

Auswirkungen des Beitritts der Schweiz zu den Media-Programmen der EU:

Mindestanteile europäischer Werke und unabhängiger Produktionen im Fernsehen

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU haben die Vertragspartner eine Teilnahme der Schweiz an den sogenannten MEDIA-Programmen beschlossen. Im Gegenzug hat sich die Schweiz verpflichtet, Quoten zu übernehmen, die für die audiovisuelle Produktion bestimmt und in der sogenannten EU-Fernsehrichtlinie geregelt sind.

Im Grundsatz hat dies zur Folge, dass internationale, nationale und sprachregionale Veranstalter in der Schweiz in den Programmen Mindestanteile an schweizerischen und europäischen Werken und an Produktionen von unabhängigen Produzenten einhalten müssen. Das Parlament hat diese Verpflichtungen im neuen Artikel 6a des heutigen Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) festgelegt. Nachfolgend orientieren wir Sie über die vorgesehene Regelung in der Radio- und Fernsehverordnung und bitten Sie um Ihre Stellungnahme.

1 Ausgangslage

Die Schweiz hatte schon seit geraumer Zeit den Abschluss eines bilateralen Kooperationsabkommens mit der EU angestrebt, um ihre Teilnahme an den MEDIA-Programmen sicherzustellen. Nach den erfolgreichen bilateralen Verhandlungen haben die Eidgenössischen Räte in der Wintersession 2004 die Teilnahme genehmigt und in diesem Zusammenhang auch das Radio- und Fernsehgesetz ergänzt (Art. 6a RTVG); gegen diesen Beschluss des Parlaments ist kein Referendum ergriffen worden. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmung im RTVG wird noch festgelegt werden.

Der Gesetzgeber hat es nun dem Bundesrat überlassen, in der Verordnung die Detailregelung dieser „MEDIA-Bestimmung“ im RTVG vorzunehmen.

2 Das MEDIA-Programm

Das MEDIA-Programm deckt eine Vielzahl von Aktivitäten ab und erstreckt sich nicht nur auf Filme, sondern auch auf das Fernsehen (Produktion), auf Koproduktionen sowie auf die Unterstützung verschiedener Festivals und von Aus- und Weiterbildungsprogrammen. Es werden Bereiche unterstützt, die der eigentlichen Produktion von Filmen und audiovisuellen Werken vor- oder nachgelagert sind. Zum einen geht es darum, die Voraussetzungen und Strukturen zur Förderung der Filmindustrie und des audiovisuellen Sektors zu schaffen. Zum anderen sollen der Vertrieb und die Verbreitung von Werken in der EU erleichtert werden.

Die MEDIA-Programme bestehen aus MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung.

- *MEDIA Plus* fördert die Entwicklung, den Vertrieb und die Vermarktung audiovisueller Produktionen. So werden beispielsweise Filmschaffende bei der Erarbeitung der Drehbücher, der Auswahl der Equipen, bei der Entwicklung des Produktionsplans und des Budgets und bei der Herstellung von Pilot- oder Promotionsclips unterstützt. Vertriebsgesellschaften, die europäische Filme in mehreren europäischen Ländern in die Kinos bringen, erhalten hierzu Beiträge aus den Mitteln des MEDIA Plus-Programms; dasselbe gilt für die Vermarktung einer audiovisuellen Produktion.
- *MEDIA-Fortbildung* verbessert die berufliche Weiterbildung der Fachkreise im audiovisuellen Sektor. So vermittelt das Programm z. B. Gelder an Ausbildungsstätten, die Kurse in den Bereichen digitale Produktionstechniken oder Drehbuchgestaltung anbieten, es bildet Filmschaffende in juristischen Fragen des Vertriebs aus oder verschafft ihnen Möglichkeiten zur Finanzierung von Film- oder Fernsehproduktionen.

Gemäss dem ausgehandelten Abkommen partizipiert die Schweiz an allen Aktionen der beiden MEDIA-Programme als vollberechtigte Teilnehmerin. 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. Die Schweiz wird einen so genannten MEDIA-Desk einrichten, der die schweizerischen Teilnehmer berät und die Projekteingaben zuhanden der EU-Kommission vorevaluier. Es ist geplant, die Stelle *Euroinfo*, die heute die MEDIA-Ersatzmassnahmen organisiert und verwaltet, in einen MEDIA-Desk umzuwandeln. Die erwähnten MEDIA-Programme dauern bis Ende 2006, bis dahin werden Nachfolgeprogramme bestimmt sein.

