

Obrecht, Berichterstatter: Es scheint, dass hier tatsächlich eine Unklarheit besteht. Herr Buri hat angedeutet, er wäre damit einverstanden, dass dieser Artikel an die Kommission zurückgeht. Da wir ohnehin verschiedene Fragen nochmals überprüfen müssen, beantrage ich Ihnen, diesen Artikel an die Kommission zurückzuweisen.

Präsident: Durch den vorhin gefassten Beschluss wurden die Ziffern 3 und 6 an den Bundesrat zurückgewiesen. Da der Ständerat die Angelegenheit ebenfalls beraten wird, werden Sie Gelegenheit haben, nochmals darüber zu beschliessen. Im Nationalrat sollten wir mit dieser Vorlage heute fertig werden. Ich möchte deshalb beliebt machen, dass Sie in bezug auf den Artikel 2 entscheiden. Der Herr Referent ist damit einverstanden.

Bauer: Es scheint mir doch, dass eine Unklarheit auch in bezug auf Artikel 2 vorliegt. Wenn wir uns darüber zu entscheiden haben, ob streichen oder nicht streichen, dann sehe ich ungefähr voraus, wie die Sache herauskommen wird. Die Unklarheit wird weiterbestehen. Ich stelle Ihnen deshalb den Ordnungsantrag, den Artikel 2 an die Kommission zurückzuweisen.

Bratschi: Es besteht in bezug auf die Frage der Anrechnung der Kurse eine Unklarheit. Ich stelle das fest im Gespräch mit dem Herrn Kommissionspräsidenten. Aus der Botschaft geht nicht hervor, ob die Kurse gemäss Ziffer 1 anrechenbar seien oder nicht. Nach meinen Notizen ist in der Kommission mitgeteilt worden, dass sie nicht anrechenbar seien. Der Herr Kommissionspräsident sagt mir aber, dass nach dem Protokoll, das ich noch nicht habe, diese Kurse nicht anrechenbar seien. Dagegen wurde mitgeteilt, dass die Kurse nach Ziffer 2 nicht angerechnet werden. Es besteht grosse Unklarheit. Aber ich möchte doch nicht, dass wir diesen Beschluss fassen, ohne zu wissen, was anrechenbar ist und was nicht. Darüber muss dem Rat Aufschluss gegeben werden. Wir müssen in der Kommission darüber noch sprechen. Man muss uns wenigstens in der Kommission darüber genau Auskunft geben. Besser wäre es gewesen, man hätte es in der Botschaft getan.

M. Chaudet, conseiller fédéral: Les cours de complément organisés pour les sections de canons d'infanterie des bataillons de fusiliers de la landwehr ne sont pas imputés sur les cours de complément ultérieurs. Il s'agit d'un service supplémentaire extraordinaire.

Je relève qu'en ce qui concerne les sections de canons d'infanterie qui ont fait leur service avant la présente session des Chambres, il s'agit exactement de 4 sections sur les 97 que nous aurons à mobiliser en vertu des dispositions que nous vous proposons. Ce n'est donc qu'une infime fraction des troupes que nous mobilisons pour ce service spécial. Nous ne pouvons pas faire de discriminations entre ces 4 sections et les 93 autres qui seront mobilisées après que vous aurez pris votre décision.

Präsident: Herr Bauer stellt den Antrag, Artikel 2 an die Kommission zurückzuweisen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bauer (Rückweisung an die Kommission)	97 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Präsident: Hier werden Vorbehalte in bezug auf die Ziffern 3 und 6 von Artikel 1 angebracht, die sich noch im Betrag auswirken werden.

Im übrigen sind keine Bemerkungen zu machen. Die GesamtAbstimmung müssen wir verschieben, bis die Kommission Gelegenheit gehabt hat, sich zu Artikel 2 zu äussern.

An die Kommission – A la commission

Vormittagsitzung vom 8. März 1957

Séance du 8 mars 1957, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

7074. Filmartikel der Bundesverfassung Article constitutionnel sur le cinéma

Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. Februar 1956
(BBl I, 457)

Message et projet d'arrêté du 24 février 1956
(FF I, 453)

Beschluss des Ständerates vom 13. Juni 1956
Décision du Conseil des Etats du 13 juin 1956

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Wick, Berichterstatter: Wer vor einem halben Jahrhundert erklärt hätte, dass der Film einmal zu einer Grossmacht im wirtschaftlichen und kulturellen Leben emporsteigen, dass er das geistige Antlitz der Welt mitbestimmen und grosse soziologische Wandlungen hervorrufen werde, wäre nur einem ungläubigen Lächeln begegnet, wenn man ihm nicht gar attestiert hätte, er gehöre ins Irrenhaus. Wie sollten Männer in Amerika, die bisher mit alten Hosen handelten, zu Filmwirtschaftsmagnaten emporsteigen, die Wirtschaft und Kultur entscheidend beeinflussen können! Im alten Europa betrachtete man die Ansätze der neuen Film- und Kinoverscheinungen als interessante Jahrmarkts- und Rummelplatzangelegenheiten, die wenn sie schon geregelt werden müssten, den Hausiergesetzen und -vorschriften unterstellt wurden.

Aber die Laemme, Zuckor, Goldfish, Lasky usw. hatten mit sicherem Instinkt erkannt, welche wirtschaftlichen Möglichkeiten in der neuen Erfindung des belebten Filmbandes lagen. Sie waren bessere Psychologen und Soziologen als die Inhaber der Lehrstühle für Psychologie und Soziologie, wenigstens in der Erkenntnis der psychologischen und soziologischen Beeinflussung der Massen durch das Kino. Es waren Männer, deren gesamte Vorstellungswelt auf die Umwandlung aller Phänomene in Geldwerte gerichtet war. Kulturelle Interessen kannten sie nicht. Sie kannten nur das Geschäft, und das ganze Kinowesen war in seinen ersten Jahrzehnten reines Geschäft, eine reine Wirtschaftsangelegenheit. Die Pioniere der Filmwirtschaft gingen von der Frage der Freizeitgestaltung aus. Kulturlos wussten die Amerikaner mit ihrer Freizeit nichts anzufangen. Der Film bot nun die einzigartige Möglichkeit zur Verschleichung der kollektiven Langeweile. Der Film bot Gelegenheit, die Unterhaltung zu kollektivieren und zu konfektionieren. Der Film gestattete die industrielle Befriedigung kollektiver, seelischer und psychologischer Bedürfnisse. So wurde die Filmindustrie innerhalb des modernen Wirtschaftslebens die eigenartigste und abenteuerlichste Schöpfung. Sie wurde die viertgrösste Industrie Amerikas. In den Filmstreifen, die jährlich in Amerika verarbeitet werden, ist mehr Feinsilber enthalten als im ganzen Münzumsatz der Vereinigten Staaten. Der Dienst am Kunden brachte die Phantasiefabrikanten dazu, die Befriedigung aller unterdrückten Triebe in angenehmster und mühelosester Weise zu bewerkstelligen und dem Publikum das Erlebnis der „gefährlosen Gefahr“ zu verschaffen. Durch alle erdenklichen Vorkehrungen wurde dafür gesorgt, dass in jedem Kinobesucher die ersehnte Wunscherfüllung klaglos und komfortabel vor sich geht. Das führte zu einer Standardisierung des Geschmackes in Mode und äusserer Haltung der Kinobesucher und zu einer Nivellierung ihres Seelenlebens durch optische Rhythmik.

Man hat sich lange darum gestritten und streitet sich noch heute darum, ob der Film die Möglichkeit einer eigenen Kunstgattung in sich schliesse, ob ein Filmstil entwickelt werden könne, der eine nur dem Film eigene Kunst darstellt, die also mehr ist als bloss verfilmtes Theater. Dass im Film unerhörte Möglichkeiten für die Bereicherung unseres Wissens in Natur und Technik, der Völkerkunde und der Länderkunde sich eröffnen, muss nicht besonders erwähnt werden. Was wir unter dem Namen „Kulturfilm“, „Lehrfilm“ und „Dokumentarfilm“ kennen, zeigt, welche Möglichkeiten sich auf diesem Gebiet erschliessen und welche Verwirklichung diese Möglichkeiten bereits erreicht haben. In diesen Sparten hat der Film Ergebnisse erzielt, die zu den grossen Werten unserer Zeit zählen.

Aber alles, was bereits vorhin gesagt wurde, besteht weiter. Die wirtschaftliche Ausbeutung der Massenwünsche und Masseninstinkte geht weiter, die Indienststellung des Films für die Beeinflussung der Massen macht immer weitere Fortschritte. Als politisches Propagandamittel ist der Film zu einer Grossmacht geworden. Der Nationalsozialismus hat diese Grossmacht in den Dienst seiner imperialistischen Bestrebungen gestellt, und heute ist es Sowjetrussland, das Land der radikalsten Nur-Zivilisation,

das am intensivsten den Film in den Dienst der politischen Propaganda stellt. So ist der Film nach wie vor in die Massenreklame einbezogen und wird von mächtigen Zweckverbänden, Trusts und politischen Heerlagern beherrscht. Ob man das als Amerikanisierung oder als Russifizierung des Filmwesens bezeichnen will, ist kulturell fast gleichgültig. Das eine ist das Streben nach vollkommener Kommerzialisierung des Films, das andere das Streben nach vollkommener Verpolitisierung des Films, beides als Ausdruck unserer extensiven materialistischen Zivilisation, die in beiden Fällen mit wahrer Kultur nichts zu tun hat oder höchstens, soweit die Kultur für wirtschaftliche und politische Zwecke missbraucht werden kann. Man hat in den Pubertätsjahren des Films die Gefühle für kommerzielle und politische Zwecke missbraucht, man missbraucht heute auch die Kulturwerte des Films zu den gleichen Zwecken. Das Filmwesen zahlreicher Länder ist heute schon teils von nationalen, teils von internationalen Kinoketten beherrscht und wird damit auf höchst nachteilige Weise einseitig gestaltet. Die Aushöhlung des unabhängigen Kinogewerbes macht immer weitere Fortschritte. Eine amerikanische Mammutgesellschaft kontrolliert seit kurzem den gesamten südafrikanischen und australischen Kinopark. Eine weitere amerikanische und englische Gesellschaft bauen gegenwärtig in den deutschen Städten eigene Premientheater als Igelstellungen eines Vertrustungsprozesses mit der Absicht, die eigenen Produktionen zu forcieren. Auch die Geschäftspolitik starker Verleihfirmen ist auf die Errichtung und den Erwerb eigener Theater gerichtet, um darin ausschliesslich die eigenen, meist einseitig orientierten Filme zu propagieren.

Angesichts dieser Gesamtsituation des Film- und Kinowesens liegt nun die Frage nahe, in welcher Situation sich das schweizerische Film- und Kinogewerbe befindet, ob es den gleichen Gefahren der einseitigen Kommerzialisierung und Verpolitisierung, der Überfremdung und moralischen Schädigung des Volkes ausgesetzt sei und ob deswegen sich eine besondere Filmgesetzgebung in der Schweiz aufdränge. Wenn diese Frage bejaht werden muss, entsteht die weitere Frage, ob nicht bereits, gestützt auf die heutige Verfassung, gesetzliche Massnahmen des Bundes auf dem Gebiete des Filmwesens möglich sind oder ob eine solche Gesetzgebung nicht einfach in die Kompetenz der Kantone falle. Wird die Notwendigkeit einer Bundesgesetzgebung bejaht, dann entsteht weiter die Frage, ob sich diese Gesetzgebung einfach auf die Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen beschränken soll oder ob auch die Regelung der Filmeinfuhr, des Filmverleihs und der Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführungen einbezogen werden soll, wobei sofort die weitere Frage auftaucht, ob im letzteren Fall die Notwendigkeit bestehe, gegebenenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Über alle diese Fragen gibt die sehr sorgfältig ausgearbeitete bundesrätliche Botschaft vom 24. Februar dieses Jahres alle notwendigen Auskünfte. Diese Botschaft gehört nicht nur in die Hände der Parlamentarier, sondern auch in die Hände aller am Filmwesen und seiner schweizerischen Gestaltung interessierten Kreise.

Die sachliche Notwendigkeit einer eidgenössischen Filmgesetzgebung ergibt sich aus folgenden Tatsachen und Überlegungen: Der Film ist auch in der Schweiz ein bedeutender soziologischer Faktor geworden. Heute zählt die Schweiz mehr als 550 Kinos mit zusammen 180 000 Sitzplätzen. Die Zahl der jährlichen Kinobesucher dürfte sich um 35 Millionen herum bewegen, was täglich etwa 100 000 Kinobesuche ergibt. Die gesamten Billetteinnahmen belaufen sich jährlich auf etwa 70 Millionen Franken. Im Kinogewerbe unseres Landes ist ungefähr ein Totalbetrag von 250 Millionen Franken investiert. Schon diese Zahlen beweisen, dass der Film in der Schweiz, wie in andern Ländern, zu einer Macht geworden ist, der aus kulturellen, sozialen, staatspolitischen und wirtschaftlichen Gründen alle Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

Die Schweiz hat bislang aus ihrer freiheitlichen Einstellung heraus gezögert, über diese Materie zu legiferieren, obwohl das Ausland bereits schon vor geraumer Zeit eine gesetzliche Ordnung des Filmwesens durchgeführt hat. Sie finden eine Zusammenfassung der Filmgesetzgebung ausländischer Staaten auf Seiten 13 ff. der bundesrätlichen Botschaft, die für eine schweizerische Lösung sich auf die Erfahrungen des Auslandes stützen konnte. Aber gerade die Erfahrungen des Auslandes zeigen, dass wir nicht blind ausländische Lösungen übernehmen können, sondern eine eigenständige, schweizerische Lösung suchen müssen.

Wie ist nun unsere verfassungsrechtliche und rechtspolitische Situation in dieser Beziehung?

Heute noch liegt nach geltendem Verfassungsrecht des Bundes und der Kantone die Gesetzgebung über das Filmwesen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone, und man könnte sich auch zunächst auf den Standpunkt stellen, dass der Film als Erscheinung des kulturellen Lebens weiterhin der Kompetenzsphäre der Kantone überlassen werden sollte. Es darf aber nicht übersehen werden, dass der Film nicht nur dem kulturellen Gebiet angehört, sondern auch eine technische und wirtschaftliche Seite sowie eine internationale Verflechtung aufweist. Damit wird eine ganze Reihe neuer gesetzgeberischer und verwaltungsrechtlicher Fragen aufgeworfen, die über die naturgegebenen Wirkungsmöglichkeiten des kantonalen Gemeinwesens hinausgreifen. Die Filmwirtschaft unseres Landes besitzt heute eine ausgesprochene gesamtschweizerische Struktur und tritt gegenüber den Behörden gesamtschweizerisch auf, so dass die Materie einer umfassenden Filmgesetzgebung der Natur der Sache nach den Rahmen der kantonalen Rechtssetzung sprengt. Dabei darf aber die Erstrebung einer Bundesgesetzgebung über das Filmwesen grundsätzlich nicht als Versuch einer ungerechtfertigten Zentralisation erblickt werden. Das kommt übrigens schon in der Institution unserer Eidgenössischen Filmkammer zum Ausdruck, die entsprechend den Weisungen der eidgenössischen Räte u. a. gerade den Sinn hat, zwischen den Kantonen und dem Bund die Grenzen einer staatlichen Ordnung und Förderung des schweizerischen Filmwesens abzustechen.

Alle bisherigen Massnahmen des Bundes auf dem Gebiete des Filmwesens waren reine Verwaltungsakte, wie bei der Statuierung der Filmkammer, oder

Finanzerlasse, wie bei der Schaffung der „Schweizer Filmwochenschau“. Die Kontingentierung der Filmeinfuhr stützte sich auf das – übrigens nicht unbestrittene – rechtliche Fundament im Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland. Dieser Bundesbeschluss lief Ende 1956 ab, ist aber in der Junisession letzten Jahres mit entsprechenden Abänderungen und Ergänzungen auf Ende 1960 verlängert worden. Nur über den rein wirtschaftlichen Bereich des Filmwesens könnte gegebenenfalls, gestützt auf die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, legiferiert werden, während die Interessen primär staatspolitischer und kultureller Natur nicht berücksichtigt werden könnten.

Aus allen diesen Gründen kann eine der Natur und Bedeutung des Filmwesens angemessene Filmgesetzgebung auf eidgenössischem Boden nur gestützt auf einen eigenen Verfassungartikel durchgeführt werden.

Gestützt auf alle diese Überlegungen hat das Departement des Innern einen ersten Entwurf zu einem Filmartikel der Bundesverfassung den Kantonen und einer grossen Anzahl von filminteressierten Organisationen zugestellt. Auf die grundsätzliche Frage betreffend die Notwendigkeit der Schaffung einer verfassungsrechtlichen Ordnung des Filmwesens antworteten 19 Kantone und 62 Organisationen bejahend; nur 3 Kantone und 5 Organisationen sprachen sich dagegen aus. Gegenüber einzelnen Pressestimmen, die die Auffassung vertraten, dass eine bundesrechtliche Ordnung des Filmwesens überhaupt abzulehnen sei und dass Filmfreiheit gewährt werden müsse, wie man die Pressefreiheit und die Theaterfreiheit gewähre, kann darauf hingewiesen werden, dass auf dem Gebiete des Films faktisch gar keine Freiheit besteht und dass namentlich Freiheit und Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland gar nicht existiert und nicht existieren kann. Volle Freiheit würde nicht schweizerische Freiheit bedeuten, sondern nur Freiheit für die ausländischen Produktionszentren, die in Verbindung mit den ihnen verbündeten Vermittler- und Verleiherorganisationen die Tendenz verfolgen, den Filmmarkt aller, namentlich kleiner, filmproduktionsschwacher Länder, an sich zu reißen, zu erobern und zu beherrschen. Wenn heute durch unsere Filmkontingentierung auf einen Schweizer Film mindestens 500 ausländische Filme in unseren Kinotheatern entfallen, würde vollkommene Filmfreiheit nur Auslieferung unseres schweizerischen Filmwesens an die ausländischen Filmproduzenten bedeuten, mit all ihren staatspolitischen und soziologischen Gefahren. Völlige Freiheit würde hier nichts anderes heissen, als Freiheit, sich auffressen zu lassen. Wenn diese völlige Auslieferung ans Ausland bei uns noch nicht eingetreten ist, so ist das einmal der bestehenden Filmkontingentierung zu verdanken, sodann unserer bestehenden vertragsrechtlichen Marktordnung. Diese Marktordnung war notwendig, obwohl sie einen gewissen Kartell- und Monopolcharakter besitzt, mit allen Nachteilen, die damit verbunden sind. Nicht nur dem Ausland gegenüber, sondern gegenüber der bestehenden Marktordnung sind verfassungsmässige und gesetzliche Massnahmen notwendig. Unsere heutige Marktordnung, zusammen mit der Institution der Paritätischen Kommission, ist je

länger je mehr der öffentlichen Kritik ausgesetzt. Es wird darüber im Laufe der Beratungen aus den Reihen des Rates wohl noch einiges gesagt werden. Auf alle Fälle drängt sich eine andere Zusammensetzung der Paritätischen Kommission auf. Das Departement des Innern ist bereit, den entsprechenden berechtigten Wünschen Rechnung zu tragen. Trotzdem ist zu sagen, dass gerade gestützt auf die heutige Marktordnung unsere Kinotheater zum grössten Teil noch in schweizerischem Besitz sind, was aber sehr bald nicht mehr der Fall sein könnte, wenn vollkommene Filmfreiheit herrschte. Diese Marktordnung konnte aber, soweit sie sich vernünftig auswirkt, nur gestützt auf die Filmkontingentierung richtig funktionieren. Diese vertragliche Marktordnung steht und fällt mit der staatlichen Filmkontingentierung. Der Kern der Filmgesetzgebung besteht in der Form der Einfuhrkontingentierung für Filme. Ohne diese würde die Filmeinfuhr völlig frei, und der Filmverleiher würde in die Hände ausländischer Filmproduzenten und ihrer Filialen fallen. Bald könnten sich diese auch in den Besitz schweizerischer Kinos setzen; denn die heutigen Besitzer von Kinotheatern würden nicht mehr imstande sein, die ausländische Konkurrenz mit ihren riesigen Kapitalien auszuhalten. Gerade aus diesem Grunde drängt sich eine verfassungsmässige Regelung unseres Filmwesens auf; denn die bisherige Kontingentierung stützte sich, wie bereits bemerkt, auf den Bundesbeschluss betreffend die wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland, und dieser Bundesbeschluss ist zeitlich beschränkt.

Wie denkt sich nun der Bundesrat die verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelung des Filmwesens? Es ist meines Wissens das erste Mal, dass der Bundesrat zwei so heterogene Materien, wie die Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen und die Regelung der Filmeinfuhr, des Filmverleihs und der Eröffnung und Umwandlung von Kinotheatern, in einem einheitlichen Verfassungsartikel unterbringen will. Filmkultur und Filmwirtschaft sollen in einem einzigen Verfassungsartikel zusammengespant werden. Die Priorität hat die Filmkultur. Ihre Förderung verlangt aber unweigerlich auch eine Regelung der Filmwirtschaft. Ohne solche Regelung bricht unsere Filmkultur und bricht die schweizerische Filmproduktion zusammen; denn die volle wirtschaftliche Freiheit im Filmgewerbe liefert unser schweizerisches Filmwesen den reinen wirtschaftlichen Interessen des Auslandes aus. Ich habe bereits darauf hingewiesen.

Die Priorität im neuen Verfassungsartikel aber besitzt, wie erwähnt, die Förderung der einheimischen Filmkultur und der einheimischen Filmproduktion, an der wir ein nationales und staatspolitisches Interesse haben. Diese Priorität kommt in der Tatsache zum Ausdruck, dass der Verfassungsartikel als Artikel 27ter dem Schulartikel als dem kulturellen Artikel katexochon angefügt wird und nicht etwa den Wirtschaftsartikeln.

Der Ruf nach einer staatlichen Förderung unserer schweizerischen Filmproduktion wurde immer wieder erhoben. Das Departement des Innern hat schon vor Jahren einen Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss ausgearbeitet. Aber in den Verhandlungen zwischen den einzelnen Departemen-

ten kam man zu keinem Ziele. Aber auch eine Lösung im sogenannten „staatsfreien Raum“ durch Erhebung eines sogenannten „Kinofünfers“, der der Förderung der einheimischen Filmproduktion hätte zur Verfügung gestellt werden sollen, führte zu keinem Ergebnis. Es war vor allem der Filmverleiherverband, der sich mit Entschiedenheit gegen eine staatliche Unterstützung der schweizerischen Spielfilmproduktion wehrte. Auch ein Postulat Oprecht auf Erhöhung der Filmeinfuhrgebühr von Fr. 5.50 auf Fr. 15.– erwies sich als ungangbarer Weg, weil keine feste rechtliche Basis vorhanden war.

Mit Recht weist aber die bundesrätliche Botenschaft auf die Notwendigkeit und Wichtigkeit der Förderung der einheimischen Spielfilmproduktion hin. Wegen der Kleinheit unseres Gebietes und wegen seiner Mehrsprachigkeit begegnet diese Produktion enormen Schwierigkeiten. Wir haben eigentlich nur eine einzige Filmproduktionsgesellschaft, welche durch mehr als zwei Jahrzehnte hindurch sich halten konnte, die „Praesens-Film AG“ in Zürich, die durch ihre hochqualifizierten Filme sich auch im Ausland durchsetzen konnte. Filme wie „Die letzte Chance“, „Marie Louise“ erlangten Weltruhm, und Filme wie „Landammann Stauffacher“ usw. wurden als Mittel der geistigen Landesverteidigung in der Schweiz allgemein anerkannt.

Die Kosten eines Spielfilms belaufen sich durchschnittlich auf eine Million Franken, die in der Schweiz allein nicht eingebracht werden können. Der Schweizer Film ist deshalb auf die Ausfuhr angewiesen. Für die Ausfuhr aber müssen unsere Filme meistens synchronisiert oder neu betitelt werden, und das erhöht noch die Kosten. Dazu tritt der Umstand, dass die Lizenzgebühren aus dem Ausland nur langsam, im allgemeinen erst im Verlauf von fünf Jahren ins Land zurückfliessen. Deshalb ist der Einsatz grosser Mittel nötig, und die Sorgen um die Beschaffung derselben sind sehr gross. Aber wir dürfen den guten Schweizer Film nicht einfach seinem Schicksal überlassen. Denn dem Schweizer Film kommt kulturell, psychologisch und politisch sowohl im In- als auch im Ausland eine unbestreitbare Bedeutung zu. Wir dürfen die Ausstrahlung schweizerischer Denkungsart und schweizerischer Geisteshaltung durch das Mittel des Films nicht vernachlässigen. Auch unsere Schweizerkolonien im Ausland lechzen nach guten Schweizer Filmen; aber wir konnten dieses Bedürfnis bisher nur in ganz ungenügendem Masse befriedigen.

Die im neuen Verfassungsartikel eingebaute Befugnis des Bundes zum Erlass gesetzlicher Bestimmungen über die Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen ist daher eine Notwendigkeit.

Es stellt sich bei der ganzen gesetzlichen Regelung noch die Frage nach der Kompetenzausscheidung zwischen dem Bund und den Kantonen. Dem Bund sollen nur jene Befugnisse zugewiesen werden, welche die Kantone nicht erfüllen können, so die Förderung der schweizerischen Filmproduktion, die Regelung der Filmeinfuhr, des Filmverleihs und der Eröffnung und Umwandlung von Kinotheatern, während den Kantonen wie bis anhin die Filmzensur, die Zensur der Kinoreklame, der Jugendschutz, das Unterrichtsfilmwesen, der Erlass und die Durchführung von bau- und betriebspolizei-

lichen Bestimmungen usw. überlassen bleiben sollen. An und für sich müssten die einzelnen kantonalen Kompetenzen nicht ausdrücklich im Verfassungsartikel aufgeführt werden, da alle Gebiete, für die der Bund nicht ausdrücklich für sich das Gesetzgebungsrecht in Anspruch nimmt, ohne weiteres im rechtlichen Hoheitsbereich der Kantone liegen. Aber angesichts des Misstrauens, das vielfach gegenüber der Bundesgesetzgebung herrscht, wollte man schon aus referendumpolitischen Gründen eine Aufzählung der kantonalen Kompetenzen in den Verfassungsartikel aufnehmen. Das geschah durch Aufnahme von Absatz 4 und 5 der Verfassungsvorlage. In Absatz 5 der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes über die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung ist *expressis verbis* vorgesehen, dass die Kantone für die Bewilligung und für das Verfahren zuständig sein sollen, weil die heute geltende, durch den Interessenvertrag statuierte privatrechtliche Ordnung nicht zu befriedigen vermag. Sie hat in der Tat durch die Art der Zusammensetzung der paritätischen Kommission etwas Stossendes an sich.

Bezüglich des Werdegangs der von der nationalrätlichen Kommission angenommenen Fassung des Artikels ist noch folgendes zu sagen: In Absatz 1 hielt der Bundesrat die verschiedenen Filmgebiete, die gesetzlich einerseits eine Förderung und andererseits eine Regelung erhalten sollen, auseinander. Die ständerätliche Fassung behandelte nun alle Kategorien einheitlich auf gleicher Ebene. Zudem wurde neu der Filmverleih mit einbezogen, in der Meinung, dem Blind- und Blockbuchen zu steuern und um ein Gleichgewicht zwischen Verleih und Lichtspieltheatern herzustellen. Aus filmkulturellen und filmwirtschaftlichen Kreisen sind gegenüber dieser ständerätlichen Fassung Bedenken erhoben worden, es könnte diese Fassung die Meinung haben, ein Einbruch in die Handels- und Gewerbefreiheit sei auf sämtlichen Gebieten vorgesehen. Der Präsident der ständerätlichen Kommission musste die Berechtigung dieser Einwände anerkennen und hat selbst eine Eingabe an das Departement des Innern unterzeichnet, in der eine Korrektur der ständerätlichen Fassung vorgeschlagen wird. Die nationalrätliche Kommission hat sich dieser revidierten Fassung ebenfalls angeschlossen, so dass in Ziffer 1 des neuen Verfassungsartikels unterschieden wird zwischen den Bestimmungen einerseits, welche die einheimische Filmproduktion und die filmkulturellen Bestrebungen fördern wollen, und andererseits den Bestimmungen, welche die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln haben. Um Klarheit darüber zu schaffen, was „regeln“ heisst, wurde ausdrücklich beigefügt, „nötigenfalls unter Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit“. Das Volk soll im Abstimmungskampf über den neuen Verfassungsartikel genau wissen, um was es geht.

Ganz allgemein muss noch betont werden, dass Festlegungen hinsichtlich der gesetzlichen und administrativen Ausführung des vorgesehenen Verfassungsartikels heute noch nicht möglich sind. Das ist auch nicht nötig, weil in der kommenden Gesetzgebung ja das Volk sowieso das letzte Wort haben wird. Aber es ist selbstverständlich, dass für eine

eidgenössische Filmgesetzgebung keine blinde Nachahmung der ausländischen Gesetzgebung in Frage kommt, sondern nur die Erstrebung von Lösungen, die unseren schweizerischen Verhältnissen und unserer Eigenart gemäss sind. Aus diesem Grunde wird eine eidgenössische Filmgesetzgebung ihrem Wesen nach subsidiären Charakter tragen müssen, das heisst sie darf nur dort Platz greifen, wo Lösungen auf dem Boden der Freiwilligkeit, verbandsrechtliche Massnahmen und die Gesetzgebung der Kantone nicht zum Ziele führen können. Es ist nicht unnützlich, diese allgemeine Bemerkung hier ausdrücklich anzubringen.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, namens der einstimmigen Kommission, auf diese Vorlage einzutreten und ihr, wie sie aus den Beschlüssen der nationalrätlichen Kommission hervorgegangen ist, zuzustimmen.

M. Guisan, rapporteur: Votre commission a siégé à Montreux, le 6 septembre 1956, et à Berne, le 26 février 1957. Nous remercions M. Etter, conseiller fédéral, accompagné de ses principaux collaborateurs, MM. Georges Droz, secrétaire du Département fédéral de l'intérieur, Hugo Mauerhofer, chef de la section du film, Alphonse Melliger, adjoint au secrétaire du département, d'avoir bien voulu assister à ces séances.

En Suisse, le cinéma fête cette année son soixantième anniversaire. En effet, c'est à l'exposition nationale de Genève, en 1896, qu'il fit sa première apparition. Depuis lors, les trois branches du cinéma se sont développées parallèlement mais avec des fortunes diverses.

Les débuts de notre production cinématographique sont antérieurs à la Première Guerre mondiale. En 1924, la Praesens-Film AG se créait à Zurich. 1938 vit paraître «Füsilier Wipf», dû à la Praesens, premier film scénique digne de ce nom.

Aujourd'hui, une trentaine de maisons de production exercent leur activité sur notre territoire. Deux seulement, la Praesens et la Gloria-Film AG, produisent des films scéniques. Ceux-ci sont peu rentables car on ne peut amortir leur coût qu'en les exportant, exportation qui se heurte à des difficultés de douane et de langue. Cette activité n'a pu se développer et la Suisse ne produit guère qu'un à deux films scéniques par an, tandis qu'elle importe environ 500 films étrangers.

Les films documentaires dits libres rencontrent les mêmes obstacles et ont presque disparu. Par contre, les films commandés, notamment à des fins de publicité, assurent à leurs auteurs une rémunération normale de leur mise de fonds et connaissent un développement réjouissant.

Le louage ou la distribution des films occupe une quarantaine de maisons. Les unes sont des agences, qui importent uniquement la production d'une firme étrangère. Il y a actuellement six agences, qui représentent toutes des producteurs américains et qui, en 1955, ont importé le 28% de notre importation totale. Les autres sont des loueurs indépendants, qui importent et exploitent des films à leurs propres risques et périls; en 1955, leur quote-part fut de 72% de l'importation totale.

Les loueurs sont groupés en une seule organisation: der Filmverleiherverband in der Schweiz ou Association suisse des loueurs de films.

Si la production reste stationnaire, si les loueurs ne se multiplient guère, le nombre des salles de projection ne cesse d'augmenter. Aujourd'hui, nous avons 539 salles, disposant de 191 500 places, soit de 39 places pour 1000 habitants. On évalue les entrées à 100 000 par jour, ce qui produirait des recettes brutes de 75 millions de francs par an. Les capitaux investis se monteraient à 300 millions.

Les propriétaires de salles sont groupés en deux organisations: der Schweizerische Lichtspieltheaterverband, deutsche und italienische Schweiz; l'Association cinématographique de la Suisse romande.

Il va de soi que le cinéma, de par son importance économique, culturelle et politique, ne pouvait échapper à la sollicitude du législateur. Il a du reste su prendre, lui aussi, les mesures d'organisation propres à la sauvegarde de ses intérêts.

L'arrêté fédéral du 28 avril 1938 a institué la Chambre suisse du cinéma. Reconnaisant que le film était devenu «un facteur de politique culturelle et de propagande de premier ordre», la Confédération s'est préoccupée «d'apporter de l'ordre dans le cinéma et de l'encourager», pour le bien de notre pays. C'est ainsi que la Chambre a reçu la mission, qui est la sienne encore actuellement, de «coordonner et encourager les efforts afin de régler le cinéma en Suisse et d'en développer le caractère national», «de sauvegarder les intérêts spirituels, intellectuels, politiques et économiques du pays», ceci en qualité d'organe consultatif.

Pour se prémunir contre l'envahissement de nos salles de projection par des films étrangers, le Conseil fédéral a pris, le 26 septembre 1938, son arrêté no 54 relatif à la limitation des importations de films, fondé sur l'arrêté fédéral des 14 octobre 1933/23 décembre 1937 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger. Selon ce texte, complété par une ordonnance du Département fédéral de l'intérieur, qui sont toujours en vigueur, l'importation de films est subordonnée à la délivrance de permis, qui ne peuvent être accordés qu'à des personnes ou à des maisons domiciliées en Suisse. Les contingents d'importation sont individuels et intransmissibles.

Sur le terrain des conventions, c'est-à-dire sur le terrain propre et privé du cinéma, les loueurs de films et les propriétaires de salles ont coordonné leurs efforts en vue de défendre leurs intérêts et de se protéger contre l'étranger. Leurs associations se sont liées par une convention d'intérêts, en vertu de laquelle les parties s'octroyent un monopole réciproque: les membres de l'Association des loueurs n'accordent leurs films qu'aux membres de l'Association des propriétaires; ceux-ci ne projettent que les films des loueurs organisés.

Ce système de monopole réciproque a pour conséquence que nul ne peut, en fait, louer ou projeter des films en Suisse sans être membre des groupements existants; un outsider ne recevrait point de film pour sa salle ou n'aurait point de client à qui louer ses films. Les associations ont ainsi été amenées à instituer des commissions paritaires, présidées par des juges fédéraux qui

statuent sur l'admission de nouveaux membres et qui ont à apprécier chaque cas en fonction du besoin.

