

Bundesblatt

113. Jahrgang

Bern, den 7. Dezember 1961

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 33 Franken im Jahr, 18 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

7950

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Filmwesen (Filmgesetz)

(Vom 28. November 1961)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über das Filmwesen (Filmgesetz) zu unterbreiten.

Zur Erläuterung und zur Begründung dieser Vorlage gestatten wir uns folgendes auszuführen.

A. Entwicklung des Filmwesens in unserem Lande; Notwendigkeit einer eidgenössischen Regelung; Verfassungsgrundlage

I. Bedeutung des Filmwesens für den Staat

Der Film, der noch vor einem halben Jahrhundert nur als technische Erregungenschaft und als Schaubudenattraktion Beachtung fand, hat sich zu einem politisch, kulturell und wirtschaftlich dermassen wichtigen Faktor entwickelt, dass sich auch in unserem Lande das Bedürfnis nach einer staatlichen Regelung bestimmter Sparten des Filmwesens immer deutlicher zeigte. Die Vervollkommnung der Filmtechnik und das Aufkommen des Ton- und Farbfilms haben dem belichteten Streifen einen ebenbürtigen Platz neben der Presse und dem Rundfunk als Mittel zur Verbreitung von Ideen und Nachrichten gesichert. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Film in mancher Beziehung dem gedruckten Wort und dem Radio sogar überlegen ist: das auf die Leinwand projizierte Geschehen hat eine erhöhte Suggestivkraft, weil der Kinobesucher auf den Schauplatz des Geschehens «versetzt» wird; er braucht nicht, wie der Leser oder Hörer, sich eine Vorstellung vom Gelesenen oder Gehörten zu machen, er

kann die Handlung direkt sehen wie der Theaterbesucher. Dank der fortgeschrittenen Aufnahmetechnik erscheint uns der Bildablauf auf der Leinwand wirklichkeitsnaher als das Spiel auf der Bühne; die auf die Leinwand projizierten Bilder sind nicht beschränkt auf die in einem Bühnenhaus möglichen Inszenierungen. Die praktisch beliebige Wahl der Szenenbilder, der schnelle Szenenwechsel und die Möglichkeit, das Geschehen aus den verschiedensten Perspektiven zu zeigen, verstärken den Eindruck auf das Kinopublikum. Ohne Denkarbeit leisten zu müssen, und manchmal sogar gegen seinen Willen, wird der Zuschauer im Kinotheater in ein besonders intensives Verhältnis zum Geschehen auf der Leinwand versetzt; die Handlung wird oft nicht mehr nur betrachtet, sondern erlebt.

Die Ähnlichkeit mit dem Theater in bezug auf die Ausdruckweise führte dazu, dass der Film vorerst als Konkurrenz gegenüber dem Theater Bedeutung erlangte. In den Lichtspieltheatern wurden (und werden auch heute noch) hauptsächlich Spielfilme gezeigt. Gleich wie dem Theaterstück liegt dem Spielfilm eine Idee zugrunde, die auf der Leinwand in eine Handlung gekleidet wird. Die beim Film praktisch unbegrenzten Möglichkeiten in der Wahl und in der Darstellung der Sujets haben im Laufe der Zeit eine spezielle filmische Bildsprache entstehen lassen, die heute vielfach als die siebente Kunst betrachtet wird.

Mehr als das Theater vermochte der Film populär zu werden; er wurde zum Theater des kleinen Mannes. Die Filmproduzenten haben bei der Wahl ihrer Filmsujets darauf Bedacht genommen, die breiten Bevölkerungskreise als Publikum zu gewinnen. Diese Tendenz erklärt sich aus der wirtschaftlichen Struktur des Filmgewerbes; die Produktionskosten für einen Film sind unabhängig von der Zahl der Personen, die sich diesen Film ansehen und dafür ein Eintrittsgeld entrichten werden. Der höchste Gewinn lässt sich erzielen, wenn, bei relativ bescheidenen Eintrittspreisen, eine sehr grosse Besucherzahl erreicht wird.

Die Möglichkeit, dem Publikum für wenig Geld eine «wirklichkeitsnahe und faszinierende Theatervorstellung» zu bieten, war für die rasche Entwicklung des Filmwesens in allen Ländern das ausschlaggebende Moment.

Dank seiner mühelosen Verständlichkeit und beträchtlichen Suggestivkraft wurden dem Film noch weitere Gebiete erschlossen als jenes der theatralischen Unterhaltung; einen bedeutenden Platz in der Kinematographie nehmen heute der Dokumentar- und der Lehrfilm ein; im Wirtschaftsleben hat der Werbefilm eine wichtige Stellung erlangt.

Diese stetig zunehmende Bedeutung des Films sowohl als Kunstwerk wie auch als Mittel zur Verbreitung von Ideen und Informationen konnte der Staat nicht übersehen. Die totalitären Staaten haben sich die dem Film innewohnende Suggestivkraft zunutze gemacht, indem sie die Filmproduktion ihrer Länder als Propagandamittel für ihre Ideologien im In- und Ausland einsetzten.

Auch die demokratisch regierten Länder sahen sich im Laufe der Jahre veranlasst, in die Entwicklung des Filmwesens einzugreifen. Zuerst stellte sich die Aufgabe, das Lichtspielwesen gewissen Beschränkungen im Interesse der

öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit zu unterwerfen. Solche film-polizeiliche Funktionen erfüllen die Filmzensur und die Bestimmungen über das Mindestalter für die Zulassung zu Filmvorführungen. Nachdem das ihm ursprünglich entgegengebrachte Misstrauen überwunden und der Film salonfähig geworden war, setzte sich die Erkenntnis durch, dass er nicht nur Gefahren in sich berge, denen durch polizeiliche Massnahmen begegnet werden müsse, sondern dass er sich für den Staat in kultureller und erzieherischer Hinsicht auch positiv auswirken könne und deshalb der staatlichen Förderung würdig sei. Speziell die Bedeutung einer einheimischen Filmproduktion wurde von den meisten Ländern schon früh erkannt; man gab sich Rechenschaft darüber, dass es für ein Land in kulturpolitischer Hinsicht schädlich wäre, wenn seinem Kinopublikum nur ausländische Filme, die der Ausdruck einer fremden Mentalität und Kultur sind, gezeigt würden. Dieses Problem stellte sich hauptsächlich für die europäischen Länder, die von der mächtigen Filmproduktion der Vereinigten Staaten von Amerika überschwemmt wurden und deren nationale Produktionen infolge dieser starken Konkurrenz einen schweren Stand hatten. Aus den dargelegten kulturpolitischen Gründen haben die meisten europäischen Staaten ihre nationale Filmproduktion geschützt, und zwar durch Subventionierung dieser Produktion oder durch Massnahmen zur Beschränkung der ausländischen Konkurrenz. Dieser Schutz der nationalen Produktion nahm in vielen Ländern den Charakter eines engherzigen Protektionismus an.

II. Haltung des Staates gegenüber dem Filmwesen in der Schweiz

Die Entwicklung der Kinematographie in unserem Lande unterscheidet sich im wesentlichen nicht von derjenigen des Auslandes. Um die Jahrhundertwende wurde in Zürich das erste ständige Kinotheater eröffnet. Heute zählt unser Land 641 Kinotheater mit 230 721 Sitzplätzen. Die systematische Filmproduktion wurde bei uns nach dem ersten Weltkrieg aufgenommen und hat heute einen beachtlichen künstlerischen und technischen Stand erreicht, wenn sie auch quantitativ bescheiden ist.

Unserer freiheitlichen Tradition entsprechend, war die öffentliche Hand mit dem Erlass von Gesetzesbestimmungen über das Filmwesen zurückhaltend.

Die Kantone erliessen eine Polizeigesetzgebung, die das Lichtspielgewerbe den durch die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit gebotenen Beschränkungen unterwarf. In vereinzelt Kantonen finden sich in den Schulgesetzen Bestimmungen über die Verwendung des Films als Unterrichtsmittel. Filmkulturelle Bestrebungen und Organisationen werden von einigen Kantonen und Gemeinden finanziell gefördert.

Der Bund erliess bis zum Jahre 1938 überhaupt keine gesetzlichen Bestimmungen über diese Materie. Man wollte den Film als Mittel zur Äusserung und Verbreitung von Ideen und Ansichten so wenig einer Beschränkung unterwerfen wie die Presse. Eine Intervention des Staates im kulturellen und künstlerischen Bereich des Films war verpönt; eine staatlich gelenkte Kunst oder Kultur widerspricht unseren Prinzipien. Schliesslich hielt der Grundsatz der Handels-

und Gewerbefreiheit den Bund davon ab, in das filmwirtschaftliche Geschehen einzugreifen.

Die politischen und wirtschaftlichen Ereignisse der dreissiger Jahre zwangen den Bund, von seiner bisherigen Haltung abzukommen und gewisse Sparten des Filmwesens einer eidgenössischen Regelung zu unterwerfen. Für das Verständnis der in der Folge ergriffenen Massnahmen ist es erforderlich, sich die Situation des Filmwesens in der Schweiz kurz vor und bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges zu vergegenwärtigen.

Die einheimische Filmproduktion war fast ausschliesslich auf Dokumentar- und auf Werbefilme beschränkt. Für Spielfilme waren unsere Kinotheater zum grössten Teil auf die ausländische Produktion angewiesen. Mit der Entwicklung des Lichtspielwesens hatte sich zwischen die Filmproduzenten und die Kinotheaterbesitzer eine neue Branche des Filmgewerbes eingeschaltet, die der Filmverleiher. Diese erwerben von den Produzenten das Recht, ein Filmwerk in einem Lande für eine bestimmte Anzahl von Jahren wirtschaftlich auszuwerten, und schliessen mit den einzelnen Kinobesitzern Verträge über die zeitlich befristete «Nutzung» dieses Films in deren Kinotheatern.

Diese Struktur unseres Filmwesens müssen wir nun in Zusammenhang bringen mit der gespannten aussenpolitischen Lage in der zweiten Hälfte der dreissiger Jahre und während des zweiten Weltkrieges. Im Norden und im Süden, später auch im Osten, grenzte unser Land an totalitäre Staaten mit imperialistischen Tendenzen. Wie wir oben schon erwähnt haben, machen sich die Regierungen solcher Staaten die grosse Suggestivkraft des Films zunutze und stellen ihre ganze Filmproduktion in den Dienst der politischen Agitation. Um ihre subversive Propaganda durch den Film betreiben zu können, suchten die totalitären Staaten nach Mitteln und Wegen, um ihre tendenziösen Streifen in unserem Lande auf die Leinwand zu bringen. Sie erkannten bald, dass in Anbetracht der Gesinnung des Schweizerpublikums und der schweizerischen Filmwirtschaft diese Filme kaum oder überhaupt nicht in unseren Kinotheatern zu sehen wären, wenn es ihnen nicht gelingen sollte, auf unsere Filmwirtschaft einen starken Druck auszuüben. Angesichts der Schlüsselstellung des schweizerischen Filmverleihs im Hinblick auf die Programmierung in unserem Lande versuchten diese Staaten, unser Filmverleihgewerbe in ihre Hände zu bekommen oder es wenigstens zu beeinflussen. Sie bemühten sich, ihr Ziel zu erreichen, indem Strohmann Verleihbetriebe eröffnen sollten, die dann diese Propagandafilme zu verlockenden Bedingungen den Kinotheatern angeboten hätten. Dank den ihnen von ihren Auftraggebern zur Verfügung gestellten praktisch unbeschränkten finanziellen Mitteln hätten diese Strohleute im Wettbewerb die einheimischen Verleiher ruinieren können. Der Weg zu einer Programmierung gemäss den Wünschen der ausländischen Machthaber wäre geöffnet gewesen.

Der Bundesrat erkannte diese Gefahr rechtzeitig; der beste Weg, um dem Ausland die Beeinflussung der Programmierung in unserem Lande zu verwehren, schien ihm die Erhaltung des unabhängigen schweizerischen Filmverleihgewerbes zu sein. Gestützt auf diese Erkenntnis erging der Bundesratsbeschluss

Nr. 54 vom 26. September 1938 über die Beschränkung der Einfuhr (BS 4, 239), der die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr anordnete. Den bestehenden Verleihbetrieben wurden individuelle Einfuhrkontingente zugeteilt, die auf Grund der Zahl der von ihnen bis dahin eingeführten Spielfilme bemessen wurden. An neue Verleihbetriebe wurden nur dann Kontingente erteilt, wenn sie den Nachweis erbrachten, dass sie in jeder Beziehung vom Ausland unabhängig waren. Diese individuellen Einfuhrkontingente sind nicht mit den häufig vom Ausland praktizierten Länderkontingenten zu verwechseln. Im Rahmen seines Kontingents war der Verleiher bei der Auswahl seiner Filme völlig frei. Die nur auf die Unabhängigerhaltung des schweizerischen Filmverleihs ausgerichteten Kontingentierungsvorschriften haben ihren Zweck vor und während des zweiten Weltkrieges erfüllt, ohne nachteilige Auswirkungen auf wirtschaftlichem oder kulturellem Gebiet mit sich zu bringen. Im Gegenteil, die zahlenmässige Beschränkung der Spielfilme, die jeder Filmverleiher pro Jahr einführen konnte, zwang diesen zu einer sorgfältigen Auswahl. Eine Überschwemmung unseres Landes mit minderwertigen Filmen ist durch die Kontingentierung verhindert worden.

Gewisse, durch die wirtschaftlichen Verhältnisse der dreissiger Jahre bedingte Entwicklungen im Filmwesen veranlassten Mitglieder Ihrer Räte sowie filmkulturelle und filmwirtschaftliche Kreise, die Ausarbeitung eines eidgenössischen Rahmengesetzes über das Filmwesen zu verlangen. Infolge der allzu grossen Zahl von Kinoteatern hatte sich die wirtschaftliche Lage des schweizerischen Kinogewerbes vor dem zweiten Weltkrieg dauernd verschlechtert. Es wurde befürchtet, dass der verschärfte Konkurrenzkampf die Kinounternehmer veranlasse, sich gegenseitig durch ethisch und ästhetisch minderwertige Filme zu über- bzw. zu unterbieten. Mächtige ausländische Produktionsgesellschaften setzten gegenüber den Verleihern und begreiflicherweise diese wiederum gegenüber den Kinobesitzern ein übermässiges Blind- und Blockbuchen der Filme durch. Diese Erscheinung gab namentlich den filmkulturellen Kreisen zu Bedenken Anlass.

Auf Antrag des Bundesrates und in der Einsicht, dass sich eine eidgenössische Filmgesetzgebung auf gründliche Vorarbeiten und sorgfältige Untersuchungen über das schweizerische Filmwesen stützen müsse, fassten Ihre Räte am 28. April 1938 den Beschluss, eine Schweizerische Filmkammer zu schaffen. (AS 1938, 204). Die Funktionen, die diesem Gremium übertragen wurden, sind konsultativer Natur und bezwecken hauptsächlich die Förderung der Zusammenarbeit aller am schweizerischen Filmwesen interessierten Organisationen und Kreise und die Begutachtung von Filmfragen zuhanden der eidgenössischen Amtsstellen. Es bestand damals bei Ihren Räten die Meinung, dass die Schweizerische Filmkammer die Abklärung der Frage der Notwendigkeit und des allfälligen Inhalts einer eidgenössischen Filmgesetzgebung an die Hand nehmen sollte.

Der Ausbruch des zweiten Weltkrieges liess die Frage einer umfassenden eidgenössischen Filmgesetzgebung wieder in den Hintergrund treten. Dagegen machte sich das Bedürfnis nach einer schweizerischen Filmwochenschau als

objektives Informationsmittel, aber auch als Instrument der geistigen Landesverteidigung fühlbar. Gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten rief der Bundesrat am 16. April 1940 die Schweizer Filmwochenschau ins Leben, welche ihre Tätigkeit am 1. August 1940 aufnahm (AS 1940, 360).

Weitere Domänen des Filmwesens hat der Bund bis heute nicht geregelt. Diese durch die aussen- und innenpolitische Situation vor und während des zweiten Weltkrieges bedingten Interventionen des Bundes waren in jeder Beziehung erfolgreich. Nach Beendigung des Krieges wurde es als angezeigt erachtet, diese bewährten Institutionen beizubehalten, da die Umstände und Verhältnisse, die zu deren Errichtung geführt hatten, trotz der Beendigung der Feindseligkeiten im wesentlichen bestehen blieben. Deshalb bestehen die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr, die Schweizerische Filmkammer und die Schweizer Filmwochenschau noch heute, wobei diese Institutionen, soweit sie auf den ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates beruhten, nach dem Wegfall dieser Vollmachten in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt wurden.

III. Aufgaben einer künftigen eidgenössischen Filmgesetzgebung

Nach Beendigung des zweiten Weltkrieges wurde die Forderung nach einer umfassenden eidgenössischen Filmgesetzgebung wieder mit Nachdruck erhoben. Über die verschiedenen Vorstösse im Schoss Ihrer Räte und aus den filmkulturellen Kreisen verweisen wir auf unsere Botschaft zum Filmartikel der Bundesverfassung vom 24. Februar 1956 (BBl 1956, I 457 ff.).

Um auf dem Gebiete des Filmwesens legiferieren zu können, musste der Bundesgesetzgeber zuerst die entsprechende Kompetenz durch die Bundesverfassung erhalten.

