

# Bundesblatt

112. Jahrgang

Bern, den 28. Juni 1960

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich  
Nachnahme- und Postbestellungsgebühren*

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

8055

## Botschaft

des

### **Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend eine befristete Weiterführung der geltenden Bestimmungen über die Einfuhr kinematographischer Filme**

(Vom 17. Juni 1960)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiemit eine Botschaft samt Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend eine befristete Weiterführung der geltenden Bestimmungen über die Einfuhr kinematographischer Filme zu unterbreiten. Zur Begründung der Vorlage möchten wir folgendes ausführen.

#### I.

Nach der Annahme des Artikels 27<sup>ter</sup> (Filmartikel) der Bundesverfassung in der Volksabstimmung vom 6. Juli 1958 wurden durch das Departement des Innern unverzüglich die Vorarbeiten für die Filmgesetzgebung aufgenommen. Die Besprechungen und Konsultationen der filmkulturellen Organisationen und der filmwirtschaftlichen Fachverbände dauerten bis in den Sommer 1959 hinein. Ein aus diesen Verhandlungen hervorgegangener Gesetzesentwurf konnte im Herbst 1959 der kulturellen, der juristischen und der wirtschaftlichen Kommission der Schweizerischen Filmkammer unterbreitet werden. Im Anschluss an die Kommissionssitzungen befasste sich auch das Plenum der Filmkammer mit dem Entwurf. Auf Grund dieser Stellungnahmen sah sich das Departement des Innern veranlasst, die Vorlage in einigen Punkten nochmals zu überarbeiten. Gegen Ende 1959 konnte der so bereinigte Gesetzesentwurf den andern Departementen zur Vernehmlassung überwiesen werden.

Von seiten der an der Materie interessierten Departemente wurden Änderungsanträge gestellt, die von erheblicher Tragweite sind. Auch haben inzwischen verschiedene am Filmwesen interessierte Organisationen neue, zum Teil interessante Vorschläge eingereicht. Diese Anregungen bedürfen noch der Prüfung. Sobald der definitive Entwurf vorliegt, muss er gemäss Artikel 27<sup>ter</sup>, Absatz 2 der Bundesverfassung den Kantonen und den zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbänden zur Vernehmlassung unterbreitet werden. Dieses Verfahren und die Behandlung der zu erwartenden Anträge bedarf wiederum einer gewissen Frist. Die Filmgesetzgebung bildet für die Schweiz Neuland. In ihr sind verschiedene sehr umstrittene Probleme zu regeln. Aus diesen Gründen erweist es sich zu unserem Bedauern nicht als möglich, Ihnen Botschaft und Entwurf zu einem Filmgesetz so rechtzeitig zu unterbreiten, dass die Vorlage im Laufe dieses Jahres verabschiedet werden könnte. Damit lässt sich die ursprünglich auf den 1. Januar 1961 geplante Inkraftsetzung des Filmgesetzes nicht verwirklichen.

Dieser Umstand ist vor allem deswegen von Bedeutung, weil die bestehenden Bestimmungen über die Regelung der Filmeinfuhr, deren Gültigkeit Ende 1960 abläuft, nun nicht auf den Beginn des kommenden Jahres durch das umfassende Filmgesetz abgelöst werden können. Aus Gründen, die wir im Kapitel II noch näher darlegen, lässt es sich aber andererseits nicht verantworten, auf die geltende Ordnung der Filmeinfuhr auch nur zeitweise zu verzichten. Es entspricht daher einer Notwendigkeit, die jetzt in Kraft befindlichen Vorschriften befristet zu verlängern und so ihren reibungslosen Übergang in die kommende Filmgesetzgebung sicherzustellen.

