

00.078

**Botschaft
zum Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur
(Filmgesetz, FiG)**

vom 18. September 2000

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit Botschaft und Entwurf zu einem Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. September 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11103

Übersicht

Seit der Inkraftsetzung des heute noch geltenden Filmgesetzes im Jahre 1962 haben die gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen weltweit zu enormen Veränderungen in der Film- und Audiovisionsbranche geführt. Das verlangt nach Anpassungen in der Filmkulturpolitik. Das heutige Filmgesetz ist in seinen Instrumenten veraltet.

Nach Artikel 71 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 kann der Bund die Schweizer Filmproduktion und Filmkultur fördern und Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots erlassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf hat zum Ziel, nicht nur den heutigen Bedürfnissen und Gegebenheiten Rechnung zu tragen, sondern auch mittel- bis langfristig eine solide und sinnvolle Grundlage für Filmproduktion und Filmkultur in der Schweiz zu bilden. Der Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur steht auf zwei Säulen: einem modernen Instrumentarium der Filmförderung und einem liberalisierten Regelungswerk, das aber doch Gewähr für ein Weiterbestehen der heute in Europa einmalig vielfältigen Filmlandschaft bietet. «Durch Vielfalt zur Qualität» heisst das Leitmotiv des neuen Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur. Film wird unabhängig von technischen Verfahren definiert.

Die Ziele und Richtlinien der Filmförderungspolitik sollen in zeitlich begrenzten Förderungskonzepten, die vom Departement des Innern erlassen werden, festgehalten werden. Die Förderungsinstrumente werden selektiv und erfolgsabhängig ausgestaltet. Sowohl die Förderungskonzepte als auch die Förderungsinstrumente werden regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit und Wirksamkeit überprüft. Zur Finanzierung der Filmförderung für Produktion und Auswertung wird ein mehrjähriger, vom Parlament festzulegender Zahlungsrahmen vorgesehen.

Der Gesetzesentwurf enthält, wie das die Bundesverfassung vorsieht, im Weiteren Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots. Im Bereich Verleih und Kino wird die bisherige Bewilligungspflicht durch eine einfache Registrierungspflicht ersetzt, die an rein formale Kriterien anknüpft. Auskunfts- und Meldepflichten sollen die notwendigen Daten für die Wahrnehmung der Bundesaufgaben der Filmkulturpolitik erbringen. Trotz der in der Vernehmlassung erhobenen Forderung soll auf eine Bewilligungspflicht für grosse Kinokomplexe verzichtet werden. Eine Bewilligungspflicht ist zu dirigistisch und kaum sinnvoll durchführbar. In einer gemeinsamen Erklärung von PROCINEMA und CINESUISSE vom 7. August 2000 in Locarno haben die Dachorganisationen der Filmbranche ihren Willen bekundet, mit freiwillig unter ihnen vereinbarten Massnahmen zu einem vielfältigen Filmangebot beizutragen. Erst wenn diese Massnahmen nicht greifen, soll eine Abgabe zur Förderung der Angebotsvielfalt erhoben werden. Die Vorschriften zu Verleih und Kino sind somit äusserst liberal ausgestaltet und bauen auf der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer und -teilnehmerinnen auf.

Schliesslich regelt der Gesetzesentwurf den Aufgabenbereich der Eidgenössischen Filmkommission.

Der Gesetzesentwurf erlaubt eine zukunftsweisende Filmförderung und trifft eine kluge Balance zwischen Liberalisierungsbestrebungen und Qualitätsanliegen. Letztere können im Interesse des Publikums in dem von Oligopolen beherrschten Kinomarkt nicht allein den Marktkräften überlassen werden.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Zu den Kernbedürfnissen einer Gesellschaft gehört, dass sie sich ausdrücken will und kann – durch Wort, Bild, Töne. Der Wille und die Möglichkeit sich auszudrücken sind für das Wesen einer Gesellschaft, ihre Geschichte und ihre Fortentwicklung von grundlegender Bedeutung. Eigene Geschichten, eigene Wahrnehmung, eigene Ausdrucksformen prägen die Identität einer Gesellschaft.

Seit mehr als hundert Jahren gehören die bewegten Bilder in Form von Geschichten, Zeitdokumenten, Information, Unterhaltung und vielem Weiterem mehr zu dieser Identität. Die bewegten Bilder sind markanter Teil des Alltags geworden. Ganze Generationen werden durch die grossen Spielfilme ihrer Zeit geprägt (man denke an die nachhaltige Wirkung des Spielfilmschaffens der «Groupe des cinq» in der Schweiz). Dokumentarfilme bringen eine anschauliche Auseinandersetzung mit der Geschichte, wie dies kürzlich die eindrücklichen Schweizer Dokumentarfilme zur Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg bewiesen haben.

Ein Land ohne eigene Literatur, ohne eigene Musik, ohne eigene Zeitschriften scheint undenkbar. So ist es auch mit dem Film. Im Zeitalter der Audiovision ist es von grosser Wichtigkeit, dass Filme in der Schweiz entstehen können. Damit dies möglich ist, braucht es ein entschiedenes Engagement des Bundes.

Die Lage präsentiert sich in allen europäischen Ländern ähnlich. Das europäische Spielfilmschaffen hat in den letzten Jahrzehnten weder vom Produktionsvolumen noch von den Budgets der einzelnen Filme her mit den grossen US-amerikanischen Unterhaltungsfilm mithalten können. Nur der US-amerikanische Markt hat die Dimension, die es zur selbstständigen Refinanzierung der Filmproduktion braucht. Der US-amerikanische Spielfilm hat in den letzten Jahren überall die Kinolandschaft dominiert und Marktanteile bis über 80 Prozent erobert.

In ganz Europa wird die Filmproduktion staatlich gefördert. Dies ist für das europäische Filmschaffen unerlässlich – auch für das erfolgreiche. Grosse Länder wie Frankreich, England und Deutschland stehen im direkten Wettstreit mit Hollywood; kleinere Länder suchen den künstlerischen und den Publikumserfolg in Filmen, die sich in der Machart und im Budget deutlich vom «Mainstream» abheben und mit wesentlich kleineren Budgets auskommen.

Dass dies Erfolg versprechend ist, zeigen die Länder, in denen die öffentliche Hand konsequent in die Filmproduktion investiert. Bekannte (und mit der Schweiz in der Grösse vergleichbare) Beispiele der letzten Jahre sind Dänemark, Belgien sowie Österreich. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass die Entwicklung in kleinen Ländern wellenförmig stattfindet und daher keine permanenten Höchstleistungen und Erfolge erwartet werden können.

Die Schweiz steht, was das Spielfilmschaffen betrifft, in der Phase eines Wiederaufbaus. Die Produktion ist daran, den Erfolg wieder zu finden, der ihr während einiger Jahre versagt blieb. Das schweizerische Kurz- und Dokumentarfilmschaffen geniesst grossen Ruf.

Die Schweiz verfügt nicht zuletzt dank der Instrumente des geltenden Filmrechts über ein im europäischen Vergleich vielfältiges und qualitativ hoch stehendes Filmangebot. Dies obwohl sie von den Konzentrationen und Tendenzen der Verflachung nicht verschont geblieben ist. Im Interesse des Publikums ist zu diesem hoch stehenden Filmangebot Sorge zu tragen.

In der Schweiz steht für eine vollständige und detaillierte Bestandesaufnahme sehr wenig offizielles Zahlenmaterial zur Verfügung. Diesem Defizit an Zahlen- und Faktenmaterial infolge mangelnder Informationspflicht und mangelndem statistischem Auftrag ist im neuen Gesetzesentwurf Rechnung getragen worden.

1.1.1 Die Produktion

Die europäische Produktionslandschaft ist mehrheitlich durch eine Vielzahl kleiner Unternehmen gekennzeichnet, die einen jährlichen Output von ein bis zwei abendfüllenden Filmen erbringen.

1999 wurden in der Schweiz 22 Spielfilme und 23 Dokumentarfilme hergestellt. 13 Spielfilme und 2 Dokumentarfilme waren Koproduktionen. Die wichtigsten Koproduktionsländer sind die Nachbarstaaten Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich. Erfolgreichster Film war «Beresina» von Daniel Schmid mit 120 000 Zuschauern und Zuschauerinnen.¹

1.1.2 Die Verleih- und Kinostruktur

Das Filmangebot in den Schweizer Kinos ist im europäischen Vergleich vielfältig und qualitativ ansprechend. Die Gründe dafür liegen hauptsächlich in einem vielseitig interessierten Publikum, der Vielsprachigkeit, in den kleinen Strukturen, aber schlicht auch darin, dass gewisse im Ausland bereits gelaufene Entwicklungen sich in der Schweiz erst ankündigen. So verzeichnen auch in der Schweiz Vielfalt und Qualität eine abnehmende Tendenz. Der seit Mitte der 80er-Jahre anhaltende Vormarsch von Kinoketten, Multiplexen und *mainstream*-Filmen setzt sich ungebremst fort und viele unabhängige Verleihfirmen und Einzelkinos kämpfen ums Überleben.

Im schweizerischen Verleihmarkt ist die Globalisierung längst Tatsache: Zwischen sechzig und achtzig Prozent des Schweizer Marktes befinden sich in den Händen der weltweit tätigen US-amerikanischen Filmunternehmen. Deren Marktanteil ist seit Beginn der 80er-Jahre stetig gestiegen, d.h. im Verdrängungswettbewerb konnten unabhängige Produktionen immer weniger mithalten und verloren zunehmend an Marktanteilen.

1999 wurden 15,4 Millionen Kinobillette verkauft. Die fünf grossen Verleihunternehmen Buena Vista, 20th Century Fox, Monopole Pathé/Universal, UIP und Warner Bros. verzeichneten einen Marktanteil von 72 Prozent. US-amerikanische Filme waren mit 75,6 Prozent Publikumsanteil vertreten, gefolgt von Frankreich mit 9,4 Prozent und England mit 5,5 Prozent. Die Schweizer Filme erreichten 2,3 Prozent der Eintritte.²

¹ Newsletter, Swiss Film Center, Spring 2000

² PROCINEMA, Facts & Figures 1999, public version, Bern März 2000

Grosse Schweizer Verleihfirmen, die bis anhin unabhängig waren, d.h. Filme selber einkauften und verliehen, sind inzwischen vom Ausland aufgekauft worden. So wurde die Rialto Film AG von der deutschen Kinowelt Medien AG erworben.

Die Oligopole im Verleih erschweren oder behindern den Marktzugang für unabhängige Filme: Die besten Startdaten sind fest in den Händen der grossen internationalen Verleihfirmen. Unabhängige Filme, die weder die Mittel für ein weltweites und intensives Marketing noch für grosse Kopienzahlen haben, erreichen ungeachtet ihrer Qualität und ihres Publikumpotentials nie denselben Marktauftritt. Dies gilt für den Schweizer Film genauso wie für Filme aus Ländern mit einem kleinen unabhängigen Produktionsaufkommen. Sogar in der mehrsprachigen Schweiz hat sich in den letzten Jahren ein zusätzliches Phänomen entwickelt, das sich für viele unabhängige Filme negativ auswirkt: Filme in englischer Sprache haben einen Marktvorteil gegenüber anderssprachigen.

Europas Kinos haben sich vom grossen Besuchereinbruch der 50er-Jahre – ausgelöst durch das Fernsehen – nach einer langen Periode der Stabilisierung erst Mitte der Achtzigerjahre erholt. Die neueren Entwicklungen sehen ebenfalls positiv aus: An die Besucherströme wie in den 50er-Jahren ist zwar nicht zu denken, aber aus den Ergebnissen der letzten Jahre lässt sich eine gewisse Stabilität der Kinobesuche in den kleineren europäischen Ländern ablesen.

Die Anzahl der Kinos hat sich in den letzten 10 Jahren in der Schweiz nach dem durch die Einführung des Fernsehens ausgelösten Kinosterben wieder stabilisiert, wenn auch auf einem wesentlich tieferen Niveau als zu den Glanzzeiten. 1992 haben erstmals seit 30 Jahren die Anzahl der Leinwände sowie die Anzahl der Sitzplätze wieder zugenommen. Die Schweiz besitzt mit rund 430 Kinosälen im europäischen Vergleich eine überdurchschnittlich hohe Kinodichte. Im Vergleich mit anderen kleinen europäischen Ländern sind die Einnahmen in der Schweiz gemessen an der Bevölkerung beträchtlich. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Schweiz in Europa mit einem durchschnittlichen Eintrittspreis von 8,10 ECU (1995) an der Spitze und weit über dem Mittel von 4,43 ECU liegt. In den USA und Kanada betragen die durchschnittlichen Kinoeintrittspreise 3.42 ECU.³

Mit rund 50 sich in Planung befindenden, von ausländischen Investoren finanzierten Multiplex-Kinos (Kinos mit mindestens 8 Leinwänden) steht der Schweizer Kinolandschaft mit grosser Wahrscheinlichkeit ein einschneidender Umbruch bevor. Auch wenn nur ein Teil dieser Multiplexe realisiert werden wird und gewisse Kinokonzentrationen bereits heute diskutabile Monopolsituationen haben entstehen lassen, könnte sich die bis anhin von einer gewerblichen Struktur geprägte einheimische Kinolandschaft in einem Verdrängungswettbewerb wiederfinden. Bei Investitionskosten von 35–60 Millionen Schweizer Franken pro Multiplex-Kino ist damit zu rechnen, dass deren Besitzer alles daran setzen werden, die publikums- und profitstarken Filme auf ihre Kinos zu konzentrieren. Diese Konzentration auf publikums- und profitstarke Filme würde jedoch die gewünschte Vielfalt an Filmen und damit verbunden auch die Qualität des Filmangebots per se ausschliessen.

³ Statistisches Jahrbuch 1997, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 1996

1.1.3 Der Videomarkt und die neuen Technologien

Mit dem Video ist in den 80er-Jahren eine neue audiovisuelle Alternative auf den Markt gekommen und hat mit grosser Geschwindigkeit an Territorium gewonnen. Noch mehr als das Kino ist der Videomarkt ein mainstream-Markt. Geprägt ist der Markt durch Grossauflagen der an der Kinokasse erfolgreichsten blockbusters-Filme. Den Vertrieb teilen sich einige wenige Tochtergesellschaften der US-amerikanischen Filmunternehmen, eine aufstrebende europäische Firma (PolyGram) und einige nationale Firmen.

