année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Sélection d'article sur la politique suisse

processus **Revision des Filmgesetzes (Lex Netflix; BRG 20.030)**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Gerber, Marlène
Kuhn, Sarah

Citations préféré

Gerber, Marlène; Kuhn, Sarah 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Revision des Filmgesetzes (Lex Netflix; BRG 20.030), 2020 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 12.10.2024.

Sommaire

Chronique générale 1
Enseignement, culture et médias 1
Culture, langues, églises 1
Politique culturelle 1

Abréviations

WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
EU	Europäische Union
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
KF	Konsumentinnenforum Schweiz
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
BK	Bundeskanzlei
FiG	Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur
Pro Helvetia	Öffentlich-rechtliche Stiftung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BAK	Bundesamt für Kultur

CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
UE	Union européenne
SSR	Société suisse de radiodiffusion
USS	Union syndicale suisse
LRTV	Loi fédérale sur la radio et la télévision
RTS	Radio Télévision Suisse
SSP	syndicats des Services publics
ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des Villes Suisses
KF	Konsumentinnenforum Schweiz (Forum des consommatrices)
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
LCin	Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques
Pro Helvetia	Fondation de droit public de la Confédération suisse
AROPA	Association romande de production audiovisuelle
OFC	Office fédéral de la culture

Chronique générale

Enseignement, culture et médias

Culture, langues, églises

Politique culturelle

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.09.2020
SARAH KUHN

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Zusammenfassung

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Revision des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz)

Im Rahmen der Kulturbotschaft 2021–2024 wollte der Bundesrat das Filmgesetz revidieren und dem geltenden EU-Recht anpassen. Unter anderem sah er neu für Streaming-Plattformen eine Investitionspflicht in das Schweizer Filmschaffen von 4 Prozent sowie eine Pflichtquote im Angebot der Streaming-Plattformen von mindestens 30 Prozent an europäischen Filmen und Serien vor. Ziel sei es, den Schweizer Film zu fördern und «gleich lange Spiesse» zwischen Streaminganbietenden und Schweizer TV-Anbietenden zu schaffen. In der Sommersession 2021 löste der Ständerat die Revision aus der Kulturbotschaft heraus. Für Diskussionen sorgten in der Folge insbesondere die Höhe der Investitionspflicht, die Befreiung von Unternehmen von der Investitionspflicht und die Anrechenbarkeit von Werbeleistungen für Schweizer Filme. Nachdem beide Räte die Revision in der Herbstsession 2021 gutgeheissen hatten, ergriff ein Bündnis aus bürgerlichen Jungparteien Ende Januar 2022 erfolgreich das Referendum. Mit 58.4 Prozent nahmen die Schweizer Stimmberechtigten am 15. Mai 2022 die Gesetzesänderung jedoch an der Urne an.

Chronologie
Erste Debatte im Nationalrat (im Rahmen der Kulturbotschaft 2021-2024)
Herauslösung aus der Kulturbotschaft durch den Ständerat
Erste Debatte im Ständerat
Differenzbereinigung und Schlussabstimmung
Mediale Debatten rund um die Revision des Filmgesetzes
Referendum, Abstimmungskampf und Abstimmung

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Résumé

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Révision de la loi sur le cinéma (OCF 20.030)
(Traduction: Chloé Magnin)

Dans le cadre du message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021-2024, le Conseil fédéral a souhaité réviser la loi sur le cinéma pour l'adapter au droit européen en vigueur. Entre autres, il a instauré une obligation d'investissement de 4 pour cent dans la production de films suisses pour les plateformes de streaming. De plus, les plateformes de streaming devront respecter un quota en offrant obligatoirement au moins 30 pour cent de films et séries européennes dans leur catalogue. Le but de ces mesures est de soutenir les films suisses et de créer des conditions équitables entre les fournisseurs de streaming et les fournisseurs de télévision suisses. Durant la session d'été 2021, le Conseil des Etats a dissocié la révision de la loi sur le cinéma du message sur la culture. Par la suite, les discussions se sont principalement concentrées sur le montant de l'obligation d'investissement, l'exemption de l'obligation d'investissement pour certaines entreprises et de la prise en compte des prestations publicitaires pour les films suisses. Après que les deux Conseils ont accepté la révision durant la session d'automne 2021, une alliance des sections jeunes des partis bourgeois a lancé, avec succès, un référendum. La population suisse a accepté le changement de loi par 58.4 pour cent des voix dans les urnes le 15 mai 2022.

Chronologie

Premier débat au Conseil national (dans le cadre du message sur la culture 2021-2024)
Dissociation du message sur la culture par le Conseil des Etats
Premier débat au Conseil des Etats
Procédure d'élimination des divergences et vote final
Débat médiatique autour de la révision de la loi sur le cinéma
Référendum, campagne et votation

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 16.09.2020
MARLÈNE GERBER

Der Entwurf zum **Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG)** entpuppte sich während den Beratungen zur Kulturbotschaft 2021-2024 als der am stärksten umstrittene Entwurf. Während die restlichen 12 Entwürfe der Kulturbotschaft zu Bundesbeschlüssen oder Bundesgesetzen bereits in derselben Session, in der die Beratungen begonnen hatten (Herbstsession 2020), hatten fertig beraten werden können, zogen sich die Debatten zum Filmgesetz in die Länge.

