

Bundesamt für Kultur
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

Per E-Mail an:
stabsstelledirektion@bak.admin.ch

Bern, 14. Februar 2023

▶ Vernehmlassung zu den zwei Verordnungen im Filmbereich

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

filmdistribution schweiz ist der massgebende Berufsverband der in der Schweiz tätigen Filmdistributionsunternehmen. Er umfasst 22 Mitglieder, die zusammen mehr als 90% 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.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Anpassung der Filmverordnung (FiV) sowie zur neuen Verordnung über die europäische Quote und Investitionen in das Schweizer Filmschaffen (FQIV). Wir nehmen wie folgt Stellung:

A. Anliegen und Forderungen von filmdistribution schweiz zur FiV Filmgesetz: Art. 19a Zugang zum Filmerbe

Die überarbeitete FiV führt den Art. 19a Zugang zum Filmerbe nicht näher aus.

fds verlangt vom Bund, dass die entsprechende Praxisauslegung das geltende Urheberrecht berücksichtigt.

B. Anliegen und Forderungen von filmdistribution schweiz zur FQIV Art. 2

In Abs. 1 wird als anrechenbarer Film auch der „Experimentalfilm“ genannt. Das, obwohl diese Kategorie in der Filmförderung nicht vorkommt. In Art. 11 wird der Experimentalfilm nochmals erwähnt. Wir beantragen daher, diese Kategorie zu streichen und stattdessen, eine offenere Formulierung zu wählen. Auf diese Weise können neuere Formen von audiovisuellen Werken anrechenbar sein, auch wenn sie nicht klar einer der genannten Kategorie zugewiesen werden können. Abs. 2 der Bestimmung stellt in seiner Klarheit wiederum sicher, dass keine Werke angerechnet werden können, wodurch Sinn und Zweck des revidierten Filmgesetzes widersprochen würde. Der Ausschluss von der Anrechenbarkeit der unter Abs.

2 erwähnten Filmen wird denn auch ausdrücklich begrüsst und entspricht der Absicht der Gesetzesrevision sowie dem Willen des beratenden Parlaments.

Wir schlagen folgende Neuformulierung des ersten Absatzes vor:

*¹ Als anrechenbare Filme gelten Filme einschliesslich Serien nach Artikel 2 Absatz 1 FiG, die **insbesondere** den Kategorien Dokumentarfilm, Spielfilm **oder** Animationsfilm ~~oder Experimentalfilm~~ zugeordnet werden können.*

Art. 3

Hier werden die Begriffe „Filmangebot“, „Fernsehdienst“ und „Abrufdienst“ verwendet. Dabei ist der Begriff Filmangebot aus unserer Sicht noch unklar. In Artikel 3 wird der Begriff in Zusammenhang gebracht mit anrechenbaren Filmen. In Artikel 19 wird aber der Begriff „Filmangebot ohne anrechenbare Filme“ verwendet. Hier bedarf es einer Klärung.

Unter „Fernsehdienst“ wird auch das zeitversetzte Fernsehangebot erfasst. In Art. 4 Abs. 2 lit. b werden zeitversetzte Angebote wie Zattoo oder Wilmaa aber wieder ausgenommen. Erfasst werden müssen Anbieterinnen aber stets dann, wenn sie neben zeitversetzten Angeboten auch Programme oder Abrufdienste anbieten.

Mit Blick auf Art. 3 lit. c und die Erläuterungen dazu stellt sich die Frage, wie weit beispielsweise YouTube erfasst wird. YouTube hat verschiedene Angebote; neben einer Plattform mit user generated content bietet YouTube auch klassisches werbefinanziertes VoD an. Dieses Angebot muss eine Investitionspflicht zur Folge haben. In den Erläuterungen wird dargelegt, dass „Dienste, die lediglich Dritten eine Plattform anbieten (user generated content), die audiovisuellen Inhalte aber nicht selber auswählen“, nicht erfasst würden. Auch hier muss im Grundsatz gelten, dass von der Investitionspflicht erfasst wird, wer Filme im Programm oder auf Abruf anbietet.