Ce bref aperçu historique établit que le cinéma, en Suisse, s'est développé sans plan préconçu, au gré des circonstances, en fonction de la volonté de défense politique du pays ou du désir de protection économique des membres de la corporation.

Depuis longtemps déjà, des voix se sont fait entendre pour demander que cette situation soit clarifiée et qu'une législation fédérale, fondée sur un article constitutionnel, mette de l'ordre dans cette matière.

On peut citer notamment, dans ce sens:

- le mémoire que 32 associations culturelles ont adressé aux Chambres fédérales, le 4 septembre 1937;
- le postulat de M. Meili, conseiller national, du 21 octobre 1937;
- le postulat des commissions des pouvoirs extraordinaires des deux Chambres, adopté les 21 septembre/8 décembre 1943;
- la requête de «Pro Helvetia», du 27 octobre 1947;
- les propositions de la Chambre du cinéma, du 22 avril 1948;
- le postulat de M. Frei, du 30 mars 1949;
- les suggestions présentées par la Fédération suisse du cinéma, le 5 mai 1953.

Pour donner suite à ces diverses requêtes et propositions, et préoccupé depuis longtemps par le problème, le Conseil fédéral nous invite aujourd'hui à insérer dans la Constitution un article 27ter sur le cinéma.

Dans l'examen de cette question, il importe d'abord de se déterminer sur le point suivant: le cinéma est-il objet de constitution et de législation?

Rares sont ceux qui le contestent. Aucun membre de notre commission ne s'est opposé à l'entrée en matière sur le projet qui nous est présenté.

Nous avons déjà vu l'importance économique du cinéma. Une industrie dans laquelle 300 millions sont investis et qui encaisse 75 millions de francs par an incorpore des intérêts qui dépassent ceux des professionnels de la branche.

Mais l'aspect sociologique et politique du problème mérite encore davantage notre intérêt. Le message du Conseil fédéral présente nombre de considérations intéressantes à ce sujet. Plutôt que de les commenter, citons ici deux autres opinions récentes et autorisées.

Dans sa très intéressante étude sur le cinéma comme facteur de délinquance juvénile (Revue internationale de criminalologie et de police technique, octobre-décembre 1956), le juge Roland Berger, président de la Chambre pénale de l'enfance de Genève, conclut ainsi: «Le cinéma, pour conclure, fait encourir un danger en apparence égal à tous les adolescents: mais dans la presque totalité des cas, son action sera annihilée autant par la réflexion post-filmique et les ressources morales du sujet que par les influences familiales et sociales stabilisatrices; dans certains cas exceptionnels, ceux précisément où ces éléments de neutralisation font défaut, c'est-à-dire lorsque l'enfant est déjà en danger moral, l'image, surtout si elle est absorbée à haute dose, peut favoriser le déclenchement du processus délicat, en particulier par l'enseignement d'une technique opératoire. Le film, quand il produit cet

effet, est alors beaucoup plus la cause révélatrice que la cause directe de l'inadaptation. Un jour ou l'autre, une autre circonstance aurait de toute manière provoqué le « passage à l'acte »; la manifestation de l'inadaptation n'en aurait été que différée. »

Dans son ouvrage sur le progrès technique et la personnalité humaine, Emile Girardeau constate que « les images du cinéma: palais, fêtes, voitures de luxe, robes et bijoux, tout cela si somptueux qu'on n'en voit de tel que sur les écrans, accroissent l'envie, exaltent les passions, surexcitent les désirs, ce qui trace la voie à la brutalité et même au crime... » Il signale plus loin les imperfections techniques: « Les images cinématographiques se composent d'une succession de photographies séparées par des intervalles de temps sensiblement égaux au temps de pose, les images du film ne correspondent au total qu'à 50% du temps pendant lequel nos yeux voient directement la scène ou le site filmés ... L'œil de l'observateur se contente d'une proportion relativement très faible d'impressions rétinienne par rapport à celles que procure la vision directe. » Et plus loin: « Dès lors que ce n'est qu'une image, et non la personne réelle qui parle ou chante, ou joue, la communication à double sens est impossible entre l'auditeur ou spectateur et l'orateur ou acteur. Il manque à ces derniers de percevoir les réactions du public qui les aident manifestement à perfectionner leurs discours et leurs gestes, ne serait-ce que par l'accueil discret des attitudes et des regards, qui composent une atmosphère, dont la température, aisée à percevoir, aide, stimule, exalte ou calme le jeu. »

«... Ces insuffisances techniques et psychologiques de la reproduction par les techniques nouvelles: cinématographie, radiodiffusion, télévision, contribuent à pervertir le goût ... Jamais les corrupteurs de l'intelligence et du jugement n'ont disposé d'instruments aussi redoutables pour l'humanité. » Ainsi s'exprime Girardeau, qui reconnaît par ailleurs les bienfaits du cinéma, qui peut apporter une aide non négligeable à la révélation et à l'expansion de la personnalité humaine.

Sans législation ou organisation appropriée, notre Etat serait encore livré à l'invasion étrangère, qui peut poursuivre des fins économiques et politiques. La faiblesse quantitative de notre production indigène nous contraint à importer des films d'ailleurs. De là à mettre la main sur l'industrie cinématographique suisse, il y a pour l'étranger un pas facile à franchir, qu'il agisse par le truchement de filiales de prêt établies dans notre pays où par l'achat de salles de projection.

Que ce danger ne soit pas imaginaire, les faits les plus récents le prouvent. Ne dit-on pas que la Metro-Goldwyn-Mayer (U.S.A.) établit une chaîne de salles de projection dans toutes les grandes villes d'Allemagne, tandis que l'organisation J.-Arthur Rank (Grande-Bretagne) envisage de construire sa propre salle à Hambourg et d'en acheter d'autres en Allemagne ?

Ce n'est pas seulement l'importance psychologique et économique du cinéma, ni sa vulnérabilité envers l'étranger, qui engagent nombre de nos concitoyens à réclamer l'adoption d'un article constitutionnel et d'une législation en la matière. Le caractère de monopole que les associations de loueurs

de films et de propriétaires de salles ont donné à leurs relations réciproques a aussi suscité de vives critiques qui tendent à provoquer l'intervention de l'Etat dans ce domaine réglementé jusqu'ici par des conventions privées dites d'intérêts; de telles critiques se sont aussi exprimées, parfois avec vivacité, au sein de votre commission.

Il faut observer que la convention d'intérêts ne manque pas de porter des fruits utiles. Cette organisation a réussi à éviter la mainmise de l'étranger sur nos salles. L'activité des commissions paritaires ne peut être qualifiée d'absolument arbitraire. C'est ainsi que, du 1^{er} juin 1939 au 31 octobre 1955, il a été tranché, pour la Suisse alémanique et la Suisse italienne, 173 demandes d'ouvertures de nouvelles salles; 87 ont été accordées, dont 55 à des candidats étrangers jusqu'alors à la branche du cinéma.

A la connaissance de votre commission, le Tribunal fédéral n'a jamais été appelé à se prononcer sur la licéité de décisions des commissions paritaires. Notre haute cour a cependant, au cours de ces dernières années, développé une jurisprudence sur le boycott et formulé à cette occasion certains principes qui trouveraient peut-être leur application dans notre domaine. Qu'il s'agisse des affaires:

– Jud c/ Association des commerces de gros de la branche sanitaire, du 10 octobre 1950:

convention d'exclusivité de vente et d'achat entre Association des fabricants et Association du commerce de gros dans la branche sanitaire; refus d'admettre Jud dans l'Association du commerce de gros;

– Scharzer c/ Association suisse du tabac, du 1^{er} mars 1955:

convention d'exclusivité de vente et d'achat entre Association des fournisseurs et Association des commerçants en tabac; refus d'admettre Scharzer dans l'Association des commerçants;

– Gruen Watch c/ Groupement des fournisseurs d'horlogerie, 5 juin 1956:

convention d'exclusivité de vente et d'achat entre le Groupement des fournisseurs d'horlogerie et l'Association centrale des horlogers suisses; refus d'admettre Gruen Watch dans le groupement;

– Hauser c/ Syndicat suisse des typographes, du 3 juillet 1956:

convention de réciprocité syndicale entre l'Association suisse des maître imprimeurs et le Syndicat suisse des typographes; refus de réadmettre Hauser dans le syndicat,

le Tribunal fédéral, se fondant sur les articles 2 et 28 du Code civil et 41 du Code des obligations, a considéré que le boycott est une arme licite en soi dans la lutte économique; qu'il devient pourtant illicite lorsque le but visé ou les moyens employés sont contraires au droit ou aux bonnes mœurs ou encore lorsqu'il existe une disproportion évidente entre l'avantage recherché par l'auteur du boycott et le dommage causé au boycotté. Dans les quatre cas, Jud, Scharzer, Gruen Watch et Hauser ont obtenu gain de cause contre les associations qui les avaient boycottés.

Que donneraient ces principes appliqués au monopole institué entre loueurs de films et propriétaires de salles? – Il est bien difficile de formuler une réponse générale; la solution dépendrait sans doute

des circonstances de chaque cas particulier. Tout au plus peut-on encore signaler le cas R. c/Association des loueurs de films, du 25 juin 1955, dans lequel l'association a interdit à ses membres d'employer R. à n'importe quel titre. Le Tribunal fédéral a admis cette interdiction, parce qu'il était établi que R. avait soutenu la propagande nationale-socialiste par le film et préparé l'anéantissement de l'Association des loueurs et de ses membres. Il s'agissait bien d'un cas de boycott, qui était cependant licite vu les circonstances.

Il est donc possible que la législation actuelle et la jurisprudence sur le boycott permettraient de porter brèche, dans la mesure justifiée par l'intérêt général, au monopole institué entre loueurs de film et propriétaires de salles. Mais il faudrait encore que les décisions des commissions paritaires puissent être portées par voie de recours devant le Tribunal fédéral, ce qui semble aujourd'hui exclu par le fait qu'il s'agit de sentences de tribunaux arbitraux délibérant à huis clos. C'est pourquoi nombreux sont ceux qui réclament une intervention de l'Etat dans ce domaine.

Tels sont les motifs, tenant de la politique économique, sociale, culturelle et étrangère, qui font admettre aujourd'hui la nécessité d'un article constitutionnel et d'une législation sur le cinéma. Le Département fédéral de l'intérieur a procédé à une vaste consultation sur cette question de principe. En réponse, 19 cantons et 62 sociétés et institutions ont affirmé qu'il convenait de créer une base constitutionnelle en vue d'une législation fédérale sur le cinéma.

Puisqu'il est admis que le cinéma est matière de constitution et de législation, pourrait-on s'en remettre aux cantons du soin exclusif d'adopter les textes nécessaires? — Ce point de vue n'a guère été soutenu, sinon par le canton du Tessin, qui estime qu'il s'agit d'une affaire d'ordre culturel. Or, le domaine de la culture appartient aux cantons.

Il faut pourtant reconnaître que certaines des mesures à prendre dépassent les possibilités d'action des cantons. Les compétences de ceux-ci, dans le projet qui vous est soumis, sont sauvegardées autant que faire se peut. Mais on ne saurait éviter de confier certaines compétences à la Confédération.

Il ne paraît pas non plus possible de faire l'économie d'un nouvel article de la Constitution fédérale en recourant aux articles économiques. Et ceux-ci seraient une base suffisante pour autant que les mesures de politique cinématographique ne revêtraient qu'un caractère économique. Tel n'est précisément pas le cas; les préoccupations d'ordre culturel et politique dominent notre matière.

Le Conseil fédéral a encore renoncé, et votre commission le suit sur ce point, à vous proposer un article constitutionnel unique, relatif au cinéma, à la radiodiffusion et à la télévision. Ces activités se définissent non seulement par des différences techniques mais encore et surtout par des fondements juridiques distincts: la transmission électrique ou radioélectrique de signaux, d'images et de sons est une régle de la Confédération, tandis que le cinéma appartient totalement au domaine de l'économie privée. Les législations d'exécution devront établir toutes les correspondances utiles entre ces matières.

En définitive, c'est un projet d'article réservé au cinéma qui vous est soumis. Portant le numéro 27ter, il fera suite aux articles 27, qui traite des établissements d'instruction, et 27bis, qui est relatif aux subventions fédérales et aux compétences des cantons en matière d'instruction primaire, tandis que l'article 28 confie tout ce qui concerne les péages à la Confédération. Sa place dans la Constitution met en évidence son caractère essentiellement culturel.

Après avoir, sommairement, esquissé l'histoire du cinéma dans notre pays, souligné son importance et marqué la nécessité d'un article constitutionnel, il convient d'étudier le contenu de cette nouvelle disposition fondamentale.

En fait, il s'agit de garantir la liberté du cinéma en Suisse. On serait donc tenté d'user de la formule d'une magnifique brièveté, par laquelle notre Constitution garantit certains droits fondamentaux: Article 55: La liberté de la presse est garantie. Article 57: Le droit de pétition est garanti.

Suivant cette tendance, certains esprits sont allés jusqu'à contester l'opportunité d'un article relatif au cinéma. Dans le désir de laisser une liberté complète à l'industrie du cinéma et de supprimer le contingentement de l'importation des films, ils estiment superflu de traiter du cinéma dans notre Constitution.

Pourtant, le problème de la liberté du cinéma se pose aujourd'hui de façon bien différente que ceux de la liberté de la presse ou du droit de pétition en 1874. A l'époque, il s'agissait de garantir certains droits individuels contre la puissance publique et de protéger le journaliste, le lecteur, le pétitionnaire contre l'arbitraire de l'Etat. Actuellement, ce n'est pas à l'égard de l'Etat que le cinéma doit être garanti mais plutôt envers l'étranger et certaines organisations à caractère de monopole.

Par l'analyse de la liberté du cinéma, nous constatons que celle-ci se décompose en plusieurs libertés et que chacune d'elles a besoin d'une garantie particulière.

La liberté du spectateur-auditeur est d'ores et déjà garantie et ne paraît pas mériter une disposition constitutionnelle. Chaque citoyen est libre de se rendre au cinéma et d'y voir le film de son choix.

Nul ne conteste cependant que l'Etat doive prendre certaines mesures de police en cette matière: censure des films, limitation de l'âge d'entrée au cinéma, dispositions en matière de construction et d'exploitation des salles, notamment au sujet de la police du feu. Ces mesures sont de la compétence des cantons. Le projet du Conseil fédéral les mentionnait expressément à l'alinéa 4 du nouvel article 27ter. Votre commission vous propose de leur consacrer l'alinéa 5, sous la forme résumée et suffisante adoptée par le Conseil des Etats: «Pour le surplus, la législation sur le cinéma et son application sont de la compétence des cantons.»

Quant à la liberté du propriétaire de salle, il s'agit du droit d'ouvrir une nouvelle salle ou de transformer une salle existante. Celui de projeter les films de son choix paraît d'ores et déjà assuré, dans la mesure où les loueurs disposent des bandes demandées et les louent.

Nous avons vu que le monopole réciproque institué entre loueurs et propriétaires compromet la liberté des uns et des autres. Les intéressés sauront-

ils aménager leurs organisations de manière à ce que les requérants soient garantis contre l'arbitraire? – Si le caractère corporatif en est atténué, notamment en assurant la représentation des spectateurs, il ne paraîtra peut-être plus nécessaire que l'Etat intervienne en la matière. Si tel n'est pas le cas, la Confédération sera désormais armée pour agir, en vertu de la lettre *b* de l'alinéa premier du nouvel article: «La Confédération a le droit de légiférer pour réglementer l'ouverture et la transformation d'entreprises de projections de films.» Dans l'hypothèse où l'Etat fédéral fera usage de cette compétence, il appartiendra aux cantons, en vertu de l'alinéa 5 devenu alinéa 4 du projet de votre commission, d'accorder les autorisations d'ouverture ou de transformation d'entreprises de projections, selon la procédure qu'ils détermineront. Le système devra encore être aménagé de telle façon que les salles autorisées par les cantons reçoivent des films des loueurs.

L'aménagement des commissions paritaires paraît du reste en voie d'exécution. La presse nous a appris que l'on prévoyait que ces commissions comprendraient dorénavant deux loueurs de films, deux propriétaires de salles, deux représentants des intérêts publics et culturels désignés par la Chambre suisse du cinéma et un président neutre. A ce sujet, on s'est demandé s'il convenait que la Chambre suisse du cinéma, commission fédérale, désigne deux représentants au sein des commissions paritaires et revêtent celles-ci, partiellement tout au moins, de l'autorité publique.

La liberté des importateurs-loueurs de films est menacée par deux périls:

a) Le monopole réciproque convenu entre loueurs et propriétaires. Nous venons de voir comment la Confédération envisage d'intervenir si cette organisation n'est pas assouplie.

b) Ensuite, une importation sans frein, qui permettrait aux producteurs et loueurs étrangers d'envahir notre marché, d'acquérir nos salles et d'éliminer les maisons indigènes. Nous avons déjà indiqué que la Confédération, avec l'aide des cantons, a l'intention de contrôler l'ouverture de nouvelles salles, si l'organisation professionnelle ne remplit pas cette tâche de façon satisfaisante. Quant à l'importation des films, sa réglementation, tant dans son principe que dans son exécution, est réservée définitivement à la Confédération.

Nous vous proposons, par la lettre *b* de l'alinéa premier: «La Confédération a le droit de légiférer pour réglementer l'importation et la distribution des films», de constitutionnaliser l'état de faits actuellement réalisé sur la base des arrêtés concernant les mesures de défense économique envers l'étranger et relatif à la limitation d'importations de films.

Le système qui vous est proposé prévoit donc, parallèlement, la limitation des importations de films et un certain contrôle exercé sur l'ouverture de nouvelles entreprises de projection. Ces mesures sont complémentaires et ne peuvent être prises l'une sans l'autre. Si le louage bénéficiait dorénavant d'une protection légale définitive sans que les salles jouissent d'un appui correspondant, nous assisterions à une augmentation désordonnée du nombre des salles de projection; à l'abaissement de la qualité des programmes dû à une concurrence effrénée, à l'affaiblissement de la résistance des exploitants de salles

aux influences étrangères; les étrangers seraient libres de s'implanter dans tous les compartiments du cinéma suisse et de le diriger commercialement ou politiquement. Dans de telles conditions, la limitation des importations ne rimerait plus à rien; au contraire, elle s'exercerait dans un sens néfaste aux intérêts du pays.

La liberté des producteurs existe, puisque chacun est libre de produire des films. Malheureusement, les moyens financiers que cette activité exige sont tels, leur rentabilité est si mal assurée, que cette liberté n'est presque qu'un vain mot. La Suisse ne produit pas plus d'un à deux films scéniques par an; le film documentaire n'est pas en meilleure posture.

Il est dans notre intérêt culturel et politique que cette situation s'améliore. Que l'on songe seulement aux besoins de nos colonies suisses ou de nos attachés culturels à l'étranger! Par la lettre *a* de l'alinéa premier, la Confédération reçoit donc «le droit de légiférer pour encourager la production cinématographique suisse et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma.»

Le Conseil fédéral, qui affirme qu'il n'a nullement le dessein d'instituer «un bailli fédéral du cinéma», envisage des solutions aussi libérales que possible pour encourager la production: garanties contre les risques, avances, subventions à fonds perdu, primes; examen des projets de films, non par des fonctionnaires mais par un groupe de personnes qualifiées, prises soit dans la Chambre suisse du cinéma, soit dans la fondation «Pro Helvetia»; facilités d'exportation obtenues par la limitation des importations de films.

Ces mesures, telles qu'elles sont envisagées par le Conseil fédéral, sont dignes d'être approuvées. Elles ne seront cependant rien sans le talent et l'initiative de ceux qui demanderont à en bénéficier.

Les diverses libertés que nous venons d'évoquer: celles du spectateur, du propriétaire de salle, du loueur de films, du producteur, risquent d'entrer en conflit avec une autre liberté plus générale, qui est celle du commerce et de l'industrie.

Dans son message, le Conseil fédéral avait parfaitement apprécié cette situation. Il n'avait cependant pas jugé nécessaire de l'élucider expressément dans le nouvel article 27ter, pour le motif que l'article 31, alinéa premier, de la Constitution, «garantit la liberté du commerce et de l'industrie, sous réserve des dispositions restrictives de la Constitution et de la législation qui en découle.» Le Conseil des Etats avait suivi le Conseil fédéral sur ce point.

Cette omission volontaire a soulevé des critiques. C'est ainsi notamment que, le 23 juillet 1956, l'Association suisse pour le développement de la culture cinématographique a demandé au Département fédéral de l'intérieur et aux membres des deux commissions parlementaires, d'y porter remède.

En définitive, votre commission vous propose de préciser la mesure dans laquelle l'article constitutionnel sur le cinéma permet de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie. C'est le cas pour l'importation et la distribution des films, ainsi que pour l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection, domaines dans lesquels la Confédération reçoit le droit de légiférer «en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.» Cette formule de la lettre *b* de l'alinéa

premier est identique à celle qui est employée, pour un cas analogue, à l'article 31bis, alinéa 3, de la Constitution.

Terminons cet examen de la liberté, ou mieux des libertés du cinéma, en disant comment le nouvel article 27ter réserve la souveraineté des cantons.

Nous l'avons vu, certaines des mesures à prendre: encouragement de la production, réglementation de l'importation et de la distribution de films, contrôle de l'ouverture et de la transformation d'entreprises de projection, dépassent les possibilités d'action des cantons. Force est ici d'instituer des compétences fédérales. Mais toutes ces compétences instituées, il eût été possible de s'en tenir là et de ne pas toucher mot, dans l'article constitutionnel, des compétences cantonales. Celles-ci, selon l'article 3 de la Constitution, s'étendent à tout ce qui n'est pas attribué à la Confédération en vertu de la nouvelle disposition.

Votre commission, suivant le Conseil des Etats qui a simplifié la formule présentée par le Conseil fédéral, vous propose cependant de réserver expressément la souveraineté des cantons par trois dispositions:

«Alinéa 2. – Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution.»

On assimile aux cantons «les associations culturelles et économiques intéressées», qui seront consultées dans les mêmes occasions.

«Alinéa 4, nouveau. – Si la législation fédérale assujettit l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films à des autorisations, il appartiendra aux cantons d'accorder ces dernières, selon la procédure qu'ils détermineront.»

«Alinéa 5, nouveau. – Pour le surplus, la législation sur le cinéma et son application seront de la compétence des cantons.»

Il ressort de cette analyse de l'article constitutionnel sur le cinéma que cette nouvelle disposition de notre charte fondamentale n'apporte pas de solution à deux problèmes dont l'opinion publique se préoccupe à juste titre.

Cette coutume, largement répandue dans le monde, compromet la liberté des loueurs. Il n'a cependant pas paru à la majorité de votre commission, d'accord avec le Conseil fédéral et avec le Conseil des Etats, qu'il serait opportun d'insérer à ce propos, dans la Constitution, une disposition que le législateur et le juge n'auraient pas les moyens pratiques de faire respecter.

Nous aurons l'occasion d'y revenir à propos du postulat que votre commission a l'honneur de proposer à votre approbation.

La deuxième lacune apparente pourrait être relevée par ceux qui se préoccupent de la liberté de la critique cinématographique. L'Etat ne garantit la liberté de la presse qu'envers lui-même. Aucune règle constitutionnelle ou légale ne confère à quiconque le droit absolu d'assister à une représentation cinématographique publique, condition nécessaire pour faire la critique d'un film. Une récente affaire, Seelig contre Studio 4 S.A., a mis en lumière combien cette situation, en présence de laquelle le Tribunal fédéral a dû se déclarer impuissant, pouvait être choquante.

La question a été soulevée par le postulat de M. Huber, conseiller national, du 25 mars 1954. Le

chef du Département fédéral de justice et police s'est déclaré prêt à l'étudier dans le cadre de la révision de l'article 55 de la Constitution fédérale, relatif à la liberté de presse. Il nous paraît bien que c'est sur ce terrain qu'elle doit être traitée, si l'on veut assurer à la presse un statut uniforme et indépendant en droit fédéral.

Certains cantons se sont du reste déjà préoccupés de ce problème. Lucerne a introduit dans sa loi sur le cinéma une clause à ce sujet. D'autres cantons vouent également leur attention à cet objet.

Au terme de cet exposé, indiquons encore que le problème du cinéma en Suisse ne saurait demeurer plus longtemps sans solution.

Dans sa séance du 25 septembre 1956, le Conseil national s'est prononcé sur le projet d'arrêté fédéral concernant les mesures de défense économique envers l'étranger et a décidé de maintenir en vigueur les restrictions à l'importation, notamment des films de cinéma jusqu'à la fin de l'année 1960. Il est nécessaire que, avant cette date, la Confédération, armée par le nouvel article constitutionnel, ait légiféré pour réglementer, en particulier, l'importation des films.

En conclusion, votre commission, monsieur le président et messieurs, a l'honneur de vous proposer à l'unanimité d'entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral concernant l'insertion, dans la Constitution fédérale, d'un article 27ter sur le cinéma.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Schmid Arthur: Ich werde Sie nicht lange halten. Ich versuche, mit ein paar Worten etwas über die Bedeutung des Films in der heutigen Gesellschaft und über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Filmgeschäftes zu sagen. Der Film ist an und für sich eine so wunderbare Erfindung und eine so hervorragende Einrichtung, dass wir unsere Bewunderung aussprechen müssen. Es kommt nicht von ungefähr, dass ein russischer Schriftsteller, Ilya Ehrenburg, einen Roman unter dem Titel „Die Traumfabrik“ über den Film geschrieben hat. Allein, der Film kann nicht nur der gewöhnlichen farblosen Unterhaltung dienen, sondern auch ein Instrument des Fortschrittes, eine Förderung des Edlen und des Guten sein. Er kann aber ebenso sehr dem Schlechten, dem Bösen und Gemeinen dienen. Ich sage das auch auf die Gefahr hin, dass man in einem Parlament über diese Qualifizierungen wenig spricht. Es ist nämlich notwendig, dass man diese Auswirkungen des Films nicht übersieht. Nun ist es so, dass die Menschen nicht immer das, was ihren Charakter fördert, das Gute und das Schöne, gerne sehen, sondern sie wollen irgendein Vergnügen haben. Sie haben bestimmte Gelüste, die sie im Kino befriedigen möchten.

Leider ist eine andere Seite des Films von katastrophaler Bedeutung. Schon der deutsche Referent hat darauf hingewiesen, dass der Film eine Grossmacht im Gebiete der Wirtschaft geworden ist. Der Filmhandel ist unter Umständen ein sehr einträglicher Handel, ein sehr einträgliches Geschäft. Es ist ja in der heutigen Welt, die vom Gewinnstreben, vom Kapitalismus stark beeinflusst wird, nicht verwunderlich, dass man gerade auf dem Gebiete des Films versucht, grosse Geschäfte zu machen. Allein,

es gibt im Filmhandel noch eine ganz besondere Art, die ich hier anprangern möchte.

Das ist das sogenannte Blind- und Blockbuchen, ein Geschäft, bei dem derjenige, der einen Film, von dem er weiss, dass er gut ist, dass er hervorragend ist, erwerben möchte, auch noch drei oder vier andere Filme mitnehmen muss, die er nicht gesehen hat und die zu sehen er auch keine Gelegenheit gehabt hat. Wir sind ja der Meinung, dass nicht jeder Kinobesitzer ohne weiteres nun alle Filme, die er in seinem Lichtspieltheater vorführt, vorher sehen kann. Dazu mangelt ihm oft die Zeit. Aber die Tatsache, dass man zwangsweise beim Blind- und Blockbuchen bestimmte Filme mit einem guten oder einem erfolgreichen Film mitnehmen muss, ist eine beachtliche Tatsache, ist etwas, das man unter keinen Umständen übersehen darf. Die Freiheit, die Filme, die man nachher spielt, vorher sehen zu können, sollte unter allen Umständen gewahrt werden. Deshalb sind wir auch gegen das Blind- und Blockbuchen. Wir sind gegen dieses Geschäft. Wir hatten seinerzeit in der Kommission einen Minderheitsantrag eingebracht, der in den Verfassungsartikel hätte aufgenommen werden sollen und der meiner Auffassung nach recht gut war. Wie Sie wissen, hat man dann in einer zweiten Kommissionssitzung noch einmal über diesen Minderheitsantrag debattiert, und man hat sich schliesslich auf ein Postulat geeinigt, dessen Wortlaut nachher noch von meinem Fraktionskollegen Düby näher begründet werden wird. Ich brauche also darüber nichts zu sagen.

Ich möchte nur feststellen, dass es falsch ist, wenn behauptet worden ist, und zwar in unserer Kommissionssitzung, wenn man einen Film produzieren, das heisst, einen guten Film schaffen wolle und eventuell zum voraus von bestimmten Kinobesitzern oder Filmhändlern Geld entgegennimmt, dass das mit dem Blind- und Blockbuchen zusammenhänge. Das ist gar nicht wahr. Hier weiss man zum voraus, was man machen will. In der Regel handelt es sich um gute Bücher, die verfilmt werden sollen. Dieses System, wonach man Anleihen, Vorschüsse erhält, ist auch für unsere schweizerische Filmproduktion nicht ohne Bedeutung.

Ich habe die Meinung, dass auch ein Parlament die Pflicht hat, bei der Verfassungs- oder Gesetzes-schaffung darauf zu sehen, wie weit sich die Formulierungen, die es wählt, auswirken, und zu sehen, ob man nicht die Möglichkeit hat, bis zu einem gewissen Grade das Gute, das Wertvolle zu fördern und das Böse, sagen wir in diesem Falle den Schundfilm, einigermaßen zurückzudämmen.

Ich bin also nach wie vor der Meinung, dass der Minderheitsantrag gut war, werde ihn aber jetzt nicht aufnehmen; denn unsere Fraktion stimmt ja dem Postulat zu.

Jaeckle: Ich will versuchen, trotz der Schwierigkeit und der Bedeutung des Geschäfts, mich im Rahmen des Geschäftsreglements kurz zu fassen. Wenn ich das tue, muss ich drastisch werden und Ihnen einleitend eine kleine Vorlesung über Mythologie und Biologie halten.

Nach altgriechischem Sprachgebrauch ist eine Chimäre ein feuerschnaubendes Ungeheuer. Wenn Sie Homer lesen, ist sie sogar ein Wesen, das vorn

Löwe, in der Mitte Ziege und hinten Drache ist. Ähnlich verhält es sich in der Biologie. Es gelingt nämlich, Molchgewebe beispielsweise auf Laubfrösche zu übertragen, und die Verwachsungen des ungleichartigen und ungleicherbigen embryonalen Gewebes führen dazu, dass Wesen entstehen, die beispielsweise einen Froschkopf, aber im Maul Molchzähne tragen. Ähnlich gibt es Gesetzeschimären, und wir stehen jetzt im Begriffe, eine Verfassungschimäre zu schaffen, ein Wesen, das oben einen Engelskopf trägt, den Engelskopf der Kulturförderung, hinten aber den Rattenschwanz des gewerbepolitischen Protektionismus. Dies sind die Massstäbe unserer Intervention und meiner Ausführungen.

Wir sind unsererseits immer für kulturpolitische Postulate eingetreten, und wir haben solche in grösserer Zahl eingereicht. Wir können aber auf eine Tradition der freiheitlichen Wirtschaftsgesinnung zurückblicken. Wir stehen deshalb für die Filmförderung in diesem Verfassungsartikel ein. Wir lehnen uns aber gegen die Gewerbepolitik, die mit diesem Artikel (im Anhang der Kulturförderung) gemacht werden soll, auf. Es soll nämlich in diesem Artikel eine bestimmte wirtschaftliche Struktur durch staatliche Intervention erhalten werden. Wir legiferieren einen *status quo*, unterbinden damit jede Entwicklung, und wir tragen lediglich dem Hang nach Sicherheit Rechnung, jenem Hang einer bestimmten Gewerbegruppe. Wenn wir uns für das Postulat der Förderung einsetzen, treten wir aber sowohl hier als auch vor dem Volke gegen jene Gewerbepolitik auf. Wir tun dies im Hinblick auf die Abstimmungsmisserfolge vom letzten Sonntag. Das Volk ist uns allen nicht sehr gewogen. Unser Urteil liegt in einer grossen Tradition, jener unserer Parolen bei den Wirtschaftsartikeln, bei der Landwirtschaftsgesetzgebung, beim Uhrenstatut, bei der ATO, beim Hotelbauverbot, bei der Emser Vorlage, bei der Bewilligungspflicht, bei der Getreideordnung, bei den wirtschaftlichen Massnahmen. Immer dann, wenn wir das Referendum ergriffen haben, hat das Volk unsern Argumenten Rechnung getragen. Sie haben also allen Grund, unsere Erwägungen zu bedenken. Gewerbepolitische Postulate und gewerbepolitische Verfassungsgrundlagen finden vor dem Volke keine Gnade. Wir setzen uns dabei für freiheitliche Lösungen ein, weil wir der Überzeugung sind, dass in der Weltkonkurrenz unser Kleinstaat nur bestehen kann, wenn er geschult ist, sich diszipliniert und freiheitlich hochgekämpft hat.

Kommen wir zum Engelskopf der Chimäre, nämlich der Produktionsförderung! Diese ist unbestritten. Schon im September 1937 haben ja verschiedene kulturelle Organisationen – es waren ihrer zweiunddreissig – in Filmthesen ein Rahmengesetz gefordert, und Herr Nationalrat Meile hat dieses Rahmengesetz in einem Postulat vertreten, das im April 1938 angenommen wurde. 1943 hat dann die Vollmachtenkommission ebenfalls auf eine ordentliche Gesetzgebung hingewiesen und damals gefordert, dass die Produktionsförderung in den Mittelpunkt des Gesetzes zu treten habe. Dann folgten die Vorstösse unserer Kollegen: etwa 1949 Herr Kollega Frei, der einen Verfassungsartikel forderte, 1950 Herr Kollega Duttweiler, der eine

Hilfeleistung wünschte, und 1954 Herr Kollega Oprecht, der ebenfalls die Filmförderung anstrebte. Sie schufen die Voraussetzungen des Artikels. Es war die Förderung, die man im Auge hatte. Keiner hat damals an den Rattenschwanz dieser Chimäre gedacht. Man hat auch während des Krieges auf Grund der Vollmachten das Eidgenössische Departement des Innern angegangen, über den Titel der Arbeitsbeschaffung Kredite zu gewähren. Das geschah mit Erfolg. Es wurden damals 150 000 Franken bereitgestellt, wobei 100 000 Franken dem Spielfilm und 50 000 Franken dem Dokumentarfilm zukamen. Dieser Kredit wurde unter der Bedingung gewährt, dass die Kantone und die Gemeinden je 30% mittragen sollten, so dass es also gelungen ist, insgesamt einen Kredit von 375 000 Franken auszulösen. Die Schweizerische Filmkammer hat 1941 ausgeführt, dass bis heute weder ihr noch dem Departement des Innern ein legitimer Kredit für die Förderung von schweizerischen Filmen zur Verfügung stehe. Bei der Filmproduktion, die im Landesinteresse liegt, bestand lediglich die Möglichkeit zu prüfen, ob sich die Produzenten an die Pro Helvetia und an private Geldgeber wenden können. Es wurde den Produzenten empfohlen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Sie sehen also, dass es zugänglich ist, über den Weg der Pro Helvetia selbst ohne Verfassungsartikel die Filmförderung voranzutreiben.