3 Übernahme von EU-Quoten¹

Im Rahmen dieses MEDIA-Abkommens hatte die Schweiz die Gleichwertigkeit der Fernsehgesetzgebung mit dem europäischen Recht zu garantieren. Angesichts der Tatsache, dass die Schweiz mit der Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens des Europarates über das grenzüberschreitende Fernsehen² (Übereinkommen) bereits weitgehend europäisches Recht anwendet, bestand nur noch Klärungsbedarf bei der Ausstrahlung von europäischen Werken und der Berücksichtigung unabhängiger Produzenten.

Die EU machte eine Übernahme der entsprechenden Bestimmungen von Artikel 4 und 5 der EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“³ (EU-Fernsehrichtlinie; vgl. Anhang) zur Bedingung. Dementsprechend sieht das MEDIA-Abkommen eine Übernahme der Quoten für die Förderung und Produktion europäischer Werke im Sinne der Richtlinie vor. - Eine praktisch gleichlautende Bestimmung zur Quotenregelung (europäische Werke in Artikel 4 der EU-Fernsehrichtlinie) befindet sich bereits im Übereinkommen, welches die Schweiz ratifiziert hat.

In diesem Zusammenhang hat der Gesetzgeber folgende Bestimmung ins RTVG aufgenommen:

Art. 6a (neu) Mindestanteile europäischer Werke und unabhängiger Produktionen

¹ Der Bundesrat erlässt für Veranstalter von internationalen, nationalen und sprachregionalen Fernsehprogrammen Bestimmungen über den Mindestanteil europäischer Werke und unabhängiger Produktionen.

² Er verpflichtet die Veranstalter, jährlich Bericht über die Erfüllung der Vorgaben nach Absatz 1 zu erstatten, und regelt die Einzelheiten der Berichterstattung.

³ Beim Erlass seiner Bestimmungen orientiert sich der Bundesrat an den entsprechenden Bestimmungen im Recht der Europäischen Union.

Die Schweiz verpflichtet sich somit auch gegenüber der EU, „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“ dafür Sorge zu tragen, dass die schweizerischen Veranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit (ausgenommen Nachrichten, Sportberichte, Spielshows oder Werbe-, Videotextleistungen und Teleshopping) der Sendung von europäischen Werken vorbehalten. Unter den gleichen Voraussetzungen haben die schweizerischen Veranstalter 10 Prozent ihrer Sendezeit oder alternativ mindestens 10 Prozent ihrer Haushaltssmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern, die von den Veranstaltern unabhängig sind, vorzubehalten.

¹ Informationen zu den EU-Quoten, zu deren Auslegung und zur Durchführung finden Sie unter http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/art45-intro_de.htm - insbesondere unter Leitlinien: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/controle45_de.pdf; vgl. auch Anhang

² SR 0.784.405

³ Richtlinie 89/552/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (ABl. L 331 vom 16.11.1989, S. 51); geändert durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. Juni 1997 (ABl. L 202 vom 30.7.1997, S. 60); http://www.ham-online.de/pdf/eg_fernsehrichtlinie.pdf

Schliesslich wird die Schweiz von den Programmveranstaltern, die von den Quotenregeln betroffen sind, entsprechende Informationen im Jahresbericht verlangen. Darin werden die Veranstalter darüber Rechenschaft ablegen müssen, ob und in welchem Umfang sie die Quoten für europäische Produktionen und unabhängige Produzenten erfüllen. Gegebenenfalls werden sie darzulegen haben, weshalb die Einhaltung der Quoten nicht möglich ist.

Die Modalitäten der Umsetzung dieser Anforderungen müssen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des MEDIA-Abkommens in der schweizerischen Rechtsordnung festgelegt sein; deshalb wird der Bundesrat im Verlaufe des Sommers über die entsprechende Anpassung der RTVV befinden.