In Anbetracht der engen Verbundenheit des Films mit Kunst, Kultur und Erziehung konnte nicht die Rede davon sein, dem Bund die Gesetzgebungskompetenz im ganzen Gebiet des Filmwesens zu erteilen. Es galt vielmehr zu erkennen, welche Sparten der Kinematographie einer gesetzlichen Regelung bedurften, und hiervon nur jene Materien dem eidgenössischen Gesetzgeber zuzuweisen, die nicht befriedigend auf kantonaler Ebene geregelt werden konnten. Es bestand Einigkeit darüber, dass die Zensur der Filmvorführungen und der Kinoreklame, der Jugendschutz, das Unterrichtsfilmwesen sowie der Erlass und der Vollzug bau- und betriebspolizeilicher Bestimmungen in der Zuständigkeit der Kantone verbleiben sollten.

Notwendig erschienen hingegen Bundeskompetenzen zur Förderung der einheimischen Filmproduktion und der filmkulturellen Bestrebungen sowie zur Regelung der Filmeinfuhr, des Filmverleihs und der Filmvorführbetriebe. Auf die Gründe, die eine eidgenössische Regelung dieser Materien als notwendig erscheinen liessen und welche wir ausführlich in unserer Botschaft zum Filmartikel erörtert haben, werden wir bei der Darlegung der Grundzüge des vorliegenden Gesetzesentwurfes unter C. zurückkommen.

Nachdem die Materien, die eine eidgenössische Filmgesetzgebung unserer Ansicht nach umfassen sollte, ausgeschieden waren, haben wir Ihnen den Entwurf zu einem entsprechenden Kompetenzartikel der Bundesverfassung vorgelegt.

Dieser Entwurf zu einem Verfassungsartikel wurde von Ihren Räten in einzelnen Punkten modifiziert. Die von Ihnen beschlossene Fassung wurde in der Abstimmung vom 6. Juli 1958 vom Schweizervolk mit 362 806 gegen 229 433 Stimmen und von 20½ gegen 11½ Ständen angenommen.

Der Filmartikel der Bundesverfassung hat folgenden Wortlaut erhalten:

Art. 27^{ter}

¹ Der Bund ist befugt, durch Bundesgesetze oder allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse:

- a. die einheimische Filmproduktion und filmkulturelle Bestrebungen zu fördern;
- b. die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln; der Bund kann hiebei nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, wenn allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen.

² Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören, ebenso die zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbände.

³ Erlässt der Bund gesetzliche Bestimmungen über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und die Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung, so sind die Kantone für die Erteilung der Bewilligung und für die Ordnung des Verfahrens zuständig.

⁴ Im übrigen fallen die Gesetzgebung über das Filmwesen und deren Vollzug in die Zuständigkeit der Kantone.

B. Vorarbeiten zu einem eidgenössischen Filmgesetz

Der Filmartikel der Bundesverfassung legt fest, dass vor Erlass der Ausführungsgesetze die Kantone sowie die filmkulturellen und filmwirtschaftlichen Organisationen anzuhören seien. Dieser Verpflichtung ist das mit den Vorarbeiten betraute Eidgenössische Departement des Innern nachgekommen. Unmittelbar nach Annahme des Verfassungsartikels wurden die Anregungen und Vorschläge der am Filmwesen interessierten Kreise entgegengenommen. Die verschiedenen Departementalentwürfe wurden Persönlichkeiten der Rechtswissenschaft, der filmkulturellen und der filmwirtschaftlichen Kreise zur Stellungnahme vorgelegt. Unter dem Vorsitz des früheren und des jetzigen Vorstehers des eidgenössischen Departements des Innern fanden mehrere Konferenzen mit den Vertretern der vorgenannten Kreise statt, an welchen die Departementalentwürfe diskutiert wurden. Die Schweizerische Filmkammer, die sich aus Repräsentanten der verschiedenen Sparten des Filmwesens unseres Landes zusammensetzt, wirkte bei den Vorarbeiten mit.

Durch Bundesratsbeschluss vom 29. November 1960 ermächtigten wir das Departement des Innern, den von ihm ausgearbeiteten Vorentwurf zu einem eidgenössischen Filmgesetz im Sinne von Artikel 27^{ter}, Absatz 2 der Bundes-

verfassung den Kantonen sowie den zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbänden zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Ausser den Kantonsregierungen wurden folgende Verbände und Organisationen zur Vernehmlassung eingeladen.

a. Spitzenverbände der Wirtschaft:

Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins,
 Schweizerischer Gewerbeverband,
 Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen,
 Schweizerischer Bauernverband,
 Schweizerischer Gewerkschaftsbund,
 Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände,
 Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz,
 Landesverband freier Schweizer Arbeiter,
 Schweizerischer Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter.

b. Fachverbände des Filmwesens:

Schweizerischer Filmvereiherverband,
 Schweizerischer Lichtspieltheaterverband,
 Association Cinématographique de la Suisse Romande,
 Verband Schweizerischer Filmproduzenten,
 Vereinigung Schweizerischer Spielfilmproduzenten,
 Schweizerischer Filmbund,
 Schweizerischer Verband zur Förderung der Filmkultur,
 Schweizerische Gesellschaft für Filmwissenschaft und Filmrecht,
 Schweizerischer Bund für freies Filmschaffen,
 Schweizerischer Kulturfilmbund,
 Syndikat der Schweizerischen Filmschaffenden,
 Dachverband der Urheberrechtsnutzer,
 Schweizerische Gesellschaft der Urheber und Verleger,
 Verband Schweizerischer Kino-Liegenschaftseigentümer,
 Cinémathèque Suisse,
 Vereinigung schweizerischer Unterrichtsfilmstellen,
 Schweizerischer Schul- und Volkskino,
 Bund schweizerischer Filmamateurlubs,
 Schweizerischer Protestantischer Film- und Radioverband.

c. Verschiedene:

Schweizerischer Protestantischer Volksbund,
 Schweizerischer Katholischer Volksverein,
 Christlichkatholische Kirche der Schweiz,
 Schweizerische Rundsprach- und Fernsehgesellschaft.
 Schweizerische Arbeiterbildungszentrale,
 Bund Schweizerischer Frauenvereine,
 Schweizerischer Katholischer Frauenbund,
 Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund.

Die Stellungnahmen der Kantone und Verbände sind bis Ende März 1961 beim Eidgenössischen Departement des Innern eingelangt. Einzig zwei Kantone haben auf eine Vernehmlassung zum Vorentwurf verzichtet.

Das Ergebnis dieser Befragung kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die Notwendigkeit eines umfassenden eidgenössischen Filmgesetzes an Stelle mehrerer Spezialerlasse über die einzelnen Teilgebiete (wie Produktionsförderung, Filmwochenschau, Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr usw.) wurde allgemein anerkannt. Es wurde betont, dass alle dem Bund übertragenen Aufgaben schon heute einer Lösung bedürfen, so dass es gegeben sei, die Regelung all dieser Materien gestützt auf eine einheitliche Grundkonzeption in einem Gesetzeserlass vorzunehmen.

Lediglich zwei Kantone zweifelten an der Notwendigkeit eines eidgenössischen Filmgesetzes und schlugen vor, die Regelung des Filmwesens durch den Bund beim status quo zu belassen.

Gesamthaft betrachtet lassen sich die eingelangten Vernehmlassungen in zwei Gruppen teilen:

Die erste Gruppe ist grundsätzlich mit dem Vorentwurf einverstanden und erachtet gewisse Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit im Filmwesen als zum Schutze der staats- und kulturpolitischen Interessen des Landes erforderlich. Dieser Gruppe gehören die Mehrzahl der Kantone und der filmkulturellen Organisationen sowie etliche filmwirtschaftliche Verbände an. Innerhalb dieser Gruppe sind zwei Tendenzen zu erkennen; die eine Tendenz, die hauptsächlich von den Kantonen vertreten wird, hält die Kontingentierung für das Filmverleihergewerbe und die staatliche Bewilligungspflicht für das Filmvorführgewerbe, wie sie der Vorentwurf (und auch der beiliegende Entwurf) vorsieht, für richtig. Die andere, mehr von den filmkulturellen und den filmwirtschaftlichen Organisationen vertretene Tendenz gibt der sogenannten Urvariante den Vorzug; diese Variante eines früheren Departemental-entwurfes sah vor, die Bewilligung der Eröffnung und Umwandlung von Betrieben des Filmverleihs und der Filmvorführung der von den filmwirtschaftlichen Verbänden geschaffenen und heute geltenden Marktordnung zu überlassen.

Die andere, zahlenmässig wesentlich kleinere Gruppe, die sich hauptsächlich aus Vertretern der Wirtschaft und der Industrie und aus einigen Kantonen zusammensetzt, ist mit dem Vorentwurf insoweit einverstanden, als er die Förderung der einheimischen Filmproduktion und der filmkulturellen Bestrebungen sowie eine gewerbepolizeiliche Ordnung des Filmverleiher- und des Filmvorführungsgewerbes vorsieht; hingegen lehnt diese Gruppe eine Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit ab, weil sich ein Eingriff in dieses verfassungsmässige Recht unter Berufung auf kultur- und staatspolitische Gründe nicht rechtfertigen lasse.

Wir werden bei der Darlegung der Grundzüge des Gesetzesentwurfes unter C. zu den aufgeworfenen Fragen Stellung nehmen und Ihnen die Gründe darlegen, welche uns bewogen haben, der im Entwurf vorgesehenen Regelung des

Filmverleihs und der Filmvorführung gegenüber der von ihren Gegnern vorgeschlagenen Lösung den Vorzug zu geben. In diesem Zusammenhang werden wir auch auf andere hier noch nicht erwähnte Fragen eingehen, die im Vernehmlassungsverfahren zu Meinungsverschiedenheiten Anlass gaben.

C. Grundzüge des Entwurfes eines eidgenössischen Filmgesetzes

I. Allgemeines

Der Erlass eines Gesetzes über das Filmwesen entbehrt nicht der Problematik, wenn wir uns die drei Aspekte vergegenwärtigen, unter denen uns der Film entgegentritt: als Instrument zur Verbreitung von Ideen und Nachrichten, dann als Kunstwerk, und endlich als Wirtschaftszweig.

Als Ausdrucks- und Verbreitungsmittel von Ideen und Nachrichten erfüllt der Film eine ähnliche Aufgabe wie die Presse und die andern Kommunikationsmittel. In Anbetracht der Bedeutung der Presse für eine freie Meinungsbildung haben die demokratischen Staaten den Grundsatz der Pressefreiheit statuiert. Eine analoge Haltung des Staates gegenüber dem Film scheint deshalb gegeben, ohne dass nach Doktrin und Praxis der Film, der durch den Artikel 55 der Bundesverfassung (Pressefreiheit) garantierten Freiheit von staatlichen Eingriffen teilhaftig wäre.

Die Vorführung eines Films wird bei uns vom Staate nur verboten oder bekämpft, wenn sie sich nachteilig auf die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Sittlichkeit auswirken kann. Im Gegensatz zur Presse darf der Film der Zensur unterworfen werden. Von dieser Befugnis haben die Kantone schon bald nach der Errichtung der ersten ständigen Kinotheater Gebrauch gemacht, und sie haben diese polizeilichen Aufgaben bis jetzt erfolgreich durchgeführt. Deshalb belässt ihnen der Verfassungsartikel die Zuständigkeit auf dem Gebiete der Filmzensur und überträgt sie nicht auf den Bund.

Auch wenn wir uns zum Grundsatz bekennen, dass das Ausdrucks- und Informationsmittel Film nur polizeilichen Beschränkungen unterworfen werden soll, so bedeutet dies nicht, dass sich der Staat gegenüber dem Film in jeder andern Hinsicht passiv verhalten muss. Der Film kann hervorragende Dienste leisten bei der Verbreitung unseres nationalen Kunst- und Kulturgutes, bei der Förderung der Verständigung zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen unseres Landes und bei der Stärkung unseres nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls. Der Bund hat deshalb ein Interesse an der Förderung einer echt schweizerischen, vom Ausland unabhängigen Filmproduktion. Die gleichen Gründe sprechen für die Erhaltung der Schweizer Filmwochenschau.

Dem Film als Kunstwerk gegenüber sollte sich der Staat am meisten zurückhalten. Wir wissen, wo eine staatlich dirigierte Kunst oder Kultur hinführen kann. Dem steht aber nicht entgegen, dass der Staat bei der Schaffung der für die freie Entfaltung der Künste notwendigen materiellen Basis mitwirkt. Der

Bund und die Kantone fördern seit Jahrzehnten die andern Kunstgattungen, die bildende Kunst, das Schrifttum und die Musik, ohne dass versucht worden wäre, die Künstler in ihrem Schaffen zu beeinflussen.

Was den wirtschaftlichen Aspekt des Films anbetrifft, so muss sich hier der Bund grundsätzlich gleich verhalten wie den andern Zweigen der Wirtschaft gegenüber. Die Handels- und Gewerbefreiheit ist auch im Gebiete des Filmwesens gewährleistet und konnte bis zum Inkrafttreten des Filmartikels nur den in den Artikeln 31 und 31^{bis} der Bundesverfassung vorgesehenen Beschränkungen unterworfen werden. Artikel 27^{ter}, Absatz 1, Buchstabe *b* der Bundesverfassung gibt nun dem Bundesgesetzgeber die Befugnis, beim Erlass von Bestimmungen über die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Kineothatern von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, wenn allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen. Da die schweizerische Spielfilmproduktion quantitativ nicht stark ins Gewicht fällt, ist der schweizerische Filmmarkt auf die ausländische Produktion angewiesen. Um sich einen rationellen Absatz ihrer Produktion in unserem Lande zu sichern, versuchten die mächtigen Produktionsgesellschaften des Auslandes, den Verleih ihrer Filme durch eigene Filialbetriebe zu bewerkstelligen und Kineotheater aufzukaufen. Daneben besteht weiter die schon unter A. erwähnte Gefahr, dass totalitäre Staaten oder von ihnen abhängige Organisationen versuchen, unsern Verleih und unsern Kinopark unter ihren Einfluss zu bekommen, um die Vorführung tendenziöser Filme in der Schweiz erzwingen zu können. Diese Gefahren dürfen in Anbetracht der praktisch unbegrenzten finanziellen Mittel, die sowohl den ausländischen Produktionsgesellschaften als auch den totalitären Mächten zur Erreichung ihrer Zwecke zur Verfügung stehen, und der viel schwächeren wirtschaftlichen Stellung unseres Verleiher- und Vorführgewerbes nicht bagatellisiert werden. Wir erachten es als die Aufgabe des Bundes, zu verhindern, dass die Programmierung in unseren Kinos vom Ausland her beeinflusst werden kann. Der Gefahr einer staats- und kulturpolitisch schädlichen Überfremdung unseres Verleih- und Vorführgewerbes kann am besten begegnet werden, wenn der Bund Massnahmen zur Erhaltung eines vom Ausland unabhängigen einheimischen Filmgewerbes ergreift. Eine weitere Gefährdung unserer nationalen Interessen kann durch einen schrankenlosen, in einen Existenzkampf ausartenden Wettbewerb unter den Betrieben der Filmwirtschaft entstehen. Die Erfahrung lehrt, dass sich die Konkurrenten im Wirtschaftskampf die Kunden durch «unterbieten» zu entreissen versuchen; im Filmwesen führt dies fast zwangsläufig zu einer Programmierung «nach unten», indem sich die durch die Konkurrenz bedrohten Betriebe mit billigen, an die niederen Instinkte appellierenden Filmen über Wasser zu halten suchen. Den Auswirkungen eines solchen Konkurrenzkampfes auf das Publikum kann der Staat nicht unbeteiligt gegenüber stehen. Ein allgemeines Absinken des Niveaus der gezeigten Filme, dem nicht durch die kantonalen Zensurmassnahmen begegnet werden kann, wäre unseren kulturpolitischen Interessen abträglich. Der Konkurrenzkampf im Filmgewerbe darf nicht dermassen entarten, dass er auf Kosten des

Niveaus der programmierten Filme und damit zuletzt auf Kosten der öffentlichen Moral ausgetragen wird. Es wird manchmal übersehen, dass in der Filmbranche nicht die gleichen wirtschaftlichen Gesetze gelten wie für Waren, die in beliebiger Menge hergestellt und auf den Markt gebracht werden können. Zwar werden über Filme wirtschaftliche Geschäfte abgeschlossen; doch handelt es sich beim Film nicht primär um ein kommerzielles Gut, sondern um eine künstlerische Schöpfung. Diese kann besser oder schlechter sein; sie ist aber nie durch eine andere, gleichartige und gleichwertige ersetzbar.

Zusammenfassend halten wir dafür, dass sich der Staat gemäss dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit auch auf dem Gebiete des Filmwesens nicht in das wirtschaftliche Geschehen einmischen sollte. Dort aber, wo das Spiel der freien Wirtschaft sich nachteilig auf unsere kultur- und staatspolitischen Interessen auswirkt, ist es die Pflicht des Gesetzgebers, zum Schutze dieser höheren Güter nötigenfalls von der ihm durch Artikel 27^{ter}, Absatz 1, Buchstabe *b* der Bundesverfassung erteilten Ermächtigung Gebrauch zu machen und Vorschriften, die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, zu erlassen, insofern diesen unerwünschten Auswirkungen nicht erfolgreich mit Vorschriften polizeilichen Charakters begegnet werden kann.

II. Der Geltungsbereich des eidgenössischen Filmgesetzes

Im allgemeinen Sprachgebrauch ist der Begriff des Films klar. Unsere Vorlage verzichtet deshalb auf eine Legaldefinition des Films. Der Ende des letzten Jahres den Kantonen und den filmkulturellen und filmwirtschaftlichen Organisationen zur Vernehmlassung zugestellte Departementsentwurf versuchte, den Geltungsbereich des Gesetzes durch folgende Definition zu umschreiben:

«Film im Sinne dieses Gesetzes ist jede zur Projektion eines Bildablaufs geeignete Bilderfolge mit oder ohne Ton auf einen sichtbaren oder unsichtbaren Träger.»