Art. 4

In Abs. 1 lit. a wird aufgeführt, dass Fernseh- und Abrufdienste von der Pflicht dann ausgenommen sind, wenn deren Umsatz „im Zusammenhang mit ihrem Filmangebot in der Schweiz“ weniger als 2,5 Millionen Franken pro Kalenderjahr beträgt. In den Erläuterungen wird nun aufgeführt, dass hier eine Änderung gegenüber dem aktuellen Radio- und Fernsehgesetz bestehe, es gebe eine Heraufsetzung von 1 auf 2,5 Millionen. Die RTVV ist aber offener formuliert, dort geht es darum, dass Fernsehveranstalterinnen nur dann erfasst werden, wenn ihr jährlicher Betriebsaufwand mehr als 1 Mio. CHF beträgt. Der Hinweis „im Zusammenhang mit ihrem Filmangebot“ kann zudem zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Wir schlagen deshalb vor, dass Art. 4 Abs. 1 lit. a neu wie folgt formuliert wird:

„Fernseh- und Abrufdienste sind von den Pflichten ausgenommen, wenn sie ~~im Zusammenhang mit ihrem Filmangebot in der Schweiz~~ einen Umsatz in der Schweiz von weniger als 2,5 Millionen Franken pro Kalenderjahr erzielen.“

Art. 5

Wir sind der Auffassung, dass ein Unternehmen, das Werbung an das Schweizer Publikum richtet und gleichzeitig Filme im Angebot hat, investitionspflichtig ist. Dies auch dann, wenn die Werbung nicht im Zusammenhang mit dem Filmangebot gezeigt wird. Art. 5 lit. d sollte deshalb folgendermassen gekürzt werden:

~~d. das Zielpublikum der Werbung, insbesondere derjenigen, die im Zusammenhang mit dem Filmangebot gezeigt wird.~~

Art. 6

Es gibt durchaus kulturell wertvolle Filme und Serien, die kürzer sind als 60 Minuten, gerade in der Kategorie Dokumentarfilm. Wir sind der Auffassung, dass auch diese Filme anrechenbar sein sollten. Wir können nachvollziehen, dass für die Berechnung der Anrechenbarkeit eine Minutenregelung administrativ besser bewältigt werden kann und schlagen deshalb vor, dass die Dauer auf 40 Minuten reduziert wird:

*Als europäische Filme gelten anrechenbare Filme mit einer Dauer von mindestens **40** Minuten, die:*

...

Art. 10

Wir begrüßen die hier dargelegte Definition der Unabhängigkeit. Es entspricht Sinn und Zweck der neuen Bestimmungen im Filmgesetz, dass Produktionsfirmen unabhängig sein müssen und hier auch klare Regeln gelten. Die Zweijahresregel erachten wir als sinnvoll. Es geht primär darum sicher zu stellen, dass tatsächlich nur aktive Produktionsfirmen berücksichtigt werden. Diese durchaus übliche Dauer kennen in der Schweiz bereits der Teleproduktionsfonds oder regionale Fördereinrichtungen (Zürcher Filmstiftung). Der Hinweis aber, wonach eine Firma bereits dann nicht mehr unabhängig ist, wenn sie ausnahmsweise einmal während 2 oder 3 Jahren an einer grossen Auftragsproduktion arbeitet, sollte nicht dazu führen, dass damit eine Produktionsfirma gleich den Status der Unabhängigkeit verliert. Auch ohne diese Anforderung gewährleistet Abs. 1, dass Unternehmen, die unter zu hohem Einfluss einer Anbieterin stehen, nicht als unabhängig gelten. Wir beantragen deshalb, Art. 10 Abs. 2 lit. d ersatzlos zu streichen:

~~d. im Durchschnitt der letzten zwei Jahre höchstens 50 Prozent ihrer Filme als Auftragsfilme für denselben Fernsehdienst, Abrufdienst oder dasselbe Medienunternehmen hergestellt haben.~~

Art. 11

Hier wird wiederum der „Experimentalfilm“ erwähnt, das sollte gestrichen werden. Gegenwärtig ist aufgeführt, dass Filme eine Mindestlänge von 60 Minuten (Dokfilm und Spielfilm), 100 Minuten (Serie) oder 5 Minuten (Animationsfilm) haben müssen. Diese „Minutage“ scheint uns nicht notwendig und schränkt zu stark ein. Wir schlagen daher folgende Neuformulierung und Streichung vor:

Art. 11 Anrechenbare Aufwendungen für Filme

*Anrechenbar sind ausschliesslich Aufwendungen nach Artikel 24c Absätze 1 und 2 Buchstaben a-c FiG für **anrechenbare Filme im Sinne von Art. 2 dieser Verordnung.***

- a. Spiel-, Dokumentar- und Experimentalfilme mit einer Dauer von mindestens 60 Minuten;*
- b. Serien mit mindestens zwei Folgen und einer Gesamtdauer von mindestens 100 Minuten;*
- c. Animationsfilme mit einer Dauer von mindestens 5 Minuten;*
- d. Filme, die für die Kino- oder Filmfestivalauswertung konzipiert sind.*

Art. 12

Diese Bestimmung wird aus Sicht der Filmproduktion begrüsst. So gelten grundsätzlich folgende Regeln:

- Lizenzkäufe werden nur dann akzeptiert, wenn die eingeräumten Lizenzrechte spätestens nach 5 Jahren wieder die Rechteinhaberin zurückfallen.
- Auftragsfilme werden nur akzeptiert, wenn die Produktionskosten mindestens im Umfang von 90 % beglichen werden.
- Bei Koproduktionen erfolgt eine Rechteübertragung für maximal 7 Jahre.

Die 5 resp. 7 Jahre entsprechen der üblichen Vertragsdauer. So werden Verträge mit der Filmdistribution in der Regel für eine Dauer von 5 Jahren abgeschlossen, diese Dauer gilt aber auch bei Verträgen mit privaten Fernsehanbieterinnen in der Schweiz. Die mit dem Rahmenvertrag „Pacte de l'audiovisuel“ zwischen SRG SSR und unabhängiger Produktion ausgehandelte Rechteübertragung sieht 7 Jahre vor. Eine längere Dauer schränkt die Unabhängigkeit der Filmproduktion unnötig ein.

Die Frage, unter welchen Bedingungen Auftragsfilme akzeptiert werden, ist für das unabhängige Filmschaffen in der Schweiz essenziell. Die vorgeschlagenen Anpassungen sind sinnvoll und vernünftig. Grundsätzlich muss bei einem Auftragsfilm die Auftraggeberin 100% der Kosten tragen. Es kommt immer wieder vor, dass die ausführende Produktionsfirma nicht voll entschädigt wird für ihren Aufwand und dafür als Gegenleistung gewisse Rechte erhält. Es handelt sich hier aber in aller Regel um wirtschaftlich nicht interessante Rechte, die in der Regel nicht gleich zu Beginn, sondern erst nach einigen Jahren eine gewisse Filmauswertung ermöglichen. Die 10% - Regel ist deshalb gerechtfertigt.

Art. 13

Diese Bestimmung ist wie folgt zu ergänzen:

Zahlungen an schweizerische Verwertungsgesellschaften sind anrechenbar, wenn sie anrechenbare Filme schweizerischer Herkunft betreffen und wenn in den Verträgen zwischen der Urheberin oder dem Urheber und der Produktion, sowie in den Verträgen zwischen unabhängiger Produktion bzw. nachgelagerter Rechteinhaberin und Fernseh- bzw. Abrufdienst, die in den Schweizer Branchenverträgen üblichen Senderechts- und VOD-Vorbehalte (sogenannte «clause de réserve») zur Wahrnehmung über Verwertungsgesellschaften enthalten sind. Pauschalzahlungen sind nicht anrechenbar.

In der Schweiz gibt es seit über 30 Jahren eine Branchenüblichkeit, die die vertraglichen Beziehungen zwischen Produzierenden und Drehbuchschaaffenden/Regieführenden regelt. Sie ist in Musterverträgen verankert, die zwischen allen Beteiligten vereinbart wurden, und sieht die vertragliche kollektive Wahrnehmung der Vergütungsansprüche von Drehbuchschaaffenden und Regieführenden über Verwertungsgesellschaften durch eine "Vorbehaltsklausel" (sogenannte «clause de réserve») vor. Dieses System wird von den Fernsehsendern bestens akzeptiert.

