

Zu 3552

## Nachtragsbotschaft

des

### Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer.

(Vom 19. März 1938.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Nachdem der Ständerat unsere Vorlage vom 13. Juli 1937 über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer am 20. September 1937 einstimmig und ohne Abänderung gutgeheissen hatte, ist die Vorlage durch Beschluss des Nationalrates vom 26. Oktober 1937 an uns zurückgewiesen worden. Diesen Beschluss als prinzipiellen Verzicht auf die Behandlung unserer Vorlage aufzufassen, geht deshalb nicht an, weil es sich, wie gesagt, um eine Rückweisung, nicht um einen Nichteintretensbeschluss handelt. Die Rückweisung schliesst ihrem Wesen nach den Vorbehalt der Stellungnahme zu einer bereinigten Vorlage in sich. Von unserm Standpunkt aus stellen wir in diesem Zusammenhange fest, dass die Erwägungen, die uns von Anfang an bestimmt haben, Ihnen den Erlass eines besondern Bundesbeschlusses über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer zu beantragen und uns nicht auf die Beschreitung des sogenannten Budgetweges zu beschränken, für uns weiterhin ihr Gewicht besitzen.

Da der Beschluss des Nationalrates vom 26. Oktober 1937 mit keinen näheren Weisungen verbunden ist, muss er im Sinne der in der nationalrätlichen Eintretensdebatte geäusserten Bedenken interpretiert werden. Wir haben die Vorlage auf dieser Grundlage einer erneuten Durchsicht unterzogen und beehren uns, Ihnen als Ergebnis der vorgenommenen Prüfung hiermit den abgeänderten Entwurf zu einem Bundesbeschluss zu unterbreiten.

#### I.

1. In bezug auf die Notwendigkeit der Ergreifung gewisser staatlicher Massnahmen zur Ordnung und Förderung des schweizerischen Filmwesens glauben wir, uns nach den einlässlichen Darlegungen in unserer Botschaft vom

19. Juli 1937 weiterer Ausführungen enthalten zu dürfen. Diese Notwendigkeit ist auch im Nationalrat allgemein anerkannt worden. Leider hat die Entwicklung der Verhältnisse im schweizerischen Filmwesen den in der genannten Botschaft ausgesprochenen Befürchtungen bisher in allen Teilen recht gegeben. Wir müssen es uns — aus Gründen, die Sie ohne weiteres zu würdigen wissen werden — versagen, hier über gewisse Vorkommnisse und konkrete Tatsachen zu berichten, welche die Gefahren, die unserm Lande von einem sich vollständig selbst überlassenen Filmwesen drohen, scharf beleuchten. Es genüge die Feststellung, dass solche Tatsachen in beträchtlicher Zahl zu unserer Kenntnis gelangt sind.

Aus den ernsthaften schweizerischen Fachkreisen wird immer dringender nach der Intervention des Staates zur Bekämpfung offensichtlicher Missstände im Filmwesen gerufen. Dass das Bewusstsein von der Notwendigkeit einer staatlichen Aktion auf diesem Gebiete überdies bereits breite Schichten der Bevölkerung erfasst hat, zeigen u. a. die den Mitgliedern Ihrer Behörde am 4. September 1937 überreichten «Filmthesen», die — unterzeichnet von 32 Verbänden und Institutionen der verschiedensten weltanschaulichen und politischen Richtungen — sich weitgehend mit den in unserer Botschaft vom 19. Juli 1937 niedergelegten Richtlinien decken.

Speziell erwähnen möchten wir noch das am 21. Oktober 1937 von Herrn Nationalrat Meile-Basel eingereichte Postulat, wodurch wir eingeladen wurden, «so bald wie möglich die Frage abklären zu lassen, ob ein Rahmengesetz über das Filmwesen geschaffen werden soll». Das Postulat, das eine baldige Regelung der Filmfragen aus nationalen, wirtschaftlichen und ethischen Gründen als notwendig bezeichnet, ist von Herrn Meile anlässlich der nationalrätlichen Eintretensdebatte zur Filmkammervorlage begründet worden. Es fand im Schosse des Nationalrates allgemein eine sehr günstige Aufnahme, und der Vorsteher des Departements des Innern erklärte sich damals für uns zur Entgegennahme des Postulates bereit. Obwohl dieses inzwischen infolge Ausscheidens seines Urhebers aus dem Nationalrat abgeschrieben worden ist (der Rat als solcher hatte dazu noch nicht Stellung genommen), möchten wir die Gelegenheit benützen, unsern prinzipiellen Standpunkt in der durch das Postulat aufgeworfenen Frage, die wir in unserer Botschaft vom 19. Juli 1937 (S. 35) bereits von uns aus gestellt hatten, hier ganz kurz zu präzisieren:

Die Prüfung dieser Frage setzt eine äusserst sorgfältige und umfassende Vorarbeit voraus. Es wird zunächst festzustellen sein, welche Aufgaben durch die Filmwirtschaft und die Filmkultur selbst, ohne staatliche Intervention, gelöst werden können. Sodann wird abgeklärt werden müssen, ob und, gegebenenfalls, in welchem Umfang eine verfassungsrechtliche und gesetzliche Ordnung des Filmwesens durch die Eidgenossenschaft überhaupt notwendig ist. Die Kompetenzteilung an den Bund hätte auf alle Fälle nur diejenigen Aufgaben zu umfassen, die im Hinblick auf die Struktur des Filmwesens von den Kantonen unmöglich erfüllt werden können. Eine befriedigende Lösung

können wir uns nur vorstellen auf dem Wege einer geordneten und stufenweise aufgebauten Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Filmwirtschaft und Filmkultur auf der einen und Kantonen und Bund auf der andern Seite.

