
Präsidium
Kaspar Kasics
Ottikerstr. 53, 8006 Zürich
Tel. 01/363 82 03
Fax 01/363 82 09

Geschäftsführung
Jris Bischof
Ottikerstr. 53, 8006 Zürich
Tel. 01/363 82 33
Fax 01/363 82 09
E-Mail: realisateurs@filmnet.ch

**VERBAND FILMREGIE
UND DREHBUCH SCHWEIZ
ASSOCIATION SUISSE DES
RÉALISATRICES ET RÉALISATEURS
DE FILMS**

FDS / ARF Ottikerstr. 53 8006 Zürich

Eidg. Departement
des Inneren
Generalsekretariat
3003 Bern

Zürich, 31. Oktober 1999

Stellungnahme zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 6. Juli 1999 haben Sie uns den Entwurf der Experten- und Expertinnenkommission Moor zu einem Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur zur Vernehmlassung unterbreitet. Vorab möchten wir Ihnen für die dem Verband Filmregie und Drehbuch Schweiz eingeräumte Möglichkeit, zum Entwurf Stellung zu nehmen, danken.

Einleitende Bemerkungen

Der Schweizer Film steht an einem Wendepunkt. Mehr als jede andere Kulturform wird er heute an seiner Rendite, an seinem Mehrwert für die Gesellschaft gemessen. Die Zeiten, als das Filmschaffen ‚a fonds perdu‘ unterstützt wurde, sind vorbei. Erwartet wird heute ein messbarer Gegenwert. Dieser Entwicklung können und wollen wir uns als Filmschaffende nicht entziehen. Dass dies aber gleichzeitig mehr Offenheit, Risiko, Innovation und Dialogfähigkeit bedeutet, wird in der Regel von jenen übersehen, die vom Kulturschaffen Wirtschaftlichkeit, Quoten und Publikumsresonanz fordern. Der Mehrwert, sowie die Ausstrahlung und Weiterentwicklung des Schweizer Films kommt allein aufgrund einer kulturellen Leistung zustande. Dazu braucht es Mut und Fantasie, um immer wieder die Grenzen zu überschreiten. Ein Filmgesetz kann in diesem Sinne die kulturelle Leistung nicht fördern, sondern muss ihr den dafür notwendigen Freiraum garantieren.

1. Allgemeine Beurteilung des Kommissionsentwurfs

Der Ausgestaltung der Filmgesetzgebung kommt in den europäischen Staaten eine überragende Bedeutung zu. Mit der heute in Kraft stehenden Gesetzgebung kann und konnte der Bund den ihm in diesem Bereich übertragenen Aufgaben einigermaßen zufriedenstellend nachkommen. Ausser Frage steht jedoch, dass die Gesetzgebung durch notwendig gewordene Anpassungen (z.B. auf Verordnungsstufe) unübersichtlich geworden ist und in verschiedener Hinsicht nicht

mehr mit dem auch vom Bund Gelebten übereinstimmt. Das Gesetz gehört schon aus diesem Grund revidiert. Diese vor allem "kosmetischen" Eingriffe allein würden unseres Erachtens eine Totalrevision aber noch nicht notwendig machen. Inhaltlich kann die heutige Gesetzgebung denn auch als durchaus genügend betrachtet werden. Die teilweise herbeigeredete Krise des Schweizer (Spiel-)Films ist zudem wohl kaum Ausfluss allfälliger Mängel des heutigen Filmgesetzes. Vielmehr gilt es sich einzugestehen, dass einerseits dringend notwendige Gelder fehlen. Andererseits entspricht die auch in der Presse immer mehr überhand nehmende Tendenz, die künstlerische Qualität der Filme nur noch aufgrund von Publikumszahlen zu bewerten, einem falschen Rezeptionsverständnis.

