

Im Detail

Änderung des Filmgesetzes

| | | |
|-----------------------------------|---|----|
| Argumente Referendumskomitee | → | 16 |
| Argumente Bundesrat und Parlament | → | 18 |
| Abstimmungstext | → | 20 |

Film als Kulturgut

Einheimische Filme prägen ein Land und dessen Gesellschaft stark. Wie in den meisten europäischen Ländern wird das Filmschaffen deshalb auch in der Schweiz staatlich gefördert. Die Verfassung erlaubt dies dem Bund ausdrücklich. Die Unterstützung ist in der Schweiz besonders wichtig, weil die sprachregionalen Filmmärkte sehr klein sind. Die Filmindustrie kann daher nicht aus eigener Kraft bestehen. Neben der Filmförderung durch Bund und Regionen leisten auch die SRG und die anderen Schweizer Fernsehsender einen Beitrag zur einheimischen Filmproduktion. Seit 2007 müssen die privaten Fernsehsender 4 Prozent ihres Umsatzes in das hiesige Filmschaffen investieren.¹

Wandel des Filmkonsums

Filme werden heute immer öfter über digitale Streamingdienste konsumiert. Für Filme aus einem kleinen, mehrsprachigen Land wie der Schweiz ist es schwierig, Zugang zum internationalen Markt zu finden und auf internationalen Streamingplattformen präsent zu sein. Anders ist die Lage in vielen europäischen Ländern: Weil die Streamingdienste dort bereits heute in das lokale Filmschaffen investieren müssen, nehmen sie vermehrt dort produzierte Filme in ihr Angebot auf. In der Schweiz besteht für die oft global tätigen Unternehmen bislang keine Verpflichtung, in das hiesige Filmschaffen zu investieren.

Was sind Streamingdienste?

Streamingdienste bieten im Internet Filme und Serien an, die man auf dem Computer, dem Fernseher oder einem mobilen Gerät zu einem selbst gewählten Zeitpunkt anschauen kann. Die Konsumentinnen und Konsumenten bezahlen dafür einzeln oder schliessen ein Abonnement ab. Der Markt wird von einigen meist internationalen Anbietern dominiert, in der Schweiz vor allem von Netflix, Disney+ und Blue. Der Umsatz der Streamingdienste beträgt in der Schweiz schätzungsweise über 300 Millionen Franken pro Jahr.²

- 1 Kleine Fernsehsender sind ausgenommen. Die Investitionspflicht gilt nur für Sender, die sprachregional oder national tätig sind, selber Filme zeigen und einen Betriebsaufwand von mindestens 1 Million Franken haben.
- 2 Schätzung des Bundesamts für Kultur

Erweiterung der Investitionspflicht

Bundesrat und Parlament wollen, dass künftig neben den Fernsehsendern auch die inländischen und ausländischen Streamingdienste 4 Prozent ihres hierzulande erzielten Umsatzes in das Schweizer Filmschaffen investieren müssen. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung sollen diese Dienste den Schweizer Fernsehsendern gleichgestellt werden. Zudem soll die Investitionspflicht neu auch für ausländische Fernsehsender gelten, die Werbeblöcke gezielt für das Schweizer Publikum senden (Werbefenster) und damit auf dem hiesigen Werbemarkt Geld verdienen. Schätzungen zufolge würden durch die Erweiterung der Investitionspflicht jährlich 18 Millionen Franken zusätzlich in das Schweizer Filmschaffen fliessen.³

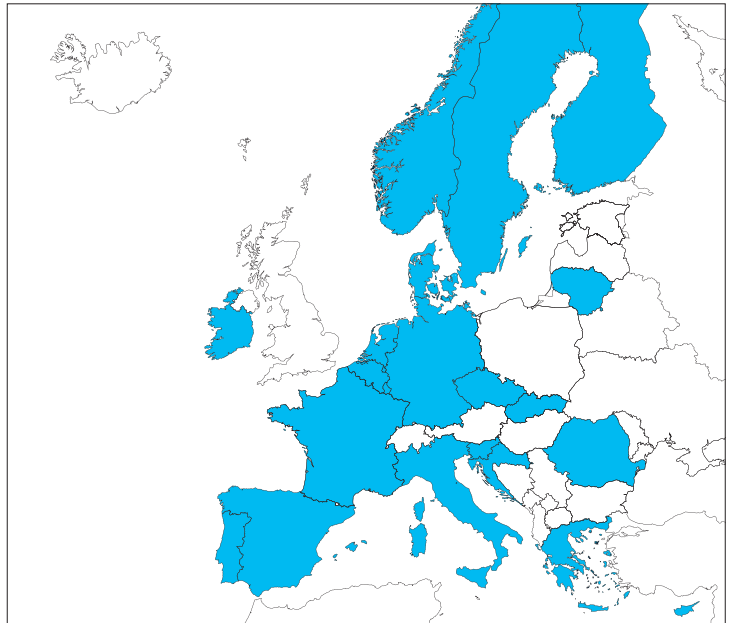
Investition oder Ersatzabgabe

Die Anbieter entscheiden selber, in welche Filme oder Serien in der Schweiz sie investieren und in welcher Form sie das tun: Sie können etwa bestehende Filme einkaufen, sich an einer Produktion beteiligen oder einen Film oder eine Serie nach einer eigenen Idee in Auftrag geben. Die Filme können als Schweizer Filme produziert oder mit anderen Ländern koproduziert werden. Die Anbieter können in Spielfilme, Dokumentarfilme, Animationsfilme oder Serien investieren. Sie müssen alle vier Jahre nachweisen, dass sie die verlangte Investition getätigt haben. Falls sie nicht oder zu wenig investiert haben, müssen sie für die Differenz eine Ersatzabgabe entrichten, die der Schweizer Filmförderung zugutekommt.

