

20. April 2021

WBK-S Zusatzfragen zur Filmgesetzrevision

Revision Filmgesetz

Investitionspflicht – Varianten der Umsetzung

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Internationaler Vergleich.....	6
2.1	Länder mit Abgabe	8
2.2	Länder ohne Abgabe (mit Investitionspflichten)	8
2.3	Weitere Länder (Investitionspflicht in Diskussion).....	9
3	Investitionspflicht für die Schweiz: Modelle und Varianten.....	10
3.1	Investitionspflicht mit Ersatzabgabe (Vorschlag Bundesrat)	12
3.2	Investitionspflicht mit Ersatzabgabe (erweiterte Investitionsmöglichkeit)	12
3.3	Investitionspflicht ohne Ersatzabgabe (erweiterte Investitionsmöglichkeit)	13
3.4	Investitionspflicht ohne Ersatzabgabe	13
3.5	Vor- und Nachteile der Modelle	14
4	Fragen und Antworten.....	14
5	Fazit	16

1 Ausgangslage

In Rahmen der Kulturbotschaft 2021-2024 schlägt der Bundesrat vor, das Filmgesetz in verschiedenen Punkten anzupassen. Zu den am meisten diskutierten Punkten gehört die Investitionspflicht in das unabhängige Schweizer Filmschaffen, welche heute für TV-Veranstalter und künftig auch für Online Plattformen gelten soll.

Der Vorschlag des Bundesrates enthält eine Investitionspflicht für in- und ausländische TV-Veranstalter sowie Online-Plattformen, die Filme anbieten. Investitionen sind in das unabhängige Schweizer Filmschaffen zu leisten. Anrechenbar sind Investitionen in den Ankauf von Filmrechten, in die Produktion oder Koproduktion von Schweizer Filmen, internationalen Ko- oder Auftragsproduktionen. Nicht mehr anrechenbar sind in diesem Vorschlag Aufwendungen für die Werbung von Schweizer Filmen. Auf Verordnungsstufe werden der jährliche Mindestumsatz (vorgesehen 2.5 Mio. Franken) sowie die minimale Anzahl Filme (vorgesehen 12 Filme) für die Unterstellung unter das Filmgesetz festgelegt.

Die vorgeschlagene Investitionspflicht umfasst 4% der jährlichen Bruttoeinnahmen der betroffenen Unternehmen. Wird die Pflicht nicht oder nur teilweise erfüllt, so ist eine entsprechende Ersatzabgabe an das Bundesamt für Kultur zu entrichten. Die Einnahmen aus der Ersatzabgabe ist für die Filmförderung des Bundes zu verwenden. Der Satz von 4% wurde aus dem geltenden Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) übernommen, das seit 2007 eine Investitionspflicht für sprachregionale und nationale private TV Veranstalter vorsieht.

Der Nationalrat hat die Vorlage als Erstrat im September 2020 mit Anpassungen verabschiedet. Zu den folgenreichsten Anpassungen gehören die Reduktion der Investitionspflicht von 4% auf 1%, die Streichung des Begriffs des unabhängigen Filmschaffens sowie die Befreiung von Netzbetrieben und Netzinvestoren, welche Filme anbieten, von der Filmförderungspflicht. Der für Investitionen massgebliche Zeitraum wurde von einem auf vier Jahre ausgedehnt.

Die zuständige Kommission des Ständerats (WBK-S) hat die vom Nationalrat behandelte Vorlage in bisher drei Sitzungen debattiert und namentlich folgende Anpassungen beschlossen: Die Investitionspflicht soll bei einem Satz von 4 Prozent der Bruttoeinnahmen verbleiben. Werbeleistungen und Vermittlungsleistungen für den Schweizer Film sollen bis zu einem Investitionsvolumen von 500'000 Franken anrechenbar bleiben. Für die Berechnung der massgebenden Einnahmen sind Bruttoeinnahmen aus dem Filmangebot bzw. aus dem Programm (Programmbegriff wiedereingeführt) massgebend.

Gleichzeitig empfiehlt die WBK-S die Streichung der vorgesehenen Ersatzabgabe, falls die Investitionspflicht nicht oder nur ungenügend geleistet werden sollte. Allerdings sollten noch alternative Sanktionsmöglichkeiten geprüft werden (Busse anstelle Ersatzabgabe). Der Zeitraum von vier Jahren zur flexibleren Erfüllung der Investitionspflicht wurde vom Vorschlag des Nationalrates dabei nicht übernommen. Im Prüfauftrag der WBK-S ist die vierjährige Frist zur Erfüllung der Investitionspflicht hingegen wieder erwähnt. Gleichzeitig wird der Bund verpflichtet, nach vier Jahren einen Bericht über die Wirkung der Investitionspflicht zu unterbreiten.

Die jährliche Investitionspflicht würde nach diesem Modell, das die 4% des Bundesrats übernimmt und die Investitionsmöglichkeiten auf Werbung und Vermittlung erweitern soll, gemäss Schätzungen des BAK insgesamt rund 18 Millionen Franken betragen. Rund 13 Millionen Franken davon würden auf Unternehmen mit Sitz im Ausland entfallen (Werbefenster und Online Anbieter von Filmen). Bei Anrechnung von Werbeleistungen und einer 4% Investitionspflicht, wie dies der Vorschlag der WBK-S vorsieht, könnten sich – im Vergleich zum Bundesratsvorschlag – die effektiv in die Filmproduktionen investierten Leistungen im TV Bereich (Werbefenster) von 12 Millionen auf rund 4.5 Millionen Franken reduzieren. Bei den sprachregionalen TV Veranstaltern reduziert sich diese Pflicht von heute 4 Millionen auf 1

Million)¹. Bei den weitgehend werbefreien Online Anbietern von Filmen im Netz ist zu erwarten, dass rund 8 Millionen Franken direkt in die audiovisuelle Branche investiert wird.

Übersicht 1: Finanzielle Auswirkungen

Investitionspflicht in das Schweizer Filmschaffen (in Mio. Franken, Totals gerundet)²

Bereiche	Einnahmen/ Umsätze Pro Jahr	Quelle	Aktuell nach 4% RTVG	BR Vorschlag (4%)	WBK-S Vorschlag (4%) + Anrechnung Werbeleistungen bis 500'000 CHF	NR (1%)	Variante (2%)	Variante (3%)
Sprachregionale und Nat. TV	100	(1)	4	4	1	1	2	3
Online Plattformen (TVOD)	22	(2)	/	0.9	0.9	0.2	0.4	0.7
Darunter Onlineangebot von Netzbetreibern (u.a. UPC, Swisscom, usw.)	89	(2)	/	3.6	3.6	0.9	1.8	2.7
Online Plattformen (SVOD)	191	(3)	/	7.6	7.6	1.9	3.8	5.7
Ausl. Werbefenster	312	(4)	/	12.5	4.5	3.1	6.2	9.4
Regionale TV Veranstalter	69	(5)	/	/	/	/	/	/
			4	29	18	7	14	21

Die WBK-S hat an ihrer Sitzung vom 23. Februar ausserdem verschiedene Zusatzfragen zur Umsetzung dieses Entscheids gestellt, insbesondere zur Durchsetzbarkeit der Investitionspflicht im internationalen Bereich und dem Bundesamt für Kultur zur Beantwortung beauftragt:

«Die 4% Investitionspflicht aus den generierten Bruttoeinnahmen von audiovisuellen Unternehmen (sprachregionale TV), ausländischen Werbefenstern sowie Anbietern von Filmen (VoD), die ein Schweizer Publikum erreichen, hat zum Ziel, das unabhängige Schweizer Filmschaffen zu stärken. Es sollen Anreize geschaffen werden, um dieser Investitionspflicht nachzukommen und effektiv auszugestalten.