Der Videokassettenmarkt stützt sich auf vier Segmente: neu aufgelegte Spielfilme, Kinderprogramme, Musikvideos und Erotikfilme. Der Verleih und der Verkauf konzentrieren sich dabei meist auf einige wenige Hits. Bei näherer Betrachtung der einzelnen Segmente fällt auf einigen europäischen Märkten der wachsende Anklang von Non-Fiction auf. Dazu gehören neu aufgelegte Fernsehserien, Sportprogramme, Dokumentarfilme, Bildungsprogramme, Humoristik usw. Dies zeigt, dass alternative Angebote durchaus eine Chance haben.

Bezüglich neuen Formen der Filmvermarktung wie z.B. «on line»-Dienste, *video-on-demand*, *pay-per-view*, Filme auf Internet und neuen technischen Trägersystemen wie DVD ist eine sichere Prognose über die zu erwartende Vielfalt und Qualität des Filmangebots nicht möglich. Es zeichnet sich jedoch klar ab, dass die Digitalisierung der bewegten Bilder in naher Zukunft einen Umbruch auf dem audiovisuellen Markt provozieren wird. Da wahrscheinlich auf Grund der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel dieselben Marktteilnehmer auftreten werden, dürften die Auswirkungen dieselben sein. Die Konzentration auf wenige Marktteilnehmer wird eine eindeutige Beeinträchtigung der gewünschten Angebotsvielfalt an Filmen sowie einen Einbruch an deren Qualität nach sich ziehen.

1.1.4 Das Fernsehen

Der Programmbedarf im Fernsbereich hat in den letzten zehn Jahren gewaltig zugenommen. Dies ist einerseits auf die Einführung der privaten Fernsehdienste zurückzuführen, andererseits aber auch darauf, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihr Programmvolumen gesteigert haben.

Die Zunahme der Fernsehsender in Europa hat für das europäische Filmschaffen weniger zu der erhofften Zunahme der Vielfalt des Filmangebots geführt. Viel eher wird auf einer grösseren Anzahl von Kanälen das Gleiche ausgestrahlt. Allerdings ist festzustellen, dass die Fernsehsender seit einigen Jahren ihr nationales Filmschaffen wieder entdecken. Sie investieren in die unabhängigen Filmproduktionen, einen Bereich, den sie zuvor im Vertrauen auf Erhalt billiger, amortisierter Filmpakete aus den USA lange vernachlässigt hatten.

So ist in den letzten fünf Jahren das Interesse der SRG SSR idée suisse an der Schweizer Filmproduktion markant gestiegen, was sich u.a. in den mit der Filmbranche geschlossenen «Pactes de l'audiovisuel» 1997–1999 und 2000–2002 widerspiegelt.

1.1.5 Die Filmförderung

In Europa wäre heute eine unabhängige Filmproduktion ohne staatliche Förderung nicht möglich, denn der kulturelle Reichtum Europas – geprägt durch die Sprachenvielfalt und die Vielfalt der Kulturen – weist bezogen auf das Filmschaffen eine Kehrseite auf: Die Märkte sind zu klein und zu unterschiedlich, um das Filmschaffen selbst dauerhaft finanzieren zu können. Die kritische Masse der Filmproduktion kann auch in grossen europäischen Ländern privatwirtschaftlich nicht erreicht werden. Will das Filmschaffen Erfolg haben, bedarf es deshalb einer namhaften öffentlichen Filmförderung.

In allen EU-Staaten bestehen gut ausgebaute und dotierte Filmförderungen. Obwohl die Systeme sehr unterschiedlich sind, zeigt sich, dass sich bei konstanter Förderung mit entsprechenden Budgets eine starke eigenständige und erfolgreiche Filmproduktion entwickeln kann. Dass erfolgreiche Filmförderung nicht nur in grossen Ländern wie Deutschland und Frankreich möglich ist, zeigt das Beispiel von Dänemark. Dort wurden die Mittel der Filmförderung in den letzten Jahren verdoppelt, und der dänische Film wird heute wieder weltweit in den Kinos gezeigt. In einzelnen Staaten wie z.B. Frankreich und Deutschland finanziert sich die Filmförderung zusätzlich zu staatlichen Mitteln aus der Branche selbst. Um das nationale Filmschaffen zu unterstützen, erheben diese Länder auf den Kinobilletts eine Abgabe. Mit den geleisteten Abgaben der im Kino erfolgreichen Filme werden dann – mit dem Ziel der Vielfältigkeit des Angebotes – die an Produktions- und Marketingbudget «schwächeren» nationalen Produktionen unterstützt. Das europäische Filmschaffen profitiert zudem vom MEDIA-Programm, dem Förderprogramm der Europäischen Union für die audiovisuelle Industrie. Für die vorgesehene Periode des Folgeprogramms MEDIAplus von 2001 bis 2005 sind substanzielle Erhöhungen vorgesehen.

Die meisten Länder des Europarates haben sich im Koproduktionsfonds EURIMAGES, dem auch die Schweiz angehört, zusammengeschlossen.

Gemäss Verteilplan vom 4. Februar 2000 werden von den insgesamt für die Filmförderung des Bundes zur Verfügung stehenden 21,5 Millionen Franken ca. 45 Prozent für die Filmproduktion, die erfolgsabhängige Filmförderung sowie für Auszeichnungen ausgegeben. Für die Förderung der Filmkultur (Verleih, Vertrieb, Filmfestivals, Filmzeitschriften, Promotionsorganisationen des Schweizer Films usw.) stehen ca. 17 Prozent zur Verfügung. Die weiteren Förderungsbereiche erhalten folgende Anteile: Europäische Zusammenarbeit 12.5 Prozent, Aus- und Weiterbildung 9.5 Prozent, Schweizerisches Filmarchiv 7 Prozent, MEDIA-Ersatzmassnahmen 8.7 Prozent.

1.1.6 Das geltende Filmrecht

Die Aufgabe der Filmförderung ist in der Schweizer Bundesverfassung seit 1960 verankert. In Artikel 27^{ter} der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) setzte sich der Bund nicht nur die Filmförderung zur kultur- und staatspolitischen Aufgabe zum Ziel, sondern er gab sich auch die Kompetenz, mit Strukturvorschriften in den Verleih- und Kinomarkt einzugreifen. Die Filmwirtschaft sollte vom Ausland unabhängig bleiben und mit einer vielfältigen Struktur ein vielfältiges Filmangebot garantieren. Auf den 1. Januar 1962 trat das Filmgesetz (FiG; SR 443.1) in Kraft. Es nahm die Filmförderung sparsam an die Hand und regelte den Verleih mit Kontin-

genten und einer Bewilligung des Bundes. Die zu jenem Zeitpunkt bereits in der Schweiz tätigen US-amerikanischen Unternehmen konnten dank einer Besitzstandsklausel ihre Geschäftstätigkeit weiterführen. Das Filmgesetz war somit nur auf die Hälfte des Verleihmarktes in allen Teilen anwendbar. Der Bund unterstellte die Vorführunternehmen der kantonalen Bewilligungspflicht. Kultur- und staatspolitische Interessen sollten gewahrt und schädliche Monopole verhindert werden.

Unter dem Filmgesetz von 1962 entwickelte sich die Filmförderung zwar stetig, blieb aber letztlich in bescheidenen Dimensionen stecken – zu bescheiden, wie bereits der Clottu-Bericht 1975 gewarnt hatte. Immerhin wurden die Instrumente der Filmförderung ausgebaut (z.B. Verleihförderung und Aus- und Weiterbildung) und «europäisiert» (Beitritt zu EURIMAGES, dem Filmförderungsfonds des Europarates und bis 1992 zum MEDIA 1 – Programm der Europäischen Union). Seit dem 1. Januar 1997 läuft ein fünfjähriger Versuch der erfolgsabhängigen Filmförderung, SUCCES CINEMA.

Die Kontingentierung des Filmverleihs blieb bis 1992 bestehen. Auf den 1. Januar 1993 ersetzte der Bundesrat sie mittels Verordnung durch eine einfache Bewilligungspflicht. War es in den ersten Jahrzehnten unter dem Filmgesetz schwierig bis unmöglich gewesen, ein neues Kontingent zu erhalten (Neugründung einer Firma) oder ein bestehendes Kontingent zu erweitern, so änderte dies in den 80er-Jahren: Einem ausländisch beherrschten Unternehmen (Disney-Touchstone) wurde eine Neugründung in der Schweiz gestattet und ein Kontingent erteilt.

Mit dem Ziel, die Vielfalt an Filmen im Kino zu erhalten und zu fördern, war die Bewilligung, wie sie die Filmverordnung vom 24. Juni 1992 (FiV; SR 443.11) für den Verleih eingeführt hat, an qualitative und quantitative Bedingungen geknüpft. Die qualitativen Kriterien waren nur schwer umzusetzen und noch schwieriger zu überprüfen, sodass das Bewilligungsverfahren den Verleihmarkt weder qualitativ beeinflusste noch zur gewünschten Vielfalt beitragen konnte.

Bezüglich der Kinobewilligungen ergaben sich seit Inkrafttreten des Filmgesetzes keine Änderungen. Die Kantone wandten die Vorschriften uneinheitlich an und hatten unterschiedliche Auffassungen, ab welchem Marktanteil eine monopolähnliche Stellung gegeben und wann sie schädlich sei. In vielen Fällen diente das Bewilligungsverfahren lediglich den bestehenden Kinobetrieben, die mit Einsprüchen den unerwünschten neuen Konkurrenten wenigstens ein paar Jahre vom Markt fern halten konnten.

In der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999⁴ (Art. 71) verbleibt dem Bund die Aufgabe der Förderung von Filmproduktion und Filmkultur (Abs. 1). Weiter kann er Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots erlassen (Abs. 2).

1.2

Bisherige Bestrebungen für ein Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur

Seit über zwanzig Jahren steht die Totalrevision des Filmgesetzes vom 28. September 1962 auf der Traktandenliste der eidgenössischen Politik. Verschiedene Entwürfe wurden nicht weiter verfolgt, da sie den Bereich der Filmförderung und die Vorschriften zu Kino und Verleih nur ungenügend modernisierten. Die Branche war damals weder bereit, erfolgsabhängige Fördermodelle zu erproben, noch auf das Bewilligungssystem für Verleih und Kino zu verzichten. Das Ziel der Totalrevision wurde in den Legislaturzielen des Bundesrates beibehalten.

1.3

Vorarbeiten für das Filmgesetz

Am 29. Mai 1998 setzte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) eine neue Experten- und Expertinnenkommission mit dem Auftrag ein, einen Entwurf für ein neues Filmgesetz bis zum 31. März 1999 zu erarbeiten. Die Expertinnen- und Expertenkommission wurde von Herrn Prof. Pierre Moor, Ordinarius für öffentliches Recht und Kodirektor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Lausanne, präsiert. Sie gliederte sich in eine Kerngruppe und themenspezifische Fachgruppen (Filmförderung, Film- und Audiovisionswirtschaft, Formelles/Vollzug), welche aus Personen der wichtigsten Bereiche der Film- und Audiovisionsbranche sowie Vertretern anderer Bundesstellen bestanden. Die Kommission Moor nahm ihre Arbeit am 4. Juni 1998 auf. Der erste Teil der Kommissionsarbeit galt der Bestandesaufnahme und Auslegeordnung zum Filmmarkt und zur Filmkultur. Auf Grund der Analysen und der Diskussionen mit den einzelnen Fachgruppen, einem Vertreter der Videobranche sowie einem Vertreter der kantonalen Polizeidirektorenkonferenz wurde in einem zweiten Teil der Gesetzesentwurf ausgearbeitet.

Am 6. April 1999 wurde der Entwurf zu einem Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur (Kommissionsentwurf) mit den dazugehörigen Erläuterungen dem EDI abgeliefert. Die Eidgenössische Filmkommission (EFK) beriet am 23. April 1999 den Kommissionsentwurf und empfahl dem Bundesrat, diesen unverändert in die Vernehmlassung zu schicken, um vor Erarbeitung des Verwaltungsentwurfs die Akzeptanz der Vorschläge der Kommission Moor in der Branche abzuklären.

1.4

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1.4.1

Zusammenfassung

Mit Beschluss vom 23. Juni 1999 ermächtigte der Bundesrat das EDI, über den unveränderten Entwurf zu einem Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur vom 6. April 1999 der Kommission Moor ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. Oktober 1999. 97 Vernehmlassungsadressaten (Kantone, politische Parteien, Spitzenverbände der Wirtschaft, Organisationen der Filmbranche, kulturelle und weitere Organisationen) wurden eingeladen, zum Entwurf sowie speziell zu acht Fragen Stellung zu nehmen.

77 Stellungnahmen gingen beim EDI ein. Davon stammten 62 von offiziell konsultierten Kreisen, 15 Antworten erfolgten von nicht offiziell begrüßten Vernehmlassern.

Mit Beschluss des Bundesrates vom 24. Mai 2000 wurden die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens veröffentlicht.

Der Kommissionsentwurf zu einem neuen Filmgesetz wurde von der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer positiv aufgenommen. Die Notwendigkeit einer Totalrevision des Filmgesetzes wurde erkannt. Das Leitmotiv des Kommissionsentwurfs, die Qualität des Filmangebots über die Förderung der Vielfalt zu stützen, fand einhellige Zustimmung. Die definitive Einführung der erfolgsabhängigen Förderungsinstrumente wurde begrüßt. Verlangt wurde jedoch, dass die bisherige selektive und die erfolgsabhängige Filmförderung sich zukünftig in einem gleichwertigen Zweisäulensystem ergänzen sollen. Die substantielle Erhöhung des Filmkredits wurde als notwendig erachtet. Der Vorschlag der Zusammenfassung der finanziellen Mittel in einem Fonds wurde unterstützt.

Gewisse Punkte des Kommissionsentwurfs wurden von den konsultierten Kreisen allerdings kritisiert, zum Teil auch verworfen. Dies betrifft zur Hauptsache die Einführung einer Lenkungsabgabe in der von der Kommission Moor vorgeschlagenen Ausgestaltung, den Verzicht auf die bisherige Bewilligungspflicht für Grossbetriebe der Vorführung (darüber hinaus blieb der Verzicht auf Bewilligungen unbestritten), den Einbezug der Videobranche in die Regelungsvorschriften sowie die vorgesehenen Eingriffsmassnahmen. Schliesslich wurde gewünscht, dass sich der Entwurf sprachlich vom veralteten Begriff «Film» löst und zum Ausdruck bringt, dass es im Zeitalter der Audiovision um die Förderung des bewegten Bildes schlechthin geht. Auf diese fünf Punkte wird weiter unten eingegangen (vgl. Ziff. 1.4.2).

