

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Revision des Filmgesetzes (Lex Netflix; BRG 20.030)

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Gerber, Marlène
Kuhn, Sarah

Bevorzugte Zitierweise

Gerber, Marlène; Kuhn, Sarah 2022. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Revision des Filmgesetzes (Lex Netflix; BRG 20.030), 2021 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.05.2022.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Bildung, Kultur und Medien	1
Kultur, Sprache, Kirchen	1
Kulturpolitik	1

Abkürzungsverzeichnis

BAK	Bundesamt für Kultur
EU	Europäische Union
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
BK	Bundeskanzlei
FiG	Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur

OFC	Office fédéral de la culture
UE	Union européenne
SSR	Société suisse de radiodiffusion
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

Allgemeine Chronik

Bildung, Kultur und Medien

Kultur, Sprache, Kirchen

Kulturpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.06.2021
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 Fernseh anbietende 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 deren vollständigen Streichung. Darüber hinaus beschloss die grosse Kammer, dass regionale Fernsehveranstalter mit oder ohne Konzession von der Investitionspflicht ausgenommen werden sollen.

Der **Ständerat**, der die Detailberatung im Sommer 2021 in Angriff nahm, sah dies anders. In der kleinen Kammer setzte sich sowohl betreffend Investitionspflicht als auch betreffend Verpflichtung der regionalen Fernsehveranstalter die bundesrätliche Version durch. Damit und mit ein paar wenigen weiteren Differenzen gelangte der Entwurf des Filmgesetzes in der Herbstsession 2021 in die Differenzbereinigung.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 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 unterstützen, 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.²

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 17.09.2021
SARAH KUHN

Die parlamentarischen Beratungen zur **Revision des Filmgesetzes (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 sorgte 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.³

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 20.01.2022
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 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.

Ob die neue «Lex Netflix» eingeführt wird, werden die Schweizer Stimmberechtigten am 15. Mai 2022 an der Urne entscheiden.⁴

1) AB NR, 2020, S. 1200 ff.; AB SR, 2021, S. 473 ff.; BBI, 2020, 3131 ff.

2) AB NR, 2021, S. 1646 ff.; AB NR, 2021, S. 2139; AB SR, 2021, S. 1087; AB SR, 2021, S. 877 f.

3) 24H, AZ, LT, Lib, NZZ, TA, 17.9.21

4) BBI, 2022, S. 640 f.; Einladung Medienkonferenz vom 15.10.21; 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