10 274

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über das Filmwesen (Filmgesetz)

(Vom 21. Mai 1969)

Herr Präsident,

Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Änderung des Bundesgesetzes vom 28. September 1962[1] über das Filmwesen (Filmgesetz) zu unterbreiten.

1. Kurze Übersicht

Die Revision betrifft die Artikel 5 (Förderung der einheimischen Filmproduktion), 8 und 10 (Schweizerische Filmwochenschau) des Filmgesetzes.

Die vorgesehene Änderung der Bestimmungen von Artikel 5 über die Förderung des einheimischen Filmschaffens bezweckt eine Verstärkung der Hilfe an den Spielfilm, indem Herstellungsbeiträge, die bisher auf Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilme beschränkt waren, auch für Spielfilme vorgesehen werden sollen.

Die in Artikel 8 vorgesehene gesetzliche Verpflichtung des Bundes, für die Herausgabe der Schweizerischen Filmwochenschau zu sorgen und ihre Verbreitung zu fördern, soll in dem Sinne eingeschränkt werden, dass der Bund auf die Förderung verzichten kann, wenn Verbreitung oder Gestaltung der Filmwochenschau die Verwirklichung der im Gesetz umschriebenen Ziele nicht mehr gewährleisten. Entsprechend beantragen wir auch eine Änderung des Artikels 10 in dem Sinne, dass für den Fall des Verzichtes auf die Filmwochenschau der nach der geltenden Ordnung als Beitrag an die Kosten der Schweizerischen Filmwochenschau zu verwendende Ertrag der Filmeinfuhrgebühren den allgemeinen Förderungsmassnahmen gemäss Artikel 5 zuzuwenden ist.

[1] AS 1962 1706

2. Die Ausweitung der Förderungsmassnahmen zugunsten des Spielfilms

2.1 *Bisherige Entwicklung und Begründung der Notwendigkeit, die Förderungsmassnahmen auszuweiten*

Das Filmgesetz soll in Ausführung von Artikel 27ter der Bundesverfassung dem Bund die Möglichkeit geben, die schweizerische Produktion kulturell oder staatspolitisch wertvoller Filme zu fördern. Darunter fallen alle Kategorien von Filmen, also auch die Spielfilme. Die besondere Bedeutung des Spielfilms für das Publikum und unser Land als Ganzes wurde bei der Vorbereitung und Ausarbeitung des Filmgesetzes durchaus erkannt. Nach der Struktur des gegenwärtigen Artikels 5 war die Hilfe an die Spielfilmproduktion vor allem auf zwei Wegen vorgesehen:

- Durch die Zuerkennung von *Qualitätsprämien:* Damit sollte der Produzent die Möglichkeit haben, einen Film in völliger Unabhängigkeit zu drehen und dann den fertigen Film zur Zuerkennung einer Qualitätsprämie zu unterbreiten. Die Qualitätsprämie sollte dem Produzenten die Möglichkeit geben, eine weitere Produktion vorzubereiten.
- Durch *Beiträge an die Betriebskosten von schweizerischen Tonfilmstudios:* Damit sollte dem Produzenten der Betrieb von zweckmässigen Tonfilmstudios erleichtert werden. Diese Massnahme hätte sich als indirekte Förderung der Spielfilmproduktion auswirken können.

Herstellungsbeiträge sind hingegen nur für Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilme vorgesehen. Diese unterschiedliche Behandlung des Spielfilms erschien deswegen angezeigt, weil der Gesetzgeber die Befürchtung hegte, mit der Gewährung von Herstellungsbeiträgen an Spielfilme müsse der Bund eine Verantwortung für Themawahl und Gestaltung dieser Filme übernehmen, durch die nach der freiheitlichen Struktur der Filmproduktion ausschliessliche Verantwortung der privaten Hersteller und Gestalter in unzulässiger Weise eingeschränkt werden könnte. Massgebend war auch die Überlegung, dass die Spielfilmproduktion in viel stärkerem Masse als die Dokumentarfilmproduktion kommerziellen Charakter hat und der nationalen und internationalen Marktsituation mit der Abwägung der finanziellen Erfolgschancen Rechnung zu tragen hat.