Die Kompatibilität mit dem internationalen Recht sowie die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit des 3. Kapitels des Gesetzesentwurfs über die Regulierungsvorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots in der öffentlichen Vorführung, insbesondere der Lenkungsabgabe, ist von einigen Vernehmlassungsadressaten verneint oder bezweifelt worden. Ihrer Auffassung nach bietet Artikel 71 Absatz 2 BV hierfür keine genügende Verfassungsgrundlage. Diesen Fragen wird unter Ziffer 1.4.2.1 sowie Ziffer 5 nachgegangen.

1.4.2 Stellungnahme zu den wichtigsten Einwänden und Vorschlägen

1.4.2.1 Die Einführung einer Abgabe zur Förderung der Vielfalt des Filmangebots

Der Gesetzesentwurf (EFiG) sieht in Artikel 21 eine subsidiäre Abgabe vor, deren Zweck in der Förderung der Angebotsvielfalt im Verleih sowie in der Vorführung von Filmen besteht. Die Abgabe folgt anderen Kriterien als die Lenkungsabgabe im Entwurf Moor. Sie basiert auf einer gemeinsamen Erklärung der Filmbranche vom

7. August 2000⁵, mit welcher die hauptsächlichsten Streitpunkte zur Gesetzesrevision beigelegt wurden und auf die nachstehend noch mehrfach eingegangen werden wird.

Die von der Branche als ultima ratio akzeptierte zweckgebundene «Busse» ist dogmatisch als Lenkungsabgabe zu qualifizieren. (Vgl. zur Qualifizierung als reiner Lenkungsabgabe und zur Verfassungsmässigkeit die Erläuterungen zu Art. 21 im Besonderen Teil dieser Botschaft.)

Zur Kompatibilität der im Entwurf vorgesehenen subsidiären Lenkungsabgabe mit dem internationalen Recht äussert sich Ziffer 5 dieser Botschaft.

1.4.2.2 Der Verzicht auf die bisherige Bewilligungspflicht für Betriebe der Vorführung

Unbestritten blieb der Verzicht auf die Bewilligungspflicht für den Verleih. Verschiedene Kantone, Parteien und Branchenorganisationen postulierten jedoch eine Beibehaltung der Bewilligungspflicht für Mega- und Multiplex-Kinos, um einem Verdrängungswettbewerb zu Lasten der Vielfalt vorzubeugen. Der Entwurf des Bundesrates verzichtet trotzdem auf die Beibehaltung der Bewilligungspflicht für grosse Kinokomplexe. Es lassen sich keine sachlich genügend treffsicheren Kriterien finden, wann aus kulturpolitischen Gründen eine Bewilligung zu erteilen wäre und wann nicht. Die Vorschriften des 3. Kapitels zur Angebotsvielfalt werden es erlauben, allfällige unerwünschte Entwicklungen einzudämmen.

⁵ «Durchbruch beim Filmgesetz erzielt:

Die interessierten Verbände der Filmbranche haben heute in der Diskussion der kontroversen Punkte in Bezug auf Lenkungsabgabe und interventionistische Massnahmen der Filmgesetzrevision einen wichtigen Durchbruch erzielt.

Die Filmbranche ist sich einig, dass in der Schweiz die kulturelle Vielfalt erhalten und gefördert werden muss; dabei ist insbesondere auf eine lokale und nationale Vielfalt beim Kinofilmangebot zu achten. Um dieses Ziel zu erreichen, hat man sich darauf geeinigt, dass in erster Linie an die Selbstverantwortung der Kinounternehmer und Verleiher, vertreten durch PROCINEMA, appelliert wird. PROCINEMA erlässt nach Rücksprache mit dem Departement des Innern und den interessierten Kreisen Bestimmungen, um die Angebotsvielfalt zu sichern. Durch eine Allgemeinverbindlicherklärung dieser Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass sich alle Marktteilnehmer daran halten werden. Werden die Bestimmungen der Selbstregulierung nicht beachtet und ist deshalb die Angebotsvielfalt mehr gegeben, sorgt PROCINEMA selbst für die Herstellung des rechtmässigen Zustandes. Als ultima ratio kann das Departement eine Busse aussprechen, deren Grundlage im Filmgesetz festgehalten ist; allfällige Bussgelder fliessen vollumfänglich in die Massnahmen zur Förderung der Angebotsvielfalt.

Mit dieser Regelung ist es möglich, auf eine Lenkungsabgabe und die bisher vorgesehenen interventionistischen Massnahmen zu verzichten.

PROCINEMA und Cinésuisse wollen mit dieser Lösung dem Filmgesetz zum Durchbruch verhelfen und stehen gemeinsam für die stufenweise Verdoppelung des Filmkredits ein.» (Gemeinsame Pressemitteilung von Cinésuisse und PROCINEMA vom 7. August 2000 in Locarno)

1.4.2.3 Der Einbezug der Videobranche in die Regelungsvorschriften des 3. Kapitels des Gesetzesentwurfs

Der in die Vernehmlassung gegebene Kommissionsentwurf sah den Einbezug des Videobereichs in die Regulierungsvorschriften des 3. Kapitels vor. Dieser Vorschlag hat mehrheitlich keinen Anklang gefunden. Bezweifelt wurde die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes und das öffentliche Interesse an der staatlichen Kontrolle des Videovertriebs sowie an der regulatorischen Sicherung der Angebotsvielfalt auf dem Videomarkt, der anderen Gesetzmässigkeiten als der Verleih und die Vorführung von Kinofilmen unterliegt.

Der Bundesrat schliesst sich dieser Einschätzung an. Auf Vorschriften für den Videomarkt wird verzichtet. Hingegen bleibt die Förderung von Videos, wie dies bereits im geltenden Filmrecht vorgesehen ist, selbstverständlich weiterhin möglich.

1.4.2.4 Die Massnahmen zur Angebotsvielfalt (Art. 17–22 EFiG)

Der bundesrätliche Entwurf trägt der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik Rechnung und verzichtet auf das Instrumentarium, das zum Schutz der Angebotsvielfalt dem Verfahren vor der Wettbewerbskommission nachgebildet war. Der Entwurf begnügt sich mit einer regelmässigen Evaluation der freiwilligen Massnahmen zur Angebotsvielfalt. Genügen diese nicht, gibt das zuständige Bundesamt den betroffenen Unternehmen Gelegenheit zur Nachbesserung. Als ultima ratio kann eine Abgabe eingeführt werden; Eingriffe wie Auflagen usw. sind keine vorgesehen.

1.4.2.5 Der Gegenstand des Entwurfs im Zeitalter der Audiovision

In der Vernehmlassung ist der Wunsch laut geworden, der Kommissionsentwurf hätte sich sprachlich mehr vom bisherigen, als veraltet empfundenen Begriff «Film» loslösen und deutlicher zeigen sollen, dass es im Zeitalter der Audiovision um die Förderung des bewegten Bildes schlechthin gehen müsse.

Klassische Videos werden in den kommenden Jahren immer mehr durch digitale Trägermedien wie Digital Versatile Discs (DVD) oder CD-ROMs ersetzt werden.

Der Entwurf des Bundesrates folgt dieser Richtung. Will man allerdings unschöne Wortschöpfungen vermeiden, kann auf den Begriff «Film» nicht verzichtet werden. Der Gesetzesentwurf wurde soweit möglich so formuliert, dass er für die Entwicklungen des «Films» Raum lässt.

1.4.3 Weitere Punkte

1.4.3.1 Eidgenössische Regelung der Jugendschutzbestimmungen (Kinozutrittsalter)

In der Vernehmlassung haben sechs Kantone (ZH, ZG, SH, SG, GR, AG) sowie der Schweizerische Filmverleiher-Verband und der Schweizer Studiofilm-Verband eine eidgenössische Regelung der Jugendschutzbestimmungen (Kinozutrittsalter) befürwortet. Im Zeitalter der Mobilität und der audiovisuellen Medien (Video, Fernsehen, Internet), die ohne Kontrolle grenzüberschreitend konsumiert werden können, entspreche eine Regelung des Zutrittsalters in den Kinos auf kantonaler Ebene nicht mehr der Rechtswirklichkeit, da einer solchen Altersregelung nur noch eine beschränkte Schutzwirkung zukomme. Weiter führten die kantonal unterschiedlichen Regelungen auch zu wettbewerbsverzerrenden Ordnungen, indem diesseits einer Kantonsgrenze die Vorführung eines Films uneingeschränkt, jenseits der Grenze jedoch erst ab 18 Jahren zulässig sein könne.

Die Verfassungsordnung erlaubt es nicht, auf diese an und für sich plausiblen Argumente einzugehen. Die Regelung der Jugendschutzfragen liegt ausschliesslich in der kantonalen Kompetenz.

1.4.3.2 Reinvestitionsvorschriften für geförderte Filmprojekte

Der Schweizer Syndikat Medienschafter und acht Organisationen der Filmbranche finden, dass der Kommissionsentwurf den ökonomischen Aspekt der Filmproduktion nicht genügend berücksichtige. Es gelte den Produktionsstandort Schweiz (Dreh- und Verarbeitungsort) zu stärken und die Existenz der fernsehunabhängigen Film- und Audiovisionsbetriebe zu sichern. Sie fordern explizite Reinvestitionsvorschriften für geförderte Projekte.

Der Entwurf des Filmgesetzes enthält in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c eine Vorschrift, welche die bestmögliche Berücksichtigung der schweizerischen Filmtechnikerinnen und Filmtechniker sowie der schweizerischen filmtechnischen Betriebe bezweckt. Damit bleibt der Behörde ein Ermessensspielraum in der konkreten Umsetzung. Zu enge Reinvestitionsvorschriften führen zu einer Verteuerung der Filme und zwingen die Produktion zu unsachgemässen Entscheidungen. Den grossen Nachbarländern gegenüber lassen sie sich ohnehin nicht durchsetzen.

1.5 Konzept des Gesetzes

1.5.1 Übersicht

Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung und den Beschluss des Bundesrates vom 24. Mai 2000 über das weitere Vorgehen wurde der Kommissionsentwurf unter der Federführung des Bundesamtes für Kultur (BAK) verwaltungsintern überarbeitet. Wo immer möglich und sachlich gerechtfertigt wurde den in der Vernehmlassung geäusserten Einwänden, Vorschlägen und Bemerkungen Rechnung getragen.

1.5.2

Zielsetzungen des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur

Der Gesetzesentwurf verfolgt dieselben beiden Hauptachsen, die Artikel 71 BV aufzeigt:

- die Förderung einer eigenständigen, entwicklungsfähigen Filmproduktion und Filmkultur;
- die Förderung der Vielfalt und Qualität des Filmgebots durch geeignete Massnahmen und Vorschriften.

Der Gesetzesentwurf bekennt sich deutlicher als das bisherige Filmgesetz zur Philosophie, dass die Vielfalt des Filmangebots den eigentlichen Schlüssel zur *Qualität* des Filmangebots darstellt. Was wertvoll ist, ist nicht von Staates wegen zu definieren. Massnahmen für die Vielfalt sollen zur Qualität des Filmangebots führen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt den Verfassungsauftrag mit einem zeitgemässen Instrumentarium um. Förderungsmassnahmen wird der Vorzug vor Eingriffen gegeben. Die Eingriffsmassnahmen sind subsidiär, liberal und unter grösstmöglicher Bewahrung der Eigenverantwortung der Filmbranche gestaltet worden. Der Gesetzesentwurf versucht das Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Kultur bestmöglich auszubalancieren.

Im Gesetzesentwurf wird mit den Förderungskonzepten ein neues politisches Planungsinstrument eingeführt, das neben dem Verteilplan die Richtlinien der Filmförderungs politik für eine mehrjährige Zeitspanne festlegen soll.

Der Verzicht auf Bewilligungen ist Ausdruck der Liberalisierung. Die Registrierungspflicht, verbunden mit einer Auskunfts- und Meldepflicht, verzichtet auf unkontrollierbare qualitative Forderungen sowie auf materielle Bedingungen und verlangt allein, dass der Sitz der Produktions-, Verleih- und Vorführunternehmen sowie der Wohnort der Geschäftsleitungsmitglieder in der Schweiz sind. Diese beiden Bedingungen gilt es beizubehalten, weil die Erhaltung eines nationalen Verleihmarktes für eine eigenständige Filmkultur unerlässlich ist. Nur so kann verhindert werden, dass die Schweiz in ihre Sprachräume aufgeteilt wird und diese als Annex des entsprechenden ausländischen Marktes programmiert werden.

Grundsätzlich soll die Eigenverantwortung der Filmbranche gestärkt werden. Das in diesem Gesetzesentwurf neu integrierte Instrument gibt den Beteiligten zuerst die Möglichkeit, selber die Vielfalt des Filmangebots wieder herzustellen, bevor der Bund eingreift.

Der Vorschlag für eine subsidiäre Abgabe für die Förderung der Angebotsvielfalt nimmt die Einigung auf, die die Branche in der Erklärung von Locarno getroffen hat.

Allfällige Einnahmen aus der Lenkungsabgabe werden in die Förderung der Vielfalt des Filmangebots am selben Kinoort reinvestiert.

Auf ebenfalls denkbare steuerliche Regelungen – wie sie z.B. unsere Nachbarländer Frankreich und Deutschland zu Gunsten der Filmförderung haben – verzichtet der vorliegende Gesetzesentwurf schon aus verfassungsrechtlichen Gründen.

2 Besonderer Teil

2.1 Kommentar zu den Gesetzesbestimmungen

2.1.1 1.Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

2.1.1.1 Zweck (Art. 1)

Der Titel des Gesetzes übernimmt die beiden Begriffe von Artikel 71 der Bundesverfassung: *Filmproduktion* und *Filmkultur*. Diesen beiden Bereichen, dem Schweizer Film und dem Film in der Schweiz soll das Filmgesetz dienen. Das Gesetz verfolgt weiterhin klar kulturelle Zielsetzungen.

Die wichtigste Zielsetzung des neuen Filmgesetzes ist die *Vielfalt und Qualität* des Filmangebots (Art. 1 EFiG). Es besteht kein Anspruch, Qualität staatlich zu definieren. Das Filmgesetz geht davon aus, dass ein vielfältiges Filmangebot am besten Qualität garantiert.