In Betracht fällt die Verlängerung der Bestimmungen des Bundesratsbeschlusses Nr. 54 vom 26. September 1938 über die Beschränkung der Einfuhr (BS 4, 239), der seinerzeit gestützt auf den Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland erlassen worden ist. Durch den genannten Bundesratsbeschluss und die zu seiner Ausführung ergangenen Verfügungen des Departements des Innern wurde die Filmeinfuhr im Sinne einer Überwachung grundsätzlich einer Bewilligungspflicht unterstellt und die Einfuhr von Spielfilmen kontingentiert. Die Gültigkeit dieser Einfuhrbeschränkungen ist nun aber durch Artikel 11, Absatz 2 des neuen Bundesbeschlusses vom 28. September 1956 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland (AS 1956, 1553) bis Ende 1960 befristet worden. Für die Verlängerung der in Kraft befindlichen Ordnung bedarf es eines neuen, und zwar gemäss Artikel 27<sup>ter</sup> der Bundesverfassung, der hierfür eine klare Grundlage geschaffen hat, referendumspflichtigen Erlasses. Wir schlagen Ihnen deshalb vor, die bisherige Regelung durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss für zwei Jahre (1961 und 1962) zu verlängern. Bevor wir auf den Ihnen unterbreiteten Beschlussesentwurf eintreten, möchten wir jedoch kurz darlegen, welche Gründe zur heutigen Regelung des Filmimportes geführt haben, welche Wirkung sie zeitigte und weshalb auch nicht vorübergehend auf sie verzichtet werden kann.

## II.

In der Frühzeit des Films, um die Jahrhundertwende, wurden die Filme von den Produzenten gegen eine angemessene Entschädigung direkt an die Kinos geliefert. Die enorme Entwicklung des Films führte dann sehr bald zur Notwendigkeit, ein Zwischenglied zwischen die Produktion und die immer zahlreicher werdenden Kinos einzuschalten, nämlich den Filmverleih. Dieser handelt beim Produzenten zu bestimmten finanziellen Bedingungen das Recht ein, dessen Filme im eigenen Lande oder auch in mehreren Ländern zu vertreiben, d.h. die Vorführungsrechte an die Kinos weiterzugeben. Die Kinos zahlen den vereinbarten Preis – entweder einen bestimmten Prozentsatz der Einnahmen oder ein Fixum pro Programm und Woche – an den Filmverleiher, der gemäss Vertrag den sogenannten «Produzentenanteil» an den in- oder ausländischen Filmhersteller abführt. An dieser filmwirtschaftlichen Struktur der Aufteilung in Produzenten, Verleiher und Theater hat sich bis auf den heutigen Tag nichts geändert.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass dem Filmverleih eine wirtschafts- und kulturpolitisch wichtige Schlüsselstellung zukommt, zumal in einem Lande wie der Schweiz mit einer nur bescheidenen eigenen Spielfilmproduktion. Es kann deshalb im öffentlichen Interesse nicht gleichgültig sein, welche Position der Filmverleih bei uns einnimmt.

In den Dreissigerjahren zeichneten sich unter der Oberfläche einer stetig ansteigenden Filmschwemme immer deutlicher Bestrebungen ab, die einheimische Filmwirtschaft, namentlich den Verleih, stärker in den Händen ausländischer Filmgesellschaften zu konzentrieren. Es drohte eine staats-, kultur- und wirtschaftspolitisch gleichermassen unerfreuliche Überfremdung dieses Gewerbebezweiges, eine entsprechende Einseitigkeit in der Herkunft der Filme und deren Qualitätseinbusse. Um dieser Entwicklung zu steuern, erging der oben erwähnte Bundesratsbeschluss Nr.54 vom 26. September 1938 über die Beschränkung der Einfuhr, auf den sich heute die Ordnung des Filmimportes stützt. Sie hat sich in jeder Beziehung gut bewährt. Die Festsetzung von Individualkontingenten für die Spielfilmeinfuhr (individuelles Quotasystem) sowie die Anordnung der Bewilligungspflicht für alle andern Filmsorten bezweckte und erreichte einmal eine quantitative Senkung der allzu stark angewachsenen Filmeinfuhr; der Erlass vermochte aber vor allem auch den Schutz des schweizerischen, vom ausländischen Produzenten unabhängigen Verleihers zu gewährleisten, der mit schweizerischem Kapital und auf eigenes Risiko arbeitet. Schliesslich verfügt auf Grund der kontrollierten Filmeinfuhr nunmehr auch unser Land über genaue statistische Unterlagen, vor allem betreffend die Herkunft der Filme, das Verhältnis von Spiel- und Dokumentarfilmen und die Anzahl eingeführter Kopien. Es handelt sich um Material, das auch für unsere Filmhandelspolitik von grosser Bedeutung ist.

