ein besonderes Interesse an Koproduktionen mit der Schweiz haben (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Österreich).

Durch die Teilnahme der Schweiz am MEDIA-Programm wird in unserem Land auch der Verleih europäischer Filme gefördert. Im Fall der Nichtteilnahme der Schweiz an MEDIA 2007 wären somit auch die europäischen Filme betroffen, die nicht mit der Schweiz koproduziert werden.

Der EU entstehen durch die Teilnahme der Schweiz keine Mehrkosten, weil die Schweiz die Kosten für ihre Beteiligung am MEDIA-Programm übernimmt.

## **2 Abkommen für die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm «MEDIA 2007» für die Jahre 2007–2013**

### **2.1 Verhandlungen**

Das Verhandlungsmandat des Bundesrates vom 16. März 2007 umfasste die folgenden Punkte:

- Fortsetzung der vollständigen Teilnahme der Schweiz am MEDIA-Programm.
- Der Text des erneuerten Abkommens sollte sich weitgehend am bisherigen Abkommen orientieren, namentlich in Bezug auf die Finanzkontrollbestimmungen.
- Gleichbehandlung der schweizerischen Gesuche und derjenigen aus den Mitgliedstaaten der EU.
- Die Umsetzung des Abkommens sollte keine neuerlichen Anpassungen der schweizerischen Radio- und Fernsehgesetzgebung nach sich ziehen.

Mit Ausnahme des letzten Punktes wurden sämtliche Verhandlungsziele erreicht. Bezüglich der neuerlichen Anpassung der schweizerischen Radio- und Fernsehgesetzgebung konnte in den Verhandlungen mit der Europäischen Kommission ein Kompromiss über eine Übergangsregelung von 2 Jahren erreicht werden (siehe Ziff. 2.3.)

Der Abkommenstext wurde gegenüber dem bisherigen Abkommen lediglich in einigen wenigen Bereichen angepasst.

## **2.2 Anlehnung an das bisherige Abkommen**

Wie im bisherigen Abkommen (MEDIA Abkommen 2004) soll die Schweiz an allen Aktionen des MEDIA-Programms als vollberechtigte Teilnehmerin beteiligt werden. Somit kommen Schweizer Filmschaffende, -produzenten und -verleiher in den Genuss derselben Fördermassnahmen wie solche aus Ländern der EU. Schweizer Expertinnen und Experten können zudem von der EU zur Evaluation der Projekte beigezogen werden. Obwohl die Schweiz seit dem 1. Januar 2007 im MEDIA-Ausschuss nur noch einen Beobachterstatus besitzt, konnte sie bereits eine Liste von Expertinnen und Experten vorschlagen. Mit der Erneuerung des Abkommens wird die Schweiz in den Ausschüssen wieder vollständig mitspracheberechtigt, jedoch weiterhin, wie im bisherigen Abkommen, ohne Stimmrecht.

## **2.3 Auswirkungen auf den TV-Bereich<sup>3</sup>**

Bedingung für die Teilnahme am Programm MEDIA 2007 ist eine Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an den massgebenden EU-Rechtsbestand (Art. 8 des Programmbeschlusses MEDIA 1718/2006/EG). Entsprechende Bedingungen waren schon im MEDIA-Abkommen von 2004 festgelegt. Masstab ist die Europäische Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen»<sup>4</sup>. Da die Schweiz an das in eine ähnliche Richtung zielende Übereinkommen des Europarates über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF)<sup>5</sup> gebunden ist, war der Anpassungsbedarf bislang begrenzt.

### **2.3.1 Verpflichtungen gemäss bisherigem Abkommen**

Schon nach dem bisherigen Abkommen müssen die Schweizer TV-Veranstalter einen Teil ihrer Sendungen europäischen Werken widmen und unabhängige Filmproduzenten hinreichend mit Aufträgen berücksichtigen. Die entsprechenden Pflichten sind akzeptiert und anlässlich der RTVG-Revision<sup>6</sup> ins schweizerische Recht aufgenommen worden.

<sup>3</sup> Anhang I zum Abkommen MEDIA 2007

<sup>4</sup> Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernseh-tätigkeit (Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen» genannt).

<sup>5</sup> Europäisches Übereinkommen vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen (mit Anhang), SR **0.784.405**.

<sup>6</sup> AS **2007 737**; BBl **2006 6301**

## 2.3.2

### Neue Forderungen der EU

Zum Schluss der Verhandlungen hat die Europäische Kommission verlangt, dass das Abkommen in Bezug auf den freien Empfang und die ungehinderte Weiterverbreitung von Fernsehsendungen angepasst wird. Dies ist grundsätzlich sowohl in der EG-Richtlinie als auch im EÜGF garantiert, doch gibt es zwischen der EG-Richtlinie und dem EÜGF bestimmte Unterschiede (insbesondere bezüglich der Behandlung ausländischer Werbefenster). Das bisherige Abkommen enthielt einen doppelten juristischen Rahmen: Das Verhältnis Schweiz – EU-Staaten, die zugleich auch Mitglieder des EÜGF sind, wurde durch das EÜGF geregelt. Das Verhältnis Schweiz – EU-Staaten, die *nicht* Mitglieder des EÜGF sind, wurde durch die EG-Richtlinie geregelt.