2. Für eine sachgemässe Bearbeitung der Materie und für die Ergreifung wirksamer und zweckdienlicher Massnahmen auf diesem Gebiete bildet die Schaffung eines zentralen Fachorgans eine notwendige Voraussetzung. Aufgabe dieses Organs wird es sein, die Entwicklung der Dinge im Filmwesen ständig und aufmerksam zu verfolgen, die zuständigen Behörden auf gewisse Erscheinungen aufmerksam zu machen, zuhanden dieser Behörden die unentbehrlichen Erfahrungen zu sammeln und die sich als notwendig erweisenden Massnahmen vorzubereiten, endlich den Vertretern der verschiedenen Sparten des Filmwesens Gelegenheit zur gegenseitigen Aussprache unter offizieller Ägide zu geben. Ein Verzicht auf die Schaffung eines solchen Organs wäre gleichbedeutend mit der Präntention, eine Materie von der komplexen und heiklen Beschaffenheit des Filmwesens ohne genaue Sachkenntnis und zuverlässige praktische Erfahrung zu bewältigen. Das wäre ein aussichtsloses und in seinen Folgen nicht zu verantwortendes Unterfangen, ganz besonders im Hinblick auf allenfalls zu lösende gesetzgeberische Probleme. Es bedeutet einen Verstoss gegen die Logik der Dinge, das erforderliche Fachorgan erst als Frucht der zu leistenden Vorarbeit gelten zu lassen, wo doch letztere jenes Organ geradezu voraussetzt. Die bisherige Erfahrung hat übrigens deutlich gezeigt, dass schon die blosse Existenz eines gleichsam das öffentliche Gewissen im Filmwesen verkörpernden konsultativen Organs geeignet ist, die zahlreichen dem allgemeinen Landesinteresse entgegengesetzten Kräfte, die im schweizerischen Filmwesen zurzeit am Werke sind, in ihrer Entfaltung einigermassen zu hemmen. Wir benötigen ein solches Organ auch zum Zwecke der einheitlichen und sachgemässen Behandlung der Filmangelegenheiten, mit denen verschiedene Abteilungen der Bundesverwaltung sich schon auf Grund ihrer derzeitigen Kompetenzen (vgl. S. 34 oben der Botschaft vom 13. Juli 1937) zu befassen haben.

Die Schweizerische Filmkammer, wie wir sie mit unserer Vorlage vom 13. Juli 1937 zu schaffen beantragt haben, ist nichts anderes als das Fachorgan im Sinne vorstehender Ausführungen. Ohne dieses Organ wären wir nicht in der Lage, uns weiter mit den Fragen des Filmwesens zu befassen (die vom Departement des Innern in unserm Auftrag bestellte Eidgenössische Filmkommission stellt ein blosses Provisorium dar, für das Sie in den Voranschlag 1938 der Eidgenossenschaft einen Kredit für die Zeit bis Mitte des laufenden Jahres eingestellt haben). Von der Schaffung der Filmkammer hängt es also ab, ob mit einer zweckmässigen Ordnung des schweizerischen Filmwesens in absehbarer Zeit wird gerechnet werden können oder nicht. Wir glauben aber bestimmt, erklären zu dürfen, dass es nicht im Sinne der auch in der nationalrätlichen Eintretensdebatte allgemein zum Ausdruck gelangten Auffassung läge, wenn wir uns vorderhand nicht mehr um die Ordnung des Filmwesens kümmern würden. In letzterm Falle würde die durch die Eidgenössische Studien-

kommission für das Filmwesen und die vorläufige Eidgenössische Filmkommission geleistete beträchtliche Arbeit praktisch entwertet. Dass sodann eine spätere Wiederaufnahme der Angelegenheit sich in mancher Hinsicht vor vollendete Tatsachen gestellt sähe, lässt sich bei der heutigen raschen Entwicklung der Verhältnisse im Filmwesen mit Sicherheit voraussagen. Wir können nicht umhin, festzustellen, dass wir die Verantwortung für diese Folgen ablehnen müssten.

Aus den angeführten Gründen möchten wir Sie ersuchen, die Beratungen über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer wieder aufzunehmen. Indem wir für die Einzelheiten auf unsere Botschaft vom 13. Juli 1937 verweisen, glauben wir, uns nachstehend auf einige ergänzende Ausführungen über die staatsrechtliche Seite der Angelegenheit (Abschnitt II) und auf die Erläuterung des angeschlossenen abgeänderten Entwurfs zu einem Bundesbeschluss (Abschnitt III) beschränken zu dürfen.

## II.

1. An der Verfassungsmässigkeit unserer Vorlage ist bei näherer Prüfung kein Zweifel möglich. Die Einsetzung eines Fachorgans für Filmfragen fällt in den Rahmen des Art. 104 der Bundesverfassung, der folgendermassen lautet:

«Der Bundesrat und seine Departemente sind befugt, für besondere Geschäfte Sachkundige beizuziehen.»