In einer grossen Zahl von Vernehmlassungen wurden Bedenken sowohl gegen den Wortlaut als auch gegen das Prinzip einer Legaldefinition des Films geäussert. Tatsächlich fällt die Umschreibung des Begriffs «Film» sehr schwer, obwohl sich in der Praxis keine Meinungsverschiedenheiten darüber ergeben, was unter Film zu verstehen ist. Die erwähnte Definition stellt auf das klassische kinematographische Projektionsverfahren ab. Der Ausdruck «Bilderfolge» vermittelt die Vorstellung von der Vielzahl der innerhalb einer Zeitspanne gemachten und in der gleichen Kadenz auf eine Leinwand projizierten Einzelaufnahmen, deren rascher Ablauf beim Zuschauer den Eindruck eines einzigen, sich bewegenden Bildes erweckt. Wir wissen jedoch nicht, ob dieses Verfahren in Zukunft massgebend bleibt oder ob die technische Entwicklung noch zu andern Methoden führen wird. Man versuchte, dem möglichen Fortschritt dadurch Rechnung zu tragen, dass man in die Definition die Wendung «auf einen sichtbaren oder unsichtbaren Träger» einfügte. Dabei hatte man die Fernsehtechnik im Auge, gelangte jedoch alsbald zur Überlegung, dass auch diese Begriffs-

umschreibung früher oder später überholt werden könnte. Beim Fernsehen werden nämlich, im Gegensatz zum kinematographischen Verfahren, nicht einzelne Bilder in schneller Reihenfolge aufgenommen und wiedergegeben (Bilderfolge), sondern das von der Fernsehkamera kontinuierlich aufgenommene, bewegliche Bild wird in eine grosse Zahl von Punkten aufgegliedert, die in elektrische Impulse umgewandelt werden; diese Impulse werden in der Form von elektromagnetischen Wellen in den Äther gesandt und im Fernsehempfänger in Lichtpunkte zurückverwandelt, die auf dem Bildschirm sichtbar werden und so das ursprüngliche Bild erscheinen lassen.

Die einzige bisher zur Diskussion gestellte Abgrenzungsfrage stellt sich gegenüber dem Fernsehen. Zwischen Film und Television bestehen vor allem zwei Berührungspunkte. Im Fernsehen werden Filme gesendet, und zwar sowohl solche, die auch in Kinos aufgeführt, als auch solche, die speziell für die Television gedreht werden. Im Lichtspieltheater können Vorführungen mittels des Fernsehens (z. B. im Eidophorverfahren, das in der Schweiz entwickelt wurde) veranstaltet werden. Trotz dieser Beziehung zwischen Film und Fernsehen vertreten wir die Auffassung, dass die Television vom vorliegenden Gesetz nicht erfasst werden soll. Die Regelung des Fernsehens wirft zahlreiche Probleme auf, welche aus dem Rahmen eines Filmgesetzes fallen. Es empfiehlt sich, diese Fragen gesamthaft zu ordnen und nicht nur, zu einem kleinen Teil, im Filmgesetz.

Sofern sich bei der Anwendung des Filmgesetzes Abgrenzungsfragen stellen sollten, wird es vor allem Aufgabe der von der Verwaltung unabhängigen Filmreurskommission sein, sie zu entscheiden. Nötigenfalls wird sie durch ihre Rechtsprechung den Begriff des Films im Sinne des vorliegenden Gesetzes präzise umschreiben. Dieses Vorgehen ist für unsere Gesetzgebungspraxis nicht neu. Zahlreiche Begriffe, welche für das Rechtsleben relevant sind, wurden nicht durch das Gesetz, sondern durch die Gerichtspraxis festgelegt. Dabei wurden Lösungen gefunden, die besser sind als eine vorzeitige und starre Legaldefinition.

III. Die Eidgenössische Filmkommission

Die Vorbereitung der Gesetzgebung gab in diesem Punkt zu keinen Schwierigkeiten Anlass, da auf die in mehr als zwei Jahrzehnten gesammelten Erfahrungen mit der Schweizerischen Filmkammer abgestellt werden kann. Über die Gründe, welche Ihre Räte im Jahre 1938 veranlasst haben, dieses Gremium ins Leben zu rufen, haben wir unter A. II. berichtet. Obwohl der Eidgenössischen Filmkommission, gleich wie der Schweizerischen Filmkammer, nur Funktionen konsultativen und vermittelnden Charakters zugedacht sind, wird sie doch im schweizerischen Filmgeschehen eine bedeutende Rolle spielen. Dank ihrer Zusammensetzung aus Vertretern der Filmkultur, der Filmwirtschaft und der öffentlichen Interessen (Polizeiwesen, Erziehungswesen) wird die Eidgenössische Filmkommission in der Lage sein, die Bundesbehörden, und, wenn sie es wünschen, auch die kantonalen Behörden, in allen das Filmwesen betreffenden Fragen mit Sachkenntnis zu beraten. Besonderen Wert legen wir der begutachtenden Tätig-

keit der Kommission bzw. ihres kulturellen Ausschusses in künstlerischen oder kulturellen Fragen bei. Wir halten es für wesentlich, dass die zuständigen Behörden vor dem Ergreifen von kulturpolitisch bedeutungsvollen Massnahmen ein Kollegium von Sachverständigen, die von der Verwaltung unabhängig sind, anhören können und nach dem Gesetzesentwurf auch anhören müssen. Die einzelnen, der Schweizerischen Filmkommission und ihren Sonderausschüssen übertragenen Aufgaben sind in Artikel 3 des Entwurfs festgelegt.

IV. Förderungsmassnahmen

1. Förderung der einheimischen Filmproduktion

Die Frage der Förderung der einheimischen Filmproduktion hat in den letzten Jahren Ihre Räte mehrmals beschäftigt. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf das Postulat Nr. 5953 des Ständerates vom 13. Dezember 1950 betreffend Sofortmassnahmen für die schweizerische Filmindustrie (als Postulat angenommene Motion Duttweiler) und auf das Postulat Nr. 6533 des Nationalrates vom 16. März 1954 betreffend die Unterstützung der schweizerischen Produktion von Spiel- und Dokumentarfilmen (Postulat Oprecht). Die staats- und kulturpolitische Bedeutung einer einheimischen, vom Ausland unabhängigen Filmproduktion, auf die wir in dieser Botschaft schon hingewiesen haben, wurde im Vernehmlassungsverfahren von sozusagen allen Kantonen und Verbänden anerkannt.

Weshalb bedarf die schweizerische Filmproduktion der Bundeshilfe? Unser Land bildet für Filme nur einen kleinen Markt. Die Viersprachigkeit erschwert den Absatz im Inland. Die Einnahmen für Filme, welche ausschliesslich in der Schweiz vorgeführt werden, bleiben bescheiden. Nur wenn der Export eines Filmes möglich ist, lässt sich in der Regel ein Gewinn erzielen. Soweit es sich um Dialektfilme handelt, fällt die Ausfuhrmöglichkeit fast völlig dahin. Andere Filme, welche vom schweizerischen Standpunkt aus wertvoll sind und von unserem Publikum geschätzt werden, können sich wegen des behandelten Sujets nicht für die Vorführung im Ausland eignen. Zu erwähnen ist ferner, dass die grosse Konkurrenz, welche aus der Überproduktion von Filmen herrührt, ein Hindernis für den Export unserer Filme bildet. Noch wichtiger ist aber die Tatsache, dass die meisten Staaten die Einfuhr ausländischer Filme mit verschiedenen Mitteln sehr stark behindern, nicht selten die Vorführung schweizerischer Produktionen fast verunmöglichen. Sie wollen mit diesen Massnahmen ihre einheimische Filmproduktion schützen, die überdies in vielen Ländern direkt vom Staat gefördert wird. Diese Tatsachen müssen auch uns veranlassen, die Schaffung schweizerischer Filme zu erleichtern.

Es kann nicht das Bestreben des Bundes sein, unsere bestehende Filmproduktion durch Bereitstellung von Bundesmitteln zu einem mächtigen Wirtschaftszweig heranwachsen zu lassen. Der mit unseren Förderungsmassnahmen angestrebte Zweck ist kultureller und nicht wirtschaftlicher Natur. Ihr Ziel

soll sein, eine einheimische Filmproduktion zu erhalten und ihr zu ermöglichen, kulturell und staatspolitisch wertvolle und qualitativ hochstehende Spiel-, Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilme zu drehen.

Die Tatsache, dass in der Schweiz schon bis jetzt Spiel- und Dokumentarfilme gedreht wurden, die zum Teil von sehr beachtlichem Niveau waren und auch im Ausland Anerkennung fanden, ist bei näherer Betrachtung kein Argument gegen eine künftige Förderung der einheimischen Filmproduktion durch die Eidgenossenschaft. Die Stiftung Pro Helvetia hat übrigens schon früher in einigen Fällen eine wenn auch verhältnismässig bescheidene Hilfe gewährt.

Auf dem Spielfilmsektor ist die Lage die folgende: Die Zahl der jährlich in unserem Lande produzierten Filme lag, mit Ausnahme der Kriegsjahre, meistens unter fünf Einheiten (siehe Tabelle I). Die gedrehten Filme waren von unterschiedlichem Wert. Manches Produktionsunternehmen musste seinen Betrieb schon nach dem ersten Film schliessen; auch kulturell und künstlerisch wertvolle Filme entpuppten sich als Verlustgeschäfte. Die finanzielle Lage unserer Filmproduktion wird von Jahr zu Jahr schwieriger; die Verbesserung der Aufnahmetechnik, die die Anschaffung neuer, kostspieliger Apparaturen notwendig macht, verteuert die Produktionskosten, ohne dass die Einnahmen im gleichen Verhältnis anwachsen würden. Die prekäre Lage der schweizerischen Spielfilmproduktion lässt sich auch daran erkennen, dass ihr trotz der für sie damit verbundenen Nachteile bis heute kein richtiges Tonfilmstudio zur Verfügung steht. Die Filmproduzenten müssen sich mit behelfsmässigen Aufnahme-räumlichkeiten begnügen; dieser Mangel hat dazu geführt, dass in den letzten Jahren Szenen von schweizerischen Spielfilmen in ausländischen Filmstudios gedreht werden mussten. Die dadurch entstehenden Dislokationskosten verfeuern auch wieder die Produktion. Es besteht deshalb die Gefahr, dass die schweizerischen Spielfilmproduzenten, um sich über Wasser zu halten, immer billigere Spielfilme drehen und dabei vor allem an der künstlerischen und technischen Gestaltung sparen, vielleicht auch geringere Anforderungen an den ethischen Gehalt der Filme stellen werden.

Ähnlich ist die Lage auf dem Gebiet der Kurzfilm-, namentlich der Dokumentarfilmproduktion. Der rein dokumentarische Filmstil, d.h. die filmische Gestaltung eines bestimmten Ausschnittes aus der Wirklichkeit in der Form eines filmischen Essays, lag und liegt der schweizerischen Lebensauffassung und Geisteshaltung besonders nahe. Auf diesem Sektor konnte unsere Filmproduktion vor und nach dem zweiten Weltkrieg beachtliche Erfolge erzielen. An internationalen Filmveranstaltungen wurden diese Leistungen wiederholt anerkannt und ausgezeichnet. Beim Dokumentarfilm ist, wenn man von der Sonderkategorie der Reklame- und Werbefilme absieht, zwischen Auftragsfilmen und der sogenannten freien Produktion zu unterscheiden. Filme, die im Auftrag von privaten Firmen, Organisationen, halbstaatlichen oder staatlichen Stellen im Hinblick auf die Vorführung in den Lichtspieltheatern (im Beiprogramm) oder bei Sonderveranstaltungen im Auftrag gegeben und bezahlt werden, entheben den Produzenten naturgemäss jedes finanziellen Risikos. Diese Sparte der

Produktion konnte sich deshalb entfalten, obwohl sich auch hier das Fehlen eines modernen schweizerischen Tonfilmstudios fühlbar machte.

Die Verhältnisse bei der sogenannten freien Dokumentarfilmproduktion liegen noch ungünstiger als bei der Spielfilmproduktion. Diese Kategorie ist seit 1950 fast vollständig von der Bildfläche verschwunden. Die Gründe dieses Rückgangs sind die gleichen, welche die Spielfilmproduktion in eine schwierige Lage gebracht haben. Dazu kommt, dass kulturell wertvolle Kurzfilme immer mehr durch Werbefilme, die dem Kinobesitzer unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, aus dem Beiprogramm der Lichtspieltheater verdrängt werden.

Als mögliche Massnahmen zur Förderung der schweizerischen Spielfilm- und Kulturfilmproduktion sind im Gesetzesentwurf vorgesehen:

a. Beiträge an die Herstellung von Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilmen. Um diese kulturell bedeutungsvolle Art der freien Produktion wieder in Gang zu bringen, erachten wir es als notwendig, den Produzenten Beiträge an die Herstellungskosten zu gewähren. Die Produktion eines solchen Films ist, wie die Erfahrung lehrt, meistens ein Verlustgeschäft. Der Produzent, der einen solchen Streifen herzustellen beabsichtigt, hätte das Drehbuch und den Finanzierungsplan vorzulegen. Der Entscheid über die Ausrichtung derartiger Beiträge wäre im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel auf Grund von staats- und kulturpolitischen Erwägungen zu treffen.

b. Qualitätsprämien für hervorragende Filme. Diese Förderungsmassnahme kommt sowohl dem Spielfilm wie dem Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilm zugute. Diese Art der staatlichen Hilfe an die Produktion hat den Vorteil, dass der Bund die Produzenten zur Herstellung von qualitativ hochwertigen Filmen anspornt, ohne auf die Wahl und die Gestaltung der Filmsujets irgendein Einfluss zu nehmen.

c. Beiträge an die Betriebskosten von schweizerischen Tonfilmstudios. Wir haben schon erwähnt, dass das Fehlen eines modernen schweizerischen Tonfilmstudios sowohl für die Spielfilm- wie auch für die Dokumentarfilmproduktion ein erheblicher Nachteil ist. In Anbetracht unserer zahlenmässig bescheidenen Filmproduktion ist es wirtschaftlich unmöglich, dass jeder Filmproduzent sein eigenes Aufnahmestudio besitzt, wie dies z.B. in den Vereinigten Staaten von Amerika und in England der Fall ist. Denkbar ist, dass sich die schweizerischen Filmproduzenten zusammenschliessen und gemeinsam ein Tonfilmstudio betreiben. Nach Ansicht der Fachleute liesse sich höchstens ein Tonfilmstudio pro Sprachgebiet unseres Landes rechtfertigen.

Der Gesetzesentwurf sieht nun vor, dass der Bund Beiträge an die Betriebskosten von schweizerischen Tonfilmstudios gewähren kann. Hingegen erachten wir es nicht als Aufgabe des Bundes, sich an der Errichtung solcher Studios finanziell zu beteiligen; diese Aufgabe muss der Initiative der Produzentenschaft überlassen werden. Da ein Filmstudio dem Kanton und der Gemeinde des Standortes sowohl kulturellen wie auch wirtschaftlichen Gewinn bringen wird, darf man erwarten, dass diese Gemeinwesen sich auch an den Kosten (sei es an den Baukosten oder an den Betriebskosten) beteiligen werden.

In Artikel 5, Buchstabe *c* des Gesetzesentwurfes wurde deshalb die Bestimmung aufgenommen, dass die Bundesbeiträge in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen der Kantone und Gemeinden stehen sollen. Die vorgesehenen Bundesbeiträge werden sich in einem begrenzten Rahmen halten. Die in einigen Vernehmlassungen geäusserten Bedenken, diese Förderungsmassnahme könnte zur Folge haben, dass die Tonfilmstudios in unserem Lande wie Pilze aus dem Boden schiessen, und dass die Defizite von der Bundeskasse getragen werden müssten, sind unbegründet. Der Bund wird seine Beiträge an die Betriebskosten eines Tonfilmstudios nur nach gründlicher Abklärung aller Faktoren zusichern.

Beim Eingang von Gesuchen um Beiträge an die Betriebskosten wird vor allem geprüft werden, ob die Errichtung des geplanten Tonfilmstudios vom staats- und kulturpolitischen Standpunkt aus als angezeigt erscheint. Dann erst wird, gestützt auf die vorgelegten Finanzierungspläne, entschieden, ob und in welcher Höhe ein Beitrag gerechtfertigt ist. An die Gewährung dieser Bundesbeiträge müssten die notwendigen Bedingungen geknüpft werden; zum Beispiel die, dass gegen eine angemessene Entschädigung jeder schweizerische Filmproduzent dieses Tonfilmstudio benützen dürfe; in andern Bedingungen könnte die Beteiligung ausländischen Kapitals am Studio geregelt oder es könnte verhindert werden, dass ausländische Produzenten, die in diesem Studio filmen, indirekt von den Subventionen des Bundes profitieren.

d. Stipendien für berufliche Aus- und Weiterbildung von Filmschaffenden. Wenn wir an der Erhaltung einer gesunden und leistungsfähigen einheimischen Filmproduktion interessiert sind, so müssen wir uns vor allem mit dem Nachwuchs für diese Kunstgattung befassen. Es besteht heute ein Mangel an qualifizierten schweizerischen Filmschaffenden. Deshalb muss unsere Filmproduktion Fachleute aus dem Ausland beziehen. Eine Überfremdung dieses mit Information, Kunst und Kultur eng verbundenen Wirtschaftszweigs wäre unseren staats- und kulturpolitischen Interessen abträglich. Wir halten es deshalb für geboten, zur Weiterbildung der Filmschaffenden und zur Sicherung des Nachwuchses Stipendien vorzusehen.