Internationales Umfeld

Ein Grossteil der umliegenden Länder kennt eine Investitions- oder eine Abgabepflicht für Streamingdienste. So verpflichten Frankreich und Italien die Streamingdienste, bis zu 26 Prozent beziehungsweise 20 Prozent des Umsatzes ins europäische Filmschaffen zu investieren. Deutschland kennt keine Investitionspflicht, sondern ausschliesslich eine Abgabe von 2,5 Prozent des Umsatzes. In Österreich gibt es weder eine Investitions- noch eine Abgabepflicht.⁴

Länder mit Investitions- oder Abgabepflicht für Streamingdienste



Nicht eingefärbt: weder Investitions- noch Abgabepflicht oder keine Angaben.

Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle; Stand Februar 2019 (obs.coe.int)

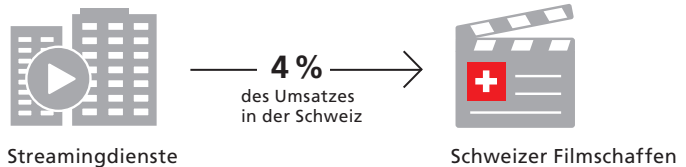
4 Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2019): Mapping nationaler Vorschriften zur Förderung europäischer Werke in Europa, Seiten 60 ff. – nur auf Englisch (obs.coe.int > Recht > Unsere Publikationen > Mapping-Berichte > Mapping nationaler Vorschriften zur Förderung europäischer Werke in Europa)

Quote für europäische Filme

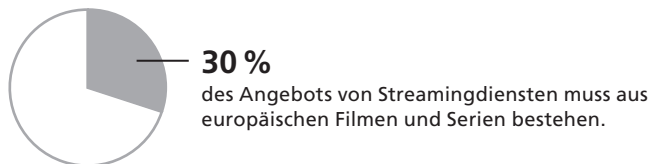
Fernsehsender in der Schweiz und in Europa sind seit 1993 verpflichtet, zu mindestens 50 Prozent Inhalte zu senden, die in Europa produziert wurden.⁵ Mit dem geänderten Filmgesetz sollen Streaminganbieter neu auf eine Quote von 30 Prozent verpflichtet werden. Damit soll die Vielfalt des Angebots gewährleistet werden. Für Schweizer Filme sieht das Gesetz keine Quote vor.

Die beiden wichtigsten Änderungen des Filmgesetzes

Investitionspflicht



Quote für europäische Inhalte



⁵ Kleine Fernsehsender sind ausgenommen. Die Quote gilt nur für Sender, die sprachregional oder national tätig sind.



Argumente

Referendumskomitee

Das neue Filmgesetz zwingt Schweizer sowie ausländische Streamingdienste wie oneplus, Netflix oder Disney+, mindestens 30 Prozent europäische Filme anzubieten. Diese Filme müssen keine Qualitätsvorgaben erfüllen und die Vorgabe gilt unabhängig der Nachfrage von uns Konsumierenden. Beliebte Produktionen aus Asien, Lateinamerika etc. werden deshalb aus den Filmkatalogen entfernt. Das ist unfair! Zudem werden mit dem neuen Filmgesetz die Abgebühren für Streamingdienste sicherlich steigen. Deshalb lehnen wir das Filmgesetz ab.

Nein zur 30-Prozent-Quote für europäische Filme

Schweizer und ausländische Streamingdienste müssen mit dem neuen Filmgesetz mindestens 30 Prozent ihres Filmkatalogs mit europäischen Filmen füllen und diese Filme besonders kennzeichnen. Diese europäischen Filme müssen keinerlei Qualitätsvorgaben erfüllen. Damit fällt die Freiheit von uns Medienkonsumierenden, zu schauen, was uns gefällt, ohne Not einer sinnlosen Quote zum Opfer.

Vielfalt des Filmangebots leidet

Das neue Filmgesetz bevorteilt einzig europäische Produktionen. Beliebte Filmangebote aus aller Welt (Afrika, Asien, Amerika etc.) haben das Nachsehen; sie erhalten aufgrund der Europa-Quote weniger Platz in den Filmkatalogen. Das schadet der Vielfalt. Die europäische Filmkultur ist anderen Filmkulturen nicht überlegen! Es ist ungerecht, das Filmangebot an eine bestimmte Herkunft zu knüpfen. Das ist ein Schlag ins Gesicht von uns Konsumierenden, die freiwillig für Dienste bezahlen, in der Erwartung, das zu sehen, was uns gefällt.

Nein zur neuen Filmsteuer

Schweizer Filmschaffende werden bereits heute mit weit über 100 Millionen Franken pro Jahr subventioniert. Das ist recht so, und daran ändert sich nichts. Trotzdem sollen private Unternehmen neu mindestens 4 Prozent ihres Schweizer Umsatzes in das hiesige Filmschaffen investieren. Diese Investitionspflicht kommt einer Sondersteuer gleich; es sind Mittel, die den betroffenen Akteuren entzogen und umverteilt werden. So hohe Verpflichtungen kennt kaum ein anderes europäisches Land. Wir sind überzeugt: Über kurz oder lang führt die Investitionspflicht dazu, dass wir Konsumierende tiefer ins Portemonnaie greifen müssen. Denn wegen der Sondersteuer werden die Abgebühren mit Sicherheit steigen!

Nein zum gefährlichen Präzedenzfall

Mit dem neuen Filmgesetz werden private Unternehmen gezwungen, eine bestimmte Branche mit ihren Bruttoeinnahmen zu subventionieren. Das ist ein krasser Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Es droht zudem die grosse Gefahr, dass künftig auch andere Akteure (z. B. Spotify, Apple Music) gezwungen werden, mindestens 30 Prozent europäische Inhalte anzubieten. Deshalb gehört das neue Filmgesetz als gefährlicher Präzedenzfall abgelehnt.