Die Erfahrungen während der sechs Jahre seit dem Inkrafttreten des Filmgesetzes haben nun aber gezeigt, dass die Hilfe für den Spielfilm ungenügend ist. Die Lage auf dem Filmmarkt hat sich unterdessen aus verschiedenen Gründen, insbesondere aber im Hinblick auf die Entwicklung des Fernsehens, sehr verschlechtert. Unser nationaler Markt ermöglicht nur in ganz wenigen Fällen eine Amortisation von Spielfilmen. Auch der Export von Spielfilmen hat sich angesichts der gespannten Konkurrenzverhältnisse im Ausland als sehr problematisch erwiesen, so dass die traditionellen Filmproduzenten in der Schweiz nicht mehr die Möglichkeit hatten, einen kontinuierlichen Produktionsbetrieb aufrechtzuerhalten. Die Spielfilme, die trotz diesen Schwierigkei-

ten produziert wurden, wiesen nur in wenigen Fällen eine solche Qualität auf, dass ihnen auf Grund der Begutachtung durch die im Gesetz vorgeschriebenen Organe (Jury und Begutachtungsausschüsse der Eidgenössischen Filmkommission und der Stiftung Pro Helvetia) das Prädikat eines hervorragenden Films und damit eine Qualitätsprämie zugesprochen werden konnte. In der ganzen Periode wurden lediglich sechs Qualitätsprämien für Spielfilme ausgerichtet. Zu einer Belebung der Spielfilmproduktion vermochten diese Bundesleistungen naturgemäss kaum beizutragen. Ausserdem hat es die schlechte Lage der Spielfilmproduktion in der Schweiz mit sich gebracht, dass an den Bau eines eigenen Tonfilmstudios überhaupt nicht gedacht werden konnte, weil die finanziellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht gegeben waren. Damit entfiel auch die Möglichkeit der Gewährung von Bundesbeiträgen an die Betriebskosten von Tonfilmstudios.

In der Erkenntnis des Ungenügens der Förderungsmassnahmen für den Spielfilm hat das Departement des Innern im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement und dem Justiz- und Polizeidepartement versucht, auf dem Wege einer extensiven Interpretation des Filmgesetzes weitere Leistungen an die Spielfilmproduktion auszurichten. Es wurden in einzelnen Fällen Überbrückungskredite an Spielfilmproduzenten gewährt. Ausserdem bemühte man sich, durch Gewährung von Beiträgen zur Ausarbeitung an Drehbücher eine weitere Möglichkeit zur Ankurbelung der Spielfilmproduktion zu schaffen. Auch diese zusätzlichen Massnahmen erwiesen sich aber als ungenügend, so dass sich eine Revision der geltenden Bestimmungen aufdrängt, wenn überhaupt eine wirksame Hilfe an den Spielfilm gewahrt werden soll.

Bei der Beurteilung der Lage des Spielfilms in der Schweiz muss man sich bewusst sein, dass ein kleines Land mit einem kleinen nationalen Markt immer ausserordentliche Schwierigkeiten haben wird, eine nationale Spielfilmproduktion aufrechtzuerhalten. Das zeigen die Beispiele aller europäischen Länder ähnlicher Grössenordnung wie die Schweiz. In allen diesen Staaten wird die Spielfilmproduktion durch geeignete Massnahmen unterstützt. Die Art der Hilfe ist je nach der politischen und wirtschaftlichen Struktur des Landes verschieden; neben direkten Staatsbeiträgen findet man staatlich garantierte Darlehen, Rückvergütungen aus den Einnahmen der Billettsteuern oder die Gründung von Filmfonds. Diese Fonds kommen vor allem in Ländern vor, in denen die Billettsteuern mit Rücksicht auf die schwierige Lage der Filmindustrie abgeschafft wurden; als Gegenleistung entrichten die Kinos einen kleinen Betrag pro Kinobillett an einen Filmfonds zur Förderung des einheimischen Filmwesens, der auf diesem Wege zu erheblichen Mitteln kommt. Selbst Länder wie Frankreich, Italien, Deutschland und Grossbritannien können ihre Spielfilmproduktion nur durch grosszügige Förderungsmassnahmen aufrechterhalten. Die Lage der Schweizer Spielfilmproduktion wird noch dadurch erheblich verschlechtert, dass unser Land vier verschiedene Sprachregionen umfasst, was eine einheitliche Auswertung der Filme erschwert. Die Situation hat sich in den letzten Jahren unter dem Einfluss der Entwicklung des Fernsehens sehr verschärft. Der traditionelle Spielfilm, der sich bemüht, an das grosse Filmpublikum zu gelangen und sich durch die Wahl von er-

folgversprechenden Themen wirtschaftlich tragfähig zu erhalten, ist von dieser Entwicklung ganz besonders betroffen.

