

Weichenstellung im Filmrecht

Pierre Rieder

Dr. iur., Leitender Sekretär der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, Bern

Ausgangslage

Der Bundesrat hat kürzlich den Entwurf für ein neues Bundesgesetz über die Filmproduktion und Filmkultur (FiG) zuhanden der Räte verabschiedet. Das zurzeit noch geltende FiG aus dem Jahre 1962 ist aufgrund der eingetretenen technischen, wirtschaftlichen und (völker-)rechtlichen Veränderungen überholt. Die Filmmarktordnung, welche durch kartellistische Absprachen insbesondere die Stufen Verleih und Kino jahrzehntelang geprägt hat, musste aufgrund der verschärften Kartellrechtsgesetzgebung weitgehend aufgehoben werden. Multiplexkinos konkurrenzieren die traditionellen, gewerblich geprägten Kinovorführibetriebe. Unverändert blieben in den letzten Jahren der grosse Marktanteil von US-amerikanischen Filmen sowie die geringen Anteile des Schweizer Films im kommerziellen Verleih (ca. 2-3%).

Verfassungsvorgaben

Die Kompetenzen des Bundes im Filmbereich sind aufgrund der einschlägigen Verfassungsnorm (Art. 71) beschränkt. Der bundesrätliche Entwurf stellt denn auch keine grundsätzlich neue Konzeption dar. Eine solche hätte insbesondere in der Schaffung eines eigentlichen Audiovisionsgesetzes bestanden. Aufgrund der ebenfalls zurzeit laufenden Revision des Radio- und Fernsehgesetzes drängt sich aber auf, die beiden Erlasse aufeinander abzustimmen.

Der Entwurf zum FiG unterscheidet im Zusammenhang mit dem Begriff «Film» klar zwischen der Produktion und dem Vertrieb bzw. der Kinovorführung. Während er bei der Produktion von einem weiten Filmbegriff ausgeht, der unabhängig vom technischen Verfahren ist, meint er beim Vertrieb und bei der Wiederabgabe ausschliesslich die Auswertung im Kino. Ausgenommen bleibt namentlich

der eng mit dem Kinofilmmarkt verbundene Videomarkt. Die Kompetenzordnung in der Bundesverfassung hat im Übrigen verunmöglicht, eine eidgenössische Regelung der Jugendschutzbestimmungen (Kinozutrittsalter) im FiG zu statuieren.

Lenkungsabgabe

Der bundesrätliche Entwurf sieht zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots primär «freiwillige» Massnahmen der Branchenorganisationen vor. Führen diese aber nicht zum Ziel, soll eine Lenkungsabgabe bei den betroffenen Verleih- und Kinounternehmen an einem Kinoort erhoben werden. Die dadurch gewonnenen Mittel dienen zur Wiederherstellung von Angebotsvielfalt. Befremdlich mutet an, dass der Entwurf ausdrücklich auf das CO₂-Gesetz Bezug nimmt und damit faktisch die Ausstrahlung der kassenträchtigen Kinofilme (Blockbuster) mit dem Ausstoss von Schadstoffen gleichsetzt. Visiert werden mit den Massnahmen und der Lenkungsabgabe offensichtlich die grossen Hollywood-Produktionen, welche die Kinofilmmärkte mit ihren auf die Bedürfnisse eines grossen Publikums zugeschnittenen Produktionen praktisch weltweit dominieren.

Der Entwurf zu einem FiG enthält im Zusammenhang mit der Erhebung von Lenkungsabgaben eine Definition des kulturpolitisch zentralen Begriffs «Angebotsvielfalt». Indizien für das Vorliegen von Angebotsvielfalt sind demnach die Herkunft, das Genre und der Stil der in einem Kinoort gezeigten Filme. Die konkrete Umsetzung dieser an sich wohl zutreffenden Indizien für das Vorliegen von Angebotsvielfalt dürfte allerdings sehr schwierig sein. Die einfache Gleichung, dass es einerseits den kommerziellen US-Film mit dem immer gleichen Strickmuster und andererseits den künstlerisch wertvol-

Résumé: *Le Conseil fédéral a récemment adopté un projet de loi sur le cinéma à l'intention des Chambres fédérales. En raison des dispositions constitutionnelles (art. 71) sur le cinéma et des intérêts culturels cinématographiques, le projet actuel est avant tout une loi sur le cinéma et non pas une véritable loi sur l'audiovisuel. Malgré la disparition des dispositions spéciales sur la concurrence actuellement en vigueur dans l'ordonnance sur le cinéma, les rapports entre la loi sur le cinéma et la législation sur les cartels ne semblent pas totalement clairs. Il serait judicieux de renoncer à toute mesure structurelle à l'échelon de la distribution et de la projection des films et d'atteindre les buts culturels cinématographiques recherchés (production suisse forte, qualité et diversité de l'offre) par des mesures efficaces de promotion du cinéma. Ces dernières ne doivent pas être restreintes à la seule loi sur le cinéma mais doivent, au contraire, et de manière générale, améliorer les conditions cadres du cinéma.*