Diese Verfassungsbestimmung erlaubt ohne weiteres die Einsetzung ständiger konsultativer Verwaltungskommissionen des Bundes; wir verweisen auf Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 242, Anm. 25. Burekhardt geht noch einen Schritt weiter; nach ihm ist es auf Grund des Art. 104 BV «nicht nur zulässig, Kommissionen von Sachverständigen zu konsultieren, sondern auch Verwaltungsgeschäfte durch Kommissionen (von Nichtbeamten) erledigen zu lassen» (Kommentar der Bundesverfassung, 3. Auflage, S. 744).

Dass mit dem vorgelegten Beschlussentwurf keine Änderung des materiellen Rechtszustandes bezweckt wird und dass für Massnahmen, die eine solche Änderung bedingen oder in sich schliessen würden, zu gegebener Zeit — eben gestützt auf die Arbeiten der Filmkammer — besondere Vorlagen zuhanden Ihrer Behörde auszuarbeiten wären, haben wir in unserer Botschaft vom 13. Juli 1937 (S. 36) ausdrücklich festgestellt. Für gewisse Massnahmen müsste in der Tat zunächst die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden. Die Bundesverfassung erwähnt das Filmwesen nirgends. Sie gibt dem Bund jedoch auf verschiedenen Gebieten, die auch für das Filmwesen von grösserer oder geringerer Bedeutung sind, allgemeine Kompetenzen. Wir erwähnen bloss die Zoll- und Handelspolitik (BV Art. 8 und Art. 28/29), das Handels- und das Urheber- und Patentrecht (BV Art. 64), die Fremdenpolizei (BV Art. 69<sup>ter</sup>). Einen besonderen Hinweis verdient hier der Art. 34<sup>ter</sup> BV, der dem Bund die Befugnis zur Aufstellung einheitlicher Bestimmungen auf dem

Gebiete des Gewerbewesens einräumt. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dieser Verfassungsartikel sich gegebenenfalls nicht auch für eine Normierung des Filmgewerbes anrufen liesse. Dabei steht aber — das darf nicht übersehen werden — nur die gewerbliche Seite des Filmwesens in Frage. — Soweit die Bundesverfassung nicht durch Bestimmungen der genannten Art gewisse Handhaben zu Massnahmen auf dem Gebiete des Filmwesens bietet, wäre die verfassungsrechtliche Basis, wie gesagt, erst zu schaffen. Dagegen wird durch die Errichtung einer Filmkammer nach dem von uns vorgelegten, auf Art. 104 BV fussenden Projekt nicht an die verfassungsmässige Ordnung gerührt. Diese Massnahme hat daher auf keinen Fall eine Verfassungsrevision zur Voraussetzung.

2. Frägt man nun nach der für den Erlass über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer notwendigen Form, so ist vorweg festzustellen, dass es in der Sache auf jeden Fall keines Gesetzes bedarf. Art. 85, Ziff. 1, BV scheint allerdings die Gesetzesform zu verlangen für Erlasse «über die Organisation und die Wahlart der Bundesbehörden»; doch sind unter «Bundesbehörden» im Sinne dieser Bestimmung nur die durch die Bundesverfassung selbst geschaffenen Behörden (Bundesversammlung, Bundesrat, Bundeskanzlei und Bundesgericht) zu verstehen (vgl. Burekhardt, op. cit. S. 670; Fleiner, op. cit. S. 130).

Es erhebt sich im weitem die Frage, ob in vorliegendem Falle ein einfacher Bundesbeschluss genügt oder ob der Erlass in die Form des allgemein verbindlichen (dem fakultativen Referendum unterstehenden) Bundesbeschlusses gekleidet werden muss. Wir haben in unserer Vorlage vom 13. Juli 1937 die erstgenannte Form gewählt und erachten diese Lösung nach wie vor für die richtige. Dabei stützen wir uns auf nachstehende Erwägungen:

Allgemein verbindlich im Sinne des Art. 89, Abs. 2, BV ist ein Bundesbeschluss, der für die Gesamtheit der Rechtsgenossen verbindliche Normen aufstellt, ein Beschluss also, dem bindende Wirkung für die Privatpersonen, die Bürger als solche, nicht nur für die Staatsbehörden zukommt. Diese Auslegung der Allgemeinverbindlichkeit entspricht der herrschenden Auffassung. Sie ergibt sich eigentlich ohne weiteres aus dem zu interpretierenden Verfassungstext, insbesondere auch aus der italienischen Fassung: «risoluzioni federali di carattere obbligatorio generale». Bei den seinerzeitigen Beratungen zur Totalrevision der Bundesverfassung, auf die der Art. 89, Abs. 2, BV in seiner heutigen Fassung zurückgeht, wurde der Ausdruck «allgemein verbindlich» kaum erläutert; immerhin hatte im ersten Stadium des Revisionsverfahrens (1872) die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission gegenüber einem im Nationalrat gestellten Streichungsantrag erklärt, man habe unter Bundesbeschlüssen allgemein verbindlicher Natur solche verstanden, «durch welche ein für jeden Bürger bestimmtes Rechtsverhältnis begründet werde». Wir verweisen ferner auf Art. 113, Abs. 3, BV, wo die allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse neben den Bundesgesetzen für das Bundesgericht offenbar deshalb als in jedem Fall massgebend erklärt werden, weil sie wie die Gesetze an jeden Bürger gerichtete Rechtssätze enthalten. — In der Doktrin wird die

oben umschriebene Auffassung von der Allgemeinverbindlichkeit ausser durch Burckhardt (op. cit. S. 706) durch eine Reihe namhafter Autoren vertreten, von denen wir bloss Guhl (Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht, S. 43 ff.), Lampert (Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 90) und von Waldkirch (Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone, S. 49) nennen.