4 **Neue Verordnungsbestimmung**

Das BAKOM hat einen Vorschlag für eine Verordnungsbestimmung ausgearbeitet, den wir Ihnen zur Stellungnahme zukommen lassen:

Art. 20c Mindestanteile europäischer Werke und unabhängiger Produktionen

¹ Veranstalter von internationalen, nationalen und sprachregionalen Fernsehprogrammen sorgen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür, dass:

- c. mindestens 50 Prozent der Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spiel-shows, Werbung, Videotext und Teleshopping besteht, schweizerischen oder andern europäischen Werken vorbehalten wird;
- d. ihr Programm zu mindestens 10 Prozent der Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbung, Videotext und Teleshopping besteht, oder zu mindestens 10 Prozent der Programmkosten durch Produktionsfirmen hergestellt wird, die vom Programmveranstalter unabhängig sind. Dazu ist ein angemessener Teil neu-eren Werken vorzubehalten, das heisst Werken, die innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach ihrer Herstellung ausgestrahlt werden.

² Die Veranstalter erstatten dem Departement jeweils bis Ende April Bericht darüber, inwie weit diese Anteile erreicht oder gegenüber dem Vorjahr Fortschritte erzielt wurden; werden die Anteile nicht erreicht, begründen die Veranstalter, weshalb dies nicht der Fall ist und welche Massnahmen zur Erreichung dieser Anteile bzw. zur Erzielung von Fortschritten getroffen wurden oder vorgesehen sind.

³ Genügen die Informationen oder die getroffenen Massnahmen zur Erreichung der verlangten Anteile nicht, so kann das Departement geeignete Auflagen erlassen.

Nach dem Verständnis des BAKOM erlaubt die Formulierung im vorgeschlagenen Verordnungsartikel, der sich eng an die EU-Fernsehrichtlinie anlehnt, eine flexible Handhabung der Quoten. Das BAKOM als Aufsichtsbehörde hat angesichts der Formulierungen wie „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“ einen Ermessensspieldraum. Berechtigte Abweichungen von den Zielvorgaben sind etwa denkbar bei thematisch eingeschränkten Angeboten, die sich mit spezifischen Spartenprogrammen (Nachrichten, Sport, bestimmte Musikrichtungen, andere Sendeinhalte aus dem aussereuropäischen Raum usw.) ans Publikum wenden.

Wesentlich ist, dass die erfassten Fernsehveranstalter den Umfang der zu erbringenden Leistungen nicht nach eigenem Gutdünken bestimmen können; sie haben die entsprechenden Mindestvorgaben zu erfüllen, sofern es ihnen objektiv möglich ist.

5 Europäische Werke

Was als europäische Werke im Sinne des europäischen Rechts zu verstehen ist, ist in der EU-Fernsehrichtlinie definiert (Art. 6; vgl. Anhang). Diese betrachtet auch Werke aus europäischen Drittländern, die Vertragsparteien des EÜGF sind, als europäische Werke. Folglich können die Veranstalter ihre Pflicht erfüllen, indem sie Werke aus anderen europäischen Ländern oder schweizerische Werke ausstrahlen und gleichzeitig dafür sorgen, dass Werke aus EU-Mitgliedstaaten nicht diskriminiert werden.

6 Unabhängige Produzenten⁴

Der Begriff des unabhängigen Produzenten ist im europäischen Recht definiert. Ein Produzent mit Interessen im Fernsehgeschäft gilt nur als unabhängiger Produzent, wenn diese Interessen nicht seine Hauptgeschäftstätigkeit sind. Für die genaue Auslegung dieser Bestimmung sind folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- *Eigentum an der Produktionsgesellschaft*: Hier ist sicherzustellen, dass ein Fernsehveranstalter nicht zu viele Kapitalanteile der Produktionsgesellschaft besitzt (und umgekehrt). In diesem Zusammenhang gilt als Fernsehveranstalter das Gesamtunternehmen und nicht die einzelnen Programme, die von diesem Veranstalter ausgestrahlt werden.
- *Umfang der an ein- und denselben Fernsehveranstalter gelieferten Programme*: Die anhand dieses Kriteriums durchzuführende Analyse der Unabhängigkeit hinsichtlich der Zahl der ausgestrahlten Programme muss sich auf einen ausreichend langen Zeitraum erstrecken, damit fundierte Schlussfolgerungen gezogen werden können; zudem sind die Besonderheiten der einzelnen Fernsehveranstalter zu beachten.
- *Eigentum an sekundären Rechten*: Mit Hilfe dieses Kriteriums soll die Unabhängigkeit eines Produzenten beurteilt werden, dessen gesamte Rechte, einschließlich der sekundären Rechte, von Fernsehveranstaltern erworben wurden. Der unabhängige Produzent ist in diesem Fall nicht mehr in der Lage, einen Katalog von Werken zu erstellen, für die die sekundären Rechte auf anderen Märkten vertrieben werden können.

