

Per E-Mail an:  
stabsstelledirektion@bak.admin.ch  
Bundesamt für Kultur  
Hallwylstrasse 15  
3003 Bern

Bern, 16. September 2019

## ▶ **Vernehmlassung zur Kulturbotschaft 2021-2024**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

fds, filmdistribution schweiz (vormals und immer noch in der Adressatenliste für die Vernehmlassung: Schweizerischer Filmverleiher-Verband, SFV) ist der massgebende Berufsverband der in der Schweiz tätigen Filmdistributionsunternehmen. Er umfasst 23 Mitglieder, die zusammen mehr als 95% des in der Schweiz jährlich getätigten Verleihumsatzes mit Kinofilmen erzielen. Seine Mitglieder sind im Verleih mit Kinofilmen, in der Distribution von Tonbildträgern (DVD), in der Lizenzierung von Filmen für Digitale Plattformen und für das lineare Fernsehen tätig.

### **filmdistribution schweiz**

- unterstützt die Weiterführung der Kulturpolitik entlang der Handlungsachsen „Kulturelle Teilhabe“, «Gesellschaftlicher Zusammenhalt» und „Kreation und Innovation“ und unterbreitet im Bereich Film Vorschläge zu deren Umsetzung;
- befürwortet eine Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer im Bereich der Filmauswertung;
- erachtet es als wichtig, für den Bereich Film die Finanzmittel zur Umsetzung der Kulturbotschaft 2021-2024 zu erhöhen.

Unsere Stellungnahme gliedert sich wie folgt:

- A Allgemeine Bemerkungen zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Film in der Schweiz
- B Anliegen und Forderungen von filmdistribution schweiz
- C Stellungnahme zu den expliziten Fragen des Fragenkatalogs

## A. Allgemeine Bemerkungen zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Film in der Schweiz

„Filme werden in den nächsten Jahren noch stärker als bisher über Online-Plattformen bezogen und auf mobilen Geräten konsumiert“ (Botschaft, Ziff. 2.3.6.1). Die Feststellung ist richtig. Es wird aber nur ungenügend aufgezeigt, welche dramatischen Änderungen die Veränderung der Sehgewohnheiten des (Film-) Publikums auf den Markt hat: Bisher wichtige Akteure verschwinden (Tonbildträgerindustrie), zentrale Pfeiler der schweizerischen Filmpolitik verlieren an Bedeutung (lineares Fernsehen, Kino) während neue Akteure eine starke oder dominante Position einnehmen. Wenn in Ziff. 1.2 der Botschaft ausgeführt wird, die Kulturpolitik des Bundes beruhe im Wesentlichen auf dem Zusammenspiel der vier Institutionen BAK, Schweizerische Nationalbibliothek, Pro Helvetia und Schweizerisches Nationalmuseum, mag das aus Sicht der Verwaltungsorganisation des BAK stimmen. Faktisch aber haben Politikbereiche, die in die Zuständigkeit des BAKOM (lineares Fernsehen, elektronische Medien) oder des IGE (Urheberrecht) fallen, einen grösseren Einfluss auf die Kulturpolitik als die vom BAK verwalteten Förder- und Regulierungsmassnahmen.

fds fordert vom Bund eine kohärente Kulturpolitik über alle relevanten Politikbereiche, insbesondere im Bereich Film. So beschädigt beispielsweise der Grundsatz der internationalen Erschöpfung oder der Verzicht auf das Erfordernis der legalen Quelle im Urheberrecht die Entwicklung der schweizerischen Kulturindustrie. Als besonders störend erachtet fds die vom Institut für Geistiges Eigentum explizit befürwortete Straffreiheit beim Download aus illegaler Quelle. Der Radio- und Fernsehgebühr und den Investitionsverpflichtungen im Bereich der elektronischen Medien kommt wegen der Vielsprachigkeit der Schweiz eine eminente Bedeutung zu. Politikbereiche übergreifende Programme der EU, wie „Digital Single Market“ oder „Creative Europe“, haben grosse Auswirkungen für die Kulturpolitik der Schweiz. So dürfte ein Verbot des Geoblocking für audiovisuelle Inhalte in der EU (wie in der EU aktuell geprüft) für die Schweiz faktisch zur Folge haben, dass die Schweiz als lizenzrechtliches Territorium verschwindet.