Empfehlung des Referendums- komitees

Darum empfiehlt das Referendumskomitee:

Nein

 filmquote-nein.ch

Argumente

Bundesrat und Parlament

Die Änderung des Filmgesetzes schliesst eine Lücke, die durch den digitalen Wandel entstanden ist, und beseitigt die Ungleichbehandlung von Fernsehsendern und Streamingdiensten. Durch die Ausweitung der Investitionspflicht auf inländische und ausländische Streamingdienste wird die Produktion von Schweizer Filmen gefördert und die kulturelle Vielfalt des Angebots gestärkt. Bundesrat und Parlament befürworten die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:

Schliessen einer Lücke

Streamingdienste erzielen in der Schweiz pro Jahr über 300 Millionen Franken Umsatz. Anders als Schweizer Fernsehsender sind sie nicht verpflichtet, einen Beitrag zum hiesigen Filmschaffen zu leisten. Diese Lücke, die der digitale Wandel aufgetan hat, wird mit der Gesetzesänderung geschlossen.

Gleichbehandlung

Das Gesetz sorgt für die Gleichbehandlung von Fernsehsendern und Streamingdiensten sowie von inländischen und ausländischen Anbietern. Auch ausländische Fernsehsender mit Schweizer Werbefenster sollen künftig einen Beitrag zugunsten der Angebotsvielfalt leisten.

Stärkung des Produktionsstandortes

Mit dem Gesetz verteidigt die Schweiz ihre Interessen, wie es andere Länder auch tun. Die Investitionspflicht sorgt dafür, dass zumindest ein kleiner Teil der hier erzielten Umsätze in der Schweiz bleibt. Damit werden Arbeitsplätze geschaffen und Aufträge für das lokale Gewerbe generiert. Zudem trägt die neue Regelung dazu bei, dass innovativere Filme und Serien entwickelt und auf internationalen Plattformen angeboten werden. Wenn Schweizer Geschichten erzählt werden, profitiert auch der Tourismus.

Massvolle Quote

Heute müssen Fernsehsender zu mindestens 50 Prozent europäische Filme und Serien zeigen. Mit dem Gesetz wird eine solche Vorgabe auch für Streamingdienste eingeführt. Sie ist massvoll und mit 30 Prozent tiefer als für die Fernsehsender. Weil in der EU diese Quote bereits gilt und ein vielfältiges Angebot auch im Interesse der Streamingdienste ist, erfüllen die Anbieter die Vorgabe schon heute. Für die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz ändert sich folglich nichts.

Bewährte Investitionspflicht

Dass sich die Investitionspflicht auf die Preise für das Streaming auswirken wird, ist unwahrscheinlich. Selbst in Ländern mit sehr hohen Ansätzen kann kein Zusammenhang zwischen Regulierung und Preisen festgestellt werden. Auch die Anbieter profitieren von den Investitionen: Sie erhalten interessante Filme und Serien. Das zeigt auch die Erfahrung mit der Investitionspflicht für die einheimischen Fernsehsender. Diese haben die Investitionen jeweils getätigt und kaum Ersatzabgaben geleistet.

Empfehlung von Bundesrat und Parlament

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Änderung des Filmgesetzes anzunehmen.

Ja

 [admin.ch/filmgesetz](https://www.admin.ch/filmgesetz)

Im Detail

Änderung des Transplantationsgesetzes (indirekter Gegen-vorschlag zur Volksinitiative «Organspende fördern – Leben retten»)

| | | |
|-----------------------------------|---|----|
| Argumente Referendumskomitee | → | 32 |
| Argumente Bundesrat und Parlament | → | 34 |
| Abstimmungstext | → | 36 |

Ausgangslage

Eine Organspende kann die Gesundheit und die Lebensqualität von Menschen, die auf ein neues Organ angewiesen sind, entscheidend verbessern. Viele von ihnen können überhaupt nur dank eines gespendeten Organs weiterleben. In den vergangenen fünf Jahren haben in der Schweiz jährlich im Schnitt rund 450 Menschen eines oder mehrere Organe einer verstorbenen Person erhalten.¹ Der Bedarf ist allerdings deutlich grösser: Ende 2021 befanden sich in der Schweiz 1434 Menschen auf der Warteliste.² Je nach Organ beträgt die Wartezeit mehrere Monate, manchmal sogar Jahre.

Tiefe Spendezahlen trotz Fortschritten

Um die Zahl der Organspenden zu erhöhen, hat der Bundesrat 2013 den Aktionsplan «Mehr Organe für Transplantationen» lanciert. In Zusammenarbeit mit den Kantonen wurde etwa die Ausbildung der Fachpersonen optimiert, wurden schweizweit einheitliche Richtlinien und Checklisten eingeführt und wurde die Information verstärkt. Damit konnte die Zahl der gespendeten Organe schrittweise erhöht werden. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern ist sie jedoch nach wie vor tief.³ Umfragen zeigen aber, dass eine Mehrheit der Schweizer Bevölkerung die Organspende grundsätzlich befürwortet.⁴ Bundesrat und Parlament wollen deshalb die Organspende anders regeln.

- 1 Hinzu kommen jährlich rund 100 Organe, die von lebenden Personen gespendet wurden. Die Lebendspenden sind von der Änderung des Transplantationsgesetzes nicht betroffen. ([🔗 bag.admin.ch/zahlen-tx-organe](https://www.bag.admin.ch/zahlen-tx-organe))
- 2 Davon war die Hälfte in einem gesundheitlichen Zustand, der eine Transplantation zulies. ([🔗 bag.admin.ch/zahlen-tx-organe](https://www.bag.admin.ch/zahlen-tx-organe))
- 3 Newsletter Transplant, International figures on donation and transplantation 2020, European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare (EDQM) ([🔗 edqm.eu](https://www.edqm.eu) > Transfusion & Transplantation > Transplantation > Reports and Publications)
- 4 Gesundheitsbefragungen (SGB) des Bundesamts für Statistik ([🔗 bag.admin.ch](https://www.bag.admin.ch) > Zahlen & Statistiken > Transplantationsmedizin > Einstellung der Bevölkerung)

**Heute gilt die
Zustimmungs-
lösung**

Heute gilt in der Schweiz die Zustimmungslösung. Das heisst: Die Spende von Organen, Gewebe oder Zellen kommt nur in Frage, wenn eine Zustimmung dazu vorliegt. Häufig ist der Wille der betroffenen Person nicht bekannt. Liegt keine Äusserung vor, müssen die Angehörigen im Sinne der betroffenen Person entscheiden. In dieser Situation lehnen die Angehörigen in einer Mehrheit der Fälle eine Organspende ab. Weil die Angehörigen einbezogen werden, spricht man auch von der «erweiterten Zustimmungslösung».