Die Expertenkommission scheint sich dieser Ausgangslage durchaus bewusst gewesen zu sein. Einerseits wurde ein Gesetzesentwurf vorgelegt, mit welchem die angezeigten Gesetzesanpassungen vorgenommen werden sollen. Andererseits hat man sich auch um inhaltliche Neuerungen bemüht. Dies gilt einmal für die vorgeschlagene Schaffung eines Filmfonds und sodann hauptsächlich für die Lenkungsabgabe. Die Lenkungsabgabe stellt unseres Erachtens eine "conditio sine qua non" für die Revision dar. Die Schweiz hat momentan eine beneidenswerte Kinokultur. In kaum einem anderen Land wird dem Publikum ein dergestalt vielfältiges Kinoprogramm geboten. Diese Angebotsvielfalt gilt es unter allen Umständen beizubehalten, wofür die Lenkungsabgabe ein absolut geeignetes Mittel darstellt. Ohne diese würde dem Entwurf sein inhaltliches Herzstück fehlen und die ganze Kommissionsarbeit wohl zunichte gemacht werden. Sodann kann grundsätzlich positiv vermerkt werden, dass das Gesetz als Rahmengesetz konzipiert worden ist. Dies bringt den Vorteil mit sich, dass sich als notwendig erweisende Änderungen vielfach auf Verordnungs- oder gar Reglementsstufe vorgenommen werden können. Damit nimmt man jedoch in Kauf, dass Kernbereiche des Filmrechts - wenn überhaupt - nur dem Grundsatz nach im Entwurf geregelt werden. Dies trifft beispielsweise auf die selektive Filmförderung zu, der als Kulturförderung in Bereich der Filmherstellung die absolut zentrale Bedeutung zukommt. In Bezug auf die heutige Stellungnahme muss die "Ausklammerung" solcher Kernbereiche aber auch zur Folge haben, dass eine gleichermassen wünschenswerte wie auch angezeigte Beurteilung der zukünftigen *gesamten* Filmgesetzgebung zum jetzigen Zeitpunkt selbstredend ausgeschlossen ist. Hierfür gilt es die Ausgestaltung der Verordnung und der Reglemente abzuwarten. Dies bedeutet auch, dass unsere allgemeine Beurteilung des Entwurfes zwar durchaus positiv ausfällt, dies jedoch einzig unter teils gewichtigen Vorbehalten geschieht. Uns wird es daher in der Folge auch darum gehen, immer wieder darauf hinzuweisen, was unter einer verantwortungsvollen Erfüllung der Staatsaufgabe "Förderung der Schweizer Filmproduktion und Filmkultur" zu verstehen ist (BV Art. 71). Nur unter der Voraussetzung, dass die Verordnung und die Reglemente in diesem Sinne ausgestaltet werden, erscheint es uns denn auch gerechtfertigt und verantwortbar, im Grundsatz einem Entwurf zuzustimmen, welcher bezüglich Mittel und Methoden, wie die gesetzlich vorgegebenen Ziele zu erreichen sind, dergestalt offen formuliert ist. Auch dabei darf nämlich die eigentliche Aufgabenstellung des Bundes, die Förderung der Schweizer Filmproduktion und Filmkultur, nie aus den Augen verloren gehen. Leider scheint dies aber bei der vorgesehenen möglichen Auslagerung der Filmförderung an verwaltungsunabhängige Institutionen der Fall zu sein (vgl. hierzu Ziff. 2).

Fazit: Auch wenn man grundsätzlich von einem gelungenen Entwurf ausgehen kann, haben wir
z.T. erhebliche und klare Vorbehalte anzubringen.

2. Trägt der Entwurf den zu erwartenden technischen und gesellschaftlichen Veränderungen in der Audiovision genügend Rechnung?

Der Entwurf sollte es ohne weiteres erlauben, mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten. Insofern kann die erste Teilfrage zweifelsohne mit einem Ja beantwortet werden. Weit diffiziler und auch brennender erscheint dagegen die Frage, ob die gesellschaftlichen Veränderungen in der Audiovision genügend Berücksichtigung gefunden haben. Hier wird ein ganzes Bündel von Themenkreisen angesprochen, wobei zunächst auf die gefährdete Angebotsvielfalt eingegangen werden soll. Als zweites thematisieren wir sodann den unseres Erachtens mindestens ebenso zentralen Punkt des stetig wachsenden Einflusses der Fernsehveranstalter auf die unabhängige Filmproduktion.

Hinsichtlich der Angebotsvielfalt ist im Entwurf für den Kinobereich die schon wiederholt genannte und zu begrüßende Lenkungsabgabe vorgesehen. Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs soll die Angebotsvielfalt jedoch *in allen* audiovisuellen Medien gestärkt werden. Damit wird hauptsächlich das Fernsehen angesprochen. Wir sind der Ansicht, dass gerade dort - wenigstens zur Zeit - der dringlichste Handlungsbedarf besteht. Im Entwurf findet sich keinerlei Anhaltspunkt, mit welchem Instrumentarium dies sichergestellt werden soll. Der Entwurf selbst muss diesbezüglich ergänzt werden, oder es muss mindestens in der Botschaft klar gestellt werden, wie der Bund dieses Ziel umzusetzen gedenkt. Als eine Möglichkeit würde sich dabei sicherlich die bevorstehende Revision des RTVG anbieten.