Umsatzschwächeren Unternehmen, welche die Umsatzschwelle von 2.5 Mio. Franken «leicht» überschreiten und mehr als 12 Filme pro Jahr anbieten, soll dabei geholfen werden, ihre Pflicht möglichst unbürokratisch zu erfüllen.

Statt selber als Einkäufer von Filmrechten, Auftraggeber von Auftragsproduktionen oder als Koproduzent aufzutreten, sollte deshalb ein System eingeführt werden, das ermöglicht, den Pflichtteil des Umsatzes in einen Investitionsfonds einzubezahlen. Dabei soll eine 4. Säule (nebst BAK, regionale Filmförderungen und der SRG als Koproduzentin) entstehen um möglichst viele Akteure an der Filmförderung zu beteiligen und somit eine vielfältige Förderlandschaft zu gestalten.

¹ Hochrechnung des BAK aufgrund der Penetrationsraten von Werbefenstern in der Schweiz, Zahlen Admeira (<https://admeira.ch/fr/news-studien/mediafacts/fernsehen> 2019)

² Quellen:

(1) Jahresberichterstattung 2018 BAKOM

(2) Der Umsatz der Onlineplattformen setzt sich aus Einzelvermietungen von Filmen (TVOD, z. Bsp. I-Tunes) und Abonnements (SVOD, Bsp.: Netflix) zusammen. Für TVOD gibt die Branche (www.svv-video.ch) für das Jahr 2017 (letzte publizierte Zahlen) einen Umsatz von 92.5 Millionen Franken an. Wir gehen davon aus, dass der TVOD-Umsatz unterdessen um 20% gewachsen ist und 111 Millionen Franken ergibt. Schätzungsweise 80% davon Umsatz wird von den **Netzbetreibern** erzielt (89 Millionen Franken) und 20% von den reinen **Internetplattformen** (22 Millionen Franken).

(3) **SVOD Plattformen** (Abonnementsdienste) wie der grösste Anbieter in der Schweiz Netflix hat nach eigenen Angaben 700 000 bis 800 000 Abonnements, was bei einem mittleren Preis von 17 Franken einen mittleren Umsatz von 153 Millionen Franken ergibt. Es gibt keine Zahlen der Branche zu SVOD, aber der Marktanteil von Netflix kann auf 80% geschätzt werden, womit der gesamte SVOD-Umsatz auf **191 Millionen Franken** geschätzt werden kann.

(4) Werbestatistik Schweiz 2019 (BAKOM)

(5) Jahresberichterstattung 2018 BAKOM (letzte verfügbare Zahlen)

Das pflichtige Investitionsvolumen soll über die Dauer von 4 Jahren errechnet werden, mit jährlicher Berichterstattung der betroffenen Unternehmen damit eine gegenseitige Planbarkeit der Investitionsvorhaben erleichtert wird.

Das BAK wird beauftragt, folgende Fragen zu prüfen und gesetzliche Grundlagen zu erarbeiten:

Die 4% Investitionspflicht aus den generierten Bruttoeinnahmen von audiovisuellen Unternehmen (sprachregionale TV), ausländischen Werbefenstern sowie Anbietern von Filmen (VoD), die ein Schweizer Publikum erreichen, hat zum Ziel, das unabhängige Schweizer Filmschaffen zu stärken. Es sollen Anreize geschaffen werden, um dieser Investitionspflicht nachzukommen und effektiv auszugestalten. Umsatzschwächeren Unternehmen, welche die Umsatzschwelle von 2.5 Mio. Franken «leicht» überschreiten und mehr als 12 Filme pro Jahr anbieten, soll dabei geholfen werden, ihre Pflicht möglichst unbürokratisch zu erfüllen. Statt selber als Einkäufer von Filmrechten, Auftraggeber von Auftragsproduktionen oder als Koproduzent aufzutreten, sollte deshalb ein System eingeführt werden, das ermöglicht, den Pflichtteil des Umsatzes in einen Investitionsfonds einzubezahlen. Dabei soll eine 4. Säule (nebst BAK, regionale Filmförderungen und der SRG als Koproduzentin) entstehen um möglichst viele Akteure an der Filmförderung zu beteiligen und somit eine vielfältige Förderlandschaft zu gestalten. Das pflichtige Investitionsvolumen soll über die Dauer von 4 Jahren errechnet werden, mit jährlicher Berichterstattung der betroffenen Unternehmen damit eine gegenseitige Planbarkeit der Investitionsvorhaben erleichtert wird.:

- a) Können sich betroffene Unternehmen zusammenschliessen, um in Auftrags- oder Koproduktionen gemeinsam zu investieren?
- b) Ist es als betroffenes Unternehmen möglich, sich an einem unabhängigen Investitionsfonds, der idealerweise von Rechteinhabern geführt und verwaltet wird, zu beteiligen?
- c) Ist es denkbar, dass, statt eigener Investitionen tätigen zu müssen, die Beiträge an andere, vom BAK zu definierenden Filmförderstellen wie bsp. cineforum oder die Zürcher Filmstiftung zu überweisen?
- d) Wie regeln es andere Länder, die eine Investitionspflicht kennen? Wie wichtig sind dabei die internationalen Abkommen?
- e) Könnte die Investitionspflicht auch erfüllt werden, wenn zweckgebunden in einen Fonds, z.B. zur Digitalisierung des Schweizer Filmerbes, einbezahlt würde?
- f) Sind Eigenproduktionen, die von Drittunternehmen ausgeführt, aber im Besitze investitionspflichtiger Unternehmen sind, ganz- oder teilweise anrechenbar? Wo liegen die Vor- und Nachteile einer solchen Regelung? Wie kann das umgesetzt werden? In wie weit wäre es möglich auch Eigenproduktionen, die abgabepflichtige Unternehmen selber in der Schweiz produzieren auch teilweise anzurechnen. »

Die Antworten zu diesen Fragen werden im 4. Kapitel dargestellt.

2 Internationaler Vergleich

Die WBK-S wollte ausserdem in Erfahrung bringen, wie die Investitionspflichten im internationalen Vergleich gehandhabt werden. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Wofür können die Investitionen getätigt werden (welche Arten von Filmen)?
- Wird das unabhängige Filmschaffen damit finanziert oder Eigenproduktionen?
- Gibt es Ersatzabgaben oder sind andere Sanktionen vorgesehen, damit diese Pflichten durchgesetzt werden können?