Die in diesem Entwurf vorgesehenen Förderungsmassnahmen des Bundes werden zweifellos nicht alle materiellen Probleme unserer Filmproduktion lösen; das kann auch nicht die Aufgabe des Staates sein. Es soll damit nur ein gewisser Ausgleich geschaffen werden für die Schwierigkeiten, die der Filmproduktion eines kleinen, viersprachigen Landes entgegenstehen.

2. Förderung filmkultureller Bestrebungen

Als Gegengewicht zu den filmwirtschaftlichen Interessengruppen sind im Laufe der Jahre in unserem Lande mehrere filmkulturelle Organisationen und Verbände entstanden. Die Zielsetzung all dieser Organisationen lässt sich wie folgt zusammenfassen: Förderung und Verbreitung des guten Films, Bekämpfung des minderwertigen Films, Förderung des Verständnisses weiter Bevölkerungskreise für die filmische Kunst, Förderung des Urteilsvermögens

über die Qualität der Filme, vermehrte Heranziehung des Films als Lehrmittel in Schule und Wissenschaft. Diese über das ganze Land zerstreuten Organisationen, die sich zum Teil allgemein mit dem Filmwesen, zum Teil mit speziellen Filmfragen befassen und in Dachverbänden zusammengefasst sind, erfüllen eine staats- und kulturpolitisch wertvolle Aufgabe. Es ist zu begrüßen, wenn sie ihre Tätigkeit fortführen und erweitern. Ohne öffentliche Hilfe könnten sie viele ihrer Ziele mangels genügender Geldmittel nicht erreichen. Beiträge an filmkulturelle Organisationen werden von Kantonen und Gemeinden ausgerichtet. Der Bund gewährt dem Schweizer Kulturfilmbund eine jährliche Subvention. Für diesen Beitrag und für die Unterstützung ähnlicher Bestrebungen, die sich als angezeigt erweisen sollten, wird nun die gesetzliche Grundlage geschaffen.

Der Gesetzesentwurf ermöglicht es auch, Beiträge an das Schweizerische Filmarchiv vorzusehen, falls dies als notwendig erscheint. Das im Jahre 1943 in Basel gegründete und später nach Lausanne verlegte Filmarchiv erfüllt die Aufgabe eines Museums auf dem Gebiet der siebenten Kunst. Seit einigen Jahren erhält das Filmarchiv Beiträge von einzelnen Kantonen und Gemeinden. Die ihm heute zur Verfügung stehenden Mittel erlauben ihm aber nicht, eine befriedigende Tätigkeit im Interesse der wissenschaftlichen Erforschung des Films zu entfalten. Die Frage einer Unterstützung dieser Institution kann sich daher stellen. An die Ausrichtung von Bundesbeiträgen müssten die Bedingungen geknüpft werden, welche eine zweckmässige Verwendung der öffentlichen Mittel gewährleisten.

3. Beiträge an die Schweizerische Filmwochenschau

Die Entstehungsgeschichte dieser national bedeutungsvollen Institution haben wir unter A. skizziert. Die Notwendigkeit des Fortbestandes der Schweizerischen Filmwochenschau wurde von allen im Vernehmlassungsverfahren begrüsst. Kantonen und Verbänden bejaht. Zwei Jahre nach ihrer Schaffung wurde die Schweizerische Filmwochenschau am 14. Januar 1942 in die Form einer privatrechtlichen, der Aufsicht der Eidgenossenschaft unterstehenden Stiftung mit Sitz in Genf gekleidet. Die Organisation ist heute noch dieselbe und wird durch den Entwurf zum Filmgesetz nicht geändert. Während des zweiten Weltkrieges wurde durch Bundesratsbeschluss ein Vorführobligatorium geschaffen. Im Zuge des Abbaus der bundesrätlichen Vollmachten fiel dieses Obligatorium auf Ende des Jahres 1945 dahin und wurde durch ein Verbandsobligatorium des Schweizerischen Lichtspieltheaterverbandes ersetzt; dieses Verbandsobligatorium gilt aber nur in der deutschen und italienischen Schweiz; in der welschen Schweiz steht die Vorführung im Ermessen der Kinobesitzer. Die immer grösser werdenden Produktionskosten brachten die Stiftung in eine schwierige finanzielle Lage. Um das Fortbestehen unserer Wochenschau zu sichern, haben Ihre Räte am 11. Juni 1952 einen Bundesbeschluss auf Ausrichtung eines jährlichen Bundesbeitrages von 300 000 Franken an

die Schweizerische Filmwochenschau gefasst und die Gültigkeit dieses Beschlusses auf den 31. Dezember 1961 befristet (BBl 1952, II, 391). Weil das eidgenössische Filmgesetz voraussichtlich nicht vor dem 1. Januar 1963 in Kraft treten kann, musste dafür gesorgt werden, dass den Wochenschau-Unternehmern auch für das Jahr 1962 ein Bundesbeitrag gesichert ist. Am 12. Mai 1961 haben wir Ihnen einen entsprechenden Beschlussesentwurf mit Botschaft übermittelt (BBl 1961, I, 1071). Durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss haben Sie unseren Entwurf am 29. September 1961 genehmigt und seine Gültigkeit auf zwei Jahre, höchstens aber bis zum Inkrafttreten des eidgenössischen Filmgesetzes, festgesetzt (BBl 1961, II, 643).

Im Entwurf zum Filmgesetz wird nun auch ein jährlicher Beitrag an die Schweizerische Filmwochenschau vorgesehen. Die Aufgabe, die sie zu erfüllen hat, wird in Artikel 8, Absatz 3 des Entwurfs umschrieben.

Herr Nationalrat Jaeckle hat am 21. September 1961 ein Postulat folgenden Wortlauts eingereicht:

Der Bundesrat wird gebeten (im Anschluss an den Bundesbeschluss über die Gewährung eines jährlichen Beitrages an die Stiftung Schweizer Filmwochenschau), zu prüfen, ob nicht die Schweizer Filmwochenschau den aktuellen Bemühungen und technischen Möglichkeiten des schweizerischen Fernsehens angeschlossen werden sollte.

Dieses Postulat wurde am 29. September 1961 vom Bundesrat entgegengenommen. Die darin dem Bundesrat zur Prüfung vorgelegte Frage bedarf eingehender Abklärungen. Das Departement des Innern hat die Vernehmlassung der Stiftung Schweizer Filmwochenschau und der Schweizerischen Rundspruch-Gesellschaft eingeholt. Über das Ergebnis der Prüfung werden wir die eidgenössischen Räte im gegebenen Moment orientieren. Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung präjudiziert eine Berücksichtigung des im erwähnten Postulat enthaltenen Begehrens nicht.

V. Filmeinfuhr und Filmverleih

1. Kontrolle der Filmeinfuhr

Weitaus der grösste Teil der in der Schweiz gezeigten Filme (sowohl Spielfilme wie Dokumentarfilme) wird aus dem Ausland eingeführt. Angesichts dieses starken Imports und in Anbetracht des verschiedenartigen Inhalts der Streifen muss der Staat die Einfuhr überblicken können. Diesem Zweck dient unter anderem die in Artikel 10 des Entwurfs vorgesehene Einfuhrkontrolle für Filme. Daneben bildet sie auch die Grundlage für die Durchführung der Spielfilmkontingentierung, auf die wir unter 2. zu sprechen kommen werden. Schliesslich liefert die Einfuhrkontrolle statistisches Material.

Dieser Filmeinfuhrkontrolle kommt aber keineswegs die Bedeutung einer eidgenössischen Filmzensur zu. Für alle Filme, die nicht Spielfilme sind, ist die Einfuhrbewilligung grundsätzlich zu erteilen, wenn nicht bestimmte Gründe

vorliegen (sogenannte Polizeierlaubnis, die immer zu erteilen ist, wenn die formellen Voraussetzungen erfüllt sind). Eine Ablehnung eines Einfuhrgesuches käme nur in Frage, wenn der Inhalt des Films gegen Bestimmungen der Verfassung oder des Strafgesetzes verstösst (Staatssicherheitsgründe, Straftatbestände, offensichtliche Pornographie usw.). Einzig bei Einfuhrgesuchen für Spielfilme wird die Bewilligung davon abhängig gemacht, dass der Gesuchsteller Inhaber eines Spielfilmeinfuhrkontingents ist und dass er sein Jahreskontingent noch nicht ausgeschöpft hat.

Für die Erteilung dieser Einfuhrbewilligungen wird eine Gebühr erhoben, deren Ertrag zur Finanzierung der Bundessubvention an die Schweizerische Filmwochenschau zu verwenden ist.

Der Bundesrat wird ermächtigt, Schmalfilme, d.h. Filme in einer Breite von weniger als 16 mm, und Amateurfilme allgemein von der Einfuhrkontrolle zu befreien.

Dem Bund wird die Pflicht auferlegt, die Einfuhr kulturell, erzieherisch und wissenschaftlich wertvoller Filme zu erleichtern. Eine solche Erleichterung kann in Form einer Gebühren- und Zollermässigung erfolgen.

Zollermässigungen und völliger oder teilweiser Erlass der Einfuhrgebühren sind ferner vorgesehen für italienisch gesprochene Filme, die ausschliesslich im Kanton Tessin und in den italienischen sprechenden Orten des Kantons Graubünden vorgeführt werden; es wird damit bezweckt, die Schwierigkeiten, denen die Vorführung italienisch gesprochener Filme in diesem kleinen Sprachgebiet aus wirtschaftlichen Gründen begegnet, nicht noch zu vergrössern. Dieses Entgegenkommen gehört in den Bereich der Massnahmen zum Schutze der italienischen Sprache.

Schliesslich sind Zollermässigungen und völliger oder teilweiser Gebührenerlass vorgesehen für Filme, die nicht zur gewerblichen Nutzung, sondern ausschliesslich zur Vorführung zu ideellen Zwecken bestimmt sind.

2. Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr

Diese im Jahre 1938 eingeführte und seither beibehaltene Massnahme bezweckt die Unabhängigerhaltung unseres Filmverleihgewerbes gegenüber dem Ausland. Neuestens stützt sich die Spielfilmkontingentierung auf den Bundesbeschluss betreffend eine befristete Weiterführung der geltenden Bestimmungen über die Einfuhr kinematographischer Filme vom 29. September 1960 (AS 1960, 1639) und auf die Verfügung des Eidgenössischen Departements des Innern betreffend die Einfuhr kinematographischer Filme vom 29. Dezember 1960 (AS 1960, 1643). Die mit der Überfremdung des schweizerischen Filmverleihs verbundenen Gefahren, auf die wir in dieser Botschaft schon hingewiesen haben, sind heute nicht geringer als im Zeitpunkt, in dem die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr beschlossen wurde. In den 23 Jahren seit ihrer Einführung hat sich die Kontingentierung in jeder Beziehung bewährt. Der Einfluss des Auslandes bzw. der ausländischen Produktionsgesellschaften auf unser Film-

verleihergewerbe und damit auf die Programmierung in unseren Kinos ist beträchtlich zurückgegangen. Während im Jahre 1943 43 Prozent der eingeführten Spielfilme von Filialbetrieben ausländischer Produktionsgesellschaften verliehen wurden, waren es im Jahre 1960 nur noch 21 Prozent.

Die Grundzüge der im Entwurf vorgesehenen Kontingentierung, die nicht wesentlich von der heute geltenden Kontingentierungsordnung abweicht, sind die folgenden: Wer in der Schweiz ausländische Spielfilme verleihen will, muss im Besitze eines vom Eidgenössischen Departement des Innern erteilten Einfuhrkontingents sein. Derartige Einfuhrkontingente werden den bei Inkrafttreten des eidgenössischen Filmgesetzes schon bestehenden Verleihbetrieben auf Grund ihrer bisherigen Tätigkeit erteilt. Die vorhandenen Einfuhrzahlen der letzten zwanzig Jahre werden eine richtige Bemessung der Kontingente ermöglichen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Massnahme die Verleiher nicht in der Erweiterung ihrer Geschäftstätigkeit behindert hat. Die zugewiesenen Kontingente wurden von den Verleihern seit Kriegsende zu weniger als 80 Prozent ausgenützt. Wenn wir nur die unabhängigen schweizerischen Filmverleiher betrachten, so sehen wir, dass diese ihre Kontingente im Durchschnitt sogar bloss zu 75 Prozent verwendet haben (siehe Tabelle II). Die Möglichkeit, bestehende Kontingente zu erhöhen, wird im Entwurf ausdrücklich vorgesehen. Diese Erhöhungen sind aber nur dann und nur insoweit zu bewilligen, als dadurch nicht die kultur- und staatspolitischen Interessen des Landes, namentlich die Unabhängigerhaltung des schweizerischen Filmverleihs gegenüber dem Ausland und die im staats- und kulturpolitischen Interesse gebotene Ordnung des Filmwesens, gefährdet werden.

Die Kontingentierung bezweckt nicht den Schutz der bestehenden Verleiherbetriebe vor der Konkurrenz neuer Firmen. Die Erteilung neuer Kontingente ist möglich. Die Bewerber müssen den Nachweis erbringen, dass sie in jeder Beziehung vom Ausland und von ausländischen Gesellschaften unabhängig sind. Sie haben sich auszuweisen über die Herkunft ihres Betriebskapitals; ferner muss dem Eidgenössischen Departement des Innern Aufschluss über die am Betrieb beteiligten und die ihn leitenden Personen gegeben werden. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass ausländische oder vom Ausland abhängige Organisationen mittels Strohmannern einen Verleihbetrieb in unserem Lande eröffnen können. Die nachfolgenden Zahlen beweisen, dass die Kontingentierung das Entstehen neuer Verleihbetriebe nicht gehindert hat und dass es zu keinem «Monopol der beati possidentes» gekommen ist.

| Zahl der Verleihbetriebe: | abhängige | unabhängige | total |
|---------------------------|-----------|-------------|-------|
| im Jahre 1938 | 9 | 31 | 40 |
| im Jahre 1961 | 5 | 39 | 44 |

Seit 1938 wurden an 10 neue (unabhängige) Verleiherbetriebe Kontingente erteilt. Zwei Kontingente wurden aufgehoben oder mit andern zusammengelegt. Im Vergleich zum Ausland und im Verhältnis zur Zahl der Lichtspieltheater arbeiten in der Schweiz ausserordentlich viele Verleihfirmen.

Wenn mit der Kontingentierung hauptsächlich die Unabhängigerhaltung des schweizerischen Filmverleihs bezweckt wird, so muss das Gesetz der zuständigen Behörde die Befugnis erteilen, zu verhindern, dass ursprünglich unabhängige Verleiher nach der Erteilung eines Kontingents in ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Ausland geraten. Der Entwurf sieht deshalb vor, dass ein erteiltes Kontingent wieder entzogen werden kann, wenn die Voraussetzungen, unter denen es erteilt wurde, nicht mehr vorhanden sind. Wir denken hier z. B. an Fälle, wo nachträglich in einem ursprünglich unabhängigen Verleiherbetrieb ausländische Kapitalien investiert werden und so ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Ausland geschaffen wird.

Wir haben oben erwähnt, dass der Filmverleiher im Rahmen seines Kontingents völlig frei ist in der Wahl der Filmsujets und der Herkunftsländer seiner Filme. Es steht ihm ebenfalls frei, wieviele Kopien er von jedem Sujet importieren will (die Kontingente werden nach der Zahl der Sujets und nicht nach der Zahl der Kopien festgesetzt). Diese Freiheit des Filmverleihers hat aber ihre Grenzen in den kultur- und staatspolitischen Interessen des Landes. Handelt ein Filmverleiher anhaltend diesen Interessen zuwider, so sieht der Entwurf den vorübergehenden oder dauernden Entzug des Kontingents vor. Sollte sich ein Filmverleiher im Import von moralisch minderwertigen oder gegen das allgemeine Wohl verstossenden Filmen «spezialisieren», so würde ihm nach vergeblichen Ermahnungen das Kontingent entzogen.

In der Geschäftstätigkeit der Filmverleiher (und auch der Kinoftheaterbesitzer) kann das sogenannte Blind- und Blockbuchen die kultur- und staatspolitischen Interessen des Landes verletzen. Es wird deshalb unter den Gründen, die zu einem Kontingentsentzug führen können, *expressis verbis* aufgeführt.

Unter Blockbuchen verstehen wir den Abschluss von Filmlicenzverträgen (zwischen Produzent und Verleiher) oder von Filmveranstaltungsverträgen (zwischen Verleiher und Kinobesitzer) über mehrere Filmsujets, wobei der Abnehmer diesem gemeinsamen Vertragsabschluss nur zustimmt, um den oder die Spitzenfilme (in der Filmsprache «Lokomotiven») der Serie zu erhalten und die andern, schlechtern Filme (sogenannte Schwänze) mit in Kauf nimmt. Diese Erscheinung lässt sich folgendermassen erklären: Der Produzent stellt gute und schlechte Filme her; nach den guten Filmen besteht eine starke Nachfrage, die schlechten Filme sind hingegen schwierig auf die Leinwand zu bringen. Der Produzent ist begreiflicherweise bestrebt, auch die schlechten Filme, welche für ihn nicht immer die billigsten sind, auszuwerten. Er stellt deshalb dem Verleiher zur Bedingung, mit den «Lokomotiven» auch die «Schwänze» zu übernehmen. Der Vertrag wird nun über einen ganzen Block von Filmen abgeschlossen. Nachdem der Filmverleiher einen solchen Block von Filmen übernommen hat, befindet er sich in einer ähnlichen Lage wie der Produzent. Es ist deshalb naheliegend, dass der Filmverleiher gegenüber dem Kinobesitzer das gleiche Prozedere anwendet, wie er es von seiten des Produzenten in Kauf nehmen musste.