Einige statistische Angaben mögen die günstigen Auswirkungen des Bundesratsbeschlusses vom September 1938 noch näher veranschaulichen.

In den Jahren 1934 bis 1938 war die Zahl der eingeführten Filme – nach Sujets berechnet – aussergewöhnlich angestiegen, nämlich von 515 auf 710. Mit dem Inkrafttreten der Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr trat eine rückläufige Bewegung ein. Seit 1950 haben sich die Sujet-Importzahlen wie folgt entwickelt:

Jahr:	Sujets:	Kopien:
1950	507	1085
1951	455	1024
1952	450	1062
1953	527	1096
1954	488	1052
1955	513	1145
1956	454	1097
1957	557	1155
1958	519	1132
1959	495	1175

Aus diesen Zahlen geht hervor, dass die quantitative Beschränkung der Einfuhr keineswegs rigoros gehandhabt wird, dass sie aber doch eine gewisse Reduktion bewirkt hat. Kulturpolitisch ist dabei sehr wichtig, dass die Individualkontingente den Verleiher zwingen, eine gewisse Auswahl zu treffen, was sich auf die Qualität der selektionierten Filme auswirkt. Der Verleiher wird nämlich eher einen künstlerisch wertvollen Film als eine bedeutungslose Produktion auswählen, mit der er riskiert, nur wenig und unbedeutende Daten bei den Kinos zu erhalten. Die Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr wirkt naturgemäss in gewissem Umfange auch hemmend auf das Blockbuchen.

Der Schutz und der Anteil der unabhängigen Filmverleihfirmen geht aus folgender Statistik hervor:

*Prozentualer Anteil der ausländischen Filialen  
bzw. des unabhängigen Verleihs an der Filmeinfuhr*

Jahr:	Anteil ausländischer Filialen: Prozent	Unabhängige: Prozent
1939	43	57
1945	42	58
1950	31	69
1957	27	73
1958	26	74
1959	22	78

Daraus ergibt sich, dass in stetigem Wachstum die unabhängigen schweizerischen Filmverleiher unter dem System des Quotas jährlich ihren Anteil an der Gesamteinfuhr zu steigern vermochten.

Das Wichtige beim Quotasystem besteht darin, dass neue Filialen ausländischer Unternehmungen nicht entstehen können; wichtige personelle oder finanzielle Änderungen müssen unaufgefordert dem Departement des Innern

(Sektion Filmwesen) gemeldet werden, das von Fall zu Fall untersucht, inwiefern der unabhängige Charakter der Verleihfirma geändert wird. Dabei ist weniger die juristische Form der Firma massgebend als vielmehr der Verleihvertrag des Importeurs mit dem oder den Produzenten, weil sich aus diesem ergibt, ob ein Verleiher noch unabhängig ist oder ob die Gefahr besteht, dass er in eine unerwünschte wirtschaftliche Abhängigkeit gerät. Die Überfremdungsgefahr drohte für manchen unabhängigen schweizerischen Verleiher bis in die jüngste Zeit hinein; nur durch staatliche Massnahmen mit der Drohung des Quotaentzugs konnten die bedrohten Verleiher wirksam geschützt werden.