Zum Rattenschwanz der Chimäre ist folgendes zu sagen. Es besteht seit 1939 eine privatrechtliche Regelung, die auf Veranlassung der Behörde getroffen wurde. Man hat auf der einen Seite die Filmeinfuhrkontrolle durchgeführt, auf der anderen Seite aber die Spielfilmkontingentierung. Nur wer ein Kontingent besitzt, darf Filme einführen. Dabei haben jenseits der staatlichen Sphäre die beiden Verbände, die zusammenarbeiten, einen Schutz- und Interessenvertrag abgeschlossen; es besteht also ein derartiger Vertrag zwischen den Filmverleiherneinerseits und den Filmspieltheatern andererseits. Aus diesem Grunde hat Herr Bundesrat Etter 1943 erklärt, dass, solange die bestehenden Verträge zwischen Verleihern und Kinosaalbesitzern gut funktionierten, es nicht nötig sei, auf dem Wege der Vollmachten die Bewilligungspflicht einzuführen. Und nun sind wir sogar gesonnen, dies auf dem Verfassungswege zu tun! Die Verfassungsvorlage – ich bin mir dessen bewusst –, soll die Gesetzgebung von 1938 und den Bundesbeschluss von 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland ablösen, weil diese Grundlage dahinfällt. Es ist so – wird heute behauptet –, dass wir dieser Verfassungsgrundlage bedürfen. Damit aber beweisen wir unser geringes Vertrauen in die Freiheit. Wir stehen im Begriffe, wieder einmal mehr eine private Marktordnung mit monopolistischem Charakter, die des öfters kritisiert wird und fragwürdig ist, Verfassungsrecht werden zu lassen. Dies scheint mir ungeheuerlich! Es geht hier um eine Sonderregelung jenseits der Wirtschaftsartikel. Sie führen damit für einen bestimmten Gewerbezweig einen Schutz ein und geben ein Beispiel, das selbstverständlich Schule machen wird. Dabei müssen Sie die Mentalität der Lichtspieltheater des Landes bedenken. Ihr Verband hat seinerzeit behauptet, dass sogar die Wirtschaftsartikel zu seinen Gunsten an-

gerufen werden könnten, obwohl von einer Notlage dieses Gewerbes keine Rede ist. Von diesem Verband wird selbst in der Botschaft des Bundesrates geschrieben, er verfolge Monopoltendenzen. Diese Monopoltendenzen wollen Sie verfassungsmässig schützen! Das scheint mir abwegig zu sein! Heute wollen wir die Filmeinfuhr in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit regeln, heute wollen wir die Bedürfnisklausel einführen, und dies ebenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit! Ursprünglich wollten die Herren noch den Fähigkeitsausweis in dieses Wirtschaftsstatut einschmuggeln. Den Fähigkeitsausweis liess man später fallen.

Auf dem Gebiete der Kulturpolitik dulden wir unsererseits keinen Protektionismus, keinen Zentralismus und keinen Etatismus. Ausserdem lassen sich die Argumente, die man zugunsten des Artikels anführt, sehr leicht widerlegen. Es heisst hier etwa, dass man die relativ unabhängigen Filmverleiher schützen müsse. Das ist keineswegs nötig. 60% aller Vorführungen werden nämlich durch amerikanische Filme bestritten, und diese bedürfen keines Schutzes. Die Filmverträge müssen nämlich die Genehmigung des Mutterhauses einholen. Die übrige Filmkontingentierung bietet aber keine Handhabe dagegen, dass Abnahmeverträge abgeschlossen werden. Der Artikel ist also in diesem Sinne nur bedingt wirksam. Ferner führt man an, es gehe darum, den Schweizer Film zu schützen. Der Anteil des schweizerischen Filmes beträgt jetzt 3⁰/₁₀₀ des Gesamtmarktes; gefördert beträgt dieser Anteil etwa 6⁰/₁₀₀. Da bestehen keine Absatzschwierigkeiten, wenn nur die Qualität der Filme gewährleistet ist. Dazu kommt, dass man den Bedürfnisnachweis, die Bewilligungspflicht einführen will. Es bestehe die Gefahr der Überfremdung. Dabei geht es hier um nichts anderes als um reine Gewerbepolitik, um einen staatlichen Konkurrenzschutz. Die Einfuhrbewilligung könnte gegebenenfalls doch auch mit Auflagen verbunden werden, so dass nicht befürchtet werden muss, es könnten sich dissidente Verleiher bilden, oder Verleiher könnten den Interessentenvertrag auflösen, um eigene Kinos zu erwerben. Auflage könnte beispielsweise sein, dass der Verleiher kein eigenes Theater führe. Es besteht also durchaus die Möglichkeit, ohne diesen Artikel auszukommen. Beide Eingriffe, die versucht werden, vermögen zudem keine Qualitätssicherung zu gewährleisten und keine qualitative Auslese sicherzustellen.

Wir haben allen Grund, uns umzusehen, wie im Auslande vorgegangen wird. In Grossbritannien besteht keine Zollbelastung. Der Transfer der amerikanischen Einnahmen wurde ursprünglich zu 50% festgefroren. Seit 1950 bestehen zur Filmförderung direkt Subventionen, die von einer privatwirtschaftlichen AG verwaltet werden. In diesen Fonds fliessen 3% der Eintrittsgelder. Das Kapital wird ferner geäufnet durch 6 Millionen Pfund, die vom Handelsministerium für Produktionskredite zur Verfügung gestellt wurden. Diese Unterstützungen betragen durchschnittlich 30%. Der Kinobesucher trägt also in England eine Produktionsabgabe von 3% der Eintrittspreise. Dazu kommt die Vergnügungssteuer. Ich will Ihnen auch die Verhältnisse in Westdeutschland schildern. Die

Filmförderung wurde zuerst durch Bürgschaften aufgenommen. 1950 wurden durch den Bundestag 20 Millionen bewilligt. Diese Summe wurde später auf 60 Millionen erhöht. Kürzlich ist ein Spielquotengesetz gescheitert, das den Filmen einen festen Absatz sichern wollte. Aber auch ohne dieses Spielquotengesetz ist der Absatz der deutschen Filme seit 1952/53 von 27% Marktanteil auf 54% Marktanteil im Jahre 1955/56 angestiegen. Die Produzenten und die Verleiher haben sich zusammen mit den Theatern in Spitzenorganisationen zusammengeschlossen. Sie unterhalten eine freiwillige Selbstkontrolle. Unerwünschte Filme werden freiwillig ausgeschieden. Und solche Lösungen auf freiwilliger Grundlage sollen bei uns nicht möglich sein! Die Filmförderung vollzieht sich folgendermassen: Gute Filme werden ermutigt. Eine Filmbewertungsstelle kann beantragen, dass die Vergnügungssteuer abgestuft eingesetzt, ganz oder teilweise erlassen wird. Dazu besteht ein Filmpreis. Das Bürgschaftssystem der ersten Jahre ist in Deutschland nun ausgelaufen. Es gilt eine neue Prämienregelung. 2,5 Millionen D-Mark sind für solche Prämien in Deutschland bereitgestellt worden. – In Finnland liegen die Verhältnisse folgendermassen: Nach 1944 – und das ist für uns nicht uninteressant zu wissen – haben die Russen einige Kinotheater aufgekauft, um mit ihnen Propaganda zu machen. Diese Kinotheater hatten keinen Erfolg aufzuweisen. Die Finnen mussten ostdeutsche Filme beziehen, um diese Theater mässig füllen zu können. In Finnland besteht eine gestaffelte Steuerlast, nämlich 15 bis 30% für einheimische, aber 25 bis 50% für ausländische Filme. Steuerfrei sind Unterrichtsfilme, Filme mit gewissen Standardforderungen für Kinder und Filme von künstlerischem und technischem Rang. In Holland besteht ebenfalls eine nicht kontingentierte Einfuhr. Aber es besteht eine freiwillige Regelung des Filmbundes. Mindestens zwölf Wochen im Jahr müssen Filme europäischer Herkunft gezeigt werden. Die Subventionen sind in Holland allerdings verhältnismässig niedrig; 1956 waren es ungefähr 400 000 Gulden. Wie liegen die Verhältnisse in Italien? Italien verzichtet seit dem Krieg auf jede Einfuhrbehinderung. Es behauptet nämlich, dass ein Land, das sich auf einem Weltmarkt durchsetzen wolle, die Konkurrenz in den eigenen Grenzen nicht unterbinden dürfe. Es hat aber finanzielle Vorkehrungen getroffen. Amerikanische Filme kommen nämlich meist amortisiert nach Italien. Sie sind billiger im Verleih als italienische. Als Ausgleich hat der Staat für synchronisierte Filme ein Depot von 2,5 Millionen Lire verlangt. Ferner durften die Einnahmen Italien früher nicht verlassen. Die amerikanische Produktion stellte also neue Streifen in Italien her. Jetzt aber ist ein neues Abkommen in Kraft gewachsen, wobei die amerikanischen Firmen über ihre Gelder verfügen dürfen. Diese Firmen bezahlen keinen Zoll, aber ein Drittel der Bruttoeinnahmen wird als Steuer erhoben. Das gilt auch für die italienische Produktion. Aber der Staat gibt 10%, bei künstlerisch wertvollen Filmen sogar 18%, von den erhobenen 35% als Beitrag an die Filmkosten zurück. Die italienischen Kinos müssen darüber hinaus 80 Tage im Jahr einheimische Filme zeigen. Die Filmgesetzgebung, die gerade jetzt in Italien im Entstehen begriffen ist,

führt aus, die einzige unentbehrliche Hilfe, die der Film vom Staat brauche, sei die Gewährung der Freiheit!

Unsere interfraktionelle Gruppe hat ähnliche Beschlüsse gefasst, wie ich sie hier vertrete. Ich war über die einhellige Kommissionsarbeit ausserordentlich erstaunt, denn die Gruppe für Filmfragen hat sich in ihren Sitzungen vom 22. März und 14. Juni 1955 für eine Gesetzgebung ausgesprochen, aber gegen die Berücksichtigung gewerbepolitischer Gesichtspunkte im Verfassungsartikel. Zu all dem kommen noch folgende Gründe: beispielsweise die Umgebung des Artikels. Wir fügen diesen Artikel als Artikel 27ter der Bundesverfassung ein. Dort steht unter Artikel 27: „Der Bund ist befugt ausser der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.“

Absatz 2 lautet: „Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht ...“

Absatz 3: „Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.“

Dann heisst es in Artikel 27bis:

„Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet.“

Es geht bei diesem Artikel 27 um einen ausgesprochenen Schulartikel. Und nun wollen wir diesem Schulartikel die Filmförderung beifügen. Das geht an; aber der gewerbepolitische Rattenschwanz der Chimäre gehört nicht in einen Schulartikel.

Ich möchte Ihnen zusammenfassend folgendes sagen: Wir haben die Folgerung zu ziehen, dass wir der Produktionsförderung zustimmen. Wir haben aber die Gewerbepolitik, die hier getrieben wird, abzulehnen. Einmal können wir nicht an der Seite der Wirtschaftsartikel einen besondern Artikel schaffen, der viel weiter geht als selbst die Wirtschaftsartikel, die heute vom Volk zweifellos abgelehnt würden. Dazu kommt, dass die Belastung des kulturpolitischen Postulates durch die Gewerbepolitik nicht geduldet werden kann. Weiter: Die Bewilligungspflicht nach den Regeln der Wirtschaftsartikel ist voraussetzungslos. Es besteht keine Notlage in diesem Gewerbe. Der Geist des Schulartikels ist gestört. Wir legiferieren einen *status quo*; wir verhindern eine Entwicklung und betreiben mit diesem Artikel keine Qualitätssicherung.

Ich bitte Sie, den Rattenschwanz der Chimäre unserem Vorschlag gemäss abzuschneiden.

Schmid Philipp: Wir haben soeben einen Poeten gehört. Ich kann natürlich nicht diese schöne Sprache sprechen, die Herr Kollege Jaeckle hier verwendet hat. Immerhin: die Allegorie, die er uns hier vorgetragen hat, war nicht gerade poetisch, denn dieser Engelskopf mit dem Drachenschwanz ist etwas sehr unschönes. Auf alle Fälle glaube ich nicht, dass dieses Bild auf den Filmartikel passt. Allein Herr Kollege Jaeckle hat nun schon hier von dieser Tribüne aus gedroht, man werde das Referendum ergreifen. Nach der Abstimmung vom letzten Sonntag muss man sich natürlich ja schon

Gedanken machen, ob das Schweizervolk bereit ist, etwas Gutes zu akzeptieren.

Nach meiner Überzeugung ist dieser Filmartikel etwas Gutes. Wir im Schweizerischen Filmbund – ich bin dessen Präsident – haben uns lange Zeit ebenfalls mit diesem Problem beschäftigt. Wir haben gefunden, dass es dringend notwendig sei, dass endlich einmal ein Verfassungsartikel komme, und zwar im Interesse der einheimischen Filmproduktion und im Interesse der Beeinflussung und Sicherung der Filmkultur. Deshalb wollen wir für einen Verfassungsartikel eintreten. Man könnte ja sagen, wie es im Grunde genommen Herr Jaeckle gesagt hat, hier auf diesem Gebiet soll alles frei sein, soll die volle Freiheit walten. Nach dem, was die Referenten uns schon vorgetragen haben, haben wir ja sehen können und wissen wir, dass die volle Freiheit auf diesem Gebiet nicht gut wäre. Auch die Aufhebung der Einfuhrkontingente wird verlangt; nicht Herr Jaeckle hat das gesagt, aber ich habe es anderwärts gehört und gelesen. Die Pressefreiheit sei ja auch vollkommen, warum dass man dann nicht die vollkommene Filmfreiheit wolle! Aber auf dem Gebiet des Films gibt es keine wahre Freiheit und Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland. Es handelt sich hauptsächlich um dieses Problem. Der internationale Wettkampf ist äusserst gross. Die Produktionszentren sind uns ja alle bekannt. Unsere einheimische Produktion könnte ohne Eingriff des Staates gar nicht bestehen. Da möchte ich meinem Kollegen Jaeckle sagen: in der parlamentarischen Gruppe wurde von einem Kollegen, der hier im Saale sitzt, mit Recht gesagt: Im Filmgebiet hat man nicht die Wahl zwischen vollständiger Freiheit und staatlicher Einschränkung, sondern lediglich zwischen staatlicher Einschränkung und einer vollständigen Monopolisierung.

Die bisherige provisorische Ordnung hat bewirkt, dass eine Überfremdung und Überschwemmung mit ausländischen Filmen nicht eintrat. Die Kinos sind, das ist heute auch gesagt worden, fast ausschliesslich in schweizerischen Händen. Wenn man hier nicht vorgesorgt hätte, wäre das Kinogewerbe hauptsächlich in fremde Hände geraten. Die Kontingentierung, die sich wohlthätig ausgewirkt hat, stützt sich rechtlich auf den Bundesbeschluss betreffend wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland.

Der Schweizerische Filmbund, dem zahlreiche kulturelle Organisationen aller Schattierungen angehören, Katholisch-Konservative, Freisinnige, Sozialdemokraten und auch politisch vollkommen Unabhängige, hat sich schon lange mit der Schaffung eines Verfassungsartikels beschäftigt. Uns war und ist es darum zu tun, die kulturellen Bestrebungen des Films zu fördern und damit die kulturelle Hebung des Films zu erreichen.

Wir treten besonders ein für die Förderung der schweizerischen Filmproduktion. Der Filmbund hätte sich mit einer Generalklausel in der Verfassung, wie sie zuerst in Frage stand, einverstanden erklären können. Nun ist aber ein Enumerationsartikel vorgeschlagen, der den Bürger besser befriedigt als eine Generalklausel. Wichtig ist nach meiner Meinung, dass dem Bürger klipp und klar gesagt wird – das wurde ebenfalls von einem unserer Kollegen hier im Saal und in der parlamentarischen Gruppe für den

Film besonders hervorgehoben –, ob von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden soll, und in welchen Fällen dies der Fall sein könnte. Es heisst im Verfassungsartikel, dass in bestimmten Fällen von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden könne. Damit weiss der Bürger, dass es solche Fälle geben wird.

Der Filmbund begrüsst die Produktionsförderung, wie sie im Verfassungsartikel vorgesehen ist, und ist für die Beibehaltung der Spielfilmkontingentierung. Wir hätten es gern gesehen, wenn der Absatz betreffend die Mitarbeit der Verbände beim Vollzug der Ausführungsgesetzgebung im Verfassungsartikel stehengeblieben wäre. Er ist gestrichen worden. Wir wollen deswegen nicht viel sagen. Es ist zu hoffen, dass bei Inkrafttreten des neuen Verfassungsartikels und der darauf zu schaffenden Gesetzgebung auch die oft kritisierte straffe Kartellierung im Filmgewerbe gelockert werde. Ich glaube, das wird möglich sein. Die schweren Kritiken hierüber würden dann verschwinden. Die Paritätische Kommission, die von einem alt Bundesrichter präsiert wird, könnte nach meiner Meinung dann aufgelöst werden.

Ich möchte ebenfalls für Eintreten plädieren.

Büchi: Wir haben tatsächlich leider letzten Sonntag feststellen müssen, dass die Wetteraussichten für neue Verfassungsvorlagen im Volk nicht besonders rosig sind. Ich bin auch heute morgen von verschiedenen Kollegen gefragt worden, ob tatsächlich nun auch hierüber eine Verfassungsnovelle und reglementarische Vorschriften nötig würden. Als Mitglied der Kommission möchte ich aber die Notwendigkeit unterstreichen, auch auf dem Gebiete des Films nun zu legiferieren. Wie Herr Jaeckle zugegeben hat, besteht die Notwendigkeit, für die Förderung des Films die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Darüber sind wir uns einig. – Über den zweiten Teil, den Herr Jaeckle besonders aufs Korn genommen hat, wäre folgendes zu sagen: Da müssen wir eine Ordnung bekommen, gerade um alle die Unzukömmlichkeiten zu beseitigen, die in der Filmwirtschaft geherrscht haben. Es sind nicht nur Unzukömmlichkeiten, sondern sehr viel Unrecht damit verbunden gewesen und vor allem auch – das möchte ich Herrn Jaeckle ebenfalls sagen – viele Abhängigkeiten. Gerade was Herr Jaeckle nicht will oder nur teilweise will, war bis jetzt besonders festzustellen.

Ich möchte auch an die Migros denken. Sie hat viele Abhängigkeiten geschaffen. Wie viele Lebensmittelgeschäfte, Konservenfabriken, Teigwarenfabriken sind auf freiwilliger Basis in Abhängigkeit der Migros geraten. Das muss beim Film verhindert werden, und die beiden Referenten haben deutlich ausgeführt, dass alles, was auf privatem Wege in der jetzigen Filmwirtschaft gemacht werden kann, nicht reglementiert werden soll. Wir müssen verhüten, dass die Kartellierung noch weitergeht. Mit den Mitteln, die Herr Jaeckle aufgezeigt hat, käme aber nicht eine freiheitliche Regelung zustande, dann würde sich dieser Wirtschaftszweig immer noch mehr zusammenballen. Ich möchte zugeben, dass bei der Migros alles schweizerisch geblieben ist. Wenn wir bei der Filmwirtschaft die Machtzusammenballung nicht korrigieren können, könnte der Zustand eintreten, dass der Grossteil dieses Kapitals von Aus-

ländern beherrscht würde. Über die weitem gewerbepolitischen Postulate und Fragen wird dann wahrscheinlich insbesondere Kollege Hackhofer antworten, der, wie ich gesehen habe, sich auch zum Wort gemeldet hat.

Ich habe für die kommende Gesetzgebung noch ganz wenige Wünsche anzubringen. Wir machen das ja in Eintretensreferaten zu Verfassungsvorlagen, sei es, dass sie dann von den filmwirtschaftlichen Verbänden, ihrer Industrie selbst verwirklicht werden oder durch das kommende Gesetz. Da wäre zunächst der Wunsch anzubringen, dass die interessierten Verbände, vor allem die Filmwirtschaft selbst, auch dafür sorgen, dass nicht weitere Revolverkinos eröffnet werden. Wir kennen alle die Bestrebungen unseres Kollegen Frei in bezug auf Erziehungsfragen, Schundliteratur, Schundfilm usw. Da kann die eigene Filmwirtschaft selbst dafür sorgen, dass nicht weiter Unheil geschaffen wird. Ich möchte dabei anerkennen, dass die Kinos und ihr Verband gesorgt haben, dass die Kinoreklame weniger anstössig gestaltet wird.

Wir müssen in der Gesetzgebung Kautelen auch dafür unterbringen, dass keine Massierungen stattfinden, das heisst, die Kinos nicht von einer einzigen Hand finanziell kontrolliert werden, und besonders, dass sie nicht vollständig unter ausländischem Einflusse stehen.

Der dritte Wunsch ist der, dass die Paritätische Kommission inskünftig so zusammengesetzt werde, dass nicht nur die interessierten Verbände darin Platz haben, sondern auch die Öffentlichkeit, mit andern Worten das Publikum.

Düby: Die sozialdemokratische Fraktion stimmt für Eintreten auf die Vorlage. Mit Rücksicht auf die staatspolitische, kulturelle und wirtschaftliche Bedeutung, die dem Filmwesen in der heutigen Zeit zukommt, halten wir die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage und entsprechender gesetzlicher Massnahmen auf diesem Gebiete für unbedingt notwendig. Eine völlige Freiheit, wie sie von der Filmwirtschaft verlangt wurde, ist angesichts der Verflechtung des Filmwesens mit dem Auslande und der Notwendigkeit, die Einfuhr von Filmen zu kontingentieren, gar nicht möglich. Wir stimmen der Schaffung einer bundesrechtlichen Ordnung des Filmwesens aber vor allem zu, um der einheimischen Produktion helfen zu können, was bitter notwendig ist. Unsere eigene Filmproduktion steht noch auf sehr schwachen Füßen; sie verfügt nicht über die nötigen Mittel, um selbsttragend zu sein. Andererseits kommt ihr ein grosses öffentliches Interesse zu, und wir begrüssen die Bestrebungen, die einheimische Produktion, welche ja nur geringe Absatzmöglichkeiten hat, von Staates wegen zu fördern. Das gleiche gilt für die filmkulturellen Belange, die durch zahlreiche nichtstaatliche Organisationen gewahrt werden. Ich erwähne den Filmbund mit den Filmgilden und Filmklubs, den Verband zur Förderung der Filmkultur, die Arbeiterbildungszentrale, den Bund schweizerischer Kulturfilmgemeinden und andere Institutionen, die sich zum Ziele setzen, den künstlerisch wertvollen Spiel-, Kultur- und Dokumentarfilm zu propagieren und sich mit den kulturellen, ethischen und sozialen Fragen des Filmwesens auseinanderzusetzen.

Absatz 1 von Artikel 27ter bietet Gewähr, dass auf diesem Gebiet ein Fortschritt erzielt und die einheimische Filmproduktion vom Staate aus gefördert werden kann.

Unser Filmwesen ist in starkem Masse vom Auslande und dessen Produktion abhängig. Diese Abhängigkeit ist wahrscheinlich auf keinem Gebiet der Wirtschaft so ausgeprägt wie gerade beim Filmwesen. Die grossen Produktionszentren befinden sich ja, wie Sie wissen, alle im Auslande.

Die heutige vertragsrechtliche Ordnung unserer Filmwirtschaft hat einen ausgesprochen monopolartigen Charakter. Die Träger der heutigen Ordnung sind der Filmverleihverband und der Lichtspieltheaterverband, die unter sich einen Interessenvertrag abgeschlossen haben. Dieser Vertrag wurde und wird sehr oft – in der Vergangenheit sicher zu Recht – heftig kritisiert. Wenn irgendwo, dann sind auf diesem Gebiet ein Zwang und ein Diktat sowie eine gewisse Verflechtung und Verfilzung nicht abzustreiten. Trotz des Interessenvertrages und trotz der Paritätischen Kommission, die für diese Fragen eingesetzt ist, sind gewisse Auswüchse im Filmwesen zu konstatieren. Herr Bundesrat Etter hat in der nationalrätlichen Kommission die Zusage gegeben, dass eine Erweiterung der Paritätischen Kommission für das Filmwesen geplant ist, was wir sehr begrüssen.

Der Interessenvertrag hat andererseits auch seine guten Seiten. Ich verweise auf die Botschaft und auf die Ausführungen in der heutigen Eintretensdebatte. Es ist ganz klar, dass die vertragsrechtliche Ordnung aber nur funktionieren kann, wenn die Filmeinfuhr kontingentiert und staatlich kontrolliert wird. Wir begrüssen deshalb die in Artikel 27ter vorgesehene Bestimmung, wonach die Filmeinfuhr, der Verleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben – wenn nötig unter Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit – geregelt werden sollen. Die verfassungsrechtliche Grundlage ist notwendig, um die Unabhängigkeit unseres Filmwesens vom Auslande wenigstens teilweise sicherzustellen. Wir müssen die Kontingentierung haben, sonst wäre das Chaos ein vollständiges.

Zum Schluss möchte ich mich noch zur Frage des Blind- und Blockbuchs äussern. Wie Sie der Fahne entnehmen konnten, hatte die sozialdemokratische Minderheit in der Kommission den Antrag gestellt, im Filmartikel ein Verbot des Blind- und Blockbuchs aufzunehmen. Diesem Übel – denn es ist ein Übel, darüber kann kein Zweifel bestehen – sollte wenn immer möglich auf den Leib gerückt werden. Selbst die Botschaft sagt, dass das Blind- und Blockbuchen bekämpft werden müsse. Ich zitiere aus der Botschaft: „Es muss eine Lösung angestrebt werden; denn dass einem Verleiher bzw. einem Kinoinhaber Serien von Filmen aufgezwungen werden, die er aus finanziellen oder kulturellen und ethischen Gründen gar nicht zu übernehmen wünscht, ist im Grunde genommen ein auf dem Rücken des Volkes betriebener Unfug.“ Das steht in der Botschaft, die Sie kennen. Wir sind uns bewusst, dass ein Verbot des Blind- und Blockbuchs ausserordentlichen Schwierigkeiten begegnet. Wir wissen wohl, dass vor allem die kleinen Kinos auf dem Lande und in kleineren Städten dagegen einfach machtlos und wehrlos sind. Ich stehe nicht an

zu erklären, dass es bei diesem Blind- und Blockbuchen auch Vorteile gibt. Häufig ist ein wirtschaftlich gutgehender Film künstlerisch und kulturell schlecht, während andererseits Filme, die im Block übernommen werden müssen, gut sein können. Ich weise auch darauf hin, dass man in der einheimischen Produktion selber gewillt und bestrebt ist, gewisse Abschlüsse blind zu tätigen, bevor überhaupt ein Film fertiggestellt ist. Der Antrag der Kommissionsminderheit, ein Verbot des Blind- und Blockbuchens zu erlassen, hat in filminteressierten Kreisen eine lebhafte Diskussion ausgelöst. In einer Eingabe vom 13. Dezember 1956 hat sich der Schweizerische Verband zur Förderung der Filmkultur an das Departement des Innern gewandt und in Thesen ausdrücklich festgehalten, dass Massnahmen gegen die nachteiligen Auswirkungen des Blind- und Blockbuchens zu begrüssen seien. Es werden dann allerdings die bestehenden Schwierigkeiten aufgezeigt, die einem solchen Verbot entgegenstehen. Aber in Ziffer 4 der Eingabe an das Departement wird ausgeführt, dass es zu begrüssen wäre, wenn in den eidgenössischen Räten die Zusicherung abgegeben werden könnte, es seien in der künftigen Filmgesetzgebung alle diejenigen gesetzlichen Massnahmen gegen das Blind- und Blockbuchen vorzusehen, die sich bei einlässlicher Prüfung als durchführbar erweisen. Nach längerer Diskussion in der Kommission haben wir uns dahin geeinigt, ein Postulat der Kommission einzureichen, das vom Bundesrat entgegengenommen wird. Mit dem Postulat wird der Bundesrat eingeladen, „beim Erlass des Ausführungsgesetzes zum Verfassungsartikel über das Filmwesen dem Problem des Blind- und Blockbuchens besondere Aufmerksamkeit zu schenken und namentlich Bestimmungen zum Zwecke der Bekämpfung schädlicher Auswirkungen und von Missbräuchen des Blind- und Blockbuchens vorzusehen“. Unter diesen Umständen haben wir uns in der Minderheit der Kommission bereit erklärt, den Minderheitsantrag, ein Verbot in den Verfassungsartikel aufzunehmen, zurückzuziehen. Gesamthaft gesehen, empfehlen wir Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum Bundesbeschluss, wie er Ihnen unterbreitet worden ist.

Pini: L'esperienza, fatta dal Parlamento a proposito di ogni novella costituzionale sottoposta al popolo, ci induce a essere molto precisi e prudenti nella determinazione del nostro punto di vista e della posizione del parlamentare in queste deliberazioni. Un mio intervento a questa tribuna è tanto più necessario in quanto il mio Cantone, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, come è stato ricordato dall'egregio relatore onorevole Guisan nel suo aureo rapporto, si è espresso per ragioni di principio contro un articolo costituzionale in materia di cinematografia. Il punto di vista del Governo cantonale era quello della difesa delle competenze dei cantoni in materia culturale e, come il teatro rientra in questo quadro, così anche il cinema doveva rientrare in questo quadro della cultura riservata ai cantoni. Tuttavia, non ho nessuna difficoltà a dire che mi sono personalmente persuaso da tempo sulla necessità dell'intervento della Confederazione in questo campo. A questa stessa tribuna, come relatore della commissione della gestione nel 1954, domandavo

l'intervento della Confederazione per definire le direttive federali in materia di cinema. Ed era specialmente il collega onorevole Jaeckle della commissione della gestione che mi aveva incoraggiato a nome della commissione d'intervenire in questo senso. Come mai attualmente ci dividiamo tra noi fedeli a questo spirito e l'intervento dell'onorevole Jaeckle. L'onorevole Jaeckle probabilmente compie un errore nel considerare che si vuole l'articolo costituzionale per confermare lo statu quo.

Non è così. Anche la nostra commissione ha voluto questo articolo costituzionale appunto per correggere i difetti dello statu quo.

Penso che non è stato solamente l'ambiente favorevole del Cantone Vaud, quel «dîner aux chandelles» offertoci a nome del Governo cantonale dal consigliere di Stato Guisan al castello di Chillon per evocare l'impeto lirico di Byron che faceva cenno da lontano all'appassionato lirismo di Madame de Staël ospitata al castello di Coppet in attesa del «liberatore» Benjamin Constant, appena voltate le spalle al grande Napoleone.

Non credo che sia stato quest'ambiente spiritualmente capzioso che in quel momento sembrava suggerirci i temi per la produzione nazionale di film che ci ha conciliati attorno al testo costituzionale. Era invece il desiderio di portare una correzione allo statu quo, onorevole Jaeckle! Io ho votato con la commissione, tranquillizzato dalla formulazione della clausola enumerativa e non generale dell'articolo primo che meglio definì le competenze federali, quelle cantonali e quelle delle associazioni private.

Innanzitutto, noi desideriamo rompere con lo spirito di questa organizzazione professionale, creata sulla base della convenzione d'interesse che è stata evocata qui dall'onorevole Jaeckle e che è stata giustamente definita di carattere protezionista e monopolistico fra gli interessati legali agli accordi contrattuali. Per rompere questa situazione occorre dare alla Confederazione la competenza di legiferare. Nei confronti dell'estero vale il principio classico del Lacordaire: «La libertà ci opprime, la legge ci libera.»

Ma anche internamente non possiamo tollerare la continuazione dello statu quo. Questa comunità contrattuale che dà agli stessi interessati e concorrenti il compito di determinarsi sulle concessioni, non può essere tollerata, perchè evidentemente gli interessati della professione, giudici in causa propria, sono portati a difendere la legge del *numerus clausus* e dei *beati possidentes*.

La riforma, cosa prevede? Prevede di delegare ai Cantoni la competenza di dare la concessione di apertura di nuove sale di film e vedo in questo provvedimento un ritorno dello spirito di libertà invocato dall'onorevole Jaeckle. Credo che se noi ci indirizziamo in questa direzione, possiamo ottenere quella regolamentazione da noi tutti auspicata. La procedura e il diritto in generale, cosa sono? Null'altro che un «complesso di garanzie». Sono queste garanzie che invociamo da parte del legislatore federale. L'articolo costituzionale apre la porta a questo nuovo regime. Competenza dei Cantoni e non delle organizzazioni professionali a pronunciarsi in prima istanza per le concessioni.

L'onorevole Guisan ha ricordato la statistica del messaggio, secondo cui sopra 173 domande il 50 %

è stato respinto. Può darsi che l'interpretazione della clausola del bisogno sia nella maggior parte dei casi fondata. Ma in un piccolo ambiente come il mio Cantone Ticino abbiamo fatto delle esperienze negative.

La prima istanza composta unicamente dei concorrenti di coloro che devono aprire una nuova sala di cinema si è pronunciata per esempio contro l'apertura di una sala di cinema ad Ascona con la giustificazione che Ascona non è distante più di 5 km da Locarno e che quelli di Ascona possono andare al cinema a Locarno. Questa era la motivazione delle commissioni competenti a dare attualmente la concessione.

Ma noi di fronte a questa situazione ci ribelliamo e diciamo: sono i Cantoni e lo Stato che devono dare la garanzia di neutralità in questo campo. Non dobbiamo dare ai rappresentanti della professione il compito di essere giudici in casa propria.

E c'è poi l'altro capitolo importantissimo che è quelle della istanza di ricorso alla Commissione paritetica.

L'onorevole Guisan ha molto chiaramente e autorevolmente richiamato la giurisprudenza imperante attualmente in questa materia. In commissione abbiamo fatto a tal proposito l'esame di coscienza e abbiamo criticato lo statu quo, appunto per denunciare che è inutile designare alla presidenza della Commissione paritetica un giudice federale assistito da un segretario del Tribunale federale, quando i membri della Commissione paritetica hanno il mandato imperativo da parte delle organizzazioni economiche che li ha designati.

Noi vogliamo correggere questa situazione, onorevole Jaeckle; ecco perchè vogliamo l'articolo costituzionale, vogliamo l'intervento della Confederazione nel rispetto delle competenze dei Cantoni.