Trotz diesen wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren aber immer wieder Bemühungen schweizerischer Produzenten und Filmgestalter feststellbar, die darauf hinzielten, schweizerische Spielfilme, sei es als rein nationale Filme, sei es in Koproduktion mit ausländischen Partnern, herzustellen. Diesen Versuchen ist aber in den letzten Jahren der grosse Erfolg, wie er in den vierziger und fünfziger Jahren einigen Schweizer Filmen beschieden war (es sei nur an die Filme «Die letzte Chance», «Die Gezeichneten», die «Heidi-Filme» oder auf rein nationaler Ebene die «Gotthelf-Filme» erinnert), versagt geblieben. Doch ist in neuester Zeit eine interessante Entwicklung feststellbar. Zahlreiche, vor allem jüngere Filmschaffende versuchen eine neue Filmform zu entwickeln. Sie wenden sich von der konventionellen Filmgestaltung ab und suchen eine filmische Ausdrucksform, die sich mit den geistigen, politischen und gesellschaftlichen Strömungen unserer Zeit unmittelbar auseinandersetzt. Man spricht in diesem Zusammenhang von «Autorenfilmen». Sie werden oft durch einzelne Filmschaffende auf sehr sparsame Weise hergestellt, ohne den traditionellen Produktionsapparat, und es sind so schon filmisch beachtliche Leistungen erzielt worden, mit relativ bescheidenen Produktionskosten. Es ist für solche Werke aber ausserordentlich schwer, einen Publikumskreis zu erreichen, der auch das Einspielen dieser niedrigen Produktionskosten ermöglichen könnte. Auch ist in diesen Fällen eine Vorfinanzierung der Filme durch Verleiher eventuell in Verbindung mit Lichtspieltheatern kaum möglich.

2.2 *Art der Hilfe*

Da jedoch die künstlerischen Initiativen auf dem Gebiete des Spielfilms auch in der Schweiz sehr lebhaft sind und eine ganze Reihe von begabten Filmschaffenden mit aller Intensität danach trachtet, sich im Film ausdrücken zu können, halten wir es für richtig, im Filmgesetz eine Möglichkeit zu bieten, diesen Bestrebungen eine wirksamere Hilfe als bisher zukommen zu lassen. Zweifellos wird dies am zweckmässigsten durch die Ermöglichung der Gewährung von Herstellungsbeiträgen an Spielfilme erreicht. Die Bedenken, die seinerzeit gegen diese Art der Förderung geltend gemacht wurden, haben nach wie vor ihre Bedeutung. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit den Begutachtungsinstanzen seit dem Inkrafttreten des Filmgesetzes glauben wir jedoch, dass durchaus die Möglichkeit besteht, auf Grund eines Drehbuches oder sonstiger ausreichender Unterlagen über den geplanten Stoff und seine Gestaltung, von Angaben über die Produktion sowie die künstlerische und technische Equipe sachgemässe Entscheide über die Gewährung von Herstellungsbeiträgen zu treffen. Wir sind nicht der Auffassung, dass mit der Gewährung von Herstellungsbeiträgen an Spielfilme allein die Voraussetzungen für eine kontinuierliche Spielfilmproduktion geschaffen werden. Eine solche ist nur möglich, wenn es den Filmschaffenden gelingt, mit den subventionierten Filmen einen so grossen Publikumskreis zu erreichen, dass die Einspielergeb-

nisse einen wesentlichen Teil der Produktionskosten abzugelten vermögen. Eine Spielfilmproduktion, die sich nur auf die Bundesbeiträge stützen würde und welcher der Weg zu einem angemessenen Publikumskreis verschlossen bliebe, wäre nicht lebensfähig und wohl auch nicht sinnvoll. Bei der Beurteilung der Gesuche wird von den Begutachtungsstellen und den entscheidenden Behörden daher auch immer zu prüfen sein, ob ein unterbreitetes Projekt nach vernünftiger Voraussicht Chancen hat, eine angemessene Verbreitung zu finden. Damit sollen nicht einfach nur sichere Erfolgsstoffe berücksichtigt werden; es soll den Produzenten und Gestaltern durchaus die Möglichkeit geboten werden, künstlerisch und thematisch interessante Sujets zu wählen, die nicht von vorneherein das breiteste Publikum ansprechen. Filme zu fördern, die voraussichtlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit laufen würden, lässt sich jedoch nicht rechtfertigen. Dabei muss man sich darüber klar sein, dass eine Voraussage oft sehr schwierig ist und dass irrtümliche Beurteilungen auch bei grösster Sorgfalt der Prüfung möglich sind. Erscheinen die Voraussetzungen für einen künstlerisch wertvollen Film, von dem angenommen werden kann, dass er auch eine gewisse Erfolgschance hat, gegeben, sollte seine Realisierung durch die Gewährung eines Bundesbeitrages erleichtert werden. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Förderung des Spielfilmschaffens nicht nur im Interesse der Produzenten und Filmgestalter, sondern auch in demjenigen unseres Landes liegt. Kaum ein anderes Ausdrucksmittel unserer Zeit vermag das Interesse weitester Kreise, vom Intellektuellen bis zum einfachen Besucher, im In- und Ausland so stark zu wecken wie ein guter und eindrücklicher Film und ist in gleichem Masse in der Lage, das Bild eines Landes in der Vorstellung des Zuschauers zu prägen.