Wir hoffen, mit den vorstehenden Ausführungen gezeigt zu haben, dass die geltenden Bestimmungen über die Filmeinfuhr bis zu ihrer Ablösung im Rahmen des Filmgesetzes unbedingt weitergeführt werden müssen. Käme es zur Aufhebung der bestehenden Massnahmen auch nur während eines Jahres, so träte bestimmt eine Überfremdung ein, da ausländische Produzenten – sei es aus politischen oder aus kommerziellen Erwägungen – sogleich darnach trachten würden, den schweizerischen Filmverleih in ihre Hände zu bekommen. Die ganze schweizerische filmpolitische Struktur würde aufgelöst und zerstört. Es wäre unmöglich, nach Inkrafttreten des Filmgesetzes die bereits eingetretenen Veränderungen rückgängig zu machen.

### III.

Der nachstehende Beschlussextentwurf sieht eine Verlängerung der geltenden Ordnung auf dem Gebiete der Filmeinfuhr bis zum 31. Dezember 1962 vor, eine Frist, die uns in Berücksichtigung aller Umstände als angemessen erscheint. Eine kürzere Gültigkeitsdauer könnten wir nicht befürworten im Hinblick auf die Unsicherheiten, die mit der Beratung und Verabschiedung einer grossen und komplexen Gesetzesvorlage, wie das Filmgesetz sie darstellen wird, natürlicherweise verbunden sind.

Da sich die bisherige Regelung der Filmeinfuhr voll bewährt hat und ihre Verlängerung lediglich als Übergangsmassnahme bis zum Inkrafttreten des kommenden Filmgesetzes gedacht ist, erscheint es sodann als gegeben, die bestehende Ordnung materiell unverändert weiterzuführen (Ziffer I des Entwurfes). Die in Ziffer II des Entwurfes vorgeschlagenen Änderungen betreffen denn auch nicht den Gehalt der zu verlängernden Bestimmungen des Bundesratsbeschlusses vom 26. September 1938, sondern stellen lediglich formelle Bereinigungen und Anpassungen des nun schon mehr als 20 Jahre alten Beschlussextextes an die heutige Situation dar.

So erwies es sich als angezeigt, in Artikel 1, Absatz 1 des Bundesratsbeschlusses bei der Aufführung der Zollpositionen für die Einfuhr kinematographischer Filme die Nummern des neuen schweizerischen Gebrauchszolltarifs von 1959 anzugeben und den Wortlaut mit dem Tariftext in Übereinstimmung zu bringen. Artikel 1, Absatz 2 erwähnt unter den Filmen, die durch das Departement des Innern allgemein von einer Einfuhrbewilligung

ausgenommen werden können, ausser den Amateurfilmen nun ausdrücklich auch noch alle Filme in einer Breite von weniger als 16 mm. Die Befreiung von einer Einfuhrbeschränkung in diesen Fällen, die übrigens schon der bisherigen Praxis entspricht, ist gerechtfertigt, weil es sich um Filme handelt, die sich nur für den privaten Gebrauch eignen und für eine kommerzielle Auswertung nicht in Betracht fallen. Die Neufassung von Artikel 4 trägt der Änderung des Organisationsreglements für die Schweizerische Filmkammer Rechnung, die auf einen Bundesratsbeschluss vom 18. August 1955 (AS 1955, 775) zurückgeht. Durch diesen Erlass ist u. a. die Führung der Sekretariatsgeschäfte der Filmkammer dem Sekretariat des Departements des Innern übertragen worden, das sie intern an seine Sektion Filmwesen delegiert hat. In Artikel 5, Absatz 1 ist anstelle des im Rahmen des Völkerbundes abgeschlossenen Abkommens vom 11. Oktober 1933 zur Erleichterung des Verkehrs mit Filmen erzieherischen Charakters, dessen Anwendung mit der Auflösung der internationalen Institutionen, die dabei mitzuwirken hatten, dahingefallen war, nun ein Vorbehalt zugunsten der durch die UNESCO geschaffenen Vereinbarung vom 22. November 1950 über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters (AS 1953, 463) anzubringen, der unser Land gemäss Bundesbeschluss vom 25. September 1952 (AS 1953, 461) beigetreten ist. Im Schlussteil des Absatzes 1 von Artikel 6 sind gemäss Artikel 333, Absatz 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches die Worte «mit Gefängnis bis zu drei Monaten» durch die Worte «mit Haft» zu ersetzen. Artikel 6, Absatz 2: Anstatt auf den ersten Abschnitt des früheren Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht ist nunmehr auf die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches zu verweisen. Schliesslich muss in Artikel 8 die heute gültige Verordnung des Bundesrates vom 17. Dezember 1956 über den Warenverkehr mit dem Ausland (AS 1956, 1559) zitiert werden, deren Bestimmungen subsidiär Anwendung finden.