fds verlangt vom Bund und insbesondere vom BAK aus kulturpolitischen Gründen ein konsequentes Eintreten für ein lizenzrechtliches Territorium Schweiz und eine deutliche Stärkung des Engagements für die Zugänglichkeit kultureller Werke (insb. Filmen) in allen Landessprachen. An diesen Forderungen misst fds die vorgelegte Revision des Filmgesetzes.

## B. Anliegen und Forderungen von filmdistribution schweiz

1. fds stellt den Antrag während der Geltung der Kulturbotschaft 2021-2024 die rechtlichen Rahmenbedingungen für Filmproduktion und Filmauswertung departementsübergreifend zu prüfen und mit der Gesetzgebung im Ausland und den vorhersehbaren Entwicklungen im Ausland, namentlich in der EU, zu vergleichen und aufzuzeigen, welche Änderungen der schweizerischen Gesetzgebung den Schweizer Markt stärken könnten. Eine grundlegende Analyse und Reflexion des Bundesfilmförderung wird von fds angeregt.

2. Die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 10 FiG überzeugt nicht. In der Begründung zur Gesetzesänderung wird ausgeführt:

Die Institutionen sind meist als gemeinnützige Stiftungen oder auf Vereinsbasis organisiert, so dass allfällige Überschüsse als Reserven für die geförderten Zwecke zur Verfügung bleiben. Bei gewinnorientierten Unternehmen und Institutionen, die im Besitz von solchen Unternehmen sind, ist dies nicht garantiert. Sie sollen deshalb von der Subventionierung durch Betriebsbeiträge ausgeschlossen werden. Projektbezogene Subventionen bleiben auch für gewinnorientierte Unternehmen weiterhin möglich.

Auch in Leistungsvereinbarungen mit nicht gewinnorientierten Unternehmen muss sichergestellt werden, dass Bundesmittel effektiv und effizient eingesetzt werden, so ist beispielsweise zu prüfen, ob Organe der Institutionen nicht übermässige Vergütungen beziehen oder Dritten nicht Aufträge zu übersetzten Preisen vergeben werden. In der Kulturvermittlung ist der Bund auf die Zusammenarbeit mit Privaten angewiesen – auch mit Verleihern und Kinos. Diese können unabhängig von der Organisationsform (z.B. Einzelfirma) und der Gewinnstrebigkeit wertvolle und förderungswürdige Arbeit leisten.

Die vorgeschlagene Änderung ist ersatzlos fallen zu lassen. Die Zweckmässigkeit der Mittelverwendung ist in den Leistungsvereinbarungen abzusichern.

3. Die nach Auswertungskanälen getrennte Strukturierung des Filmgesetz' lehnen wir ab, wenn die bisherigen Regeln nicht expressis verbis ins neue Kapitel 3a für die online-Auswertung übernommen werden (insb. Art. 19 FiG).
4. Die Revision von Art. 24 Abs. 1 FiG betreffend Meldepflichten lehnt fds ab. Es besteht ein hohes öffentliches Interesse, dass die Auswertungsergebnisse von Filmen, die in der Produktion gefördert wurden, bekannt sind. Dazu gehören insbesondere auch die Resultate in der Auslandsauswertung. Die Produktionsunternehmen wären auch in der Lage, die Verkäufe von Tonbildträgern zu melden. In der politischen Argumentation für die Filmförderung sind Zahlen über Auswertungsergebnisse essentiell.
5. In das Registrierungsformular des BAK (Art. 23 und Art. 24g) ist eine Erklärung aufzunehmen, welche die mit der Registrierung verbundenen Verpflichtungen unter Hinweis auf die Strafandrohungen aufzählt und den Unterzeichnenden die Erklärung abnimmt, sich an die gesetzlichen Bestimmungen halten zu wollen. Die Bestimmung von Art. 23 Abs. 3 FiG (Mitglieder der GL müssen in der