2.3 *Ausmass der Hilfe*

Ein Herstellungsbeitrag müsste so bemessen werden, dass er eine wesentliche Hilfe zur Finanzierung eines Filmes bedeuten würde. Wir stellen uns Beiträge vor, die in der Regel ein Maximum von 200000 Franken und 50 Prozent der Produktionskosten nicht übersteigen sollten. Die Anzahl der Filme, die pro Jahr in den Genuss solcher Beiträge kommen könnten, wäre nicht hoch. Sie sollte nach unserer Auffassung etwa drei Filme nicht übersteigen. Auf Grund der Erfahrungen seit dem Entstehen des Schweizer Spielfilms ist anzunehmen, dass die künstlerischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten unseres Landes die Produktion einer grösseren Zahl von Spielfilmen im Jahr als übersetzt erscheinen lassen müsste. Das Bestreben sollte dahin gehen, aus der Zahl der eingereichten Projekte nur die wirklich interessanten und erfolgversprechenden auszuwählen, damit Filme entstehen, die sich künstlerisch und wirtschaftlich durchzusetzen und eine echte Grundlage für eine kontinuierliche Produktion zu schaffen vermögen. Dabei wäre es nicht zweckmässig, eine Beschränkung der Zahl der zu fördernden Spielfilme gesetzlich zu verankern. Es ist daran zu erinnern, dass das Parlament jährlich im Voranschlag der Eidgenossenschaft die für die Filmförderungsmassnahmen notwendigen Kredite

festsetzt. Sollte die Entwicklung einmal zeigen, dass sich die Förderung einer grösseren Zahl von Filmen rechtfertigt, haben die eidgenössischen Räte immer die Möglichkeit, die entsprechenden Kredite zu erhöhen. Es ist selbstverständlich, dass ein Ausbau der Förderungsmassnahmen zugunsten des Spielfilms die anderen Förderungsmassnahmen – für die Dokumentarfilmproduktion, die berufliche Ausbildung und die kulturellen Bestrebungen – nicht beeinträchtigen darf.

Dabei möchten wir unterstreichen, dass alle Kategorien von Spielfilmen in den Genuss von Förderungsmassnahmen kommen könnten, sofern sie im Sinne des Gesetzes als kulturell oder staatspolitisch wertvoll anzusehen sind. Wir vertreten die Auffassung, dass der traditionelle schweizerische Spielfilm, der grosse Erfolge im In- und Ausland aufweisen kann, seine nationale Bedeutung behalten hat und eine Förderung genau so verdient wie die modernen Autorenfilme. Neben den Herstellungsbeiträgen könnten weiterhin die Qualitätsprämien im Sinne von Buchstabe *c* des Artikels 5 beansprucht werden.

2.4 *Bedingungen der Zusprechung von Herstellungsbeiträgen*

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob die gemäss Artikel 5 des Filmgesetzes für alle Förderungsmassnahmen geltende Bestimmung, wonach nur solche Filme gefördert werden können, die kulturell oder staatspolitisch wertvoll sind, so einschränkend wirken könnte, dass der Gestaltungsfreiheit der Filmproduzenten und Filmgestalter zu enge Grenzen gesetzt würden. Vor allem wurde die Befürchtung geäussert, dass Filme, die sich kritisch mit unserm Staat und der Gesellschaft auseinandersetzen wollen, aus diesen Gründen nicht in den Genuss der Förderungsmassnahmen kommen könnten. Diese Befürchtung ist unbegründet. Sowohl die Begutachtungsinstanzen wie die entscheidenden Behörden haben während der Gültigkeitsdauer des Filmgesetzes den Begriff «kulturell oder staatspolitisch wertvoll» sehr weit gefasst. Als kulturell oder staatspolitisch wertvoll gilt nach ihrer Praxis jede künstlerisch wertvolle Aussage, auch eine solche, die die Grundlagen unserer staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung kritisch zur Diskussion stellt. Ein Wert, sei er vorwiegend künstlerischer, kultureller oder staatspolitischer Natur, muss aber Voraussetzung für die Zusprechung eines Beitrages sein, wenn sich eine Bundeshilfe überhaupt rechtfertigen soll; es erscheint daher angezeigt, an der bisherigen bewährten Formulierung in Artikel 5 festzuhalten. Es wurde auch die Frage gestellt, ob es angezeigt wäre, im Gesetz Kriterien aufzustellen, nach denen die Gesuche um Gewährung von Herstellungsbeiträgen beurteilt würden. Wir halten eine solche gesetzliche Einengung der Beurteilung der Gesuche durch die Begutachtungsinstanzen und die Behörden für unzweckmässig. Nach den bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung des Filmgesetzes sollte es durchaus möglich sein, sachgemässe Entscheide über die Gesuche auf Grund der allgemeinen Prinzipien zu erarbeiten. Damit besteht auch die Möglichkeit, sich ständig den neuen Entwicklungen anzupassen.