⁴ vgl. dazu die vorgeschlagenen Leitlinien für die Überwachung der Durchführung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vom 11. Juni 1999 in:

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/art45/controle45_de.pdf

7 Berichterstattung

Gemäß Artikel 4 der Fernsehrichtlinie übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung der Artikel 4 und 5, welche die Fernsehausstrahlung europäischer Werke sowie von Werken unabhängiger Produzenten betreffen. Diese Berichte werden in Form einer Mitteilung von der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament weitergeleitet.

Um dieser Pflicht nachkommen zu können, werden alle sprachregionalen, nationalen und internationalen TV-Veranstalter in der Schweiz verpflichtet, dem BAKOM jeweils bis Ende April Bericht zu erstatten. Die benötigten Informationen sind gleichzeitig mit dem in der Konzession verlangten Geschäftsbericht einzureichen. Die zu liefernden Informationen müssen darüber Auskunft geben, inwieweit die geforderten Anteile erreicht oder gegenüber dem Vorjahr Fortschritte erzielt wurden; sollten die Anteile nicht erreicht werden, so hat der Veranstalter zu begründen, weshalb dies nicht der Fall ist und welche Massnahmen getroffen wurden oder zumindest vorgesehen sind.

Je Programm zu liefernde Informationen :

- Europäische Werke (in Prozent zur Sendezeit)
- Unabhängige Produktionen (in Prozent zur Sendezeit und in Prozent der Programmkosten)
- Neuere Werke (in Prozent der unabhängigen Produktionen)
- Gründe, wenn die Bestimmungen nicht eingehalten wurden
- Getroffene bzw. geplante Maßnahmen

bra 20/04/05

Auszug aus der EU-Fernsehrichtlinie:

KAPITEL III **Förderung der Verbreitung und Herstellung von** **Fernsehprogrammen**

Artikel 4

(1) Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge, dass die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbung, Videotextleistungen und Teleshopping besteht, der Sendung von europäischen Werken im Sinne des Artikels 6 vorbehalten. Dieser Anteil ist unter Berücksichtigung der Verantwortung der Rundfunkveranstalter gegenüber ihrem Publikum in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise anhand geeigneter Kriterien zu erreichen.

(2) Kann der Anteil gemäß Absatz 1 nicht erreicht werden, so darf dieser nicht niedriger als der Anteil sein, der 1988 in dem betreffenden Mitgliedstaat im Durchschnitt festgestellt wurde.

Im Falle der Griechischen Republik und der Portugiesischen Republik wird das Jahr 1988 jedoch durch das Jahr 1990 ersetzt.

(3) Ab dem 3. Oktober 1991 Übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht Über die Durchführung des vorliegenden Artikels und des Artikels 5.

Dieser Bericht enthält insbesondere eine statistische Übersicht, aus der hervorgeht, inwieweit jedes der Rechtshoheit des betreffenden Mitgliedstaats unterworfen Fernsehprogramm den im vorliegenden Artikel und in Artikel 5 genannten Anteil erreicht hat, aus welchen Gründen dieser Anteil in jedem einzelnen Fall nicht erzielt werden konnte und welche Maßnahmen zur Erreichung dieses Anteils getroffen oder vorgesehen sind.