Mit dem Entwurf zum Filmgesetz plante der Bundesrat, negativen Auswirkungen der Digitalisierung des Filmmarkts und den damit einhergehenden Veränderung des Konsumverhaltens entgegenzuwirken. Zur Förderung der Angebotsvielfalt beabsichtigte die Regierung mit der vorgelegten Revision des Filmgesetzes, elektronische Filmanbietende in der Schweiz und im Ausland – sofern Letztere auf das schweizerische Publikum ausgerichtet sind – dazu zu verpflichten, 30 Prozent ihres Programms für europäische Filme zu reservieren. Dieser Anteil entspricht laut bundesrätlicher Botschaft dem «Mindestanteil gemäss EU-Regelung», welcher Unternehmen mit Sitz in den europäischen Nachbarländern bereits unterstellt sind. Ferner sollten die genannten Streaming-Anbietenden verpflichtet werden, mindestens 4 Prozent ihrer in der Schweiz durch Filme erzielten Bruttoeinnahmen in das unabhängige Schweizer Filmschaffen zu investieren – dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sie einen bestimmten Mindestumsatz erzielen und Filme nicht nur vereinzelt anbieten. Dabei könnten sich die betroffenen Unternehmen entweder direkt an Schweizer Produktionen beteiligen oder eine Ersatzabgabe zugunsten der Schweizer Filmförderung entrichten. Für inländische Fernsehanbietende besteht eine solche Investitionspflicht bereits. Grundsätzlich ausgenommen von der Investitionspflicht wurde mit dem bundesrätlichen Entwurf lediglich die SRG, deren Filmförderungspflicht im Rahmen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen geregelt ist.

Nachdem sich der erstberatende **Nationalrat** in der Herbstsession 2020 hauptsächlich gegen den Willen der SVP-Fraktion und weiterer bürgerlicher Vertreterinnen und Vertreter gegen einen Nichteintretens- und einen Rückweisungsantrag zweier Kommissionsminderheiten gestellt hatte, reduzierte er in der Detailberatung die Höhe der Investitionspflicht von 4 auf 1 Prozent der Bruttoeinnahmen. Minderheitenanträge für eine Erhöhung und eine moderatere Reduktion der Investitionspflicht blieben dabei ebenso erfolglos wie zwei Einzelanträge zu derer vollständigen Streichung. Darüber hinaus beschloss die grosse Kammer, dass regionale Fernsehveranstalter mit oder ohne Konzession von der Investitionspflicht ausgenommen werden sollen.

Der **Ständerat** entschied hingegen in der Herbstsession 2021, die Revision des Filmgesetzes aus der Kulturbotschaft 2021-2024 auszugliedern und zu einem späteren Zeitpunkt weiterzubehandeln. [1]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 07.06.2021
SARAH KUHN

Nachdem der **Ständerat** die **Revision des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG)** in der Herbstsession 2020 aus der Kulturbotschaft 2021-2024 herausgelöst hatte, behandelte er sie erstmals in der Sommersession 2021 im Detail. In der Zwischenzeit hatte die WBK-SR ihre Vorberatung im Februar 2021 unterbrochen, um weitere Informationen der Verwaltung zu den Auswirkungen der vorgesehenen Investitionspflicht in unabhängige Schweizer Filme abzuwarten. Ende April 2021 konnte die Kommission ihre Vorberatung abschliessen.

Wie Kommissionssprecher Matthias Michel (fdp, ZG) zu Beginn der **Eintretensdebatte** erklärte, stehe der Schweizer Film vor diversen Herausforderungen. So würden etwa ausländische Koproduktionen trotz der im Rahmen der Kulturbotschaft 2016-2020 eingeführten Filmstandortförderung zunehmend stagnieren. Gleichzeitig steige die Konkurrenz für Schweizer TV-Sender durch Online-Streamingplattformen wie Netflix, die überdies trotz enormer Wertschöpfung in der Schweiz keiner Filmförderpflicht

unterstünden. Die aktuelle Gesetzesrevision sollte daher «gleich lange Spiesse für alle» schaffen, wie Kulturminister Berset erklärte. Eintreten war derweil unbestritten.

In der **Detailberatung** schuf der Ständerat bei fünf Minderheitsanträgen insgesamt vier Differenzen zum Nationalrat.

Die erste Differenz betraf die Frage, ob **gewinnorientierte Unternehmen finanzielle Unterstützung vom Bund erhalten sollen oder nicht**. Dabei folgte der Ständerat mit 27 zu 17 Stimmen seiner Kommissionsmehrheit und entschied, diese Unternehmen nicht komplett von der Unterstützung auszuschliessen, sondern einmalige Betriebsbeiträge, etwa an spezifische Projekte wie die kommerziellen Filmfestivals in Locarno oder Zürich, weiterhin zu erlauben. Der Nationalrat hatte entschieden der Version des Bundesrates zu folgen und diese Unternehmen auszuschliessen. Eine Minderheit um Johanna Gapany (fdp, FR) hatte erfolglos gefordert, die Unterstützung ohne Einschränkungen zu erlauben.

Zweitens stellte sich die Frage, **welche Unternehmen von der Investitionspflicht ausgeschlossen werden sollten**. Eine Minderheit Würth (mitte, SG) wollte hier dem Nationalrat folgen und Schweizer TV-Anbietende und Netzbetreibende gänzlich von der Investitionspflicht befreien. Eine Kommissionsmehrheit wollte hingegen nur die SRG von der Investitionspflicht ausnehmen. Deren Ausnahme sei gemäss Kommissionssprecher Michel legitim, weil sie im Rahmen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) bereits einen eigenen, umfassenden Filmförderungsauftrag habe. Der Ständerat folgte mit 31 zu 13 Stimmen (bei 1 Enthaltung) der Mehrheit und beschränkte die Ausnahme auf die SRG.