**Einführung
der Widerspruchs-
lösung**

Mit der Änderung des Transplantationsgesetzes soll die Widerspruchslösung eingeführt werden. Damit gilt: Wer seine Organe nicht spenden möchte, muss dies zu Lebzeiten festhalten. Liegt kein dokumentierter Wille vor, wird davon ausgegangen, dass die Person mit der Organspende grundsätzlich einverstanden ist.

**Angehörige
werden weiterhin
einbezogen**

Die Angehörigen werden aber auch künftig einbezogen, falls jemand seinen Willen zu Lebzeiten nicht festgehalten hat («erweiterte Widerspruchslösung»). Sie werden gefragt, ob ihnen der Wille der Person bekannt ist, etwa aus Gesprächen. Sie können eine Organentnahme ablehnen, wenn sie wissen oder vermuten, dass die betroffene Person sich dagegen entschieden hätte. Hat die Person ihren Willen nicht festgehalten und sind keine Angehörigen erreichbar, dürfen keine Organe entnommen werden.

**Organspende
von Kindern
und Jugendlichen
geregelt**

Personen ab 16 Jahren können ihren Willen zur Spende wie bis anhin selbstständig festhalten. Bei unter 16-jährigen Personen entscheiden weiterhin die Eltern. Sie haben bei ihrem Entscheid jedoch die Meinung des Kindes zu berücksichtigen.

**Bund schafft
neues Register**

Um den Willen einfach, sicher und datenschutzkonform festzuhalten, wird der Bund ein neues Register schaffen. Darin kann sich jede Person eintragen, wenn sie eine Organspende nach dem Tod ablehnt. Es ist aber auch möglich, die Zustimmung festzuhalten oder die Zustimmung auf bestimmte Organe einzuschränken. Eine Person kann ihren Eintrag jederzeit ändern.

Regelmässige Information der Bevölkerung

Die Bevölkerung muss über den Wechsel zur Widerspruchslösung informiert sein. Deshalb schreibt das Gesetz eine umfassende und regelmässige Information über die neue Regelung vor. Die Information muss alle Bevölkerungsgruppen erreichen und so aufbereitet sein, dass sie auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich und verständlich ist.

Voraussetzungen für eine Spende bleiben gleich

Die medizinischen Voraussetzungen für eine Spende bleiben gleich wie heute:

- Es können nur Personen ihre Organe spenden, die im Spital auf der Intensivstation sterben.
- Der Tod muss von zwei Ärztinnen oder Ärzten eindeutig festgestellt worden sein.
- Vor einer Organspende werden vorbereitende medizinische Massnahmen durchgeführt.

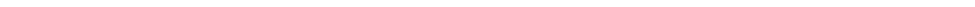
Weitverbreitete Widerspruchs- lösung

In den meisten europäischen Ländern gilt die Widerspruchslösung, zum Teil mit, zum Teil ohne Einbezug der Angehörigen. Beispiele sind Österreich, Italien, Frankreich oder Spanien. In diesen Ländern ist der Anteil der Personen, die nach dem Tod ihre Organe spenden, im Schnitt höher als in Ländern mit der Zustimmungslösung.⁵ Länder mit einer Zustimmungslösung wie die Schweiz, Deutschland, Irland oder Litauen weisen deutlich tiefere Spenderaten auf. Neben dem Modell der Willensäusserung können auch andere Faktoren die Zahl der Organspenden erhöhen, etwa die Ressourcen in den Spitälern und die Ausbildung des Fachpersonals. Deshalb gibt es auch unter den Ländern, in denen die Widerspruchslösung gilt, solche mit einer tiefen Spenderate.

5 Faktenblatt des Bundesamts für Gesundheit BAG «Organspenderaten im europäischen Vergleich» ([🔗 bag.admin.ch/widerspruchsloesung](https://www.bag.admin.ch/widerspruchsloesung))

**Was passiert
bei einem Nein?**

Die Änderung des Transplantationsgesetzes ist ein indirekter Gegenvorschlag von Bundesrat und Parlament zur Volksinitiative «Organspende fördern – Leben retten». Diese verlangt ebenfalls die Einführung der Widerspruchslösung, regelt aber die Rolle der Angehörigen nicht. Sie wurde vom Initiativkomitee unter der Bedingung zurückgezogen, dass der Gegenvorschlag in Kraft tritt. Gegen diesen ist das Referendum zustande gekommen. Deshalb wird nun über die Änderung des Transplantationsgesetzes abgestimmt. Wird es angenommen, so setzt es der Bundesrat in Kraft und die Volksinitiative ist definitiv zurückgezogen. Wird das geänderte Transplantationsgesetz hingegen abgelehnt, so gelangt die Volksinitiative «Organspende fördern – Leben retten» zur Abstimmung, es sei denn, das Initiativkomitee zieht sie endgültig zurück.



Argumente

Referendumskomitee

Beim neuen Gesetz kann jede Person, die nicht schriftlich widersprochen hat, zum Organspender werden. Es gibt aber immer Personen, die nicht wussten, dass sie hätten widersprechen müssen. Damit wird hingenommen, dass die Mediziner Menschen gegen ihren Willen Organe entnehmen. Dies verletzt das in der Verfassung garantierte Recht auf Selbstbestimmung und körperliche Unversehrtheit. Einem Menschen dürfen keine Organe entnommen werden, wenn dieser nicht ausdrücklich zugestimmt hat.