Zusammenfassung: *Der Bundesrat hat kürzlich den Entwurf für ein neues Filmgesetz zuhanden der Räte verabschiedet. Die Vorgaben des Filmartikels in der Bundesverfassung (Art. 71) sowie filmkulturelle Interessen haben dazu geführt, dass es sich beim vorliegenden Entwurf weiterhin primär um ein Kinofilmgesetz und nicht um ein eigentliches Audiovisionsgesetz handelt. Obwohl auf eine eigentliche wettbewerbsrechtliche lex specialis wie in der geltenden Filmverordnung verzichtet wird, erscheint das Verhältnis von Film- und Kartellgesetzgebung noch nicht ganz geklärt. Es wäre ratsam, auf marktlenkende Massnahmen auf der Verleih- und Kinostufe ganz zu verzichten und stattdessen die angestrebten filmkulturellen Ziele wie eine starke schweizerische Filmproduktion sowie Qualität und Vielfalt im Angebot mit wirkungsvollen Filmförderungsmassnahmen zu erreichen. Diese dürfen sich nicht auf das Filmgesetz beschränken, sondern sollen generell die Rahmenbedingungen für den Film verbessern.*

len Autorenfilm aus der übrigen Welt und besonders aus Europa gibt, ist überholt. Independent-Produktionen aus den USA tragen nicht wenig zur Filmkultur bei. Europäische Filmproduktionen orientieren sich dagegen immer mehr an den Vorlieben eines breiten Publikums. Schliesslich gibt es auch innerhalb der Hollywood-Produktionen grosse Qualitätsunterscheide zu verzeichnen, nicht zuletzt deshalb, weil viele europäische Regisseure von den grossen Studios engagiert wurden.

Verhältnis zum Kartellrecht

Das Verhältnis zwischen der noch geltenden Filmgesetzgebung und dem Kartellrecht ist problematisch, da die beiden Erlasse kaum aufeinander abgestimmt sind. So kennt die Filmverordnung von 1992 zahlreiche wettbewerbsrechtlich relevante Bestimmungen. Es handelt sich um eine eigentliche lex specialis mit Kartellverboten und einer Zusammenschlusskontrolle. Auf der andern Seite ist das Kartellgesetz auch auf den Kinofilmmarkt anwendbar, was zur Aufhebung der nicht zuletzt von staatlichen Instanzen gestützten Filmmarktordnung geführt hat. In der Lehre wurde aus dem Kontrahierungszwang für marktbeherrschende Unternehmen (Art. 7 Kartellgesetz) heraus zusätzlich abgeleitet, dass Verleiher eines Blockbusters verpflichtet sind, allen Kinos, welche gewisse Bedingungen erfüllen, eine Kopie zur Verfügung zu stellen. Eine solche Kontrahierungspflicht würde aber diametral dem kulturpolitischen Anliegen nach Angebotsvielfalt widersprechen. Blockbuster sollen nämlich nicht zu viele Leinwände gleichzeitig besetzen. Die Schlüsselbegriffe des Filmrechts, «Angebotsvielfalt», und des Kartellrechts, «wirksamer Wettbewerb», bedeuten offensichtlich nicht das gleiche. Beide wollen zwar eine Vielzahl von konkurrierenden Filmen im Kinoangebot, «Angebotsvielfalt» beinhaltet aber zusätzlich eine qualitative Komponente.

Der bundesrätliche Entwurf verzichtet konsequenterweise auf eine wettbewerbsrechtliche lex specialis wie sie in der heute noch geltenden Filmverordnung besteht. Allerdings erscheinen die

vorgesehenen «freiwilligen Massnahmen» zur Erreichung von Angebotsvielfalt aus wettbewerbsrechtlicher Sicht problematisch. Sie könnten faktisch eine gesetzliche Grundlage für die Branchenorganisationen bilden, den Wettbewerb auf den betroffenen Märkten im Sinne einer neuen kartellistischen Filmmarktordnung einzuschränken.

Alternative

Der vorliegende Entwurf zu einem FiG ist ein Kompromiss, indem zwar eine Lenkungsabgabe erst subsidiär vorgesehen ist und klare Liberalisierungsschritte erkennbar sind (Aufhebung der Bewilligungspflicht für Verleiher und Kinos, Verzicht auf eine wettbewerbsrechtliche lex specialis). Der Bundesrat vermochte sich aber nicht dazu durchzuringen, auf wirtschaftslenkende Massnahmen ganz zu verzichten und ein eigentliches Filmförderungsgesetz zu schaffen. Ein entsprechendes FiG bestünde darin, die filmkulturellen Ziele mit Ausnahme der kulturpolitisch zentralen und wettbewerbsneutralen Einverleiherklausel alleine mit direkten Fördermassnahmen zu erreichen. Dazu müssten die heute völlig ungenügenden Beiträge der Eidgenossenschaft für den Film auf allen Stufen (Produktion, Verleih, Kino) im Sinne eines Quantensprungs vervielfacht werden. Ein solches FiG würde die Transparenz erhöhen und dem Charakter des (Kino)-Films, der eben nicht nur Kulturgut, sondern auch Wirtschaftsgut ist, am ehesten entsprechen. Im Gegensatz zu den erst noch marktverzerrenden wirtschaftslenkenden Massnahmen dürfte die Effizienz von direkten Fördermassnahmen zudem wesentlich grösser sein.

Zusätzlich zur finanziellen Unterstützung bedarf es einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Film. Neben politisch kaum durchsetzbaren Steuererleichterungen könnte diese im Rahmen der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes erreicht werden. Eine Übernahme der Quotenregeln der EU-Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen» würde die Fernsehveranstalter verpflichten, unabhängige Produzenten und europäische Produktionen in einem klar definierten Rahmen zu berücksichtigen. ■