2.5 *Der Verleih von Schweizer Filmen*

Von interessierten Kreisen ist darauf hingewiesen worden, dass die Förderung der Produktion der Spielfilme allein nicht genüge, sondern dass es auch notwendig wäre, den Verleih solcher mit Hilfe des Bundes hergestellter Filme zu erleichtern, weil gerade die neueren Autorenfilme es schwer haben, einen entsprechenden Publikumskreis zu erreichen. In der Schweiz besteht ein gut-eingespielter, leistungsfähiger Verleihapparat auf privatrechtlicher Grundlage, der durchaus in der Lage ist, die produzierten Filme zu verleihen und in den Kinos zu plazieren. Die Schwierigkeit entsteht erst dann, wenn diese Filme nach Ansicht der Verleiher oder der Kinobesitzer keine Publikumschance haben.

Darum muss es in erster Linie, wie bereits ausgeführt, Anliegen der Produzenten sein, Filme herzustellen, die auch das Interesse des Filmpublikums finden. Sicher bedarf es jedoch zusätzlicher und grösserer Anstrengungen bei der Propagierung neuer Filme, um bei einem weiten Publikum das Verständnis für diese Art von Film zu wecken, doch sollte dies in erster Linie in einer Zusammenarbeit zwischen den Produzenten, den Verleihern und den Kinotheatern erreicht werden. Die geltende Ordnung gibt schon jetzt dem Bund die Möglichkeit, Massnahmen vorzukehren, die die Vorführung von Schweizer Filmen erleichtern soll.

2.6 *Vernehmlassungsverfahren*

Das bei den Kantonen und den zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbänden durchgeführte Vernehmlassungsverfahren ergab eine allgemeine grundsätzliche Zustimmung zum vorgesehenen Ausbau der Förderungsmassnahmen zugunsten des Spielfilms. Auf einzelne der aufgeworfenen Fragen, soweit sie uns wesentlich erschienen, sind wir in der vorstehenden Begründung unseres Revisionsentwurfes eingegangen. Bezüglich anderer Vorschläge (Förderung der Forschung auf dem Gebiete des Films und ausdrückliche Aufnahme der Förderung von Filmschulungskursen im Gesetz) vertreten wir die Auffassung, dass sie unberücksichtigt bleiben können, weil das Gesetz in der jetzigen Fassung schon die Möglichkeit bietet, diesen Begehren zu entsprechen.

2.7 *Antrag*

Artikel 5 des geltenden Filmgesetzes hat folgenden Wortlaut:

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

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.»

Wir beantragen, Buchstabe *a* dieses Artikels wie folgt abzuändern:
«*a. Beiträge und andere Leistungen an die Herstellung von Filmen*».

Zur neuen Formulierung von Buchstabe *a* in Artikel 5 ist darauf hinzuweisen, dass ausser eigentlichen «Beiträgen» auch «andere Leistungen» vorgesehen sind. Unter anderen Leistungen als eigentlichen Beiträgen an die Herstellungskosten kommen vor allem die Gewährung von Krediten oder die Übernahme von Ausfallgarantien in Betracht, die wir bisher zum Teil lediglich auf Grund einer extensiven Interpretation des Filmgesetzes zusprechen konnten. Wir glauben, dass hier eine gewisse Elastizität in der Auswahl der Form der Hilfe zweckmässig ist. Grundsätzlich ist ferner darauf hinzuweisen, dass für die Herstellungsbeiträge an Spielfilme die Regelung, wie sie Artikel 7 der Vollziehungsverordnung I zum Filmgesetz vorsieht, Geltung haben soll. Demzufolge ist der Beitrag dem Bund zurückzuerstatten, soweit der Auswertungserlös des Films die Produktionskosten nach Abzug des Beitrages übersteigt. Artikel 7 der zitierten Verordnung müsste nach der Revision des Gesetzes entsprechend angepasst werden.

2.8 *Finanzielle und personelle Auswirkungen*

Ausgehend von der Annahme, dass im Jahr nicht mehr als drei Spielfilme mit einem Maximalbeitrag von 200 000 Franken subventioniert werden, ist mit einem jährlichen finanziellen Mehraufwand von 600 000 Franken zu rechnen. Sofern die beantragten neuen Bestimmungen des Filmgesetzes noch während der Dauer des für die Jahre 1970 und 1971 aufgestellten Finanzplanes in Kraft treten, werden die in diesem Plan in der Sachgruppe der Bundesbeiträge für Kultur, Forschung und Unterricht vorgesehenen Ausgaben entsprechend ansteigen.

Die Notwendigkeit einer Personalvermehrung ergibt sich aus der vorgesehenen Ausweitung der Förderungsmassnahmen nicht.

Zusammenfassend glauben wir annehmen zu dürfen, dass mit der erwähnten Ausweitung der Förderungsmassnahmen zugunsten des Spielfilms einem wirklichen Bedürfnis der schweizerischen Filmschaffenden entsprochen werden könnte und dass die vorgeschlagene Lösung auch im wohlverstandenen Interesse unseres Landes liegt.