Im nachfolgenden Kapitel werden die zum Zeitpunkt der Recherche verfügbaren Informationen aus den verschiedenen Ländern dargestellt. Es besteht eine grosse Vielfalt an Regelungen bei der Ausgestaltung der Förderpflichten.

Das BAK hat im ersten Zusatzbericht vom Juni 2020³ die verschiedenen europäischen Länder aufgezählt, die direkte Abgaben an Filmförderungsinstitutionen bezahlen bzw. Investitionspflichten von TV Unternehmen und Online Filmanbietern in das unabhängige Filmschaffen kennen. Die Systeme sind je nach Land unterschiedlich ausgestaltet. Einige Länder kennen nur eine direkte Abgabe (Deutschland), andere eine direkte Abgabe kumuliert mit einer Investitionspflicht (Frankreich), weitere nur eine Investitionspflicht. Sanktionsmechanismen sind in den meisten Ländern vorgesehen.

Analysiert wurden folgende Länder: Frankreich, Italien, Belgien und Deutschland, mit denen die Schweiz bilaterale Filmkoproduktionsabkommen abgeschlossen hat.

Weitere Staaten, wie Spanien, Dänemark, Portugal, Kroatien und den Niederlanden, die neu ab 2021 eine Investitionspflicht für Plattformen einführen wollen, mit denen die Schweiz über das Europäische Koproduktionsabkommen des Europarats⁴ verbunden ist.

³ [Zusatzbericht WBK-N Filmgesetzrevision \(PDF, 713 kB, 21.08.2020\) \(admin.ch\)](#)

⁴ [SR 0.443.2 - Europäisches Übereinkommen vom 2. Oktober 1992 über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen \(mit Anhängen\) \(admin.ch\)](#)

Übersicht 2: Länderübersicht Investitionen, unabhängige Produktion, betroffene Unternehmen und Rechtspflichten

Betroffene Unternehmen	Frankreich	Deutschland	Italien	Spanien	Belgien	Portugal	Österreich	Kroatien	Dänemark*	Niederlande*
TV	x	x	x	x	x	x	x*	x	x	x
Online Filmanbieter	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Arten von anrechenbaren Investitionen										
Herstellung Serien TV und Online	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Herstellung Spiel, Dok, Animationsfilme	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Rechteankauf, Koproduktion	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Andere Möglichkeiten	x*					x*				
Berücksichtigung unabhängige Produktion										
Unabhängige Produktion	x*	x*	x	x*	x	x*	x	x	xx	xx
Eigenproduktionen (inhouse Produktionen)	x*	x*		x*		x*			xx	xx
Rechtspflichten und Rechtsfolgen										
Abgabe direkt (für nationale Filmförderung)	x	x			x	x		x		
Investition	x		x	x	x	x	x*	x	xx	x
Bei Nichterfüllung der Investitionspflicht, Ersatzabgabe				x				x	xx	xx
Bussen oder ähnliche Sanktionen	x	x	x	x	x*	x		x	xx	xx

x = besteht / xx= in Diskussion bzw. offen

*Anmerkungen zu einzelnen Ländern

- *Frankreich Investitionen können auch in die Audiodeskription für TV und Kinofilme
25% Investitionspflicht / mindestens 75% in unabhängige Produktion
- *Deutschland Nur Abgabe sowie öffentlich-rechtl. TV Veranstalter mit Investitionsvorgabe in das unabhängige Filmschaffen
- *Spanien 5% Investitionspflicht / mindestens 70% in unabhängige Produktion (Eigenproduktionen sind keine Auftragsfilme)
- *Belgien Bussgelder fließen an die Filmförderungsinstitution (ähnlich Ersatzabgabe)
- *Portugal Investitionen können auch in Restaurationsprojekte für die Cinemateca geleistet werden
- *Österreich Nur öffentlich-rechtliches Fernsehen / Fördervertrag mit dem Österreichischen Filminstitut über 8 Millionen Euro
- *Dänemark Investition in unabhängiges Filmschaffen VoD in Diskussion / noch keine verbindlichen Angaben
- *Niederlande VoD Investitionspflicht im Parlament hängig (3-6%)
Anrechenbarkeit von Eigenproduktionen vs. unabhängige Produktion in Diskussion

2.1 Länder mit Abgabe

Frankreich (Abgabe und Investitionen)

Frankreich kennt das umfangreichste System zur Finanzierung des audiovisuellen Sektors. Es gibt sowohl eine Abgabe, welche an die nationale Filmförderungsinstitution fließt, als auch eine Investitionspflicht, bei der die pflichtigen Unternehmen direkt in das Filmschaffen investieren.

Die Aufsicht liegt beim « *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* » (CSA). Der CSA kann erstens Verstöße publik machen und Verwarnungen aussprechen (Loi liberté de communication, art. 42)⁵. Sollte der Dienst sich weiterhin nicht an das Gesetz halten, kann der CSA Sanktionen aussprechen: eine Suspendierung oder Einstellung des Dienstes sowie eine Busse (Art 42-1). Die Busse kann 3% des Umsatzes ausmachen, im Wiederholungsfall 5%. Diese Bussen haben den gleichen Status wie Steuerschulden. Der CSA kann schliesslich in Anwendung der AVMSD auch direkt gegen ausländische Dienste vorgehen, die in Frankreich tätig sind.

Die direkte Abgabe von 5.5% wird durch die Steuerbehörden (Direction générale des finances publiques DGFIP) eingetrieben. Diese können sowohl in Frankreich wie innerhalb der EU in Zusammenarbeit mit den Steuerbehörden der anderen Länder aktiv werden.⁶

Deutschland (nur Abgabe)

Deutschland kennt eine reine Abgabepflicht, welche an die Filmförderungsinstitution «Filmförderungsanstalt» (FFA) fließt. Die Aufsicht über die Verwendung und Erhebung der Abgabe liegt bei der FFA. Entsprechende Sanktionen zur Durchsetzung der Abgabeanprüche sind im FFG (Filmförderungsgesetz)⁷ festgelegt.

Es gibt zurzeit keine Investitionsverpflichtungen für private TV Veranstalter und Online Unternehmer.

Kroatien⁸ (Abgabe und Investitionen)

In Kroatien befindet sich die Investitionspflicht vor der Einführung (Parlament Sommer 2021, Inkraftsetzung 2022). Sie betrifft wie in der Schweiz TV-Veranstalter sowie Online Filmanbieter im In- und Ausland.

2% des Jahresumsatzes sollen direkt als Abgabe an das kroatische Filminstitut gehen. Die Einführung einer Investitionspflicht steht aktuell ebenfalls zur Diskussion (5% für TV Veranstalter sowie 10% für Online Filmanbieter). Die Investitionen sollen entweder direkt oder als Abgabe bzw. als Ersatzabgabe getätigt werden. Adressat ist das unabhängige Filmschaffen in Kroatien.