Gestützt auf diese Ausführungen empfehlen wir Ihnen den nachstehenden Beschlussextrakt zur Annahme.

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

Bern, den 17. Juni 1960.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Max Petitpierre**

Der Vizekanzler:

**F. Weber**

(Entwurf)

## **Bundesbeschluss**

betreffend

### **eine befristete Weiterführung der geltenden Bestimmungen über die Einfuhr kinematographischer Filme**

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 27<sup>ter</sup> der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1960,

beschliesst:

#### I.

Die Regelung der Einfuhr belichteter kinematographischer Filme richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesratsbeschlusses Nr. 54 vom 26. September 1938<sup>1)</sup> über die Beschränkung der Einfuhr.

#### II.

Artikel 1 und 4; 5, Absatz 1; 6, Absatz 1, Schlussteil und Absatz 2 sowie Artikel 8 des in Ziffer I erwähnten Bundesratsbeschlusses werden wie folgt geändert:

##### Art. 1

Die Einfuhr belichteter und entwickelter kinematographischer Filme (Positive und Negative), Nrn. 3706.01 und 3707.10/22 des Zolltarifes, ist nur mit besonderer Bewilligung des Departements des Innern zulässig.

Das Departement des Innern ist ermächtigt, allgemein von einer Einfuhrbewilligung auszunehmen.

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

---

<sup>1)</sup> BS 4, 239.

## Art. 4

Das Departement des Innern ist ermächtigt, die Befugnis zur Erteilung der Einfuhrbewilligungen (Art. 1, Abs. 1) und die Befugnis zur Durchführung von Untersuchungen (Art. 3) auf die Sektion Filmwesen seines Departementssekretariates zu übertragen.

## Art. 5, Abs. 1

Für die Erteilung der Bewilligungen werden Gebühren erhoben. Das Departement des Innern bestimmt die Gebührenansätze und bezeichnet die Fälle, in denen die Bewilligung gebührenfrei erteilt oder die entrichtete Gebühr ganz oder teilweise zurückerstattet wird. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Vereinbarung vom 22. November 1950<sup>1)</sup> über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Charakters.

## Art. 6, Abs. 1 Schlussteil

Die Worte «mit Gefängnis bis zu drei Monaten» werden ersetzt durch die Worte «mit Haft».

## Art. 6, Abs. 2

Die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches finden Anwendung.

## Art. 8

Die Bestimmungen der Verordnung des Bundesrates vom 17. Dezember 1956<sup>2)</sup> über den Warenverkehr mit dem Ausland finden Anwendung, soweit sich aus gegenwärtigem Beschluss nichts Abweichendes ergibt.

## III.

Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 1961 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1962.

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

## IV.

Der Bundesrat ist beauftragt, diesen Beschluss gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zu veröffentlichen.

<sup>1)</sup> AS 1953, 463.

<sup>2)</sup> AS 1956, 1559.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend eine befristete  
Weiterführung der geltenden Bestimmungen über die Einfuhr kinematographischer Filme  
(Vom 17. Juni 1960)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1960
Date	
Data	
Seite	161-168
Page	
Pagina	
Ref. No	10 040 981

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.