3. Beschränkung der Förderungspflicht des Bundes für die Schweizerische Filmwochenschau

3.1 *Die gegenwärtige Lage der Schweizerischen Filmwochenschau*

Nach Artikel 8 des Filmgesetzes hat der Bund die Pflicht, für die Herausgabe einer schweizerischen Filmwochenschau zu sorgen und ihre Verbreitung zu fördern, und zwar durch ein seiner administrativen Aufsicht unterstehendes, rechtlich selbständiges Institut. Er hat dafür einen jährlichen Beitrag zu leisten. Nach der Bestimmung des Gesetzes soll die Wochenschau dem nationalen Interesse 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.

In Artikel 10 Absatz 1 wird bestimmt, dass der Ertrag der Gebühren, die der Bund für die Einfuhr von Filmen erhält, als Beitrag an die Kosten der Filmwochenschau zu verwenden ist.

Auf Grund dieser Bestimmungen hat der Bundesrat beschlossen, der Wochenschau jährlich einen Betrag von 400 000 Franken zuzusprechen. Dieser Beitrag deckt etwas mehr als die Hälfte der Kosten. Der Rest wird aus dem Erlös der Vorführungen gedeckt. Der Ertrag aus den Gebühren gemäss Artikel 10 beläuft sich im Jahr auf ungefähr 300 000 Franken.

Die Schweizerische Filmwochenschau ist bereits im Jahre 1940 ins Leben gerufen worden, in einem Zeitpunkt also der akuten Bedrohung der Schweiz durch ausländisches Ideengut und einer intensiven politischen und kulturellen Propagandatätigkeit. Sie war dazu bestimmt, dem Kinobesucher die Bedeutung unserer nationalen Werte nahezubringen, um ein Gegengewicht gegen die ausländischen Wochenschauen zu bilden.

Die Schweizerische Filmwochenschau hat sich als wertvolles Instrument erwiesen und durfte sich lange Jahre der ungeteilten Zustimmung der Öffentlichkeit erfreuen. Diese Situation hat sich in der letzten Zeit etwas geändert, vor allem seit dem Aufkommen des Fernsehens, das insbesonders in der Tagesschau und in den Informationssendungen dem schweizerischen Publikum laufend Bildinformationen über das inländische und ausländische Geschehen übermittelt. Vielerorts wurde die Frage aufgeworfen, ob die Filmwochenschau nach wie vor ihre Berechtigung habe. Es sind vor allem Zweifel geäussert worden, ob die Wochenschau, die nur einmal wöchentlich erscheint und nur in einem Zeitraum von einigen Wochen alle Teile der Schweiz erreichen kann, den Anforderungen einer aktuellen Berichterstattung überhaupt noch genügen könne. Ferner wurde auch eingewendet, die Wochenschau vermittle zu oft lediglich ein Mosaik relativ unwichtiger nationaler Ereignisse und vermöge nicht in genügendem Masse das moderne Filmpublikum zu interessieren. Ausserdem ist zu bemerken, dass die Vorführung der Wochenschau in den Kinos nicht zu befriedigen vermag. Wohl hat der Lichtspieltheater-Verband der deutschen und italienischen Schweiz ein Verbandsobligatorium zur Vorführung der Wochenschau aufrechterhalten, doch musste festgestellt werden, dass trotz diesem Obligatorium vielerorts in den Kinos die Wochenschau nicht vorgeführt wird. Als Gründe dafür wurden unter anderem angeführt: die Länge der übrigen Programme, die an vielen Orten für die Kinobesitzer vorgeschriebene Polizeistunde, welche eine zeitliche Ausdehnung der Programme nicht ermöglicht, und vor allem ein gewisses Desinteresse der Kinobesucher an der Wochenschau. In der französischen Schweiz ist die Situation noch wesentlich ungünstiger, weil kein Verbandsobligatorium zur Vorführung der Wochenschau besteht, so dass der Prozentsatz der Kinos, die die Wochenschau nicht zeigen, gross ist. Demgegenüber ist festzustellen, dass zurzeit sieben ausländische

Wochenschauen regelmässig in den Kinos zu sehen sind. Die unbefriedigende Lage der Wochenschau hat auch dazu geführt, dass der Lichtspieltheater-Verband für die deutsche und italienische Schweiz die Weiterführung des Obligatoriums zur Diskussion stellt und von einer zweckmässigen Neugestaltung der Filmwochenschau abhängig macht.