2.1.1.2 Begriffe (Art. 2)

Der Gesetzesentwurf behält den Ausdruck «Film» bei und versteht darunter die für die Wiedergabe festgehaltene gestaltete Folge von Bildern schlechthin (vgl. Art. 2 Abs. 1 EFiG). Angesprochen ist jegliche Form der Vermittlung an das Publikum, nicht allein im klassischen Sinn, d.h. im Kino. Das neue Filmgesetz soll den weiteren technologischen Entwicklungen – soweit sie heute absehbar sind – standhalten. Artikel 2 Absatz 1 EFiG definiert den klassischen Begriff *Film* daher medienneutral und unabhängig von technischen Verfahren. Die Definition ist nötig, um dem oft nur mit dem Kino assoziierten Begriff (noch stärker im Französischen mit «cinématographique») die nötige Offenheit zu geben, die sich übrigens bereits heute in etwas anderer Terminologie im geltenden Artikel 1 FiV findet.

Definiert ist auch der Begriff *Schweizer Film* (Art. 2 Abs. 2 EFiG), da er für den Förderungsbereich Filmproduktion, die Anerkennung der Nationalität und die internationale Koproduktion von Bedeutung ist. Die Definition knüpft an formale Kriterien an, nicht an Inhalte: Sitz oder Wohnsitz des Autors oder der Autorin resp. der Produktion in der Schweiz. Auch die künstlerischen und technischen Mitwirkenden sollen so weit wie möglich Personen sein, die in diesem Land leben. Die Berücksichtigung der schweizerischen filmtechnischen Betriebe ist ein wichtiges kulturpolitisches Anliegen. Eine eigenständige Filmkultur setzt eine solide Brancheninfrastruktur voraus.

Es wurde im Unterschied zum alten Gesetz darauf verzichtet, den Drehort Schweiz vorzuschreiben. Das Filmsujet soll den Drehort bestimmen.

2.1.2 2.Kapitel: Filmförderung

Das Kapitel Filmförderung beschreibt im 1. Abschnitt die Förderungsbereiche, im 2. Abschnitt die Förderungsinstrumente, im 3. Abschnitt die Förderungskonzepte und Evaluation, im 4. Abschnitt die Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung und schliesslich im 5. Abschnitt den Ausschluss von der Filmförderung.

2.1.2.1

1. Abschnitt: Förderungsbereiche

Ein wesentliches Mittel zur Filmförderung bilden die Finanzhilfen, welche für die folgenden *Förderungsbereiche* zur Verfügung stehen:

- das schweizerische Filmschaffen (Art. 3 EFiG),
- die Vielfalt und Qualität des Filmangebots (Art. 4 EFiG),
- die Filmkultur (Art. 5 EFiG),
- die Aus- und Weiterbildung (Art. 6 EFiG).

Diese Förderungsbereiche entsprechen dem geltenden Recht. Heute sind sie grösstenteils lediglich in der Filmverordnung niedergeschrieben. Diese Vorschriften gehören zweifelsohne in ein formelles Gesetz.

Die vier Förderungsbereiche bilden ein vernetztes Ganzes. Produktionsförderung ist sinnlos ohne Auswertungsförderung. Auswertungsförderung für den Schweizer Film allein ist wirkungslos, weil das Umfeld einbezogen werden muss. Die filmkulturellen Aktivitäten vom Schweizerischen Filmarchiv bis zu den Filmfestivals bilden das notwendige Umfeld von Kino und Vertrieb. Die Aus- und Weiterbildung der Branchenangehörigen ist ein weiteres wesentliches Element für die Wettbewerbsfähigkeit und Professionalität des Filmschaffens.

2.1.2.1.1

Schweizerisches Filmschaffen (Art. 3)

Artikel 3 EFiG führt die Zielsetzungen wie folgt aus: Angestrebt wird die kulturelle Ausstrahlung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Kontinuität und Entwicklungsfähigkeit des unabhängigen Filmschaffens. Mit dem Begriff *«unabhängige schweizerische Filmproduktion»* (Art. 3 EFiG) wird die Destinatärin der Produktionsförderung kenntlich gemacht: das unabhängige Filmschaffen. Unabhängig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das Produktionsunternehmen nicht im Besitz der Auswertungsmedien (wie z.B. Sendeanstalten) sein darf. Unabhängigkeit wird auch im Sinne der Gestaltungsfreiheit verlangt. Selbstverständlich ist diese Unabhängigkeit relativ, da auch unabhängig produzierte Filme regelmässig mit Fernsehgeldern hergestellt werden (müssen). Die Erhaltung dieser relativen Unabhängigkeit ist für die Vielfalt und Qualität des schweizerischen Filmschaffens von grosser Bedeutung. Mit *Filmproduktion* ist der wirtschaftliche Zweig des Filmschaffens angesprochen, d.h. nur das berufliche Filmschaffen kann Finanzhilfen aus der Filmförderung des Bundes erhalten. Diese Abgrenzung entspricht geltendem Recht.

Gefördert wird die Produktion von Schweizer Filmen sowie von zwischen der Schweiz und dem Ausland koproduzierten Filmen. Die Produktion im Deutschen Sprachgebrauch umfasst einerseits die Projektentwicklung und andererseits die Herstellung. Letztere ist gleichbedeutend mit der Realisation. Die internationale Zusammenarbeit findet sich bereits im heutigen Filmrecht.

Weil die Kosten für eine Spielfilmproduktion die öffentlichen und privaten Finanzierungsmöglichkeiten eines Landes in der Regel übersteigen, werden die meisten Kinofilme in Europa koproduziert. Die Schweiz hat bilaterale Koproduktionsvereinbarungen mit Belgien, Deutschland, Frankreich, Kanada, Italien und Österreich. Als Mitglied des Europäischen Koproduktionsabkommens ist sie mit 18 europäischen Staaten verbunden. Die Abkommen stellen koproduzierte Filme unter gewis-

sen Voraussetzungen nationalen Produktionen gleich und öffnen ihnen dadurch die Förderungsinstrumente der beteiligten Länder.

Bei Ländern, mit denen keine Abkommen bestehen, ist eine Gleichstellung unter Einhaltung bestimmter Bedingungen möglich, z.B. unter der Voraussetzung der Reziprozität.

2.1.2.1.2 Vielfalt und Qualität des Filmangebots (Art. 4)

Die Förderung von Verleih, Vertrieb und Kino knüpft an das Ziel der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und der Qualität des Filmangebots an. In der Auswertung können Filme aus allen Kontinenten gefördert werden. Diese Förderung besteht schon heute und hat sich sehr bewährt. Dank der Verleihförderung sind Spiel- und Dokumentarfilme aus europäischen und aussereuropäischen Ländern auf den Schweizer Kinomarkt gebracht worden und haben z.T. respektable Zuschauer/innenzahlen eingespielt.

2.1.2.1.3 Filmkultur (Art. 5)

Artikel 5 EFiG übernimmt – leicht umformuliert – die Umschreibungen von Artikel 12 FiV. Neu ist die Bestimmung über die Förderung von filmkulturellen Bestrebungen, welche «die Verbreitung von Filmkultur und die Vertiefung des Filmverständnisses» anstrebt (Art. 5 Bst. a). Der Bund unterstützt schon heute Aktivitäten dieser Art: So dient das Schweizerische Filmarchiv in Lausanne nicht nur der Archivierung und Restaurierung der Filme, sondern spielt zudem eine wichtige Rolle in der Vermittlung der filmkulturellen Schätze. Die «Zauberlaterne», der Kinoclub für Kinder, führt in über 50 Schweizer Ortschaften das Publikum von morgen in die grossen Filmklassiker ein.

Neu ist der Ausdruck «*Entwicklung und Innovation* der Filmproduktion und Filmkultur» (Art. 5 Bst. e EFiG). Dieser Bereich soll im Hinblick auf die zukünftigen Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (NIKT), die den Film beeinflussen werden, von der Filmförderung berücksichtigt werden können. Der Schweiz stehen in diesem Bereich Chancen offen: So entwickelte zum Beispiel der auf Spezialeffekte ausgerichtete Betrieb *Swisseeffects* ein Verfahren, mit dem Videobilder auf konventionellen Film übertragen werden. Dieses Verfahren genießt Weltrenown und hat die künstlerische Gestaltung von Schweizer Filmen befruchtet.

Kulturelle Aktivitäten können weiter mit andern Formen der Unterstützung als Finanzhilfen gefördert werden, zum Beispiel mit der Übernahme von Patronaten, wie dies das geltende Filmrecht bereits möglich macht (Art. 14 FiV). Zu den andern Formen der Unterstützung zählen Dienstleistungen wie Beratung oder Empfehlungsschreiben bei Dreharbeiten in andern Ländern. Schon heute leistet das BAK diese Unterstützung und oft in Bereichen, die grundsätzlich von filmkulturellem Interesse wären, aber z.B. aus Budgetgründen keine Finanzhilfe bekommen können.

2.1.2.1.4 Aus- und Weiterbildung (Art. 6)

Ein weiterer Schwerpunkt der Filmförderung liegt in der Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten in der Filmbranche. Der Bund unterstützt im Bereich der *Aus- und Weiterbildung* (Art. 6 EFiG) schon heute Studiengänge im In- und Ausland. Die Weiterbildung ist in der vom Bund geförderten renommierten Stiftung FOCAL konzentriert, die aus der Filmbranche entstanden ist. Ebenso leistet der Bund Beiträge an europäische Weiterbildungsseminare, damit Schweizerinnen und Schweizer trotz Ausschluss aus den europäischen MEDIA-Programmen teilnehmen können. Die berufliche Aus- und Weiterbildung ist für die Entwicklungsfähigkeit der Filmbranche zentral.

2.1.2.2 2. Abschnitt: Förderungsinstrumente

Die folgenden Artikel regeln die Instrumente, mit denen die Förderung verwirklicht werden soll. Die Instrumente teilen sich in Auszeichnungen (Art. 7 EFiG), *selektive und erfolgsabhängige* Filmförderung (Art. 8 EFiG), Übertragung der Filmförderung an Institutionen (Art. 9 EFiG) sowie Leistungsvereinbarungen (Art. 10 EFiG) auf.

2.1.2.2.1 Auszeichnungen (Art. 7)

Artikel 7 EFiG schafft die gesetzliche Grundlage für Prämien und Auszeichnungen (heute in der Filmverordnung), wie z.B. den 1998 eingeführten Schweizer Filmpreis. Es soll in Zukunft möglich sein, nicht nur herausragende Leistungen der Filmschaffenden auszuzeichnen, sondern auch solche von verdienten Akteuren der Filmkultur. Für das Filmschaffen haben Auszeichnungen eine wichtige Promotionsfunktion.

2.1.2.2.2 Selektive und erfolgsabhängige Filmförderung (Art. 8)

Selektive Filmförderung wählt aus und urteilt nach *Qualitätskriterien*. Das bisherige Filmrecht bediente sich dafür des etwas moralisch besetzten Ausdrucks *wertvoller Film*. Dem Wortlaut der Bundesverfassung folgend wird der Begriff der *Qualität* verwendet.

Die erfolgsabhängige Filmförderung honoriert den *Erfolg*. Werturteile werden nicht ausgesprochen. Ausschlaggebend ist der Erfolg beim Publikum. Dieser Erfolg, welcher mathematisch in Förderungsgelder übersetzt wird, ermöglicht es den betroffenen Filmschaffenden, weiter zu arbeiten. Damit wird Publikumserfolg auch für den kulturell ausgerichteten Film attraktiv. Gesteigert wird auch das Interesse der Produktionsfirmen, Anstrengungen für die erfolgreiche Auswertung ihrer Filme zu unternehmen. Seit dem 1. Januar 1997 läuft mit Erfolg ein fünfjähriger Versuch einer erfolgsabhängigen Förderung (*Succès Cinéma*). Produktion, Verleih und Kino erhalten eine Förderungsgutschrift pro Eintritt, die sie in künftige Filmprojekte investieren müssen.

Auch wenn der Versuch noch nicht gänzlich abgeschlossen ist, darf u.a. auf Grund eines unabhängigen Zwischenberichts der Universität Bern festgestellt werden, dass

die erfolgsabhängige Förderung sinnvoll und die gesetzliche Verankerung vorzusehen ist. Sinn macht insbesondere die Kombination der selektiven und erfolgsabhängigen Filmförderung. Sie erlaubt eine Balance, wobei die erfolgsabhängige Filmförderung wohl an Bedeutung zunehmen wird.

Die Einzelheiten der Finanzhilfen, d.h. die Kriterien, die persönlichen Voraussetzungen und das Verfahren sind – wie schon heute – auf *Departementsstufe* zu regeln. Dies erlaubt es, relativ detaillierte Vorschriften zu erlassen, die speditiv veränderten Bedürfnissen angepasst werden können. Die heutigen Reglemente über die selektive und die erfolgsabhängige Filmförderung geben den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern in je einem umfassenden Regelwerk bekannt, was bei beiden Formen der Filmförderung zu beachten ist.

2.1.2.2.3 Übertragung der Filmförderung an Institutionen (Art. 9)

Artikel 9 EFiG übernimmt die (positive) Erfahrung aus dem Versuch *Succès cinéma*. Der fünfjährige Versuch der erfolgsabhängigen Filmförderung wird gemeinsam mit der SRG SSR idée suisse, der Kulturstiftung SUISSIMAGE und dem Dachverband PROCINEMA durchgeführt. Alle drei Organisationen teilen sich die Finanzierung mit dem Bund. Hierfür wurde eigens eine Trägerschaft – der Verein *Succès cinéma* – gegründet. Artikel 9 EFiG regelt die Voraussetzungen für die Übertragung eines Teilbereichs der Filmförderung. In Frage kommt eine solche Übertragung, wenn Dritte – wie bei *Succès cinéma* – wesentlich zur Finanzierung einer Aufgabe beisteuern. Der Bundesrat hat den Grundsatzentscheid zu fällen; das Departement hat die Rahmenbedingungen festzulegen und die allfälligen Vertreterinnen und Vertreter des Bundes zu ernennen. Analog wurde dies bereits mit dem Reglement des EDI über die Durchführung der erfolgsabhängigen Filmförderung vom 13. Dezember 1996 gehalten.

Der Bund hat mit den fraglichen Organisationen zudem einen Leistungsvertrag abzuschliessen (Abs. 3). Wesentlich ist dabei die Regelung eines Konflikts zwischen Trägerorganisation und Berechtigten durch ein Schiedsgericht.