2.2 Länder ohne Abgabe (mit Investitionspflichten)

Italien

Italien kennt eine Investitionspflicht von bis zu 20% in das unabhängige Filmschaffen. Das Mediengesetz TUSMAR⁹ sieht allgemeine Sanktionsbestimmungen vor, wenn gegen einen der Artikel des Gesetzes verstossen wird. Das Ministerium kann Bussen aussprechen, aber ein Betrag wird nicht genannt (TUSMAR Art. 52).

⁵ Loi no. 86-1067 relative à la liberté de communication
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068930/>

⁶ Schriftliche Information des Centre national de la Cinématographie in Frankreich (CNC). In Frankreich wird die nationale Filmförderung über Abgaben (Kino, Video, TV, Internet) finanziert.

⁷ http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl116s3413.pdf

⁸ Information des HAVC (kroatisches Filminstitut, Zagreb, 12. März 2021)

⁹ Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31;177!vig>

Spanien

In Spanien besteht eine Investitionspflicht von 5% für TV Veranstalter und Online Anbietern von Filmen vor.

Das spanische Mediengesetz¹⁰ sieht eine Reihe von Strafbestimmungen vor, wobei schon die teilweise Nichterfüllung der Investitionspflicht (10% weniger als vorgeschrieben) als schwerwiegend («Infracciones muy graves») qualifiziert wird (Art. 56¹¹). Die möglichen Sanktionen sind Bussen zwischen 500 000 und 1 000 000 EUR, sowie ein Entzug der Lizenz.

Belgien

Das französischsprachige Belgien kennt alternativ zur Investitionspflicht von 2% eine Abgabe im gleichen Umfang¹².

Bei Nichterfüllung der Pflichten können Bussen von 3 Millionen Euro und mehr gesprochen werden. Diese Bussen fallen, gemäss Angabe des belgischen Filmförderungsfonds¹³, an die Filmförderung zurück und sind daher vergleichbar mit den vorgeschlagenen Ersatzabgaben in der Schweiz, die an das BAK für eine zweckgebundene Wiederverwendung fließen würden.

Portugal

Zur Überwachung der Quote und der Investitionspflicht von bis zu 4% (je nach Umsatz) ist eine Zusammenarbeit zwischen dem Filminstitut (Instituto do Cinema e do Audiovisual) und der audiovisuellen Behörde (Entidade reguladora para a comunicação social ERC) vorgesehen (Audiovisionsgesetz Art. 45 Absatz 8).¹⁴

Verfehlungen gegenüber der Investitionspflicht und die Promotionspflicht für europäische Werke gelten hier nur als leichte Vergehen (Contra-ordenações leves) mit Bussen zwischen 7500 und 37 500 EUR (Art. 75).

2.3 Weitere Länder (Investitionspflicht in Diskussion)

Dänemark¹⁵

In Dänemark sind geplante Abgabepflichten für Online Filmanbieter aufgrund der Covid-Situation noch nicht eingeführt. Zur Debatte steht die Einführung einer direkten Abgabe von 2 bis 3% an das dänische Filminstitut auf Online Filmanbieter sowie einer zusätzlichen Investitionspflicht von 2-7%.

Niederlande¹⁶

In den Niederlanden findet zurzeit eine Diskussion um die Einführung einer Investitionspflicht zu Gunsten des unabhängigen Filmschaffens statt. Der diskutierte Ansatz liegt bei 6% der Bruttoeinnahmen der Unternehmen, welche Filme Online anbieten, und soll in das unabhängige Filmschaffen fließen. Die detaillierte Ausgestaltung (Sanktionen, usw.) steht zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts noch nicht fest.

¹⁰ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292&p=20150501&tn=1#a55>

¹¹ *El incumplimiento en más de un diez por ciento de los deberes de reservar el porcentaje de tiempo de emisión anual destinado a obras europeas y de financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación, establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 5.*

¹² https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/34341_017.pdf

¹³ Angaben der stv. Direktorin des « Service général de l'Audiovisuel et des Médias - Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel » in Brüssel (2.3.2021).

¹⁴ LEI DA TELEVISÃO E DOS SERVIÇOS AUDIOVISUAIS A PEDIDO

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=923&tabela=leis&so_miolo

¹⁵ Information des DFI (dänisches Filminstitut, Kopenhagen, 16. März)

¹⁶ Information des Nederland Filmfonds (Amsterdam, 12. März 2021)

Österreich

In Österreich bestehen zurzeit keine entsprechenden Pflichten. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen hat eine Finanzierungsvereinbarung mit dem österreichischen Filminstitut (ÖFI), welches rund 8 Millionen Euro jährlich das unabhängige Filmschaffen in Österreich finanziert über Koproduktionsbeiträge und Rechteankäufe¹⁷.

Erste Diskussionen zum Thema Investitionspflichten von Plattformen werden voraussichtlich 2021 aufgenommen.

3 Investitionspflicht für die Schweiz: Modelle und Varianten

Die vorgeschlagene Investitionspflicht ist im Vergleich zu den im Ausland praktizierten Lösungen kein Sonderfall. In den erwähnten Ländern, welche diese Investitionspflicht bereits umsetzen, ist die Stärkung des unabhängigen Filmschaffens auf ihrem jeweiligen Territorium das wichtigste Ziel.

In diesem Bericht werden zwei Modelle der Investitionspflicht geprüft und erläutert: ein Modell **mit** Ersatzabgabe und ein Modell **ohne** Ersatzabgabe. Für diese zwei Modelle werden insgesamt vier Varianten im nachfolgenden Kapitel beschrieben und erläutert:

- Variante mit Ersatzabgabe gemäss Antrag Bundesrat (Ziffer 3.1)
- Variante mit Ersatzabgabe mit erweiterten Investitionsmöglichkeiten (Ziffer 3.2)
- Variante ohne Ersatzabgabe mit erweiterten Investitionsmöglichkeiten (Ziffer 3.3.)
- Variante ohne Ersatzabgabe gemäss aktuellem Antrag WBK-S (Ziffer 3.4)

Die WBK-S schlägt ein Modell der Investitionspflicht ohne Ersatzabgabe vor. Dieses juristisch umsetzbare Modell erfordert aber anstelle der Ersatzabgabe zwingend eine gesetzliche Strafnorm, sonst ist diese Pflicht nicht durchsetzbar. In einer Variante dieses Modells ohne Ersatzabgabe könnte der Katalog der anrechenbaren Investitionen erweitert werden.

Verpflichtete Unternehmen könnten nach dieser Variante neben Investitionen in das unabhängige Schweizer Filmschaffen auch in die Digitalisierung des Schweizer Filmerbes investieren oder eine Geldleistung an eine vom BAK anerkannte Filmförderungsinstitution tätigen. Dieser erweiterte Katalog von Investitionsmöglichkeiten ist auch in einem Modell mit einer Ersatzabgabe umsetzbar.