Auf Grund der vorgenommenen begrifflichen Abgrenzung ergibt sich ohne Mühe, dass der im Entwurf vorliegende Bundesbeschluss über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer nicht als allgemein verbindlich im Sinne des Art. 89, Abs. 2, BV zu behandeln ist, sondern dass es sich um einen einfachen und daher von vorneherein nicht referendumpflichtigen Bundesbeschluss handelt. Die Vorlage enthält weder in ihrer früheren noch in ihrer nunmehrigen Gestalt Bestimmungen, aus denen Verbindlichkeiten für Dritte (Filmproduzenten, Verleiher, Lichtspieltheater, Kinobesucher usw.) erwachsen würden oder gestützt auf die wir oder die Filmkammer bindende Vorschriften (Befehle, Verbote) für Dritte würden erlassen können. Wir betonen nochmals, dass der vorgeschlagene Erlass am materiellen Rechtszustand nichts ändern wird und dass für alle Massnahmen auf dem Gebiete des Filmwesens, die sich nicht in einwandfreier Weise auf das geltende Recht werden stützen lassen, zu gebener Zeit in erster Linie die nötige Grundlage auf dem verfassungsmässigen Wege wird geschaffen werden müssen (vgl. S. 36 oben der Botschaft vom 13. Juli 1937). Das gilt auch in bezug auf eine allfällige spätere Ausstattung der Filmkammer mit Entscheidungsbefugnissen.

Wenn wir Ihnen mit unserm Beschlussentwurf vom 13. Juli 1937 eine verhältnismässig umfangreiche und stofflich umfassende Botschaft unterbreitet haben, so deshalb, weil es sich um eine für die Eidgenossenschaft im grossen und ganzen neue Materie handelt und weil der Vorschlag auf Einsetzung eines Fachorgans uns als natürlicher Anlass zu einer einlässlicheren und systematischen Darstellung des Stoffes erschien. Als systematische Übersicht ist insbesondere auch die auf S. 40 ff. jener Botschaft gegebene Zusammenstellung der Gegenstände und Fragen aufzufassen, mit denen die Filmkammer sich früher oder später zu befassen haben wird. Dass diese Aufgaben, die in bezug auf Wichtigkeit und Dringlichkeit übrigens sehr verschieden zu werten sind, nicht alle gleichzeitig werden in Angriff genommen werden können, durften wir als selbstverständlich voraussetzen; dass die Filmkammer die aufgeführten Gegenstände aber nicht als entscheidendes, sondern als beratendes Organ zu behandeln haben wird, haben wir in den der erwähnten Übersicht vorangestellten Bemerkungen mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht (S. 40 oben der Botschaft). Entscheidungen werden überhaupt nur von den verfassungsmässig zuständigen Behörden auszugehen haben. Diesen Behörden wird

es allerdings unbenommen sein, im Rahmen ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen bzw. gesetzlichen Kompetenzen die Mitwirkung der Filmkammer beim Vollzug von Erlassen über Gegenstände des Filmwesens vorzusehen. Eine bezügliche Normierung bleibt also späteren Erlassen der verfassungsmässig zuständigen Behörden vorbehalten.

Der organisatorische Charakter unserer Vorlage und die darin vorgesehene jährliche Kreditbewilligung schaffen nicht die Voraussetzung der Allgemeinverbindlichkeit (vgl. Burckhardt, op. cit. S. 709 ff., über Finanzbeschlüsse und Beschlüsse betreffend Behördenorganisation; über letzteren Punkt auch Guhl, op. cit. S. 65). Es lassen sich in dieser Hinsicht auch eine Reihe von Beispielen aus der Praxis anführen. Wir erwähnen auf der einen Seite den (heute nicht mehr geltenden) Bundesbeschluss vom 21. August 1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates, den Bundesbeschluss vom 2. April 1883 betreffend die Stellung des Oberkriegskommissärs und die Organisation des Oberkriegskommissariats, den Bundesbeschluss vom 29. Juni 1900 betreffend die Erstellung einer Vegetationsanstalt; auf der andern Seite den Bundesbeschluss vom 20. Juni 1910, durch den ein Kredit von 24 Millionen Franken für die Erstellung des Hauensteintunnels bewilligt wurde, den Bundesbeschluss vom 14. Juni 1911, der einen Kredit von rund 16 Millionen Franken für die Neubewaffnung der Infanterie eröffnete, den Bundesbeschluss vom 4. April 1935, der für den Ausbau der Strassen und des Strassennetzes im Alpengebiet jährlich 7 Millionen Franken für die Dauer von zwölf Jahren (insgesamt also 84 Millionen Franken) zur Verfügung stellt. Alle diese Beschlüsse wurden von Ihrer Behörde als nicht allgemein verbindlich erklärt, wobei speziell die finanzielle Tragweite der zweiten Gruppe von Beschlüssen zu beachten ist. — In einem weiteren Zusammenhang möchten wir hier noch auf Bundesbeschlüsse wie denjenigen vom 6. April 1889 betreffend die Förderung der Hagelversicherung durch den Bund und denjenigen vom 18. Dezember 1917 betreffend die Förderung und Hebung der angewandten Kunst hinweisen, die, obwohl sie sich auf den betreffenden Sachgebieten viel unmittelbarer auswirkten als die Schaffung eines Fachorgans, ebenfalls als einfache, nicht allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse behandelt wurden und dem Referendum also ihrer Natur nach (nicht etwa mittels Dringlicherklärung) entzogen waren.