2.1.2.2.4 Leistungsvereinbarungen (Art. 10)

Das Instrument der Leistungsvereinbarungen wurde mit dem Reglement des EDI über die selektive Filmförderung vom 13. Dezember 1996 eingeführt, und heute verhandelt das BAK zum Beispiel mit Organisationen wie dem Schweizerischen Filmzentrum (SFZ) und dem Media Desk/Euroinfo Schweiz, aber auch mit den Festivals von Solothurn, Locarno und Nyon über solche Leistungsvereinbarungen. Sie werden in der Regel auf drei Jahre mit Organisationen abgeschlossen, die regelmässig Finanzhilfen beziehen. Die Vereinbarungen enthalten eine Standortbestimmung, setzen die Ziele für die entsprechende Zeitperiode fest und beschreiben die Massnahmen, mit denen diese Ziele verwirklicht werden sollen. Wichtiger Teil dieser Vereinbarungen ist auch die regelmässige Evaluation, mit welcher die Leistungen, d.h. die Massnahmen auf ihre Zweckmässigkeit und ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Ziel der Evaluation ist es, die Effizienz der für eine bestimmte Aufgabe eingesetzten Bundesmittel sicherzustellen.

Gleichzeitig werden unter Vorbehalt der Budgetkompetenz der eidgenössischen Räte der Bundesbeitrag bestimmt und die weiteren Finanzquellen beschrieben. Standortbestimmung, Ziele und Massnahmen werden im Wesentlichen von der Organisation selber definiert, aber dann im Evaluationsverfahren überprüft. Die Organisation soll mit diesem Instrument angehalten werden, sich regelmässig zu überdenken und zielgerichtet zu arbeiten. Artikel 10 EFiG stellt die Leistungsvereinbarungen auf eine gesetzliche Grundlage.

2.1.2.3 3. Abschnitt: Förderungskonzepte und Evaluation

2.1.2.3.1 Förderungskonzepte (Art. 11)

Mit dem Instrument der Förderungskonzepte wird bezweckt, dass Filmförderung dynamisch und zielgerichtet ist. Der Gesetzesartikel ist aus den Folgearbeiten der Kommission Moor, die an der Totalrevision der Filmverordnung arbeitet, entstanden. Die Kommission wurde sich bewusst, dass es für eine zielgerichtete Förderungspolitik eines anderen Instruments bedarf als einer auf unbestimmte Zeit ausgegerichtete Verordnung. Der Bundesrat übernimmt diesen Vorschlag. Förderungskonzept, Verteilplan (Art. 25 Abs. 2 Bst. a EFiG) und Evaluation (Art. 12 EFiG) bilden das Dreigestirn einer wirkungsorientierten Filmförderung.

2.1.2.3.2 Evaluation (Art. 12)

Evaluation ist nicht nur in Bezug auf die geförderten Organisationen nötig. Die Instrumente der Filmförderung selber müssen regelmässig evaluiert werden (Art. 12 EFiG). Diese Evaluation wird sowohl intern als auch extern zu erfolgen haben und im Detail auf Verordnungsstufe zu regeln sein. Die in Artikel 24 EFiG festgehaltenen Auskunfts- und Meldepflichten werden dazu beitragen, dass die relevanten Fakten und Zahlen vollständig, in auswertbarer Form sowie in regelmässigen Zeiträumen vorliegen.

Die Ergebnisse der Evaluation sind zu veröffentlichen (Abs. 2). Eine wichtige Rolle bei der Analyse der Ergebnisse soll künftig die Filmkommission spielen (vgl. Art. 25 Abs. 2 Bst. b EFiG).

2.1.2.4 4. Abschnitt: Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung

2.1.2.4.1 Formen der Finanzhilfe (Art. 13)

Die Vorschrift über die *Formen der Finanzhilfen* (Art. 13 EFiG, bedingte Rückzahlbarkeit oder Nicht-Rückzahlbarkeit) übernimmt geltendes Recht. In der Praxis sind fast ausnahmslos nicht rückzahlbare Finanzhilfen ausgerichtet worden. Trotzdem ist die Variante der bedingt rückzahlbaren Finanzhilfe beizubehalten.

2.1.2.4.2 Entscheide über Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung (Art. 14)

Artikel 14 EFiG regelt die *Entscheidungskompetenzen*. Er orientiert sich an der heutigen Rechtsordnung, wonach grundsätzlich die Verwaltung (heute das Bundesamt für Kultur) über Förderungsgesuche entscheidet. Eine Begutachtung hat dort zu geschehen, wo der Verwaltung die Sachkenntnis fehlt.

Absatz 3 beschreibt den üblichen Rechtsweg. Die Angemessenheitskontrolle wird in Analogie zu den Förderungsentscheiden der Pro Helvetia und dem dort vorgesehenen Verfahren ausgeschlossen, weil sich die Angemessenheit in diesem Zusammenhang auf ästhetische Urteile erschöpft und sich deshalb einer beschwerdemässigen Kontrolle entzieht.

2.1.2.4.3 Bereitstellung und Verteilung der Mittel (Art. 15)

Ein grosses Hindernis für die Filmförderung stellen heute die finanzrechtlichen Grundlagen der Budgetkredite dar. Die Filmproduktion richtet sich nicht nach Kalenderjahren, sondern nach eigenen Periodizitäten. Es gibt Jahre mit vielen grossen Filmproduktionen und Jahre mit weniger oder kleineren Filmen. Die Starrheit des jährlichen Filmkredits erlaubt es nicht, diesen Wellenbewegungen Rechnung zu tragen. Der Bund muss alljährlich gleich viel oder gleich wenig Geld ausgeben, unabhängig vom effektiven Realisierungsgrad der Filmprojekte. Dies ist einem effizienten Einsatz der öffentlichen Gelder hinderlich. Eine verlässliche mittel- bis langfristige Planung ist nicht möglich. Ein Zahlungsrahmen über eine Periode von mehreren Jahren, der Übertragungen zulässt, soll eine bessere Verwaltung der Bundesmittel für die Produktion und Auswertung ermöglichen.

Die Filmförderung nach Artikel 5–7 EFiG kann jährlich normal budgetiert werden, da hier in der Regel Institutionen gefördert werden.

Zusätzlich als Einnahme zu verbuchen und für die Filmförderung zweckgebunden zu verwenden sind die Mittel nach Artikel 15 Absatz 2 EFiG.

Mit dem Verteilplan werden die Prioritäten innerhalb der Kreditrubriken festgelegt. Dieses bewährte Instrument besteht schon heute.

2.1.2.5 5. Abschnitt: Ausschluss von der Filmförderung

2.1.2.5.1 (Art. 16)

Artikel 16 EFiG regelt den *Ausschluss von der Filmförderung*. Er bezieht sich auf zwei völlig unterschiedliche Sachverhalte:

Artikel 16 Absatz 1 EFiG gibt die heutige Praxis wieder. Gefördert werden soll das unabhängige künstlerische Filmschaffen, nicht der auf einen konkreten Anwendungszweck hin geschaffene Film. Werbe- und Auftragsfilme (wie Firmenporträts, Public-Relations-Filme über einen Wirtschaftssektor, Tourismusfilme usw.) sind dadurch von der Filmförderung mit Finanzhilfen ausgeschlossen. Ebenfalls ausgeschlossen sind Filme, in denen die didaktische Vermittlung eines wissenschaftlichen Inhalts (z.B. medizinische Filme), eines fachspezifischen Inhalts (z.B. Unfallprävention) oder eines Lernzieles («Wie unterrichte ich Englisch?») im Vordergrund

stehen. Dieses Filmschaffen, so wertvoll es zweifellos ist, muss sich über andere Kanäle finanzieren. Die Abgrenzung ist nicht immer einfach, aber nötig, wenn die Filmförderung nicht ins Uferlose wachsen soll.

Artikel 16 Absatz 2 EFiG schliesst Filme von der Filmförderung aus völlig anderen Gründen aus: Wo Menschenwürde verletzt, Gewalt verherrlicht oder verharmlost wird oder Pornografie den Charakter eines Films ausmacht, kann und will sich die öffentliche Filmförderung nicht beteiligen. Die Kommission versteht die Begriffe in einem weiteren Sinn als das Strafrecht. Die Filmförderung muss sich zurückziehen, bevor das Strafrecht greift.

2.1.3 3. Kapitel: Vorschriften zur Förderung der Vielfalt öffentlich vorgeführter Filme

2.1.3.1 Vorbemerkungen

Kulturelle Vielfalt ist ein vorrangiges Anliegen der Schweiz. Es spiegelt sich in unserer föderalistischen Struktur wieder, in der primären Kulturkompetenz der Kantone, in der Pflege der Mehrsprachigkeit, im Bemühen, den Austausch zwischen den Landesteilen und Sprachregionen zu verbessern usw. Die Vielfalt ist ein Merkmal der «*idée suisse*», welche nicht nur auf sich selbst bezogen ist, sondern auch die Welt um uns herum erfasst und sie uns näher bringt, d.h. verständlicher macht.

Die Vielfalt gehört zum Grundverständnis der Demokratie. Die Meinungsfreiheit hat nur dann praktische Bedeutung, wenn Kanäle vorhanden sind, durch die vielfältige Meinungen geäußert und verbreitet werden können. Dieses Bedürfnis nach Vielfalt beschränkt sich aber nicht nur auf nackte Information oder Meinungsäußerung, sondern betrifft alle Äusserungsformen unseres gesellschaftlichen Lebens – mithin alles, was der Kultur zugeordnet wird.

Aus diesem Grund bemüht sich der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich um ein vielfältiges Medienangebot. Dazu gehört die Vielfalt im Filmbereich. Film prägt als Massenmedium die Informationsgesellschaft wie wohl keine andere Ausdrucksform. In der Sorge um ein vielfältiges Filmangebot steht die Schweiz nicht allein: Die europäischen Staaten, der Europarat und die Europäische Union führen alle dieses Traktandum in ihrer Agenda und haben dafür Förderungsinstrumente und Vorschriften (wie die EG-Richtlinie über das grenzüberschreitende Fernsehen mit Quoten für den europäischen Film) geschaffen.

Zur Vielfalt gehören der Erhalt und die Pflege einer eigenen Stimme – die des Schweizer Films.

Artikel 71 Absatz 2 der Bundesverfassung überträgt dem Bund, in der Form einer «Kann»-Vorschrift, die Aufgabe, «*Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und Qualität des Filmangebots*» zu erlassen. Der von Oligopolen geprägte Verleih- und Kinomarkt funktioniert nicht frei, wenn er sich selbstüberlassen wird. Deshalb sind Vorschriften nötig. Gewisse Filme, die ein Publikum finden würden, haben keine oder bedeutend schlechtere Startchancen, weil die Leinwände in den Schlüssel- und Mittelstädten durch die grossen Verleiher überbucht sind. Der Kampf von Kino und Verleih konzentriert sich auf die ertragsträchtigen Filme. Die Vielfalt des Filmangebots und das Publikum haben das Nachsehen.

Im Vergleich zum heute geltenden Filmrecht werden die Vorschriften weitgehend liberalisiert und wird die Eigenverantwortung der Branche gestärkt. Freiwillige Massnahmen zur Stärkung der Angebotsvielfalt (Art. 17 EFiG), die Evaluation und die Möglichkeit zur Nachbesserung (Art. 20 FiG) und die subsidiäre Abgabe (Art. 21 EFiG) bilden die Instrumente, mit denen der Verfassungsauftrag erfüllt werden kann.

2.1.3.2 1. Abschnitt: Freiwillige Massnahmen

2.1.3.2.1 Grundsatz (Art. 17)

Artikel 17 EFiG setzt den in Artikel 71 Absatz 2 BV festgelegten Auftrag des Bundes im Sinne einer Grundsatzbestimmung um und statuiert, dass sowohl Verleih- wie auch Vorführunternehmen in ihrer Tätigkeit zur Angebotsvielfalt beizutragen haben. Absatz 1 Buchstaben a und b sowie Absatz 2 bestimmen, in welcher Form die Verleih- und Vorführunternehmen zur Angebotsvielfalt beitragen. Die Bestimmung nimmt die Erklärung von PROCINEMA und CINESUISSE vom 7. August 2000 auf, in welcher sich die Branche u.a. verpflichtet hat, mit einer Vereinbarung zur Angebotsvielfalt beizutragen. Die Branche und das Departement haben sich mit der jetzt vorgeschlagenen Lösung vom CO₂-Gesetz (BBl 1997 III 410) inspirieren lassen, das die gesetzgeberischen Ziele auch vorerst durch eigene Massnahmen der Branche erreichen will und eine Abgabe nur für den Fall vorsieht, dass die freiwilligen Massnahmen nicht zum Ziel führen.

Es darf erwartet werden, dass die Vereinbarung nach Absatz 1 Buchstabe b EFiG noch vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu Stande kommt. Inhaltlich wird sie sich an dem orientieren, was nach geltendem Recht oder in den bisherigen Revisionsentwürfen mit staatlichen Vorschriften angegangen wurde: Verbot des Blockbuchens und Überbuchens von Kinoorten oder -komplexen, Förderung von Programmschienen, genügende Anzahl von Anbietern pro Kino und Kinoort usw. Dass zumindest diese Punkte zum Wohl der Angebotsvielfalt geregelt werden, darf erwartet werden, war sich doch die Branche einig, dass der Entwurf Moor und die nachfolgenden Verwaltungsentwürfe die kritischen Punkte richtig aufgezeigt hatten. Nur über das Instrumentarium herrschte Uneinigkeit.

Das Selbstregulierungsinstrumentarium muss griffig sein und Wirkungen zeigen, wenn die subsidiären Massnahmen vermieden werden sollen.

2.1.3.2.2 Angebotsvielfalt (Art. 18)

Artikel 18 EFiG definiert die durch die Bundesverfassung und das Gesetz angestrebte Angebotsvielfalt als eine an einem Kinoort vorhandene Vielfalt von Filmen unterschiedlicher Sprache, unterschiedlichem Genre und Stil sowie unterschiedlicher Herkunft.

«Kinoort» ist ein stehender Begriff der Branche und kann mehrere Ortschaften umfassen, wenn die dort vorhandenen Kinos in direkter Konkurrenz um dasselbe geografische Publikum stehen (Beispiel: Baden und Wettingen).