Am umstrittensten war schliesslich die Frage der **Höhe der Investitionspflicht und der Schaffung einer Ersatzabgabe**. Dass es eine Abgabe geben solle, welche über vier Jahre hinweg getätigt werden muss, wie es der Nationalrat vorgeschlagen hatte, sei gemäss Michel in der Kommission als einziges unbestritten – zu den restlichen Punkten lagen dem Ständerat drei Minderheitsanträge vor.
Die Mehrheit der WBK-SR wollte gemäss Michel auf die 4 Prozent bestehen und dafür die Möglichkeit zur Anrechenbarkeit von Werbeleistungen von maximal CHF 500'000 einführen. Gemäss Verwaltung würde dies auf eine Erhöhung der Mittel um etwa CHF 18 Mio. hinauslaufen, was gemäss Kommissionsmehrheit angemessen sei. Ginge man tiefer, sei zu erwarten, dass keine der antizipierten Effekte für den Schweizer Film erreicht werden würden, wie Michel zu Bedenken gab.
Eine Minderheit Gmür-Schönenberger (mitte, LU) beantragte, dem Bundesrat zu folgen, die Investitionspflicht auf mindestens 4 Prozent festzulegen und die Möglichkeit einer Ersatzabgabe beizubehalten. Die Einnahmen aus dieser Ersatzabgabe würden dann an das BAK fliessen, welches diese Gelder zweckgebunden für die Filmförderung einsetzen sollte. Bereits bei der im Rahmen des RTVG eingeführten Abgabepflicht für Schweizer TV-Sender sei es kaum zu Ersatzabgaben gekommen, da der Anreiz der direkten Investition gross genug sei, erklärte Gmür-Schönenberger ihren Antrag. Die Nachzahlung gemäss Kommissionsmehrheit würde hingegen lediglich zu mehr Bürokratie führen.
Jakob Stark (svp, TG) machte mit einer weiteren Minderheit einen Kompromissvorschlag zwischen dem Bundesrat (4%) und dem Nationalrat (1%), wobei die Investitionshöhe 2 Prozent betragen sollte.
Die dritte Minderheit um Benedikt Würth stellte die Frage, welche Leistungen an die Investitionspflicht angerechnet werden können sollen. Er forderte, dass Eigenproduktionen zu mindestens 50 Prozent angerechnet werden könnten, womit die Situation der regionalen und nationalen TV-Sender verbessert werden könnte. Die Kommissionsmehrheit lehnte diese Forderung ab, weil damit das eigentliche Ziel dieser Gesetzesrevision – das unabhängige Filmschaffen in der Schweiz zu fördern – verfehlt würde. Da unter Eigenproduktionen auch Formate wie Reality Shows oder Werbungen verstanden werden könnten, profitierten von dieser Regelung gemäss Michel mehrheitlich ausländische Werbefenster und Online-Dienste. Der Nationalrat war dem Bundesrat gefolgt, welcher keine solchen Anrechnungen vorgesehen hatte.
In der Folge setzte sich die Minderheit Gmür-Schönenberger gegen die Kommissionsmehrheit (mit 23 zu 22 Stimmen) durch, während die Minderheit Stark (31 zu 14 Stimmen) und die Minderheit Würth (29 zu 16 Stimmen) abgelehnt wurden. Damit beschloss der Ständerat folglich, eine Investitionspflicht von 4 Prozent mit der Möglichkeit einer Ersatzabgabe einzuführen. Angerechnet werden dürften zudem Werbeleistungen bis zu CHF 500'000, aber keine Eigenproduktionen. Damit schuf der Ständerat die zwei letzten Differenzen zum Nationalrat.

In der **Gesamtabstimmung** nahm der Ständerat den Entwurf mit 35 zu 9 Stimmen (bei 1 Enthaltung) an und gab ihn mit vier offenen Differenzen zurück an die grosse Kammer. [2]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 16.09.2021
SARAH KUHN

Die beiden Kammern beugten sich in der Herbstsession 2021 über die **Differenzbereinigung zur Revision des Filmgesetzes (Lex Netflix)**, die in derselben Session auch gelang. Damit fand die Debatte nach fast einem Jahr ein Ende – als mit Abstand letzte der verschiedenen Vorlagen zur Kulturbotschaft 2021-2024.

Der **Nationalrat**, welcher als erster an der Reihe war, befasste sich mit vier bestehenden Differenzen zur ständerätlichen Version des Gesetzes. Mit der Begründung, dass der vorgeschlagene Kompromiss für alle Beteiligten ausgewogen sei und eine gute Stärkung des Schweizer Films ermögliche, schloss sich die Mehrheit der WBK-NR in allen offenen Punkten dem Ständerat an.