Die Umsetzung dieser einzelnen Modelle und Varianten wird in den beigelegten Gesetzesfahnen dargestellt.

¹⁷ Information des österreichischen Filminstituts (ÖFI) vom 15. März 2021

Übersicht 3: Investitionspflicht / Modelle mit und ohne Ersatzabgabe

1 // Mit Ersatzabgabe (Vorschlag Bundesrat)	2 // Mit Ersatzabgabe (Investitionspflicht erweitert)	3 // Ohne Ersatzabgabe (Investitionspflicht erweitert)	4 // Ohne Ersatzabgabe (Vorschlag WBK-S 2.2021)
<p>Art. 24b:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4% mit Ersatzabgabe - Investitionspflicht über 4 Jahre - Berücksichtigung unabhängiges Filmschaffen 		<p>Art. 24b:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4% ohne Ersatzabgabe - Investitionspflicht jährlich - Berücksichtigung unabhängiges Filmschaffen 	
<p>Art. 24c: Investitionspflicht in:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Rechteerwerb b. Auftragsfilme c. Produktion- und Koproduktion von Filmen 	<p>Art. 24c: Erweiterte Investitionspflicht in:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Rechteerwerb b. Auftragsfilme c. Produktion- und Koproduktion von Filmen nach Filmgesetz d. Bewerbung von Schweizer Filmen bis 500'000.- pro Programm e. Digitalisierungskosten für das Schweizer Filmerbe f. Zahlungen an vom BAK anerkannte Filmförderungsinstitutionen 		<p>Art. 24c: Investitionspflicht in:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Rechteerwerb b. Auftragsfilme c. Produktion- und Koproduktion von Filmen nach Filmgesetz
<p>Art. 15 Abs. 2: Verwendung der Ersatzabgabe</p> <p>Zahlung an das BAK, für:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Aufgaben Filmförderung, Filmkultur und Weiterbildung b. Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug der Abgabe c. Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug des 3a Kapitels. 		<p>Sanktion anstelle Ersatzabgabe nach Art. 15 Abs. 2:</p> <p>Neuer Art. 30a (Sanktion mit Busse) nach Verwaltungsstrafverfahren. Einnahmen von Bussen fliessen in die allgemeine Bundeskasse.</p>	
<p>Weitere Artikel gemäss BR beizubehalten:</p> <p>Art. 24h Abs. 2: Befreiung der Investitionspflicht Art. 33f.: Internationale Zusammenarbeit</p>			

3.1 Investitionspflicht mit Ersatzabgabe (Vorschlag Bundesrat)

Der Vorschlag des Bundesrates sieht eine 4% Investitionspflicht für Anbieter von Filmen vor. Der Grundsatz von 4% wird aus dem geltenden Art. 7 RTVG übernommen. Investitionen sollen in die unabhängige Produktion geleistet werden (dazu gehören auch Auftragsfilme und TV- oder Webserien). Der massgebliche Zeitraum wurde im NR von einem auf vier Jahre erweitert, was insofern sinnvoll ist, als damit grössere Investitionen auf einzelne Jahre (gerade bei Serienproduktionen) ermöglicht werden.

Eine allfällige Ersatzabgabe fliesst an das BAK, welches diese Gelder zweckgebunden für die Filmförderung und die daraus entfallenden Aufgaben verwendet. Der Gesetzgeber kann darüber hinaus den Verwendungszweck (Art. 15 Abs. 2 Filmgesetz) einer Ersatzabgabe durch das BAK enger definieren. Allerdings muss die Verwendung der Ersatzabgabe durch das BAK dem Sinn und Zweck des Filmgesetzes entsprechen¹⁸. Dies dürfte für den Bereich der Filmförderung (Herstellung) am ehesten zutreffen. Anfallende Ersatzabgaben können für die Unterstützung von Filmprojekten verwendet werden, die bereits in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren für förderwürdig befunden worden sind. Es besteht eine Transparenz bei der Zuteilung der Gelder.

Die Verwaltung hat auf Anfrage der WBK-S zudem abgeklärt, ob der Verwendungszweck einer allfälligen Abgabe nach Art. 15 Abs. 2 – zum Beispiel für die Digitalisierung des Schweizer Filmerbes - möglich ist. Rechtlich ist eine weitere Zweckverwendung nicht ausgeschlossen. Die Verwendung einer Ersatzabgabe durch das BAK kann vom Gesetzgeber also auf alle Bereiche der Filmförderung (Herstellung und Auswertung) und der Filmkultur (Filmfestivals, Filmarchiv, Vermittlung) ausgeweitet werden. Allerdings erscheint diese Ausweitung bei der Ersatzabgabe weniger wirksam zu sein als eine direkte Investitionspflicht. Hauptgrund ist, dass die zu erwartenden Einnahmen aus einer Ersatzabgabe aufgrund der bisherigen Erfahrungen unter dem RTVG zu gering ausfallen werden.

Es ist also nicht sicher, ob und in welchem Umfang mit einer Ersatzabgabe zu rechnen ist. Gerade in den vergangenen Jahren wurden keine Ersatzabgaben an das BAK entrichtet, sondern vollständig investiert, was auch im Sinne des Gesetzes ist. Eine Ausweitung der Zweckverwendung auf Digitalisierungsprojekte, die in der Regel eine gewisse Planbarkeit der Kosten erfordern und die von bereits vom Bund subventionierten Institutionen wie dem Schweizer Filmarchiv durchgeführt werden, erscheint hier nicht angezeigt.

Eine Erweiterung der Investitionsmöglichkeiten ist eine zielführendere Variante.

3.2 Investitionspflicht mit Ersatzabgabe (erweiterte Investitionsmöglichkeit)

Die WBK-S hat die Verwaltung beauftragt, die Ausweitung der anrechenbaren Investitionen zu prüfen, so dass den verpflichteten Unternehmen mehr Investitionsmöglichkeiten offenstehen könnten (in der WBK-S bereits beschlossen wurde die Anrechenbarkeit von Werbeleistungen bis zum Betrag von 500'000 Franken, Art. 24c Abs. 2 Bst. d).

Eine Möglichkeit, diesem Anliegen zu entsprechen wäre, die vom Gesetz vorgesehenen anrechenbaren Investitionen in Artikel 24c zu erweitern. So könnte den verpflichteten Unternehmen die Wahl überlassen werden, ob sie die Investitionen selbst tätigen wollen oder diese einer Filmförderungsinstitution (und nicht BAK als Ersatzabgabe) überlassen möchten. So könnte eine 4. Säule der Filmfinanzierung in der Schweiz geschaffen werden.

Als weitere Möglichkeit könnte auch die Investition in die Digitalisierung des Schweizer Filmerbes angerechnet werden. Damit könnten Unternehmen, welche Filme des Schweizer Filmerbes in ihren Katalog aufnehmen möchten, für deren Digitalisierungskosten aufkommen und diese an ihre Pflicht anrechnen lassen können.