Das Verhältnis zu unseren Nachbarstaaten wurde bis heute durch die EÜGF bestimmt, da alle entsprechenden Länder Mitglieder dieses Übereinkommens sind.

Für die Europäische Kommission hat die Gleichbehandlung zwischen den EU-Mitgliedstaaten als Grundprinzip eine herausragende Bedeutung. Aufgrund dieses Prinzips hat sie es abgelehnt, die bisher geltende Asymmetrie im erneuerten Abkommen aufrechtzuerhalten. Deshalb enthält der Abkommensentwurf die Verpflichtung, künftig zwischen der Schweiz und sämtlichen EU-Ländern die EG-Richtlinie anzuwenden. Dies bedeutet für die Schweiz, dass die vom Parlament genehmigte Europaratskonvention in diesem Punkt faktisch ausser Kraft gesetzt wird und die Schweiz die für sie günstigeren Bestimmungen des EÜGF zu den Werbefenstern gegenüber den EU-Mitgliedstaaten nicht mehr durchsetzen kann (siehe heutige Rechtslage unter Ziff. 2.3.3).

Obwohl die schweizerische Delegation eine Übergangsregelung aushandeln konnte, wonach das alte Koexistenzsystem (Europaratskonvention und EG-Richtlinie) bis zum 30. November 2009 weiterbesteht, muss das Abkommen zwingend von der Bundesversammlung genehmigt werden, da es in der Schweiz im Resultat zu einer, wenn auch aufgeschobenen, materiellen Rechtsänderung führt.

Nach Ablauf der Übergangsfrist stellt sich zudem das Problem, dass die dann für die Schweiz massgebende EG-Richtlinie in der Zwischenzeit komplett revidiert sein wird. Die Revision der EG-Richtlinie wird voraussichtlich Ende 2007 formell beschlossen. Gleichzeitig und als Folge der neuen EG-Richtlinie wird die für die Schweiz verbindliche Europaratskonvention (EÜGF) angepasst. Es ist offen, ob die besondere Konventionsvorschrift für Werbefenster (siehe Ziff. 2.3.3) weiterbestehen wird. In diesem Fall liessen sich die schweizerischen Werbevorschriften auch nicht mehr gegenüber den Staaten der EÜGF durchsetzen. Die revidierte Konvention wird voraussichtlich erst später als die revidierte Richtlinie verabschiedet (nicht vor dem Jahr 2009). Angesichts dieser Unwägbarkeiten wird der Bundesrat die ausgehandelte Übergangsfrist für vertiefte Abklärungen nutzen und die Art und Weise einer RTVG-Revision dem Parlament in einer separaten Botschaft unterbreiten. Zu einer Revision des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 (RTVG, SR 784.40) wird ohnehin vorgängig ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen sein.

### **2.3.3 Konsequenzen**

Die von der EU geforderte Anwendung der EG-Richtlinie anstelle der Europaratskonvention wirkt sich in erster Linie in Zusammenhang mit den Werbefenstern aus, welche heute ausländische TV-Veranstalter auf die Schweiz richten.

Die Europaratskonvention (EÜGF) verbietet zwar Werbefenster nicht, sie verlangt aber, dass sich Werbefenster an die Werbevorschriften desjenigen Staates halten, an den sie sich richten. Ausländische Werbefenster müssen heute also Schweizer Werbenormen einhalten (Art. 16 EÜGF). Diese Bestimmung wird in der Praxis angewendet. Die deutschen Aufsichtsbehörden führen Aufsichtsverfahren in Anwendung von Schweizer Recht gegen Veranstalter mit Werbefenstern durch.

Die Anwendung der EG-Richtlinie anstelle der Konvention hätte zur Folge, dass sich ausländische Werbefenster, die sich an die Schweiz richten, nicht mehr an Schweizer Recht halten, sondern nur noch die Vorschriften des «Heimatstaates» befolgen müssten. Damit könnten z.B. das in der Schweiz geltende Verbot für Alkoholwerbung oder für politische Werbung unterlaufen werden. Dies brächte ohne entsprechende Anpassung des RTVG eine Marktverzerrung zwischen den in der Schweiz präsenten Werbefenstern und schweizerischen TV-Veranstaltern, welche anders als ihre ausländischen Konkurrenten weiterhin das Schweizer Recht einhalten müssten.

Da die von der EU verlangten Änderungen aus Sicht der Medienpolitik und der gesundheitspolitischen Prävention von gewisser Bedeutung sind und mit der Übernahme der entsprechenden EG-Richtlinie die Europaratskonvention für die Schweiz faktisch ausser Kraft gesetzt würde, müsste vor der Inangriffnahme einer allfälligen RTVG-Revision eine sorgfältige Abwägung zwischen den Interessen der Medienpolitik, der Präventionspolitik (so der Alkoholwerbung auf das Konsumverhalten von Jugendlichen) und jenen der Filmförderung vorgenommen werden. Dabei wäre auch der Stand der Arbeiten zur Revision der Europaratskonvention (EÜGF) mit einzubeziehen.