Artikel 18 EFiG schreibt keine festen Kriterien für die Überprüfung der Vielfalt und der Qualität vor, sondern gibt Indizien. So kann z.B. untersucht werden, welches

Filmangebot in vergleichbaren Kinoorten gezeigt wird und welche Möglichkeiten für ein geografisch festgelegtes Publikum bestehen, diese Filme zu sehen. Erst das Zusammentreffen bzw. Fehlen mehrerer Indizien während einer gewissen Zeit wird zur Feststellung führen können, ob eine Angebotsvielfalt in einem Markt vorhanden ist oder fehlt.

Verschiedene Verhaltensweisen der Verleih- sowie der Vorführunternehmen können die Vielfalt des Filmangebots in einem Kinoort gefährden. So hat auch die Branche anerkannt, dass die Verleihunternehmen die Angebotsvielfalt insbesondere dadurch gefährden, wenn in einem Kinoort der Verleih eines Filmtitels in derselben Sprachversion im Vergleich zur Gesamtzahl der zur Verfügung stehenden Leinwände oder Plätze gleichzeitig für übermässig viele Leinwände oder Plätze erfolgt, der Verleih eines Filmtitels unter der Auflage erfolgt, dass keine Zwischenprogramme mit anderen Filmtiteln veranstaltet werden oder ein Verleihunternehmen in einem Jahr mehr als ein Viertel der möglichen Vorstellungen oder verfügbaren Plätze belegt. Zudem sieht die Branche bei Vorführunternehmen ein die Angebotsvielfalt gefährdendes Verhalten namentlich darin, dass diese in einem Kinokomplex einen Filmtitel in derselben Sprachversion gleichzeitig auf mehreren Leinwänden spielen.

2.1.3.2.3 Sprachenvielfalt (Art. 19)

Artikel 19 EFiG will die Vorführung einer Vielfalt von Filmen in den verschiedenen Sprachregionen begünstigen. So sollen gemäss Absatz 1 geförderte Filme in mehr als einer Landessprache zugänglich sein, in Entsprechung der schweizerischen Kulturpolitik für einen Austausch über die Sprachgrenzen hinweg (Art. 70 Abs. 3 BV). Dies bezieht sich nicht nur auf Filme, die Herstellungsbeiträge erhalten haben, sondern auch auf die Auswertungsförderung.

Die sogenannte «Einverleiher-Klausel» in Absatz 2 wird aus dem geltenden Recht übernommen, d.h. ein einzelner Film soll weiterhin nur von einem Schweizer Verleihunternehmen ausgewertet werden. Diese Bestimmung dient auch als Schranke gegen die Kontrolle über die Schweiz und das Vereinnahmen der Sprachregionen durch die grossen Nachbarländer (wie das z.B. die österreichische Filmverleihlandschaft durch den grossen Nachbarn Deutschland erfahren hat). Die Pflicht in Artikel 19 Absatz 2 wird auf Erstauswertungen beschränkt, da es bei Reeditionen schwierig ist, die Rechte für alle Sprachversionen zu erwerben.

Es hat sich kulturpolitisch ausbezahlt, dass eine Verleihfirma für die Auswertung eines Films in der ganzen Schweiz allein zuständig ist.

2.1.3.2.4 Evaluation und Nachbesserung des Filmangebots (Art. 20)

Die Tätigkeiten und Massnahmen der Verleih- und Vorführunternehmungen zu Gunsten der Angebotsvielfalt werden regelmässig auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert. Grundlage dieser Evaluation bilden die im Rahmen der Auskunfts- und Meldepflichten nach Artikel 24 erfassten Zahlen und Fakten.

Artikel 20 Absatz 2 bestimmt, dass das zuständige Bundesamt bei Feststellung fehlender Angebotsvielfalt an einem Kinoort die beteiligten Verleih- und Vorführun-

ternehmen auffordert, den gesetzmässigen Zustand wiederherzustellen oder Vorschläge zur Abhilfe zu unterbreiten. Gemäss Absatz 3 müssen diese Vorschläge dem Departement zur Genehmigung vorgelegt werden. Das Departement entscheidet anschliessend mit Verfügung.

Damit weicht das Verfahren leicht vom Branchenvorschlag ab. Es ist nicht zweckmässig, PROCINEMA selber mit der Durchführung des Gesetzes zu betrauen. Die Interessenkonflikte in der Branche sind zu gross, als dass sie durch ein Verbandsorgan gelöst werden können. Die Verbandsvertreter/innen sind immer auch Interessierte.

Mit der Überwachung durch das Bundesamt und die durch Departementsverfügung genehmigten Vorschläge wird die von der Branche angestrebte Allgemeinverbindlichkeit indirekt erreicht; d.h. Parteien, die sich nicht an die Branchenempfehlungen halten und das gesetzliche Ziel der Angebotsvielfalt nicht auf andere Weise garantieren, können auf diesem Weg zu gesetzeskonformem Verhalten angewiesen werden.

2.1.3.3 2. Abschnitt: Abgabe zur Förderung der Angebotsvielfalt

2.1.3.3.1 Abgabe (Art. 21)

Artikel 21 Absatz 1 statuiert bei festgestelltem Fehlen der Angebotsvielfalt an einem Kinoort als ultima ratio eine Abgabe. Diese ist von den betroffenen Unternehmen eines Kinoortes dann geschuldet, wenn sie nach Artikel 20 Absatz 2 den gesetzmässigen Zustand nicht wiederherstellen oder keine geeigneten oder nur unzureichende Vorschläge zur Wiederherstellung der Angebotsvielfalt einreichen. Bevor das Departement die Abgabe erhebt, hat es die betroffenen Kreise sowie die Filmkommission anzuhören.

Die Unternehmen behalten die unternehmerische Freiheit, solange sie dem Gesetz nicht zuwiderhandeln. Die Abgabe soll als ultima ratio durch wirtschaftlichen Anreiz darauf hinwirken, das gefährdende Verhalten zu unterlassen. Werden die Grenzen eingehalten, ist die Abgabe nicht geschuldet. Dabei werden die Erfolgchancen der publikumswirksamen Filme keineswegs beeinträchtigt. Die Verdrängungspraktiken – wie z.B. die Überbuchung von Kinoorten mit demselben Film – sind für den wirtschaftlichen Erfolg eines Films irrelevant. Der Grosse Erfolg «Titanic» startete z.B. in Zürich auf zwei Leinwänden. Der Erfolg wird mit Beschränkungen zu Gunsten der Angebotsvielfalt nicht bestraft, es wird nur mehr Filmtiteln ermöglicht, Erfolg zu haben.

Investiert werden sollen die Mittel aus der Abgabe in die Verleih- und Kinoförderung jener Filme, die auf dem betreffenden Kinomarkt fehlen.

Dogmatisch gesehen sind die Abgaben als Lenkungsabgaben zu qualifizieren. Die Bezeichnung als «Busse» in der Erklärung PROCINEMA/CINESUISSE verkennt, dass Bussen Instrumente des Strafrechts sind und dass deren Ertrag nicht zweckgebunden verwendet werden kann.

Die Lenkungsabgaben bilden Teil des öffentlichen Abgaberechts. Die Lehre unterscheidet zwei Grundtypen von Abgaben, die Steuern und die Kausalabgaben. Steuern sind im Gegensatz zu den Kausalabgaben voraussetzungslos geschuldet, fliessen üblicherweise in die Staatskasse und dienen der Erfüllung allgemeiner öffentlicher

Aufgaben. Demgegenüber sind die Kausalabgaben nicht voraussetzungslos geschuldet. Sie stellen das Entgelt für einen vom Staat gewährten Vorteil oder für eine staatliche Gegenleistung dar und gründen damit in einer causa. Die Lenkungsabgabe ihrerseits steht als neu entwickelter Abgabentypus zwischen den beiden klassischen Abgabearten und kann weder als Steuer noch als Kausalabgabe qualifiziert werden. Mit der Erhebung der Lenkungsabgabe soll das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft in einer bestimmten Weise beeinflusst werden. Sie dient der Verfolgung eines bestimmten Lenkungsziels. Die zu leistende Lenkungsabgabe soll die Abgabepflichtigen dazu veranlassen, die abgabebelastete Tätigkeit zu unterlassen oder das abgabebelastete Produkt zu meiden. Die Lenkungsabgaben stellen ein alternatives Steuerungsmittel zu polizeirechtlichen Verboten und Geboten dar: Nicht Verbote und Gebote sollen das unerwünschte Verhalten verhindern, sondern das unerwünschte Verhalten soll wirtschaftlich uninteressant gemacht werden.

Lenkungsziele können nicht nur mit Lenkungsabgaben verfolgt werden. Auch Steuern sowie Kausalabgaben vermögen bestimmte Lenkungsziele zu erreichen. Dementsprechend lassen sich Lenkungssteuern und Lenkungskausalabgaben unterscheiden. Als eigene dazwischenstehende Kategorie gelten schliesslich die reinen Lenkungsabgaben. Die Lehre unterscheidet die verschiedenen Arten von Lenkungsabgaben anhand zweier Kriterien. Einerseits wird an das Kriterium der wirtschaftlichen Wirkungsweise und andererseits an das Kriterium der Zielsetzung der Lenkungsabgabe angeknüpft. Dies führt zu folgender Ausgestaltung der Abgaben mit Lenkungsziel:

- Lenkungssteuer: im Vordergrund steht der Fiskalzweck, der Lenkungseffekt ist von untergeordneter Bedeutung.
- Lenkungskausalabgabe: die Abgabe dient mit einem gewissen Lenkungseffekt der Kostenanlastung (z.B. Abfallsackgebühr).
- Reine Lenkungsabgabe: im Vordergrund steht der durch die Abgabepflicht erzielte Lenkungseffekt, der Ertrag ist sekundär, und die Verwendung der Mittel hat staatsquotenneutral zu erfolgen (d.h. dass die Lenkungsabgabe vollumfänglich an die Bevölkerung zurückerstattet wird und nicht zu einem dauernden Mehrertrag des Bundes führen darf). Die reine Lenkungsabgabe stellt weder das Entgelt für eine individuell zurechenbare Gegenleistung seitens des Staates dar (wie dies für die Kausalabgaben zutreffend ist), noch fließt ihr Ertrag in die allgemeine Staatskasse (wie der Ertrag der Steuern).

Je nach Qualifikation der Abgabe werden einerseits unterschiedliche Anforderungen an die Erfüllung verfassungsrechtlicher Grundsätze gestellt. Andererseits gestaltet sich die Kompetenz zu ihrer Erhebung (Bund oder Kanton) verschieden.

Die Lenkungsabgabe nach Artikel 21 soll durch wirtschaftlichen Anreiz darauf hinwirken, dass an einem Kinoort für möglichst viele Filme und Filmarten angemessene Startchancen bestehen. Die eingenommenen Mittel der Lenkungsabgabe dienen wiederum der Förderung der Angebotsvielfalt an dem Kinoort, an welchem sie erhoben worden sind. Mit der Fokussierung auf den Lenkungszweck sowie auf die Einsetzung der erstandenen Mittel zu demselben Zweck kann die im Gesetzesentwurf vorgesehene Lenkungsabgabe als reine Lenkungsabgabe im oben dargelegten Sinn qualifiziert werden.

Die Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen gestaltet sich im Abgaberecht nach Artikel 3 BV. Diese Bestimmung statuiert die sogenannte subsidiäre Generalkompetenz der Kantone. Letztere sind demnach zur Erhebung von Abgaben soweit

zuständig, als die entsprechende Kompetenz in der Verfassung nicht dem Bund übertragen ist oder aber dieser von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Folgerichtig bedarf der Bund auf Grund von Artikel 3 BV einer Verfassungsgrundlage für die Erhebung von Abgaben. Nach überwiegender Lehre ist die Bundeskompetenz für die Erhebung einer Lenkungsabgabe bereits mit einer dem Bund übertragenen Sachkompetenz gegeben und bedarf keiner ausdrücklichen Verankerung auf Verfassungsstufe. Artikel 71 Absatz 1 BV beinhaltet eine Förderungskompetenz des Bundes im Bereiche der Schweizer Filmproduktion und Filmkultur. Zudem ermächtigt Artikel 71 Absatz 2 BV den Bund zum Erlass von Vorschriften über die Förderung der Vielfalt und Qualität des Filmangebots. Gestützt auf Artikel 71 BV ist damit dem Bund in diesem Bereich die Sachkompetenz verfassungsrechtlich übertragen. Diese Sachkompetenz ermächtigt den Bund u.a. auch zur Erhebung einer Lenkungsabgabe. Von dieser dem Bund zustehenden Kompetenz macht der Entwurf zum Filmgesetz Gebrauch. Verfassungsrechtlich steht demnach der Erhebung einer Abgabe durch den Bund gemäss Artikel 21 Filmgesetz nichts entgegen.

Allerdings hat die Ausgestaltung der Lenkungsabgabe bestimmten verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu genügen: Sie bedarf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, muss verhältnismässig sowie von einem überwiegenden öffentlichen Interesse getragen sein.

Gemäss Lehre tut eine Lenkungsabgabe der gesetzlichen Grundlage dann Genüge, wenn das Lenkungsziel, der Kreis der Abgabepflichtigen, das Abgabeobjekt, die Bemessungsgrundlage sowie der Verwendungszweck in einem Gesetz im formellen Sinn genannt werden. Die Überschrift zu Artikel 21 EFiG impliziert die Angebotsvielfalt als das Lenkungsziel. In Artikel 21 Absatz 1 EFiG werden die abgabepflichtigen Verleih- und Vorführunternehmen, also der Kreis der Abgabepflichtigen bezeichnet. Abgabeobjekt ist, wie ihr Name bereits sagt, ein Film, der durch die Art des Verleihs oder der Auswertung an einem Kinoort die Angebotsvielfalt an diesem Kinoort beeinträchtigt. Die Bemessungsgrundlage bildet Inhalt der Absätze 2 und 3 von Artikel 21. Artikel 21 Absatz 4 regelt schliesslich die Verwendung des Ertrages der geleisteten Abgabe. Damit sind mit Artikel 21 des Entwurfs die Ansprüche an das Gesetzmässigkeitsprinzip bei Lenkungsabgaben vollständig erfüllt.

Damit eine Lenkungsabgabe verhältnismässig ist, muss sie einerseits geeignet sein, den gewünschten Lenkungszweck zu erfüllen, und andererseits dafür erforderlich sein. Erforderlich ist eine Lenkungsabgabe dann, wenn keine mildere Massnahme den angestrebten Erfolg erreichen kann. Zudem muss die Lenkungsabgabe ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff für die betroffenen Privaten und die Wirtschaft wahren.