Unbestreitbar ist, dass es aktuell immer weniger Filmwerke gibt, die ohne eine irgendwie geartete Beteiligung des Fernsehen realisiert werden. Diese Entwicklung musste sich wohl zwangsläufig als äusserst zweischneidig erweisen. Zwar ist es grundsätzlich erfreulich, dass sich die Fernsehanstalten verstärkt an unabhängigen Produktionen beteiligen. So hat etwa die SRG mit dem in diesem Jahr in Locarno abgeschlossenen neuen "Pacte de l'audiovisuel" die hierfür zur Verfügung gestellten Gelder - wenigstens auf dem Papier - massiv erhöht. Die Branche hat die Erhöhung der Gelder begrüsst, wobei wir schon damals anmahnten, mit "Television" müsse auch eine "Vision" einhergehen. Hier kommen wir nun auch zur Kehrseite der Medaille. Unter einer Vision ist nicht zuletzt die Gewährung der künstlerischen Gestaltungsfreiheit, des Spielraums für Experimente, des angemessenen Sendeplatzes etc. zu verstehen. Diesen Aspekten wird von Seiten gewisser Fernsehanstalten nun aber in der Realität immer weniger Gewicht beigemessen. In der Deutschschweiz scheint diesbezüglich sogar noch ein Abwärtstrend einzusetzen. Bestes Beispiel hierfür stellt die von SF DRS für die Sonntagabende (20.00 Uhr) vorgesehene Reihe "Fernsehfilm 2000" mit Dialektfilmen dar. Gefordert wurden explizit möglichst triviale Stoffe. Dies würde unseres Erachtens noch angehen, wenn sich diese Fernsehanstalt wie bis anhin auch an sogenannten anspruchsvolleren Projekten beteiligen würde, d.h. wenn die Dialektfilme mit zusätzlichen Fernsehgeldern realisiert würden. Gerade das Gegenteil ist nun aber der Fall. Realität ist, dass die Dialektfilme die gesamten für Fernsehspielfilme budgetierten SF DRS-Gelder wegfressen. So werden mit Ausnahme der budgetmässig unterdotierten Dokumentarfilme zur Zeit Projekte, die nicht dem Anforderungsprofil der "Fernsehfilme 2000" entsprechen, allesamt abgeblockt. Bei der Zusammenarbeit mit SF DRS entpuppt sich die "Pacte-Erhöpfung" immer mehr als Danaergeschenk. Dies gilt um so mehr, als dass auch der Bund eingeladen wird, sich ebenfalls an diesen Produktionen zu beteiligen. Hier gilt es nun einzusetzen, wenn man die Frage beantwortet haben will, inwiefern der Entwurf den gesellschaftlichen Veränderungen in der Audiovision Rechnung trägt. Bislang hat es der Bund nämlich verstanden, eine vom Fernsehen inhaltlich abgekoppelte Förderpolitik zu betreiben. Der Bund hat sich staatspolitisch absolut richtig als Garant dafür gesehen, dass in der Schweiz vielfältige, künstlerische und

essayistische Produktionen realisiert werden, die substantielle Themen aufgreifen oder inhaltlich, bzw. formal neue Wege gehen. Dies gilt auch bezüglich der erst seit einigen Jahren möglichen Bundesförderung von Fernsehfilmen. Auch hier war bei der Auswahl der geförderten Filme bislang und glücklicherweise grundsätzlich nichts von einer Anpassung an die Wünsche der Fernsehanstalten zu merken. Man wandte und wendet die eigenen Förderkriterien an und blieb unabhängig. Von absoluter Wichtigkeit ist, dass dem auch in Zukunft so ist. Im gegenteiligen Fall wird man die von Ihnen einleitend gestellte Frage nämlich in einem negativen Sinne bejahen müssen: Der für die Kulturförderung bei der Herstellung von Filmwerken verantwortliche Bund hätte vor den Bedürfnissen des Fernsehens kapituliert.

Aufgrund obiger Ausführungen gibt der Entwurf aus zwei Gründen zu Bedenken Anlass. In Art. 13 des Entwurfes ist die schon erwähnte Möglichkeit vorgesehen, Bereiche der Filmförderung und somit auch die selektive Filmförderung einer privatrechtlichen Organisation auszulagern. Voraussetzung hierfür ist, dass Dritte einen wesentlichen Beitrag an diesen Förderbereich leisten. Bei einem solchen Dritten könnte es sich nun zweifelsohne auch um eine Fernsehanstalt handeln. Dass damit trotz der gesetzlich vorgesehenen Leistungsvereinbarung die für eine Kulturpolitik unerlässliche Unabhängigkeit der Vergangenheit angehören würde, kann kaum in Zweifel gezogen werden. Unser Verband kann eine solche gesetzlich vorgesehene Möglichkeit unter keinen Umständen akzeptieren, was auch aus den detaillierteren Ausführungen zu Art. 12 und 13 entnommen werden kann. Somit bleibt noch der zweite Kritikpunkt, der mit dem Gesagten aber in Zusammenhang steht. Der Entwurf selbst und vor allem die Erläuterungen weisen zu Recht wiederholt auf die zentrale Bedeutung der Angebotsvielfalt hin. Dies stellt ein klares kulturpolitisches Bekenntnis dar. Ein solches fehlt nun offensichtlich bezüglich der Fördertätigkeit bei der Herstellung fast zur Gänze. Man muss bis zu den Erläuterungen zu Verleih, Vorführung und Vertrieb warten, bis man zu lesen bekommt: "Zur Vielfalt gehören auch der Erhalt und die Pflege einer eigenen Stimme - die des Schweizer Films." Einen prominenteren Ort - so als Erläuterung zu Art. 1 - und eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der staatspolitischen Bedeutung der Herstellungsförderung wird in der Botschaft unabdingbar sein. Es ist keine Schande, auch in diesem Bereich Kulturpolitik zu betreiben und zu dieser zu stehen. **Der Bund muss klarstellen, dass er es als eine der vordringlichsten Aufgaben im Bereich der Filmpolitik betrachtet, die künstlerische Ausdrucksfreiheit und die Weiterentwicklung im Filmschaffen zu gewährleisten.** Zu Recht wird erkannt, dass die Angebotsvielfalt gefährdet ist. Jedenfalls kann nicht übersehen werden, dass diese Gefährdung sicherlich im gleichen Ausmass auch auf den Erhalt der oben genannten eigenen Stimme, nämlich derjenigen des inhaltlich-künstlerisch unabhängigen Schweizer Films zutrifft. Jedoch einzig mit Werken, die Resultat einer eigenständigen Sichtweise sind, die so zur Diskussion gestellt werden, kann ein gesellschaftlicher Wert – ein gesellschaftlich wertvolles Werk – erzeugt werden. Dialektfilme, bei welchen der Inhalt durch "Drehbuchdoktoren" vermeintlich noch publikumskompatibler gestaltet werden sollen, können und dürfen daher in keinem Fall die von öffentlicher Hand geförderte filmische Zukunft sein.