Die erste Differenz bezog sich auf die vom Bundesrat vorgeschlagene **Höhe der Investitionspflicht**. Damit würden neu auch Online-Plattformen, wie etwa Netflix, verpflichtet, einen gewissen Prozentsatz ihres in der Schweiz erreichten Bruttogewinns in Schweizer Filme zu investieren. Die Frage war nun, wie hoch dieser Ansatz festgelegt werden sollte. Der Nationalrat hatte sich in der Herbstsession 2020 auf 1 Prozent geeinigt, was durch den Ständerat wieder rückgängig gemacht worden war. Dieser entschied in der Sommersession 2021, dem Entwurf des Bundesrates zu folgen, und verlangte eine Abgabe von mindestens 4 Prozent. Da dadurch inländische und ausländische TV-Stationen gleiche Bedingungen hätten und der Schweizer Film nachhaltig unterstützt und gefördert werden könnte, unterstützte die Mehrheit der WBK-NR mit 14 zu 10 Stimmen den Ständerat. Eine Kommissionsminderheit, angeführt von Peter Keller (svp, NW), forderte die Senkung der Investitionspflicht von 4 auf 2 Prozent. Der Schweizer Film werde bereits stärker gefördert als früher, 2013 mit rund CHF 100 Mio. und heute gemäss NZZ bereits mit bis zu CHF 150 Mio. jährlich. Mit diesem Gesetz würden nun ausländische Anbietende und Streaming-Dienste verpflichtet, den Schweizer Filmsektor «zwangsweise mit[zu]subventionieren», was einem liberalen Verständnis des Marktes mehr als widerspreche, wie Keller seine Minderheit begründete. Ausserdem warf er die Frage in den Raum, ob die Probleme beim Schweizer Film wirklich darauf zurückzuführen seien, dass dieser zu wenig Geld bekomme, oder nicht eher zu viel erhalte. «Wenn man der Katze jeden Tag ein Whiskas hinstellt, geht sie nicht mehr jagen. Staatsknete macht träge.» Mit 119 zu 71 Stimmen entschied der Nationalrat jedoch, der Kommissionsmehrheit und somit dem Entwurf des Ständerates zu folgen und die Investitionspflicht auf 4 Prozent anzusetzen. Die Fraktionen der SP und der Grünen stimmten geschlossen, die Fraktionen der Mitte und der Grünliberalen mit einer klaren Mehrheit für, die SVP-Fraktion geschlossen gegen die Kommissionsmehrheit. Die Fraktion der FDP.Liberalen zeigte sich stark gespalten, so stimmten 15 Mitglieder für den Mehrheitsantrag und 14 für die Minderheit Keller.

Als zweiter Punkt wurde die Frage diskutiert, **welche Firmen von dieser Investitionspflicht ausgenommen werden sollen**. Hier hatte der Nationalrat im Herbst 2020 beschlossen, dass nebst der SRG auch regionale TV-Anbietende sowie Kabelnetzbetreibende von dieser Regelung ausgeschlossen bleiben sollen. Dem widersprach jedoch der Ständerat im Sommer 2021, welcher nebst der SRG keine weiteren Ausnahmen ins Gesetz aufnehmen wollte. Auch hier folgte die Kommissionsmehrheit mit 13 zu 10 Stimmen dem Ständerat. Regionale Anbietende seien gar nicht von dieser Regelung betroffen, da diese sehr oft gar keine Filme zeigen würden, was eine Ausnahme für diese Fälle obsolet mache, so Matthias Aebischer (sp, BE) für die Kommissionsmehrheit im Rat. Eine Minderheit Kutter (mitte, ZH) verlangte Festhalten an dem Entwurf des Nationalrates. Schnelles Internet in allen Landesteilen sei ein extrem wichtiges Anliegen, welches auch der Bundesrat unterstütze. Ziel solle sein, Kabelnetzbetreibende dabei zu unterstützten, den dafür nötigen Ausbau so schnell wie möglich zu erreichen. Mit dieser Investitionspflicht werde diesen aber ein riesiger Stein in den Weg gelegt, weshalb Kabelnetzbetreibende im Interesse aller aus dieser Regelung ausgeschlossen werden sollten, wie der Minderheitensprecher sein Anliegen begründete. Auch hier folgte der Nationalrat jedoch mit 110 zu 77 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) der Kommissionsmehrheit und gab dem Ständerat in diesem Punkt nach. Die geschlossenen Fraktionen der SP und der Grünen sowie eine klare Mehrheit der Grünliberalen Fraktion stimmten für die Mehrheitsposition, die SVP-Fraktion, etwa die Hälfte der FDP.Liberalen-Fraktion sowie ein Drittel der Mitte-Fraktion sprachen sich für den Minderheitsantrag Kutter aus.

Die dritte Differenz drehte sich um **Werbeleistungen zur Bewerbung von Schweizer**