Das Blindbuchen besteht im Abschluss eines Filmlicenz- oder Filmveranstaltungsvertrages, ohne dass der Abnehmer des Films im Augenblick des

Vertragsabschlusses die *essentialia negotii*, d. h. die für die richtige Beurteilung des kommerziellen Wertes und der Qualität des Filmes notwendigen Elemente kennt. Die Herstellung von Spielfilmen erfordert sehr grosse Geldsummen, zu deren Bereitstellung die Produzenten nicht immer gewillt oder nicht immer in der Lage sind. Sie versuchen deshalb, die Bevorschussung der Produktionskosten teilweise auf die Verleiher zu überwälzen, indem sie mit ihnen die Lizenzverträge oder entsprechende Vorverträge schon vor der Erstellung des Films abschliessen (z. B. gestützt auf ein Drehbuch und auf einen bestimmten Regisseur) und von den Verleihern einen Vorschuss an das Entgelt für die Lizenz verlangen. Auch wenn mit dem Blindbuchen kein Kostenvorschuss des Filmverleihers verbunden ist, so kann sich der Produzent dadurch trotzdem die Abnahme des Films vor dessen Realisierung sichern. Die Verleiher ihrerseits wollen sich vielversprechende Filme durch das Blindbuchen zum Voraus reservieren. Aus den gleichen Gründen schliessen dann in der Folge auch die Theaterbesitzer Verträge mit den Filmverleihern «blind» ab.

Die hauptsächlich von den filmkulturellen Kreisen erhobene Forderung nach einer Bekämpfung des Blind- und Blockbuchens ist nicht unberechtigt. Ein Postulat, das vom Nationalrat am 12. März 1957 übernommen wurde, verlangt ebenfalls gesetzliche Massnahmen gegen Missbräuche beim Blind- und Blockbuchen. Es hat folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat wird eingeladen, beim Erlass des Ausführungsgesetzes zum Verfassungsartikel über das Filmwesen dem Problem des Blind- und Blockbuchens besondere Aufmerksamkeit zu schenken und namentlich Bestimmungen zum Zwecke der Bekämpfung schädlicher Auswirkungen und von Missbräuchen des Blind- und Blockbuchens vorzusehen.

Es kann nicht bestritten werden, dass das Blind- und Blockbuchen sich negativ auf das Niveau der in unserem Lande gezeigten Filme auswirkt. Dagegen darf nicht ausser acht gelassen werden, dass das Blind- und Blockbuchen nicht eine Erfindung des schweizerischen Filmgewerbes, sondern dass es eine durch die Struktur der grossen ausländischen Filmproduktion bedingte Erscheinung ist. Ein generelles Verbot hätte wenig Sinn, weil es nicht die dem Blind- und Blockbuchen zugrunde liegenden Tatsachen aus der Welt schaffen könnte. Unser kleines Land bzw. dessen Filmgewerbe ist nicht in der Lage, die Verhältnisse und das Geschäftsgebaren der mächtigen ausländischen Produktionsgesellschaften abzuändern. Ein radikales Verbot des Blind- und Blockbuchens würde unsere Filmverleiher in eine schwierige Situation bringen; würden sie sich streng an das Verbot halten, so könnte die Versorgung unserer Kinos mit ausländischen Filmen in Frage gestellt werden. Als realistischer erachten wir es deshalb, das Blind- und Blockbuchen nur dann zu verbieten, wenn es von den Verleihern anhaltend und systematisch betrieben wird und dadurch unsere kultur- und staatspolitischen Interessen in erheblichem Masse gefährdet werden. In einem Departementalentwurf wurde versucht, dem Blindbuchen durch die Statuierung der zivilrechtlichen Nichtigkeit dieser Verträge beim Fehlen gewisser gesetzlich vorgeschriebener *essentialia negotii* zu begegnen. Folgende

Bedenken haben uns dazu geführt, diese Lösung fallen zu lassen: Es ist unbefriedigend, zivilrechtliche Bestimmungen, die von den bewährten Grundsätzen unseres Obligationenrechtes abweichen, aufzustellen. Um eine derartige Bestimmung auch im Verhältnis Produzent/Verleiher durchsetzen zu können, wären spezielle, den Grundsätzen des Internationalen Privatrechts und auch Staatsverträgen widersprechende Gerichtsstandsbestimmungen erforderlich; es ist des weitern nicht wahrscheinlich, dass der Abnehmer des Films sich dann auf die Nichtigkeit wegen Blind- oder Blockbuchens berufen würde, wenn die staats- und kulturpolitischen Interessen des Landes verletzt werden, sondern eher dann, wenn sich der betreffende Film für ihn als ein schlechtes Geschäft erweist. Da gegen die Nichtigkeit von Verträgen über das Blind- und Blockbuchen sowohl rechtliche als auch praktische Argumente sprechen, musste eine andere Lösung gesucht werden. Wir erblicken einen gangbaren Weg darin, dass das die staats- und kulturpolitischen Interessen des Landes schädigende übermäßige Blind- und Blockbuchen als weiterer Grund für den Entzug eines Einfuhrkontingents in den Gesetzesentwurf aufgenommen wird.

Endlich haben wir im Entwurf noch zwei Gründe für die Herabsetzung der Kontingente vorgesehen:

Generell können Kontingente nur dann herabgesetzt werden, wenn kultur- oder staatspolitische Gründe dies erfordern, z. B. wenn die im allgemeinen kultur- und staatspolitischen Interesse gebotene Ordnung des Filmwesens es dringend erheischt.

Individuell können solche Kontingente herabgesetzt werden, welche während drei aufeinanderfolgenden Jahren nicht genügend ausgenützt wurden.

In einzelnen Publikationen über den Filmgesetzentwurf ist bemerkt worden, dass es kaum mit dem Wesen eines Rechtsstaates zu vereinbaren sei, wenn als Rechtfertigungsgrund für eine Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit im allgemeinen und speziell für den Entzug oder die Herabsetzung von Spielfilmkontingenten ein derart vager Begriff wie «die staats- und kulturpolitischen Interessen» verwendet werde. Der für die Ergreifung dieser Massnahmen zuständigen Behörde wird dadurch in der Tat ein weites Ermessen überlassen. Die Prüfung hat jedoch ergeben, dass es weder möglich noch opportun wäre, die staats- und kulturpolitischen Interessen im Gesetze näher zu umschreiben. Einzelne konkrete Fälle, in denen unsere kultur- und staatspolitischen Interessen bedroht werden könnten, haben wir in dieser Botschaft schon erwähnt. Eine solche Gefahr würde z. B. entstehen, wenn ein Teil unseres Filmgewerbes unter den Einfluss von politischen Organisationen des Auslandes fiel und sich für die systematische Verbreitung von tendenziösen, gegen unser demokratisches Staatswesen gerichteten Filmen einspannen liesse. Wir denken ferner an schwere Mißstände auf unserem Filmmarkt, welche zu einem erbitterten Konkurrenzkampf auf «Biegen und Brechen» führen würden und eine Programmierung «nach unten» und damit ein Absinken des Niveaus der bei uns gezeigten Filme zur Folge hätten. Alle Situationen und Verhältnisse, die zu einer Gefährdung unserer kultur- und staatspolitischen Interessen führen

können, lassen sich nicht zum voraus überblicken. Es wäre deshalb verfehlt, bei der gesetzlichen Umschreibung des Begriffes auf die uns möglich scheinenden Situationen abzustellen. Sollte dann die Gefahr plötzlich unter einem unerwarteten Aspekt auftauchen, so könnten ohne eine vorgehende Änderung des Gesetzes keine Massnahmen ergriffen werden. Wir erachten es deshalb als angezeigt, auf eine nähere Umschreibung der staats- und kulturpolitischen Interessen im Gesetz zu verzichten und die Präzisierung dieses Begriffes der Praxis zu überlassen. Dem stehen um so weniger Bedenken entgegen, als diese Praxis von der Filmrekurskommission, also von einem von der Verwaltung unabhängigen Spezialverwaltungsgericht, geschaffen werden soll, das unter anderem auf dem Gebiet der Filmeinfuhr und der Spielfilmkontingentierung sämtliche vom Eidgenössischen Departement des Innern ergriffenen Massnahmen, auf Rekurs hin, in jeder Beziehung überprüfen wird.

Der Spielfilmkontingentierung wird ferner in einzelnen Vernehmlassungen entgegengehalten, eine derartige Einfuhrbeschränkung sei, in einem Zeitpunkt, da die westeuropäischen Staaten im Rahmen verschiedener Assoziationen die Aufhebung sämtlicher Restriktionen in den internationalen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen anstreben, anachronistisch. Sie werde der Schweiz Schwierigkeiten bereiten. Die meisten der EFTA und der EWG angehörenden Staaten hätten im Gebiet des Filmwesens überhaupt keine Einfuhrrestriktionen aufgestellt. Zu diesen Einwendungen ist folgendes zu bemerken: In den Erlassen über das Filmwesen mehrerer EWG- und EFTA-Staaten finden sich in der Tat keine Bestimmungen über die Beschränkung der Einfuhr ausländischer Filme. Wesentlich anders sieht allerdings die Filmeinfuhrpraxis dieser Länder aus. Durch bilaterale Handelsverträge wird oft die Zahl der gegenseitig zum Import zugelassenen Filme bestimmt; oder die Filmeinfuhr wird durch prohibitive Zölle praktisch verunmöglicht (bei uns betragen gegenwärtig sämtliche Abgaben für die Einfuhr eines abendfüllenden Spielfilmes im Normalformat, nämlich Zoll, Einfuhrgebühr und Warenumsatzsteuer, zusammen nur ca. Fr. 500); in vielen Ländern besteht für die einheimische Filmproduktion ein Vorführobligatorium. Diese indirekten Massnahmen des Auslandes zur Behinderung der Filmeinfuhr wirken sich so aus, dass die Schweiz trotz ihrer Kontingentierung der Spielfilm Einfuhr dasjenige Land Westeuropas ist, in dem, mit Ausnahme von Italien, am meisten Spielfilmsujets auf der Leinwand gezeigt werden (im Jahre 1959: Schweiz: 500, Italien: 524; die USA sogar nur 498!). Wenn wir von der Zahl der gezeigten Spielfilme die Eigenproduktion dieser Länder abziehen, so ergibt sich, dass die Schweiz von allen Ländern dasjenige ist, das die absolut grösste Zahl von Spielfilmen importiert. Diese Zahlen sowie die Importziffern in Tabelle III dürften Sie davon überzeugen, dass unsere Einfuhrordnung weit liberaler ist als diejenige der andern westeuropäischen Staaten. Nebst dem zahlenmässigen Vergleich mit dem Ausland rechtfertigt noch eine andere Tatsache unsere Kontingentierungsordnung: während die andern Staaten mit der Erschwerung der Filmeinfuhr protektionistische Ziele verfolgen (Sicherung des Absatzes für die einheimische Filmproduktion), liegt unserer Spielfilmkontingentierung einzig das

Streben nach der im kultur- und staatspolitischen Interesse notwendigen Unabhängigerhaltung unseres Filmverleihs gegenüber dem Ausland zugrunde.

Richtig ist, dass in der europäischen Filmpolitik Änderungen eintreten können. Sollte durch internationale Vereinbarungen die Ein- und Ausfuhr auch im Filmsektor geregelt werden, so müsste sich unsere Kontingentierung anpassen. Wenn tatsächlich die andern Länder sich zu einer freieren Einfuhr der Filme entschliessen, wird für uns kein Grund bestehen, diesem Beispiel nicht zu folgen. Um für eine solche Entwicklung gewappnet zu sein, schlagen wir in Artikel 9, Absatz 3 des Gesetzesentwurfs vor, es sei der Bundesrat zu ermächtigen, durch Verordnung Abweichungen von den Einfuhrvorschriften vorzunehmen, soweit dies für die Erfüllung unserer internationalen Verpflichtungen erforderlich ist.

VI. Eröffnung, Umwandlung und Schliessung von Betrieben der Filmvorführung

1. Die heute bestehende private Marktordnung

Unser Land zählt heute 641 Kinotheater mit insgesamt 230 721 Sitzplätzen, gegenüber 350 Kinotheatern mit 128 375 Sitzplätzen im Jahre 1945. Auch die Zahl der Kinoplätze auf je 1000 Einwohner hat sich stark vergrössert, und zwar von 31 im Jahre 1946 auf 42 im Jahre 1960.

Zweifellos wäre die Zahl der Kinos in unserem Lande noch grösser, wenn nicht die Organisationen der Filmverleiher und der Kinotheaterbesitzer durch eine verbandsrechtliche Ordnung des Filmmarktes auf die Neueröffnungen von Kinotheatern regulierend und zurückdämmend gewirkt hätten. Im Laufe der Jahre haben die Verbände der Filmverleiher und der Lichtspieltheaterbesitzer ein gemeinsames Instrument, den sogenannten Interessenvertrag, geschaffen, dessen Inhalt dahin zusammengefasst werden kann, dass die Mitglieder des Filmverleiherverbandes nur Kinos, die den Lichtspieltheaterverbänden angehören, mit Filmen beliefern und dass die in den Lichtspieltheaterverbänden zusammengefassten Kinobesitzer ihre Filme nur von solchen Verleihern beziehen, welche dem schweizerischen Filmverleiherverband angehören. Durch diese Bestimmung erhielt der Interessenvertrag einen monopolartigen Charakter. Ein Aussen-seiter, sei er Filmimporteur oder Kinobesitzer, ist in Anbetracht dieser straffen Marktordnung nicht in der Lage, seine Filme zu placieren bzw. von einem Verleiher zu beziehen. Will jemand nach der geltenden Marktordnung ein Kinotheater eröffnen, so muss er deshalb Mitglied eines der beiden schweizerischen Lichtspieltheaterverbände (es gibt deren zwei: einen für die deutsche und die italienische Schweiz, einen andern für die welsche Schweiz) sein. Durch Verweigerung der Aufnahme neuer Mitglieder haben es diese Verbände also in der Hand, die Eröffnung neuer Kinotheater zu verhindern. Diese von den Verbänden geschaffene private Marktordnung hat sich in mancher Beziehung günstig für die öffentlichen Interessen ausgewirkt. Die Tatsache, dass die Eröffnung eines neuen Kinos nur bewilligt wurde, wenn dessen Rentabilität wahrscheinlich

war und die benachbarten Kinotheater nicht in ihrer Existenz gefährdet wurden, hat einen rücksichtslosen Konkurrenzkampf, der schlussendlich ohne Zweifel auf Kosten des Niveaus der gezeigten Filme und damit der kulturpolitischen Interessen ausgetragen worden wäre, verhindert. Die Lichtspieltheaterverbände haben ihren Mitgliedern auch gewisse Verhaltensregeln auferlegt, welche sich für die Öffentlichkeit positiv ausgewirkt haben, z. B. in bezug auf die Kinoreklame und die Vorführung von unerwünschten Filmen.

Auf der andern Seite darf nicht ausser acht gelassen werden, dass diese Verbände hauptsächlich auf die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder bedacht sind. Die bei der Aufnahme neuer Mitglieder im Vordergrund stehende Bedürfnisfrage (für neue Kinotheater) wird nicht vom kultur- und staatspolitischen, sondern vom wirtschaftlichen Interessenstandpunkt der bisherigen Mitglieder aus beurteilt. Diese Interessenpolitik der filmwirtschaftlichen Verbände wird heute von den verschiedensten Kreisen heftig kritisiert. Es wird verlangt, die Macht dieser Verbände sei zu beschränken. Zu beachten ist allerdings, dass dieser Verbandsmacht schon heute gewisse Grenzen gesetzt sind. Wird die Aufnahme eines neuen Mitglieds in den Verband abgelehnt, so kann der abgewiesene Bewerber an eine aus Filmverleihern, Lichtspieltheaterbesitzern und neuerdings auch aus Vertretern filmkultureller Organisationen zusammengesetzte paritätische Kommission rekurrieren. Daneben steht dem abgewiesenen Bewerber auch die Anrufung der ordentlichen Gerichte wegen unzulässigen Boykotts offen. Die paritätische Kommission ist deshalb gezwungen, ihre Entscheidungspraxis mit der bundesgerichtlichen Boykottrechtsprechung in Einklang zu bringen. Nach der bisherigen Rechtsprechung war der Boykott nur unzulässig, wenn entweder der angestrebte Zweck oder die zu dessen Erreichung angewendeten Mittel rechtswidrig oder unsittlich waren, oder wenn der dem Boykottierten zugefügte Schaden in keinem Verhältnis zu der Bedeutung der vom andern Teil verfolgten Interessen stand. Gestützt auf diese Abgrenzung des erlaubten vom widerrechtlichen Boykott war es zulässig, dass die Lichtspieltheaterverbände die Aufnahme neuer Mitglieder vom wirtschaftlichen Bedürfnis nach einem neuen Kino am vorgesehenen Ort abhängig machten. Dieses Bedürfnis wurde berechnet auf Grund der Zahl der schon bestehenden Kinos und der Einwohner des betreffenden «Einzugsgebietes». Durch das Urteil des Bundesgerichtes vom 20. Dezember 1960 in Sachen Giesbrecht gegen Vertglas (BGE 86 II 365 ff.) wird der Begriff des zulässigen Boykotts bedeutend enger umschrieben. Es wird darin festgestellt, der Boykott verletze das Persönlichkeitsrecht und sei daher grundsätzlich widerrechtlich; nur wer mit dem Boykott offensichtlich überwiegende berechnete Interessen verfolge, die er in keiner andern Weise wahren könne, verstosse nicht gegen das Recht. Dieses bundesgerichtliche Urteil, das sich zwar nicht auf einen filmwirtschaftlichen Sachverhalt stützt, kann trotzdem für die verbandsmässige Filmmarktordnung von entscheidender Bedeutung sein. Sollte die Praxisänderung sich durchsetzen, so könnte unter Umständen ein Aussenseiter, der trotz des mangelnden Bedürfnisses ein Kino eröffnen will, vom Bundesgericht geschützt werden. Eine solche

Entwicklung hätte nach Ansicht der Fachleute aus der Filmwirtschaft voraussichtlich den Zusammenbruch des Interessenvertrages und damit der kartellistischen Marktordnung zur Folge. Die kommende Kartellgesetzgebung wird selbstverständlich Auswirkungen auf die bestehende Marktordnung unseres Filmwesens haben. Die Behinderung des Wettbewerbs darf nur im Rahmen der Artikel 4 und 5 des Entwurfs zum Kartellgesetz (BBl 1961, II, 614) erfolgen.