Dieses System ermöglicht es den Urheber_innen, am Erfolg ihrer Werke teilzuhaben und sichert den Zugang zu Vergütungen für die Nutzung ihrer Werke in wirtschaftlich wichtigen Exportmärkten (Frankreich, Belgien, französischsprachiges Kanada usw.), wobei dort diese Vergütungen auf denselben vertraglichen Mechanismen beruhen wie in der Schweiz. Diese Märkte sind von grosser Wichtigkeit, insbesondere für die Westschweizer Produktion.

In der Schweiz ist inzwischen On-Demand zwar ein unabtretbarer gesetzlicher Vergütungsanspruch, in den Exportmärkten beruht aber die Vergütung der Drehbuchschreibenden und Regieführenden auf vertraglichen Mechanismen, welche sich auf die Clause de réserve im Vertrag zwischen Urheberschaft und Produktion stützen.

Mit dem vorgeschlagenen Zusatz wird erschwert, dass die neuen Produktionsakteure Druck ausüben, um die Urheber_innen zu "Buy-out"-Verträge zu zwingen, wodurch die genannten vertraglichen Mechanismen torpediert werden. Diese sind aus einem schweizweiten Konsens hervorgegangen und stellen eine etablierte Branchenpraxis dar. Ein Buy-out führt dazu, dass die Urheber_innen nicht angemessen am wirtschaftlichen Erfolg ihrer Werke beteiligt werden.

Dieser Druck schwächt die auf einem Kompromiss beruhende Branchenüblichkeit und verschlechtert die wirtschaftliche Situation der Drehbuchschaffenden und Regieführenden, auch im Hinblick auf die Auswertung ihrer Werke im Ausland. Diese Entwicklung würde dem Zweck des neuen Filmgesetzes widersprechen, dass sich neue Akteure in der Schweizer Audiovisionslandschaft an die Regeln des Marktes halten sollen, in welchem sie hohe Gewinne erwirtschaften und dass sie daran auch die lokalen Akteure zu beteiligen haben

Die vorgeschlagene Präzisierung schränkt die Vertragsfreiheit nicht ein. Sie schafft lediglich einen Anreiz, sich an die inländische Branchenüblichkeit der Vergütungsmechanismen der Urheber_innen zu halten. Sie unterstützt auch Schweizer Produzent_innen, die sonst von den neuen Akteuren unter Druck gesetzt werden können, eine importierte Praxis zu akzeptieren, die europäischen Richtlinien und Schweizer Branchengepflogenheiten widerspricht.

Die Möglichkeit, Urheberrechtsabgaben an die Ausgaben für Investitionsverpflichtungen anzurechnen, ist zudem ein Unikat: Nur die Schweiz sieht das vor.

Art. 14

Diese Bestimmung ermöglicht, dass Werbung für den Schweizer Film und Ähnliches bis zu maximal CHF 500'000 erlaubt ist. In Abs. 2 wird aufgeführt, dass zu „markt- oder branchenüblichen Ansätzen“ abgerechnet werden müsse. Branchenüblich waren bisher sehr ungünstige Ansätze, deshalb ist neu nur auf marktübliche Ansätze zu fokussieren, der Hinweis auf branchenübliche Ansätze ist zu streichen:

Aufwendungen nach den Buchstaben a-c, die nicht in Form einer Geldleistung erfolgen, sind zu markt-~~oder branchen~~üblichen Ansätzen anrechenbar. Allfällige Gegenleistungen von Organisationen nach Buchstabe c werden abgezogen.

Die Bewerbung neuer Filme schweizerischer Herkunft soll auch im Kino möglich sein. Die Auflistung unter Art. 14 Abs. 1 ist zu ergänzen durch:

d. Aufwendungen für die Bewerbung im Kino von neuen Filmen schweizerischer Herkunft

Art. 16

Als anrechenbare Aufwendung gilt auch ein Beitrag an eine vom BAK anerkannte Filmförderinstitution. Das finden wir sinnvoll und vernünftig. Nun wird aber in Art. 16 Abs. 1 lit. d aufgeführt, dass eine Förderinstitution nur anerkannt werden könne, wenn ein Entscheid durch eine übergeordnete Instanz überprüft werden könne. Beim Bund gibt es bereits seit mehreren Jahren keine materielle Überprüfung eines Entscheides mehr, sondern die Beschwerdemöglichkeit bezieht sich ausschliesslich auf Rechtsfehler.