Filmen und deren Anrechenbarkeit an die Investitionspflicht. Gemäss geltendem Recht können private TV-Sender den Schweizer Film in Form von Werbeminuten statt mit Geld unterstützen. Die offene Frage war nun, wie hoch der Werbebetrag sein darf, der an die Investitionspflicht angerechnet werden kann. Während der Bundesrat in seiner Botschaft vorsah, diese Möglichkeit der Anrechenbarkeit ganz abzuschaffen, hatte der Nationalrat eine Anrechenbarkeit von Werbeminuten im Umfang von bis zu CHF 1 Mio. vorgesehen. In der Differenzbereinigung setzte sich die nationalrätliche Kommissionsmehrheit dem Ständerat folgend für eine Anrechnung eines Betrags bis CHF 500'000 ein. Eine Kommissionsminderheit Kutter verlangte hingegen Festhalten an der vorher im Rat gefassten Position (CHF 1 Mio.). Kutter argumentierte damit, dass auch private Sender zunehmend mit rückläufigen Zahlen zu kämpfen hätten und alles andere als in Geld schwimmen würden. Der von der Kommissionsmehrheit berechnete Rückgang der Unterstützungszahlungen für den Schweizer Film von CHF 18 auf CHF 14 Mio. erachtete Kutter als vertretbaren Kompromiss. Stattdessen würden in Zukunft die Investitionen der Streaming-Anbietenden massiv zunehmen, was diesen Rückgang mehr als kompensieren werde. Der Nationalrat folgte aber auch hier mit 106 zu 85 Stimmen (bei 1 Enthaltung) wieder der Kommissionsmehrheit. Erneut stimmten die SP- und die Grüne Fraktion geschlossen für die Kommissionsmehrheit, die SVP-Fraktion geschlossen für die Kommissionsminderheit. Die Grünliberale Fraktion sprach sich mehrheitlich für den Mehrheitsantrag aus, während sich die FDP.Liberalen-Fraktion und die Mitte-Fraktion auch in dieser Frage gespalten zeigten.

Zu guter Letzt hatte das Parlament auch über eine von Christian Wasserfallen (fdp, BE) angeführte Minderheit zu befinden, der die gesamte **«Lex Netflix», also jegliche Investitionspflicht, streichen wollte**. Er argumentierte, dass es nicht zielführend sei, sich als kleine Schweiz mit Anbietenden wie Netflix anzulegen. Vielmehr sollte sich der Schweizer Filmsektor mit den Produzentinnen und Produzenten in Verbindung setzen und Kollaborationen anstreben, um von deren grossen Reichweite zu profitieren. Auch er betonte, dass die derzeitige Unterstützung in der Höhe von CHF 150 Mio. vom BAK, den Kantonen, Städten, Gemeinden und den SRG-Abgaben ausreichend sei. Lieber solle man sich auf die Qualität des Filmes berufen und bessere Drehbücher schreiben, dann hätte der Schweizer Film vielleicht auch bessere Chancen auf dem internationalen Markt, forderte er. Ein Drittel der FDP.Liberalen-Fraktion, die SVP-Fraktion sowie einzelne Mitglieder der Grünen und der Grünliberalen unterstützten Wasserfallen; mit 121 zu 65 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) lehnte der Nationalrat den Minderheitsantrag Wasserfallen ab und hielt an der Lex Netflix fest.

Da in der Nationalratsdebatte alle inhaltlichen Differenzen beseitigt worden waren, ging es im **Ständerat** nur noch um zwei rein sprachliche Anpassungen. Diese wurden von der kleinen Kammer in der Folge diskussionslos und stillschweigend gutgeheissen.

Damit war die Vorlage nach langen Diskussionen im Oktober 2021 bereit für die **Schlussabstimmungen**. Im Nationalrat wurde die «Lex Netflix» mit 124 zu 67 (bei 3 Enthaltungen) angenommen. Die Fraktionen der SP, der Grünen und der GLP stimmten geschlossen für, die SVP-Fraktion geschlossen gegen den Gesetzesentwurf. Uneinig waren sich die Fraktionen der FDP.Liberalen und der Mitte, wobei jeweils eine Mehrheit für die Vorlage stimmte. Im Ständerat fand das Gesetz mit 32 zu 8 Stimmen (4 Enthaltungen) deutliche Zustimmung. [3]

DÉBAT PUBLIC
DATE: 17.09.2021
SARAH KUHN

Die parlamentarischen Beratungen zur **Revision des Filmgsetzes (Lex Netflix)** und die im Herbst 2021 gefassten Beschlüsse führten zu **medialen Debatten**. Insbesondere zum Beschluss, dass Streaming-Anbietende wie Netflix neu dazu verpflichtet werden sollten, 4 Prozent ihres in der Schweiz erzielten Bruttogewinns in den Schweizer Film zu reinvestieren, zeigten sich nicht nur im Parlament, sondern auch in der Öffentlichkeit Meinungen, die weit auseinander gingen.

Seitens der Filmindustrie waren nur positive Stimmen zu hören, welche jedoch nur in den französischsprachigen Zeitungen Widerhall fanden. Die Filmindustrie sei erleichtert, dass nun auch der Nationalrat die Investitionspflicht gutgeheissen habe, welche in anderen Ländern bereits üblich sei. Dies sorge für faire Wettbewerbsbedingungen für die Industrie, wie Barbara Miller, Präsidentin des Verbands Filmregie und Drehbuch Schweiz (ARF/FDS) gegenüber der Zeitung La Liberté zu Protokoll gab. Jean-Marc Fröhle, Filmproduzent und Co-Präsident der «IG – Unabhängige Schweizer Filmproduzenten», wies darauf hin, dass Schweizer Regisseurinnen und Regisseure von internationalen Koproduktionen abhängig seien, insbesondere bei Serien. Oftmals seien sie nicht in der Lage, mit den in der Schweiz

verfügbaren Mitteln einen unabhängigen Schweizer Film zu produzieren, was sich nun durch dieses Gesetz ändern werde.