L'onorevole Guisan ha ricordato molto bene: non una sentenza del Tribunale federale si riferisce alla materia dei film. Tuttavia è evidente che la giurisprudenza in materia di boicotto è applicabile per analogia alla materia da noi discussa.

Sono in giuoco i diritti inerenti alla personalità, è in giuoco la necessità di assicurare agli interessati che domandano giustizia la protezione dei diritti inerenti alla personalità e sopra tutto la protezione contro questo spirito monopolistico della comunità professionale che qualche volta è condotto a distruggere la personalità commerciale di chi invoca libertà di commercio in questo campo. Quindi, io ho votato questo articolo costituzionale nella convinzione che noi facciamo un passo avanti, nella convinzione cioè che tra la tesi estrema difesa qui dall'onorevole Jaeckle per il ritorno alla libertà assoluta e la tesi, diciamo svizzera, del concetto di libertà che noi portiamo nel cuore, sarà possibile risanare questo settore importante della vita politica e culturale del nostro paese. Certo è facile fare l'arruffapopoli. Se noi andiamo davanti al popolo a proposito della politica di referendum con lo spirito dell'onorevole Jaeckle possiamo forse già prepararci a una qualche altra reazione popolare indifesa della libertà contro l'articolo costituzionale. Ma sarebbe un errore.

Io, qui a questa tribuna, mi impegno a difendere una soluzione che si ispira alle più belle tradizioni del nostro paese.

Bundesrat **Etter**: Ich will die Eintretensdebatte nicht verlängern, um so weniger als die Eintretensfrage von keiner Seite bestritten ist. Mit dem Antrag des Herrn Jaeckle werde ich mich in der Detailberatung auseinandersetzen. Die Stellungnahme zu den Ausführungen von Herrn Nationalrat Jaeckle wird mir auch Gelegenheit geben, zu grundsätzlichen Fragen, die dem Verfassungsartikel zugrunde liegen, Stellung zu nehmen. Deshalb beschränke ich mich jetzt in der Eintretensdebatte lediglich darauf, zu erklären, dass der Bundesrat das von der Kommission eingereichte Postulat entgegennehmen wird, weil auch wir der Auffassung sind, wie sie der Kommission vorschwebt, dass dem Blind- und Blockbuchen soweit entgegengewirkt werden soll, als das überhaupt möglich sein wird. Ich bitte Sie, gemäss Antrag der einstimmigen Kommission und Antrag des Bundesrates, auf die Beratung der Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles*

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Nachmittagssitzung vom 11. März 1957 Séance du 11 mars 1957, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

7074. Filmartikel der Bundesverfassung Article constitutionnel sur le cinéma

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 79 hiervor – Voir page 79 ci-devant

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress – Titre et préambule

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Wick, Berichterstatter: Zum Ingress möchte ich nur bemerken, dass dieser Bundesbeschluss auf einen Artikel 27 ter gegründet sein soll. Das hat man getan, um ausdrücklich zu betonen, dass es sich in erster Linie um eine filmkulturelle Frage handelt. Der Artikel 27 der Bundesverfassung ist ja der Kulturartikel katexochen, und so kommt mit Artikel 27 ter zum Ausdruck, dass die kulturelle Förderung das Hauptziel dieses Bundesbeschlusses ist, also die filmwirtschaftlichen Bestimmungen im Dienste der Kultur und nicht umgekehrt, die Filmkultur im Dienste der Filmwirtschaft steht.

M. Guisan, rapporteur: Dans notre rapport introductif, nous avons déjà eu l'occasion de vous

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1957
Date	
Data	
Seite	79-95
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 275

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

è stato respinto. Può darsi che l'interpretazione della clausola del bisogno sia nella maggior parte dei casi fondata. Ma in un piccolo ambiente come il mio Cantone Ticino abbiamo fatto delle esperienze negative.

La prima istanza composta unicamente dei concorrenti di coloro che devono aprire una nuova sala di cinema si è pronunciata per esempio contro l'apertura di una sala di cinema ad Ascona con la giustificazione che Ascona non è distante più di 5 km da Locarno e che quelli di Ascona possono andare al cinema a Locarno. Questa era la motivazione delle commissioni competenti a dare attualmente la concessione.

Ma noi di fronte a questa situazione ci ribelliamo e diciamo: sono i Cantoni e lo Stato che devono dare la garanzia di neutralità in questo campo. Non dobbiamo dare ai rappresentanti della professione il compito di essere giudici in casa propria.

E c'è poi l'altro capitolo importantissimo che è quelle della istanza di ricorso alla Commissione paritetica.

L'onorevole Guisan ha molto chiaramente e autorevolmente richiamato la giurisprudenza imperante attualmente in questa materia. In commissione abbiamo fatto a tal proposito l'esame di coscienza e abbiamo criticato lo statu quo, appunto per denunciare che è inutile designare alla presidenza della Commissione paritetica un giudice federale assistito da un segretario del Tribunale federale, quando i membri della Commissione paritetica hanno il mandato imperativo da parte delle organizzazioni economiche che li ha designati.

Noi vogliamo correggere questa situazione, onorevole Jaeckle; ecco perchè vogliamo l'articolo costituzionale, vogliamo l'intervento della Confederazione nel rispetto delle competenze dei Cantoni.

L'onorevole Guisan ha ricordato molto bene: non una sentenza del Tribunale federale si riferisce alla materia dei film. Tuttavia è evidente che la giurisprudenza in materia di boicotto è applicabile per analogia alla materia da noi discussa.

Sono in giuoco i diritti inerenti alla personalità, è in giuoco la necessità di assicurare agli interessati che domandano giustizia la protezione dei diritti inerenti alla personalità e sopra tutto la protezione contro questo spirito monopolistico della comunità professionale che qualche volta è condotto a distruggere la personalità commerciale di chi invoca libertà di commercio in questo campo. Quindi, io ho votato questo articolo costituzionale nella convinzione che noi facciamo un passo avanti, nella convinzione cioè che tra la tesi estrema difesa qui dall'onorevole Jaeckle per il ritorno alla libertà assoluta e la tesi, diciamo svizzera, del concetto di libertà che noi portiamo nel cuore, sarà possibile risanare questo settore importante della vita politica e culturale del nostro paese. Certo è facile fare l'arruffapopoli. Se noi andiamo davanti al popolo a proposito della politica di referendum con lo spirito dell'onorevole Jaeckle possiamo forse già prepararci a una qualche altra reazione popolare indifesa della libertà contro l'articolo costituzionale. Ma sarebbe un errore.

Io, qui a questa tribuna, mi impegno a difendere una soluzione che si ispira alle più belle tradizioni del nostro paese.

Bundesrat **Etter**: Ich will die Eintretensdebatte nicht verlängern, um so weniger als die Eintretensfrage von keiner Seite bestritten ist. Mit dem Antrag des Herrn Jaeckle werde ich mich in der Detailberatung auseinandersetzen. Die Stellungnahme zu den Ausführungen von Herrn Nationalrat Jaeckle wird mir auch Gelegenheit geben, zu grundsätzlichen Fragen, die dem Verfassungsartikel zugrunde liegen, Stellung zu nehmen. Deshalb beschränke ich mich jetzt in der Eintretensdebatte lediglich darauf, zu erklären, dass der Bundesrat das von der Kommission eingereichte Postulat entgegennehmen wird, weil auch wir der Auffassung sind, wie sie der Kommission vorschwebt, dass dem Blind- und Blockbuchen soweit entgegengewirkt werden soll, als das überhaupt möglich sein wird. Ich bitte Sie, gemäss Antrag der einstimmigen Kommission und Antrag des Bundesrates, auf die Beratung der Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles*

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

Nachmittagssitzung vom 11. März 1957 Séance du 11 mars 1957, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

7074. Filmartikel der Bundesverfassung Article constitutionnel sur le cinéma

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 79 hiervor – Voir page 79 ci-devant

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress – Titre et préambule

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Wick, Berichterstatter: Zum Ingress möchte ich nur bemerken, dass dieser Bundesbeschluss auf einen Artikel 27 ter gegründet sein soll. Das hat man getan, um ausdrücklich zu betonen, dass es sich in erster Linie um eine filmkulturelle Frage handelt. Der Artikel 27 der Bundesverfassung ist ja der Kulturartikel katexochen, und so kommt mit Artikel 27 ter zum Ausdruck, dass die kulturelle Förderung das Hauptziel dieses Bundesbeschlusses ist, also die filmwirtschaftlichen Bestimmungen im Dienste der Kultur und nicht umgekehrt, die Filmkultur im Dienste der Filmwirtschaft steht.

M. Guisan, rapporteur: Dans notre rapport introductif, nous avons déjà eu l'occasion de vous

indiquer les motifs pour lesquels votre commission vous propose, pour l'alinéa premier, une nouvelle rédaction qui nous paraît plus claire que celle qui est présentée par le Conseil fédéral et adoptée par le Conseil des Etats. Cette rédaction n'introduit pas de notion nouvelle.

En ce qui concerne l'entrée en matière, je me rallie aux explications données il y a un instant par le rapporteur de langue allemande.

Angenommen – Adoptés

Abschnitt I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Chapitre premier, préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la discussion du Conseil des Etats.

Angenommen – Adoptés

Art. 27 ter

Abs. 1

Antrag der Kommission

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung

- a) die einheimische Filmproduktion und filmkulturelle Bestrebungen zu fördern;
- b) die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln, nötigenfalls unter Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit.

Antrag Jaeckle

Der Bund ist befugt, zum Schutze und zur Förderung eines unabhängigen schweizerischen Filmwesens gesetzliche Bestimmungen zu erlassen und entsprechende Massnahmen zu treffen.

Antrag Häberlin

Rückweisung an die Kommission.

Antrag Stadlin

- ...
 - b) Die Filmeinfuhr und den Filmverleih zu regeln,
- ...

Art. 27 ter

Al. 1

Proposition de la commission

La Confédération a le droit de légiférer:

- a) Pour encourager la production cinématographique et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma;
- b) Pour réglementer l'importation et la distribution des films ainsi que l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Proposition Jaeckle

La Confédération peut légiférer et prendre des mesures pour protéger et encourager une activité cinématographique suisse indépendante.

Proposition Häberlin

Renvoi à la commission.

Proposition Stadlin

- ...
- b) Pour réglementer l'importation et la distribution des films en dérogeant, ...

Wick, Berichterstatter: Zu Absatz 1 hat Herr Jaeckle einen Antrag gestellt, der lautet: „Der Bund ist befugt, zum Schutze und zur Förderung eines unabhängigen schweizerischen Filmwesens gesetzliche Bestimmungen zu erlassen und entsprechende Massnahmen zu treffen.“

Er hat anlässlich der Eintretensdebatte die Vorlage, so wie sie aus den Beratungen der nationalrätlichen Kommission hervorgegangen ist, als eine Chimäre bezeichnet. Die Chimäre ist, wie er gesagt hat, ein Fabelwesen aus der griechischen Mythologie. Der Besieger der Chimäre war ein gewisser Bellerophon, der Enkel des Sisyphus, und dieser Sisyphus hat bekanntlich eine sehr ergebnislose Arbeit verrichtet (Heiterkeit). Unser Bellerophon Jaeckle sieht sich schon als Besieger dieser Chimäre. Und nun wissen wir auch aus der griechischen Mythologie, dass er im Kampfe gegen die Chimäre den Pegasus bestiegen hat. Athene hat ihm diesen Pegasus zur Verfügung gestellt, aber dann wollte Bellerophon etwas zu hoch hinaus. Dann hat Zeus ihm eine Hornisse zugeschickt. Die Hornisse stach den Pegasus in den Leib, und der arme Bellerophon stürzte zu Tode (Heiterkeit).

Ich wünsche nun nicht, dass das gleiche Schicksal unserem Freunde und Kollegen Herrn Jaeckle passieren werde. Es wäre wirklich schade. Er hat diese Vorlage verglichen mit einem Engelskopf und einem Rattenschwanz. Es gibt Leute, welche z. B. auch die Migros als Rattenschwanz am Engelskopf unserer Wirtschaftskultur betrachten (Heiterkeit). Ich bin nicht so hoshaft, diesen Vergleich als richtig zu betrachten. Vergleiche hinken immer. Auch die Filmkultur ist sicher kein Engelskopf, aber ebenso wenig ist die wirtschaftliche Basis dieser Kultur ein Rattenschwanz.

Ohne Bild gesprochen: Die Filmkultur bedarf einer gesunden wirtschaftlichen Basis in Form eines gesunden Filmgewerbes. Dazu ist eine gesetzliche Regelung nötig. Unsere Kommission war sich in der Bejahung dieser Notwendigkeit einig. Kultur besteht ja wesentlich im Gleichgewicht geistiger und materieller Werte. Das gilt auch vom Filmwesen. Es ist unrichtig, gesetzliche Regelungen als Protektionismus und Etatismus zu bezeichnen; sonst wäre ja unsere gesamte Gesetzgebung protektionistisch und etatistisch. Bundesrat und Kommission sind sich einig, dass nicht auf dem Wege der Gesetzgebung das Filmgewerbe etatisiert werden soll; aber es soll gesund bleiben, nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel schweizerischer Filmkultur. Auch die Filmkultur darf nicht verstaatlicht werden, soll aber eine staatliche Förderung geniessen. Die Gesetzgebung soll nicht das Kinogewerbe fördern, sondern regeln. Es soll sich selbst erhalten, aber durch gesetzliche Massnahmen geordnet werden. Ebenso klar ist, dass diese private Marktordnung keinen monopolistischen Charakter tragen darf. Die Gesetzgebung soll das eben gerade verhindern. Das Kinogewerbe hat

sich zuerst auch gegen eine solche Gesetzgebung gesträubt, ist dann aber zur Einsicht gelangt, dass eine solche im Interesse der gesamtschweizerischen Filmpolitik liege. Dazu ist aber eine verfassungsmässige Grundlage notwendig. Man soll doch unsere Gesetzgeber, d. h. uns selber, nicht als Bösewichte betrachten, die auf hinterlistige Weise Dinge in die Verfassung und die Gesetze hineinschmuggeln wollen, die in der Tat nicht hineingehören, also keinen Etatismus und keinen Protektionismus. Ich stimme durchaus der von Herrn Kollege Jaeckle am letzten Freitag geäusserten Auffassung zu, dass wir auf dem Gebiete der Kultur keinen Protektionismus und keinen Etatismus dulden wollen. Aber Ordnung ist nicht Protektionismus und Gesetzgebung ist nicht Etatismus. Durch die ganze bundesrätliche Botschaft geht der Gedanke hindurch, dass eine künftige Gesetzgebung subsidiären Charakter tragen müsse, d. h. dass sie nur dort Platz greifen dürfe, wo Lösungen auf dem Boden der Freiheit, verbandsrechtliche Massnahmen und die Gesetzgebung der Kantone nicht zum Ziele führen können. Es ist das gesunde Verhältnis von Staat und Wirtschaft nach dem Grundsatz: „Soviel Freiheit als möglich, soviel Bindung als notwendig, soviel freie gesellschaftliche Entfaltung als möglich, soviel staatliche Gesetzgebung als notwendig.“

Der Antrag Jaeckle ist auch von seinem eigenen Standpunkt aus gefährlich. Er bedeutet praktisch nämlich eine Generalklausel, die wir doch alle, auch die Fraktion des Herrn Jaeckle, ablehnen. Mit Hilfe dieser Generalklausel könnten wirklich Dinge in ein Filmgesetz hineinkommen, die wir nicht wünschen.

Was nun die von Herrn Jaeckle besonders betonte Filmfreiheit anbetrifft, so habe ich schon im Eintretensreferat darauf hingewiesen – und die bundesrätliche Botschaft gibt darüber genügend Auskunft –, dass diese Freiheit eben angesichts der internationalen Verflechtungen im gesamten Filmwesen gar nicht besteht oder höchstens als Freiheit, von den andern aufgefressen zu werden. Auf einen Schweizer Film entfallen 500 ausländische Filme. Vollkommene Filmfreiheit würde für schweizerische Verhältnisse nur Auslieferung unseres Filmwesens an die ausländische Filmproduktion bedeuten mit allen ihren kulturellen, staatspolitischen und soziologischen Gefahren.

Nochmals möchte ich auf die grundlegende Bedeutung einer freiwilligen Zusammenarbeit der am schweizerischen Filmwesen beteiligten und interessierten Kreise hinweisen, so dass der Bund von den ihm zugedachten verfassungsrechtlichen Befugnissen nur einen sparsamen Gebrauch machen müsste. Es ist dies ja auch der Wunsch aller am schweizerischen Filmwesen interessierten Kreise, sowohl der filmkulturell als auch der filmwirtschaftlich interessierten Kreise. Aber die Möglichkeit einer solchen Gesetzgebung, wie sie der Verfassungsartikel vorsieht, muss geschaffen werden. Ich beantrage Ihnen deshalb die Ablehnung des Antrages Jaeckle.

M. Guisan, rapporteur: Votre commission ne peut se rallier à la proposition de M. Jaeckle, conseiller national.

Le Département fédéral de l'intérieur avait rédigé un premier projet d'article 27ter dont l'alinéa premier était ainsi conçu:

«La Confédération peut, à l'effet de protéger et d'encourager le cinéma suisse indépendant, édicter des dispositions légales et prendre des mesures correspondantes, en particulier pour favoriser la production cinématographique indigène, pour réglementer les importations de films et pour élever le niveau de la culture cinématographique.»

Ce texte, qui avait recueilli l'approbation de nombreux cantons, sociétés et institutions, a été finalement abandonné. Au lieu d'une clause générale, le Conseil fédéral – et nous ne pouvons que l'approuver – a préféré l'énumération limitative des compétences législatives de la Confédération. Or le texte de M. Jaeckle, conseiller national, ne fait que reprendre, sous forme abrégée, la clause générale à laquelle il a été renoncé pour de bonnes raisons. Si la Confédération reçoit la compétence illimitée de légiférer et de prendre des mesures pour protéger et encourager une industrie cinématographique suisse indépendante, qu'advient-il de la garantie de la liberté du commerce et de l'industrie? Les dérogations possibles ne sont plus énumérées; elles peuvent devenir innombrables, intervenir dans les domaines les plus divers de l'activité cinématographique, sans recours possible à l'article 31 de la Constitution.

Qu'advient-il encore des compétences cantonales? Ici aussi les appréhensions les plus vives sont justifiées puisque les prérogatives fédérales ne sont pas mentionnées limitativement mais font l'objet d'une clause générale d'attribution de compétence. Cette inquiétude s'accroît lorsqu'on constate que M. Jaeckle, conseiller national, propose de surcroît de biffer l'alinéa 5, qui réserve expressément certains droits des cantons.

La proposition Jaeckle est inspirée par le désir de protéger la liberté du cinéma à l'égard de l'Etat. En fait, la liberté du cinéma ne se pose pas seulement à l'égard de l'Etat mais également à l'égard des associations, des concentrations et finalement des monopoles. Or ces monopoles privés sont ceux contre lesquels l'article constitutionnel entend permettre de lutter. Ces monopoles, ces concentrations se reproduisent dans tous les domaines du cinéma. A ce sujet, je veux citer un extrait du rapport d'activité pour 1955 de la Fédération des coopératives Migros qui nous parle de Praesens Film et nous renseigne sur le récent développement de Praesens Film: «Par transformation, respectivement rachat des actions prioritaires, la base de la société financière a été consolidée en 1955. Il est vrai que ces opérations ont malheureusement réduit le nombre des petits actionnaires. Les expériences faites antérieurement, lors de la crise des années 1950 à 1953, confirmaient l'administration dans sa manière d'envisager les problèmes: à savoir que les risques d'une firme de production de films, même constituée sur des bases saines, étaient trop grands pour de petits actionnaires, surtout du fait qu'on est obligé d'aller de l'avant sans le moindre appui de l'Etat et parce que le film suisse doit continuer à se développer dans des conditions absolument primitives et indignes de sa valeur.»

Les commissions paritaires, messieurs les conseillers nationaux, sont aussi l'une des formes de la concentration et du monopole progressif en

matière de cinéma et il importe que la Confédération soit armée pour intervenir dans ce domaine.

C'est pourquoi votre commission vous prie d'écarter la proposition de M. Jaeckle, conseiller national.

Jaeckle: Ich freue mich ausserordentlich darüber, dass meine Freitagsanregung über Sonntag bei unserem liebenswürdigen Kollegen Wick so fruchtbar gewirkt hat und dass sie ihn veranlasste, wieder einmal seine Mythologie, die er ja zweifellos in seinen Jugendjahren ausgezeichnet kannte, nachzuschlagen. Er hat das mit Sachkenntnis getan. Leider hat er die Tragweite dessen, was er ausführte, nicht vollkommen richtig erfasst. Er hat nämlich beispielsweise von der Sisyphusarbeit gesprochen. Dieses Bild kann man nur auf die Ratsarbeit mit Sinn anwenden.

Ich will es mir ersparen, diese Gedanken weiterzuspinnen. Ferner will ich mich aller Äusserungen enthalten; die auf die Migrosanwürfe antworten würden. Ich habe meine Anträge sachlich gestellt. Wenn sie mit der Migros in Zusammenhang gebracht werden, so ist das nur eine Verlegenheitserwähnung. Das hat mit der Filmgesetzgebung und dem Filmartikel nichts zu tun. Es geht auch nicht an, zu behaupten, dass mein Antrag eine reine Generalklausel darstelle. Es ist richtig, dass ein genereller Auftrag gegeben wird, der sich aber ausdrücklich und ausschliesslich auf die Filmförderung beschränkt. Wenn wir, wie ich es vorgeschlagen habe, sämtliche protektionistischen Absätze des Artikels wegstreichen, dann wird der Wille des Gesetzgebers (in diesem Falle der eidgenössischen Räte) klar und eindeutig umrissen.

Ich verzichte im einzelnen darauf, abermals auf meinen Antrag einzutreten, verweise aber noch einmal mit Nachdruck auf mein Votum vom letzten Freitag, das alles das enthielt, was ich hier an Anträgen formuliert habe. Es geht um nichts anderes als um die Streichung der gesamten Gewerbepolitik in diesem Artikel, und es geht darum, die Filmförderung allein und sauber – wie es einem Verfassungsartikel geziemt – an die Spitze zu stellen. Bedenken Sie die Volksabstimmungen in den letzten Jahren und besonders jene vor 14 Tagen! Wenn Sie das tun, dann werden Sie das Gefühl haben, das Volk werde einen derartigen Artikel, wie Sie ihn formulieren wollen, nicht akzeptieren.

Stadlin: Die Frage der Einführung einer Bedürfnisklausel für die Eröffnung oder Umänderung von Betrieben der Filmvorführungen, wie sie nun hier im Artikel 27ter, Absatz 1, enthalten ist, wird im Abstimmungskampf um den vorliegenden Filmartikel wohl den Hauptstreitpunkt bilden. Man darf sogar, ohne allzu grosse Prophetengabe zu besitzen, die Behauptung wagen, er werde daran scheitern. Das Schweizervolk ist mit Recht gegenüber derartigen Eingriffen in das Wirtschaftsleben sehr kritisch eingestellt.

In der Botschaft wird nun auf Seite 45 ausgeführt, nur eine kleine Minderheit von Kantonen und Verbänden hätten sich gegen die Notwendigkeit einer eidgenössischen Kontrolle über die Neueröffnung von Kinos ausgesprochen. Nun steht aber in der gleichen Botschaft auf Seite 30 zu lesen, dass

sich 11 Kantone und 12 Organisationen gegen die eidgenössische Bedürfnisklausel ausgesprochen haben, während 9 Kantone und 31 Organisationen den befürwortenden Standpunkt eingenommen hätten. Dieses Zahlenverhältnis zeigt, dass man jedenfalls nicht von einer „kleinen Minderheit“ von Kantonen und Verbänden sprechen kann, die sich gegen diese gewerbepolizeiliche Massnahme aussprachen.

Die Verfasser der Botschaft haben offenbar selber das Gefühl gehabt, die Einführung der Bedürfnisklausel aus gewerbepolizeilichen oder gewerbepolitischen Gründen lasse sich nicht genügend motivieren. Deshalb bemühen sie sich, die Kontrolle der Neueröffnung von Filmvorführungsbetrieben mit kultur- und staatspolitischen Argumenten zu begründen. Allein diese Begründung scheint nicht sehr überzeugend zu wirken. So wird einmal erklärt (auf Seite 45), die Filmeinfuhrbeschränkung, wie sie auf Grund des vorliegenden Verfassungsartikels und einer sich darauf gründenden Gesetzgebung vorgesehen sei, beziehe sich nur auf das Importvolumen, ohne Rücksicht auf Gehalt, Qualität und Herkunft der Filme. Diese Feststellung mag zutreffend sein. Sie lässt sich aber mit der Bedürfnisklausel für die Neueröffnung von Kinos keineswegs ändern. Völlig unberührt bleibt auch die Einfuhrkontrolle in bezug auf die landesinterne Verteilung der Filme. Gegenüber diesem Argument halte ich dafür, dass es nicht Aufgabe des Bundes bzw. eines Bundesamtes sein kann, dem Kinotheatern im Lande selbst die Filme zuzuteilen. Mit einer derartigen Regelung wären die Kinobesitzer bestimmt nicht zufrieden und das Kinopublikum erst recht nicht. Das Schlagwort vom „eidgenössischen Filmvogt“ würde da bald auftauchen. Herrn Bundesrat Etter möchte ich diesen „Ehrentitel“ ersparen, weil er sich in einer derartigen Charge bestimmt auch nicht wohlfühlen würde.

Wir besitzen in den Kantonen die Kinokontrolle für die Schund- und Schmutzfilme. Das ist in Ordnung und muss so bleiben; das wird aber genügen.

Die Bedürfnisklausel wird ferner mit der Gefahr einer Überfremdung des Kinogewerbes begründet. Es wird gesagt, es bestünde die Möglichkeit, dass ausländische Filmgesellschaften aus finanziellen oder ideologisch-politischen Zwecken in der Schweiz Kinos gründen oder aufkaufen würden. Eine solche Gefahr besteht gewiss bis zu einem gewissen Grad, wie auf jeglichem Gebiet wirtschaftlicher Betätigung. Ich halte aber dafür, dass es ausgeschlossen ist, diese Gefahr mit einer Bedürfnisklausel zu bannen, weil immer wieder die Möglichkeit bestünde, die diesbezüglichen Vorschriften mit Hilfe von schweizerischen Stroh Männern oder auf andere Weise zu umgehen. In politischer Hinsicht ist eine Kontrolle mit einer Bedürfnisklausel erst recht sehr problematisch. Gegenüber staatsgefährlichen Umtrieben (etwa mit Hilfe von Propagandafilmen kommunistischer Observanz) brauchen wir diese Bedürfnisklausel nicht, weil wir hierfür andere, wirksamere strafrechtliche Normen besitzen. Es wird in der Botschaft selbst auch zugegeben, dass man bis heute ohne die Überwachung durch den Bund ausgekommen und dass die Zahl der Kinos nicht ins Unermessliche angewachsen sei. Die Organisation der Filmverleiher und des Verbandes der Lichtspieltheater hätten die Gefahr der Überfremdung selber zu meistern vermocht. Diese Feststellung ist sehr er-

freulich. Wir tun deshalb gut daran, diesen bisherigen Zustand andauern zu lassen und nichts daran zu ändern. Grundsätzlich soll der Staat nur dort reglementierend eingreifen, wo ein allgemeines öffentliches Interesse besteht und wo die Kantone oder privaten Körperschaften nicht in der Lage sind, diese Aufgabe selber zu meistern. Es fällt auch auf, dass in der Botschaft auf Seite 47 die Verbindung der Kompetenz zur Regulierung der Filmeinfuhr mit derjenigen der Bewilligungspflicht für neue Kinos als Kardinalpunkte der Vorlage bezeichnet wird, die beide untrennbar miteinander verbunden seien, während an einer andern Stelle nur von einer allfälligen Einfuhrbewilligungspflicht gesprochen wird. Wahrscheinlich geschieht dies zur Beruhigung der Gemüter. Im Verfassungsartikel aber ist dieser Vorbehalt, wonach die Bewilligungspflicht nur im Falle der Notwendigkeit eingeführt werden soll, nicht enthalten.

Wenn man nun die vorgeschlagene Bedürfnisklausel etwas näher betrachtet, so wird man die Vermutung nicht los, dass eigentlich nur gewerbepolitische Argumente dafür ins Feld geführt werden können. Es ist durchaus verständlich, dass gewisse Kinobesitzer eine derartige Massnahme unter Umständen ganz gern sehen würden. Das Schweizervolk sieht diese aber um so weniger gern und hat sich schon wiederholt gegen eine solche Reglementierung ausgesprochen, und zwar, wie ich glaube, nicht zu Unrecht. Denken Sie an den 3. März und an den Wink, den uns der Souverän an diesem Sonntag erteilt hat. Es ist unsere Pflicht, die Atmosphäre des Vertrauens zwischen den Bürgern und den Behörden wieder zu festigen. Mit einer derart umstrittenen Massnahme, wie sie eine Bedürfnisklausel im Kinogewerbe darstellen würde, können wir aber dieses Ziel bestimmt nicht erreichen.

Ich möchte Ihnen daher empfehlen, in Artikel 27ter, Absatz 1, den Passus über die Bedürfnisklausel herauszunehmen, um damit den Filmartikel zu entlasten. Wir leisten damit der Sache auch in staatspolitischer Hinsicht einen guten Dienst.

Häberlin: Wir haben nun verschiedene Verfassungsrevisionen hinter uns, bei denen jedesmal die Frage der Einheit der Materie fast leidenschaftlich diskutiert worden ist. Ich glaube, mit gleichem Recht könnte das auch hier geschehen, denn auch in diesem Filmartikel, der uns vorgeschlagen wird, sind nicht nur völlig unbestrittene, sondern offenbar auch sehr umstrittene Elemente enthalten.

Weiter sind materiell darin Fragen enthalten, die, obwohl alle den Film betreffen, sehr weit voneinander entfernt sind, nach meiner Auffassung mindestens so weit entfernt wie Radio und Fernsehen. Ich halte aber an meinem früher eingenommenen Standpunkt fest: Es ist dem Bürger in der Demokratie nicht zu ersparen, dass er bei solchen Vorlagen die Vor- und Nachteile gegeneinander abwägt und sich dann eben sein Urteil zu bilden hat. Es sind also andere Gesichtspunkte, die mich veranlassen, den Antrag zu stellen, Alinea 1 an die Kommission zurückzuweisen.

Ich habe gegen dieses Alinea verschiedene Einwände zu machen.

Zuerst einmal die Frage der Systematik. Hier folge ich etwas den Spuren, die Herr Kollege Jaeckle

hier am letzten Freitag getreten hat. Ich halte dafür, dass Litera a dieses Alineas 1 durchaus systemgetreu hier in diesem Artikel 27ter, im sogenannten Schulartikel, enthalten ist, dass dagegen Litera b – ich will ihn nicht den gewerbepolitischen, sondern den „staatsinterventionistischen Rattenschwanz“ nennen – ebenso sinnwidrig ist. Diese Litera b hätte nach meiner Auffassung den richtigen Platz gefunden in den Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung, und zwar in Artikel 31bis, der die Kompetenzen des Bundesrates umschreibt, die er nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit ausüben kann; es ist also genau das, was nun in Litera b die Kommission vorschlagen will. Die anderweitige Plazierung dieses Litera b wäre selbstverständlich nicht nur eine Frage der Systematik, sondern – worauf Sie bitte achten wollen – von grosser materieller Tragweite. Ich halte dafür, dass die Kommission, als sie diesen Zusatz vorschlug, sich vielleicht nicht ganz klar der Konsequenzen war. Sie wissen, dass die Anwendung von Artikel 31bis von ganz verschiedenen Kautelen abhängig gemacht wird. Der Bundesrat kann von der Handels- und Gewerbefreiheit nur abweichen, wenn es das Gesamtinteresse rechtfertigt; er kann Schutzmassnahmen nur erlassen, wenn jene, die geschützt werden sollen, vorher alle jene Selbsthilfemassnahmen unternommen haben, die ihnen billigerweise zugemutet werden können. Von ganz entscheidender Wichtigkeit ist ferner, dass Schutzmassnahmen gemäss Artikel 31bis nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden dürfen, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann. Weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung kann in eigener Kompetenz legiferieren. Vorbehalten ist lediglich der dringliche Bundesbeschluss gemäss Artikel 89, Absatz 3, der Bundesverfassung.

Es ist nun für mich unannehmbar, dass mit diesem Artikel 27ter, Absatz 1, Litera b eine neue Sorte von Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit geschaffen werden soll, für die alle diese Kautelen, wie sie in Artikel 31bis der Bundesverfassung enthalten sind, nicht gelten werden. Es wird mit keinem Wort auf Artikel 31bis verwiesen. Ich wiederhole: alle diese Kautelen würden nicht gelten. Ich frage Sie nun: Geht es an, für den Film ein Sonderrecht zu statuieren? Ist der Film wichtiger als die Erhaltung wichtiger, in ihrer Existenzgrundlage gefährdeter Wirtschaftszweige? Ist der Film wichtiger als die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes? Ist er wichtiger als der Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile? Warum für den Film alle diese Barrieren niederreissen, die für die andern gelten, wenn ihnen unter Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit geholfen werden soll? Ich betrachte das als sachlich absolut unannehmbar, vollends für einen Liberalen, für den ja jeder Einbruch in die Handels- und Gewerbefreiheit schmerzlicher Natur ist.

Ich möchte Ihnen aber noch ein Drittes zu bedenken geben, das mehr allgemeiner Natur ist. Ich betrachte es als gefährlich, ja für den Abstimmungskampf geradezu tödlich, dass der Text, wie er uns von der Kommission präsentiert wird, so gedeutet werden kann oder fast so gedeutet werden muss, dass es schliesslich auf eine Legalisierung des heu-

tigen Zustandes herauskommen werde, trotzdem in der Botschaft der Bundesrat selbst an verschiedenen Stellen sein Missbehagen über gewisse Zustände im heutigen Filmwesen nicht verbirgt, trotzdem auch die Referenten – besonders auch Kollege Guisan heute – gesagt haben, man wolle etwas ändern, man wolle Remedur schaffen, trotzdem letzten Freitag Herr Kollege Pini mit echt italienischer Eloquenz den Standpunkt vertreten hat, man schaffe die Revision, um etwas anders zu schaffen als den heutigen Zustand.