Widerspricht der Verfassung

Die Bundesverfassung garantiert jedem Menschen das Recht auf körperliche Unversehrtheit und auf Selbstbestimmung. Dieser Schutz gilt besonders in höchst verletzlichen Situationen wie dem Sterbeprozess. Mit dem neuen Gesetz hingegen müsste man dieses Recht speziell einfordern. Hat dies jemand nicht getan, können Organe entnommen werden. Das ist verfassungswidrig.

Automatische Zustimmung ist unethisch

Zu jedem medizinischen Eingriff – sei er noch so klein – braucht es eine umfassende Aufklärung und eine Einwilligung. Dass es zur Organentnahme dieses Ja nicht mehr brauchen soll, ist unethisch.

Zusätzlicher Druck auf Angehörige

Die Angehörigen können gegen die Organentnahme Widerspruch einlegen. Aber nur, wenn sie glaubhaft belegen, dass die verstorbene Person mutmasslich die Organentnahme abgelehnt hätte. Damit würden Angehörige unzulässigem Druck ausgesetzt. Man würde ihnen eine Ablehnung als unsolidarisches Verhalten anlasten.

Ausbeutung des Menschen

Auch müssten alle Personen in der Schweiz informiert werden, dass sie ihren Widerspruch äussern oder schriftlich hinterlegen müssen, wenn sie ihre Organe nicht spenden wollen. Ein solches Ziel ist völlig unrealistisch. Es gibt Menschen, die die Landessprachen nicht sprechen, die das Gelesene nicht verstehen oder die nicht lesen können. Mit dem neuen Gesetz könnten solchen Personen gegen ihren Willen Organe entnommen werden. Auch wollen sich viele nicht sofort mit ihrem Sterben befassen und dürften deshalb vorsorglich Nein eintragen. Das neue Gesetz könnte kontraproduktiv sein.


Korrekte Aufklärung nicht möglich

Personen, die keinen Widerspruch einlegen, müssten vorher über die Modalitäten der Organentnahme umfassend informiert sein. Sie müssten das Hirntodkonzept kennen. Sie müssten wissen, dass Organe nicht kalten Leichen entnommen werden oder dass Spezialisten sie schon auf der Intensivstation als noch nicht Hirntote für eine Organentnahme vorbereiten könnten. Dass alle Menschen diese Information als notwendige Voraussetzung erhalten und auch verstehen, ist unrealistisch. Organe würden entnommen, ohne dass die Betroffenen gewusst haben, wozu sie Ja sagten.

Empfehlung des Referendums- komitees

Darum empfiehlt das Referendumskomitee:

Nein

 organspende-nur-mit-zustimmung.ch

Argumente

Bundesrat und Parlament

In der Schweiz warten viele Menschen auf das Organ einer Spenderin oder eines Spenders. Ein neues Organ kann die Lebensqualität entscheidend erhöhen oder Leben retten. Es ist darum wichtig, dass die Organe all jener, die sie nach dem Tod spenden können und möchten, auch wirklich transplantiert werden. Der Wechsel zur Widerspruchslösung kann dazu beitragen, die Zahl der Organspenden zu erhöhen. Zudem entlastet das neue Vorgehen die Angehörigen in einer schwierigen Situation. Bundesrat und Parlament befürworten die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:

Potenzial für mehr Spenden vorhanden

Die Spendenzahlen sind in der Schweiz verhältnismässig tief, obwohl die Mehrheit der Bevölkerung grundsätzlich für die Organspende ist. Bundesrat und Parlament wollen mit der Einführung der Widerspruchslösung dieses Potenzial besser nutzen und die Chancen jener Menschen verbessern, die auf ein Organ warten.

Ethische Fragen berücksichtigt

Die Entscheidung über eine Organspende ist sehr persönlich und die Einführung der Widerspruchslösung ist mit ethischen Fragen verbunden. Bundesrat und Parlament haben diese abgewogen und berücksichtigt. So werden die Angehörigen auch künftig aktiv angefragt, wenn die betroffene Person ihren Willen zu Lebzeiten nicht festgehalten hat. Sie haben das Recht, eine Organspende abzulehnen, wenn sie wissen oder vermuten, dass die betroffene Person sich dagegen entschieden hätte. Hat die betroffene Person ihren Willen nicht festgehalten und sind keine Angehörigen erreichbar, dürfen keine Organe entnommen werden.

Angehörige werden entlastet

Das neue Vorgehen führt zu mehr Klarheit: Liegt kein dokumentierter Wille vor, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die betroffene Person über die Widerspruchslösung informiert wurde und mit der Organspende einverstanden war. Damit werden die Angehörigen in einer schwierigen Situation entlastet.

**Lösung hat sich im
Ausland bewährt**

Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass die Widerspruchslösung dazu beitragen kann, die Zahl der Organspenden zu erhöhen. In der Mehrheit der westeuropäischen Länder gilt die Widerspruchslösung. Die Spenderaten sind dort tendenziell höher als in der Schweiz.

**Lebensqualität
erhöhen,
Leben retten**

Eine Organspende kann die Lebenszeit verlängern oder Leben retten. Es ist deshalb wichtig, dass möglichst alle Organe transplantiert werden, die für eine Transplantation in Frage kommen. Der Wechsel zur Widerspruchslösung ist für Bundesrat und Parlament ein wichtiger Schritt, um die Gesundheit der Menschen zu verbessern, die auf ein gespendetes Organ angewiesen sind.

**Empfehlung
von Bundesrat
und Parlament**

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Änderung des Transplantationsgesetzes anzunehmen.