Fazit: Die von Ihnen gestellte Frage kann einzig bezüglich der technischen Entwicklung und der ins Auge gefassten Stärkung der Angebotsvielfalt bejaht werden. Ein heute dringend notwendiges kulturpolitisches Bekenntnis des Bundes zur Förderung des auch künstlerisch-inhaltlich unabhängigen Schweizer Films wird dagegen schmerzlich vermisst. In Ergänzung zu diesem generellen Negativpunkt, ist es aufgrund des Entwurfes durchaus möglich, dass die selektive Förderung dem Einflussbereich gebührenfinanzierter oder kommerzieller

Fernsehsender zugänglich gemacht würde. Beides ist inakzeptabel und würde zwangsläufig das Ende einer die Ausdrucksfreiheit und die Entwicklung des Filmschaffens respektierenden Herstellungsförderung zur Folge haben.

3. Wie beurteilen Sie die Einführung von erfolgsabhängigen Förderinstrumenten?

Der Verband Filmregie und Drehbuch Schweiz (FDS) hatte seinerzeit mit grossen Bedenken, der Einführung der automatischen Filmförderung zugestimmt. Dabei waren drei Bedingungen gestellt worden:

1. Sicherstellung der Finanzierung aus zusätzlichen Geldern
2. Beteiligung der Regie, respektive der Autorenschaft
3. Probeweise Einführung mit Begleituntersuchung

Seit Mitte Jahr liegt nunmehr ein Zwischenbericht der mit der Begleitstudie beauftragten Universität Bern vor. Aufgrund der Datenbasis der Jahre 1996 und 1997 wurde eine erste Wirkungsanalyse angestrebt. Leider ist hier anzumerken, dass dieser Zwischenbericht kaum als ernsthafte wissenschaftliche Untersuchung betrachtet werden kann. Zu diesem Schluss gelangt man aufgrund einer ganzen Reihe von Gründen: keine Entwicklung von Indikatoren; reines Abstützen auf Meinungsumfrage; Umfrage nur unter Begünstigten; kein Vergleich mit den Effekten der bisherigen Förderung; kein Vergleich mit dem Ausland etc.). Der FDS hatte seinerzeit beantragt, bei der Formulierung der Forschungsziele beigezogen zu werden. Bedauerlicherweise wurde uns eine aktive Mitarbeit verwehrt. Es muss jedoch allen Beteiligten klar sein, dass es nur eine sorgfältige, einem akzeptablen wissenschaftlich-methodischen Standard entsprechende Begleituntersuchung erlauben wird, nach Ablauf der Versuchsphase tatsächlich Aussagen über Sinn und Zweck der erfolgsabhängigen Filmförderung machen zu können. Dass mit dem Entwurf vorgesehen ist, der erfolgsabhängigen Filmförderung eine gesetzliche Grundlage zu geben, nehmen wir grundsätzlich zur Kenntnis und sehen dies hauptsächlich als Folge der zeitlichen Ueberschneidung der Versuchsphase mit der angestrebten Gesetzesrevision. An unseren eingangs erwähnten Bedingungen halten wir aber nach wie vor fest. Es wird die fünfjährige Versuchsphase abzuwarten und dann seriös zu diskutieren sein. Schon heute kann aber festgestellt werden, dass die grundsätzlichen Bedenken des FDS sich keinesfalls als aus der Luft gegriffen erwiesen haben.

Im Zwischenbericht wird ein durchaus befriedigendes Bild bezüglich der Auswirkungen auf die Marktpräsenz des Schweizer Films gezeichnet. Die Studie kommt sodann zum Schluss, die erfolgsabhängige Filmförderung stelle eine sinnvolle Ergänzung zur traditionellen Förderung des Gremiensystems dar und habe die gesteckten Ziele zumindest teilweise erreicht. Dies wollen wir bezüglich der Erhöhung der Präsenz des Schweizer Films in den Kinos nicht a priori in Zweifel ziehen. Nun gilt es aber folgendes zu bemerken. Als eines der mit der erfolgsabhängigen Filmförderung verfolgten Ziele wurde die Hebung der Qualität des schweizerischen Filmschaffens genannt. Dieses Ziel wird über eine automatische Förderung wohl kaum zu erreichen sein. Qualität und Publikumserfolg schliessen sich zwar selbstverständlich nicht aus. Umgekehrt ist die Qualität aber nicht vom Publikumserfolg abhängig. Wenn dem so wäre, müsste man beispielsweise aufgrund der identisch gestrickten italienischen Erfolgsfilme wie "Paparazzi" und "Tifosi" (mit Diego Armando Maradona!) von einer Renaissance der einst bewunderten italienischen Filmkunst sprechen. Aufgrund des dortigen, durchaus als simpel und krud zu bezeichnenden Humors, käme dies aber selbst dem grössten Fussballanhänger nicht in den Sinn. Wenden wir sodann "Succès cinéma" konkret auf die beiden genannten Werke an, so würde folgendes geschehen. Der Produzent von "Paparazzi" landet mit diesem Film einen immensen