In den Medien mussten die liberalen Parteien Kritik einstecken: Aus liberaler Sicht spräche alles gegen die «Lex Netflix». Es handle sich dabei um «einen ungeniessbaren Cocktail aus Heimatschutz, Subventionitis und Bevormundung», schrieb etwa die NZZ. Da die SVP geschlossen gegen das FiG gestimmt hatte, sei es in den Händen der FDP und GLP gelegen, diesen «Investitionszwang» aus dem Gesetz zu streichen. Die Genfer Nationalrätin Simone de Montmollin (fdp, GE) erklärte die Mehrheitsmeinung der FDP gegenüber Le Temps damit, dass es nicht um Protektionismus gehe, sondern um eine Harmonisierung mit den Praktiken in den Nachbarstaaten. Grosse Plattformen würden nur da produzieren, wo sie dazu ermutigt werden.

Auch die bürgerlichen Jungparteien waren mit der beschlossenen Gesetzesrevision nicht einverstanden und befürchteten, dass letztendlich die Konsumentinnen und Konsumenten die Abgaben durch höhere Gebühren tragen müssten. Da die Gesetzesrevision insgesamt völlig an den Interessen der Jungen vorbei ziele, kündigten sie noch am Tag der Schlussabstimmung via Twitter an, das **Referendum** ergreifen zu wollen, wie die Aargauer Zeitung und die NZZ berichteten. [4]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.05.2022
SARAH KUHN

Noch am Tag der Schlussabstimmungen über die Revision des Filmgesetzes (FiG), kündigten die Jungfreisinnigen, die Jungen Grünliberalen sowie die Junge SVP ein gemeinsames Referendum an. Am 20. Januar 2022 reichte das Bündnis insgesamt 69'797 Unterschriften ein, wovon die BK am 14. März 2022 51'872 als gültig bestätigte, womit das **Referendum gegen die «Lex Netflix»** Realität wurde.

Die **Gegnerinnen und Gegner der Revision des Filmgesetzes (FiG)**, die Jungparteien, störten sich insbesondere an zwei Elementen des neuen Filmgesetzes: Der erste Kritikpunkt war, dass Streaming-Plattformen wie Disney+ oder Netflix neu 4 Prozent ihres in der Schweiz erzielten Bruttogewinns in den Schweizer Film investieren müssen. Diese Differenz war bereits in den eidgenössischen Räten heiss umstritten gewesen und konnte erst in der Differenzbereinigung ausgemerzt werden. Zwei Mitträger des Referendums, Nicolo Carle, Mitglied der Jungen Mitte, und Luis Deplazes aus der Jungen FDP kritisierten dies als Versuch, künstlich eine Industrie «hochzuzüchten». Sie verstünden nicht, «wieso man aus der Schweiz ums Verrecken eine grosse Filmnation machen wolle», liessen sie sich im Tages-Anzeiger zitieren. Nach Alec von Barnekow, dem Vizepräsidenten der Jungfreisinnigen, ist es nicht richtig, zur Finanzierung des Schweizer Films erfolgreiche Wirtschaftsakteure zu bestrafen, nur weil sie eine breite Kundschaft anziehen könnten.
Zweitens zeigte sich das Referendumskomitee nicht damit einverstanden, dass das Gesetz neu eine Mindestquote von 30 Prozent an europäischen Filmen vorsieht, welche die Plattformen in ihr Angebot aufnehmen müssten. Nach Matthias Müller, Präsident der Jungfreisinnigen und des Referendumskomitees, würde dies dazu führen, dass beliebte Filme und Serien aus den USA, Asien oder Afrika wegfallen würden, was der Filmvielfalt schaden würde, wie er gegenüber dem «Blick» bemerkte. Alec von Barnekow erachtete dies gar als Frontalangriff auf die liberalen Werte der Schweiz. Camille Lothe, Präsidentin der Jungen SVP Zürich, vertrat gegenüber dem Tages-Anzeiger die Meinung, dass der Staat mit dieser Gesetzesrevision versuchen würde, die Menschen in einem sehr privaten Bereich zu erziehen, was zu weit gehe. Wieder einmal würde der Staat damit in etwas Gutes «reinfingern». Generell, so lautete der Tenor der jungbürgerlichen Parteien, sei die Lex Netflix eine «politische Sünde». Dies werde sich direkt in den Abopreisen der Konsumentinnen und Konsumenten niederschlagen, welche dann für Filme zahlen würden, die sie gar nicht sehen möchten.

Die **Befürwortenden** argumentierten auf der einen Seite damit, dass die Revision neue Arbeitsplätze und Aufträge an die lokale Wirtschaft mit sich bringe. Durch die bessere Investition würden mehr Filmschaffende und Schauspielende in der Schweiz bleiben oder hierher kommen, die bis anhin ihr Glück auf Grund tieferer Kosten im Ausland gesucht hatten. Dies würde wiederum neue Arbeitsstellen schaffen – immerhin brauche eine Filmproduktion um die 200 Angestellte, wie Regisseurin Lisa Brühlmann gegenüber den Medien erklärte. Auch die Qualität des Schweizer Films würde gemäss Marianne Binder (mitte, AG) dadurch steigen, so hätte die Förderung in den Nachbarländern zu einem Aufblühen der Branchen geführt – sie nannte dazu etwa die spanische Serie «La Casa de Papel» (Haus des Geldes), welche dank Netflix zu einem weltweiten Erfolg geworden war. Mit der entsprechenden Förderung sei es durchaus auch möglich, dass der nächste Hit aus der Schweiz kommen könne, was letztendlich auch den Plattformen