In vorliegendem Fall ist endlich zu bedenken, dass wir gestützt auf Art. 104 BV (vgl. oben S. 332) aus eigener Kompetenz zur Einsetzung einer Filmkammer mit den in unserm Projekt vorgesehenen Funktionen hätten schreiten können, dass es dazu im Grunde genommen also überhaupt keines Bundesbeschlusses bedürfte. Wir hätten uns gegenüber Ihrer Behörde — rechtlich betrachtet — jedenfalls vorläufig darauf beschränken können, von Jahr zu Jahr auf dem Budgetweg den für die Filmkammer erforderlichen Kredit anzubegehren. Während wir uns in andern Fällen (z. B. Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission, Studienkommission für Luftfahrt) mit diesem Vorgehen glaubten begnügen zu dürfen, haben uns in vorliegendem Falle eine Reihe von Erwägungen bestimmt — und bestimmen uns weiterhin, Ihnen den Entwurf

zu einem besondern Bundesbeschluss zu unterbreiten. Einmal erachten wir es für notwendig, dass der Bestand der Filmkammer mit Rücksicht einerseits auf die Bedeutung dieser Institution, anderseits auf das für sie anzustellende Personal von dem wechselnden Geschick der Budgetberatungen unabhängig gemacht und auf die Dauer sichergestellt werde. Sodann scheint uns die Wichtigkeit der Materie, mit der die Filmkammer sich zu befassen haben wird, ungeachtet aller formalrechtlichen Überlegungen eine allgemeine Aussprache im Schosse Ihrer Behörde und den Erlass eines besonderen Bundesbeschlusses über die Schaffung des Fachorgans zu rechtfertigen. Dabei fällt auch in Betracht, dass die projektierte Filmkammer neben der beobachtenden, begutachtenden und antragstellenden Tätigkeit, die sie zuhanden der zuständigen Behörden auszuüben haben wird, als Trägerin einer freiwilligen Zusammenarbeit und als Organ der Vermittlung zwischen den verschiedenen Zweigen und Interessengruppen des Filmwesens zu wirken berufen sein wird. Eine gewisse Berücksichtigung verdient in der Formfrage schliesslich der Umstand, dass es sich hier um die Schaffung eines Organs handelt, dessen Funktionen später möglicherweise eine Erweiterung auf Grund allgemein verbindlicher Erlasse Ihrer Behörde über Gegenstände des Filmwesens erfahren werden. — Aus all diesen Gründen wollten wir uns nicht auf die Beschreitung des Budgetweges beschränken. Wir liessen uns dabei auch von der Erwägung leiten, dass ein solch summarisches Vorgehen in vorliegendem Falle von seiten Ihrer Behörde wahrscheinlich beanstandet worden wäre.

Dass unser letzterwähntes Bedenken nicht grundlos war, glauben wir darin bestätigt zu finden, dass verschiedene Redner der nationalrätlichen Eintretensdebatte schon an der von uns angeordneten Einsetzung der vorläufigen Eidgenössischen Filmkommission Anstoss nahmen. In der Botschaft vom 13. Juli 1937 (S. 10 f.) haben wir die Gründe dargelegt, aus denen wir uns nicht nur für berechtigt, sondern für verpflichtet erachteten, vorgängig der Beschlussfassung Ihrer Behörde über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer eine Zwischenlösung zu treffen. Wir gestatten uns, auf jene Ausführungen zu verweisen, und wiederholen hier lediglich, dass nach Abschluss der Tätigkeit der Eidgenössischen Studienkommission für das Filmwesen (Ende 1936) gewisse Kreise gerade im Hinblick auf die für die Zukunft auf fraglichem Gebiete zu gewärtigenden behördlichen Massnahmen eine gesteigerte Aktivität in einem für das Land durchaus unerwünschten Sinne zu entfalten begannen, zwecks Schaffung vollendeter Tatsachen. Die sofortige Einsetzung einer vorläufigen Kommission, die auf Grund dauernden Kontakts mit den Fachkreisen die Weiterentwicklung der Verhältnisse im schweizerischen Filmwesen zuhanden der Behörden aufmerksam verfolgen und die dringlichsten Probleme im Anschluss an die Arbeit der Studienkommission weiterbehandeln würde, erwies sich als wirkliche Notwendigkeit. Zudem benötigte das Departement des Innern ein beratendes Organ für die Filmangelegenheiten, mit denen es sich seit zwei Jahren beständig zu befassen hat. — Wir legen nun aber Gewicht auf die Feststellung, dass der Charakter der Eid-

genössischen Filmkommission als eines provisorischen Organs sowohl in unserm grundlegenden Beschluss vom 18. Juni 1937 als auch in dem vom Departement des Innern am 30. August 1937 erlassenen Kommissionsreglement mit aller Deutlichkeit festgelegt worden ist. Der Vorsteher des Departements des Innern erklärte denn auch an der gemeinsamen Sitzung Ihrer vorbereitenden Kommissionen vom 8. September 1937 in Genf, dass die Eidgenössische Filmkommission in dem Falle, dass Sie auf unsere Vorlage nicht eintreten bzw. zu einer negativen Beschlussfassung gelangen sollten, ebenfalls zu existieren aufhören würde. Daraus geht hervor, dass es durchaus unzutreffend ist, die von uns angeordnete Zwischenlösung als für die Beschlussfassung Ihrer Behörde präjudizierend oder gar als Schaffung einer vollendeten Tatsache aufzufassen.