Ich möchte doch auch noch ein Scheit beitragen zu dem Haufen, auf dem der bisherige Zustand verbrannt werden soll. Ich zitiere einen konkreten Fall, den Fall Rorschach, und zwar nicht den Ankläger, den „Schweizerischen Beobachter“, sondern die Verteidigung der Union der schweizerischen Lichtspieltheater-Verbände, die offenbar sachlich etwas von der Sache versteht. Der Tatbestand ist kurz folgender: Bis zum 15. Mai 1946 war Herr F. Lüpold Bäckergehilfe. Dann wurde er auf Gesuch hin als Mitglied für ein neues Kino in Rheineck in den Verband aufgenommen. Nachher – in welchem Zeitpunkt, steht nicht; es werden wohl ein paar Jahre gemeint sein – verkaufte er seine beiden Kinos mit einem ausserordentlichen Konjunktur- und Spekulationsgewinn und erwarb mit dem so erworbenen grösseren Vermögen ein städtisches Kino in Bern. Nach kurzer Zeit verkaufte er indessen auch dieses Kino wiederum mit einem sehr grossen Spekulationsgewinn. Der Verband stellt fest: „... nachdem Herr Lüpold auch sein drittes ihm bewilligtes Kino im Zuge seines Kinospekulationshandels verkauft und schliesslich so einen grossen Spekulationsgewinn von mehreren hunderttausend Franken auf dem Rücken – und nun hören Sie, was der Verband selber sagt! – dank der filmwirtschaftlichen Marktordnung des Verbandes und der Konjunktur erzielt hatte...“.

Kollege Wick hat davon gesprochen, dass im Kinogewerbe gesunde Verhältnisse bestehen müssen. Ich möchte auf Grund dieses Falles von einer gewissen gefährlichen Überfettung sprechen. So sind die heutigen Zustände. Der Bundesrat schien bisher machtlos zu sein, hier korrigierend einzugreifen. Aber man zeige mir im neuen Artikel die Handhabe, die dem Bundesrat neu gegeben werden soll, um künftig hier sanierend einzugreifen; die es verunmöglichen würde, dass dank staatlicher Massnahmen von einem Laien, im genannten Beispiel von einem Bäckergehilfen, in kurzer Zeit Hunderttausende von Franken eingesackt werden können. Ich zweifle nicht am guten Willen des Bundesrates. Aber was will er vorkehren, wenn er auch weiterhin, wie bis anhin, es offenbar nicht glaubt verantworten zu können, an der Kontingentierung der Filmeinfuhr zu rütteln, die den unentbehrlichen Eckpfeiler für diese ganze Verbandsmonopolwirtschaft bedeutet? Glauben Sie wirklich, dass unter diesen Umständen ein reiner Kompetenzartikel, wie er uns hier vorgelegt wird, im Volke durchgebracht werden könne? Sollte nicht zum mindesten versucht werden, gewisse Sicherungen zur Verunmöglichung der Missstände, die bis heute bestanden haben, schon in der Verfassung vorzusehen? Das halte ich für absolut erforderlich, denn im Volke wird der Eindruck vorherrschend sein, dass beim heutigen Zustand die

offensichtlichen Nachteile die angepriesenen Vorzüge bei weitem überwiegen.

Zusammenfassend stellte ich fest, dass Alinea 1, Litera b, in der Fassung der Kommission für mich unannehmbar ist. Ich kann mich auch nicht an das Rettungsseil halten, das der Antrag Jaeckle sein will. Ich teile vielmehr die Befürchtung des Kommissionspräsidenten, Herrn Wick, der Antrag sei derart gefasst, dass man daraus alles und jedes machen kann. Ich begreife nicht, warum Herr Jaeckle nicht einfach die Streichung der Litera b beantragt hat; er hätte sich auf die Litera a beschränken können, welche die kulturelle Förderung des Filmschaffens bezweckt. Das wäre der einfachste Weg gewesen. Aber ich möchte die Sache heute nicht übers Knie brechen, sondern möchte Ihnen den Vermittlungsantrag stellen, das ganze Alinea 1 an die Kommission zurückzuweisen, damit sie die Anregungen, die ich hier gemacht habe, prüfe. Sollten Sie diesen Ordnungsantrag ablehnen, so bitte ich den Präsidenten, in der Abstimmung über die Litera a und die Litera b gesondert abstimmen zu lassen. Ich würde in diesem Falle für Streichung von Litera b stimmen.

Präsident: Herr Häberlin stellt einen Ordnungsantrag. Ich glaube, es dürfte richtig sein, die Aussprache über Alinea 1 weiterzuführen und am Schluss über den Ordnungsantrag zu entscheiden.

Hackhofer: Ich möchte mir zunächst ein Wort zum Rückweisungsantrag des Kollegen Häberlin gestatten. Es hätte keinen Sinn, den Absatz 1 zurückzuweisen und die übrigen Absätze hier zu behandeln, denn diese müssten je nachdem, wie der Absatz 1 gefasst wird, geändert werden. Wenn schon Rückweisung beschlossen würde, müsste der ganze Artikel zurückgewiesen werden.

Im übrigen habe ich den Eindruck, dass Kollege Häberlin ein Irrtum in bezug auf die Bedingungen unterlaufen ist, die in Artikel 31bis für die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit genannt sind. Der Artikel 31 bestimmt allgemein, dass die Handels- und Gewerbefreiheit durch andere Bestimmungen der Bundesverfassung eingeschränkt werden kann. In Artikel 31bis wird dann davon gesprochen, dass der Bund zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger Massnahmen treffen kann. Diese Massnahmen werden im Artikel 31bis aufgeführt. Der Artikel 32 sagt dann ausdrücklich: „Die in Artikel 31bis, 31ter, Absatz 2, 31quater und 31quinquies genannten Bestimmungen dürfen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann.“ Diese Bestimmung gilt eindeutig nur für Massnahmen des Bundes, die in Artikel 31bis usw. genannt sind. Wir können sicher nicht den Standpunkt vertreten, dass nun irgendein neuer Artikel der Bundesverfassung, der die Handels- und Gewerbefreiheit einschränkt, sich nach den Bedingungen richten müsste, die im einzelnen in Artikel 31bis ff. aufgeführt sind. Eine derartige Interpretation der Wirtschaftsartikel scheint mir nicht möglich zu sein. Ich konnte mich nicht näher dokumentieren, aber ich muss die Argumentation von Kollege Häberlin aus diesem Grunde ablehnen.

Zum Beispiel Lüpold möchte ich mich nicht äussern. Kollege Häberlin hatte mehr Zeit, sich darauf vorzubereiten als ich es jetzt hatte, nachdem Herr Häberlin sein Votum gehalten hat. Das Beispiel spricht für zwei Überlegungen: einmal für die, dass es nötig wäre, in unserer Filmwirtschaft bessere Ordnung zu schaffen. Die Notwendigkeit hiefür ist, glaube ich, einwandfrei dargelegt worden. Ferner spricht dieses Beispiel dafür, dass die heutige Marktordnung in der Filmwirtschaft nicht etwa so ist, dass jeder zum vornherein angeknebelt würde, der ein neues Kino eröffnen möchte. Daher glaube ich, sprechen solche Beispiele nicht für das, was Herr Häberlin sagen wollte.

Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen. Die Einheit der Materie erscheint nun hier in vollständig neuem Gewande. Der Vorschlag der Kommission wurde auch in systematischer Hinsicht sehr gründlich überlegt. Wir haben in der Kommission sehr ausführlich über das Alinea 1 gemäss Entwurf des Bundesrates, sowie über den Beschluss des Ständerates, diskutiert und haben schliesslich die Fassung gefunden, die Ihnen nun vorliegt.

Noch einige Bemerkungen zum Antrag Jaeckle. Ich bitte Sie, auch diesen Antrag abzulehnen. Herr Jaeckle nimmt eine Fassung wieder auf, die sich in den Beratungen seit dem ersten Entwurf des Departementes als unzweckmässig erwiesen hat und die weder klarer noch in bezug auf den Absatz 1 etwa freier wäre als der Vorschlag der Kommission. Der Antrag Jaeckle übernimmt wörtlich den Text der Generalklausel des ersten Entwurfes des Departementes, mit Ausnahme der Beispiele, die nachher unter „insbesondere“ aufgeführt wurden. Es ist doch klar, dass die Generalklausel des Antrages Jaeckle auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes über jene Punkte enthält, die in der Departementsfassung unter „insbesondere“ aufgenommen worden sind; denn eine Generalkompetenz umfasst immer auch die Spezialkompetenzen, auch wenn die einzelnen Spezialgebiete nicht ausdrücklich erwähnt sind. Sodann hat sich der Bundesrat in der Botschaft auf den Standpunkt gestellt, es liege in der Natur der Dinge, dass die Ausführung einzelner Bestimmungen des vorgeschlagenen Verfassungsartikels Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit implizieren würde. Er erachtet es deshalb nicht einmal für notwendig, die Kompetenz zur Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit im Filmartikel ausdrücklich vorzusehen. Das ist natürlich das pure Gegenteil der heutigen Ausführungen des Herrn Häberlin. Demgegenüber ist im Vorschlag der Kommission nicht nur die Gesetzgebungskompetenz auf bestimmt umschriebene Gebiete begrenzt, sondern es ist auch genau festgelegt, auf welchem Gebiet die Gesetzgebung vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen darf. Ich kann deshalb die Logik des Herrn Jaeckle nicht verstehen: Im Namen der Handels- und Gewerbefreiheit stürzt er sich in den Kampf gegen einen Artikel, der dem Bundesgesetzgeber bestimmte, speziell bezeichnete und genau umgrenzte Gesetzgebungskompetenzen geben will, und gleichzeitig stellt er selber einen Antrag, der dem Bundesrat eine allgemeine, umfassende Gesetzgebungskompetenz geben will, die nach der Auffassung der Botschaft nicht einmal von der Handels-

und Gewerbefreiheit eingeschränkt würde. Gerade im Interesse der Klarheit, der genauen Umgrenzung und Umschreibung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes ist der Antrag Jaeckle nach meiner Meinung unannehmbar.

Noch einige Bemerkungen zu den Motiven, die Herr Jaeckle am Freitag anführte. Er hat sich heute ausdrücklich darauf berufen. Er sprach dabei von seiner berühmt gewordenen Chimäre, also jenem Phantasiewesen mit dem Engelskopf der Filmkultur und dem Rattenschwanz der Gewerbepolitik. Er hat uns aufgefordert: Hauen Sie diesen Rattenschwanz ab! Ja, hauen wir einmal diesen Schwanz ab und sehen wir, was dann übrig bleibt: ein Torso, also ein Engel ohne Unterleib, wenn Sie so wollen. (Heiterkeit.) Es gibt eben kein Filmwesen, das nur als kulturelle Angelegenheit erfasst werden könnte, wie das schon der Herr Kommissionspräsident ausgeführt hat, gewissermassen abseits der wirtschaftlichen Gegebenheiten. Film ist immer, in welchem Kulturgewand er auch erscheinen mag, auch eine wirtschaftliche Realität. Ich betrachte es als eine Zumutung an den Gesetzgeber, ihm den Auftrag erteilen zu wollen, die Filmkultur zu fördern, ihm aber die Einflussnahme auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten, mit denen die Filmkultur rechnen muss, zu verweigern. Alle staatlichen Massnahmen zur Förderung der Filmkultur hängen doch in der Luft und müssen wirkungslos bleiben, wenn sie vor den wirtschaftlichen Bereichen haltmachen müssen. Nicht aus gewerbepolitischen Überlegungen, nicht im Interesse der schweizerischen Filmwirtschaft muss der Bund in erster Linie auch im Bereich der Filmwirtschaft ordnend eingreifen können, sondern wegen der kulturpolitischen und staatspolitischen Bedeutung des Films. Weil der Film nicht nur eine Ware ist, sondern auch Träger und Zerstörer kultureller und staatspolitischer Werte, muss sich der Gesetzgeber mit ihm befassen, und zwar mit dem Filmwesen in seiner Gesamtheit.

Die beiden Thesen des Herrn Jaeckle betrachte ich deshalb nicht für haltbar, einmal, dass eine Wirksamkeit staatlicher Förderung der Filmkultur möglich wäre ohne gleichzeitige entsprechende Massnahmen auf dem Gebiete der Filmwirtschaft, und zweitens, dass die ordnenden Massnahmen auf dem Gebiete der Filmwirtschaft ausschliesslich aus gewerbepolitischen Überlegungen vorgesehen seien. Ich lehne meinerseits diese Thesen mit Entschiedenheit ab.

Noch ein Wort zur Argumentation des Herrn Jaeckle in bezug auf die Handels- und Gewerbefreiheit. Die Handels- und Gewerbefreiheit ist ein Prinzip für unsere Wirtschaftspolitik, nicht aber für unsere Bundespolitik überhaupt; soweit der Bund in die Lage kommt, Kulturpolitik zu treiben – es ist das für ihn eine neue Aufgabe – soweit der Bund also Kulturpolitik treibt, kann bestimmt nicht das Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit angerufen werden. Auch dann nicht, wenn man die kulturpolitische Initiative des Bundes auf einen ökonomischen Nenner bringt und als Gewerbepolitik abstempelt. Der Filmartikel muss zweifellos in erster Linie als eine kulturpolitische Initiative des Bundesgesetzgebers betrachtet werden. Sie ist aus kultur- und staatspolitischen Überlegungen entstanden und hat in erster Linie kultur- und staatspolitische

Interessen im Auge. Es geht nach meiner Meinung nicht an, diese Initiative unter Berufung auf die Handels- und Gewerbefreiheit einfach torpedieren zu wollen. Die Handels- und Gewerbefreiheit kann erst angerufen werden, wenn und soweit kultur- und staatspolitische Massnahmen des Gesetzgebers sich auch in den Bereich des Wirtschaftslebens hinein auswirken. Wenn und soweit die Wirksamkeit der vorgesehenen kultur- und staatspolitischen Massnahmen Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit als notwendig erscheinen lassen, ist der Gesetzgeber doch gewiss legitimiert, diese Einschränkungen in einem Verfassungsartikel festzulegen. So absolut kann die Handels- und Gewerbefreiheit nicht interpretiert werden, dass etwa das Wort gelten würde: *Fiat libertas, pereat mundus*. Natürlich kann man sich auf den Standpunkt einer absoluten Freiheit stellen und die Meinung vertreten, die Freiheit müsse so weit gehen, dass auch das Recht auf Selbstmord gewährleistet sei, oder dass in der Demokratie das Recht auf Revolution gewährleistet bleiben müsse, wie das einmal in den neunziger Jahren behauptet wurde von einem Manne, der in diesem Saal eine grosse Rolle spielte. Herr Jaeckle scheint eine solche absolute Freiheit für unsere Filmwirtschaft zu fordern. Diese würde aber nichts anderes bedeuten als den Zusammenbruch der schweizerischen Filmproduktion – darüber sind wir uns wohl klar – und die Auslieferung unseres Filmverleihs und unserer Kinotheater an die Filmmächte des Auslandes. Die Schweiz ist meines Wissens das einzige Land, in welchem die grossen Produktionsfirmen keine eigenen Kinotheater besitzen. Wir kennen die Aufteilung der Kinotheater in einige grosse Kinoketten nicht, wie sie beispielsweise in England bestehen. Die Freiheit, wie sie Herr Jaeckle wünscht, bedeutet freie Bahn für die Filminteressenten des Auslandes in der Schweiz. Diese Freiheit bedeutet offene Türen für die ausländischen Produktionsfirmen, um auch bei uns eigene Kinotheater zu eröffnen. Wir kennen das Beispiel Deutschland, wo gegenwärtig die MGM in allen Städten eigene Kinotheater zu eröffnen beginnen; die Rank-Corporation hat in Hamburg ein eigenes Kinotheater eröffnet und ist daran, das auch in anderen Städten zu tun. Wenn eine dieser grossen Firmen begonnen hat, müssen die andern schon aus Prestigegründen das gleiche tun.

Herr Jaeckle hat vorhin erklärt, sein Antrag wolle nur Massnahmen zum Schutze der Filmproduktion. Ja, dann kann ich nicht lesen; in seinem Antrag heisst es: „Der Bund ist befugt, zum Schutze und zur Förderung eines unabhängigen schweizerischen Filmwesens...“. Zum Filmwesen gehört nicht nur die Produktion. Wenn Sie dem Bund den Auftrag geben, Massnahmen zum Schutze des schweizerischen Filmwesens zu treffen, dann ist in diesem Auftrag auch die Bedürfnisklausel inbegriffen und was der Bundesrat dazu etwa noch herausfinden wird. Aus diesen Überlegungen ist nach meiner Meinung der Antrag des Herrn Jaeckle – er entspricht nicht einmal dem, was Herr Jaeckle vertreten hat in seinen Ausführungen – nicht annehmbar, nachdem man in langen Verhandlungen zur Ablehnung der Generalklausel gekommen ist und sich im Prinzip geeinigt hat, bestimmte Gebiete im Verfassungsartikel festzulegen, wie es im Auftrag

der Kommission formuliert ist. Ich möchte Sie also bitten, den Antrag des Herrn Kollega Häberlin abzulehnen; ebenfalls den Antrag des Herrn Jaeckle, und der Fassung der Kommission zuzustimmen.

Schmid Philipp: Der Antrag Jaeckle – das ist wiederholt gesagt worden – ist eine Generalklausel. In den Beratungen, die nicht bloss in der Kommission, sondern in interessierten Gesellschaften, wie im Schweizerischen Filmbund, dann wieder in einer gemeinsamen Beratung mit anderen Gruppen durchgeführt wurden, hat man erklärt, eine Generalklausel wäre das Grab für diesen Verfassungsartikel, weil man eben mit der Generalklausel alles machen kann. Die Formulierung des Herrn Kollegen Jaeckle aber ist eine Generalklausel; deshalb ist sie gefährlicher, als wenn wir im Artikel sagen, um was es genau geht. In der besonders beanstandeten Litera b heisst es: „Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln.“ Damit wollte man sagen: Bisher hatten wir einen Schutz durch die Kontingentierung, und diese Kontingentierung kann man zweifelsohne nicht aufgeben, wenn nicht unser Land durch Filme überschwemmt werden soll, die wir nicht unbedingt haben wollen.

Was nun die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben anbelangt, umfasst dies nur einen kleineren Teil dieses Absatzes 1. Man will auch da gegen eventuelle Überfremdung Vorkehrungen treffen, wenn es notwendig ist. Es ist nicht das gleiche wie das, was jetzt besteht. Jetzt haben wir ein privates Filmkartell. Da wird nach rein privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgegangen. Was nun der Bund machen will, wird etwas ganz anderes sein. Da wird das, was bisher hauptsächlich beanstandet worden ist, auf alle Fälle nicht mehr weiter bestehen können. In Litera b ist noch beifügt, dass dieser Schutz erfolgen könne „nötigenfalls unter Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit“. Dieser Teil des Satzes war zuerst nicht in der Litera b enthalten. Man hat ihn erst aufgenommen, als man fand, dass man, wenn man das schweizerische Filmgewerbe vor Überfremdung schützen wolle, dem Volke klar und deutlich sagen müsse, dass es wahrscheinlich notwendig sei, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Hier schenkt man dem Volk klaren Wein ein. Ich glaube, dass fast alle Mitglieder der Kommission die Meinung hatten, dass es hier wichtig sei zu erklären, dass man nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweiche.

Nun hat Herr Kollege Häberlin in seinem Votum natürlich etwas ganz Neues vorgetragen. Er hat erklärt, das stehe eventuell im Widerspruch mit den Wirtschaftsartikeln. Man sollte es dort einbauen. Diese Überlegungen von Kollege Häberlin wurden in der Kommission nie gemacht. Ich möchte also erklären, dass es vielleicht nicht abwegig wäre, wenn man dem Wunsche des Herrn Kollegen Häberlin entspräche und diesen Teil überprüfte. Den Antrag Jaeckle aber möchte ich ebenfalls ablehnen.

von Greyerz: Als Mitglied der Kommission habe ich den Bestimmungen zugestimmt, die hier umstritten sind. Ich glaube, es sei angezeigt, zu er-

klären, warum man diesen staatlichen Eingriffen zustimmen kann und nicht den Weg der Freiheit, den Herr Jaeckle empfiehlt, gehen soll. Ich möchte das besonders als Anhänger einer wirtschaftspolitischen Anschauung tun, wonach Eingriffe des Staates grundsätzlich nicht herbeigeseht, sondern nur akzeptiert werden, wenn höhere Interessen es verlangen. Eine Abklärung scheint mir auch deshalb notwendig, weil nach dem Votum von Herrn Jaeckle letzte Woche der Anschein erweckt werden könnte, als ob wir, die wir für diesen Filmartikel stimmen, hier nur eine zünftlerische Gewerbeschutzzpolitik betreiben und eigentlich die Freiheit verraten würden. Das ist aber nicht der Fall.

In dieser Litera b werden Eingriffe des Staates auf drei Gebieten vorgesehen: 1. Filmeinfuhr, 2. Filmverleih, 3. Kinotheater. Die Begründung für alle diese Gebiete ist nicht dieselbe. Die Filmeinfuhr jedenfalls möchte ich für sich begründet wissen. Die Kontrolle der Filmeinfuhr haben wir schon seit vielen Jahren. Nur beruht sie auf provisorischen Beschlüssen, die immer wieder verlängert worden sind. Wir können heute jedoch feststellen, dass sich diese Kontrolle der Filmeinfuhr bewährt hat. Wir haben im grossen und ganzen genügend gute Filme in der Schweiz. Jedenfalls Klagen darüber, dass wir mit Filmen nicht recht bedient seien, habe ich nicht gehört. Diese Kontrolle der Filmeinfuhr ist sicher ein gutes und notwendiges Mittel, um uns gegen eine einseitige Überfremdung zu schützen. Es können doch durch die Filme politische und wirtschaftliche Gefahren unser Land bedrohen, politische Gefahren, wenn wir an Verhältnisse wie zur Zeit des Nationalsozialismus denken, oder wirtschaftliche Gefahren, wenn wir daran denken, dass wir uns auch nicht einfach durch das amerikanische Filmkapital überwältigen lassen möchten. Diese Kontrolle der Filmeinfuhr haben wir kürzlich noch in dem Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland bis zum Jahre 1960 verlängert. Es besteht alle Wahrscheinlichkeit, dass man diese Filmeinfuhr auch später verlängern würde. Da ist es gewiss besser, wenn wir das auf verfassungsmässigem Boden tun als fortwährend nur mit provisorischen Beschlüssen. Wir tun das hier im höheren Interesse, zum Schutze vor unerwünschter ausländischer einseitiger Beeinflussung.

Bei den andern Gebieten, Filmverleih und Kinotheater, müssen wir davon ausgehen, dass in der Filmwirtschaft jetzt nicht Freiheit besteht, sondern dass es sich geradezu um ein Muster eines kartellmässig durchorganisierten Wirtschaftszweiges handelt. Er beruht auf dem bekannten Interessenvertrag aus den dreissiger Jahren. Sie wissen, dass ein Filmverleiher Filme nur abgeben kann an Kinos, die im Verband sind; Kinos dürfen nur Filme annehmen von Verleihern, die im Verband sind. Neue Kinotheater können nur entstehen, wenn die Paritätische Kommission es gestattet. Eine solche Durchorganisation mag auch ihre Vorteile haben. Wenn das Kinogewerbe wirtschaftlich gesichert ist, sich also selbst durch diese Abmachungen sichert, besteht weniger die Gefahr der Unterbietung durch allzu viele Kinos mit allzu vielen schlechten Filmen. Eine Sicherung der wirtschaftlichen Basis auf diesem Gebiet trägt sicher zur Qualität der Filme bei. Aber diese monopolartige Wirtschaftsgestaltung hat auch

ihre Nachteile. Dieses Monopol kann sicher wirtschaftlich zum Nachteil der filmkulturellen Aufgaben missbraucht werden, nicht zu reden von den Missständen, auf die Herr Kollege Häberlin hingewiesen hat. Nach der Initiative der „Unabhängigen“ könnte man hier mit einem Kartellverbot das Ganze verbieten. Ich glaube, dazu wird es nicht kommen. Das hiesse das Kind mit dem Bade ausschütten. Viel richtiger ist es, wenn der Staat hier eingreift und sich das Recht vorbehält, auch in Sachen Verleih und Kinowesen sein Wort mitzureden, wenn es notwendig ist.

Wenn wir also beim Filmverleih- und Kinogewerbe staatliche Eingriffe wollen, so geschieht es nicht aus Freude daran, sondern weil die Möglichkeit gegeben ist, die Freiheit gegenüber dem Zwang der Verbände, der heute besteht, zu verteidigen. So paradox es tönt, möchte ich doch sagen: Wenn wir den staatlichen Eingriff hier verlangen, so soll dies der wirtschaftlichen Freiheit dienen. Darin sehe ich auch die Berechtigung dieses staatlichen Eingriffs auf das Filmverleih- und das Kinowesen. Jedenfalls wäre diese Regelung, die der Staat nötigenfalls treffen würde, eher eine freiheitlichere als die jetzige, die allein durch die Verbände geschaffen wird. Möglicherweise ist es sogar so, dass gar kein Gesetz nötig sein wird, sondern dass die bloss Drohung eines Gesetzes schon genügen kann, um Missbräuche im Kinogewerbe zu beseitigen. Ein einleuchtendes Beispiel in dieser Richtung haben wir schon kennengelernt. Es bezieht sich auf die Paritätische Kommission, in der Verleiher und Kinobesitzer gleich stark vertreten sind, mit nur einem Unparteiischen als Präsidenten. In dieser Beziehung ist in der ersten Sitzung unserer Kommission die Frage aufgeworfen worden, ob in dieser Paritätischen Kommission nicht auch Leute vertreten sein sollten, welche die allgemeinen Interessen verteidigen, die öffentlichen Interessen, die Interessen der Kinobesucher usw. In der zweiten Sitzung der Kommission konnte Herr Bundesrat Etter dann mitteilen, dass er mit den Filmverbänden bereits verhandelt habe und dass sich diese bereit erklärt hätten, an die Vertreter der öffentlichen Interessen zwei Sitze abzugeben. Also, die bloss Möglichkeit eines staatlichen Eingriffs hat hier schon sanierend gewirkt. So dürfte es auch in andern Punkten gehen. Es ist gar nicht absolut nötig, dass ein Gesetz erlassen werden muss, das einengende staatliche Eingriffe brächte.

Wenn wir also, im ganzen gesehen, diesen staatlichen Eingriff postulieren und unterstützen, dann zerstören wir nicht eine Freiheit. Man wird mit Gesetzesbestimmungen niemals schärfer reglementieren als nach den Verbandsbestimmungen. Im Gegenteil, es wird eine freiheitlichere Lösung sein. Deshalb stimme ich persönlich dem Absatz b, den man nun streichen will, zu.

Noch ein kurzes Wort zum Antrag von Herrn Kollege Häberlin, der eine Rückweisung an die Kommission verlangt, in der Meinung, wir sollten prüfen, ob diese Filmbestimmungen nicht mit den Wirtschaftsartikeln zu verquicken wären. Dieser Antrag ist mir neu. Er kommt für mich überraschend. Ich könnte mich jetzt nicht endgültig dazu äussern. Ich möchte sagen, dass er mir auf den ersten Blick hin nicht einleuchtet; denn es

scheint mir, das Filmgebiet sei ein Gebiet *sui generis*. In den Wirtschaftsartikeln sind die wirtschaftlichen Verhältnisse geordnet der Wirtschaft wegen, aus wirtschaftlichen Gründen, während es beim Filmwesen doch um geistige und kulturelle Angelegenheiten geht. Es scheint mir daher, der Film verdiene doch, wirtschaftlich und kulturell gesehen, eine Sonderregelung. Andererseits gebe ich zu, dass es vielleicht auch nicht schaden könnte, wenn man die Sache nochmals überprüfte.

Büchi: Der Sprechende hatte bereits letzten Freitag in der Eintretensdebatte Gelegenheit, der Argumentation des Herrn Kollegen Jaeckle in bezug auf Artikel 1, Litera b, entgegenzutreten. Als Mitglied der Kommission habe ich heute besonders aufmerksam seiner Argumentation zugehört. Das Votum des Herrn Jaeckle war sehr kurz. Herr Jaeckle hat sich aber von den Ausführungen des Herrn Kommissionsreferenten nicht überzeugen lassen. Ich glaube, gerade die Argumentation des Herrn Kollegen Jaeckle vom letzten Freitag, die er heute nicht rekapituliert hat, aber die er trotzdem aufrechterhält, zusammen mit seinem Antrag, führt dazu, dass man eben eine gesetzliche Ordnung schaffen muss. Herr Kollega Häberlin hat nun soeben an einem Beispiel gezeigt, wie es bei der jetzigen Verbandsregelung, bei der sogenannten freiheitlichen Regelung, zugeht. Ich möchte in diesem Zusammenhang auch den sogenannten Rorschacher Handel erwähnen, wo einer den andern 70 000 Franken bezahlen musste, als er ein neues Kinotheater eröffnen wollte. Das ist die „freiheitliche“ Regelung, die wir bis jetzt gehabt haben. Ich sage nicht, dass die gegenwärtige Ordnung gar nichts wert war; aber heute müssen wir eine andere Ordnung schaffen, und das müssen wir tun zuerst mit einer Verfassungsnovelle und dann mit einem Gesetz. Ich möchte auf alle Fälle bitten, den Antrag Jaeckle abzulehnen. Wir müssen zu einer geordneten Regelung auf dem Gebiete der Bewilligungspflicht kommen.

In bezug auf den Antrag des Herrn Kollegen Häberlin muss ich sagen, dass er mir auch neu ist. Der Antrag Häberlin leuchtet mir in gewissem Sinne ein. Herr Häberlin sagt, wir müssten auch auf abstimmungspsychologische und abstimmungstaktische Momente Rücksicht nehmen, wir müssten darauf achten, dass eine Vorlage auch im Volke angenommen werden kann. Ferner hat Herr Kollega Häberlin erklärt, wir müssten noch gewisse weitere Kautelen in die Verfassung einbauen, damit die geschilderten Missstände nicht mehr vorkommen können.

Was den Antrag Häberlin anbelangt, muss ich meine Stellungnahme noch vorbehalten. Hinsichtlich des Antrages Jaeckle möchte ich Ihnen beliebt machen, diesen abzulehnen.

Hier wird die Beratung abgebrochen

Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 12. März 1957
Séance du 12 mars 1957, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

7074. Filmartikel der Bundesverfassung
Article constitutionnel sur le cinéma

Siehe Seite 95 hievor – Voir page 95 ci-devant

Art. 27, Abs. 1 – Art. 27, al. 1

Fortsetzung – Suite

Wick, Berichterstatter: Es liegen drei Anträge vor: ein Antrag Jaeckle, ein Antrag Stadlin und ein Antrag Häberlin. Das Gemeinsame der drei Anträge besteht in der Opposition gegen die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit. Aber ich möchte hier wieder betonen, was im Rat wiederholt gesagt wurde: dass keine Möglichkeit besteht, ohne eine solche Einschränkung das gesamte Filmwesen zu ordnen. Herr Kollega von Greyerz hat gestern mit Recht gesagt, es handle sich um eine Vorlage *sui generis*. Die Prüfung dieser Frage durch das Departement des Innern, durch den Gesamtbundesrat, durch den Ständerat und durch die nationalrätliche Kommission hat ergeben, dass man sich in der Bejahung dieser Notwendigkeit einig war. Verschiedene Auffassungen herrschten nur darüber, ob und wie das im Verfassungsartikel zum Ausdruck kommen soll. Die klarste Fassung ist durch die nationalrätliche Kommission gefunden worden, und die nationalrätliche Kommission war ebenso einstimmig in dieser Auffassung. Die Verfassungsvorlage ist ein einheitliches Ganzes. Das Herausnehmen von Litera b, Absatz 1, wie es Herr Häberlin wünscht, bringt das ganze Gebäude zum Einsturz, und dann könnte man wirklich, wie in der „frommen Helene“ sagen: „Hier sieht man ihre Trümmer rauchen, der Rest ist nicht mehr zu gebrauchen.“ Daher lehne ich persönlich die Anträge der Herren Jaeckle und Stadlin ab.

Was den Antrag des Herrn Häberlin betrifft, so muss ich als Kommissionspräsident sagen, dass die Kommission keine Möglichkeit hatte, diesen Antrag zu prüfen. Der Antrag war für uns in der Tat eine Überraschung; er ist erst auf den Tisch des Hauses gelegt worden als gestern die Verhandlungen bereit begonnen hatten. Ich kann daher nicht im Namen der Kommission sprechen, sondern nur ganz persönlich meine Auffassung vertreten; ich kann nicht einmal die Auffassung des französischen Kommissionsreferenten vertreten. Persönlich möchte ich also den Antrag des Herrn Häberlin ablehnen. Die Kommission könnte ja zu keinem andern Ergebnis kommen als es in der Vorlage gegeben ist. Die Begründung des Antrages hat auch nichts ergeben, was die Kommission veranlassen könnte, ihre Auffassung zu ändern. Herr Kollega Hackhofer hat gestern das auch ganz klar gesagt. Daher wäre die Annahme des Antrages Häberlin nur eine Zeitverschwendung.

Nun beruft man sich aber in verschiedenen Kreisen unseres Rates auf die Möglichkeit einer negativen Volksabstimmung. Eine solche negative Volks-

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.03.1957
Date	
Data	
Seite	95-104
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 276

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

scheint mir, das Filmgebiet sei ein Gebiet *sui generis*. In den Wirtschaftsartikeln sind die wirtschaftlichen Verhältnisse geordnet der Wirtschaft wegen, aus wirtschaftlichen Gründen, während es beim Filmwesen doch um geistige und kulturelle Angelegenheiten geht. Es scheint mir daher, der Film verdiene doch, wirtschaftlich und kulturell gesehen, eine Sonderregelung. Andererseits gebe ich zu, dass es vielleicht auch nicht schaden könnte, wenn man die Sache nochmals überprüfte.

Büchi: Der Sprechende hatte bereits letzten Freitag in der Eintretensdebatte Gelegenheit, der Argumentation des Herrn Kollegen Jaeckle in bezug auf Artikel 1, Litera b, entgegenzutreten. Als Mitglied der Kommission habe ich heute besonders aufmerksam seiner Argumentation zugehört. Das Votum des Herrn Jaeckle war sehr kurz. Herr Jaeckle hat sich aber von den Ausführungen des Herrn Kommissionsreferenten nicht überzeugen lassen. Ich glaube, gerade die Argumentation des Herrn Kollegen Jaeckle vom letzten Freitag, die er heute nicht rekapituliert hat, aber die er trotzdem aufrechterhält, zusammen mit seinem Antrag, führt dazu, dass man eben eine gesetzliche Ordnung schaffen muss. Herr Kollega Häberlin hat nun soeben an einem Beispiel gezeigt, wie es bei der jetzigen Verbandsregelung, bei der sogenannten freiheitlichen Regelung, zugeht. Ich möchte in diesem Zusammenhang auch den sogenannten Rorschacher Handel erwähnen, wo einer den andern 70 000 Franken bezahlen musste, als er ein neues Kinotheater eröffnen wollte. Das ist die „freiheitliche“ Regelung, die wir bis jetzt gehabt haben. Ich sage nicht, dass die gegenwärtige Ordnung gar nichts wert war; aber heute müssen wir eine andere Ordnung schaffen, und das müssen wir tun zuerst mit einer Verfassungsnovelle und dann mit einem Gesetz. Ich möchte auf alle Fälle bitten, den Antrag Jaeckle abzulehnen. Wir müssen zu einer geordneten Regelung auf dem Gebiete der Bewilligungspflicht kommen.