Das öffentliche Interesse der Abgabe gemäss Artikel 21 EFiG ist zu bejahen, vermag sie doch eine Lenkungswirkung auf das Verhalten der Verleih- und Vorführunternehmen zu erzielen, sowie die Filmvielfalt zu gewähren.

Damit ist dargelegt, dass die vorgesehene Abgabe zur Förderung der Angebotsvielfalt sämtliche verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an Lenkungsabgaben gestellt werden, erfüllt und ihr in juristischer Hinsicht nichts entgegensteht.

Politisch entspricht sie dem gemeinsamen Antrag der Branche.

2.1.3.3.2 Befreiung von der Abgabe (Art. 22)

Artikel 22 Absatz 1 ermöglicht es den Unternehmen an einem betroffenen Kinoort, sich von der Errichtung einer Abgabe dadurch zu befreien, dass sie sich gegenüber dem Bund förmlich verpflichten, einen besonderen Beitrag zur Vielfalt und Qualität des Filmangebots an einem Kinoort zu leisten. Ein «besonderer» Beitrag würde über das hinaus gehen, was als minimale Erfüllung des Auftrages nach Artikel 17 EFiG gelten würde (überdurchschnittliche Vielfalt, Nischenangebote usw.). Absatz 2 bestimmt, dass die Abgabe bei Nichteinhaltung der Verpflichtung nach Absatz 1 vor-aussetzungslos geschuldet ist.

2.1.3.4 3. Abschnitt: Registrierungs-, Auskunfts- und Meldepflicht

2.1.3.4.1 Registrierungspflicht (Art. 23)

Der Verzicht auf das Bewilligungssystem bedeutet einen grossen *Liberalisierungsschritt* für Verleih und Kino. Gleichzeitig zieht dieser Schritt aber auch die Konsequenzen aus der mangelnden Wirksamkeit der Bewilligung unter den Artikeln 31 und 35 FiV mit ihren unkontrollierbaren qualitativen Forderungen. Die kulturelle und wirtschaftliche Gesundheit der um eine Bewilligung ersuchenden Verleih- und Vorführunternehmen sowie die fachlichen Qualifikationen der Mitarbeitenden zu kontrollieren – wie dies die erwähnten Artikel heute fordern –, ist weder möglich noch sinnvoll.

Die berufsmässigen Verleih- und Vorführunternehmen unterstehen nur noch einer Registrierungspflicht. Diese ist notwendig, um einen für die Durchsetzung der nachstehenden Vorschriften klaren Anknüpfungspunkt und die notwendigen Angaben zu haben.

Gleich bleibt sich die Vorschrift, dass Verleih- und Vorführunternehmen *Sitz in der Schweiz* haben müssen. Kulturpolitisch ist es wesentlich, dass die Verleih- und Vorführprogramme von der Schweiz aus zusammengestellt werden. Andernfalls würde die Schweiz innert kürzester Zeit dreigeteilt und jede Sprachregion von Unternehmen in den Zentren der grossen Nachbarländer (oder in Übersee) kontrolliert.

Auf besondere Vorschriften über die Einschränkung von ausländischen Beteiligungen wird verzichtet. Nur das formale Sitzkriterium für das Unternehmen und die Geschäftsleitung wird aufrechterhalten.

Das *Register* soll durch den Bund geführt werden und öffentlich sein. Dies steht im Zeichen der dringenden Zielsetzung, über zentrale auswertbare Daten zu verfügen, welche für eine effiziente Kulturpolitik nötig sind.

2.1.3.4.2 Auskunfts- und Meldepflichten (Art. 24)

Wie bereits in den Allgemeinen Vorbemerkungen unterstrichen wurde, muss sich Filmkulturpolitik auf klare Fakten stützen können. Sie stellen die Grundlagen einer effizienten Politik und deren Auswirkungen dar. Auch die in den Artikeln 12 und 20 EFiG vorgeschriebenen Evaluationen sind davon abhängig. Die Erfassung von Fakten und Zahlen über die Filmbranche in der Schweiz ist heute in einem unbefriedi-

genden Zustand und verunmöglicht genaue Bestandesaufnahmen und Evaluationen. Branche und Behörden brauchen genaue Kenntnisse des Markts und des Filmangebots. Zu diesem Zweck unterstellt Artikel 24 EFiG die Verleih-, Vorführ- und die geförderten Produktionsunternehmen einer Auskunfts- und Meldepflicht, die alle relevanten Faktoren erfasst. Es handelt sich dabei gestützt auf Artikel 4 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG, SR 431.01) um so genannte Verwaltungsdaten des Bundes, welche dem Bund nach Massgabe der Bestimmungen des Filmgesetzes im Rahmen des Vollzugs des Filmgesetzes anfallen. Die Angaben sollen, soweit nicht der Datenschutz dies verbietet, publiziert werden. Dadurch wird die nötige Markttransparenz erreicht, und die Marktteilnehmer/innen verfügen über die für die Kontrolle ihres Verhaltens notwendigen Daten.

Die Notwendigkeit einer umfassenden Filmstatistik ist in der Branche fast einstimmig anerkannt. Die Berufsverbände sind immer wieder mit der Bitte um eine gesetzliche Regelung an den Bund gelangt, weil sie es selber nicht schaffen, eine verlässliche Filmstatistik – wie sie in fast allen europäischen Ländern existiert – aufzubauen. Auf Wunsch verschiedener Berufsverbände laufen Gespräche mit dem Bundesamt für Statistik und dem BAK, um eine gemeinsame Statistik zu schaffen, die die öffentlichen und die Branchenbedürfnisse abdeckt.

Die Meldepflichten werden nach Bedürfnissen abgestuft. Die Branche selber hat ein Interesse, dass die Daten der Schlüsselstädte wöchentlich publiziert werden können. Schlüsselstädte ist ein fester Branchenbegriff und umfasst die Städte Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich.

2.1.4 4. Kapitel: Kommissionen

2.1.4.1 Eidgenössische Filmkommission (Art. 25)

Artikel 25 EFiG führt die Eidgenössische Filmkommission als beratende ausserparlamentarische Kommission weiter. Der Gesetzesentwurf beschränkt sich auf die Grundsätze und verzichtet auf die detaillierte Umschreibung des heutigen Filmgesetzes, das die Zusammensetzung, die Aufgaben und sogar die Organisation in allen Einzelheiten festschreibt. Der Gesetzesentwurf begnügt sich mit einer beispielhaften, nicht abschliessenden Aufzählung der wichtigsten Aufgaben der Filmkommission.

Organisation und Verfahren werden zukünftig vom Departement geregelt, soweit sich diese nicht aus der Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3. Juni 1996 (Kommissionenverordnung; SR 172.31) ergeben.

Wie bisher wählt der Bundesrat den Präsidenten/die Präsidentin und die Mitglieder.

2.1.4.2 Fachkommissionen (Art. 26)

Auch für die Fachkommissionen wird im selben Sinne wie für Artikel 25 EFiG nur der Grundsatz geregelt (Art. 26 EFiG). Welche Fachkommissionen bestehen, wird in Verbindung mit den Förderungsinstrumenten auf Verordnungsstufe festzulegen sein. Heute werden einige Fachkommissionen im Gesetz, andere in der Verordnung genannt, was sinnwidrig ist. Wie bisher sollen die Fachkommissionen durch das Departement bestellt werden, das auch Organisation und Verfahren festlegt.

2.1.5 5. Kapitel: Strafbestimmungen

2.1.5.1 Allgemeine Bemerkungen zu den Artikeln 27–32 EFiG

Die Artikel 27–32 EFiG stellen die vorsätzlichen Widerhandlungen gegen das dritte Kapitel des Entwurfs – die Vorschriften zur Förderung der Vielfalt öffentlich vorgeführter Filme – unter Strafe. Die Widerhandlungen werden mit Busse bestraft, im Wiederholungsfalle auch mit Haft.

Dort, wo mit einer Widerhandlung ein erheblicher ökonomischer Vorteil erwirtschaftet werden kann, werden die Bussenmaxima auf 100 000 Franken (Art. 29 EFiG: Widerhandlung gegen die Vorschrift über die Sprachenvielfalt) resp. auf 200 000 Franken (Art. 30 EFiG: Widerhandlung gegen Massnahmen des Departements im Sinne von Art. 20 EFiG) angehoben. Bei der Hinterziehung der Abgabe oder der Verschaffung eines unrechtmässigen Abgabevorteils (Art. 31 EFiG) kann die Busse bis auf das Dreifache der hinterzogenen Abgabe oder des Vorteils gehen. Der Versuch, sich oder einem anderen einen unrechtmässigen Abgabevorteil zu verschaffen, ist strafbar.

2.1.5.2 Zuständigkeit für die Strafverfolgung (Art. 32)

Artikel 32 EFiG verweist auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) und überträgt die Verfolgungs- und Urteilskompetenz wie üblich dem Departement.

2.1.6 6. Kapitel: Verfahren und Vollzug

2.1.6.1 Verfahren und Rechtsmittel (Art. 33)

Artikel 33 EFiG enthält die üblichen Verweise auf die Verfahrens- und Organisationsvorschriften des Bundes.

2.1.6.2 Internationale Zusammenarbeit (Art. 35)

Artikel 35 EFiG führt die Kompetenz des Bundesrates nach Artikel 8 FiG weiter, internationale Abkommen im Bereich des Films abzuschliessen.

2.1.7 7. Kapitel: Schlussbestimmungen

2.1.7.1 Änderung bisherigen Rechts (Art. 37)

Der Bundesrat hält in Artikel 37 EFiG folgende Anpassungen des eidgenössischen Rechts für erforderlich:

Mit Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe q (*neu*) OG werden die Rekursentscheide zur Filmförderung analog zur Lösung bei Pro Helvetia der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht entzogen.

Während SRG SSR bereits Beiträge an die Schweizer Filmproduktion leistet, werden heute auch die immer zahlreicheren privaten Fernsehanstalten in den Konzessionen verpflichtet, ihre Produktion angemessen auszulagern und eine Filmförderungsabgabe zu leisten. Mit Artikel 31 Absatz 2 Buchstaben d und e (*neu*) RTVG sollen beide Pflichten gesetzlich verankert werden. Die Formulierung ist mit dem Bundesamt für Kommunikation abgesprochen.

2.1.7.2 Referendum und Inkrafttreten (Art. 38)

Als Bundesgesetz ist der vorliegende Gesetzesentwurf dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 BV unterstellt. Artikel 38 EFiG ermächtigt den Bundesrat, das Datum für das Inkrafttreten des Gesetzes festzusetzen.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1 Für den Bund

Die definitive Einführung der erfolgsabhängigen Filmförderung bringt dem Bund Mehrausgaben von rund 3 Millionen Franken jährlich. Die Verwaltung der erfolgsabhängigen Filmförderung benötigt 1,5 Stellen.

Der Wegfall der Verleihbewilligung und das Führen des Registers für Verleih- und Vorführbewilligung halten sich finanziell und personell etwa die Waage.

Das Führen der Statistik bedarf nach Angaben des Bundesamts für Statistik 1,5 zusätzliche Stellen beim Bundesamt für Statistik, und zwar 0,5 administrative Stelle für die Datenerfassung und 1 wissenschaftliche Stelle zu deren Auswertung, sowie eines Expertencredits von 50 000 Franken.

Die Massnahmen zur Wiederherstellung der Vielfalt des Filmangebots und die Lenkungsabgabe verursachen einen verhältnismässig bescheidenen administrativen Aufwand. Fast alle notwendigen Kennzahlen werden für die Evaluation ohnehin erhoben.

Weitere direkte finanzielle und personelle Auswirkungen hat das Filmgesetz nicht. Es ist allerdings hervorzuheben, dass die Ziele des (alten und neuen) Filmgesetzes nicht erreicht werden können, wenn der Bund den Filmkredit nicht substanziell erhöht.

3.2 Für die Kantone und Gemeinden

Der finanzielle und personelle Aufwand für die Kantone verringert sich mit dem Wegfall der Bewilligungspflicht für die Vorführbetriebe.

Auf die Gemeinden hat das Filmgesetz keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

3.3 Für die Informatik

Das Controlling der Filmförderungsmassnahmen und das Erfassen der Verwaltungsdaten verursachen Informatikaufwand in der Grössenordnung einer einmaligen Investition von 500 000 Franken für die Konzeption und die Realisierung einer Datenbank und von 25 000 Franken pro Jahr für den laufenden Betrieb (Unterhalt und Anpassungen).

3.4 Für die Wirtschaft

Die Verleih- und Kinowirtschaft wird durch das Wegfallen der Bewilligungen entlastet.

Die Produktionswirtschaft wird durch die effizienteren Förderungsinstrumente gestärkt.

Der gesamten Branche entsteht ein gewisser Aufwand durch die Pflicht, Angaben für die Erfassung der Fakten und Zahlen über die Filmbranche zu liefern. Allerdings ist dies wenig zusätzlicher Aufwand. Die verlangten Angaben werden von der Filmbranche bereits heute zur Hauptsache für die verbandseigene Branchenstatistik («Cinéchiffre», «PROCINEMA Box Office» u.ä.m.) geliefert. Durch das Auseinanderbrechen von PROCINEMA und dem Schweizerischen Kinoverband in mehrere Teilorganisationen sind die erfassten Branchendaten lückenhaft. Die gesetzliche Bestimmung wird erlauben, mit geringem Aufwand zu einer verlässlichen gesamtschweizerischen Auswertung der erfassten Verwaltungsdaten zurückzukehren. Angestrebt wird eine seit Jahren diskutierte Gesamtlösung. Umfassende Filmstatistiken sind in allen massgebenden europäischen Ländern eine Selbstverständlichkeit.

Die von der Branche angestrebten freiwilligen Massnahmen werden einen gewissen Aufwand verursachen. Für die allfällige Abgabe zur Förderung der Angebotsvielfalt fällt vorläufig kein Aufwand an, da sie nur subsidiär eingeführt wird.

4 Legislaturplanung

Das Geschäft betreffend die Filmproduktion und Filmkultur ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 unter der Rubrik Gesellschaft und Kultur (R 22) enthalten (BB1 2000 2338).