Zuschauererfolg. Seine Gutschriften aus "Succès cinéma" sind dementsprechend gross. Nun ruft er diese Gelder wieder ab und produziert damit "Tifosi" u.s.w. Von einer Qualitätssteigerung kann wohl keine Rede sein. **An dieser Stelle gilt es nun aber mit allem Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die Filmförderung eine kulturelle Aufgabe des Bundes darstellt und daher eben gerade die Qualität des Schweizer Filmschaffens zu fördern ist.** Die Schweiz will - und dies absolut zu Recht - ihre kulturelle Eigenständigkeit und Spezifität im Filmbereich bewahren und diese unter Beweis stellen. Die qualitativ als neutral zu bezeichnende erfolgsabhängige Förderung ist hierfür aber sicherlich nicht das geeignete Mittel. Dass in den Erläuterungen zu Art. 11 ausgeführt wird, durch die erfolgsabhängige Filmförderung solle der Publikumserfolg auch für den "kulturell ausgerichteten" Film attraktiv gemacht werden, vermag an dieser Feststellung nichts zu ändern. Damit wird nämlich dem die Realität verkennenden und die Adressaten geradezu verletzenden Ansatzpunkt ausgegangen, "kulturell ausgerichtete" Filmerinnen und Filmer würden sich ohne "Succès cinéma" um ihr Publikum foutieren. Zusammengefasst wird es also darum gehen, die erfolgsabhängige Filmförderung während der Versuchsphase einzig als massvolle Ergänzung zur der tatsächlich der Qualität verpflichteten selektiven Förderung einzusetzen.

Die in der Erläuterung genannte Ankündigung, die automatische Filmförderung werde wohl an Gewicht zunehmen, muss nach dem Gesagten als ein in kultur- und filmpolitischer Hinsicht fataler Schritt in die falsche Richtung betrachtet werden. Der Satz gehört ersatzlos gestrichen. Dies gilt um so mehr, als dass die Vereinigten Staaten mit Nachdruck darauf hinarbeiten, dass Filme ebenfalls vom Recht der WTO umfasst werden sollen. Dies wird nicht zu verhindern sein. Will die Schweiz aber weiterhin die Herstellung von Filmen fördern, so wird sie mit den anderen europäischen Ländern hart dafür zu kämpfen haben. Dabei kann jedoch ausgeschlossen werden, dass die Förderung von Mainstreamfilmen akzeptiert werden wird. Vielmehr wird man auf die staatspolitische Wichtigkeit des künstlerischen und essayistischen Films abzustellen haben, damit wenigstens in diesem Bereich Fördergelder gesprochen werden können. Damit ist aber auch klar, dass ein erfolgsabhängiges Förderinstrument in der jetzigen Ausgestaltung und im Bereich der Herstellungsförderung kaum eine Ueberlebenschance haben würde.

Im Zusammenhang mit der erfolgsabhängigen Filmförderung haben wir bereits an zwei Stellen auf die Erläuterungen hingewiesen. Diese vermögen aber noch ein weiteres Mal negativ zu überraschen. So wird ausgeführt, dass Produktion, Verleih und Kino eine Förderungsgutschrift pro Eintritt erhalten. Wir gehen davon aus, dass es sich hierbei um einen Redaktionsfehler handelt. Gemäss dem geltenden Reglement erhalten auch Regisseure Fördergutschriften. Daran wird es auch in Zukunft nicht zu rütteln geben. Einer allfälligen Änderung würden wir uns politisch mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zur Wehr setzen. In diesem Zusammenhang nehmen wir im übrigen nach wie vor die klare Haltung ein, dass es durch nichts zu rechtfertigen ist, dass die Produktion prozentual einen höheren Anteil der Gutschriften bezieht wie die Regie.

Fazit: Wir sehen die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Einführung der erfolgsabhängigen Filmförderung als Folge der sich im Gange befindlichen Gesetzesrevision. Es ist noch verfrüht, eine abschliessende aber absolut notwendige Beurteilung dieses Förderinstruments vorzunehmen. Im Bereich der Herstellungsförderung ist jedoch klar, dass das gesetzte Ziel einer Qualitätssteigerung nicht erreicht werden kann. Die Erläuterungen sind in der vorliegenden Form inakzeptabel.

4. Wie beurteilen Sie den Verzicht auf eine Bewilligungspflicht bei Verleih und Vorführung?

Die heutige vorgesehene Bewilligungspflicht hat sich wohl überlebt. Da begründete Zweifel an deren filmpolitischen Effizienz bestehen, kann guten Gewissens auf die Übernahme der entsprechenden Bestimmungen verzichtet werden. Damit ist aber nicht gesagt, dass eine beschränkte Bewilligungspflicht im Bereich von Kinobetrieben unnützlich wäre. Heute besitzt die Schweiz eine lebendige Kinostruktur mit vielen kleineren selbständigen Unternehmungen, was auch bezüglich der Angebotsvielfalt positive Auswirkungen hat. Letzteres wie auch der Weiterbestand der genannten Unternehmungen wird durch die Projektierung einer Unzahl von Multiplexkinos in Frage gestellt. Dagegen gilt es sich zu wehren. Insofern ist unseres Erachtens die Einführung einer Bewilligungspflicht für eine gewisse kritische Grösse überschreitende Kinobetriebe, welche die lokale Kinolandschaft stark verändern, von Nöten. Dabei gälte es die Bewilligungserteilung von der Einhaltung der Angebotsvielfalt abhängig zu machen.