¹⁸ Einschätzung der EFV vom 25. März 2021 sowie BJ vom 24. März 2021

Eine Ersatzabgabe würde in diesem Modell und wie vom Bundesrat vorgesehen, beibehalten. Werden die Investitionsmöglichkeiten erweitert (für andere Filmförderungsinstitutionen oder die Digitalisierung des Schweizer Filmerbes), so können die betroffenen Unternehmen mit grösster Wahrscheinlichkeit direkt investieren und müssen keine Ersatzabgaben leisten. Dies gilt umso mehr, als sie diese Investitionen über einen Zeitraum von 4 Jahren verteilen können und in den letzten Jahren unter dem aktuellen RTVG keine Ersatzabgaben geleistet wurden.

3.3 Investitionspflicht ohne Ersatzabgabe (erweiterte Investitionsmöglichkeit)

Auch ohne Ersatzabgabe kann der Katalog der möglichen Investitionen wie oben in Ziffer 3.2 erweitert werden. Ein solches Modell muss aber mit entsprechenden Sanktionen ausgestattet sein (siehe Vorschlag unter Ziffer 3.4). Wie bereits erwähnt können dadurch eigene Investitionen attraktiver werden.

Aufgrund des Entscheids der WBK-S können daher bis zu 500'000 Franken pro Programm in Form von (eigenen) Werbeleistungen eingesetzt oder an die Vermittlung und die Stärkung des Filmstandorts Schweiz geleistet werden (Art. 24c Abs. 2 Bst. d).

Mit einer zusätzlichen, wie unter Ziffer 3.2 beschriebenen Erweiterung der Investitionsmöglichkeiten, kann auch dem Anliegen der WBK-S entsprochen werden, Investitionen an anerkannte Filmförderungsinstitutionen ausserhalb des BAK zu leisten sowie die Investition in die Digitalisierung des Schweizer Filmerbes zu tätigen.

Die Einführung einer neuen Sanktionsbestimmung ist in dieser und der folgenden Variante in Ziffer 3.4 zwingend zu berücksichtigen, damit eine Durchsetzung des Gesetzes gewährleistet ist.

3.4 Investitionspflicht ohne Ersatzabgabe (Vorschlag WBK-S)

Die WBK-S hat ein Modell ohne Ersatzabgabe beantragt. Wie in der Variante in Ziffer 3.3 erläutert und in den internationalen Vergleichen dargestellt, kann eine Investitionspflicht grundsätzlich auch ohne Ersatzabgabe stehen bleiben, sie ist dann aber nicht durchsetzbar. Um daraus eine gangbare Option zu machen, müsste mindestens eine Strafbestimmung in einem neuen Artikel 30a des Filmgesetzes formuliert werden:

Art. 30a (neu) Widerhandlungen gegen die Investitionspflicht¹⁹

¹ Wer vorsätzlich seine Pflicht nach Artikel 24b verletzt, indem er pro Kalenderjahr weniger als 4 Prozent seiner Bruttoeinnahmen für Aufwendungen nach Artikel 24c bezahlt, wird mit Busse bis zum Dreifachen des Fehlbetrags bestraft.

² Die fahrlässige Begehung wird mit Busse bis zur Höhe des Fehlbetrags bestraft.

³ Kann der Fehlbetrag zahlenmässig nicht genau ermittelt werden, so wird er geschätzt.

⁴ Der Fehlbetrag wird eingezogen. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 66 VStrR.

Die angedrohten Bussen müssen, um effektiv zu sein, höher als der nicht investierte Betrag ausfallen, um einen Anreiz zur pflichtgemässen Investition zu schaffen.

Bei einem Verzicht auf die Ersatzabgabe sind zudem neben Art. 24b weitere Artikel anzupassen (Art. 15 Abs. 2, Art. 24b Abs. 5, Art. 24e, vgl. Fahne).

Die Artikel im Zusammenhang mit der Befreiung von der Investitionspflicht (Art. 24h abs. 2) und mit der internationalen Zusammenarbeit (Art. 33 lit. h) müssten hingegen beibehalten werden. Die internationale Zusammenarbeit sollte bei grenzüberschreitenden Sachverhalten im Gesetz bestimmt werden.

Nota Bene: Durch die in der WBK-S vorgenommene Streichung der Ersatzabgabe wurde auch der massgebliche Zeitraum für die Investitionen von 4 auf 1 Jahr reduziert, so dass Mehraufwände im Jahr 1 mit Minderaufwänden im Jahr 2 nicht mehr kompensiert werden

¹⁹ Artikel beim BJ vorkonsultiert.

könnten. Das BAK schlägt daher vor, auf die **4 Jahre** zurückzukommen (vgl. kommentierte Fahne).

3.5 Vor- und Nachteile der Modelle

Ein Modell **mit Ersatzabgabe** (Variante 1 und 2) würde anhand der eingereichten Unterlagen berechnet und nach Anhörung des betroffenen Unternehmens durch das BAK verfügt. Dieses Verfahren wird bereits heute im BAKOM für die Erhebung der Ersatzabgabe von 4% für TV Veranstalter nach RTVG umgesetzt. Eine entsprechende Verfügung kann und muss dem Einzelfall Rechnung tragen (Verhältnismässigkeitsprinzip). Gegen ihre Festsetzung steht der Rechtsweg bis ans Bundesgericht offen. Eine rechtskräftige Verfügung ist urteilsähnlich und vollstreckbar (Rechtsöffnungstitel). Es bestehen zudem Erfahrungswerte zur Ersatzabgabe. Ausserdem kann die Verwendung der Ersatzabgabe kann wie erwähnt vom Gesetzgeber eingeschränkt bzw. festgelegt werden.

Ein Modell **ohne Ersatzabgabe** (Variante 3 und 4) bedingt die Einführung neuer Strafnormen, um die Durchsetzbarkeit zu sichern. Ein solches Strafverfahren mit Bussen ist aber schwerfälliger als die Berechnung und Verfügung einer Ersatzabgabe.

Ein Strafverfahren müsste nach den Grundsätzen des Verwaltungsstrafrechts (VStrR) im Departement (EDI) geführt (Art. 31 FiG). Die Durchführung eines Strafverfahrens bis zur Verurteilung zu einer Busse ist tendenziell langwierig. Angesichts der Erfahrungen mit den aktuellen Strafbestimmungen stellt sich auch die Frage, ob solche Prozesse tatsächlich durchgeführt werden können. Gegen Strafurteile steht der Rechtsmittelweg bis vor Bundesgericht offen. Mit Bussen bedrohte Delikte (Übertretungen) dürften innert zwei Jahren verjähren (eine höhere Strafandrohung, etwa Gefängnis, dürfte angesichts der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter unverhältnismässig sein). Strafbestimmungen sind deshalb eher nicht die zweckmässigste Option, um sicherzustellen, dass die Investitionspflichten auch eingehalten werden.

In diesem Licht scheinen die Nachteile eines Modells ohne Ersatzabgabe gegenüber einem bereits angewandten Modell mit Ersatzabgabe zu überwiegen.