In Erkenntnis dieser Schwierigkeiten hat der Stiftungsrat der Wochenschau in Verbindung mit der Eidgenössischen Filmkommission und einem Sonderausschuss des Lichtspieltheater-Verbandes die Frage der Berechtigung der Weiterführung der Wochenschau und die Möglichkeiten ihrer Neugestaltung einlässlich geprüft. Diese Untersuchungen kamen zum Schluss, dass die Berechtigung der Filmwochenschau durchaus bejaht werden muss. Es besteht nach wie vor ein Interesse daran, dem Kinopublikum, das sich zu einem sehr grossen Prozentsatz aus jüngeren Menschen von 16–30 Jahren zusammensetzt, die Probleme unserer Gemeinschaft nahezubringen. Ebenso klar ergab sich aber aus den Untersuchungen, dass eine Neugestaltung der Wochenschau unbedingt notwendig erscheint. Wichtig ist vor allem eine thematische Auslese, die den Anforderungen an eine moderne Information zu genügen vermag, eine Gestaltungsform, die lebendig und einfallreich ist, und das teilweise Abgehen von der bisherigen mosaikartigen Gestaltung durch Eingliederung von Nummern, die in abgerundeter Form einzelne interessante Themen behandeln. Ausserdem soll auch versucht werden, durch den Einbau ausländischer Themen, die in schweizerischer Sicht dargeboten werden, das Interesse an der Wochenschau zu beleben. Nach dem Vorschlag der Eidgenössischen Filmkommission und des Stiftungsrates der Wochenschau sollte der Versuch unternommen werden, die Wochenschau in diesem Sinne neu zu gestalten.

Es kann aber heute nicht mit Sicherheit gesagt werden, wie die weitere Entwicklung verlaufen wird. Das Fernsehen wird eine immer grössere Bedeutung erlangen, und es ist möglich, dass sich neue Übertragungsformen entwickeln, die in Zukunft vielleicht doch so bedeutungsvoll werden, dass die Weiterführung der Wochenschau in Frage gestellt werden könnte. Es steht auch in keiner Weise fest, wie sich die Vorführsituation in den Kinos entwickeln wird. Sollte das Interesse der Kinobesucher an der Wochenschau weiterhin abnehmen, so könnte eine Situation entstehen, die eine Aufrechterhaltung der Wochenschau nicht mehr rechtfertigen würde.

3.2 *Schlussfolgerungen*

Wir sind deshalb der Auffassung, dass es zweckmässig ist, im Gesetz eine Bestimmung aufzunehmen, die dem Bund die Möglichkeit gibt, sich von der Verpflichtung der Förderung der Filmwochenschau dann zu befreien, wenn Verbreitung oder Gestaltung der Wochenschau die Verwirklichung ihrer Ziele, wie sie im Gesetz formuliert sind, nicht mehr gewährleisten können. Mit diesem Vorschlag soll nicht ausgedrückt werden, wir seien der Meinung, die Filmwochenschau habe ihre Berechtigung verloren. Wir teilen im Gegenteil durchaus die Ansicht sowohl des Stiftungsrates wie der Eidgenössischen Filmkommission, dass die politische und kulturelle Bedeutung der Wochenschau auch

heute noch zu bejahen ist. Einen Wegfall der Wochenschau und einen damit verbundenen Verzicht, dem modernen Kinopublikum eine schweizerische Bildinformation zu vermitteln, würden wir bedauern. Dies insbesondere auch deshalb, weil dann in den schweizerischen Kinos nur noch ausländische Wochenschauen zu sehen wären. Es sollten jedoch Wege gefunden werden, um die Wochenschau den heutigen Bedürfnissen anzupassen. Dabei sind wir uns bewusst, dass die Wochenschau nunmehr seit langer Zeit mit den gleichen finanziellen Mitteln auskommen musste, was angesichts der inzwischen überall eingetretenen Teuerung zu einer Reduktion ihrer effektiven Möglichkeiten geführt hat. Es ist anzunehmen, dass eine zweckmässige Neugestaltung der Wochenschau auch einer Modernisierung des Apparates und des Instrumentariums bedarf, damit wirklich sichtbare Erfolge erzielt werden können. Es wird daher kaum zu vermeiden sein, auch den Bundesbeitrag angemessen zu erhöhen, wenn einmal feststeht, welche Kosten die geplante Erneuerung wirklich verursachen wird. Eine solche Neugestaltung könnte natürlich nur dann sinnvoll in Angriff genommen werden, wenn wenigstens für eine gewisse Versuchsperiode von 2–3 Jahren der Lichtspieltheater-Verband der deutschen und italienischen Schweiz das Vorführobligatorium verlängern würde. Mit Rücksicht auf die Unsicherheit der künftigen Entwicklung halten wir es jedoch für ein Gebot der Klugheit, im Gesetz eine Bestimmung einzubauen, die dem Bund unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit gibt, die Förderung der Filmwochenschau einzustellen.