Schweiz Wohnsitz haben) ist in Art. 24g zu überführen. In der Bundesverwaltung sind mehr Ressourcen bereit zu stellen, damit der Vollzug der Bestimmungen sichergestellt und insbesondere ohne Verzug die in den Art. 27 und 28 FiG genannten Strafverfahren in die Wege geleitet werden können, nicht nur gegen die Mitglieder der Geschäftsleitung, sondern gegen die Unternehmen selbst. Es ist wichtig, die Vollzugaufgaben gleich von der Geltung der Revisionsbestimmungen an zu priorisieren. Richtigerweise stellt die neue Bestimmung von Art. 15 Abs. 2 lit c Mittel für diesen Verwendungszweck frei.

6. Die Förderungsverpflichtung der Fernsehveranstalterinnen, welche heute in Art. 7 Abs. 2 RTVG verankert ist, sollte fortan im FiG geregelt werden. Dies würde eine Ungleichbehandlung der unterschiedlichen Filmanbieterinnen verhindern und das Einhalten der Regeln könnte durch dieselbe Instanz, das BAK, überprüft werden.
7. Die Mehrsprachigkeit der Schweiz ist für die Filmauswertung eine besondere Herausforderung (auch im Vergleich mit den anderen europäischen Staaten) und ein bedeutender Kostenfaktor. Die hiesige Auswertungsbranche hat andererseits Kompetenz und Erfahrung sowohl in den Bereichen der Untertitelung als auch der Synchronisation („Dubbing“) von audiovisuellen Werken. Die systematische Auswertung in allen Schweizer Sprachregionen muss im Interesse der Vielfalt auch über die Förderung dieser Instrumente erfolgen. Für zusätzliche Bundesbeiträge ist in Art. 18 oder 19 des Sprachengesetzes (SR 441.1) ein neuer Fördertatbestand zu schaffen, der auch der Auswertung von Schweizer Filmen im Ausland („Exportförderung“) zugutekommt. Der Standortvorteil der Mehrsprachigkeit ist zu nutzen und auszubauen.

Langfristig kann sich aus dieser Kompetenz ein Hub auch für die Veredelung von ausländischen Filmwerken entwickeln. Daran hat die Schweiz ein wirtschaftliches und kulturelles Interesse.

8. Die Filmpolitik des Bundes hat bis anhin zur Erreichung des Ziels „Angebotsvielfalt“ und der übergeordneten Ziele „Kulturelle Teilhabe“ und „Gesellschaftliche Teilhabe“ einerseits von den Distributoren und Kinos einen eigenen Beitrag eingefordert (Art. 17ff FiG) und andererseits staatliche Beihilfen an Akteure gewährt, die durch besondere Massnahmen zur Zielerreichung beigetragen haben. Je weniger eigene Beiträge der Branche der Bund über Marktregulierungen einfordert, desto mehr direkte finanzielle Hilfen wird er zur Erreichung der kulturpolitischen Ziele einsetzen müssen.