Die Kommission bringt diese Berichte - gegebenenfalls zusammen mit einer Stellungnahme - den übrigen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament zur Kenntnis. Sie trägt dafür Sorge, dass der vorliegende Artikel und Artikel 5 gemäß den Bestimmungen des Vertrages durchgeführt werden. In ihrer Stellungnahme kann die Kommission insbesondere den gegenüber den Vorjahren erzielten Fortschritten, dem Anteil von Erstausstrahlungen bei der Programmgestaltung, den besonderen Gegebenheiten bei den neuen Fernsehveranstaltern sowie der besonderen Lage der Länder mit niedriger audiovisueller Produktionskapazität oder begrenztem Sprachraum Rechnung tragen.

(4) Der Rat überprüft spätestens am Ende des fünften Jahres nach Erlass dieser Richtlinie anhand eines Berichts der Kommission, der gegebenenfalls angemessene Änderungsvorschläge enthält, die Durchführung des vorliegenden Artikels. Zu diesem Zweck berücksichtigt die Kommission in ihrem Bericht unter Zugrundelegung der von den Mitgliedstaaten gemäß Absatz 3 Übermittelten Informationen insbesondere die Entwicklung auf dem Gemeinschaftsmarkt sowie die internationale Situation.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des praktisch durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge, dass Fernsehveranstalter mindestens 10 v. H. ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows, Werbung, Videotextleistungen und Teleshopping besteht, oder alternativ nach Wahl des Mitgliedstaats mindestens 10 v.H. ihrer Haushaltssmittel für die Programmgestaltung einer Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Dieser Anteil ist unter Berücksichtigung der Verantwortung der Fernsehveranstalter gegenüber ihrem Publikum in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise

anhand geeigneter Kriterien zu erreichen; dazu muss ein angemessener Anteil neueren Werken vorbehalten bleiben, d.h. Werken, die innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach ihrer Herstellung ausgestrahlt werden.

Artikel 6

(1) Unter "europäischen Werken" im Sinne dieses Kapitels sind zu verstehen:

- a) Werke aus den Mitgliedstaaten;
- b) Werke aus europäischen Drittländern, die Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarates sind, sofern diese Werke den Voraussetzungen von Absatz 2 genügen;
- c) Werke aus anderen europäischen Drittländern, sofern diese Werke den Voraussetzungen von Absatz 3 genügen. Die Anwendung der Buchstaben b und c setzt voraus, daß in den betreffenden Drittstaaten keine diskriminierenden Maßnahmen gegen Werke aus den Mitgliedstaaten bestehen.

(2) Werke im Sinne des Absatzes 1 Buchstaben a) und b) sind Werke, die im Wesentlichen in Zusammenarbeit mit in einem oder mehreren der in Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Staaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wurden und eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- a) Sie sind von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) geschaffen worden;
- b) ihre Herstellung wird von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) überwacht und tatsächlich kontrolliert;
- c) der Beitrag von Koproduzenten aus diesen Staaten zu den Gesamtproduktionskosten beträgt mehr als die Hälfte, und die Koproduktion wird nicht von einem bzw. mehreren außerhalb dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) kontrolliert.

(3) Werke im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe c sind Werke, die entweder ausschließlich oder in Koproduktion mit in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ansässigen Herstellern von Herstellern geschaffen wurden, welche in einem oder mehreren europäischen Drittländern ansässig sind, mit denen die Gemeinschaft Abkommen im audiovisuellen Bereich geschlossen hat, sofern diese Werke im wesentlichen unter Mitwirkung von in einem oder mehreren europäischen Staaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wurden.

(4) Werke, die keine europäischen Werke im Sinne von Absatz 1 sind, jedoch im Rahmen von bilateralen Koproduktionsverträgen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern hergestellt werden, werden als europäische Werke betrachtet, sofern die Koproduzenten aus der Gemeinschaft einen mehrheitlichen Anteil der Gesamtproduktionskosten tragen und die Herstellung nicht von einem oder mehreren außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten ansässigen Herstellern kontrolliert wird.

(5) Werke, die keine europäischen Werke im Sinne von Absätzen 1 und 4 sind, jedoch im wesentlichen in Zusammenarbeit mit in einem bzw. mehreren Mitgliedstaaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wurden, gelten proportional zu dem Beitrag von Koproduzenten aus der Gemeinschaft zu den Gesamtproduktionskosten als europäische Werke.