Die Ausweitung der Investitionsmöglichkeiten auf weitere Filmförderungsinstitutionen neben dem BAK sowie auf die Digitalisierung des Schweizer Filmerbes verschafft einen zusätzlichen Investitionsanreiz. Investitionen in das Schweizer Filmerbe erscheinen dabei weniger zielführend zu sein, weil solche Investitionen höchstens eine kleine wertmässige Gegenleistung enthalten - anders als bei Investitionen mit Rechte- und Erlösbeteiligungen an Filmen.

4 Fragen und Antworten

Nachfolgend werden die von der WBK-S gestellten Fragen beantwortet.

a) Können sich betroffene Unternehmen zusammenschliessen, um in Auftrags- oder Koproduktionen gemeinsam zu investieren

Ein Zusammenschluss von mehreren betroffenen Unternehmen ist bereits unter dem aktuellen Gesetzesentwurf möglich (Bsp: Zusammenschluss eines Online Filmanbieters mit einem TV-Veranstalter). Entscheidend für die Erfüllung der Filmförderungspflicht ist, dass die Investitionen an von den Auftraggebern unabhängige Dritte fließen, um damit einen Schweizer Film oder eine Koproduktion zu realisieren. Es braucht dazu keine Änderung der aktuellen Gesetzesvorlage.

b) Ist es als betroffenes Unternehmen möglich, sich an einem unabhängigen Investitionsfonds, der idealerweise von Rechteinhabern geführt und verwaltet wird, zu beteiligen?

Mit einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage ist dieses Vorgehen möglich (in beiden Modelle mit und ohne Ersatzabgabe und Ausweitung der Anrechenbarkeit in Art. 24c). Die

Befürworter sehen den Vorteil dieser Lösung darin, dass die Investitionen nicht dem bereits mit Steuergeldern alimentierten BAK zukommen, sondern einem von (privaten) Rechteinhabern geführten Fonds zukommen. Es muss allerdings sichergestellt sein, dass dieser Fonds die zweckrichtige Verwendung dieser Mittel verantwortet. Das heisst, dass solche Investitionen in das unabhängige Filmschaffen fließen müssen und nicht an die investitionspflichtigen Unternehmen zurückfliessen dürfen. Die Grundanforderungen, die solche Fonds erfüllen müssten, gehören ins Gesetz. Die Details könnten auf Verordnungsstufe geregelt werden.

- c) Ist es denkbar, dass, statt eigener Investitionen tätigen zu müssen, die Beiträge an andere, vom BAK zu definierenden Filmförderstellen wie bsp. cineforum oder die Zürcher Filmstiftung zu überweisen?**

Auch diese Möglichkeit besteht in beiden Modellen mit oder ohne Abgabe, wenn die gesetzlichen Grundlagen entsprechend angepasst werden (Erweiterung der Investitionsmöglichkeiten nach Art. 24c Abs. 2). Es muss aber sichergestellt werden, dass die Institutionen das Geld zweckrichtig für die unabhängige Filmproduktion verwenden. Welche Institutionen zulässig sind, würde sinnvollerweise auf Verordnungsstufe geregelt.

- d) Wie regeln es andere Länder, die eine Investitionspflicht kennen? Wie wichtig sind dabei die internationalen Abkommen?**

Die meisten Länder, welche eine Investitionspflicht eingeführt haben oder beabsichtigen, diese einzuführen werden, sehen für den Fall der Nichterfüllung der Investitionspflicht entweder Ersatzabgaben oder Bussen vor. Diese Bussen fließen entweder direkt in die Filmförderung (Belgien) oder in die Staatskasse. Internationale Abkommen ermöglichen es bei grenzüberschreitenden Sachverhalten eine Lösung zu finden, die beiden nationalen Regelungen Rechnung trägt (Kostenabgrenzungen, zulässiger Informationsaustausch). Entscheidend ist in jedem Fall eine klare gesetzliche Regelung auf nationaler Ebene.

- e) Könnte die Investitionspflicht auch erfüllt werden, wenn zweckgebunden in einen Fonds, z.B. zur Digitalisierung des Schweizer Filmerbes, einbezahlt würde?**

Diese Option ist umsetzbar in beiden Modellen (mit und ohne Ersatzabgabe). Sie setzt eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen voraus (d.h. eine Erweiterung von Art. 24c Abs. 2 um die Möglichkeit einer Investition in die Digitalisierung unabhängig produzierter Filme). Diese Option dürfte in der Praxis nur dann sinnvoll sein, wenn ein Unternehmen Auswertungsrechte für Schweizer Filmklassiker kauft, die zuerst noch digitalisiert werden müssen.

- f) Sind Eigenproduktionen, die von Drittunternehmen ausgeführt, aber im Besitze investitionspflichtiger Unternehmen sind, ganz- oder teilweise anrechenbar? Wo liegen die Vor- und Nachteile einer solchen Regelung? Wie kann das umgesetzt werden? In wie weit wäre es möglich auch Eigenproduktionen, die abgabepflichtige Unternehmen selber in der Schweiz produzieren auch teilweise anzurechnen?**

Eigenproduktionen, die von Unternehmen im Besitze der Auftraggeber durchgeführt werden, sollen nach dem aktuellen Gesetzesvorschlag nicht anrechenbar sein. Das Ziel der bisherigen Investitionspflicht nach RTVG ebenso wie der neuen nach FiG ist die Stärkung der unabhängigen Filmproduktion. Das schliesst Unternehmen aus, die dem gleichen Konzern angehören oder unter dem Einfluss der pflichtigen Unternehmen stehen.

Der Vorteil der Anrechnung von Investitionen in Eigenproduktionen (= Investitionen in die eigene Unternehmensstruktur) ist, dass er den pflichtigen Unternehmen selber zugutekommt. Diese können statt in Filme unabhängiger Dritter zu investieren, eigene Aufwände für Filmproduktionen oder Investitionen in Filme anderer Unternehmenseinheiten innerhalb ihrer Konzernstruktur zur Anrechnung bringen.

Der Nachteil ist, dass damit kein Mehrwert für das unabhängige audiovisuelle Gewerbe in der Schweiz erzielt wird, und die Anrechnung solcher Investitionen so am Ziel, die unabhängige Filmproduktion und letztendlich die Vielfalt in der Schweiz zu stärken, vorbeischießt. Ein

weiterer Nachteil ist, dass Investitionen in eigene Unternehmensaktivitäten schwerer zur bewerten sind (gerade bei konzerninternen Verrechnungen).

Länder wie Frankreich kennen zwar für die Anrechnung eine Aufteilung von 25% Eigenproduktionen und 75% unabhängig produzierte Werke. In Spanien müssen mindestens 70% in unabhängig (also vom Auftraggeber unabhängig) produzierte Filme investiert werden. In Frankreich gilt aber eine sehr hohe Investitionspflicht von 25%, in Spanien liegt die Investitionspflicht bei 6%.