Am Prinzip der Eigenleistungen der Kinoauswertungsbranche soll im Grundsatz offenbar auch nichts geändert werden; die Art. 20-22 FiG (Evaluation der Angebotsvielfalt im Kinobereich; Nachbesserung, Abgabe, Befreiung von der Abgabe) werden unverändert im Gesetz belassen.

fds unterstützt das Nebeneinander von Marktregulierung und staatlichen Beihilfen. Für die Zukunft wäre es aber wünschenswert, wenn das von Art. 17 FiG vorgesehene Instrument der Branchenvereinbarung vom BAK in der konkreten Umsetzung der kulturpolitischen Zielsetzungen stärker unterstützt würde, sowohl politisch als auch durch staatliche Beihilfen. So sollten die Angebote zur Bildung im Bereich Film für Kinder und Jugendliche ausgebaut werden durch die Unterstützung von Initiativen aus der Branche für neue Formen von Unterrichts- und Freizeitangeboten, für nationale

Jugendkinotage oder für Schweizer Filmproduktionen, die sich explizit an Kinder und Jugendliche richten und auch entsprechend für die Auswertung konzipiert werden.

Der bisherige Kredit für die MEDIA-Ersatzmassnahmen muss erhalten werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Audiovisionsbranche und die Kompatibilität mit dem wichtigen europäischen Umfeld zu stützen. Die Massnahmen sollten als Teil der internationalen Strategie des Bundes komplementär zum gesamten Schweizer Fördersystem sein.

## C. Stellungnahme zu den expliziten Fragen des Fragenkatalogs

1. Die **Umsetzung der Kulturbotschaft 2016-2020** erfolgte bezüglich des per 01.01.2016 in Kraft getretenen und revidierten Art. 19 FiG mit angezogener Handbremse. Das BAK trat Interventionen von ausländischen Akteuren zu wenig entschlossen entgegen und liess auch gegenüber inländischen Bedenktträgern ein interessiertes, kreatives Engagement für die vom Gesetzgeber (vgl. Kulturbotschaft 2016-2020, S. 602-603) intendierte Zielsetzung vermissen. Das Filmgesetz ist seit seiner Schaffung 1962 nicht nur ein Instrument der Kulturförderung, sondern auch der Marktregulierung.
2. Die **Beibehaltung der drei Handlungsachsen** und deren Ergänzung durch den Akzent „Digitalisierung“ ist richtig, muss aber im Bereich Film mit zusätzlichen und massiven Massnahmen zur Überwindung der Barrieren zwischen den Landessprachen verstärkt werden.
3. „Kulturelle Teilhabe“ und „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ bedingen sich wechselseitig. Im Sinne der **Weiterentwicklung der Massnahmen** beantragen wir im Bereich Film alle vom Bund geförderten Produktionen zumindest in den drei hauptsächlich gesprochenen Landessprachen zugänglich zu machen. Die Förderungstatbestände des Sprachengesetzes sind auf die ganze sprachgebundene Kulturproduktion der Schweiz auszuweiten und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel massiv aufzustocken. Wenn die Handlungsachsen „Kulturelle Teilhabe“ und „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ effektiv im Bereich Film umgesetzt werden sollen, lohnt es sich, die in der Produktion unterstützten Filme mit einem zusätzlichen Aufwand von im Schnitt wohl rund CHF 50'000.00 in den Landessprachen zugänglich zu machen.

Bei der Handlungsachse „Kreation und Innovation“ ist für die Verbreitung, den Marktzugang und die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Filmen eine vom Filmkredit unabhängige Untertitelungs- und Synchronisationsförderung vorzusehen. Können Sprachfassungen für die Zielmärkte eines Schweizer Films zur Verfügung gestellt werden, senkt sich das Risiko eines ausländischen Filmverleihers erheblich, den Film in sein Angebot aufzunehmen.

4. Bei der **Revision des Filmgesetzes** nehmen wir zu den gestellten Fragen wie folgt Stellung:
  01. Wir befürworten die Erweiterung der Datenbank der vom Bund unterstützten Filme mit einer für die Bevölkerung kostenlos zugänglichen und nachgeführten Information über welche elektronischen Abruf- oder Abonnementsdienste das Werk abgerufen werden kann. Der Rechteinhaber entscheidet über die Vertriebswege und die Konditionen des Zugangs zum Werk. Der Gratiszugang zum Film für die Bevölkerung, ausserhalb der klar definierten Schranken des Urheberrechts für Wissenschaft und Bildung, devalorisiert das Werk und leistet einem in der Schweiz bedauerlicherweise weit verbreiteten Verständnis Vorschub, urheberrechtlich geschütztes Eigentum (content; software) müsse gratis zu haben sein, weil ja schon die hardware

gekostet habe. Staatliche Beihilfen legitimieren den Bund nicht, in den Markt für Endverbraucher einzugreifen!