3.3 *Vernehmlassungsverfahren*

Das bei den Kantonen und den zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbänden durchgeführte Vernehmlassungsverfahren ergab eine grundsätzliche allgemeine Zustimmung zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen. Es ging aus den Vernehmlassungen eindeutig hervor, dass nach Ansicht fast aller befragten Stellen die Wochenschau nach wie vor einer politischen und kulturellen Notwendigkeit entspreche. Ebenso entschieden wurde jedoch die Meinung vertreten, dass die Wochenschau in der heutigen Form den Anforderungen an eine moderne Information nicht mehr genüge und dass deswegen ein ernsthafter Versuch einer Neugestaltung unternommen werden sollte. Es wurde aber Verständnis dafür gezeigt, dass es keinen Sinn habe, die Wochenschau aufrechtzuerhalten, wenn Verbreitung und Gestaltung so ungenügend würden, dass die Wochenschau ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen könnte. Überwiegend wurde aber die Meinung vertreten, dass es bedauerlich wäre, wenn auf die Herausgabe der Wochenschau verzichtet werden müsste.

3.4 *Anträge*

Artikel 8 über die Schweizerische Filmwochenschau hat im geltenden Gesetz folgenden Wortlaut:

«[1] Der Bund sorgt für die Herausgabe und fördert die Verbreitung einer Schweizerischen Filmwochenschau durch ein seiner administrativen Aufsicht unterstehendes, rechtlich selbständiges Institut.

[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 die Zeit des Aktivdienstes.»

Wir stellen den Antrag, dem Absatz 1 den folgenden Satz hinzuzufügen:

«*Er kann darauf verzichten, wenn Verbreitung oder Gestaltung der Wochenschau die Verwirklichung der Ziele im Sinne von Absatz 3 nicht mehr gewährleisten.*»

Mit dieser Fassung von Artikel 8 ist der Bund grundsätzlich zur Förderung der Wochenschau im Sinne des geltenden Rechts verpflichtet. Er kann auf die Förderung nur dann verzichten, wenn Verbreitung oder Gestaltung der Wochenschau die Verwirklichung der Ziele im Sinne von Absatz 3 nicht mehr gewährleisten.

Artikel 10 Absatz 1 des Gesetzes hat folgenden Wortlaut:

«Zur Durchführung der in den folgenden Artikeln statuierten Kontingentierung der Spielfilme 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.»

Wir beantragen, den zweiten Satz dieses Absatzes wie folgt zu ändern:

«Der Bund erhebt hiefür eine Gebühr, deren Ertrag als Beitrag an die Kosten der Schweizerischen Filmwochenschau *oder, soweit er dafür nicht beansprucht wird, für Massnahmen im Sinne von Artikel 5 zu verwenden ist.*»

Diese Bestimmung bedeutet lediglich, dass der Ertrag der Filmeinfuhrgebühren im Falle eines Verzichts auf die Wochenschau für die allgemeinen Förderungsmassnahmen gemäss Artikel 5 verwendet werden soll. Dies will nicht etwa heissen, dass sich damit die für die Förderungsmassnahmen bewilligten Kredite um diesen Betrag erhöhen würden, sondern massgebend sind ausschliesslich die Kredite, welche die eidgenössischen Räte jährlich beschliessen. Die neue Bestimmung von Artikel 10 bedeutet lediglich eine interne Verwendung der Einnahmen aus den Filmeinfuhrgebühren zugunsten der Filmförderungskredite.

4. Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage zum Erlass der beantragten Gesetzesänderungen ist in Artikel 27ter Absatz 1 Buchstabe *a* der Bundesverfassung gegeben.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen den nachstehenden Gesetzesentwurf zur Annahme zu empfehlen.

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

Bern, den 21. Mai 1969

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz betreffend Änderung des Bundesgesetzes über das Filmwesen (Filmgesetz)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 21. Mai 1969,

beschliesst:

I.

Das Bundesgesetz vom 28. September 1962[1] über das Filmwesen (Filmgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Buchst. *a*

a. Beiträge und andere Leistungen an die Herstellung von Filmen.

Art. 8 Abs. 1

[1] Der Bund sorgt für die Herausgabe und fördert die Verbreitung einer schweizerischen Filmwochenschau durch ein seiner administrativen Aufsicht unterstehendes, rechtlich selbständiges Institut. Er kann darauf verzichten, wenn Verbreitung oder Gestaltung der Wochenschau die Verwirklichung der Ziele im Sinne von Absatz 3 nicht mehr gewährleisten.

Art. 10 Abs. 1

[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 oder, soweit er dafür nicht beansprucht wird, für Massnahmen in Sinne von Artikel 5 zu verwenden ist.

II.

[1] Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.
[2] Er ist mit dem Vollzug beauftragt.

[1] **AS 1962** 1706

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über das Filmwesen (Filmgesetz) (Vom 21. Mai 1969)

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1969
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	23
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	10274
Datum Date Data	13.06.1969
Seite Page Pagina	1184-1197
Ref. No	10 044 363

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.