Wenn es sich nunmehr darum handelt, das Provisorium durch eine definitive Lösung zu ersetzen, so stehen wir nicht an, hier die Erklärung abzugeben, dass weder in bezug auf die Organisation noch hinsichtlich der Nominationen eine blosser Überführung der Eidgenössischen Filmkommission in die Schweizerische Filmkammer beabsichtigt ist. Gegenüber dem in der Botschaft vom 13. Juli 1937 (S. 38 f.) erwähnten Entwurf eines Organisationsreglements behalten wir uns insbesondere die Prüfung einer Verbreiterung der Basis behufs Einbeziehung noch weiterer Kreise in die Filmkammer vor.

3. Nachdem in der Eintretensdebatte des Nationalrates wiederholt auch auf die föderalistische Struktur unseres Staatswesens hingewiesen worden ist, möchten wir erneut betonen, dass wir keineswegs der Auffassung huldigen, die Ordnung des Filmwesens habe grundsätzlich nach zentralistischen Gesichtspunkten zu erfolgen. Unsere Auffassung geht vielmehr dahin, dass der Bund auf diesem Gebiete nur insoweit eingreifen soll, als die sich stellenden Aufgaben von den Kantonen entweder überhaupt nicht oder nicht wirksam gelöst werden können. Wir haben die Frage des Verhältnisses zwischen Eidgenossenschaft und Kantonen hinsichtlich des Filmwesens in Kapitel IV, Abschnitt 3, unserer Botschaft vom 13. Juli 1937 (S. 32 ff.) eingehend besprochen; um Wiederholungen zu vermeiden, dürfen wir hier wohl auf jene Ausführungen verweisen.

Das Prinzip des Föderalismus gehört ohne Zweifel zu den Lebensgesetzen des schweizerischen Staatswesens. Seine Anwendung in der Praxis muss aber gerade deshalb stets die lebendige Wirklichkeit im Auge behalten. Tatsache ist nun, dass die in der Technik wurzelnde Eigenart des Filmwesens und dessen internationale Verflechtung besondere Voraussetzungen auch für die gesetzgeberische und administrative Behandlung dieses Gebietes und damit für die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen schaffen. Es geht daher rechtspolitisch sowenig wie in anderer Hinsicht an, das Filmwesen etwa einfach mit dem Theater oder der bildenden Kunst auf die gleiche Stufe zu stellen.

Es liegt uns aber daran, nochmals mit Nachdruck festzustellen, dass wir jeder ungerechtfertigten Zentralisation bei der Ordnung und Förderung des

Filmwesens ablehnend gegenüberstehen. Das gilt speziell auch in bezug auf die Zensur, wo wir eine zentralistische Lösung für durchaus verfehlt erachten würden. Dass die projektierte Filmkammer kein Zensurorgan sein wird, dürfte aus dem Inhalt unserer Botschaft vom 13. Juli 1937 sowie gegenwärtiger Nachtragsbotschaft zur Evidenz hervorgehen. Wenn die Filmkammer sich gegebenenfalls an der Ausarbeitung von Vorschlägen für den Abschluss interkantonaler Zensurkonkordate (im Anschluss an die früheren Bestrebungen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren) beteiligen würde, so würde hierdurch die kantonale Zensurhoheit nicht berührt.

Von selbst versteht sich schliesslich, dass die Schaffung einer Filmkammer, wie wir sie Ihnen vorschlagen, die Stellungnahme Ihrer Behörde zu einem allfälligen spätern Entwurf eines Filmrahmengesetzes in keiner Weise präjudizieren wird.

### III.

Es bleibt uns noch übrig, die von uns am Beschlussentwurf vom 13. Juli 1937 getroffenen Abänderungen kurz zu erläutern. Wir haben bei diesen Abänderungen einerseits den am 26. Oktober 1937 im Nationalrat von verschiedenen Ratsmitgliedern eingereichten Streichungsanträgen, anderseits der im Schosse der nationalrätlichen Kommission (2. Sitzung, 11. Oktober 1937) an der Festsetzung eines absoluten Kreditmaximums geübten Kritik nach Möglichkeit Rechnung getragen. Während den sub Ziff. 1 bis und mit 3 hiernach erwähnten Streichungen eigentlich rein formelle Bedeutung zukommt, wie sich im einzelnen weiter unten ergeben wird, ist die Streichung gemäss Ziff. 4 (Rechtspersönlichkeit) von rechtlicher, die Abänderung gemäss Ziff. 5 (Kreditmaximum) von finanzieller Tragweite.