Fazit: Verzicht auf allgemeine Bewilligungspflicht wird grundsätzlich begrüsst. Vorschlag: Einführung einer Bewilligungspflicht für Multiplexkinos, welche die Angebotsvielfalt bedrohen.

5. Ausgestaltung der Bewilligungspflicht

Vgl. Pkt. 4. Vorzusehen ist, dass eine eidg. Stelle für die Bewilligungserteilung zuständig ist.

6. Wie beurteilen Sie den Vorschlag einer Lenkungsabgabe?

Wie schon erwähnt, stellt die Einführung einer Lenkungsabgabe im Bereich des Kinoverleihs unseres Erachtens das Herzstück der Revision dar. Die massive Lancierung eines Filmes auf möglichst vielen Leinwänden bedroht die Angebotsvielfalt. Die Lenkungsabgabe scheint uns ein absolut probates Mittel zur Stärkung der Vielfalt zu sein. Wie die Umsetzung einer Lenkungsabgabe im Bereich des Videovertriebes vorgenommen werden und wohin das dort allenfalls generierte Geld fließen soll, ist uns zur Zeit weniger klar. Hierzu sollten in der Botschaft nähere Ausführungen gemacht werden.

7. Wie würden sie die Lenkungsabgabe näher ausgestalten?

Die vorgeschlagene Ausgestaltung scheint uns im Ansatz absolut richtig. Dies wird auch durch bereits vorliegenden Entwürfe der Expertenkommission zur Detailregelung bestätigt.

8. Wie beurteilen Sie die Massnahmen nach Art. 22 des Entwurfs?

Grundsätzlich finden wir den gewählten Weg einer nachträglichen Kontrolle unter Aufgabe der Bewilligungspflicht richtig. Zudem sollte die in Art. 18 statuierte Auskunftspflicht und Meldepflicht Garant dafür sein, dass der bislang nur schwer durchschaubare Filmmarkt transparenter wird (vgl. aber auch Anmerkungen zu Punkt 4).

9. Andere Punkte

Artikel 1 Gegenstand und Zweck

Abs. 1

Bei der Stärkung des Filmschaffens sollte man wohl präzisieren, dass es sich hierbei um das *schweizerische* Filmschaffen handelt. Selbst bei internationalen Co-Produktionen wird ja genau dieser Zweck verfolgt.

Abs. 2

Wir schlagen vor, den in Abs. 2 erstmals eingeführten Begriff *Filmproduktion* durch *Filmschaffen* zu ersetzen. Hierbei würde man auch inhaltlich richtig an Abs. 1 anknüpfen. Schon an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es angezeigt erscheint, den Begriff "Filmproduktion" im Gesetz zu definieren (vgl. Anmerkung zu Art. 2).

Art. 2 Begriffe

Neben den bislang definierten Begriffen, erscheint es notwendig, hier auch die Filmproduktion zu umschreiben. Dieser Begriff findet sich auch in Art. 71 der neuen Bundesverfassung und ist dort weit auszulegen. Darunter ist nämlich in klarer Anlehnung an die heute geltende Verordnung die Förderung von Drehbüchern und die Projektentwicklung wie auch die Herstellung zu verstehen. Da der Begriff branchenintern aber enger verstanden wird und dies somit zu Missverständnissen führen könnte, sollte in einer Begriffsdefinition festgehalten werden, dass die Filmproduktion die drei oben genannten Bereiche beinhaltet

Art. 3 Definition Schweizer Film

lit. c In Zukunft soll darauf verzichtet werden, den Drehort Schweiz vorzuschreiben. Dabei wird unseres Erachtens übersehen, dass die Förderung der Filmkultur einen ökonomischen Effekt hervorruft. Diese Wirkung sollte ausgenützt werden, auf dass die generierten Gelder zu einer leistungsfähigen und möglichst selbständigen Audiovisionsbranche führen. Insofern erachtet wir es als angezeigt, dass eine Reinvestitionspflicht für Förderbeiträge aufgenommen wird. Es gilt sicherzustellen, dass die geförderten Filme nach Möglichkeit in der Schweiz gedreht, entwickelt und verarbeitet werden. Ein solche Bestimmung bedarf sodann einer weiteren Ergänzung, welche wiederum in direktem Zusammenhang mit den Fernsehveranstaltern steht. So drängen sich diese eigentlich konzessionswidrig mit eigenen Produktions- und Verarbeitungszentren auf den Markt. Der Marktauftritt des nunmehr verselbständigten SRG-Produktionszentrums führte denn auch zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung. So verfügen die fernsehunabhängigen Produktions- und Verarbeitungsfirmen selbstredend in keiner Weise über eine vergleichbare Auslastungs - Kalkulationsbasis. Die Reinvestitionspflicht wird daher mit der Auflage, fernsehunabhängige Unternehmungen zu berücksichtigen, zu verknüpfen sein.