Der Bundesrat wird das Abkommen am 30. November 2008 kündigen, sofern er bis dann nach Abwägung der medienpolitischen Interessen und denen der Filmkultur sowie unter Berücksichtigung der Revisionsarbeiten zur Europaratskonvention nicht die Notwendigkeit einer RTVG-Revision beschlossen hat.

## **2.4 Finanzieller Beitrag der Schweiz<sup>7</sup>**

Das bisherige Abkommen sah jährliche Beiträge der Schweiz in der Höhe von 4,2 Millionen Euro vor. Die damalige Berechnung beruhte auf Zahlen von 1998. Die EU hat ihren Beitrag an das MEDIA-Programm erhöht. Für die Jahre 2007–2013 ist das Programm mit einem Gesamtbudget von 755 Millionen Euro ausgestattet. Die EU hat eine neue Berechnung mit aktuellen Kennzahlen zur Marktgrösse der schweizerischen audiovisuellen Industrie durchgeführt. Sie ist dabei auf folgende neue Jahresbeiträge gekommen:

<sup>7</sup> Anhang II zum Abkommen MEDIA 2007



Gleichzeitig mit dem Antrag auf Genehmigung des Abkommens wird deshalb dem Parlament ein Antrag für einen Verpflichtungskredit für die Jahresbeiträge 2007–2013 in der Höhe von 67 361 300 Franken (40 825 000 Euro) vorgelegt. Dieser Betrag entspricht der relativen Stärke des schweizerischen audiovisuellen Sektors in Europa, wie sie von der EU berechnet wurde (siehe Ziff. 2.4.). Die Jahresbeiträge sind im Budget 2008 und im Finanzplan 2008–2011 eingestellt.

### **3.2 Auf kantonaler Ebene**

Für Kantone und Gemeinden entstehen keine Verpflichtungen aus dem Abkommen.

### **3.3 Personelle Auswirkungen**

Es wird keine personellen Auswirkungen geben.

## **4 Rechtliche Aspekte**

### **4.1 Verfassungsmässigkeit**

Nach Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Während der Bundesrat aufgrund von Artikel 184 Absatz 2 BV völkerrechtliche Verträge unterzeichnet und ratifiziert, ist die Bundesversammlung nach Artikel 166 Absatz 2 BV zuständig, diese Verträge zu genehmigen.

### **4.2 Provisorische Anwendung**

Im vorliegenden Fall soll das Abkommen (siehe Art. 13 des Abkommensentwurfs) ab dem 1. September 2007 bis zur Genehmigung durch die Bundesversammlung gemäss Artikel 7b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>8</sup> provisorisch angewendet werden, da die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit dies erforderlich machen. Die Dringlichkeit ist gegeben, da bei einem späteren Beitritt der Schweiz die europäische Finanzierung für die bereits laufenden schweizerischen Projekte nicht mehr gewährleistet ist. Wichtige Interessen stehen auf dem Spiel, weil die kulturelle Kooperation mit der EU für die schweizerische audiovisuelle Branche von grösster Bedeutung ist.

Das Abkommen muss binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 7b Abs. 2 RVOG). Gemäss Artikel 152 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>9</sup> wurden die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen über die provisorische Anwendung konsultiert. Sie erteilten ihre Zustimmung.

<sup>8</sup> RVOG, SR 172.010

<sup>9</sup> ParlG, SR 171.10

### 4.3

### Fakultatives Staatsvertragsreferendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV werden Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder Bestimmungen enthalten, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Das MEDIA-Abkommen ist kündbar (siehe Art. 12 Abs. 3 des Abkommensentwurfs). Es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Es bleibt zu klären, ob es wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Unter rechtsetzenden Bestimmungen sind gemäss Artikel 22 Absatz 4 ParlG Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Ebenfalls als wichtig sind Bestimmungen zu betrachten, die im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV im innerstaatlichen Recht als Gesetze im formellen Sinn erlassen werden müssen.

Das Abkommen, das die Voraussetzungen für die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA 2007 schafft, regelt insbesondere die finanzielle Beteiligung des Bundes an diesen Programmen und die Finanzkontrollen gegenüber Schweizer Teilnehmerinnen und Teilnehmern am MEDIA-Programm durch die Europäische Kommission. Es enthält demnach wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben c und e BV. Hinzu kommt, dass seine Umsetzung eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 24. März 2006<sup>10</sup> über Radio und Fernsehen nach sich zieht (Vgl. Ziff. 2.3.3.). Daraus folgt, dass der Genehmigungsbeschluss für dieses Abkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV untersteht<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> RTVG, SR **784.40**

<sup>11</sup> Vgl. BBl **2004** 6292