Das Filmgesetz hat die Aufgabe, zu verhindern, dass durch eine ungünstige Entwicklung des Kinowesens unsere kultur- und staatspolitischen Interessen gefährdet werden. Welches ist der beste Weg zur Lösung dieser Aufgabe? Die Anhänger der sogenannten Urvariante vertreten die Ansicht, durch das Filmgesetz sollten nur die Produktionsförderung und die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr abschliessend geregelt werden, während die Eröffnung von Filmverleih- und Filmvorführungsbetrieben weiterhin der privaten Marktordnung überlassen werden soll, wobei aber eine staatliche Rekurskommission zu schaffen wäre, an welche gegen unzulässige Kartellvorkehren der Verbände «appelliert» werden könne. Diese Stelle hätte im gleichen Entscheid sowohl über das nach staats- und kulturpolitischen Gesichtspunkten zu beurteilende Bedürfnis für ein neues Kino, wie über die privatrechtliche Boykottfrage zu entscheiden. Für den Fall, dass die private Marktordnung zusammenbrechen oder sich nicht bewähren sollte, sah diese Variante die Einführung der Bewilligungspflicht für das Filmverleiher- und das Filmvorführergewerbe durch den Bundesrat vor. Eine solche Lösung könnte aus folgenden Gründen nicht befriedigen: Es wäre nicht ratsam, das kommende Kartellgesetz durch eine spezielle kartellrechtliche Regelung zu durchlöchern. Die Bekämpfung des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht soll dem Kartellgesetz und bis zu seinem Inkrafttreten der bundesgerichtlichen Boykottrechtsprechung überlassen bleiben. Wenn die Eröffnung der Kinobetriebe einzig durch die wirtschaftlichen Verbände geregelt wird, so werden diese dabei in erster Linie ihre wirtschaftlichen und nicht die kultur- und staatspolitischen Interessen des Landes wahren. Die vorgesehene Rekursinstanz gegen Verbandsbeschlüsse setzt eine erstinstanzliche Entscheidungsbefugnis der Verbände über die Eröffnung von Kinobetrieben voraus. Diese durch die Urvariante den Verbänden übertragene Entscheidungsbefugnis erachten wir aber als verfassungswidrig, weil Artikel 27^{ter}, Absatz 3 der Bundesverfassung vorschreibt, dass die Erteilung der Bewilligung und die Regelung des Verfahrens in die Kompetenz der Kantone fällt, sofern der Gesetzgeber die Bewilligungspflicht für die Eröffnung von Lichtspieltheatern einführt. Die dargelegten Gründe zeigen, dass einzig eine staatliche Bewilligungspflicht für die Eröffnung von Kinotheatern in der Lage ist, die im kultur- und staatspolitischen Interesse gebotene Ordnung des Filmwesens zu garantieren. Die staatliche Regelung des Filmverleihs und der Filmvorführung setzt das gleichzeitige Bestehen einer privaten Filmmarktordnung nicht voraus, steht einer solchen aber auch nicht entgegen. Allerdings wäre in Zukunft deren Aufgabenbereich eingeeengt, weil sie nicht nur an die kartellrechtlichen Schranken gebunden wäre, sondern auch nicht gegen das Filmgesetz verstossen könnte.

2. Die staatliche Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung

Der Entwurf sieht die staatliche Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Umwandlung von Kineothatern vor; dagegen bedarf die Eröffnung von Verleihbetrieben keiner besondern Bewilligung. Was die wirtschaftlich bedeutungsvolle Sparte des Verleihs von Spielfilmen anbetrifft, so ist die Bewilligung für die Eröffnung ohne weiteres in der Kontingentserteilung enthalten. Der Verleih von Dokumentar-, Kultur- und andern Kurzfilmen wie auch der Verleih schweizerischer Spielfilme ist frei; er unterliegt weder einer Bewilligungspflicht noch der Kontingentierung. Durch die entsprechend der geltenden Regelung vorgesehene Bewilligungspflicht für die Einfuhr aller kinematographischen Filme ist es aber der zuständigen Behörde trotzdem möglich, den Import durch die nicht bewilligungspflichtigen Verleihbetriebe im Auge zu behalten. Artikel 18 des Entwurfs legt das Erfordernis der kantonalen Bewilligung für die Eröffnung und die Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung fest. Diese Bewilligung ist zu erteilen, wenn nicht allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen die Ablehnung rechtfertigen. Die staatliche Regelung ist liberaler als die bisherige private Marktordnung. Fehlen Einwände staats- oder kulturpolitischer Natur, so muss die Bewilligung für die Eröffnung oder Umwandlung eines Lichtspieltheaters erteilt werden. Die Bewilligungspraxis wird sich ausschliesslich nach kulturellen und polizeilichen Gesichtspunkten orientieren, während im Rahmen des Kartells selbstverständlich wirtschaftliche Momente eine wesentliche Rolle spielen. Zu beachten ist allerdings, dass im Filmwesen die kulturellen und die wirtschaftlichen Faktoren unlöslich miteinander verbunden sind. Wie in dieser Botschaft schon angeführt wurde, kann die wirtschaftlich bedrohte Lage eines Unternehmens dazu führen, dass bei der Geschäftsführung nur noch die Verdienstmöglichkeit, nicht aber die allgemeinen Interessen und besonders das Wohl unserer Jugend berücksichtigt werden. Die vorgeschlagene Regelung soll, wie diejenige des Filmverleihs, vor allem eine Überfremdung verhindern. Die Gefahr, welche diese für unser Land haben könnte, wurde im Zusammenhang mit der Begründung der Filmkontingentierung geschildert. Es muss verhindert werden, dass ausländische Produktionsgesellschaften oder sonstige ausländische Organisationen in unserem Land Kinos eröffnen, erwerben oder einen Einfluss auf die Führung der Lichtspieltheater ausüben. Deshalb wird vom Bewerber für die Eröffnung oder Übernahme eines Kinos der Nachweis verlangt werden, dass er vom Ausland unabhängig ist, und dass insbesondere das Betriebskapital schweizerischen Ursprungs ist.

Auch im Rahmen der Ordnung für das Lichtspieltheatergewerbe muss der zuständigen Behörde die Möglichkeit gegeben werden, eine erteilte Bewilligung zu entziehen, wenn der Betriebsinhaber durch sein Geschäftsgebaren anhaltend den kultur- und staatspolitischen Interessen zuwiderhandelt, wenn er das Blind- oder Blockbuchen in einem solchen Masse betreibt, dass er dadurch die kultur- und

staatspolitischen Interessen in erheblichem Masse verletzt oder wenn er sich durch Dritte, welche nicht im Besitze der Bewilligung gemäss Artikel 18 sind, gegen eine Pauschalentschädigung für seinen Anteil am Spielertrag abfinden lässt und diese Dritten dadurch einen massgebenden und dauernden Einfluss auf die Betriebsführung ausüben können. Mit dieser letzteren Bestimmung will man verhindern, dass Kinobesitzer zu blossen Angestellten von Drittpersonen werden, welche dadurch faktisch die Betriebsführung in den Händen haben, ohne selbst im Besitz der Bewilligung zu sein (sog. Kinomiete).

Zur Erteilung und zum Entzug dieser Bewilligungen sind die Kantone, in denen die betreffenden Kinos eröffnet werden sollen bzw. betrieben werden, zuständig. Die Kantone bezeichnen für die Erteilung und den Entzug dieser Bewilligungen die Instanzen und regeln das Verfahren. Das kantonale Recht macht die Eröffnung von Kinos von zahlreichen polizeilichen und baulichen Voraussetzungen abhängig. Die Kantone haben die Möglichkeit, das Bewilligungsverfahren nach eidgenössischem Filmgesetz und nach ihrer eigenen Gesetzgebung zu vereinigen und damit für die Verwaltung und für die Gesuchsteller zu vereinfachen. Die Möglichkeit des appellationsmässigen Weiterzugs der letztinstanzlichen kantonalen Entscheide – sofern sie sich auf Bundesrecht stützen – an die Eidgenössische Filmrekurskommission wird auch hier die Gewähr für eine einheitliche verfassungsmässige Rechtsprechung bieten.

VII. Filmurheberrechte, Titel- und Stoffschutz

Die filmwirtschaftlichen Kreise hatten verlangt, dass in ein künftiges eidgenössisches Filmgesetz auch Bestimmungen aufzunehmen seien, welche die einheitliche Verwertung der Filmurheberrechte in unserem Lande ermöglichen und die Zersplitterung in eine Unzahl von separat verwerteten urheberrechtlichen Beiträgen verhindern sollten. Der Komplex des Urheberrechts konnte in unserer Vorlage nicht berücksichtigt werden. Diese Materie ist zur Zeit noch zu sehr in Entwicklung begriffen, als dass sie unter gerechter Wahrung aller Interessen in einem Filmgesetz geordnet werden könnte. Man wird hier vorerst auf internationaler Ebene mit den Normen der Berner Konvention und im Inland mit dem kodifizierten Urheberrecht auskommen müssen. Eine Neuordnung erfolgt besser durch eine Revision des Urheberrechtsgesetzes als durch die Aufnahme urheberrechtlicher Bestimmungen in das Filmgesetz.

VIII. Der Kampf gegen den minderwertigen Film

In dieser Botschaft wird mehrfach betont, dass die Kontingentierung der Filmeinfuhr und die Bewilligungspflicht für die Eröffnung von Lichtspieltheatern im kultur- und staatspolitischen Interesse liege und dass diese Massnahmen zur Hebung der Qualität der Kinoprogramme führen. Dieser Argumentation kann

entgegengehalten werden, dass trotz der seit über 20 Jahren geltenden Kontingentierung und der durch den Interessenvertrag der filmwirtschaftlichen Verbände statuierten Einschränkung in der Eröffnung neuer Kinos die gezeigten Filme und die Reklame für die Kinovorführungen nicht durchwegs zu befriedigen vermögen. In diesem Zusammenhang sei auch an das Postulat von Herrn Nationalrat Frei vom 18. September 1956 erinnert, welches Massnahmen gegen die Schundliteratur und gegen minderwertige Filme verlangt. Leider trifft es zu, dass Filme vorgeführt werden, welche die Jugend ungünstig beeinflussen können.

Nach dem Filmartikel der Bundesverfassung bleibt die Filmzensur in der Kompetenz der Kantone. Polizeiliche Massnahmen fallen in ihren Aufgabenkreis. Insbesondere haben sie zu verhindern, dass die Jugend Vorführungen besucht, welche sich nicht für sie eignen. Dennoch darf bei der Ausarbeitung eines eidgenössischen Filmgesetzes dieser wichtige Problemkreis nicht ausserhalb der Betrachtung bleiben. Wir haben uns auch in der Botschaft zum Verfassungsartikel darüber geäussert (BB1 1956, I, 489 ff.).

Der Entscheid über die Qualität der Filme und damit der Programme der Lichtspieltheater fällt bei der Produktion und nicht auf den Stufen des Verleihs und der Vorführung. Die in dieser Botschaft vorgeschlagenen Fördermassnahmen sollen die Schaffung guter Schweizer Filme begünstigen. Unser kleines Land hat kaum Einfluss auf die ausländische Produktion. Da wir auf diese angewiesen sind, werden in unsern Theatern zwangsläufig im Ausland gedrehte Filme vorgeführt. Die geltenden Einschränkungen haben immerhin dazu geführt, dass die niedrigste Qualität in der Schweiz nicht gezeigt wird. Die vor allem durch die Verleiher getroffene Auswahl ist im allgemeinen positiv. Die Programme unserer Kinos halten sich eher auf einem höheren Niveau als in vielen andern Ländern. Die Weiterführung der Kontingentierung und das Erfordernis der kantonalen Bewilligung für die Errichtung oder Umwandlung eines Lichtspieltheaters soll mindestens erreichen, dass gegenüber dem jetzigen Zustand hinsichtlich der Qualität der Programme nicht eine Verschlechterung eintritt. Es darf im Gegenteil gehofft werden, dass diese Massnahmen auf die Dauer zu einer weiteren Verbesserung des Niveaus der Kinovorstellungen führen, weil ungeeignete Elemente von der Betätigung in der Filmwirtschaft ferngehalten werden können.

Im übrigen darf man die Grenzen der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen zum Schutze geistiger und sittlicher Lebensgüter nicht verkennen. Die Gesetzgebung kann die Aufgaben, welche der Familie, den Schulen, den Kirchen und den kulturellen Organisationen zukommen, nicht erfüllen. Es gehört in den Rahmen der Erziehung, der Jugend den richtigen Maßstab für die Beurteilung der Filme zu vermitteln. Wenn das Publikum in vermehrtem Masse gute Filme besucht und schlechte meidet, wird sich die Filmwirtschaft sehr rasch den Besucherwünschen anpassen. Die Filmerziehung ist denn auch eine der wesentlichsten Aufgaben, deren Förderung durch Bundesbeiträge in Artikel 6 unseres Gesetzesentwurfs vorgesehen ist.

D. Ergänzende Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs

I. Eidgenössische Filmkommission (Art. 1-4)

Artikel 1. Die Höchstzahl der Mitglieder dieser Kommission wird gesetzlich festgelegt. Die Vorschrift über deren Zusammensetzung soll dafür Gewähr bieten, dass sämtliche am Filmwesen interessierten Kreise in der Eidgenössischen Filmkommission vertreten sind.

Artikel 2. Hier werden die Grundzüge der Organisation der Filmkommission bestimmt. Ein vom Bundesrat zu erlassendes Organisationsreglement wird die Einzelheiten regeln.

Artikel 3. Keine Bemerkungen.

Artikel 4. Es wird den Bundesbehörden zur Pflicht gemacht, in allen grundlegenden, das Filmwesen betreffenden Fragen die Eidgenössische Filmkommission zu begrüssen und ihr vor dem Erlass entsprechender Vorschriften Gelegenheit zur Vernehmlassung zu geben. Die Eidgenössische Filmkommission wird auf Wunsch auch die sich den Kantonen stellenden Filmfragen begutachten.

Den Departementen der Bundesverwaltung wird durch den zweiten Absatz dieses Artikels die Pflicht auferlegt, bei der Behandlung von Angelegenheiten, die das schweizerische Filmwesen berühren, z. B. in Kartellfragen oder in Fragen des Urheberrechts, das Eidgenössische Departement des Innern zu konsultieren. Als weiteres Beispiel dieser Konsultationspflicht sei erwähnt, dass, in Anbetracht der im Kapitel über die Spielfilmkontingentierung erwähnten Filmeinfuhrpraxis vieler Staaten, die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements mit dem Eidgenössischen Departement des Innern Fühlung nehmen wird, um den Export des Schweizerfilms nach Möglichkeit zu fördern. Dieses wird seinerseits der Eidgenössischen Filmkommission Gelegenheit geben, sich zu den zur Diskussion stehenden Fragen zu äussern.

II. Förderungsmassnahmen (Art. 5-8)

Artikel 5 und 6 geben dem Bund die Kompetenz, die einheimische Filmproduktion und die filmkulturellen Bestrebungen zu fördern. Die Filmproduzenten und die filmkulturellen Kreise unseres Landes hatten den Wunsch geäussert, dass der Bund durch das Filmgesetz verpflichtet werden soll, die in diesen Artikeln erwähnten Förderungsmassnahmen zu ergreifen, und dass dort deshalb die imperative Formulierung «der Bund fördert ...» verwendet werden solle. Wir haben uns trotzdem für die weniger kategorische Formulierung «der Bund kann ... fördern» entschlossen. Das Gesetz darf nicht von vorneherein festlegen, dass zwangsläufig Beiträge zugunsten der verschiedenen Formen der Produktionsförderung und der filmkulturellen Bestrebungen ausgerichtet werden müssen. Dies kann nicht der Wille des Filmartikels der Bundes-

verfassung sein. Der Bund soll von Fall zu Fall entscheiden können, ob die angebotenen Förderungsmassnahmen, kultur- und staatspolitisch betrachtet, im Interesse des Landes liegen und ob die dadurch für den Bund entstehende finanzielle Belastung in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht. Es kann angezeigt sein, eine Massnahme besonders zu intensivieren und als Ausgleich auf andere zu verzichten.