Die vorgenommenen Änderungen sind folgende:

1. In Art. 1, Abs. 2, ist die Bestimmung, wonach die Filmkammer von den zuständigen Behörden mit der Vertretung der schweizerischen Filminteressen gegenüber dem Auslande betraut werden kann, gestrichen worden. Die Klausel bezog sich auf die Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit (Filmkongresse usw.), den Anschluss an Organisationen wie die Internationale Filmkammer, den laufenden Verkehr mit den Filmfachorganen ausländischer Staaten und die Beteiligung an Verhandlungen mit dem Auslande zwecks Abschluss von Filmabkommen (vgl. Kapitel II, Abschnitt 8, und Kapitel III, Abschnitte 2 und 3, der Botschaft vom 13. Juli 1937). In all diesen Fällen wird uns auch ohne Errichtung einer Schweizerischen Filmkammer die Befugnis zur Bestellung von Vertretungen und zur Erteilung von Aufträgen und Instruktionen an diese zustehen. Mit der in Frage stehenden Bestimmung sollte lediglich zum Ausdruck gebracht werden, dass die projektierte Institution auch im Verhältnis zum Ausland als das offizielle schweizerische Fachorgan für Filmfragen zu betrachten sein wird. Dabei spielte auch die Erwägung mit, dass in Filmangelegenheiten bisweilen schon durch blosse

Besprechungen zwischen den Fachorganen der beteiligten Länder, also ohne förmliche Vereinbarungen, eine gewisse Regelung möglich ist. Da fragliche Klausel aber zu missverständlicher Auslegung scheint Anlass geben zu können, haben wir sie gestrichen, ohne damit auf eine Betrauung der Filmkammer mit solchen Vertretungen und Aufgaben zu verzichten.

2. Als Abs. 3 enthielt der Art. 1 des Beschlussentwurfes vom 13. Juli 1937 die Bestimmung, dass die Filmkammer auch zur Mitwirkung beim Vollzug eidgenössischer Erlasse über Gegenstände des Filmwesens herangezogen werden könne. Damit sollte ein Hinweis auf die Möglichkeit der späteren Ausgestaltung gegeben werden. Es hatte jedoch von Anfang an die Meinung, dass es Sache der verfassungsmässig zuständigen Behörden sein werde, von dieser Möglichkeit zu gegebener Zeit mittels besonderer Erlasse Gebrauch zu machen (vgl. oben S. 334, 335 und 336). Auf die Übernahme der erwähnten Bestimmung in den neuen Entwurf konnte daher verzichtet werden.

3. Im vierten Absatz von Art. 1 des alten Entwurfes hatte die Klausel figurirt, dass unsere Behörde die Obliegenheiten und Befugnisse der Filmkammer im Rahmen der verfassungsmässigen und gesetzlichen Zuständigkeiten zu umschreiben habe. Mit dieser Klausel sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass bei Umschreibung jener Obliegenheiten und Befugnisse die jeweilen durch Verfassung und Gesetzgebung gezogenen Grenzen zu respektieren seien. Letzteres gilt natürlich ohne Rücksicht darauf, ob es besonders ausgesprochen wird oder nicht. Nachdem nun die genannte Klausel im Laufe der nationalrätlichen Eintretensdebatte wiederholt eine ihrer wirklichen Bedeutung entgegengesetzte Auslegung gefunden hat, haben wir ihre Streichung für gegeben erachtet.

4. Starke Anfechtung hat im Nationalrat die Bestimmung des alten Entwurfes (Art. 1, Abs. 4, 2. Satz) erfahren, durch die wir ermächtigt werden sollten, die Filmkammer mit eigener Rechtspersönlichkeit auszustatten. Wegleitend für die Aufnahme dieser Bestimmung, die der ursprüngliche Vorentwurf nicht enthalten hatte, war der Gedanke, die Filmkammer später, je nach der weiteren Entwicklung der Dinge (Gesetzgebung, Organisation des Filmwesens usw.), eventuell aus der Bundesverwaltung herauszuheben und sie zum rechtlich selbständigen Organ auszubauen, um ihr — entsprechend der Eigenart schweizerischen Staats- und Kulturlebens — mehr Bewegungsfreiheit zu verleihen und die Ordnung und Förderung des Filmwesens nicht allzusehr der Verstaatlichung anheimfallen zu lassen. Als Expertenkommission wird die Filmkammer selbstverständlich nicht der juristischen Persönlichkeit bedürfen; es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Funktionen der Filmkammer sich von Anfang an nicht in der begutachtenden Tätigkeit für die Bundesbehörden erschöpfen, sondern sich gleichzeitig auf die Zusammenarbeit und die Vermittlung zwischen den einzelnen Zweigen des Filmwesens erstrecken werden. Vor allem aber hatten wir, wie gesagt, die Entwicklungsfaktoren der Zukunft im Auge. Eine zweckdienliche, für reibungsloses und wirksames Funktionieren

garantierende Organisation der Filmkammer auf der Grundlage eigener Rechtspersönlichkeit würde allerdings keine einfache Aufgabe darstellen. Auch weist die bisherige Praxis der Bundesbehörden für die Schaffung juristischer Personen des öffentlichen Rechts eher auf die Form des Gesetzes hin. Wir haben die angefochtene Bestimmung unseres Beschlussentwurfes daher fallen lassen, in der Meinung, dass die Frage später im Zusammenhang mit einer gesetzlichen Ordnung des Filmwesens eventuell neu aufgeworfen werden könnte.