5 Verhältnis zum internationalen Recht

5.1 WTO

Am 1. Januar 1995 ist die Welthandelsorganisation WTO in Kraft getreten. Die WTO stellt im Grunde die logische Weiterführung des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) dar und dient der Verwaltung der aus der Uruguay-Runde hervorgegangenen Abkommen. Als intergouvernementale Organisation hat die WTO zum Ziel, den Welthandel weiter zu liberalisieren. Sie ruht auf drei Säulen: dem erneuerten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs

and Trade, GATT), dem Allgemeinen Abkommen über den Dienstleistungsverkehr (General Agreement on Trade in Services, GATS) sowie dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte, dem TRIPs-Abkommen. Die Schweiz wurde mit der Unterzeichnung der Abkommen der Uruguay-Runde in Marrakesch am 15. April 1994 und der anschliessenden Ratifizierung Mitglied der WTO. Diese Abkommen sind für die Schweiz seit dem 1. Juli 1995 in Kraft.

5.1.1 Die Bedeutung des WTO-Rechts für das Filmgesetz

Die dritte Säule der WTO, das TRIPs-Abkommen, findet im Zusammenhang mit dem Filmgesetz keine Anwendung, da sich letzteres nicht mit besonderen Fragen des geistigen Eigentums beschäftigt.

Das Welthandelsrecht bestimmt die physischen Träger eines Kinofilms als dem GATT unterstellte Ware. Demnach können gemäss WTO-Recht auch auf Kinofilmen Zölle erhoben werden. Kinofilme sind, mit einer eigenen Tarifnummer versehen, in den Zolltarif eingereiht. Da im Filmgesetz weder Bestimmungen über eine Beschränkung des Imports von Filmen noch solche über den Verkauf respektive die Vermietung von Videokassetten und DVDs verankert sind, entfällt jedoch auch der Anwendungsbereich des GATT.

Demgegenüber qualifiziert das Welthandelsrecht den Verleih und die Vorführung von audiovisuellen Programmen jeder Art als dem GATS unterstellte Dienstleistung. Die im Filmgesetz verankerte Abgabe (Art. 21) sieht vor, dass Verleih- und Vorführunternehmen unter bestimmten Voraussetzungen bei Verletzung der Angebotsvielfalt eine Abgabe zu entrichten haben. Betroffen ist nur der Verleih von Kinofilmen zur öffentlichen Vorführung. Sie tangiert damit gemäss WTO-Recht eine dem GATS unterstellte Dienstleistung, weshalb die Bestimmungen des GATS für die Abgabe anwendbar sind.

5.1.2 Das Filmgesetz vor dem Hintergrund des GATS

Das GATS ist grundsätzlich auf alle Dienstleistungssektoren und auf alle Erscheinungsformen des internationalen Dienstleistungsgeschäfts anwendbar (grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, Errichtung einer Geschäftsniederlassung im Ausland, Grenzüberschreitung von Anbietern und Konsumenten von Dienstleistungen). Einzelne Dienstleistungssektoren blieben in den Verhandlungen bis zuletzt umstritten. So konnte insbesondere für die audiovisuellen Dienstleistungen keine substantielle Einigung erzielt werden. Sie wurden aber trotzdem nicht vom Geltungsbereich des Abkommens ausgeschlossen.

Das GATS besteht aus einem Rahmenabkommen, mehreren Anhängen sowie aus den Verpflichtungs- und den Ausnahmelisten der Mitgliedstaaten.⁶ Das Rahmenabkommen enthält Bestimmungen und Verpflichtungen allgemeiner Art für die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs, die von allen Mitgliedern der WTO ab Inkrafttreten des Abkommens beachtet werden müssen. Ein Anhang regelt die Möglichkeiten nationaler Ausnahmen vom Grundsatz der Meistbegünstigung, welche in

⁶ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen, BBl 1994 IV 242 und SR 0.632.20, S. 327 ff.

nationalen Ausnahmelisten festgehalten sind. Die spezifischen Verpflichtungslisten der Mitgliedstaaten bestimmen die konkreten Rechte der ausländischen Erbringer von Dienstleistungen in Bezug auf den Marktzugang und die Inländerbehandlung.

Weil die USA nicht bereit waren, nebst der flexiblen Liberalisierungsmethode auch der ausdrücklichen Verankerung des Grundsatzes der kulturellen Spezifität im Rahmenabkommen zuzustimmen, kam es zu keinen Liberalisierungsschritten im Bereich der Audiovision. Zudem machten die EU und weitere Länder nationale Befreiungen vom Grundsatz der Meistbegünstigung geltend. Diese Befreiung erlaubt es ihnen, audiovisuelle Produktionen bestimmter Partnerländer weiterhin privilegiert zu behandeln, zum Beispiel im Rahmen der europäischen Medienzusammenarbeit. Allerdings sind die audiovisuellen Dienstleistungen nicht völlig vom GATS ausgenommen, finden doch die allgemeinen Verpflichtungen und Grundprinzipien wie etwa die Transparenz oder die schrittweise Liberalisierung Anwendung.

Da die Schweiz in der Audiovision keine eigentlichen Verpflichtungen eingegangen ist, kollidiert die Lenkungsabgabe nicht mit den geltenden GATS-Verpflichtungen der Schweiz.

Darüber hinaus wird die Abgabe für jeden Film (unabhängig von seiner Herkunft) bei Erfüllung der in den Erläuterungen zum 3. Kapitel des Gesetzes in Kapitel 2 der Botschaft aufgeführten Tatbestandsmerkmale gleichermassen geschuldet. Sie wird diskriminierungsfrei erhoben. Der Gesetzesentwurf knüpft für die Erhebung der Abgabe an das Kriterium eines bestimmten Kinoortes an. Demzufolge ist eine Abgabe als ultima ratio nur dann geschuldet, wenn an einem bestimmten Kinoort bei Erfüllung der Tatbestandsmerkmale nach Artikel 21 die Angebotsvielfalt fehlt. Die Abgabe beschränkt sich also auf Schlüssel- und Mittelstädte und erfasst damit auch de facto nicht nur Filme aus bestimmten Ländern: Jeder Film, unabhängig von seiner Herkunft, kann gleichermassen bei Erfüllung der Tatbestandselemente der Abgabe von ihrem Anwendungsbereich erfasst werden. Die Abgabe zeitigt also weder de iure noch de facto diskriminierende Wirkung. Sie ist folgerichtig ohnehin mit dem WTO-Recht kompatibel.

5.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Der Gesetzesentwurf ist mit dem relevanten Gemeinschaftsrecht konform. Nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957⁷ (EGV) sind Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Mass beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Markt zuwiderläuft, mit dem gemeinsamen Markt vereinbar.

Unter den Begriff «Kultur» fallen alle nicht wirtschaftlichen Betätigungen im kulturellen Bereich, welcher auch die bildende und darstellende Kunst umfasst. Der geistige Inhalt eines Films wird ebenfalls unter den Begriff «Kultur» subsumiert. Die EG-Kommission zeigt sich im Allgemeinen betreffend der Förderung des Films als Kulturgut grosszügig. Beihilfen im audiovisuellen Bereich wurden in Deutschland 1992 von der Kommission gutgeheissen (22. Wettbewerbsrecht RN 442). Das deut-

⁷ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, konsolidierte Fassung mit den Änderungen auf Grund des am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrags von Amsterdam (ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 173)

sche Filmförderungsgesetz sieht Produktions- und Vertriebsbeihilfen für Filme durch eine Steuer «sur le chiffre d'affaires des cinémas», der Fernsehstationen und der Videoverleihunternehmen vor. Zudem erhebt Frankreich im audiovisuellen Bereich verschiedene Filmabgaben, wie bspw. eine Abgabe von 5,5 Prozent auf den Umsatz der Werbeeinnahmen der Fernsehfilmvertrieber, sowie eine weitere Abgabe in der Höhe von 11 Prozent auf die Kinoeintrittspreise. Die Einnahmen dieser Abgaben fliessen zur Unterstützung nationaler Filmzeugnisse wieder in den audiovisuellen Bereich zurück.

Parallel zu der Ausnahmeregelung in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EGV wird die «Zuständigkeit» der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Kultur in Artikel 151 EGV (i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. q EGV: Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten als Gemeinschaftsziel) niedergeschrieben. Dennoch bleibt der Schwerpunkt kulturpolitischer Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten (konkurrierende Kompetenz von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Kulturbereich). Um zu verhindern, dass die nationale Kultur verkümmert, was insbesondere der Fall ist, wenn sie dem Wettbewerb ausgesetzt ist, kann staatliche Förderung nötig werden. Mit Inkraftsetzung des Amsterdamer Vertrages (1. Mai 1999) wurde ein neuer Absatz 4 in Artikel 151 EGV eingefügt.

Die Gemeinschaft trägt bei ihrer Tätigkeit auf Grund anderer Bestimmungen dieses Vertrages den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen. Kulturelle Vielfalt meint auch die «lokale Vielfalt» und die Wahrungspflicht für mehrere nationale Kulturen innerhalb desselben Mitgliedstaates. Die Verpflichtungen zur Stützung der Angebotsvielfalt im Rahmen dieses Gesetzesentwurfes sind in diesem Sinne ebenfalls europakompatibel. Die Registrierungspflicht ist mit den Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft kompatibel, sofern in der Praxis auf die Registrierung von Verleih- und Kinotätigkeiten von Unternehmen mit Sitz in den Mitgliedländern der EG in der Schweiz, die 90 Tage nicht überschreiten, verzichtet wird. Da Verleih- und Kinounternehmen auf eine Tätigkeit von längerer Dauer ausgerichtet sind, ist diese Ausnahme bedeutungslos.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Befugnis des Bundes, die Schweizer Filmproduktion und Filmkultur zu fördern und Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots zu erlassen, ergibt sich aus der Gesetzgebungskompetenz von Artikel 71 der Bundesverfassung vom 18. April 1999⁸ (BV).

Der Filmartikel wurde seinerzeit aus staatspolitischen und kulturellen Überlegungen eingeführt und hat zum Zweck, die Unabhängigkeit und Ordnung des schweizerischen Filmgewerbes zu sichern, wirtschaftliche und ideologische Einflüsse des Auslandes einzuschränken und die unter einem ungenügenden Inlandmarkt leidende schweizerische Filmproduktion zu fördern. Der Bund verfügt über eine konkurrierende, nachträglich derogierende Kompetenz in ökonomischen und kulturellen Filmbelangen (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung⁹).

⁸ SR 101

⁹ BBl 1997 I 1; vorliegend die Ausführungen zum Filmartikel auf S. 274 f. der Botschaft.

Artikel 27^{ter} Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erlaubte dem Bund, für die Eröffnung und Umwandlung von Kinos Bestimmungen zu erlassen, die vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, d.h. den wirtschaftlichen Wettbewerb verzerren oder ausschliessen; dies indessen nur zur Wahrung von staats- und kulturpolitischen Interessen. In Artikel 71 der neuen Bundesverfassung wird – ohne dass damit eine Rechtsänderung beabsichtigt ist – auf die ausdrückliche Fortschreibung dieser Ermächtigung verzichtet. Sachlich ist damit keine Änderung verbunden: Der Bund soll für die Eröffnung und Umwandlung von Kinos nach wie vor Bestimmungen erlassen können, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen; er soll dies weiterhin nur nötigenfalls und nur zur Wahrung von staats- und kulturpolitischen Interessen tun dürfen. Diese Ermächtigung ist im Filmartikel nicht mehr ausdrücklich, sondern nur noch implizit enthalten (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung).

Die verfassungsrechtliche Grundlage der Lenkungsabgabe und deren Konformität mit dem internationalen Recht sind in den Ziffern 1.4.2.1 und 5 einlässlich geschildert worden, weshalb auf die dortigen Ausführungen verwiesen wird.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt ein Konzept dar, welches mit einem Förderungs- und einem regulierenden Teil den Gesetzgebungsauftrag in Absatz 1 als auch in Absatz 2 des Artikels 71 BV erfüllt. Allfällige Einschränkungen in der Ausübung des Grundrechtes der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), deren Kerngehalt im Übrigen nicht in Frage gestellt ist, sind offensichtlich durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt und demnach verhältnismässig.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Viele Bereiche der vom Filmgesetz geregelten Materie unterliegen den raschen technischen Entwicklungen, die einen schwer voraussehbaren Wandel in der Film- und Audiovisionsbranche mit sich bringen. Um diesen Entwicklungen mit einer hinreichenden Flexibilität zu begegnen, ist das Filmgesetz als Rahmengesetz mit zahlreichen Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat bzw. an das EDI ausgestaltet. Der Erlass von Bestimmungen auf Verordnungsstufe erlaubt, dass die Schweiz sich künftigen audiovisuellen und technischen Entwicklungen sowie internationalen Harmonisierungen rascher anzupassen vermag. Mit diesen Bestimmungen soll der Wille zu einer flexiblen, den jeweiligen Bedürfnissen gerecht werdenden und dennoch koordinierten Filmkulturpolitik zum Ausdruck gebracht werden. Bei den in der Verordnung zu erlassenden Normen handelt es sich in den meisten Fällen um solche administrativer Art. Der hohe Konkretisierungsgrad bestimmter Regelungen, welcher dem Niveau eines formellen Gesetzes nicht mehr angemessen wäre, wird dadurch vermieden und lässt die verschiedenen vorgeschlagenen Delegationen als gerechtfertigt und sinnvoll erscheinen. Die Rechtsetzungsermächtigungen sind auf bestimmte Regelungsgegenstände beschränkt und nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert. Für die Darstellung der einzelnen Delegationsnormen kann auf die Ausführungen im Besonderen Teil (Ziff. 2) verwiesen werden.

6.3

Übereinstimmung mit den Grundsätzen über die Rechtsetzung des Subventionsgesetzes

Finanzhilfen sind nach Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz; SR 616.1) geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- oder Sachleistungen.

Das Filmgesetz sieht in den Artikeln 3 - 6 verschiedene Tatbestände vor, welche die Ausrichtung von Finanzhilfen nach sich ziehen können. Der Bund hat ein Interesse an einer unabhängigen Filmproduktion und -kultur. Diese kommen jedoch ohne eidgenössische Finanzhilfen nicht aus, da die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen. Damit sind die Voraussetzungen für den Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen über Finanzhilfen nach Subventionsgesetz gegeben. Die zuständige Behörde wird die Einzelheiten durch Verfügung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag festzulegen haben.

6.4

Erlassform

Nach den Artikeln 163 und 164 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung ist ein Erlass, der wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält, in die Form des Bundesgesetzes zu kleiden. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte, die Rechte und Pflichten von Personen, den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben und die Aufgaben und Leistungen des Bundes. Der beantragte Erlass enthält solche Bestimmungen. Es ist deshalb die Form des Bundesgesetzes zu wählen. Dieses Bundesgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

11103