Ja

 [admin.ch/transplantationsgesetz](https://www.admin.ch/transplantationsgesetz)



Im Detail

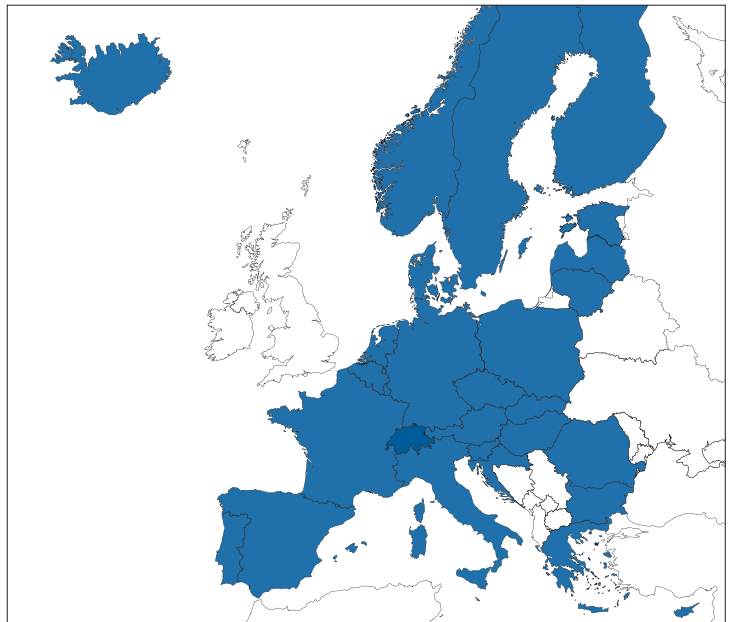
Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

| | | |
|-----------------------------------|---|----|
| Argumente Referendumskomitee | → | 48 |
| Argumente Bundesrat und Parlament | → | 50 |
| Abstimmungstext | → | 52 |

Ausgangslage

Die Schweiz ist seit 2008 beim Schengen-Verbund dabei (siehe Kasten «Die Schweiz und Schengen/Dublin»). Zum Schengen-Raum gehören die meisten EU-Länder sowie Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein. Grundsätzlich besteht innerhalb des Schengen-Raums Reisefreiheit; es gibt keine systematischen Grenzkontrollen. Deshalb arbeiten die Schengen-Staaten bei der Sicherheit verstärkt zusammen, namentlich die Justiz- und Polizei-behörden. Für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen sind alle Staaten gemeinsam verantwortlich. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) unterstützt die Staaten dabei operativ, auch bei der Kontrolle der Migration. Die Schweiz beteiligt sich seit 2011 an Frontex. Die Migrationskrise 2015 hat gezeigt, dass die finanziellen und personellen Mittel von Frontex nicht ausreichen. Die EU hat deshalb beschlossen, Frontex weiter auszubauen. Sie setzt die Reform bereits seit Ende 2019 um. Mit der Vorlage von Bundesrat und Parlament übernimmt die Schweiz ihren Anteil am Ausbau von Frontex.

Frontex (Europäische Grenz- und Küstenwache)



Eingefärbt sind die Länder, die sich an Frontex beteiligen.

Quelle: Frontex; Stand Januar 2022 (frontex.europa.eu)

Kontrolle der Aussengrenzen

Die Kontrolle ihrer Aussengrenzen ist Sache der einzelnen Schengen-Staaten; ihre Souveränität ist gewahrt. Frontex unterstützt die Staaten dabei, zum Beispiel bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der unkontrollierten Migration sowie bei der Rückkehr ausreisepflichtiger Personen. Die Agentur stellt den Staaten dafür bei Bedarf Fachleute oder Ausrüstung wie Schiffe oder Flugzeuge zur Verfügung. Zudem erarbeitet sie Lageanalysen und stellt diese den Schengen-Staaten zur Verfügung.

Schutz der Grundrechte

Frontex muss die Grundrechte achten. Dafür wurden 2011 das Amt der oder des Grundrechtsbeauftragten geschaffen und das Konsultationsforum für Grundrechte eingesetzt. Seit 2021 unterstützen auch zwei Schweizer Expertinnen den Grundrechtsbeauftragten. Das Konsultationsforum besteht unter anderem aus internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen und berät Frontex in Grundrechtsfragen. Beschwerden können bei Frontex oder den Schengen-Staaten eingereicht werden. Alle Meldungen über allfällige Verletzungen von Grundrechten werden vom Grundrechtsbeauftragten untersucht.

Die Rolle der Schweiz

Personelle
und finanzielle
Beteiligung

Die Schweiz beteiligt sich seit über zehn Jahren personell und finanziell an Frontex-Einsätzen an den Schengen-Aussengrenzen. Bund und Kantone stellen Frontex Personal zur Verfügung – bei Bedarf uniformiert und bewaffnet. Im Schnitt hat die Schweiz bis 2021 jährlich gut sechs Vollzeitstellen beige-steuert. Finanziell unterstützt sie Frontex anteilmässig, wie es im Abkommen zu Schengen vereinbart wurde und auch für andere Bereiche der Schengen-Zusammenarbeit gilt. Der jährliche Beitrag ist schrittweise angestiegen; 2021 zahlte die Schweiz 24 Millionen Franken.

Grenzkontrolle
und Sicherheit

Die von der Schweiz zur Verfügung gestellten Expertinnen und Experten unterstützen die Schengen-Staaten unter anderem als Dokumentenspezialisten und Hundeführerinnen oder sie befragen ankommende Migrantinnen und Migranten. So prüfen sie zum Beispiel, ob ein Verdacht auf Menschen-smuggel, grenzüberschreitende Kriminalität oder Terrorismus besteht.

Rückkehr

Die Schweiz beteiligt sich an den von Frontex koordinierten und finanzierten EU-Sammelflügen für die Rückkehr ausreisepflichtiger Personen. So kann sie Ressourcen und Flugkosten einsparen. Seit 2018 unterstützt sie auch andere Schengen-Staaten bei der Identifikation von ausreisepflichtigen Personen und der Beschaffung von Reisepapieren sowie bei Rückführungen. Diese Massnahmen tragen dazu bei, dass Personen, die den Schengen-Raum verlassen müssen, nicht von einem Schengen-Staat in den nächsten weiterreisen. Die Asyl- und Wegweisungsentscheide werden von den einzelnen Staaten getroffen und nicht von Frontex.