Der fünfte Absatz von Art. 1 des alten Beschlussentwurfes ist in redaktionell leicht modifizierter Gestalt als Abs. 4 in den neuen Entwurf übergegangen.

5. In Art. 2 unseres Entwurfes vom 13. Juli 1937 war für den Jahreskredit der Filmkammer eine feste obere Grenze von Fr. 50 000 vorgesehen. Die Kommission des Nationalrates sprach sich in ihrer Sitzung vom 11. Oktober 1937 gegen diese Begrenzung aus und hielt nur für das Jahr 1938 daran fest. Mit Rücksicht auf diesen Beschluss und in Übereinstimmung mit einem vom Vorsteher des Departements des Innern an der genannten Sitzung der nationalrätlichen Kommission gestellten Vermittlungsantrag haben wir den Art. 2 dahin abgeändert, dass die jährliche finanzielle Aufwendung der Eidgenossenschaft für die Filmkammer nach Abrechnung allfälliger Einnahmen auf dem Gebiete des Filmwesens Fr. 50 000 nicht übersteigen soll. An die Stelle des absoluten Kreditmaximums würde damit ein relatives Maximum treten. Die erwähnten Einnahmen werden natürlich auf dem verfassungsmässigen Wege zu beschliessen sein. Wir denken dabei etwa an die Erhebung einer bescheidenen Gebühr auf der Filmeinfuhr im Zusammenhang mit der Organisation einer Einfuhrkontrolle für Filme. Die Erhebung einer solchen Gebühr ist auch im Schosse der Kommission des Ständerates (Sitzung vom 8. September 1937) angeregt worden. Aus technischen Gründen wären der Berechnung des jeweiligen massgebenden Kreditmaximums die Einnahmen des Vorjahres zugrunde zu legen.

Grundsätzlich möchten wir an der Begrenzung der jährlichen Kreditbewilligung festhalten. Sie empfiehlt sich unseres Erachtens bei der Schaffung neuer Institutionen, um deren übermässiger Entwicklung von vorneherein entgegenzutreten und den Sparwillen bei diesen Institutionen selbst zu stärken. Die Filmkammer wird innerhalb ihres Arbeitsprogramms, wie bereits in andern Zusammenhang bemerkt, eine Auswahl der Aufgaben nach dem Grade der Dringlichkeit vornehmen müssen. Werden ihr später neue wichtige Aufgaben übertragen, so wird dies ohnehin durch besondere Erlasse Ihrer Behörde geschehen.

Den für die Filmkammer erforderlichen Kredit für die Zeit bis Ende 1938 werden wir nach der endgültigen Stellungnahme Ihrer Behörde zu gegenwärtiger Vorlage gegebenenfalls auf dem Wege der Nachtragskreditbegehren bei Ihnen anbegehren.

\* \* \*

Wir beantragen Ihnen, den angeschlossenen abgeänderten Beschlussentwurf mit tunlicher Beförderung in Beratung ziehen und ihm Ihre Genehmigung erteilen zu wollen. Da wir für die vorläufige Eidgenössische Filmkommission nur über einen Kredit für das erste Halbjahr 1938 verfügen, sehen wir uns gezwungen, Sie um Verabschiedung gegenwärtiger Vorlage spätestens in der Junisession des laufenden Jahres zu ersuchen.

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

Bern, den 19. März 1938.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Baumann.**

Der Bundeskanzler:

**G. Bovet.**

---

(Entwurf.)

## **Bundesbeschluss**

über

### **die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer.**

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 13. Juli 1937 und einer  
Nachtragsbotschaft vom 19. März 1938,

beschliesst:

#### Art. 1.

Der Bundesrat wird beauftragt, zum Zwecke der Zusammenfassung und der wirksamen Gestaltung der Bestrebungen zur Ordnung und Förderung des schweizerischen Filmwesens eine Schweizerische Filmkammer zu errichten.

Die Filmkammer soll auf eine planmässige Zusammenarbeit der am schweizerischen Filmwesen beteiligten oder interessierten Kreise im Sinne des geistigen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Landesinteresses hinwirken. Sie soll den zuständigen Behörden als beratendes und antragstellendes Fachorgan zur Seite stehen.

Der Bundesrat bestimmt die Organisation der Filmkammer.

Die Filmkammer wird der Aufsicht des Departements des Innern und der Oberaufsicht des Bundesrates unterstehen. Das Nähere über ihr Verhältnis zur Bundesverwaltung wird der Bundesrat festsetzen.

#### Art. 2.

Der für die Schweizerische Filmkammer und ihr Sekretariat bestimmte Jahreskredit ist jeweilen in den Voranschlag der Eidgenossenschaft einzustellen.

Die finanzielle Belastung des Bundes aus der Einrichtung und der Tätigkeit der Filmkammer soll Fr. 50 000 im Jahre nicht übersteigen. Eine Überschreitung dieses Maximums ist zulässig, wenn und soweit dem Bund im Vorjahre Einnahmen auf Grund von Erlassen über das Filmwesen zugeflossen sind.

#### Art. 3.

Dieser Beschluss tritt, als nicht allgemein verbindlicher Natur, sofort in Kraft.

Der Bundesrat ist mit der Vollziehung beauftragt.



## **Nachtragsbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer. (Vom 19. März 1938.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3552
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.03.1938
Date	
Data	
Seite	329-342
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 557

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.