zugute kommen würde.
Auf der anderen Seite argumentierten etwa Elena Tatti und Daniel Wyss als Co-Präsidium der «Association romande de production audiovisuelle» (AROPA), dass seit der Pandemie die Gewinne der Branche, gerade von Netflix, in der Schweiz stark angestiegen seien, was die geplante Abgabe rechtfertige. Ausserdem sei eine Investitionspflicht von 4 Prozent durchaus legitim, international seien die entsprechenden Abgaben um einiges höher – in Frankreich etwa lägen sie bei 26 Prozent. Dass sich diese auf die Preise der Streaming-Anbietenden auswirken würden, wie das Referendumskomitee befürchtete, erachteten bereits Bundesrat und Parlament derweil als unwahrscheinlich, so sei dies in anderen Ländern mit sehr hohen Ansätzen auch nicht eingetroffen. Zudem hätten die Plattformen dies gleich selbst widerlegt: die meisten hätten gemäss Medien öffentlich bekannt gegeben, dass die Preisgestaltung unabhängig von solchen neuen Regeln entschieden werde.

Der **Abstimmungskampf zur Revision des Filmgesetzes (FiG)** blieb lange Zeit unterdurchschnittlich, sowohl bezüglich Medieninteresse, wie eine Studie des fög aufzeigte, als auch bezüglich Zeitungsinseraten, wie Année Politique Suisse verdeutlichte. Für Aufsehen sorgte hingegen Mitte April 2022 ein Zwischenfall in der SRF-Sendung «Arena», als Kulturminister Berset unerwartet mit einem Fehler im Abstimmungsbüchlein konfrontiert wurde. Demnach seien in einer Grafik, welche die Investitionspflicht in anderen europäischen Staaten aufzeigen sollte, auch Staaten ohne strikte Investitionspflicht aufgeführt gewesen. Nachdem das Referendumskomitee in vier Kantonen Abstimmungsbeschwerden eingereicht hatte, gab die Bundeskanzlei bekannt, dass ergänzende Erklärungen zur Grafik veröffentlicht werden würden. Da das Abstimmungsbüchlein zu diesem Zeitpunkt aber bereits an die Stimmbevölkerung verschickt worden war, konnten die Änderungen nur noch auf der Internetseite des Bundes vorgenommen werden. Da dem Komitee die Anpassungen zu wenig weit gingen, verzichtete es auf einen Rückzug der Beschwerden und reichte Ende April ergänzend Beschwerde beim Bundesgericht in Lausanne ein. Dieses erachtete jedoch eine umfassende Information der Stimmberechtigten durch die öffentlich zugänglichen Präzisierungen der BK als zulässig und lehnte die Beschwerde ab.

Am **15. Mai 2022 nahm das Schweizer Stimmvolk das neue Filmförderungsgesetz mit einem Ja-Stimmenanteil von 58.4 Prozent an** – damit wurde das Schweizer Recht im Filmwesen an neue Entwicklungen in der EU angeglichen. Die Medien erachteten das Ergebnis als erstaunlich deutlich, zumal das Referendumskomitee im Verlauf des Abstimmungskampfes gemäss Vorumfragen einen beachtlichen Anstieg an Unterstützung erreicht und damit die Filmfreundinnen und -freunde unerwartet nervös gemacht hatte. So zeigte etwa die erste Vorumfrage des SRG/gfs vom 18. März 2022, dass 16 Prozent Nein (16 Prozent eher Nein) stimmen würden. Zum Zeitpunkt der letzten Tamedia/Leewas-Vorumfrage vom 4. Mai 2022 war dieser Anteil auf 40 Prozent (5 Prozent eher Nein) angestiegen.

Abstimmung vom 15. Mai 2022

Beteiligung: 40.03%
Ja: 1'255'038 Stimmen (58.4%)
Nein: 893'370 Stimmen (41.6%)

Parolen:
-Ja: Grüne, GLP (4)*, Mitte (3)*, SP, EVP, PdA, Junge Grüne, Juso, Junge Mitte (4)*; SGB, SSV, VPOD, cinésuisse, Suisseculture, Suisa, Europäische Bewegung Schweiz, Gewerbeverband AI, Ensemble à Gauche, ML-CSP FR, CSP OW, PCSI JU, Filmschaffende.
-Nein: FDP (3)*, SVP, EDU, SD, Piratenpartei, Junge FDP, Junge SVP, Junge GLP; NZZ, eco, SGV, Verband Schweizer Privatfernsehen, Schweizerisches Konsumentenforum (KF), Telesuisse, Economiesuisse, Swico, SuisseDigital.
*in Klammern Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Wie zu erwarten zeigten sich die **Gegnerinnen und Gegner** des Filmgesetzes wenig erfreut über das Ergebnis. Die NZZ etwa, welche sich gemäss fög während des Abstimmungskampfes klar gegen die Vorlage positioniert hatte, sprach von einem «Film-Heimatschutz der Linken». Ob damit der Konsum von Schweizer Filmen tatsächlich steigen werde oder ob es nur einfach erzwungenermassen mehr Angebot geben werde, müsse sich noch weisen. Auch Schweizer Privatsender, welche sich bereits im Abstimmungskampf kritisch gegenüber dem neuen Gesetz geäussert hatten,

zeigten sich enttäuscht. Der Präsident der Jungfreisinnigen, Matthias Müller, welcher das Referendumsteam angeführt hatte, erachtete das Ergebnis immerhin als «Achtungserfolg». Immerhin sei dank dem Referendum über die Thematik diskutiert worden. Die Medien rühmten den Abstimmungskampf der bürgerlichen Jungparteien derweil als «geschickt» und «laut» und beleuchteten die jüngsten Erfolge der Jungfreisinnigen, etwa ihren Einsatz gegen das Geldspielgesetz oder für die Renteninitiative.