Mitentscheidung im Verwaltungsrat

Die Schweiz als Schengen-Staat ist im Verwaltungsrat von Frontex vertreten und entscheidet bei Themen mit, die sie direkt betreffen, zum Beispiel bei Fragen zum Personal oder zur Ausrüstung. Im Verwaltungsrat setzt sich die Schweiz auch dafür ein, dass die Grundrechte eingehalten werden.

Was ändert sich mit dem Ausbau von Frontex?

Personelle Auswirkungen

Bis 2027 sollen Frontex für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen und im Bereich Rückkehr bis zu 10 000 Personen als Reserve zur Verfügung stehen. Es handelt sich dabei um 3000 Frontex-Angestellte und 7000 Fachkräfte, die durch die Schengen-Staaten bereitgestellt werden. Auf diese Reserve wird nur dann zurückgegriffen, wenn sie gebraucht wird. Mit der Reform wird sich auch die Schweiz personell stärker beteiligen. Der Umfang des Personaleinsatzes der Schweiz wird sich voraussichtlich bis 2027 schrittweise erhöhen; abhängig vom Bedarf werden es dann bis zu rund 40 Vollzeitstellen sein.¹

1 Botschaft des Bundesrates vom 26. August 2020 zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) und zu einer Änderung des Asylgesetzes; BBl 2020 7105 Ziff. 7.6 (↗ admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > Ausgaben Bundesblatt).

Finanzielle
Auswirkungen

Parallel zum Ausbau von Frontex steigen die Beitragszahlungen der Schweiz bis 2027 schrittweise an. Von 24 Millionen Franken im Jahr 2021 steigt der Beitrag bis 2027 auf schätzungsweise 61 Millionen Franken.²

Stärkung
Grundrechtsschutz

Mit der Reform erhält die oder der Grundrechtsbeauftragte von Frontex neu 40 Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachter. Diese beaufsichtigen die Aktivitäten vor Ort, um allfällige Grundrechtsverstösse festzustellen. Bei Verletzungen der Grundrechte leiten sie Massnahmen ein.

**Was geschieht
bei einem Nein?**

Lehnt die Schweiz die Reform ab, endet ihre Zusammenarbeit mit den Schengen- und Dublin-Staaten automatisch – es sei denn, die EU-Staaten und die EU-Kommission kommen der Schweiz entgegen. Das Ende dieser Zusammenarbeit hätte schwerwiegende Folgen für die Sicherheit, das Asylwesen, den Grenzverkehr, den Tourismus und für die gesamte Wirtschaft. Polizei und Zoll hätten keinen Zugriff mehr auf Informations- oder Fahndungssysteme von Schengen und Dublin. Die Schweiz müsste Asylgesuche, die von einem europäischen Land bereits abgelehnt wurden, wieder prüfen. Die Schweizer Landesgrenze würde zur Schengen-Aussengrenze mit systematischen Grenzkontrollen. Reisende aus Ländern ausserhalb von Europa müssten zusätzlich zum Schengen-Visum ein Visum für die Schweiz beantragen, was sie von einem Besuch der Schweiz abhalten könnte. Laut einem Bericht des Bundesrates würde der Ausschluss der Schweiz aus dem Schengen- und Dublin-Verband die Schweizer Volkswirtschaft jährlich Milliarden Franken kosten³.

2 Berechnungen des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit BAZG. Der jährliche Beitrag der Schweiz entspricht rund 4,5 % des Frontex-Budgets.

3 Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 ([parlament.ch](https://www.parlament.ch/de/rach和内容/15.3896) > 15.3896 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses).

Die Schweiz und Schengen/Dublin

Die Schweiz arbeitet seit 2008 im Bereich der Sicherheit und des Asylwesens eng mit den europäischen Staaten zusammen. Die rechtliche Basis dafür bilden die Abkommen für eine Teilnahme an der Zusammenarbeit von Schengen und Dublin. Diese Abkommen handelte die Schweiz im Rahmen der bilateralen Verhandlungen II mit der EU aus. Die Schweizer Stimmbevölkerung sagte dazu im Juni 2005 Ja. Sie stimmte damit auch zu, Weiterentwicklungen des gemeinsamen Rechts jeweils ins Schweizer Recht zu übernehmen. Eine solche Übernahme erfolgt allerdings nicht automatisch. Bundesrat und Parlament können darüber befinden – und wenn das Referendum ergriffen wird, auch das Volk. Ein Referendum gegen eine solche Umsetzung wurde bisher zweimal ergriffen. Es ging um die Einführung des biometrischen Passes und um die Anpassung des Waffenrechts. Die Bevölkerung stimmte beiden Vorlagen zu, womit sie die Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen und Dublin als Ganzes bestätigte. Falls die Schweiz eine solche Weiterentwicklung in ihrem Recht nicht übernimmt oder umsetzt, treten die Abkommen zu Schengen und Dublin automatisch ausser Kraft – es sei denn, der Gemischte Ausschuss beschliesst innerhalb von 90 Tagen etwas anderes.⁴ In diesem Ausschuss sind die Schweiz, die EU-Kommission und alle Mitgliedstaaten der EU vertreten. Der Entscheid, die Zusammenarbeit fortzusetzen, müsste einstimmig sein.

4 Geregelt in Art. 7 des Abkommens vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands; SR 0.362.31 (☞ admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung).

Argumente

Referendumskomitee

Gewalt, Elend und Tod sind an den Aussengrenzen Europas Alltag geworden. Flüchtende werden entrechtet, geprügelt und abgeschoben. Als europäische Grenz- und Küstenwache ist Frontex mitverantwortlich. Die Vorwürfe gegen Frontex wiegen schwer: Intransparenz, Wegschauen und Beteiligung bei Menschenrechtsverletzungen. Trotzdem ist geplant, Frontex massiv auszubauen – auch mit Geld aus der Schweiz. Das Parlament will den jährlichen Beitrag vervielfachen. Dagegen wurde das Referendum ergriffen.