Artikel 7. Das Gesetz legt den Grundsatz der Produktionsförderung und der Förderung der filmkulturellen Bestrebungen fest. Es bestimmt jedoch nicht, in welchem Ausmass Beiträge ausgerichtet werden sollen. Diesen Entscheid behalten die eidgenössischen Räte in ihren Händen, da sie jährlich im Budget den für die Förderungsmassnahmen nach den Artikeln 5 und 6 zur Verfügung stehenden Betrag beschliessen werden. Im Rahmen dieser Summe kann der Bundesrat Subventionen für die verschiedenen Aufgaben zusprechen. Bei diesem System kann die durch das Gesetz vermutlich entstehende finanzielle Belastung nicht von vornherein angegeben werden. Hinsichtlich der Grössenordnung lässt sich immerhin erklären, dass mit einigen hunderttausend Franken unsere Filmproduktion wesentlich gefördert werden kann. Die Stipendien für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Filmschaffenden sowie die Beiträge an Institutionen, Organisationen und Veranstaltungen zur Förderung der Filmkultur, insbesondere der Filmerziehung, und an das schweizerische Filmarchiv werden in verhältnismässig engen Grenzen bleiben. Höhere Summen können erforderlich sein für die Beiträge an die Herstellung von Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilmern, für die Qualitätsprämien für hervorragende Filme und vor allem für die Beiträge an die Betriebskosten von schweizerischen Tonfilmstudios. Doch soll keinesfalls künstlich eine im Verhältnis zur Grösse unseres Landes disproportionierte Filmproduktion veranlasst werden.

Auf Grund von Artikel 7 entscheidet der Bundesrat über die Gewährung von Beiträgen nach Anhörung der Eidgenössischen Filmkommission und der Stiftung Pro Helvetia. Diese Gremien können die Begutachtung auch Ausschüssen übertragen. Die Anhörung der Eidgenössischen Filmkommission erscheint als gegeben, weil in ihr die Fachkreise vereinigt sind. Die Stiftung Pro Helvetia hat, wie erwähnt, bisher schon die Schaffung einiger schweizerischer Filme unterstützt. Wenn auch sie zu den Gesuchen Stellung zu nehmen hat, so ist die Koordination mit ihrer Tätigkeit gewährleistet. Ihre Initiative auf den Gebieten der Kulturwahrung im Inland und der Kulturwerbung im Ausland soll nicht eingeschränkt werden. Filmprojekte, welche die Stiftung Pro Helvetia aufgreift, können in Zukunft auch aus dem Bundeskredit mit einem Beitrag bedacht werden. Der Bundesrat wird in der Verordnung den Entscheid über Gesuche von geringerer finanzieller Tragweite einer nachgeordneten Instanz übertragen.

Artikel 8. Hier wird dem Bund die Pflicht auferlegt, für die Herausgabe der für unsere nationalen Interessen wichtigen Schweizer Filmwochenschau besorgt zu sein. Absatz 4 des Artikels ermächtigt den Bundesrat, den Betrieb

der Schweizer Filmwochenschau für den aktiven Dienst zu regeln und damit deren Erscheinen auch in Zeiten zu sichern, wo ihr als Instrument der geistigen Landesverteidigung höchste Bedeutung zukommt.

III. Filmeinfuhr und Filmverleih (Art. 9–17)

Artikel 9. Keine Bemerkung.

Artikel 10. Wird die Bewilligung zur Einfuhr eines Films vom Eidgenössischen Departement des Innern verweigert, so kann an die Eidgenössische Filmrekurskommission rekurriert werden (siehe Art. 16 und 17).

Artikel 11. Keine Bemerkung.

Artikel 12. Die Bestimmung von Absatz 2 soll das Entstehen von Machtkonzentrationen einzelner Personen oder Organisationen auf diesem Sektor verhindern. Kultur- und staatspolitische Erwägungen sprechen noch mehr als wirtschaftliche Gründe gegen solche Monopole. Die staatliche Ordnung darf nicht zu Privilegien Einzelner führen.

Artikel 13. Keine Bemerkung.

Artikel 14. Die Einfuhrkontingente für Spielfilme sind nicht übertragbar. Mit dieser Bestimmung soll der Kontingentshandel verhindert werden. Es ist denkbar, dass ohne diese Bestimmung Kontingente an Personen erteilt würden, deren einzige Absicht dahin ginge, ihr Kontingent an andere Verleiher, denen kein oder kein höheres Kontingent zugeteilt wurde, zu «verkaufen». Durch die Bestimmung von Absatz 2 soll vereitelt werden, dass Personen, die kein Kontingent erhalten würden, Strohmannen für den Import vorschoben und dann auf diesem Schleichweg ohne Kontingent den Verleih von Spielfilmen betreiben können.

Artikel 15. Keine Bemerkung.

Artikel 16 regelt die Zuständigkeit für die Erteilung der Einfuhrbewilligungen, für die Erteilung, für die Herabsetzung und für den Entzug der Spielfilmkontingente. Erstinstanzlich ist hierfür das Eidgenössische Departement des Innern zuständig. Zweite und letzte Instanz ist die Eidgenössische Filmrekurskommission.

Artikel 17. Die Frage drängt sich auf, weshalb zur Beurteilung dieser Rekurse ein spezielles Verwaltungsgericht geschaffen werden soll und nicht die staats- und verwaltungsrechtliche Abteilung des Bundesgerichtes mit dieser Aufgabe betraut wird. Im Laufe der Vorarbeiten hat das Eidgenössische Departement des Innern das Bundesgericht um seine Stellungnahme zu dieser Frage ersucht. Das Bundesgericht macht in seiner Antwort darauf aufmerksam, dass seine Tätigkeit als Verwaltungsgericht auf eine Rechtskontrolle beschränkt sei und dass die im Entwurf vorgesehene Überprüfung eine vollumfängliche Neuentcheidung mit sich bringe, die in Anbetracht der Komplexität der Materie nicht in seinen Aufgabenbereich gehöre. Dieser Argumentation konnten wir uns nicht verschliessen und haben deshalb als Überprüfungsinstanz die Eidgenössische Filmrekurskommission vorgesehen. Die Tatsache, dass sich die Filmrekurskommission aus Berufsrichtern, die von der Bundesverwaltung unab-

hängig und an keine Instruktionen, sondern nur an das Gesetz gebunden sind, zusammensetzt, gibt dem Bürger den Schutz der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Für das Beschwerdeverfahren gelten die Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege durch das Bundesgericht (Art. 97–109 OG). Der 2. Absatz des Artikels 17 des Gesetzesentwurfs gibt der Eidgenössischen Filmrekurskommission die Befugnis, die Entscheide des Eidgenössischen Departements des Innern auch auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen; ferner wird den interessierten Berufsverbänden des Filmwesens ebenfalls das Recht eingeräumt, Entscheide des Eidgenössischen Departements des Innern an die Eidgenössische Filmrekurskommission weiterzuziehen. Durch diese Bestimmung erhält die Eidgenössische Filmrekurskommission eine weitgehende Kognitionsbefugnis und damit der Rekurs appellatorischen Charakter.

IV. Eröffnung, Umwandlung und Schliessung von Betrieben der Filmvorführung (Art. 18–20)

Artikel 18. Die Bewilligung zur Eröffnung eines Kinobetriebes hat nur die Bedeutung, dass die durch die eidgenössische Filmgesetzgebung aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind; vorbehalten bleibt die Erteilung der kantonalen und kommunalen Bewilligung aus Gründen des Polizeirechts (Feuer-, Bau-, Gesundheitspolizei usw.). Die kantonalen Behörden können die beiden Verfahren miteinander verbinden.

Mit der Bestimmung von Absatz 3 soll vermieden werden, dass eine Person durch den Besitz vieler oder fast aller Kinos in einem gewissen örtlichen Bereich, also durch ein «Monopol der Leinwand», einen den kultur- und staatspolitischen Interessen zuwiderlaufenden Einfluss auf die Meinungsbildung und das kulturelle Geschehen in diesem Gebiet ausüben kann.

Artikel 19. Keine Bemerkung.

Artikel 20. Der Filmartikel der Bundesverfassung schreibt in seinem Absatz 3 vor, dass die Kantone für die Erteilung der Bewilligung und für die Ordnung des Verfahrens zuständig seien, sofern der Bundesgesetzgeber für die Eröffnung und die Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung die Bewilligungspflicht einführt. Dieser Vorschrift kommt der Entwurf zum eidgenössischen Filmgesetz nach. Die Kantone sind zur Erteilung der Bewilligung zuständig und werden das Verfahren selbst ordnen.

Der erstrebte Zweck der staatlichen Bewilligungspflicht ist die Aufrechterhaltung der durch die kultur- und staatspolitischen Interessen des Landes gebotenen Ordnung des Kinotheaterwesens. Es könnte zu einer Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit führen, wenn der für die Beurteilung der Eröffnungs- und Umwandlungsgesuche und für den Entzug dieser Bewilligungen entscheidende Begriff der staats- und kulturpolitischen Interessen von Kanton zu Kanton ganz verschieden ausgelegt würde. Die Überprüfung der kantonalen Entscheide durch eine eidgenössische Instanz muss deshalb ermöglicht werden. Die Eidgenössische Filmrekurskommission soll auch mit dieser Aufgabe betraut werden. Weil bei der Beurteilung der kultur- und staatspolitischen Interessen die Ab-

grenzung von Ermessens- und Rechtsfrage praktisch auf unüberwindliche Schwierigkeiten stösst, erachten wir es als notwendig, dass die eidgenössische Rekursinstanz die Entscheide der kantonalen Behörden vollumfänglich überprüfen kann. Deshalb schlagen wir auch hier das Rekursverfahren vor, das wir in Artikel 18 des Entwurfs vorgesehen und unter den Bemerkungen zu diesem Artikel erörtert haben.

Diese eidgenössische Regelung verletzt nicht die Bestimmung von Artikel 27^{ter} der Bundesverfassung, wonach das Verfahren durch die Kantone geregelt werden soll. Aus den Verfassungsmaterialien geht hervor, dass man schon bei der Ausarbeitung des Filmartikels die Notwendigkeit einer Rekursmöglichkeit an eine eidgenössische Instanz erkannte (siehe unsere Botschaft zum Filmartikel der Bundesverfassung, BBl 1956 I 493/494). Auch nach der einhelligen Auffassung von Doktrin und Praxis darf der Bund, wenn er eine ausdrückliche Kompetenz besitzt, daraus diejenigen Kompetenzen ableiten, die zur Erreichung der von der ausdrücklichen Zuständigkeitsbestimmung erstrebten Zwecke notwendig erscheinen (siehe Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 77).

V. Strafen und Strafverfahren (Art. 21–23)

Um den Verhaltensvorschriften des Entwurfs Nachachtung zu verschaffen, sind auch Strafbestimmungen notwendig.

Artikel 21 zählt die einzelnen Straftatbestände auf; es handelt sich durchwegs um Übertretungstatbestände. Die fahrlässige Begehung dieser Zuwiderhandlungen wird ebenfalls strafbar erklärt.

Artikel 22 und 23. Keine Bemerkungen.

VI. Schlussbestimmungen (Art. 24–26)

Keine Bemerkungen.

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Gesetzesentwurfs zu beantragen. Ferner schlagen wir Ihnen die Abschreibung des Postulats Nr. 7074 des Nationalrates vom 12. März 1957 betreffend Blind- und Blockbuchen vor.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 28. November 1961.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Wahlen

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz
über
das Filmwesen
(Filmgesetz)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 27^{ter} und 64^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. November
1961,

beschliesst:

I. Eidgenössische Filmkommission

Art. 1

¹ Der Bundesrat ernennt eine Kommission von höchstens 25 Mitgliedern. Sie trägt den Namen «Eidgenössische Filmkommission».

Bestellung

² Der Kommission sollen angehören:

- a. ein Vertreter der Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren,
- b. ein Vertreter der Konferenz der Kantonalen Polizeidirektoren,
- c. ein Vertreter der Stiftung «Pro Helvetia»,
- d. zwei Vertreter der Filmschaffenden,
- e. neun Vertreter von kulturellen, am Filmwesen interessierten Organisationen,
- f. neun Vertreter der Filmwirtschaft.

Art. 2

¹ Organe der Kommission sind:

Organe

- a. die Vollversammlung,
- b. der Leitende Ausschuss,
- c. die Sonderausschüsse,

- d. der Präsident,
- e. das Sekretariat.

² Der Präsident der Kommission wird vom Bundesrat bezeichnet. Im übrigen konstituiert sich die Kommission selbst. Sie bezeichnet zwei Vizepräsidenten. Zur Erledigung ihrer Aufgaben bestellt sie aus ihrer Mitte einen kulturellen, einen juristischen und einen wirtschaftlichen Sonderausschuss. Sie kann noch weitere Ausschüsse bilden.

³ Der Leitende Ausschuss der Kommission besteht aus ihrem Präsidenten, den beiden Vizepräsidenten und den Präsidenten der drei ständigen Sonderausschüsse.

⁴ Das Sekretariat der Kommission wird durch das Eidgenössische Departement des Innern besorgt.

Art. 3

Aufgaben

Die Kommission hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. die Beobachtung der Entwicklung des gesamten Filmwesens und die Antragstellung an das Departement des Innern, wenn die Ergreifung von Massnahmen als notwendig erscheint,
- b. die Begutachtung bundesrechtlicher Vorschriften, die das Filmwesen betreffen,
- c. die Stellungnahme zur Gewährung von Bundesbeiträgen gemäss Artikel 5, 6 und 7 dieses Gesetzes,
- d. die Begutachtung anderer Angelegenheiten, die das Filmwesen betreffen und ihr von Behörden oder Gerichten unterbreitet werden;
- e. die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen auf dem Gebiete des Filmwesens,
- f. die Vermittlung zwischen den am Filmwesen beteiligten oder interessierten Kreisen und die Förderung ihrer Zusammenarbeit.

Art. 4

Konsultationspflicht

¹ In allen grundlegenden Fragen des Filmwesens sowie vor Erlass bundesrechtlicher Vorschriften ist der Kommission Gelegenheit zur Vernehmlassung zu geben.

² In allen übrigen das Filmwesen direkt berührenden Angelegenheiten, inbegriffen solche betreffend Filmkartelle, das Urheberrecht und die Leistungsschutzrechte, mit denen sich die Bundesbehörden befassen, ist das Eidgenössische Departement des Innern zu konsultieren.

II. Förderungsmassnahmen

Art. 5

Der Bund kann die schweizerische Produktion kulturell oder staatspolitisch wertvoller Filme fördern, insbesondere durch

Förderung der einheimischen Filmproduktion

- a. Beiträge an die Herstellung von Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilmen,
- b. Qualitätsprämien für hervorragende Filme,
- c. Beiträge an die Betriebskosten von schweizerischen Tonfilmstudios, wobei die Bundesbeiträge in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen der Kantone und Gemeinden stehen sollen.
- d. Stipendien für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Filmschaffenden.

Art. 6

Der Bund kann Beiträge leisten:

- a. an Institutionen, Organisationen und Veranstaltungen zur Förderung der Filmkultur, insbesondere der Filmernziehung,
- b. an das Schweizerische Filmarchiv.

Förderung
film-
kultureller
Bestrebungen

Art. 7

Für die Förderungsmassnahmen des Bundes wird alljährlich ein Höchstbetrag in den Voranschlag der Eidgenossenschaft eingestellt. Der Bundesrat entscheidet im Rahmen dieses Höchstbetrages über die Gewährung von Beiträgen nach Anhörung der Eidgenössischen Filmkommission und der Stiftung «Pro Helvetia».

Zuständig-
keit

Art. 8

¹ Der Bund sorgt für die Herausgabe einer Schweizerischen Filmwochenschau durch ein seiner administrativen Aufsicht unterstehendes, rechtlich selbständiges Institut.

Schweizerische
Film-
wochen-
schau

² Er leistet dafür einen jährlichen Beitrag.

³ Die Wochenschau soll den nationalen Interessen dienen, das Verständnis der Kinobesucher für die geistigen, sozialen und wirtschaftlichen Belange des Landes fördern, das Bewusstsein der schweizerischen Zusammengehörigkeit stärken und das Bedürfnis nach Information und Unterhaltung befriedigen.

⁴ Der Bundesrat regelt den Betrieb der Schweizerischen Filmwochenschau für den aktiven Dienst.

III. Filmeinfuhr und Filmverleih

Art. 9

¹ Der Bund regelt die Filmeinfuhr und den Filmverleih unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland.

Grundsätze

² Der Bund erleichtert die Einfuhr kulturell, erzieherisch und wissenschaftlich wertvoller Filme.

³ Der Bundesrat erlässt die Bestimmungen zur Durchführung zwischenstaatlicher Vereinbarungen über die Filmeinfuhr; dabei kann er nötigenfalls von Artikel 10 bis 15 dieses Gesetzes abweichen.

Art. 10

Einfuhr-
kontrolle

¹ Zur Durchführung der in den folgenden Artikeln statuierten Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr wird die Einfuhr von Filmen der Bewilligungspflicht unterstellt. Der Bund erhebt hiefür eine Gebühr, deren Ertrag als Beitrag an die Kosten der Schweizerischen Filmwochenschau zu verwenden ist.

² Die Einfuhrbewilligungen sind nicht übertragbar.

³ Der Bundesrat kann allgemein von der Einfuhrbewilligung ausnehmen:

- a. Filme in einer Breite von weniger als 16 mm,
- b. Amateurfilme.

Art. 11

Spielfilm-
kontingen-
tierung
1. Grundsatz

Die Einfuhr von Spielfilmen wird durch die Zuteilung von Kontingenten geregelt.

Art. 12

2. Erteilung
von
Kontingenten

¹ Die Einfuhrkontingente werden den Filmverleihern auf ein entsprechendes Gesuch hin individuell auf Grund ihrer Tätigkeit erteilt.

² Die Bewilligungsbehörden haben darauf zu achten, dass keine unangemessenen Monopole entstehen.

³ Neue Kontingente dürfen nur an solche Verleiher erteilt werden, die den Nachweis erbringen, dass ihr Betrieb in jeder Hinsicht von ausländischen Einflüssen unabhängig ist.

⁴ Gesuchen um Erhöhung bestehender Kontingente darf nur entsprochen werden, wenn dies nicht dem in Artikel 9, Absatz 1 erwähnten Zweck der Kontingentierung abträglich ist.