Art. 5 Produktionsförderung

Hier findet sich eine klare Aufzählung der einzelnen Bereiche der Produktion eines Films. Wie schon erwähnt, erscheint es im Sinne einer Klarstellung notwendig, den Begriff "Filmproduktion" in Art. 2 zu definieren.

Art. 7 Auszeichnungen

Die spezielle Erwähnung der Qualitätsprämie auf Gesetzesebene fehlt. Art. 7 sollte daher lauten: *"Der Bund kann herausragende Leistungen im Filmschaffen und –kultur mit Qualitätsprämien und Preisen auszeichnen"*. Die Daseinsberechtigung der Qualitätsprämie wird von gewisser Seite in Frage gestellt. Bisweilen wird sogar der Vorschlag einer automatisierten Qualitätsprämie nach dem Vorbild der erfolgsabhängigen Filmförderung ins Spiel gebracht. Letzteres entspricht einem gänzlich falschen Verständnis von Sinn und Zweck einer solchen Prämie. Diese soll die künstlerische Qualität eines Filmwerkes belohnen. In einem Kulturgesetz sollte es eine Selbstverständlichkeit darstellen, dass solcherlei explizit und nicht nur andeutungsweise vorgesehen ist.

Art. 11 Kriterien und Rahmenbedingungen für Finanzhilfen

In den Erläuterungen bzw. in der Botschaft gilt es klarzustellen, dass es sich bei den in Zusammenhang mit der selektiven Förderung genannten Qualitätskriterien um solche inhaltlich-künstlerischer Art handelt (stilistische, kreative, ethische Kriterien etc.) und nicht, ob handwerkliche Gediegenheit in Aussicht gestellt wird. Wie schon erwähnt, muss in den Erläuterungen bzw. in der Botschaft festgehalten werden, dass die Regie ebenfalls Destinatärin von "Succès cinéma" ist und bleibt.

Art. 12 Entscheide über Finanzhilfen

Abs. 1 und 2

Wie im heutigen Gesetz ist bereits auf dieser Stufe festzuhalten, dass Fördergesuche im selektiven, qualitativen Kriterien folgenden Bereich zwingend durch Fachkommissionen begutachtet werden müssen. Eine Ausnahme hätte diesbezüglich einzig für internationale Co-Produktionen zu gelten, wo das BAK die Begutachtung selbst vornehmen könnte. Die in Abs. 2 erwähnte Möglichkeit, die Entscheidungsbefugnisse an Fachkommissionen zu delegieren, ist nur dann zu akzeptieren, wenn sichergestellt wird, dass die Fachkommission unabhängig ist. Eine Beeinflussung durch Externe (wie Fernsehveranstalter) hätte verheerende Folgen. Dies wird in den Erläuterungen zu Abs. 2 dieses Artikels offensichtlich verkannt. So erfolgt dort ein Hinweis auf Art. 13. Wie bereits erwähnt, ist dort von der Übertragung der Filmförderung an verwaltungsunabhängige Institutionen die Rede. Dies soll u.a. zulässig sein, wenn Dritte einen wesentlichen Beitrag an die Förderung leisten. Für den äusserst sensitiven Bereich der selektiven Förderung muss eine solche Auslagerung aber in jedem Fall ausgeschlossen werden. Beteiligen sich beispielsweise Fernsehstationen zu einem wesentlichen Teil an einer solchen Institution, so wäre zweifelsohne damit zu rechnen, dass diese auch bei der Entscheidungsfindung das letzte Wort haben wollen. In solche - staats- und kulturpolitisch - trübe Wasser darf man sich von allem Anfang an nicht begeben. Es kann nicht Ziel einer Kulturförderung sein, in letzter Konsequenz öffentlich finanzierte oder gar kommerzielle Fernsehanstalten zu subventionieren. Unser Vorschlag für Art. 12 Abs. 2 lautet daher wie folgt: *"Im Bereich der selektiven Förderung lässt das Bundesamt die Gesuche durch eine oder mehrere Fachkommissionen begutachten. Bei Co-Produktionen kann das Bundesamt ohne Beizug einer Fachkommission entscheiden."* Der neue Abs. 3 würde sodann so aussehen: *"Im übrigen lässt das Bundesamt, wo es ihm an der nötigen Sachkenntnis fehlt, die Fördergesuche begutachten."*

Abs. 4

Bislang besteht die Möglichkeit, in letzter Instanz mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu gelangen. Dieses kann auch die Ermessensausübung frei überprüfen. Neu soll den Gesuchstellerinnen und