Die **Befürwortenden der Revision** präsentierte sich gegenüber den Medien zufrieden und hoffnungsvoll. Der Direktor von Pro Helvetia, Philippe Bischof, twitterte etwa, dass dieses Abstimmungsergebnis «ein gutes Zeichen für den Umgang mit Streaming-Plattformen und gerechter Mittelverteilung zwischen Vertrieb und Kreation» sei. Die SP deutete das Ergebnis als «Zeichen gegen die Selbstbedienungsmentalität der grossen Konzerne» und als wichtiges Signal für die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schweiz. Die Mitte freute sich darüber, dass die erwünschten «gleich langen Spiesse» zwischen den Streaming-Anbietenden und den Schweizer Fernsehsendern nun zum Zuge kommen würden.

Die Medien nutzten das Abstimmungsergebnis auch für einen Ausblick. Nun erhoffe sich auch die Musikbranche eine Verbesserung ihrer Lage, etwa in Form einer möglichen **«Lex Spotify»**. Demnach machten Musikplattformen in der Schweiz Millionenumsätze – ohne überhaupt ein Büro in der Schweiz zu besitzen. Dies sei in den letzten Jahren bereits in drei Vorstössen (Mo. 19.3807; Po. 20.3685; Po. 21.3635) erfolglos thematisiert worden – die Annahme des Filmgesetzes gebe nun aber Auftrieb.

Im Juni 2022 erschien schliesslich die **VOX-Analyse zur Abstimmung** und gab Hinweise auf das Stimmverhalten der Bürgerinnen und Bürger. Abgelehnt wurde die Revision des Filmgesetzes vor allem von Personen am rechten Pol des politischen Spektrums sowie von Personen, welche mit der SVP sympathisieren. Als Hauptargument nannten die Gegnerinnen und Gegner die unerwünschte «Einmischung des Staates in die Wirtschaft» und die bereits ausreichenden Subventionen der Kulturbranche. Die Befürwortenden der Revision erachteten die Revision als Stärkung der Schweizer Filmbranche. Die grösste Zustimmung erhielt das Argument, dass damit Arbeitsplätze und Aufträge an Schweizer Produzierende geschaffen würden und das mit einem vielfältigeren Angebot einhergehe. Das Streamingdienste in Zukunft einen Teil ihres Gewinns aus der Schweiz wieder in die Schweizer Filmbranche investieren müssen, wurde zudem als gerecht wahrgenommen. Insgesamt erachteten die Befragten die persönliche Bedeutung dieser Revision im Vergleich zu den anderen beiden Vorlagen des Abstimmungssonntags (Transplantationsgesetz, Frontex) aber als gering. [5]

---

1) AB NR, 2020, S. 1200 ff.; AB SR, 2021, S. 473 ff.; BBl, 2020, 3131 ff.
2) AB SR, 2021, S. 743 ff.; Medienmitteilung WBK-SR vom 2.2.21; Medienmitteilung WBK-SR vom 23.2.21; Medienmitteilung WBK-SR vom 27.4.21
3) AB NR, 2021, S. 1646 ff.; AB NR, 2021, S. 2139; AB SR, 2021, S. 1087; AB SR, 2021, S. 877 f.
4) 24H, AZ, LT, Lib, NZZ, TA, 17.9.21
5) APS-Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 15.5.22; BBl 2022, 2652; BBl 2022, 640; Einladung Medienkonferenz Nein-Komitee; Medienmitteilung BK vom 13.4.22; SRF-Trendumfrage zur Volksabstimmung vom 15.5.22 (1. Welle); Tamedia-Abstimmungsumfrage (3. Welle); VOX-Analyse zu den Abstimmungen vom 15.5.22; fög-Abstimmungsmonitor zu den Abstimmungen vom 15.5.22; LT, 8.1.22; Blick, 11.1.22; CdT, 13.1.22; LT, 20.1.22; CdT, 21.1.22; LT, TA, 24.1.22; 24H, CdT, LT, Lib, NF, 9.3.22; NF, 11.3.22; LT, 15.3.22; 24H, CdT, LT, 25.3.22; 24H, 29.3.22; CdT, LT, SGT, 30.3.22; CdT, SGT, 2.4.22; LT, 4.4.22; Lib, 5.4.22; LT, 6.4.22; WW, 7.4.22; 24H, TA, 8.4.22; SoZ, 10.4.22; AZ, 11.4.22; NZZ, 12.4.22; AZ, CdT, Lib, TA, 13.4.22; Blick, SGT, WOZ, 14.4.22; NZZ, TA, 16.4.22; NF, 19.4.22; NZZ, 20.4.22; CdT, TA, WW, 21.4.22; AZ, 23.4.22; SoZ, 24.4.22; Republik, TA, 25.4.22; AZ, BZ, NZZ, 26.4.22; Republik, TA, 28.4.22; AZ, 29.4.22; SGT, 3.5.22; NZZ, TA, 4.5.22; AZ, NZZ, SGT, WW, 5.5.22; NZZ, TA, 7.5.22; NZZ, 14.5.22; AZ, Blick, NZZ, 16.5.22; AZ, 23.5.22; NZZ, 16.8.22