Die Schweiz finanziert

Frontex, die Grenzschutzagentur des Schengen-Raums, wird für die Abschottung Europas von der Schweiz mitfinanziert. Der Schweizer Beitrag an Frontex würde vervielfacht und bis 2027 auf 61 Millionen Franken pro Jahr steigen. Zudem würde sich das Schweizer Grenzwachtkorps vermehrt an bewaffneten Frontex-Einsätzen im Ausland beteiligen. Als Nicht-EU-Staat hat die Schweiz bei der Ausgestaltung von Frontex eingeschränktes Stimmrecht, bezahlt aber einen überproportionalen Anteil des Frontex-Budgets.

Milliarden für Abschottung

Frontex ist mitverantwortlich für die gewaltvolle Migrationspolitik an den EU-Aussengrenzen. Neu koordiniert Frontex auch länderübergreifend Zwangsausschaffungen und führt selbst solche durch. Für ihre Aufgaben soll Frontex bis 2027 über ein stehendes Heer von 10 000 Grenzwächterinnen und Grenzwächtern sowie eigene Waffen, Drohnen, Schiffe und Flugzeuge verfügen. Das Frontex-Budget steigt bis 2027 auf 1,2 Milliarden Franken pro Jahr an.

Zehntausende leiden und sterben

Im Einsatzgebiet von Frontex, den EU-Aussengrenzen, zeigen sich die Folgen der Abschottung. Menschen ertrinken, erfrieren oder erliegen Verletzungen und Krankheiten. Sie werden blockiert, erleben Gewalt und ihnen werden Grundrechte verwehrt.

Menschenrechts- verletzungen

Recherchen bestätigen, was Flüchtende seit Jahren sagen: Frontex ist Komplizin bei Menschenrechtsverletzungen und illegalen «Pushbacks». Aufnahmen belegen, dass Frontex anwesend ist, wenn nationale Küstenwachen die Motoren von Booten zerstören und Flüchtende im Meer zurücklassen. Zudem kooperiert Frontex systematisch mit der sogenannten libyschen Küstenwache, die massenhaft Boote abfängt und gewaltsam zurück nach Libyen schafft.

Gewolltes Sterbenlassen

Die Schweiz ist Gaststaat der Genfer Flüchtlingskonvention. Wer es ernst meint mit Schutz für Flüchtende, muss den Frontex-Ausbau stoppen. Wenn im dicht überwachten Mittelmeer Zehntausende ertrinken, dann ist es kein Unglück, sondern Mord.

Empfehlung des Referendums- komitees

Darum empfiehlt das Referendumskomitee:

Nein

 [frontex-referendum.ch](https://www.frontex-referendum.ch)

Argumente

Bundesrat und Parlament

Nur dank systematischer Kontrollen an den Aussengrenzen ist die Reisefreiheit im Schengen-Raum möglich. Mit Frontex werden diese Kontrollen verbessert und die Sicherheit erhöht – auch für die Schweiz. Mit ihrer Beteiligung an Frontex gestaltet die Schweiz die Kontrollen mit, unterstützt die exponierten Schengen-Staaten und setzt sich für die Grundrechte ein. Ein Nein wäre mit weitreichenden negativen Folgen und hohen Kosten für die Schweiz verbunden. Bundesrat und Parlament befürworten die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:

Schweiz im Herzen Europas besser schützen

Die Schweiz liegt im Herzen des Schengen-Raums auf den wichtigsten Transitrouten Europas. Deshalb ist unsere Sicherheit auch von der Lage an den Schengen-Aussengrenzen abhängig. Eine wirksame Kontrolle dieser Grenzen ist eine Investition in den Schutz der Schweiz.

Mitreden und unterstützen statt zusehen

Es liegt in unserem Interesse, bei den Kontrollen der Aussengrenzen und der Bewältigung der Migrationsbewegungen mitzuwirken. Nur wenn die Schweiz mitmacht, kann sie mitreden und die Entscheidungen sowie die strategische Ausrichtung von Frontex mitgestalten. Frontex würde auch bei einem Nein weiterbestehen und an den Aussengrenzen im Einsatz sein – ohne Mitgestaltung der Schweiz.

Einsatz für Grundrechte

Die Schweiz ist für eine Nulltoleranzpolitik gegenüber illegalen Zurückweisungen von Asylsuchenden (sogenannte Pushbacks). Mit der Reform wird auch der Schutz der Grundrechte erhöht, unter anderem durch mehr Personal und die Stärkung des Grundrechtsbeauftragten. Die Schweiz will auch deshalb die Reform mittragen und sich dabei aktiv für den Schutz der Menschenrechte engagieren.

Wirksamere Rückkehr

Bei der Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen ist die Zusammenarbeit der Schengen-Staaten zentral. Wer sich nicht im Schengen-Raum aufhalten darf, muss ihn wieder verlassen. Frontex unterstützt die Schengen-Staaten neu stärker bei der Rückkehr. Davon profitiert die Schweiz. Sie trifft aber weiterhin alle Asyl- und Wegweisungsentscheide selbst.

Weitreichende Folgen eines Neins

Bei einem Nein droht der Schweiz der Verlust der Mitgliedschaft im Schengen/Dublin-Verbund. Dies hätte weitreichende negative Folgen für die Schweiz. Sie würde einen für ihre Sicherheit zentralen Pfeiler verlieren. Personen aus der Schweiz müssten an der Grenze zu den Schengen-Staaten kontrolliert werden; somit würde die Reisefreiheit beschränkt. Die Schweiz müsste mehr Asylgesuche prüfen. Nicht nur der Tourismus würde leiden; die ganze Volkswirtschaft hätte hohe Kosten zu tragen. Zudem würden die Beziehungen zur EU zusätzlich belastet.

Empfehlung von Bundesrat und Parlament

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache anzunehmen.

Ja

 admin.ch/frontex