Gesuchstellern dieser Rechtsmittelweg nicht mehr offen stehen, wie die Rüge Unangemessenheit ausgeschlossen wird. Dies wird in den Erläuterungen mittels eines Vergleichs mit der Pro Helvetia begründet. Unseres Erachtens ist diese Änderung einzig in bezug auf die Kognitionsbeschränkung und auch dann nur bei auf Grundlage ästhetisch-künstlerischen Kriterien ergangenen Entscheidungen sachgerecht. In diesem Zusammenhang soll die höhere Instanz nicht Kunstkritiker spielen dürfen und müssen. Umgekehrt gilt es sich jedoch einzugestehen, dass es bei Fördergesuchen vielfach auch oder nur um formelle Fragen geht (z.B. erfolgsabhängige Förderungsinstrumente, selektive Verleihförderung). Je nach dem wird den Entscheidungsträgern auch dort ein gewisses Ermessen zugestanden. Die Rüge der Unangemessenheit hat hier somit durchaus ihre Daseinsberechtigung, wogegen ein genereller Ausschluss dieses Beschwerdegrundes über das Ziel hinausschiessen würde. Gleiches gilt sodann für die Verkürzung des Rechtsmittelweges. Gegen einen Entscheid der Rekurskommission würde neu nur noch die Staatsrechtliche Beschwerde eingelegt werden können. Auf dieses Rechtsmittel tritt das Bundesgericht im Vergleich zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde bekanntermassen aber nur unter bedeutend restriktiveren Voraussetzungen ein. Die Gefahr, dass - hoffentlich ausbleibende - willkürliche Entscheide der Rekurskommission vom Bundesgericht nicht überprüft werden könnten, ist somit nicht von der Hand zu weisen. Auf die vorgeschlagene Verkürzung bzw. Beschränkung des Rechtsmittelweges ist daher zu verzichten. Dies gilt um so mehr, als dass die notorische Arbeitsüberlastung des Bundesgerichts wohl kaum in Verbindung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerden aus dem Filmbereich gebracht werden kann.

Art. 13 Übertragung der Filmförderung

Es ist durchaus denkbar, dass es Sinn machen kann gewisse Förderbereiche auszulagern. Bei der in den Erläuterungen genannten erfolgsabhängigen Filmförderung fand bereits eine Auslagerung statt. Ob die Erfahrungen aber tatsächlich positiv waren, ist mangels Vergleichsmöglichkeiten nicht zu eruieren. Anzuführen bleibt, dass die Auslagerung damals aus juristischen Gründen zwingend notwendig wurde und somit keinesfalls das Resultat sorgfältigen Abwägens der damit einhergehenden Vor- und Nachteile war. Letzteres sollte aber in jedem Fall Voraussetzung sein, bevor überhaupt an eine Auslagerung gedacht wird. Insofern ist auch in diesem Zusammenhang zwingend eine Fachkommission vorzusehen, die im Gesetz selbst oder wenigstens in der Botschaft Erwähnung findet. Ein letztes Mal sei auf die gemäss Entwurf mögliche Auslagerung der selektiven Förderung zurückgekommen. Auch dem Bund muss klar sein, dass er damit die Kulturförderung im Herstellungsbereich leichtfertig aus den Händen gäbe und seinen ureigenen staatspolitischen Aufgaben nicht gerecht würde. In Anbetracht des stetig wachsenden Einflusses der Fernsehanstalten wäre es nur eine Frage der Zeit, bis diese privaten Geldgeber einen massiven Einfluss auf die Wahl der mit Bundesgeldern geförderten Filme ausüben würden. Schon in den Verhandlungen zu der im letzten Jahr schliesslich ausgebliebenen Beteiligung der Teleclub AG an "Succès cinéma" war zu beobachten, zu welchen Konzessionen man bereit war, um einen finanziellen Beitrag zu erhalten. Die in Abs. 2 vorgesehene Kontrollmöglichkeit verkommt unter solchen Umständen zu einem Papiertiger. Der Artikel muss in dem Sinne geändert werden, dass eine Auslagerung im Bereich der selektiven Förderung ausgeschlossen bleibt.

Art. 14 Leistungsvereinbarungen

Von zentraler Bedeutung ist auch hier, dass jeweils eine Fachkommission für die Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen zuständig ist. Die Fachkommission soll im Gesetz oder in der Botschaft erwähnt werden.

Art. 23 Eidgenössische Filmkommission

Gemäss dem vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, dass das Departement die Organisation und das Verfahren der Kommission regelt. Unseres Erachtens sollte dies in den Grundzügen bereits Gegenstand der Verordnung sein. Dort gilt es auch das Mitspracherecht der Branche bei der Wahl der Mitglieder der Filmkommission festzuhalten. Zudem ist - wenn nicht im Gesetz so doch in der Botschaft - klarzustellen, dass die Filmkommission auch bei der Verteilung der Gelder des Filmfonds beratend tätig sein wird (heutiges Leitbild F).

Art. 33 Vollzug

Abs. 2 muss erläutert werden. Das Verhältnis zu Art. 13 bleibt momentan unklar.

Art. 34 Internationale Zusammenarbeit

Erläuterung fehlt auch hier vollständig. So gilt es unbedingt klarzustellen, welches denn nun die vom Bundesrat abzuschliessenden privatrechtlichen Verträge sind.

Anpassung des bisherigen Rechts

Zu Art. 100 Abs. 1 lit. q Ziff. 2 OG: vgl. Anmerkungen zu Art. 13 Abs. 3

Abschliessend möchten wir der Hoffnung Ausdruck verleihen, dass unsere Ueberlegungen und Anregungen im Rahmen der Weiterbearbeitung Berücksichtigung finden. Wir sind der Überzeugung, dass es nicht zuletzt davon abhängig sein wird, ob mit der schon recht weit fortgeschrittenen Revision tatsächlich das Fundament für die nächste Zukunft unserer Filmkultur gelegt werden kann.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Kaspar Kasics
Präsident FDS/ARF