02. Lineare und nicht lineare Angebote, freie und kostenpflichtige Angebote werden zunehmend von den gleichen Anbietern für den Markt bereitgestellt. Der Konsument entscheidet, ob und wieviel er bereit ist für die Angebote zu bezahlen. Es rechtfertigt sich daher klassische Fernsehveranstalter und elektronische Abruf- oder Abonnementsdienste im Filmgesetz grundsätzlich gleichzustellen.
03. Es ist richtig, sich die Option einer späteren Teilnahme am MEDIA-Programm der EU offenzuhalten und deshalb einzelne Bestimmungen zu übernehmen, vor allem wenn sie in der Schweiz schon erfüllt werden, wie beispielsweise die Quote bezüglich europäischer Filme für Online-Filmeanbieter. Auch wenn nicht Bestandteil der Vernehmlassungsvorlage, weist fds darauf hin, dass eine Quote in der Kinoauswertung der Zielsetzung (Förderung der Verbreitung europäischer und schweizerischer Filme) schädlich wäre. Die Bereitstellung eines Vorführungstermins im Kino ist – ungleich mit einem Listenplatz eines Online-Filmeanbieters - mit hohen Kosten verbunden und die Sitzplatzauslastung entscheidet, ob der Betrieb rentabel ist. Wenn der Schweizer Film im Kino bessere Chancen haben soll, ist seine Visibilität bei der Bevölkerung mit einem Bündel an Massnahmen zu steigern, das direkt auf die Auswertung zielt.

Zu Bereichen, die mit den Fragestellungen nicht abgedeckt wurden, verweisen wir mit Nachdruck auf die oben unter B, 1-5 gemachten Ausführungen zur Revision des Filmgesetzes.

5. Bei den **weiteren Gesetzesanpassungen** beschränken wir uns darauf hinzuweisen, dass im Sprachengesetz (SR 441.1) ein neuer Fördertatbestand zu schaffen ist, der es ermöglicht, alle Schweizer Filme in mindestens drei Landessprachen zugänglich zu machen. Wie oben unter Ziff. 3 ausgeführt, könnten die Handlungsachsen „Kulturelle Teilhabe“ und „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ im Bereich Film effektiv umgesetzt werden, wenn in der Produktion unterstützte Filme mit einem zusätzlichen Aufwand von im Schnitt rund CHF 50'000.00 in den Landessprachen zugänglich gemacht werden. Für zusätzliche Bundesbeiträge ist in Art. 18 oder 19 des Sprachengesetzes ein neuer Fördertatbestand zu schaffen. Die Massnahme würde auch dem Export der Filme ins gleichsprachige Ausland zugutekommen. Der Standortvorteil der Mehrsprachigkeit ist zu nutzen und auszubauen.
6. Die **Finanzmittel zur Umsetzung der Kulturbotschaft 2021-2024** sind insgesamt zu knapp bemessen. Die Handlungsachsen „Kulturelle Teilhabe“ und „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ sollten mit mehr Breitenwirkung umgesetzt. Dazu gehört die Bereitstellung eines in der Schweiz geschaffenen kulturellen Angebots, das für alle Sprachgruppen verständlich ist und breite Bevölkerungskreise dazu einlädt, sich über Kultur auszutauschen. Im Bereich Film ist dieser Ort das Kino.

Mit freundlichen Grüßen

filmdistribution schweiz



Lea Meister  
Geschäftsführerin