Dass nun der Bund bei Filmförderinstitutionen höhere Anforderungen stellt als er selber bietet, erstaunt doch. Wir sind der Auffassung, dass Art. 16 Abs. 1 lit. d gestrichen werden kann:

~~d. abgewiesene Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller eine Begründung erhalten und die Möglichkeit haben, eine Überprüfung des Entscheids bei einer übergeordneten Instanz zu verlangen.~~

Art. 19

Die gesetzliche Grundlage ist an sich klar: Unternehmen, die in der Schweiz Filme zeigen, müssen 4% ihrer Bruttoeinnahmen für das unabhängige Schweizer Filmschaffen aufwenden oder eine Ersatzabgabe leisten. Es ist deshalb vom Grundsatz auszugehen, dass das gesamte Programm eines Unternehmens betrachtet werden muss. Die Möglichkeit, wonach ein prozentualer Abzug vorgenommen werden kann, wenn der Nachweis erbracht wird, wonach die Bruttoeinnahmen mehrheitlich ohne anrechenbare Filmangebote gemacht werden, ist im aktuellen Gesetz nicht vorgesehen. Wir schlagen daher folgende Änderung des Art. 19 vor:

Art. 19 Massgebliche Bruttoeinnahmen bei Unternehmen mit mehreren eigenständigen Filmangeboten
¹-Bei Fernseh- und Abrufdiensten, die mehrere eigenständige Filmangebote zeigen oder anbieten, **werden die Bruttoeinnahmen sämtlicher Filmangebote berücksichtigt.** ~~wird ein prozentualer Abzug vorgenommen, wenn sie nachweisen, dass sie ihre Bruttoeinnahmen mehrheitlich mit Filmangeboten ohne anrechenbare Filme erzielen. Der Abzug berechnet sich nach dem Anteil des Betriebsaufwands für Filmangebote ohne anrechenbare Filme am gesamten Betriebsaufwand.~~

²-Als eigenständig gilt ein Filmangebot, das klar von anderen Filmangeboten desselben Anbieters abgegrenzt ist und vom Publikum als eigenständiges Angebot wahrgenommen wird. Es erfüllt namentlich die folgenden Voraussetzungen:

a. Es wird über eine eigene Website vertrieben oder als eigenes Programm gesendet.

b. Es wird unter einer selbständigen Marke beworben, vermarktet und in Rechnung gestellt.

c. Es kann vom Publikum unabhängig von den anderen Filmangeboten desselben Anbieters konsumiert werden.

Art. 20

Heute wäre das wohl bei Amazon der Fall. Amazon ist ein Onlinehändler für Produkte, die nach Hause geliefert werden. Inzwischen gibt es dort aber auch ein bescheidenes Filmangebot. Entsprechend muss das Filmangebot auch eine Investitionspflicht zur Folge haben.

Art. 21

Unternehmen, welche nur ein Netz betreiben, sind grundsätzlich nicht investitionspflichtig. Die meisten Netzbetreiberinnen bieten aber auch Filme an, was wiederum zu einer Investitionspflicht führen muss.

Art. 27

Hier werden zwar abgerufene Filme mit einer Dauer von mindestens 60 Minuten erwähnt, nicht aber die Serien. Ist das allenfalls vergessen gegangen?

Die Abrufdienste müssen jährlich für jeden abgerufenen Film mit einer Dauer von mindestens 60 Minuten die Anzahl bezahlter Abrufe melden. Bei den bezahlten Abrufen soll auch Subscription Video on Demand (SVoD) gelten. Ohne die absoluten SVoD Zahlen ist es kaum möglich die Nachfrageseite zu kennen. Gemäss unserer letzten Information konnte das Bundesamt für Statistik bis jetzt, SVoD nur in relativen und nicht in absoluten Zahlen quantifizieren, da die Zählweise nicht einheitlich ist. Eine einheitliche Zählweise drängt sich auf.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die uns gewährte Stellungnahme sowie die Beachtung unserer Anregungen.

Freundliche Grüsse
filmdistribution schweiz



Lea Meister
Geschäftsführerin