Art. 13

3. Herab-
setzung der
Kontingente

¹ Eine generelle Herabsetzung der Kontingente ist nur möglich, wenn staats- oder kulturpolitische Gründe dies erfordern.

² Individuell können solche Kontingente herabgesetzt werden, welche während drei aufeinanderfolgenden Jahren nicht genügend ausgenützt werden.

Art. 14

4. Unübertrag-
barkeit der
Kontingente

¹ Die Einfuhrkontingente sind nicht übertragbar.

² Der Verleih von Spielfilmen, die im Rahmen eines Kontingents eingeführt worden sind, ist nur dem Inhaber dieses Kontingents gestattet.

³ Beim Vorliegen besonderer Umstände können Ausnahmen von den Vorschriften des Absatzes 1 und 2 dieses Artikels bewilligt werden.

Art. 15

Einem Filmverleiher kann sein Kontingent dauernd oder vorübergehend entzogen werden, wenn

5. Entzug von Kontingenten

- a. sein Geschäftsgebaren anhaltend den kultur- und staatspolitischen Interessen des Landes zuwiderläuft, oder wenn
- b. er beim Abschluss von Filmlicenzverträgen mit den Produzenten oder von Filmvorführungsverträgen mit den Veranstaltern von Lichtspielvorführungen durch Blind- und Blockbuchen die staats- oder kulturpolitischen Interessen des Landes in erheblichem Masse verletzt,
- c. die Voraussetzungen, unter denen das Kontingent erteilt wurde, nicht mehr vorhanden sind.

Art. 16

¹ Zur Erteilung von Einfuhrbewilligungen, zur Erteilung, zur Herabsetzung und zum Entzug von Kontingenten ist das Eidgenössische Departement des Innern zuständig.

6. Zuständigkeit

² Entscheide des Eidgenössischen Departements des Innern können durch Beschwerde an die Eidgenössische Filmrekurskommission weitergezogen werden.

Art. 17

¹ Die Eidgenössische Filmrekurskommission besteht aus drei Mitgliedern und zwei Ersatzmännern; die Mitglieder und die Ersatzmänner müssen Berufsrichter sein und werden vom Bundesrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

7. Organisation und Verfahren der Eidgenössischen Filmrekurskommission

² Für das Beschwerdeverfahren gelten sinngemäss die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit der Abweichung, dass die angefochtenen Entscheide auch auf ihre Angemessenheit überprüfbar und dass die Berufsverbände des Filmwesens zur Beschwerde berechtigt sind.

IV. Eröffnung, Umwandlung und Schliessung von Betrieben der Filmvorführung

Art. 18

¹ Zur Eröffnung und zur Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung bedarf es einer Bewilligung; als Umwandlung gilt insbesondere der Wechsel des Inhabers und jede Änderung der massgeblichen Beteiligung am Kapital solcher Betriebe.

Bewilligungspflicht

² Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn nicht allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen die Ablehnung rechtfertigen. Vorbehalten bleibt die Polizeigesetzgebung der Kantone.

³ Die Bewilligungsbehörden haben darauf zu achten, dass im örtlichen Bereich keine unangemessenen Monopole entstehen.

Art. 19

Entzug der
Bewilligung

Dem Inhaber eines Betriebes der Filmvorführung kann die erteilte Bewilligung dauernd oder vorübergehend entzogen werden, wenn

- a. sein Geschäftsgebaren anhaltend den kultur- oder staatspolitischen Interessen des Landes zuwiderläuft, oder wenn
- b. er beim Abschluss von Filmvorführungsverträgen mit den Filmverleihern durch das Blind- oder Blockbuchen die staats- oder kulturpolitischen Interessen des Landes in erheblichem Masse verletzt, oder wenn
- c. er sich durch Dritte, welche nicht im Besitze der Bewilligung gemäss Artikel 18 sind, gegen eine Pauschalentschädigung für seinen Anteil am Spielertrag abfinden lässt und diese dadurch einen massgebenden und dauernden Einfluss auf die Betriebsführung ausüben können,
- d. die Voraussetzungen, unter denen die Bewilligung erteilt wurde, nicht mehr vorhanden sind.

Art. 20

Zuständigkeit
und Verfahren

¹ Die Kantone bezeichnen die Behörden, die auf Gesuch Bewilligungen nach Artikel 18 erteilen und erteilte Bewilligungen nach Artikel 19 entziehen und regeln das Verfahren.

² Entscheide der letztinstanzlichen kantonalen Behörden können durch Beschwerde an die Eidgenössische Filmrekurskommission (Art. 17) weitergezogen werden. Für das Beschwerdeverfahren gelten sinngemäss die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit der Abweichung, dass die angefochtenen Entscheide auch auf ihre Angemessenheit überprüfbar und dass die Berufsverbände des Filmwesens zur Beschwerde berechtigt sind.

³ Wird eine Bewilligung zur Eröffnung oder Umwandlung eines Betriebes aus Gründen des kantonalen Rechts verweigert oder entzogen, so finden die Bestimmungen dieses Gesetzes keine Anwendung.

V. Strafen und Strafverfahren

Art. 21

Wider-
handlungen

¹ Wer ohne Bewilligung Filme einführt, wer durch unwahre Angaben oder täuschendes Verhalten die Bewilligung zur Einfuhr von Filmen erwirkt,

wer ohne Ermächtigung Kontingente oder Einfuhrbewilligungen überträgt oder auf sich übertragen lässt,

wer ohne Ermächtigung Filme in Verleih bringt, die er nicht im Rahmen seines Kontingents eingeführt hat,

wer Filme zur Vorführung übernimmt, die vom Verleiher nicht im Rahmen seines Kontingents eingeführt worden sind,
wird mit Haft oder Busse bestraft (Art. 101 StGB).

² Die fahrlässige Begehung dieser Zuwiderhandlungen ist strafbar (Art. 333, Abs. 3 StGB); die Strafe ist in diesem Falle Busse (Art. 106 StGB).

³ Die Strafverfolgung auf Grund der besonderen Bestimmungen des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.

Art. 22

¹ Werden die Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person, einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder einer Einzelfirma begangen, so finden die Strafbestimmungen auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen.

Juristische
Personen,
Handels-
gesellschaften,
Einzelfirmen
usw.

² Die juristische Person, die Gesellschaft oder der Inhaber der Einzelfirma haften solidarisch für Busse und Kosten, sofern die verantwortliche Geschäftsleitung nicht nachweist, dass sie alle erforderliche Sorgfalt angewendet hat, um die Einhaltung der Vorschriften durch die in Absatz 1 genannten Personen zu bewirken.

Art. 23

¹ Die Widerhandlungen werden durch das Departement des Innern gemäss dem Fünften Teil des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege verfolgt und beurteilt.

Zuständig-
keit und
Verfahren

² In der Strafverfügung ist auch über eine allfällige Solidarhaftung gemäss Artikel 22, Absatz 2 zu entscheiden.

³ Die Strafverfügung ist auch den mitverantwortlichen Personen (Art. 22, Abs. 2) schriftlich zu eröffnen. Diesen steht ebenfalls das Recht zu, beim Eidgenössischen Departement des Innern Einsprache zu erheben und die gerichtliche Beurteilung zu verlangen. Auch haben sie in allen Verfahrensstadien die gleichen Parteirechte wie der Beschuldigte.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 24

Der Bundesrat kann den im Gebrauchszolltarif vorgesehenen Zollansatz ermässigen und die Gebühr für die Einfuhrbewilligung ganz oder teilweise erlassen:

Zoll-
ermässigen
und Gebühren-
erlass

- a. für italienisch gesprochene Filme, die ausschliesslich im Kanton Tessin und in den italienischsprechenden Orten des Kantons Graubünden vorgeführt werden,
- b. für Filme, die nicht zur gewerblichen Nutzung, sondern ausschliesslich zur Vorführung zu ideellen Zwecken bestimmt sind.

Art. 25

Aufhebung
früherer
Erlasse

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bundesbeschluss vom 28. April 1938 über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer aufgehoben.

Art. 26

Inkraft-
setzung
und Vollzug

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

² Er ist mit dem Vollzug beauftragt.

*Anzahl der in der Schweiz hergestellten Spielfilme
1933-1960*

| | | | |
|----------------|-----------------|----------------|---|
| 1933 | 1 | 1944 | 2 |
| 1934 | 2 ¹⁾ | 1945 | 1 |
| | 3 ²⁾ | 1947 | 1 |
| | 1 ³⁾ | 1948 | 1 |
| 1935 | 2 | 1949 | 1 |
| 1936 | 3 | 1951 | 1 |
| 1937 | 2 | 1952 | 2 |
| 1938 | 2 | 1953 | 2 |
| | 1 ²⁾ | 1954 | 1 |
| | 1 ¹⁾ | 1955 | 3 |
| 1939 | 1 ¹⁾ | 1956 | 3 |
| | 2 | 1957 | 4 |
| 1940 | 9 | 1958 | 3 |
| 1941 | 13 | 1959 | 5 |
| 1942 | 11 | 1960 | 7 |
| 1943 | 5 | | |

¹⁾ Gemeinschaftsproduktion mit Frankreich.

²⁾ Gemeinschaftsproduktion mit Deutschland.

³⁾ In Österreich mit ausländischen Filmschaffenden hergestellt.

Kontingentierung der Spielfilmzufuhr 1939—1960

Tabelle II

1074

| Jahr | Zugeteilte Kontingente (Plafond) | | | | | Effektive Zufuhr | | | | | Ausnützung der Kontingente in Prozent | | |
|-------------------------------|----------------------------------|-----------------|----|-------------------|----|------------------|-----------------|----|-------------------|----|---------------------------------------|-------------|--------------|
| | Total Filme | Agenturen Filme | % | Unabhängige Filme | % | Total Filme | Agenturen Filme | % | Unabhängige Filme | % | Total % | Agenturen % | Unabhängig % |
| 1939/40 | 841 | 346 | 41 | 495 | 59 | 510 | 222 | 43 | 288 | 57 | 61 | 64 | 58 |
| 1940/41 | 806 | 334 | 41 | 472 | 59 | 310 | 208 | 67 | 102 | 33 | 39 | 62 | 22 |
| 1941/42 | 811 | 334 | 41 | 477 | 59 | 376 | 214 | 57 | 162 | 43 | 46 | 64 | 34 |
| 1942/43 | 808 | 316 | 39 | 492 | 61 | 315 | 198 | 63 | 117 | 37 | 39 | 63 | 24 |
| 1943/44 | 813 | 306 | 37 | 507 | 63 | 157 | 104 | 66 | 53 | 34 | 19 | 34 | 10 |
| 1944/45 | 818 | 306 | 37 | 512 | 63 | 376 | 170 | 45 | 206 | 55 | 46 | 56 | 40 |
| 1945/46 | 671 | 225 | 33 | 446 | 67 | 443 | 186 | 42 | 257 | 58 | 66 | 83 | 58 |
| 1946/47 | 546 | 176 | 32 | 370 | 68 | 414 | 148 | 36 | 266 | 64 | 76 | 84 | 72 |
| 1947/48 | 622 | 185 | 30 | 437 | 70 | 488 | 159 | 32 | 329 | 68 | 79 | 86 | 75 |
| 1948/49 | 563 | 154 | 27 | 409 | 73 | 435 | 121 | 28 | 314 | 72 | 77 | 79 | 77 |
| 1949/50 | 587 | 159 | 27 | 428 | 73 | 533 | 150 | 28 | 383 | 72 | 91 | 94 | 89 |
| 1950. ¹⁾ | 348 | 91 | 26 | 257 | 74 | 273 | 84 | 31 | 189 | 69 | 78 | 92 | 74 |
| 1951. | 525 | 136 | 26 | 389 | 74 | 437 | 125 | 29 | 312 | 71 | 83 | 92 | 80 |
| 1952. | 535 | 136 | 25 | 399 | 75 | 427 | 131 | 31 | 296 | 69 | 80 | 96 | 74 |
| 1953. | 564 | 137 | 24 | 427 | 76 | 487 | 135 | 28 | 352 | 72 | 86 | 98 | 83 |
| 1954. | 566 | 138 | 24 | 428 | 76 | 429 | 124 | 29 | 305 | 71 | 76 | 90 | 71 |
| 1955. | 562 | 141 | 25 | 421 | 75 | 437 | 121 | 28 | 316 | 72 | 78 | 86 | 75 |
| 1956. | 575 | 145 | 25 | 430 | 75 | 453 | 144 | 32 | 309 | 68 | 79 | 99 | 68 |
| 1957. | 597 | 141 | 24 | 456 | 76 | 489 | 133 | 27 | 356 | 73 | 82 | 94 | 78 |
| 1958. | 630 | 148 | 23 | 482 | 77 | 494 | 131 | 26 | 363 | 74 | 78 | 89 | 75 |
| 1959. | 586 | 127 | 22 | 459 | 78 | 445 | 97 | 22 | 348 | 78 | 76 | 76 | 76 |
| 1960. | 589 | 126 | 21 | 463 | 79 | 463 | 99 | 21 | 364 | 79 | 79 | 79 | 79 |

¹⁾ 1. Juni bis 31. Dezember = $\frac{7}{12}$ Jahre (Kontingents- und Kalenderjahr parallel geschaltet).

Neue Filme auf dem Markt

Tabelle III

| Länder | 1955 | | | | | | | 1957 | | | | | | | 1959 | | | | | | | | | |
|---------------------------|----------------------------|-----|---------|------------|------------------|-----------------|--------------|--------|--------------|-----|---------|------------|------------------|-----------------|--------------|-------|--------------|-----|---------|------------|------------------|-----------------|--------------|-------|
| | Einheimische | USA | Italien | Frankreich | West-Deutschland | Grossbritannien | Verschiedene | Total | Einheimische | USA | Italien | Frankreich | West-Deutschland | Grossbritannien | Verschiedene | Total | Einheimische | USA | Italien | Frankreich | West-Deutschland | Grossbritannien | Verschiedene | Total |
| | West-Deutschland | 123 | 234 | 26 | 55 | — | 27 | 24 489 | 108 | 226 | 36 | 64 | — | 49 | 36 | 519 | 106 | 193 | 26 | 69 | — | 56 | 54 | 311 |
| Grossbritannien | 122 | 208 | 16 | 28 | 5 | — | 16 395 | 129 | 235 | 14 | 42 | 5 | — | 20 | 445 | 123 | 168 | 12 | 33 | 13 | — | 35 | 384 | |
| Argentinien | 55 | | | | | | | 32 | | | | | | | | 34 | 200 | 40 | 45 | 15 | 30 | 96 | 460 | |
| Österreich | 27 | | | | | | 475 | 25 | 221 | 28 | 51 | 116 | 41 | 1 483 | 19 | 210 | 45 | 35 | 105 | 15 | 35 | 464 | | |
| Belgien | 2 | 328 | 51 | 99 | 56 | 60 | 78 674 | 2 | 285 | 37 | 106 | 79 | 43 | 62 | 614 | 2 | 185 | 14 | 66 | 72 | 47 | 62 | 448 | |
| Dänemark | 16 | | | | | | | 13 | | | | | | | | 15 | 170 | 10 | 30 | 48 | 40 | 19 | 332 | |
| Spanien | 57 | 117 | 14 | 6 | 5 | 24 | 5 228 | 63 | 43 | 26 | 19 | 11 | 35 | 4 | 201 | 57 | 76 | 23 | 14 | 11 | 27 | 10 | 218 | |
| Finnland | 29 | | | | | | | 21 | | | | | | | | 14 | 200 | 20 | 26 | 45 | 39 | 45 | 389 | |
| Frankreich | 107 | 150 | 42 | — | 51 | 31 | 78 459 | 142 | 123 | 23 | — | 9 | 32 | 15 | 344 | 105 | 112 | 34 | — | 26 | 38 | 10 | 315 | |
| Italien | 133 | 277 | — | 19 | 17 | 37 | 26 509 | 129 | 248 | — | 32 | 18 | 41 | 30 | 498 | 167 | 215 | — | 33 | 38 | 38 | 33 | 524 | |
| Japan | 336 | | | | | | | 330 | 124 | 9 | 22 | 5 | 15 | 19 | 524 | 381 | 112 | 14 | 31 | 13 | 16 | 25 | 592 | |
| Mexiko | 87 | | | | | | | 92 | | | | | | | | 84 | 210 | 21 | 28 | | 60 | 20 | 423 | |
| Niederlande | 3 | 235 | 33 | 58 | 45 | 58 | 20 452 | 4 | 243 | 29 | 63 | 85 | 62 | 26 | 512 | 2 | 215 | 21 | 51 | 83 | 58 | 27 | 457 | |
| Portugal | | 189 | 65 | 39 | 11 | 20 | 32 356 | 2 | 222 | 39 | 43 | 22 | 24 | 40 | 392 | 5 | 195 | 37 | 40 | 17 | 37 | 29 | 360 | |
| Schweden | 34 | | | | | | | 31 | | | | | | | | 17 | 165 | 21 | 35 | 20 | 48 | 38 | 344 | |
| Schweiz | 3 | 194 | 75 | 82 | 94 | 33 | 35 516 | 4 | 223 | 41 | 107 | 108 | 46 | 32 | 561 | 5 | 172 | 43 | 93 | 108 | 46 | 33 | 500 | |
| USA | 269 | — | | | | | | 336 | — | | | | | | | 230 | — | 60 | 38 | | 50 | 120 | 498 | |

Die in der Tabelle fehlenden Zahlen konnten nicht ermittelt werden.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Filmwesen (Filmgesetz) (Vom 28. November 1961)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1961 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 49 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 7950 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 07.12.1961 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1029-1075 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 041 527 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.