In bezug auf den Antrag des Herrn Kollegen Häberlin muss ich sagen, dass er mir auch neu ist. Der Antrag Häberlin leuchtet mir in gewissem Sinne ein. Herr Häberlin sagt, wir müssten auch auf abstimmungspsychologische und abstimmungstaktische Momente Rücksicht nehmen, wir müssten darauf achten, dass eine Vorlage auch im Volke angenommen werden kann. Ferner hat Herr Kollega Häberlin erklärt, wir müssten noch gewisse weitere Kautelen in die Verfassung einbauen, damit die geschilderten Missstände nicht mehr vorkommen können.

Was den Antrag Häberlin anbelangt, muss ich meine Stellungnahme noch vorbehalten. Hinsichtlich des Antrages Jaeckle möchte ich Ihnen beliebt machen, diesen abzulehnen.

Hier wird die Beratung abgebrochen

Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 12. März 1957 Séance du 12 mars 1957, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

7074. Filmartikel der Bundesverfassung Article constitutionnel sur le cinéma

Siehe Seite 95 hievor – Voir page 95 ci-devant

Art. 27, Abs. 1 – Art. 27, al. 1

Fortsetzung – Suite

Wick, Berichterstatter: Es liegen drei Anträge vor: ein Antrag Jaeckle, ein Antrag Stadlin und ein Antrag Häberlin. Das Gemeinsame der drei Anträge besteht in der Opposition gegen die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit. Aber ich möchte hier wieder betonen, was im Rat wiederholt gesagt wurde: dass keine Möglichkeit besteht, ohne eine solche Einschränkung das gesamte Filmwesen zu ordnen. Herr Kollega von Greyerz hat gestern mit Recht gesagt, es handle sich um eine Vorlage *sui generis*. Die Prüfung dieser Frage durch das Departement des Innern, durch den Gesamtbundesrat, durch den Ständerat und durch die nationalrätliche Kommission hat ergeben, dass man sich in der Bejahung dieser Notwendigkeit einig war. Verschiedene Auffassungen herrschten nur darüber, ob und wie das im Verfassungsartikel zum Ausdruck kommen soll. Die klarste Fassung ist durch die nationalrätliche Kommission gefunden worden, und die nationalrätliche Kommission war ebenso einstimmig in dieser Auffassung. Die Verfassungsvorlage ist ein einheitliches Ganzes. Das Herausnehmen von Litera b, Absatz 1, wie es Herr Häberlin wünscht, bringt das ganze Gebäude zum Einsturz, und dann könnte man wirklich, wie in der „frommen Helene“ sagen: „Hier sieht man ihre Trümmer rauchen, der Rest ist nicht mehr zu gebrauchen.“ Daher lehne ich persönlich die Anträge der Herren Jaeckle und Stadlin ab.

Was den Antrag des Herrn Häberlin betrifft, so muss ich als Kommissionspräsident sagen, dass die Kommission keine Möglichkeit hatte, diesen Antrag zu prüfen. Der Antrag war für uns in der Tat eine Überraschung; er ist erst auf den Tisch des Hauses gelegt worden als gestern die Verhandlungen bereit begonnen hatten. Ich kann daher nicht im Namen der Kommission sprechen, sondern nur ganz persönlich meine Auffassung vertreten; ich kann nicht einmal die Auffassung des französischen Kommissionsreferenten vertreten. Persönlich möchte ich also den Antrag des Herrn Häberlin ablehnen. Die Kommission könnte ja zu keinem andern Ergebnis kommen als es in der Vorlage gegeben ist. Die Begründung des Antrages hat auch nichts ergeben, was die Kommission veranlassen könnte, ihre Auffassung zu ändern. Herr Kollega Hackhofer hat gestern das auch ganz klar gesagt. Daher wäre die Annahme des Antrages Häberlin nur eine Zeitverschwendung.

Nun beruft man sich aber in verschiedenen Kreisen unseres Rates auf die Möglichkeit einer negativen Volksabstimmung. Eine solche negative Volks-

abstimmung ist möglich; heute kann niemand sagen, ob dieser Bundesbeschluss vom Volk angenommen wird oder nicht. Aber persönlich sage ich: Lieber noch den vorliegenden Entwurf durch das Volk bachab schicken lassen, als dem Volke den Torso, den man vorschreibt, zur Annahme empfehlen. Wenn wir von der Richtigkeit der Vorlage überzeugt sind, dann stehen wir zu ihr und lassen sie dann auch im Abstimmungskampfe nicht im Stich. Dem Volke imponiert das sicher mehr, als wenn Sie hier Beschlüsse fassen, aber für ihre Annahme im Volke dann keinen Finger rühren. Persönlich stehe ich zu der Vorlage, und ich beantrage, den Vorschlag des Herrn Häberlin abzulehnen.

M. Guisan, rapporteur: M. Häberlin propose le renvoi de l'alinéa premier de l'article 27ter à la commission. Celle-ci n'a pu se réunir pour délibérer sur cette proposition. Ses rapporteurs en sont donc réduits à leur appréciation personnelle et à ce que les délibérations générales de la commission leur permettent de présumer.

M. Häberlin craint que la lettre *b* de l'alinéa premier ne fasse que légaliser la situation actuelle en ce qui concerne l'ouverture et la transformation des salles de cinéma. Telle n'est certainement pas l'intention du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, ni de votre commission. Tel n'est pas non plus le sens de la disposition incriminée. Ceux qui ont eu à traiter avec les commissions paritaires du cinéma ont éprouvé un sentiment désagréable, celui d'être livré à une organisation de monopole privé, encline à confondre ses intérêts corporatifs avec les besoins culturels du peuple suisse et à faire bon marché de la liberté économique du citoyen. Il s'agit de briser les parois étanches de cette caste, de cette corporation qu'est l'industrie du cinéma en Suisse. La Confédération y parviendra précisément, comme prévoit la lettre *b* de l'alinéa premier, en légiférant si le besoin s'en fait sentir, en matière d'ouverture et de transformation de salle. L'état actuel, bien loin d'être légalisé, pourra être radicalement transformé. Sur ce point aucun doute ne paraît possible.

M. Häberlin voudrait dissocier les éléments du nouvel article 27ter. Ce qui est la culture formerait la substance de la future disposition constitutionnelle, tandis que ce qui est de l'économie serait incorporé dans l'article 31bis et bénéficierait ainsi des garanties qui entourent toute atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Personne au sein de votre commission n'a mis en doute l'unité de la matière du cinéma. Les intérêts économiques, culturels et politiques y sont étroitement imbriqués les uns dans les autres. Par exemple, la limitation de l'importation des films n'est-elle qu'une mesure de défense économique envers l'étranger? N'a-t-elle pas une portée beaucoup plus lointaine et n'évite-t-elle pas l'invasion de notre marché cinématographique par des marchandises spirituellement et politiquement discutables? Finalement, elle contribue à encourager la production cinématographique suisse.

Si l'on voulait suivre M. Häberlin, il faudrait amputer notre Constitution fédérale de plusieurs articles qui donnent à la Confédération le droit d'instituer certains régimes. Ainsi l'article 23bis sur le régime du blé, l'article 31quater sur le régime des

banques, l'article 32bis sur les boissons distillées qui met à rude épreuve le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. L'article 27ter, dans la forme nouvelle que lui a donné votre commission, a au moins le mérite de définir clairement les cas de dérogation au principe de cette liberté.

Celui qui vous parle n'a que fort peu de sympathie pour les régimes spéciaux. L'égalité devant la loi et la sécurité juridique conduisent à préférer les principes généraux aux règles particulières. Cependant, il est de plus probable que votre commission ne pourrait retenir la proposition de M. Häberlin. Deux de ses membres l'ont du reste combattue à titre personnel du haut de cette tribune hier soir.

Suivant le président de votre commission, je vous propose de repousser la proposition de M. Häberlin.

Bundesrat Etter: Ich spreche zuerst zum Rückweisungsantrag des Herrn Nationalrat Häberlin und schicke voraus, dass ich den Entscheid darüber, ob Sie die Vorlage an die Kommission zurückweisen wollen oder nicht, dem Rate überlasse. Jene, die glauben, die ganze Frage sei genügend abgeklärt, die Situation sei durchaus klar, die werden gegen die Rückweisung stimmen, und jene, die finden, die Angelegenheit sei noch nicht genug erdauert, werden dem Rückweisungsantrag zustimmen.

Immerhin möchte ich der gleichen Auffassung Ausdruck geben, die soeben die beiden Referenten der Kommission hier geäußert haben. Ich meinerseits wüsste wirklich nicht, was die Kommission Besseres beantragen könnte. Die Kommission hat die Vorlage sehr eingehend und sehr gewissenhaft durchberaten und nach allen Seiten überprüft. Sie war in ihrer Stellungnahme einstimmig; sie war einstimmig nach reiflicher Überlegung und nach umfassender Aussprache. Aber – Herr Nationalrat Wick hat schon darauf hingewiesen – nicht nur Ihre Kommission hat die Vorlage geprüft; sie wurde sehr eingehend besprochen im Bundesrat. Da sich Herr Häberlin namentlich um die rechtliche Seite der Frage bemüht, möchte ich doch darauf hinweisen, dass das Eidgenössische Justizdepartement alle Gesetzesvorlagen, sogar alle Beschlussentwürfe, aber insbesondere auch die Entwürfe zu Verfassungsrevisionen sehr gewissenhaft unter die Lupe nimmt. Das Justizdepartement hat sich der Vorlage, so wie sie aus dem bundesrätlichen Entwurf hervorging, wie sie aber im wesentlichen dem entspricht, was nun die nationalrätliche Kommission vorschlägt, durchaus angeschlossen. In der ständerätlichen Kommission sassen doch auch Juristen von Klang und Namen. Sie haben alle diese rechtlichen Probleme nicht aufgegriffen, sondern ganz einfach der Vorlage zugestimmt, und zwar hat ihr der Ständerat einstimmig zugestimmt.

Herr Nationalrat Häberlin wirft die Frage auf, ob die Einheit der Materie hier gewahrt sei. Ich glaube, diese Frage lässt sich ohne weiteres bejahen. Der Artikel, wie er vorgeschlagen wird, behandelt einen einzigen Gegenstand, das Filmwesen, die Ordnung des Filmwesens. Der Artikel bildet ein in sich geschlossenes Ganzes, und die Bestimmungen sind ineinander verzahnt. Ich möchte zum Beispiel darauf hinweisen, dass Massnahmen und Erlasse

gestützt auf Absatz 1, Litera b, sehr wohl in den Dienst der Bestrebungen gestellt werden können, die unter Absatz 1, Litera a, behandelt werden, nämlich in den Dienst der Förderung der Filmproduktion. Auch die Frage, die der Bürger zu beantworten hat in der Abstimmung, ist absolut klar und einfach. Es geht ganz einfach darum, und der Bürger hat sich ganz einfach darüber auszusprechen, ob er dem Bunde die Kompetenz einräumt, auf dem Wege der Gesetzgebung in das Filmwesen ordnend einzugreifen – ja oder nein. Wenn Sie hier diesem Artikel die Einheit der Materie absprechen wollten, dann denken Sie an die Finanzartikel. Dort allerdings werden verschiedene Fragen und verschiedene Arten von Steuern behandelt. Dort könnte man die Frage aufwerfen, ob man dem Bürger zumuten könne, in einer einzigen Antwort Stellung zu nehmen. Der eine würde sagen: Umsatzsteuer ja, Wehrsteuer nein; der andere würde sagen: Umsatzsteuer nein, Wehrsteuer ja, usw. Trotzdem ist auch dort die Einheit der Materie gewahrt, weil alle Bestimmungen zusammengebunden sind durch die gleiche Zweckbestimmung: der Sicherung der Bundesfinanzen.

Herr Nationalrat Häberlin stösst sich an der bestehenden verbandsrechtlichen Ordnung. Er hat gestern auch auf den Fall Lüpold hingewiesen. Dieser Fall ist uns auch bekannt; solche und ähnliche Fälle wurden auch in der Kommission behandelt. In der Kommission wurde wahrhaftig mit der Kritik an verschiedenen Einzelfällen der verbandsrechtlichen Ordnung nicht zurückgehalten. Jene Kritik hat mich denn auch veranlasst, bei den Verbänden einen gewissen Umbau der Paritätischen Kommission anzuregen, obwohl ich persönlich überzeugt bin, dass die Paritätischen Kommissionen – bei deren Beschlüssen dem objektiven und von den Verbänden völlig unabhängigen Präsidenten immer das entscheidende Wort zufällt – gewissenhaft ihres Amtes walten. Auf zwei Vertreter sollen die Verbände in den Paritätischen Kommissionen verzichten und diese zwei Sitze den Vertretern der öffentlichen Interessent zur Verfügung stellen. Diese Anregung habe ich den Verbänden unterbreitet. Die Verbände haben die Anregung sehr gut aufgenommen und ihr beigepflichtet. Dieser Umbau der Paritätischen Kommissionen wird in nächster Zeit Realität werden.

Aber wenn nun Herr Nationalrat Häberlin die verbandsrechtliche Ordnung in die Schranken weisen möchte, dann darf er dem Staat nicht die Waffen aus der Hand schlagen und der Litera b des ersten Absatzes den Kampf ansagen. Das ist nach meinem Dafürhalten etwas paradox. Wenn Litera b von Absatz 1 fallen sollte, hätten Sie dem Staat jeglichen Einfluss auf die Gestaltung unseres Filmwesens entwehrt; dann freilich hätten Sie ganz einfach den gegenwärtigen Zustand sanktioniert, während ich der gegenteiligen Überzeugung bin, dass allein der Bestand verfassungsrechtlicher Bestimmungen und Möglichkeiten an sich schon in der Lage sein wird, Auswüchse, Überspannungen und allfällige Missbräuche einer privatrechtlichen Monopolordnung hintanzuhalten.

Herr Nationalrat Häberlin möchte die Litera b des ersten Absatzes in den Bereich der Wirtschaftsartikel verweisen; er erblickt in dieser Litera b sogar

einen Verstoß gegen den Artikel 31 der Bundesverfassung. Herr Nationalrat Hackhofer hat gestern schon – nach meiner Überzeugung durchaus einleuchtend – darauf hingewiesen, dass dieser neue Artikel neben Artikel 31 durchaus Platz hat. Er tritt neben Artikel 31 und ist genau gleichen Rechtes wie Artikel 31 der Bundesverfassung. Ich wiederhole, was gestern schon Herr Nationalrat Hackhofer und heute wiederum die Referenten der Kommission dargetan haben: Nach Artikel 31 der Bundesverfassung ist die Handels- und Gewerbefreiheit im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet, „soweit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist“. Die rechtliche Ordnung ist somit absolut klar. Mit der Auffassung, Artikel 1, Litera b, gehörte eher in den Bereich der Wirtschaftsartikel, gerät Herr Nationalrat Häberlin in die Nachbarschaft der These, die von Herrn Nationalrat Jaeckle vertreten worden ist, nämlich der These von der gewerbepolitischen, also wirtschaftspolitischen Tendenz unseres Artikels.

Damit komme ich auf den Antrag Jaeckle zu sprechen. Selbstverständlich bildet eine gesunde wirtschaftliche Basis aller Träger der Filmwirtschaft – und nicht nur der Filmproduktion – eine Voraussetzung eines gesunden Filmwesens überhaupt. Und doch geht es hier in diesem Artikel nicht um eine Verteidigung wirtschaftlicher Interessen. Es geht hier um ganz andere und viel wichtigere Anliegen, deren Bedeutung wir gar nicht unterschätzen dürfen. Die Ausführungen von Herrn Nationalrat Jaeckle möchten fast den Schluss nahelegen, als ob es die filmwirtschaftlichen Verbände gewesen wären, welche die Initiative für den Einbau eines Filmartikels in die Bundesverfassung ergriffen hätten. Dem ist nun aber gar nicht so. Die Anstöße auf eine bundesrechtliche Ordnung des Filmwesens kamen von ganz anderer Seite. Sie kamen aus der Mitte der eidgenössischen Räte – daran möchte ich doch heute mit Nachdruck erinnern! – in einer ganzen Reihe von Postulaten und Motionen, individuellen Postulaten und Postulaten, die gestellt und begründet wurden im Namen von Geschäftsprüfungskommissionen, die meines Erinnerns hier immer unwidersprochen blieben und aus den verschiedensten Sektoren des Saales stammten. Diese Vorstöße beschränkten sich keineswegs, wie Herr Nationalrat Jaeckle in seinen Ausführungen in der Eintretensdebatte behauptete, nur auf die Förderung der Filmproduktion. Sie stellten sehr umfassende Forderungen auf – ich erinnere nur an das letzte Postulat von Herrn Nationalrat Frei – und bezogen sich auf den ganzen Komplex der Filmprobleme. Kein einziges Postulat entsprang gewerbepolitischen Tendenzen, sondern viel mehr der staatspolitischen Sorge um eine den öffentlichen Interessen entsprechende Entwicklung unseres Filmwesens. Die Vorstöße auf den Erlass bundesrechtlicher Bestimmungen auf dem Filmgebiet kamen sodann noch nicht einmal aus den Kreisen der Filmwirtschaft, sondern von den filmkulturellen Vereinigungen her und von einer ganzen Reihe anderer kultureller Institutionen und Verbände, die uns eine Fülle von Wünschen und Anregungen unterbreiteten, die zum weitaus grössten Teil den Rahmen einer blossen Förderung der schweizerischen Film-

produktion sprengen würden. Ich verweise auf die Zusammenstellung der verschiedenen Desiderata auf Seite 12 der Botschaft. Die filmwirtschaftlichen Verbände aber, denen doch gewerbepolitische Interessen am nächsten liegen müssten, standen all diesen Bestrebungen viel mehr skeptisch, um nicht zu sagen negativ und ablehnend gegenüber. Ich kann Herrn Jaeckle verraten, dass die Verbände der Filmwirtschaft auch heute noch durchaus nicht mit wehenden Fahnen in die Front unserer Vorschläge eingerückt sind. Ich will Ihnen auch ganz offen gestehen, dass ich selbst gewisse Hemmungen zu überwinden hatte, bevor ich mich zum Entschluss durchzuringen vermochte, an eine verfassungsrechtliche Grundlegung einer aktiven Filmpolitik auf dem Boden des Bundes heranzutreten. Aber diese Hemmungen und Bedenken waren ganz anderer Natur als jene, die uns Herr Jaeckle, unter Berufung auf wirtschaftspolitische Tendenzen, vorgetragen hat. Sie bestanden in meiner persönlichen Auffassung, dass der Staat in seiner Einflussnahme auf das Kulturelle sehr behutsam, vorsichtig und zurückhaltend zu Werke gehen soll. Nachdem ich mich aber einmal von der Notwendigkeit rechtlicher Massnahmen überzeugt hatte, zögerte ich nicht mehr, das in die Wege zu leiten, wozu ich mich nunmehr verpflichtet fühlte.

Herr Nationalrat Jaeckle hat daran erinnert, dass ich mich im Jahre 1942 der Einführung der Bewilligungspflicht für die Eröffnung neuer Kinosäle auf dem Wege des Vollmachtenrechtes widersetzte und stösst sich daran, dass wir nun die Ermöglichung dessen, was wir damals ablehnten, sogar in einem Verfassungsartikel verankern möchten. Ich vermag in meiner damaligen und heutigen Stellungnahme durchaus keinen Widerspruch zu erblicken, schon deshalb nicht, weil, nach meiner unmassgeblichen Meinung, zwischen Vollmachtenrecht und ordentlichem Verfassungsrecht zwar nicht in der rechtlichen Wirkung, wohl aber in der Inanspruchnahme durch die Behörden ein wesentlicher Unterschied besteht.

Über die staatspolitische und kulturelle Bedeutung des Films und über seine Wirkungs- und Beeinflussungsmöglichkeiten brauche ich nicht mehr zu äussern. Die beiden Herren Kommissionsreferenten haben das in eindrucklicher und überzeugender Weise getan. Herr Nationalrat Arthur Schmid wie auch alle andern Votanten haben diese Bedeutung nachdrücklich betont. Man mag Freund oder Gegner des Films sein, der Film ist nun einmal eine Realität, die auf Hunderttausende unserer Eidgenossen wirkt und sie beeinflusst. Er ist eine Waffe, die sich, wie es hier schon gesagt worden ist, zum Guten wie zum Bösen und zum Schweizerischen wie zum Unschweizerischen wenden kann.

Nun hat Herr Nationalrat Jaeckle für die Freiheit plädiert. Damit komme ich auf die eigentliche Kernfrage zu sprechen. Die Herren Kommissionsreferenten haben sich schon mit diesem Problem auseinandergesetzt, meines Erachtens in durchaus klarer und ausreichender Weise. Herr Nationalrat Pini hat am Schluss der Eintretensdebatte seinem Kollegen Jaeckle dargetan, dass er sich mit dieser Verteidigung der Freiheit auf dem Holzwege befinde. Von einer wirklichen Freiheit des Filmwesens zu sprechen, ist ein Märchen. Das wäre nun eine

wirkliche Chimäre. Der Standpunkt des Herrn Jaeckle liesse sich vielleicht bis zu gewissen Grenzen vertreten, wenn wir ein filmproduktionsstarkes Land wären, das heisst wenn unsere eigene Produktion in der Lage wäre, unseren Filmbedarf wenigstens zu einem ansehnlichen Teil zu decken. Das ist nun aber gar nicht möglich. Die Herren Kommissionsreferenten haben darauf hingewiesen, dass wir jährlich über 500 Filme einführen, und die Produktionszentren liegen samt und sonders im Ausland. Nun liegt es in der Natur der grossen Produktionszentren – und das entspricht sozusagen einer inneren Zwangsläufigkeit –, dass diese die Tendenz verfolgen, den Filmverleih und durch diesen direkt oder indirekt die Kinosäle in ihre Botmässigkeit zu bringen. Sollten die Kontingentierung und damit die heute der Filmeinfuhr gezogenen Schranken fallen – und ohne die Bestimmung in Litera b des ersten Absatzes müsste die Kontingentierung bis spätestens im Jahre 1960 fallen –, dann würden die unabhängigen Filmverleiher in der Schweiz, die heute immerhin die überwiegende Mehrheit darstellen, innert kurzem durch den direkt vom Ausland abhängigen Filmverleih an die Wand gedrückt, und eine ähnliche Entwicklung würde sich zwangsläufig auch in der Struktur der Kinosaalbesitzer anbahnen. Dann wäre unser Filmwesen auch in der Auswahl der zu beziehenden Filme nicht mehr frei. Sie würden uns vom Ausland her bestimmt. Das wäre nun, wie mir scheint, in der Auswirkung noch viel schlimmer als das Blind- und Blockbuchen, dem wir auch auf den Leib rücken möchten. Das wäre dann unsere „Freiheit“. Ich kann Ihnen versichern, dass ich nicht zu schwarz male. Gewisse Erfahrungen, die glücklicherweise hinter uns liegen, sich aber wiederholen könnten, haben die Wahrheit meiner Darlegungen bestätigt. Einer solchen Entwicklung vorzubeugen, ist nun der Sinn und Zweck der Filmeinfuhrkontingentierung, die, wie mir scheint, da und dort den Stein des Anstosses bildet. Die Kontingentierung gilt nicht der Wahrung der materiellen Interessen unserer Filmwirtschaft, sondern dient der Verteidigung berechtigter nationaler, staatspolitischer und kultureller Interessen unseres Landes. Ich will mich darauf beschränken, nur dieses einzige Beispiel zielbewusster Filmpolitik herauszugreifen. Weitere Probleme gibt es eine ganze Fülle. Ich habe vorhin schon darauf hingewiesen, dass die filmkulturellen Verbände und eine Reihe kultureller Institutionen mit Eingaben an uns gelangt sind, in denen Dutzende von Desiderata an uns herangetragen wurden, von denen eine ganze Reihe durchaus berechtigt ist. All diesen Wünschen könnten wir nicht entsprechen, wenn nicht dem Bund durch den Verfassungsartikel die Waffe in die Hand gegeben wird, auf dem Gebiete des Films zu legiferieren.

Der Wortlaut des von Herrn Jaeckle vorgeschlagenen Textes geht nun freilich weit über das hinaus, was dem Antragsteller eigentlich vor-schwebt.

Die Herren Kommissionspräsidenten und Herr Nationalrat Häberlin haben bereits auf diesen Widerspruch aufmerksam gemacht. Herr Jaeckle möchte den ganzen Artikel einfach so fassen: „Der Bund ist befugt, zum Schutze und zur Förderung eines unabhängigen schweizerischen Filmwesens ge-

setzliche Bestimmungen zu erlassen und entsprechende Massnahmen zu treffen.“ Diese Bestimmung ist also gar nichts anderes als jene Generalklausel, die wir seinerzeit in unserem Vorentwurf den Kantonen und Verbänden unterbreiteten. Herr Jaeckle hat wörtlich die Fassung des Vorentwurfes übernommen: „Der Bund ist befugt“, ich lese jetzt aus der Botschaft, „zum Schutze und zur Förderung eines unabhängigen schweizerischen Filmwesens gesetzliche Bestimmungen zu erlassen und entsprechende Massnahmen zu treffen.“ Das ist doch nichts anderes als eben jene Generalklausel, gegen die die Kantone und Verbände – wenigstens die grosse Mehrheit – sehr entschieden Stellung genommen haben. Dieser Antrag geht aber noch weiter als unser seinerzeitiger Vorschlag. Der Vorschlag Jaeckle macht nicht einmal einen Vorbehalt geltend zugunsten der kantonalen Rechtssphäre; das war in unserem Entwurf vorgesehen. Bei einer solchen Fassung, wie sie Herr Jaeckle nun vorschlägt, wäre ich allerdings auch sicher, dass die Sache in der Volksabstimmung bachab geschickt würde, weil doch die Kantone und Verbände dagegen Stellung beziehen würden.

Nur noch ein kurzes Wort zu den gestrigen Bemerkungen des Herrn Stadlin. Herr Stadlin befürchtet, dass die sogenannte Bedürfnisklausel dem Artikel abstimmungspolitisch schaden könnte. Da möchte ich zunächst darauf aufmerksam machen, dass der Artikel lediglich die Kompetenz vorsieht, die Eröffnung und Umwandlung von Kinosälen zu regeln, womit noch gar nicht gesagt ist, dass eine solche Regelung notwendigerweise mit einer Bedürfnisklausel verbunden sein müsste. Ich kann mir sehr gut eine Regelung der Eröffnung und Umwandlung von Kinosälen vorstellen, ohne dass eine Bedürfnisklausel eingeführt werden müsste. Was bei unserer Umfrage, auf die Herr Stadlin hingewiesen hat, namentlich abgelehnt wurde, war der im Entwurf vorgesehene Fähigkeitsausweis. Gegen diesen Ausweis haben eine Reihe von Kantonen und Verbänden Stellung genommen und uns davon überzeugt, dass wir ihn fallen lassen sollten. Sollte einmal eine Bewilligungspflicht eingeführt werden – was ja möglich ist – ich sage nur, es sei nicht ausgeschlossen, eine andere Lösung zu finden –, so hätte sich mit deren Handhabung nicht ein eidgenössisches Amt zu befassen. Im Verfassungsartikel ist ja ausdrücklich vorgesehen, dass sowohl das Verfahren wie der Entscheid bei den Kantonen liegen solle.

So bitte ich Sie, auf der ganzen Linie den Anträgen der Kommission, mit denen der Bundesrat einiggeht, zuzustimmen.

Damit ich nachher nicht noch einmal das Wort ergreifen muss, möchte ich nochmals auf das Postulat der Kommission zurückkommen, das ja eigentlich in der Eintretensdebatte schon materiell begründet worden ist, und möchte erklären, dass der Bundesrat dieses Postulat betreffend Blind- und Blockbuchen entgegennimmt.

Präsident: Wir schreiten zur Abstimmung. Es liegen folgende Anträge vor: Ein Antrag Häberlin auf Rückweisung von Absatz 1 an die Kommission. Für den Fall, dass diese Rückweisung abgelehnt wird, beantragt Herr Häberlin, die Litera b des

Absatzes zu streichen. Herr Stadlin beantragt zu Litera b eine Änderung in dem Sinne, statt der ganzen Litera b, lediglich den Zwischensatz betreffend die Bedürfnisklausel zu streichen. Der Antrag ist Ihnen ausgeteilt worden.

Herr Jaeckle will den Absatz 1 neu fassen, und zwar, wie soeben gesagt wurde, nach dem ursprünglichen Entwurf des Departementes.

Ich gedenke folgendermassen vorzugehen. Zunächst ist der Ordnungsantrag Häberlin betreffend Rückweisung zu bereinigen. Wird der Antrag auf Rückweisung abgelehnt, bereinigen wir in eventueller Abstimmung die Litera b, indem wir den Antrag Häberlin (Streichung der ganzen Litera b) dem Antrag Stadlin (Streichung der Bedürfnisklausel) gegenüberstellen. Was herauskommt, wird dem Antrag der Kommission gegenübergestellt. Nach dieser Bereinigung stellen wir in definitiver Abstimmung den Antrag der Kommission und des Bundesrates dem Antrag Jaeckle gegenüber. Sie sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Häberlin	64 Stimmen
Dagegen	81 Stimmen
Eventuell – Eventuellement	
Für den Antrag Häberlin	26 Stimmen
Für den Antrag Stadlin	63 Stimmen
Eventuell – Eventuellement	
Für den Antrag der Kommission	101 Stimmen
Für den Antrag Stadlin	39 Stimmen
Definitiv – Définitivement	
Für den Antrag der Kommission	117 Stimmen
Für den Antrag Jaeckle	13 Stimmen

Art. 27, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Antrag Berger-Neuenburg

Streichen.

Art. 27, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Berger-Neuchâtel

Biffer.

M. Berger-Neuchâtel: Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer.

J'ai pensé avec une certaine affection à cette fière maxime de Guillaume le Taciturne, prince d'Orange et comte de Nassau, en reprenant aujourd'hui devant votre Conseil une proposition qui avait été rejetée par votre commission à une majorité que je qualifierai de particulièrement imposante. Je motive succinctement ma proposition ainsi qu'il suit:

La consultation des cantons lors de la préparation de lois fédérales constitue sans aucun doute une pratique judicieuse et éprouvée. Il en va, dans une large mesure, de même de la consultation des associations économiques et culturelles.

On pourrait même aller plus loin et estimer qu'il ne serait pas inutile de consacrer le principe même de cette consultation dans notre Constitution.

Mais alors, me direz-vous, que vient faire ici votre proposition alors que l'alinéa 2 du projet tend précisément à cette fin? Je m'explique. Si nous voulons consacrer le principe de la consultation des cantons, d'une part, des associations, d'autre part, il convient de le faire par une disposition générale de notre Constitution et non en le liant à un domaine particulier comme celui du droit de légiférer en matière de cinéma.

En adoptant cet alinéa 2 du projet, nous ne servons en aucun cas le principe que nous prétendons défendre. Bien au contraire, nous l'amenuisons, nous lui donnons une application de caractère exceptionnel, du fait même que nous croyons devoir l'introduire expressément dans un domaine particulier.

D'aucuns m'opposent, sans doute, un argument qu'ils jugeront décisif en invoquant comme précédent l'article 32 de la Constitution fédérale qui contient déjà une disposition analogue. Je leur répondrai simplement que si une erreur a été commise, il importe précisément de ne pas persévérer plus longtemps dans la même erreur.

J'ajouterai encore ceci: En réalité, l'alinéa 2 du projet n'a pas été introduit pour consacrer un principe, ce principe de la consultation des cantons et des associations mais pour de stricts motifs d'opportunité.

Il est apparu, en effet, à certains que cette disposition servirait la cause du projet en votation populaire.

Le calcul peut être exact.

Est-il bien glorieux? Sommes-nous véritablement condamnés à user de ces petits moyens, de ces petits trucs à l'égard du souverain?

Je ne le pense pas. Je suis persuadé, au contraire, que c'est dans la mesure même où nous renoncerons à certaines habiletés que nous trouverons une plus large audience.

C'est dans cet esprit que je vous demande de bien vouloir suivre à la proposition de suppression de l'alinéa 2 du projet.

Wick, Berichterstatter: Ich möchte Ihnen beliebt machen, diese Ziffer stehen zu lassen. Auch die Kommission hat grossmehrheitlich in diesem Sinne beschlossen. Wenn Sie die beiden Ziffern im Entwurf des Bundesrates und in der Fassung des Ständerates vergleichen, werden Sie inhaltlich keinen Unterschied feststellen. Der Ständerat aber legt Gewicht darauf, dass er in dieser Frage ganz klar die Priorität gegenüber den Verbänden hat. Deswegen ist diese redaktionelle Änderung eigentlich mehr eine Bevorzugung des Ständerates gegenüber den Verbänden. Aber es ist klar, dass sowohl die Kantone als die Verbände angehört werden sollen. Es liegt das auch im Charakter einer demokratischen Behandlung einer Gesetzesvorlage. Im Namen der Kommission möchte ich Sie bitten, den Streichungsantrag Berger abzulehnen.

M. Guisan, rapporteur: M. Berger propose de biffer le second alinéa de cet article. Cette proposi-

tion a déjà été soumise à votre commission dont la majorité, après discussion, s'est prononcée pour son maintien.

Notre collègue Berger estime qu'il va de soi que les cantons doivent être consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Selon lui, le rappeler expressément dans l'article constitutionnel sur le cinéma créerait un fâcheux précédent. Lorsqu'on aborderait l'examen des lois d'exécution d'autres dispositions constitutionnelles, on pourrait croire que les cantons n'ont pas à être consultés si l'article constitutionnel qu'il s'agit d'appliquer ne le mentionne pas expressément. La formule de l'alinéa 2, comme l'a rappelé tout à l'heure M. Berger, est calquée sur celle de l'article 32, alinéa 2 et 3, de la Constitution. Cette disposition de l'article 32, adoptée en votation populaire le 6 juillet 1947, n'est relative qu'aux lois d'exécution des articles sur la liberté du commerce et de l'industrie. Elle ne peut donc nous suffire, si bien qu'elle doit être formulée à nouveau dans l'article constitutionnel sur le cinéma, dont la portée dépasse le cadre strictement économique.