Deshalb lässt das Filmgesetz die Möglichkeit der Investition in Auftragsfilme zu, bei dem die Auswertungsrechte exklusiv beim auftraggebenden Unternehmen liegen. Die den Film durchführende Firma muss aber unabhängig sein.

5 Fazit

Die Schweiz steht aufgrund ihres kleinen Marktes und deren sprachregionale Aufteilung vor der Herausforderung, ihre audiovisuelle Branche im internationalen Vergleich konkurrenzfähig zu halten. Die Erweiterung der geltenden Investitionspflicht für inländische TV Veranstalter auf Plattformen und ausländischen Werbefenstern soll mit den aktuellen Markt- und Regulierungsverhältnissen im Ausland Schritt halten. Gerade die internationalen Filmeanbieter, die bisher wenig Wertschöpfung in Form von Arbeitsplätzen oder Steuereinnahmen im Inland realisieren, sollen auch einen Beitrag an die Schweizer Filmkultur leisten. Ohne eine wettbewerbsorientierte Regelung wird insbesondere der Onlinemarkt von internationalen Unternehmen und deren Angeboten beherrscht. Eine angemessene Investitionspflicht ermöglicht eine Präsenz des einheimischen Filmschaffens auf diesen zukunftssträchtigen Märkten.

Die Bewertung der umschriebenen Modelle kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Ein Modell der Investitionspflicht mit Ersatzabgabe als Rechtsfolge ist einem Modell ohne Ersatzabgabe mit einer pönalen Rechtsfolge vorzuziehen. Diese Einschätzung des BAK wird vom Bundesamt für Justiz gemäss einer zu dieser Frage durchgeführten Konsultation geteilt²⁰. Die Erfahrung mit den bereits nach RTVG verpflichteten Fernsehveranstaltern hat gezeigt, dass im Rahmen der aktuellen 4% Investitionspflicht in den letzten Jahren keine Ersatzabgaben entrichtet wurden. Das bedeutet, dass die pflichtigen Unternehmen dort investieren, wo es für sie am günstigsten ist. Das heisst entweder in Werbeleistungen oder in Inhalte für ihre Programme. Die Ersatzabgabe hat sich bewährt und hat offensichtlich bisher einen genügenden Anreiz geschaffen, selbst und mit entsprechenden Gegenleistungen (Auswertungsrechten usw.) in das unabhängige Filmschaffen zu investieren.

Deshalb sollte auch die aktuelle Zweckverwendung der Ersatzabgabe (Art. 15 Abs. 2) durch das BAK nach dem Vorschlag des Bundesrates belassen werden. Nach diesem Vorschlag sind allfällige Ersatzabgaben primär in die Filmförderung zu investieren.

- Eine weitere Variante (mit Ersatzabgabe) wäre die Erweiterung der anrechenbaren Investitionen. Der Katalog der anrechenbaren Investitionen kann im Filmgesetz ausgedehnt werden auf Beiträge an vom BAK anerkannte Filmförderungsinstitutionen sowie in die Digitalisierung des Schweizer Filmerbes. Art. 24c könnte entsprechend erweitert werden. Es sollte sich dabei aber um Förderinstitutionen handeln, die das unabhängige Filmschaffen unterstützen und die über ein transparentes Ausschreibungsverfahren verfügen. Damit hätten investitionspflichtige Unternehmen die Wahlfreiheit, ob sie selber 4% ins Filmschaffen investieren und sich dafür Rechte sichern (Auftragsproduktion, Koproduktion oder Ankauf von Filmrechten) oder ob sie den entsprechenden Betrag ohne Gegenleistung einer Filmförderungsinstitution überweisen. Welche Förderinstitutionen anrechenbar sind, könnte auf Stufe

²⁰ Konsultation BAK - Bundesamt für Justiz vom 19. März 2021.

Bundesratsverordnung geregelt sein. Art. 24c Abs. 2 wäre entsprechend zu ergänzen. Ein Rückfluss an die Filmeanbieter(innen), ob in Form von Geld oder von Filmrechten, müsste dabei ausgeschlossen sein.

- Die Erweiterung der anrechenbaren Leistungen ist grundsätzlich nur sinnvoll, wenn die Höhe der Investitionspflicht bei 4% bleibt, ansonsten werden die Geldleistungen so verwässert, dass kaum mehr Wirkungen auf das unabhängige einheimische Filmschaffen messbar sein werden. Dazu gehört speziell die Anrechnung von Werbung bis 500'000 Franken pro Programm. Die Anrechnung in dieser Höhe ist nur bei einem Investitionssatz von 4% zielführend.

Die Ausweitung der Investitionspflichten auf die Digitalisierung des Filmerbes bzw. die allgemeine Stärkung des Filmstandortes Schweiz ist weniger zielführend als die Investition in das unabhängige Filmschaffen. Dies weil bei der Digitalisierung keine substantielle wertmässige Gegenleistung als Anreiz besteht.

Die Stärkung des Filmstandorts Schweiz sollte über die Investitionen in die unabhängige Produktion erzielt werden. Der Formulierung in Art. 24c, auch weitere Investitionen, die den Filmstandort Schweiz stärken sollen, zuzulassen, ist zu generell gefasst und als Generalklausel abzulehnen.

- Jedes Modell (mit oder ohne Ersatzabgabe) muss eine Rechtsfolge vorsehen. Zwei Modelle mit Ersatzabgabe können dieses Ziel am besten erreichen: Einerseits der vom Bundesrat vorgelegte Vorschlag sowie das Modell mit einer Ersatzabgabe und erweiterten Investitionsmöglichkeiten.

Wenn die Nichteinhaltung der Investitionspflicht keine Folgen nach sich zieht, so kann die Durchsetzung der Investitionspflicht nicht gewährleistet werden. Der administrative Aufwand bei den pflichtigen Unternehmen (Berichterstattung) und der öffentlichen Hand (Kontrolle) würde aber dennoch bestehen bleiben.

- Ziel des Filmgesetzes und dieser Revision der Investitionsverpflichtung ist es, das unabhängige Schweizer Filmschaffen zu stärken und gleich lange Spiesse für in- und ausländische Anbieter zu schaffen. Gerade die grossen internationalen Anbieter von Filmen im Online Bereich, welche 2020 einen erheblichen Marktzuwachs erfahren haben, sollen ebenfalls das Schweizer Filmschaffen berücksichtigen.
- Die Investitionen sollen an Produktionsstrukturen fliessen, die wirtschaftlich nicht vom Auswertungsunternehmen abhängig sind. Die Schweizer Lösung kommt im Gegensatz zum Ausland auch Auftragsproduktionen zu Gute, die von unabhängigen Produktionsunternehmen realisiert werden. Auch diese stärken den Werkplatz Schweiz und sind deshalb anrechenbar.
- Analog zu den meisten Ländern, ist die Anrechnung von Investitionen (im Umfang von 4%) in das eigene Unternehmen abzulehnen, weil auf diese Weise keine externe Wertschöpfung erzielt wird.