Les cantons et les citoyens ne comprendraient pas que l'on omette de prévoir la consultation des cantons lors de l'élaboration du statut du cinéma. Cette consultation va peut-être sans dire; il vaut pourtant mieux la mentionner. Ces considérations s'appliquent à la consultation des associations culturelles et économiques. Le projet du Conseil fédéral s'en tenait à celles du cinéma; il est préférable d'élargir cette notion en l'étendant aux associations intéressées. C'est pourquoi nous leur consacrons la deuxième phrase de l'alinéa 2.

Par la suppression de l'alinéa 3, nous entendons laisser au Conseil fédéral toute liberté à l'égard des associations dans l'application des dispositions d'exécution.

C'est pourquoi, la majorité de votre commission vous propose de rejeter la proposition de M. Berger et de maintenir l'alinéa 2 dans la formule proposée par la commission.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Berger	15 Stimmen
Dagegen	87 Stimmen

Art. 27, Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.
(Streichen.)

Art. 27, al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.
(Biffer.)

Präsident: Zu Absatz 3 liegt ein Antrag von Herrn Jaeckle vor, Absatz 3 zu streichen. Absatz 3 ist jedoch schon vom Ständerat gestrichen worden, und die Kommission stimmt dem Streichungsantrag des Ständerates zu. Der Antrag Jaeckle wäre also erledigt.

Angenommen - Adopté

Art. 27, Abs. 3bis (neu)

Antrag der Kommissionsminderheit

(Oprecht, Düby, Frei, Graber, Lejeune, Schmid Arthur)

Gesetzliche Bestimmungen über die Filmeinfuhr und den Filmverleih haben ein Verbot des Blind- und Blockbuchens vorzusehen.

Art. 27, Abs. 4 (alt 5)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Oprecht, Düby, Frei, Graber, Lejeune, Schmid Arthur)

Die Kantone sind zuständig für die Erteilung der Bewilligungen und für die Ordnung des Verfahrens auf Grund der gesetzlichen Regelung der Bewilligungspflicht für die Eröffnung und die Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung.

Antrag Jaeckle

Streichen.

Art. 27, al. 3bis (nouveau)

Proposition de la minorité de la commission

(Oprecht, Düby, Frey, Graber, Lejeune, Schmid Arthur)

Des dispositions légales sur l'importation et la distribution des films doivent prévoir l'interdiction du louage en bloc et à l'aveugle.

Art. 27, al. 4 (ancien 5)

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Oprecht, Düby, Frey, Graber, Lejeune, Schmid Arthur)

Les cantons sont compétents pour accorder les autorisations et pour déterminer la procédure qu'entraînera la réglementation légale du régime des permis pour l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films.

Proposition Jaeckle

Biffer.

Oprecht, Berichterstatter der Minderheit: Ich gestehe offen zu, dass ich dem zur Beratung stehenden Verfassungsartikel von jeher, auch in der Kommission, eher skeptisch gegenüberstand. Das hängt im wesentlichen damit zusammen, dass in bezug auf die schweizerische Filmwirtschaft und Filmkultur durch den Verfassungsartikel nichts Neues geschaffen werden soll. Durch diesen Verfassungsartikel wird die herrschende Praxis und geltende Ordnung im schweizerischen Filmwesen im Prinzip einfach gesetzlich verankert, als ob es damit zum Besten in der Welt bestellt wäre. Dabei steht unbestreitbar fest, dass in der Schweiz, auch in Deutschland zum Beispiel, der Film in einer

schweren künstlerischen und moralischen Krise sich befindet. In Deutschland ist die Mehrzahl der Filmproduzenten heute sogar konkursreif. Die schweizerische Filmwirtschaft konnte bisher nur dadurch in ihrer materiellen Existenz gesichert werden, dass sie mit Hilfe des die beiden siamesischen Zwillinge Filmverleih und Kinotheater umfassenden Filmkartelles ein tatsächliches Monopol ausübte.

Wir haben in der Kommission versucht, gewisse Verbesserungen am Text des Verfassungsartikels anzubringen, so zum Beispiel in bezug auf das Blind- und Blockbuchen. Das Postulat von Herrn Bundesrat Etter – er hat es in der Kommission formuliert – verschaffte uns dazu gewisse Promessen, die es uns ermöglicht haben, den entsprechenden Minderheitsantrag 3bis fallen zu lassen. Wir haben dagegen den zweiten Minderheitsantrag aufrechterhalten. Es scheint dabei nur um formale Fragen und um solche der Redaktion zu gehen. Das ist aber nicht der Fall. Es geht uns um Sinn und Geist des ganzen Verfassungsartikels mit diesem Minderheitsantrag. Der Präsident der Kommission, unser Kollege Wick, hat in seinem einführenden Bericht zu dem Verfassungsartikel erklärt, es gehe darum, gesetzliche Massnahmen in der Filmwirtschaft erst subsidiär zu ergreifen, das heisst mit andern Worten, erst gesetzlich einzugreifen, wenn die heute herrschende Verbandswirtschaft „abgewirtschaftet“ hat. Der Staat ist zwar Garant der Filmwirtschaft, weil er durch die Kontingentierung der Filmeinfuhr die Basis für das Filmkartell geschaffen hat und jetzt diese Basis auch noch legalisieren will. Mir scheint aber, dass der Bund der Filmwirtschaft gegenüber nicht nur als Vettergötti auftreten sollte; er muss auch wie ein rechter Götti dafür sorgen, dass diese von ihm eingebrachten Batzen zweckentsprechend verwendet werden durch Förderung des schweizerischen Filmschaffens, inbegriffen die Spielfilme, und durch freiheitliche Handhabung der Bewilligungspflicht bei Eröffnung von Betrieben der Filmvorführung. Diesem Zweck dient der Minderheitsantrag. Ich verweise Sie auf den Text. Der Minderheitsantrag lautet: „Die Kantone sind zuständig für die Erteilung der Bewilligungen usw.“, während im Antrag der Kommissionsmehrheit und im Beschluss des Ständerates es heisst: „Erlässt der Bund gesetzliche Bestimmungen ...“ Diese Einleitung ist gar nicht nötig. Es kommt damit der subsidiäre Charakter dieser Bestimmungen deutlich zum Ausdruck. Ich möchte deswegen mit dem Minderheitsantrag erreichen, dass die Kantone in den Vordergrund gestellt werden, mit dem Recht einzugreifen, sobald der Bund gesetzliche Massnahmen trifft. Wir glauben, dass die Kantone stärker als bisher in der Filmwirtschaft mitwirken sollten. Hier ist ein gesunder Föderalismus angebracht, weil er sich nicht konservativ, sondern freiheitlich auswirken wird. Wir bitten darum, unserer Fassung dieses Absatzes zuzustimmen.

Wick, Berichterstatter der Mehrheit: Ich möchte Ihnen namens der Kommission beantragen, der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Es ist ja richtig, was Herr Oprecht in bezug auf den subsidiären Charakter jeder staatlichen Gesetzgebung gesagt

hat. Aber es war auch der Wunsch der Kantone, diese Fassung zu akzeptieren. Unsere Kommission hat mit 18 Stimmen für diese Formulierung votiert. Ich möchte Ihnen beantragen, der Fassung des Ständerates zuzustimmen.

M. Guisan, rapporteur de la majorité: Nous vous invitons à vous en tenir à la rédaction du Conseil fédéral, adoptée par le Conseil des Etats et de repousser, par conséquent, la proposition de la minorité qui, dans son texte français tout au moins, laisse planer un certain doute quant à son sens exact.

La rédaction proposée par la minorité de votre commission signifie que la Confédération réglementera en tout cas l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection. Prévoir la compétence exclusive des cantons d'accorder des autorisations pour l'ouverture ou la transformation de salles équivaut à exclure de ce domaine les associations professionnelles, en ce qui concerne tant la réglementation que l'exécution.

Ainsi que vous le savez, le Conseil fédéral entend laisser ouverte la question de savoir si le législateur fédéral interviendra sur ce point. Si les groupements de loueurs de films et de propriétaires de salles savent réformer leur organisation, notamment en assurant la représentation des spectateurs dans les commissions paritaires, il sera peut-être possible de faire l'économie des dispositions légales fédérales et de l'intervention des cantons. Si la réforme n'intervient pas ou demeure insuffisante, il faudra bien légiférer et remettre aux cantons la procédure d'autorisation.

Cette alternative ressort de la rédaction du Conseil fédéral, du Conseil des Etats et de la majorité de la commission. «Si la législation fédérale assujettit l'ouverture et la transformation de salles de projection de films à des autorisations...», cela signifie que l'une ou l'autre solution pourra être adoptée mais non pas qu'elle sera déjà prise au moment où l'article constitutionnel est adopté.

La majorité de la commission vous prie donc de vous en tenir à la rédaction du Conseil fédéral.

Präsident: Herr Jaeckle verzichtet auf das Wort.

Lejeune: Ich gestatte mir, zu den Kompetenzen der Kantone, wie sie sich in Absatz 4 und 5 darstellen, einige kurze Ausführungen zu machen.

Wir sind uns nach der Abstimmung über den Absatz 1 im klaren darüber, dass es beim ganzen Filmartikel um Kulturpolitik und nicht um Gewerbepolitik geht. Nun ist für das Bewilligungsverfahren der Kantone, handle es sich dabei um die Formulierung nach dem Vorschlag der Mehrheit oder der Minderheit, sehr genau zu vermerken, dass es auch hier nur um Kulturpolitik gehen darf. Ich halte darauf, nach Erfahrungen, die man in einigen Kantonen machen konnte, dies hier sehr deutlich zu präzisieren. Es scheint vielerorts die Auffassung zu bestehen, dass sich die Qualität der Filmvorführungen und die Zahl der Betriebe zur Vorführung umgekehrt proportional zueinander verhalten. Das ist aber absolut nicht bewiesen. Wir müssen uns im Gegenteil auf den Standpunkt der Botschaft (Seite 51) stellen, dass gewerbepolitische und gewerbepolizeiliche Belange absolut ausgeschlossen

sind und dass allein kulturpolitische Belange massgeblich sind, soweit der Artikel Neues enthält.

Ich möchte dies nun besonders auch aus folgendem Grunde betonen: Es finden ja Filmvorführungen der allerverschiedensten Art statt. Es ist in der Kommission von bundesrätlicher Seite bestätigt worden, dass durch den Filmartikel lediglich jene Betriebe erreicht werden, die gewerbsmässig Filmvorführungen durchführen, nicht aber andere Betriebe. Also lediglich jene Betriebe, für die Filmvorführungen den Hauptverdienst darstellen, fallen unter den Artikel, hingegen nicht gelegentliche Vorführungen, die meistens rein kulturpolitischer Art sind, also nicht gewerbsmässiger Natur. Ich meine hier Filmvorführungen, die beispielsweise durch die Kirche, durch Schulen, durch Vereine der verschiedensten Art oder durch Genossenschaften an ihren Generalversammlungen veranstaltet werden.

Wenn in der Folge im neuen Absatz 5 auch noch weitere Kompetenzen der Kantone erwähnt sind, so sind diese Kompetenzen auch nach Erlass des Filmartikels ursprünglicher Art, also nicht übertragene Kompetenzen, die durch den Filmartikel neu geschaffen wurden. Sie betreffen, wie dies früher aus dem bundesrätlichen Entwurf hervorging, die Zensur, den Jugendschutz usw. Hier geht es also um absolut ursprüngliche polizeiliche Befugnisse der Kantone, die aber mit den neu zu übertragenden kulturpolitischen in keiner Weise vermischt werden dürfen. Ich möchte als Beispiel erwähnen, dass feuerpolizeiliche Befugnisse, oder solche, die unter die Baupolizei fallen, nicht mit der Kulturpolitik verwechselt werden dürfen, sondern dass die Kantone dort nur als Feuerpolizeibehörde usw. handeln. Oder wenn es um die Zensur geht, so möchte ich auch hier eine vernünftige Handhabung der Polizeigewalt fördern. Ich habe beispielsweise einmal festgestellt, dass es Kantone gibt, die nach zehnjähriger Aufführung des Filmes „Landammann Stauffacher“ noch eine Vorführung vor der Zensurbehörde verlangten.

Ich erlaubte mir, dies hier anzuführen, trotzdem wir erst bei Absatz 4 stehen, um die Unterschiede der Kompetenzen der Kantone auf Grund von Absatz 4 und 5 darzustellen. Ich halte hier allein deshalb an dieser Klarstellung, um zu erreichen, dass besonders auch im Sinne der Minderheit bei der Abstimmung über Absatz 1 – ich verstehe ihre Befürchtungen – klargestellt sei, dass es beim Filmartikel nur um Kulturpolitik und um nichts anderes geht.

Hackhofer: Ich möchte mich kurz zum Antrag der Minderheit äussern, den Herr Oprecht soeben begründet hat.

Ich glaube, es besteht Klarheit darüber, wenn wir über die Rolle der Kantone sprechen, dass der Bund für die Einführung der Bewilligungspflicht zuständig ist. Man könnte darüber diskutieren, und ich wäre bereit, es zu tun, ob man nicht die Kantone für die Einführung der Bewilligungspflicht als zuständig erklären sollte. Das könnte in diesem Artikel festgelegt werden. Auf Grund unseres Entscheides bei Absatz 1 ist aber klargestellt, dass der Bund für die Einführung der Bewilligungspflicht zuständig ist.

Der Unterschied zwischen der Auffassung der Kommissionsmehrheit und derjenigen der Kommissionsminderheit ist nun folgender: Nach dem Antrag der Mehrheit kann der Bund die Bewilligungspflicht einführen. Wenn er es tut, dann haben die Kantone im Rahmen dieser Bewilligungspflicht die und die Aufgaben. Nach dem Antrag der Kommissionsminderheit muss der Bund die Bewilligungspflicht einführen, weil eben von Anfang an mit dem Bestehen der gesetzlichen Bewilligungspflicht gerechnet wird. Das ist der Sinn dieses Minderheitsantrages. Ich glaube, dass ich ihn richtig interpretiert habe. Wenn wir uns das vor Augen halten, dann müssen wir uns etwas überlegen, welches die Konsequenzen wären. Eine der Folgen der Annahme des Minderheitsantrages wäre, dass wir hier kein Bundesgesetz über das Filmwesen beraten könnten, ohne dass wir in diesem Bundesgesetz auch die Bewilligungspflicht positiv regelten. Wenn Sie dagegen die Formulierung der Mehrheit annehmen, dann lässt sich denken, dass bei der Ausarbeitung der Filmgesetzgebung ein Weg gefunden wird, eine Ordnung im Bereich der Kinotheater zu schaffen, die es vorläufig nicht notwendig macht, die Bewilligungspflicht einzuführen. Dann würde eben dieser Absatz, über den wir jetzt diskutieren, nicht in Kraft treten oder keine Wirkung haben, so lange die Bewilligungspflicht nicht besteht. Ich glaube darum, die Formulierung der Kommissionsmehrheit sei die largere Fassung, die uns einmal bei der Gesetzgebung mehr Möglichkeiten lässt. Aus diesem Grunde habe ich mich in der Kommission der Mehrheit angeschlossen. Ich möchte Sie bitten, auch hier der Mehrheit zuzustimmen.

Präsident: Wir haben folgende Situation: Absatz 3bis (Antrag der Minderheit) ist zurückgezogen worden und damit erledigt.

Mit Bezug auf Absatz 4 und Absatz 5 ist man einverstanden, die beiden Absätze umzustellen. Es handelt sich noch darum, den Absatz 5 (oder neu: Absatz 4) zu formulieren. Hier haben Sie zwei Fassungen: die Fassung der Kommissionsmehrheit (in Übereinstimmung mit Bundesrat und Ständerat) und die Fassung der Kommissionsminderheit, vertreten durch Herrn Oprecht.

Ich stelle beide Anträge einander gegenüber und das, was herauskommt, alsdann in definitiver Abstimmung dem Streichungsantrag Jaeckle.

Zustimmung – Adhésion

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:	
Für den Antrag der Mehrheit	76 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	28 Stimmen
Definitiv – Définitivement:	
Für den Antrag der Mehrheit	92 Stimmen
Für den Antrag Jaeckle	9 Stimmen

Duttweiler: Sie waren wahrscheinlich überrascht, nach der überzeugenden Begründung des Herrn Kollegen Oprecht und in Anbetracht der Tatsache, dass sich 6 Herren für diesen Antrag erklärten, zu erfahren, dieser Antrag sei wie ein Blitz aus heiterem Himmel zurückgezogen worden. Wenn ich diesen Antrag aufnehme, so deshalb, weil ich

diese Materie ein wenig kenne. Der Verkauf von minderwertigen Filmen wird mit dem Verkauf von zügigen Filmen gekoppelt. Es ist natürlich, dass die Filmproduzenten auch minderwertige Filme absetzen wollen. Das ist klar. Da bin ich der Meinung, dass wir diesem System des Zwangsverkaufs und der Verkoppelung eine gesetzliche Bestimmung entgegensetzen sollten. Man kann diesen Antrag ablehnen. Das ergäbe in der Volksabstimmung ein zügiges Argument, nämlich, dass diese Methode ausdrücklich genehmigt wurde, indem man das Instrument, das dieses Vorgehen verhindert hätte, ablehnte. Ich bin aber der Meinung, dass wir jetzt nicht vom kulturellen Sektor abgehen und auf den Warenssektor übergehen sollten. Man soll nicht gute Waren gegen schlechte austauschen. Das gilt in erhöhtem Masse für kulturelle Leistungen. Zu dem sollte man nicht Hand bieten. Ich würde Ihnen vorschlagen, dem Antrag der Minderheit, den ich aufgenommen habe, zuzustimmen.

Präsident: Herr Duttweiler stellt den Antrag, auf Absatz 3bis zurückzukommen. Sie entscheiden gemäss Artikel 76 des Reglementes, ob Sie auf diesen Absatz zurückkommen wollen oder nicht.

Wick, Berichterstatter: Ich möchte Sie bitten, auf diesen Rückkommensantrag nicht einzutreten. Vielleicht ist Herr Duttweiler nicht im Bilde darüber, dass diesbezüglich ein Postulat existiert, das ja genau seiner Tendenz entspricht. Die Sache gehört aber nicht in die Verfassung hinein.

Duttweiler: Sie wissen ja erst seit einigen Minuten, dass dieser Antrag zurückgezogen worden ist. Herr Oprecht hat dafür plädiert, und zwar nach meiner Ansicht überzeugend. Jetzt erklärt er nun plötzlich, der Antrag sei zurückgezogen worden. Wenn ein anderes Ratsmitglied diesen Antrag aufnimmt, würde es eine Beschneidung der parlamentarischen Rechte bedeuten, wenn diese Abstimmung nicht durchgeführt würde. Es macht vielleicht einen schlechteren Eindruck, wenn man die Sache einfach ablehnt, als wenn wir die Abstimmung durchführen. Der Antrag, der gestellt wurde, ist von 6 Ratsmitgliedern unterzeichnet worden. Wenn der Antrag nun nicht wieder aufgenommen wird, so verweigern Sie die Entscheidung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Duttweiler	20 Stimmen
Dagegen	55 Stimmen

Abs. 5 (alt 4)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Al. 5 (ancien 4)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Ziffer II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Chiffre II***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Jaeckle: Nachdem der Rat einmal mehr trotz der eindeutigen Hinweise auf die verschiedensten Volksabstimmungen seine Sisyphusarbeit geleistet hat, bin ich beauftragt, Ihnen folgende Fraktionsklärung abzugeben:

„Die Nationalratsfraktion des Landesrings der Unabhängigen sowie die ihr nahestehenden Organisationen und Unternehmungen treten seit nahezu zwanzig Jahren mit Vorschlägen und tatkräftigem Einsatz für eine grosszügige Förderung der schweizerischen Filmproduktion ein. Die Fraktion begrüsst deshalb die Vorlage des Bundesrates, die auf dem Wege einer Verfassungsergänzung die Grundlagen für den Ausbau des Filmschaffens ausdrücklich umreissen wollte. Sie bedauert aber, dass der geplante Filmartikel gleichzeitig gegen den wiederholt zum Ausdruck gekommenen Volkswillen die private Marktordnung einer einzelnen Gewerbegruppe mit fragwürdigem Monopolcharakter verfassungsrechtlich zu verankern strebt. Die Fraktion weist darauf hin, dass der Filmartikel weit über eine extensive Interpretation der 1947 knapp angenommenen Wirtschaftsartikel hinaus den Interessenschutz ohne eine Notlage des Gewerbes im Abbau der Handels- und Gewerbefreiheit durchzusetzen sucht. Die Fraktion lehnt daher den Filmartikel, wie er vorgeschlagen wurde und in Routinearbeit aus der Beratung der Räte hervorgegangen ist, ab. Sie verlangt im Falle des voraussehbaren ablehnenden Volksentscheides, dass die Produktionsförderung mit Hilfe einer besondern Krediterteilung an die Stiftung „Pro Helvetia“ unverzüglich in Angriff genommen werde.“

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes	77 Stimmen
Dagegen	27 Stimmen

Postulat der Kommission

Der Bundesrat wird eingeladen, beim Erlass des Ausführungsgesetzes zum Verfassungsartikel über das Filmwesen dem Problem des Blind- und Blockbuchens besondere Aufmerksamkeit zu schenken und namentlich Bestimmungen zum Zwecke der Bekämpfung schädlicher Auswirkungen und von Missbräuchen des Blind- und Blockbuchens vorzusehen.

Postulat de la commission

Le Conseil fédéral est invité à vouer une attention particulière au problème du louage en bloc et à l'aveugle, lorsque sera édictée la loi d'exécution de l'article constitutionnel sur le cinéma. Il y aura lieu, notamment, de prévoir des dispositions luttant contre les effets nuisibles et les abus de ce système de louage.

Präsident: Das Postulat der Kommission wird vom Bundesrat entgegengenommen. Es ist aus der Mitte des Rates nicht bekämpft; es ist angenommen und überwiesen.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Nationalrat – Conseil national 1957

**7335. Ausserordentliche Instruktionsdienste
Services d'instruction extraordinaires***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 63 hiervor – Voir page 63 ci-devant

*Art. 1***Antrag der Kommission***Abs. 1, Buchstabe A*

Ziffern 3 und 6 streichen.

*Art. 1***Proposition de la commission***Al. 1, lettre A*

Biffer les chiffres 3 et 6.

Obrecht, Berichterstatter: Sie haben letzte Woche die Rückweisung von Artikel 1, Litera A, Ziffern 3 und 6, an den Bundesrat beschlossen. Es handelt sich um die Kurse für Territorialkompanien und um die Kurse für Ortswehren. Die Militärkommission hat sich gestern nachmittag nochmals versammelt, und sie konnte einen Bericht des Bundesrates entgegennehmen. Ich gebe Ihnen Kenntnis vom Bericht des Bundesrates in seinen Schlussfolgerungen:

„Der Bundesrat hat in seiner heutigen Sitzung die Frage der Einberufung der Territorialkompanien und der Ortswehren zu ausserordentlichen Instruktionsdiensten erneut behandelt. Er ist dabei zum Schluss gekommen, dass es ihm in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich sei, diese Frage abschliessend zu beraten. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb, die Einberufung der Territorialkompanien und der Ortswehren einer einlässlichen Überprüfung zu unterziehen, wobei die in der Beratung des Nationalrates vom 7. März zutage getretenen Gesichtspunkte umfassend gewürdigt werden sollen. Er behält sich vor, den eidgenössischen Räten gegebenenfalls einen neuen Antrag einzureichen.“

Der Bundesrat hat sodann beschlossen, an dem den Räten unterbreiteten Entwurf zu einem Bundesbeschluss über ausserordentliche Instruktionsdienste festzuhalten, aber in Artikel 1, Litera A (Truppenkurse), folgende Ziffern zu streichen: Ziffer 3 (Kurse von 3–6 Tagen Dauer für Territorialkompanien) und Ziffer 6 (Kurse von 6 Tagen Dauer für Ortswehren).“

Die Militärkommission hat es begrüsst, dass der Bundesrat die Durchführung dieser Kurse noch einmal gründlich überprüfen will. Sie ist aber mit grosser Mehrheit der Meinung, dass diese Kurse durchgeführt werden sollten. Auch der Bundesrat hat, wie uns der Vorsteher des Militärdepartementes in der Kommission mitteilen konnte, nicht etwa die Meinung, dass man diese Kurse endgültig fallen lassen sollte, sondern er will speziell die Wünsche, wie sie hier in bezug auf das Ausbildungsprogramm dieser Kurse angebracht worden sind, noch einmal gründlich überprüfen. Die Kommission erwartet und hat dem Bundesrat gegenüber diese Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass er uns eine neue Vorlage in der Junisession unterbreiten wird, die den Wünschen des Rates in bezug auf das Ausbildungs-

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.03.1957
Date	
Data	
Seite	104-113
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 277

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

*Artikelweise Beratung – Discussion des articles**Titel und Ingress**Art. 1–11***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Titre et préambule**Art. 1–11***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusses
wurdes 106 Stimmen (Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***7074. Filmartikel der Bundesverfassung
Article constitutionnel sur le cinéma**

Siehe Jahrgang 1957, Seite 95 – Voir année 1957, page 95

Beschluss des Ständerates vom 10. Dezember 1957
Décision du Conseil des Etats du 10 décembre 1957*Differenzen – Divergences**Art. 27ter, Abs. 1, Lit. b***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Antrag Häberlin*Art. 27ter*

Der Bund ist befugt, durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse, die dem Referendum unterliegen,

- a) ...
- b) ...

*Art. 27ter, alinéa premier, lettre b***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Häberlin*Art. 27ter*

La Confédération a le droit de légiférer, sous la forme de lois ou d'arrêtés fédéraux soumis au referendum:

- a) ...
- b) ...

Wick, Berichterstatter: Der Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27ter betreffend das Filmwesen hat den Nationalrat am 12. März 1957 beschäftigt.

Sachlich schloss sich der Rat weitgehend den Beschlüssen des Ständerates an, brachte aber gesetzestechnisch und formal verschiedene Änderungen an. Anlässlich der Debatte in unserem Rat

wurde von verschiedener Seite namentlich das Verhältnis des Filmartikels zum Wirtschaftsartikel, die Regelung der Spielfilmeinfuhr und des Filmverleihs und das Bewilligungsverfahren für neue Lichtspieltheater einer Kritik unterworfen, namentlich hinsichtlich der Auswüchse des Filmverbandswesens.

Die ständerätliche Kommission, die sich zur Differenzbereinigung erneut mit dem neuen Verfassungsartikel zu befassen hatte, verlangte vom Departement des Innern einen Ergänzungsbericht zur bundesrätlichen Botschaft, in welchem Auskunft über alle im Nationalrat aufgeworfenen Fragen erteilt werden sollte. Das Departement kam diesem Wunsche nach und unterbreitete der ständerätlichen Kommission einen solchen Zusatzbericht, der dann als Unterlage für die Behandlung in der Kommission und im Ratsplenium genommen wurde.

Der hier im Rat und auch in der Presse erhobenen Forderung, den Filmartikel dem Wirtschaftsartikel anzunähern, konnte der Ständerat nicht beipflichten. Schon die Tatsache, dass der Filmartikel als Artikel 27ter im Bundesbeschluss figuriert, zeigt, dass dieser Artikel sowohl historisch als auch thematisch von jenem des Wirtschaftsartikels vollständig verschieden ist. Der Filmartikel ist primär staats-, kultur- und filmpolitischer Natur, und es sind keine wirtschaftlichen Auswirkungen beabsichtigt, sofern diese nicht auf das angeführte Primat staats- und kulturpolitischer Natur zurückgeführt werden können. Es kann sich deshalb nicht darum handeln, den Filmartikel dem Wirtschaftsartikel anzunähern, sondern im Gegenteil den grundsätzlichen gesetzgeberischen Unterschied zu betonen. Es ist also keine wirtschaftliche, sondern eine staatspolitische und kulturpolitische Sorge, die hinter dem zu schaffenden Filmartikel steht. Darüber ist ja schon anlässlich der Diskussion im vergangenen Jahre hier einlässlich gesprochen worden.

Da immer noch ein gewisses Misstrauen in einzelnen Kreisen besteht, hat nun der Ständerat, in Ergänzung zum nationalrätlichen Beschluss, in Litera b, Absatz 1, des neuen Verfassungsartikels 27ter einen Zusatz beschlossen (Sie finden ihn auf der Fahne eingezeichnet).

Der Text des nationalrätlichen Beschlusses lautet: „Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln; der Bund kann hiebei nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.“ Und nun setzt der Ständerat neu hinzu: „... abweichen, wenn allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen.“

Damit ist jenen Bedenken Rechnung getragen, die befürchten, der Bund könnte auch etwa aus gewerbepolitischen Gründen von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Durch die vom Ständerat angenommene Fassung ist die Situation geklärt.

Die nationalrätliche Kommission hat denn auch einstimmig diesen Zusatz des Ständerates begrüsst und empfiehlt Ihnen ebenfalls Zustimmung.

Mit der Annahme dieses Zusatzes sind alle Differenzen zwischen Ständerat und Nationalrat in der Frage des Filmartikels beseitigt. Wenn Sie dem Artikel in dieser bereinigten Form zustimmen, kann er Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden.

Ich glaube nun, dass es keinen Sinn hat, nochmals alle Fragen sozusagen in einer neuen Eintretensdebatte zu behandeln, wie sie anlässlich der ersten Beratung vor einem Jahr in diesem Saale aufgeworfen worden sind. Der Ergänzungsbericht des Bundesrates an den Ständerat hat hauptsächlich das Ergebnis jener nationalrätlichen Debatte zusammengefasst. Es handelt sich heute nicht darum, zu entscheiden, ob wir dem Filmartikel zustimmen oder nicht zustimmen wollen; wir haben ihm im vergangenen Jahr zugestimmt. Wir stehen heute nur im Differenzbereinigungsverfahren.

Misstrauen besteht immer wieder und immer noch gegenüber der starken kartellmässigen Bindung der verschiedenen Organisationen des Filmmarktes. Dieses Misstrauen ist nicht ganz unberechtigt, und die Gefahr des Missbrauchs dieser wirtschaftlichen Macht besteht in der Tat. Nun aber steht heute nach der Verwerfung der Kartellinitiative eine Gesetzesvorlage gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht bevor. In diesem Gesetz kann und wird auch dem möglichen Missbrauch wirtschaftlicher Macht auf dem Filmmarkt zu Leibe gerückt werden können. Aber auch in dem kommenden Spezialgesetz über das Filmwesen können Bestimmungen gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht eingebaut werden. Der nationalrätlichen Kommission zur Behandlung des Filmartikels hat der Chef des Departementes des Innern, Herr Bundesrat Etter, ausdrücklich die Erklärung abgegeben, dass entsprechende Bestimmungen in das Gesetz aufgenommen werden sollen.

Heute besteht auch noch ein gewisses Misstrauen gegenüber der paritätischen Kommission betreffend die Zulassung neuer Kinos. Um aber auch einem solchen Misstrauen einen Riegel zu stossen, haben die filmwirtschaftlichen Verbände selber einem Umbau der bisherigen Kommissionen in dem Sinne zugestimmt, dass statt je drei Filmverleiher und drei Kinobesitzer inskünftig nur noch je zwei Filmwirtschaftler in der neuen Rekurskommission sitzen werden, während die zwei freigewordenen Plätze von Vertretern des öffentlichen Interesses eingenommen werden. Als Wahlbehörde wurde die Schweizerische Filmkammer bezeichnet, die bereits ihre Vertreter in den Rekurskommissionen für die deutsche, französische und italienische Schweiz gewählt hat.

Noch eine letzte Frage sei hier kurz gestreift: In der Presse ist die Vermutung aufgetaucht, dass die Ausführungsgesetze zum verfassungsmässigen Kompetenzartikel nicht dem Referendum unterliegen. Wie im bereits erwähnten Zusatzbericht des Departements des Innern aber ausgeführt wird, hat eine solche Auffassung von Seiten des Departements nie bestanden. Um das jedoch ausser jeden Zweifel zu setzen, schlug das Departement in Ziffer 1 des Artikels 27ter einen Zusatz vor, lautend: „Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung usw. . . unter Vorbehalt von Artikel 89 und 89bis der Bundesverfassung.“ Der Ständerat hat dann aber mit Recht beschlossen, diesen Zusatz nicht aufzunehmen, weil es ganz selbstverständlich sei, dass alle Bestimmungen, die auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden, dem Referendum unterstellt seien. Das ist auch die einmütige Auffassung Ihrer Kommission gewesen, die Ihnen, in Zustim-

mung zum Ständerat, ebenfalls empfiehlt, den geplanten Zusatz nicht in den Verfassungsartikel aufzunehmen, sonst müsste nämlich dieser Zusatz jedem Verfassungsartikel beigelegt werden, der dem Bund die Kompetenz gibt, durch Gesetz Bestimmungen zu erlassen. Der allgemeine Grundsatz des Referendums ist in den Artikeln 89 und 89bis enthalten und gilt für alle Bestimmungen, die durch Gesetze erlassen werden. Das Misstrauen, dass der Bund trotzdem Ausführungsgesetze zum verfassungsmässigen Kompetenzartikel erlassen könnte, die dem Referendum nicht unterliegen, scheint aber hier im Rat weiter zu bestehen. So liegt nun ein neuer Antrag unseres Kollegen Häberlin vor, der ausdrücklich den Referendumsvorbehalt im Verfassungsartikel niedergelegt wissen will. Der Antrag Häberlin lautet: „Der Bund ist befugt, durch Bundesgesetz oder Bundesbeschlüsse, die dem Referendum unterliegen. . .“ Bevor Kollege Häberlin seinen Antrag begründet, möchte ich bemerken, dass der Antrag erstens überflüssig erscheint, weil überhaupt nur Beschlüsse gefasst werden können, die dem Referendum unterliegen. Der Ausdruck „auf dem Wege der Gesetzgebung“ schafft in dieser Hinsicht Klarheit. So sagt auch Fleiner in seinem schweizerischen Bundesstaatsrecht: „Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse kommen in einem bestimmten, genau verzeichneten Verfahren auf dem Wege der Gesetzgebung zustande.“ Wenn von Bundesgesetz die Rede ist, so ist darin *ipso jure* der allgemein verbindliche, dem Referendum unterstellte Bundesbeschluss inbegriffen. Andere als referendumpflichtige Beschlüsse kann der Bundesrat und kann die Bundesversammlung nach dem vorliegenden Verfassungstext, der lautet: „Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung. . .“ gar nicht erlassen.

Die rechtliche Lage ist in dieser Beziehung klar. Ich kann mir vorstellen, dass Kollege Häberlin nicht aus juristischen Gründen, sondern aus referendumpolitischen Gründen heraus seinen Antrag eingereicht hat, um im Abstimmungskampf um den neuen Verfassungsartikel nicht Wasser auf die Mühlen jener Gegner zu leiten, die erklären könnten, dass man trotz aller juristischen Klarheit des Artikels Beschlüsse fassen könnte, die nicht dem Referendum unterliegen. Den Antrag Häberlin muss ich ablehnen. Er hat immerhin das Gute, dass vor unserem Rat nochmals die juristische Klarheit und der Sinn der Formulierung „auf dem Wege der Gesetzgebung“ festgelegt werden kann, so dass im Abstimmungskampf niemand mehr ehrlicherweise behaupten kann, dass nicht referendumpflichtige Beschlüsse möglich seien. Nachdem also diese Frage vor unserem Rate erneut klargestellt ist, hat der Antrag Häberlin seinen Zweck erfüllt, und der Antragsteller könnte seinen Antrag getrost zurückziehen, um nicht eine neue, ganz unnötige Differenz mit dem Ständerat zu schaffen; sonst würde das Schaukelspiel zwischen den beiden Kammern erneut beginnen, mit der Gefahr, dass die Schaukel einmal in der Luft hängen bleiben könnte.

Ich komme zum Schluss. Da es sich, wie gesagt, nur um eine Differenzbereinigung mit dem Ständerat handelt, wäre es Zeitverlust, nochmals alle Fragen, die sich im Laufe der Diskussion über die Gesamtheit des Filmwesens nach der kulturellen und

wirtschaftspolitischen Seite hin stellten, erneut aufzuwerfen. Diese Fragen können heute auf keinen Fall mehr Anlass geben, am Text des vorliegenden Verfassungsartikels noch etwas zu ändern, es sei denn eben im Sinne der Zustimmung oder Ablehnung des ständerätlichen Zusatzes. Die Diskussion über alle diese in unserem Rate aufgeworfenen Fragen hat in der Öffentlichkeit, in der Presse, in der Wirtschaft und in Verbandsbulletins im Sinne der Kampfstellung gegen den neuen Verfassungsartikel bereits eingesetzt. Es sind das Vorgefachte für die Abstimmungskampagne in Volk und Ständen. Hier in unserem Rate hat es heute keinen parlamentarischen Sinn, sich in diese Vorgefachte einzuschalten. Die Diskussion muss nun ins Volk verlegt werden, bei dem die letzte Entscheidung liegt.

Die Herren Opponenten in unserem Rate könnten sich mit der bekannten Erklärung zufriedengeben, die sie schon letzte Woche bei einem andern Geschäft abgegeben haben: Bei Philippi sehen wir uns wieder.

Im Namen der einstimmigen Kommission empfehle ich Ihnen daher, dem Wortlaut des Filmartikels zuzustimmen, wie er vom Ständerat in seiner Sitzung vom 10. Dezember 1957 beschlossen worden ist. Damit wäre die einzige Differenz, die noch bestanden hat, behoben.

M. Favre-Bulle, rapporteur: Le projet d'article constitutionnel sur le cinéma, du 24 février 1956, paraît être arrivé aujourd'hui à maturité. Après avoir été assez profondément modifié par les décisions du Conseil des Etats et du Conseil national, respectivement des 13 juin et 12 mars 1957, l'article unique que comporte cet arrêté vient encore de recevoir, à la suite des délibérations du 10 décembre 1957 du Conseil des Etats, une précision en son alinéa premier, lettre b, précision que notre commission a reconnue judicieuse et vous propose à l'unanimité d'accepter également.

Le rapporteur de langue française, notre collègue, M. Guisan, retenu par la maladie, n'a pas assisté à cette dernière séance de commission, tenue à Bâle le 11 février 1958 et je suis véritablement confus d'avoir à fournir à sa place l'épilogue, combien facile, d'un travail mené remarquablement par lui jusqu'ici, avec la clarté et la précision que nous lui connaissons.

L'alinéa premier de l'article 27ter sorti des premières délibérations du Conseil des Etats avait la teneur suivante:

«La Confédération peut légiférer sur l'encouragement de la production cinématographique suisse et sur celui des activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma, sur l'importation et la distribution des films, ainsi que sur l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films.»

Si l'intention de défendre des intérêts culturels est parfaitement claire dans la première partie de cette disposition, elle l'est peut-être un peu moins dans la seconde qui vise, il est vrai, le même but en voulant garantir dans toute la mesure possible l'indépendance des distributeurs de films et des propriétaires de salles contre la mainmise étrangère.

Dès lors, toute une série de questions s'étaient posées quant à la deuxième catégorie de ces dispo-

sitions, à savoir: dans quelle mesure elles ne faisaient que consacrer certaines situations privilégiées, si elles devaient être rapprochées de l'article 31bis de la Constitution, et même, selon certains, s'il ne convenait pas de les supprimer pour les inclure dans l'article 31bis, tout simplement.

Une demande de l'Association pour le développement de la culture cinématographique, du 23 juillet 1956, tendant à préciser la mesure dans laquelle l'article constitutionnel sur le cinéma permet de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie, renforça le sentiment qu'on avait de la nécessité de compléter cet alinéa premier de l'article 27ter. C'est ainsi que notre Conseil en vint à formuler, pour plus de clarté, l'adjonction suivante: «... en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie».

Cette adjonction n'a pas pour autant calmé les appréhensions de ceux qui redoutent que la nouvelle législation sur le cinéma ne serve avant tout à sauvegarder des intérêts économiques. La presse se fit l'écho d'un certain malaise. Le public, mal renseigné, se demande ce qu'on veut, en fait, réaliser par le nouvel article constitutionnel.

La commission du Conseil des Etats jugea, dans ces conditions, utile, avant de se prononcer, de demander un complément d'information au message du Conseil fédéral du 24 février, plus particulièrement sur les points suivants:

1. Relation entre l'article proposé sur le cinéma et l'article économique 31bis de la Constitution.
2. Réglementation de l'importation des films de longs métrages dits spectaculaires et scéniques, et de la distribution des films.
3. Régime du permis pour l'ouverture de nouvelles salles de cinéma.

Ce rapport du Département de l'intérieur a été remis à tous les parlementaires. Il n'est donc pas indiqué de le commenter ici. Disons seulement qu'il répond clairement et d'une manière excellente à tous les points soulevés, qu'il fait un sort à nombre d'idées erronées sur l'organisation de l'économie cinématographique et qu'il fixe les lignes directrices de la future législation sur le cinéma. Il insiste avec raison sur le fait que le projet d'article sur le cinéma part d'un souci de nature politique et culturelle, mais non pas économique et qu'il ne s'identifie pas du tout à l'article 31bis de la Constitution. Il donne enfin les conditions auxquelles une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie pourrait se faire dans le domaine très particulier du cinéma.

C'est sur ces données que la commission du Conseil des Etats, unanime, a fait sienne une proposition de M. Stüssi et a complété une nouvelle fois le premier alinéa de l'article 27ter de la manière suivante:

«A cet effet, elle (la Confédération) peut au besoin, dans l'intérêt général de la culture ou de l'Etat, déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie».

Cette nouvelle rédaction a trouvé un accord unanime au sein de notre commission. On sait d'autre part que, sitôt connue, elle a recueilli également l'adhésion de tous les milieux intéressés au cinéma. Cette disposition claire et nette donne sa forme définitive au projet d'arrêté.

Les discussions qui ont encore surgi, au sein de notre commission, ont trait à des points qui seront peut-être repris par certains de nos collègues, mais qui, en fait, ne devraient plus donner lieu à une modification. Il ne nous appartient plus de remettre en cause l'ensemble du projet, mais bien de liquider une seule et dernière divergence.

Avant d'y procéder, il est peut-être intéressant pourtant de rappeler que, dans un article paru dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 30 avril 1957, la crainte ayant été émise que l'on veuille exclure la possibilité du referendum pour les lois qui seraient édictées en application du nouvel article constitutionnel, le Département de l'intérieur, dans le rapport complémentaire dont nous venons de parler, avait fait la proposition de réserver explicitement, dans le texte du projet, l'application des articles 89 et 89bis de la Constitution:

«La Confédération a (sous réserve des articles 89 et 89bis de la Constitution fédérale) le droit de légiférer...».

Le Conseil des Etats n'a pas retenu cette suggestion. Il estime que cette précision est inutile parce que, disait le rapport de sa commission: «La formule: «la Confédération peut légiférer», en allemand, «der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung», implique selon la doctrine et la pratique qu'il ne peut s'agir que de lois ou d'arrêtés fédéraux de portée générale, soumis au referendum. L'application de l'article 89bis est incluse dans la notion de la voie législative, «Regel der Gesetzgebung».»

Une précision semblable est superflue; si elle était nécessaire, elle ne le serait pas moins dans bien d'autres articles constitutionnels qui ne la contiennent pas.

Cette confiance du Conseil des Etats n'est pas partagée par M. Häberlin. Partant toujours du même souci d'empêcher la Confédération d'intervenir dans le domaine particulier du cinéma par des dispositions non soumises au referendum, il vient de déposer un amendement complétant comme suit la première phrase de l'article 27ter:

«La Confédération a le droit de légiférer sous la forme de lois ou d'arrêtés fédéraux soumis au referendum».

Il semble à première vue que les arguments qui ont permis de renoncer au rappel des articles 89 et 89bis sont valables également pour s'opposer à la proposition de M. Häberlin. Sur le fond, chacun probablement entend que les compétences accordées à la Confédération s'exercent comme le souhaite notre honorable collègue. Par contre, nous pensons que les textes constitutionnels ne doivent pas être alourdis par des précisions qui vont d'elles-mêmes et qui deviendraient indispensables dans toutes les autres occasions si elles étaient introduites une fois. Rappelons aussi que le rapport intermédiaire du Département de l'intérieur déclare sans équivoque possible qu'il n'a jamais été dans l'idée du Conseil fédéral d'exclure la possibilité du referendum pour les lois qui seraient édictées en application du nouvel article constitutionnel. Sans prendre position d'une manière définitive avant d'avoir entendu les arguments à l'appui de la proposition d'amendement et aussi avant de savoir ce

qu'en pense le Conseil fédéral, je pose pourtant déjà la question de savoir s'il serait régulier de revenir sur un texte adopté déjà par les deux Chambres et sur un point sans rapport direct avec la divergence qui devrait être le seul objet de notre examen actuel.

Avant de conclure, permettez-moi de signaler encore que des critiques se sont élevées contre le travail des commissions paritaires chargées de régler les différends entre loueurs de films et propriétaires de salles quant à l'ouverture de nouveaux cinémas. Les faits concrets sur lesquels ces critiques s'appuyèrent se sont révélés pour la plupart mal interprétés. D'autre part, et c'est la raison pour laquelle je relève la chose, il convient de savoir que la composition de ces trois commissions paritaires, une pour chaque région linguistique du pays, a été modifiée. Au lieu de trois représentants des distributeurs de films, trois représentants des exploitants et un président juriste neutre, elles comprendront dorénavant deux représentants de chacune des associations professionnelles, alors que les deux sièges devenus vacants seront occupés par deux représentants des intérêts publics, nommés par la Chambre suisse du cinéma et totalement indépendants de l'économie cinématographique.

Pour le surplus, si tout méfiance n'a pas disparu à l'égard de l'organisation cartellaire, incontestablement assez puissante, du marché du film, la loi spéciale sur le cinéma, qui complètera les principes de base que nous posons aujourd'hui, pourra contenir des dispositions contre l'abus de cette puissance; sans compter que nous avons une promesse formelle du Conseil fédéral de légiférer à brève échéance contre l'abus de la puissance économique en général.

Messieurs, il a paru à notre commission qu'en son état actuel le projet d'article constitutionnel sur le cinéma est à même d'affronter le vote du peuple et des cantons. Elle vous propose de vous rallier au texte sorti des délibérations du Conseil des Etats, du 10 décembre 1957, et de liquider ainsi la dernière divergence qui existait encore.

Präsident: Laut Artikel 7 des Gesetzes über den Geschäftsverkehr können nur Punkte behandelt werden, über welche Differenzen vorhanden sind. Nach Antrag der Kommission würde beim Artikel 27ter keine Differenz mehr bestehen. Eine solche entsteht aber, wenn Sie dem Antrag Häberlin zustimmen. Ich gebe zunächst dem Antragsteller das Wort. Eine allgemeine Diskussion könnte ich aber nicht mehr zulassen, sondern es ist nachher nur die Diskussion zum Antrag Häberlin zulässig.

Häberlin: Ich trage einen Teil der Verantwortung dafür, dass Sie sich nochmals etwas eingehend mit dem Filmartikel beschäftigen können. Vor einem Jahr habe ich beantragt, den Entwurf an die Kommission zurückzuweisen, damit im Text noch gewisse Klarstellungen vorgenommen würden. Diese Intervention ist damals eher ungnädig aufgenommen worden. Man schilderte alles in bester Ordnung, und mein Antrag wurde denn auch abgelehnt. Es kam dann aber der kalte Strahl der Gesamtabstimmung mit dem tristen Ergebnis von lediglich 77 zustimmenden Stimmen; 27 Mitglieder stimmten gegen die Vorlage. Das hat wohl entscheidend dazu

beigetragen, dass im Differenzbereinigungsverfahren sich der Ständerat die erhobenen Einwände doch noch einmal etwas näher ansah. Es stiegen ihm offenbar gewisse Zweifel auf, denn jedenfalls legte er die Sache zunächst einmal gründlich auf das Eis und dann verlangte er vom Bundesrat einen zusätzlichen Bericht. Heute liegt nun der Filmartikel in einer neuen Fassung vor, der die nationalrätliche Kommission zustimmt, womit sie *implicite* zugibt, dass gegenüber der früheren Fassung immerhin noch gewisse Verbesserungen möglich waren.

Heute bestehen zwischen der Kommission und mir keine materiellen Differenzen mehr. Mein Antrag bezweckt nur, in einem wichtigen, für mich entscheidenden Punkte die letzten Zweifel zu beheben und vollständige Klarheit zu schaffen. Worum geht es? In meinem früheren Votum habe ich davon gesprochen, es gelte, den Filmartikel den revidierten Wirtschaftsartikeln anzunähern. Diese Ausdrucksweise ist vielfach missverstanden worden. Ich habe nie daran gedacht, etwa die Filmgesetzgebung verfassungsmässig auf die revidierten Wirtschaftsartikel abzustützen. Ich habe lediglich daran gedacht, den Filmartikel in seiner gedanklichen Konzeption den Wirtschaftsartikeln anzunähern. Konkret gesprochen geht es mir um das Prinzip, dass bei jeder Abweichung von der Handels- und Gewerbe-freiheit weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung die abschliessende Kompetenz hat, sondern dass in diesem Falle unter allen Umständen das Volk das letzte Wort haben muss. Nebenbei gesagt sind gegen eine gewisse Parallelisierung zwischen dem Filmartikel und den revidierten Wirtschaftsartikeln Argumente ins Feld geführt worden, die ich nicht als stichhaltig anerkennen kann. Man hat da einen tiefen Graben und sogar grundsätzliche Gegensätze konstruieren wollen. Man hat davon gesprochen, auf der einen Seite, bei den Wirtschaftsartikeln, gehe es um die Wirtschaftspolitik, beim Filmartikel sei es eben ganz anders, da gehe es um die Kultur, um die Staatspolitik. Das ist eine Antithese, die ich ablehnen muss. Auf der einen Seite ist es vollständig unrichtig, dass es bei den Wirtschaftsartikeln nur um die Wirtschaftspolitik gehe. Wenn Sie lesen, der Zweck der Wirtschaftsartikel und gewisser Massnahmen des Bundes, die sich darauf stützen sollen, bestehe zum Beispiel in der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes oder im Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile, so werden Sie zugeben müssen, dass solche Zweckbestimmungen weit über das rein Wirtschaftliche hinausgehen und staatspolitisch mindestens so wichtig sind als das ganze Filmwesen. Auf der anderen Seite ist es vollständig unrichtig, dass es beim Filmartikel lediglich um die Kultur geht. Selbstverständlich unterschätze ich die kulturelle Bedeutung des Filmes nicht. Aber neben diesem kulturellen hat dieser Filmartikel doch auch seine wirtschaftspolitischen Aspekte. Hinter der kulturellen Mission des Filmes stehen doch auch ganz bedeutende materielle Interessen. Es wird niemand von Ihnen die Inhaber der Lichtspieltheater und die Filmverleiher nur als reine Fackelträger der Kultur ansprechen wollen. Das sind auch gute Geschäftsleute, und sie müssen es auch sein. Ich mache ihnen deswegen gar keinen Vorwurf, aber sie sollen doch in aller Offenheit auch dazu stehen. Es gilt für sie, wie für andere: *Primum*

vivere deinde philosophari. Das ist eine absolute Selbstverständlichkeit. Mein Antrag will nun im Grunde genommen nichts, als was die Kommission auch will. Es soll beim Filmartikel, wenn in der Ausführungsgesetzgebung von der Handels- und Gewerbe-freiheit abgewichen werden soll, das Mitsprachrecht des Volkes unter allen Umständen gewahrt werden. Und um das zweifelsfrei klarzustellen, beantrage ich Ihnen, den Begriff „auf dem Wege der Gesetzgebung“ zu ersetzen durch „Bundesgesetz oder Bundesbeschlüsse, die dem Referendum unterliegen.“

Man hat behauptet, dieser Antrag sei überflüssig; es verstehe sich von selbst, was beim Begriffe „auf dem Wege der Gesetzgebung“ gemeint sei. Warum kann ich dieser Auffassung nicht zustimmen? Erstens stelle ich fest, dass es die Kommission in ihrem offiziellen Communiqué über ihre Verhandlungen immerhin für nötig befunden hat, ihrer Beschlussfassung einen Kommentar hinzuzufügen. Sie hat ausdrücklich geschrieben: „Auch der vom Ständerat beschlossene Verzicht auf den ausdrücklichen Vorbehalt der Referendumsartikel wurde gutgeheissen, um die Verfassungsvorlage von einer Selbstverständlichkeit zu entlasten. Unter dem im Filmartikel vorgesehenen Gesetzgebungswege im Sinne der Terminologie der Bundesverfassung ist ausschliesslich das referendumpflichtige Bundesgesetz zu verstehen.“ Ich gehe nicht einmal so weit; ich will nicht nur Bundesgesetze, sondern auch allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse zulassen. Dass ich Zweifel erhalten habe, dass der Begriff „auf dem Wege der Gesetzgebung“ absolut unmissverständlich ist, daran ist eine bundesrätliche Botschaft schuld. Es ist die Botschaft über die Einführung des Frauenstimmrechtes, in der Sie auf Seite 66 folgenden Satz lesen können: „In der Eidgenossenschaft geht dieses Gebot aber nicht über den Rahmen der (und nun hören Sie gut zu!) Gesetzgebung im engeren Sinne (Bundesgesetz und Bundesbeschluss hinaus.“ Ich stelle fest, dass in einer Botschaft, die aus dem Justiz- und Polizeidepartement stammt und vom Jahre 1957 datiert, die Rede ist von einer „Bundesgesetzgebung im engeren Sinne“. Der Laie muss daraus schliessen, dass es auch eine Bundesgesetzgebung im weiteren Sinne gibt, und der Laie muss weiter daraus schliessen, dass dieser Begriff „auf dem Wege der Gesetzgebung“ nicht absolut eindeutig ist.

Nun das letzte Argument, warum ich zu meinem Antrag gekommen bin, ist das, dass ich hier in diesem Punkte die revidierten Wirtschaftsartikel imitieren will. Eine Voraussetzung dafür, dass diese Wirtschaftsartikel angenommen worden sind, war die zweifelsfreie Feststellung, dass jede Abweichung von der Handels- und Gewerbe-freiheit dem Volke unterbreitet werden müsse. Nun ist zu sagen, dass der Artikel 32 heisst: „Die in Artikel 31 bis, 31 ter, Absatz 2, 31 quarter und 31 quinquies genannten Bestimmungen dürfen (es heisst nicht „auf dem Wege der Gesetzgebung“) nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann.“ Genau an das halte ich mich.

Ich verlange also nichts anderes als was der Bundesrat selber beantragt und die eidgenössischen

Räte in den revidierten Wirtschaftsartikeln beschlossen haben.

Der Vollständigkeit halber möchte ich hinzufügen, dass mein Antrag nicht etwa ausschliesst, dass in dringlichen Fällen Artikel 89, Absatz 3, der Bundesverfassung angewendet wird. Wenn man das bezwecken wollte, müsste man nach meiner Auffassung diese Bestimmung extra wegbedingen. Wenn das nicht der Fall ist, ist nach meiner Auffassung in dringlichen Fällen Artikel 89, Absatz 3, der Bundesverfassung durchaus anwendbar.

Ich fasse zusammen: Mein Antrag steht im Dienste der Klarstellung. Er schlägt Ihnen eine Fassung vor, die keines Kommentars und keiner Erläuterung bedarf über die Absichten, die damit verfolgt werden. Vergessen Sie nicht, der Filmartikel wird die Volksabstimmung nicht unbestritten passieren! Ich bin überzeugt davon, dass jede Unklarheit, die in diesem Artikel enthalten ist, den Gegnern der Filmartikel Waffen in die Hände liefert.

Aus allen diesen Erwägungen heraus bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Jaekle: Ich stelle fest, dass in einer gewissen Ängstlichkeit von der Seite des Kommissionspräsidenten, aber auch vom Ratspräsidentenstuhle herab befürchtet wird, dass die Debatte wiederum eröffnet werden könnte. Ich bin mir durchaus bewusst, dass wir hier zu der Differenz des Ständerates reden, dass uns ferner das Wort im Hinblick auf den Antrag Häberlin zukommt.

Aber es ist ein weiteres Argument nicht ausser acht zu lassen. Es ist etwas wesentlich Neues geschehen. Wir haben nämlich in der Zwischenzeit den Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern an die ständerätliche Kommission zugestellt erhalten. Es geht nun nicht an, dass man diesen Bericht nicht gleichzeitig zur Diskussion stellt; er gehört mit zur Debatte. Ich werde mich selbstverständlich hüten, auf Einzelheiten einzutreten. Aber ich muss in einem bestimmten Zusammenhang auf die Anträge eingehen, weil nämlich das Departement eine neue Katze aus dem Sack gelassen hat, die während der Abstimmung durch das Volk rasen wird – wir werden dafür besorgt sein! In dem Berichte heisst es nämlich: „Wenn nämlich an einem Ort, im Verhältnis zur Bevölkerungszahl, zu viele Kinos sind, werden die Kinobesitzer dazu neigen, möglichst so zu programmieren, wie es vermutlich dem Geschmack der breiten Masse entspricht; Filme von besonderem Gehalt und Wert sind dann kaufmännisch weniger interessant und lohnen den Einsatz nicht. Da die Qualität der angebotenen Filme gleich bleibt, alle (zu vielen) Kinos am Platze aber in scharfer Konkurrenz stehen, ist eine Qualitätseinbusse die unvermeidliche Folge einer unkontrollierten Vermehrung der Lichtspieltheater.“ Dieser Bericht kommt zum Schluss: „Es besteht kein staats- und filmpolitisches Interesse an einer wahl- und zahllosen Vermehrung der Kinos.“ Das heisst auf deutsch: Es besteht ein staats- und filmpolitisches Interesse, die Vermehrung der Kinos zu verhüten. Dazu müssen wir das Wort ergreifen. Man will offenbar im Zusammenhang auf einem Sondersektor etatistische Kulturpolitik betreiben. Man lässt eine staats- und kulturpolitische Sorge, die hinter dem Filmartikel steht, Verfassungsrecht

schaffen und man nimmt die „gewerbeschützlerischen Nebenwirkungen“ – das ist ein Zitat aus diesem Bericht –, die man nicht bestreitet, in Kauf. Weil man aus staats- und filmpolitischen Gründen eine Vermehrung der Kinos nicht wünscht, will man über die Verfassung hinweg legiferieren. Die Berner Bürokratie will – ich gebrauche hier einen Ausdruck, den ich um ein Adjektiv vermehre – die fallsüchtige „Masse“ mit dem Mittel der Konsumeinschränkung erziehen und vor üblen Wünschen bewahren. Nein, auf diese Weise wird keine Kulturpolitik gemacht! Den Geschmack des Publikums – wir wollen nicht von der Masse sprechen, wie das Departement es für nötig erachtet – hebt man mit grosszügigen positiven Bildungsplänen, mit einer ausgezeichneten und finanzbereiten Filmförderung, aber keineswegs mit Verboten! Diese Verbotsbürokratie, die sich nicht scheut, zu behaupten, es liege im Sinne der europäischen Liberalisierungstendenzen, die Filmkontingentierung, eine Restriktion also, durchzuführen, will nun neue Bundeskompetenzen. Aus der Produktionsförderung, der wir zustimmen, wünscht sie die Regelung des Filmverleihs, die Regelung von Öffnung und Umwandlung von Betrieben der Vorführung. Das führt zu einer Ausweitung der Staats-tätigkeit und zu einer Ausweitung der bürokratischen Betriebsamkeit, die sich auf diese Weise mit dem Mittel eines Verfassungsartikels ein Wächteramt anmasst. Wir lehnen aber Verfassungskompetenzen solcher Art ab. Wir glauben an die gesunden Abwehrkräfte unseres Volkes, und wir wollen verhüten, dass man uns von Bern aus Kulturkäsekontingente zuteilt.

Wir können dem Antrag Häberlin zustimmen, weil er das Volk zum Worte kommen lässt. Wir stehen aber dem Antrag des Ständerates aus den angeführten Gründen indifferent gegenüber.

Oprecht: Ich habe in der Kommission denselben Antrag wie Herr Häberlin gestellt. Man hat mich dann darauf aufmerksam gemacht, dass es nicht angehe, im Wege des Differenzbereinigerungsverfahrens diesen Antrag zu stellen, weil auf diesem Gebiet keine Differenz bestehe. Dazu hat Herr Bundesrat Etter versprochen, hier eine Art „promesse Etter“ abzugeben, nämlich festzuhalten, dass nur auf diesem Wege, wie ihn Herr Häberlin nun wörtlich in der Verfassung selber festlegen will, Beschlüsse in bezug auf die Filmgesetzgebung gefasst werden sollen. Daraufhin habe ich mich einverstanden erklärt, den Antrag im Rate nicht mehr zu stellen. Ich bin sofort bereit, mich dem Antrag von Herrn Häberlin anzuschliessen, um so mehr, da das Zitat von Herrn Professor Fleiner, das Herr Wick gebraucht hat, kein Beweis dafür ist, was gemeint ist: „auf dem Wege der Gesetzgebung“. Denn aus dem Zitat ergibt sich nur, dass Bundesgesetze usw. auf dem Wege der Gesetzgebung entstehen. Aber es heisst damit nicht, dass was auf dem Wege der Gesetzgebung entsteht, auch referendumpflichtig wird. Herr Wick hat zitiert „Bundesgesetz“ „statt auf dem Wege der Gesetzgebung“. Wir sprechen aber im Verfassungsartikel nicht vom Bundesgesetz, sondern vom „Weg der Gesetzgebung“. Damit kann das ganze Gesetzgebungsverfahren von der Verordnung bis zum Gesetz und der Verfassung gemeint sein. Der Bundesrat, eventuell die Bundesversamm-

lung könnten damit eventuell trotzdem versuchen, auf „dem Wege der Gesetzgebung“ etwas zu beschliessen, das nicht referendumpflichtig wäre. Ich bin auch deswegen misstrauisch, weil wir nur noch knappe Zeit haben, um die Filmgesetzgebung unter Dach zu bringen. Ende 1960 läuft dieser Bundesbeschluss in bezug auf die Filmeinfuhrkontingente ab. Das sind nicht einmal mehr zwei Jahre! Was wir in nächster Zeit erleben werden – Volksabstimmung über den Filmartikel, nachher Ausarbeitung der Filmgesetzgebung –, so bin ich davon überzeugt, dass wir damit nicht bis Ende 1960 fertig werden. Die Gefahr besteht, dass dannzumal auf anderm Wege als dem „der Gesetzgebung“, also nicht referendumpflichtige Beschlüsse gefasst werden.

Das möchte ich verhindern. Darum stimme ich dem Antrag Häberlin zu.

Präsident: Gestatten Sie mir zwischenhinein eine Bemerkung anzubringen.

Es ist die Pflicht und Schuldigkeit des jeweiligen Präsidenten, nach Möglichkeit dafür zu sorgen, dass die Verhandlungen im Rahmen von Gesetz und Reglement durchgeführt werden können. Er erwartet dabei die Unterstützung des Rates. Im vorliegenden Fall, wenn man engherzig hätte sein wollen, wäre die Frage diskutabel gewesen, ob der Antrag Häberlin noch zulässig sei, weil im Artikel 27ter, Absatz 1, Litera a bzw. im Ingress zum Artikel keine Differenz mehr besteht, indem der Ständerat dem Nationalrat zugestimmt hat. Aber so möchte ich den Artikel 7 des Gesetzes über den Geschäftsverkehr von mir aus nicht auslegen, sondern ich möchte die Gelegenheit bieten, dass diese Frage, der eine wesentliche, auch psychologische Bedeutung zukommt, noch diskutiert werden kann. Ich möchte damit zum Ausdruck bringen, dass ich nicht die Absicht habe, den Artikel 7 über den Verkehr zwischen den beiden Räten engherzig auszulegen. Aber ich möchte bitten, dass nicht überbordnet und wieder eine allgemeine Debatte eingeleitet wird. Das könnte ich nicht zulassen.

In diesem Rahmen soll über den Antrag Häberlin debattiert und abgestimmt werden.

Hackhofer: Ich möchte mir nur eine Bemerkung gestatten zum Antrag Häberlin.

Ich will mich nicht auf juristische Überlegungen einlassen. Aber die Interpretation ist nun völlig neu, dass man, wenn es in der Verfassung heisst, „Auf dem Wege der Gesetzgebung“, nicht nur durch Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, sondern auch auf anderem Wege legisfizieren könnte. Im Artikel 32bis ist festgelegt: „Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung, den Verkauf und die fiskalische Belastung gebrannter Wasser zu erlassen.“ Es ist schon eindeutig durch die Praxis erwiesen, in welchem Sinne und nur in welchem Sinne das interpretiert werden kann. Artikel 34bis BV lautet: „Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten, unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen.“ Diese Terminologie ist meiner Meinung nach vollständig eindeutig.

Ich habe aber nicht deswegen das Wort verlangt, sondern um mich gegen die Auslegung von Herrn Häberlin zu wenden, die er einem Passus in der bundesrätlichen Botschaft über das Frauenstimmrecht gegeben hat. Auf Seite 66 steht wirklich der Satz: „In der Eidgenossenschaft geht dieses Gebot (das Gebot der Rechtsgleichheit) aber nicht über den Rahmen der Gesetzgebung im engeren Sinne (Bundesgesetz und Bundesbeschluss) hinaus.“ Als Gesetzgebung im weiteren Sinne ist hier die Verfassungsgesetzgebung verstanden. Das wird nachher deutlich gesagt: „Denn der Gesetzgeber der Bundesverfassung ist nicht an sein eigenes Gebot gebunden“, also nicht an das Gebot der Rechtsgleichheit, wie es in der Bundesverfassung verankert ist. Wenn hier von Gesetzgebung im engeren und weiteren Sinne gesprochen wird, dann ist Gesetzgebung im engeren Sinne, wie es hier gesagt ist, Bundesgesetz und allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss, und Bundesgesetzgebung im weitem Sinne ist nicht das, was Herr Häberlin erklärt hat, sondern ist Verfassungsgesetzgebung.

Ich sage das nur, damit jene Ansicht nicht unwidersprochen im „Stenographischen Bulletin“ steht und daraus dann Schlussfolgerungen abgeleitet werden könnten. Darum habe ich mir erlaubt, mit Bezug auf diesen Passus in der Botschaft des Bundesrates zum Frauenstimmrecht der Interpretation von Herrn Häberlin zu opponieren.

Huber: Ich hätte das Wort nicht ergriffen, wenn mich nicht Herr Hackhofer dazu veranlasst hätte. Auch – wie er – um der historischen Dokumentation willen muss ich seiner Meinung opponieren. Es ist im Gegensatz zu seiner Auffassung unter Juristen anerkannt, dass, wie Herr Häberlin richtig ausgeführt hat, zu den Akten der Gesetzgebung auch die Verfassungsbestimmungen, aber auch alle Rechtsverordnungen des Bundesrates und die dringlichen Bundesbeschlüsse gehören, vorausgesetzt allerdings, dass es sich wirklich um Rechtssätze handelt, nicht um Verfügungen des Bundesrates. Ich unterstreiche ferner, was Herr Häberlin in bezug auf den Artikel 89bis der Bundesverfassung gesagt hat. Auch ich würde es als ein ausserordentlich gefährliches Präjudiz betrachten, wenn man in einer Verfassungsbestimmung dazu übergehen wollte, den Artikel 89bis auszuschalten. Wenn wir das tun wollten, hätten wir in Zukunft Tür und Tor zu vollständig willkürlichen verfassungsrechtlichen Unterscheidungen offen. Im einen Fall wäre der dringliche Bundesbeschluss möglich, im andern Falle nicht, selbst wenn die Dringlichkeit unzweifelhaft vorliegt. Eine solche Konsequenz müssen wir unbedingt vermeiden.

Ich hätte grundsätzlich in bezug auf das Vorgehen in unserem Rate die Auffassung gehabt, dass man nicht mehr auf den Antrag des Kollegen Häberlin hätte eintreten können, dies auch gestützt auf die bisherige Praxis. Persönlich begrüsse ich es aber sehr, wenn Herr Häberlin und der Rat für eine künftig tolerante Praxis votiert. Ich möchte auch das wiederum für die Zukunft festhalten. Wir waren auch schon in der Lage, zu solchen Differenzpunkten noch Stellung zu beziehen, aber dann hat es geheissen, dies sei nicht mehr möglich, denn diese Frage stehe nicht mehr zur Diskussion, auch dann

nicht, wenn sie sich in dem gleichen Artikel, bei welchem eine Differenz noch bestehe, einschliessen lasse. Ich opponiere dem Antrag Häberlin nicht, bitte aber die Herren, die auf seiner Seite stehen, dringend, bei anderer Gelegenheit ebenso tolerant zu sein wie jetzt.

Wick, Berichterstatter: Der Antrag Häberlin hat den Zweck, ganz klar festzustellen, dass alle Beschlüsse auf diesem Gebiete, die eine Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit bezwecken, referendumpflichtig sind. Es ist gut, dass man dies in diesem Rate festlegt. Ich habe in meinem Referat auch gesagt, der Antrag Häberlin habe den Zweck erfüllt, wenn das im Rat klar festgestellt werde. Nun bleibt trotzdem ein Misstrauen übrig. Die Herren Oprecht, Jaeckle und Huber haben dieses Misstrauen ausgesprochen. Daher frage ich mich, ob man, um gar keine Zweifel zurückzulassen, dem Antrag nicht doch zustimmen sollte, obwohl er nicht nötig wäre. Wenn im Volk einmal Misstrauen vorhanden ist, kann man lange sagen, dies oder jenes sei selbstverständlich. Es wird entgegnet, das sei doch nicht selbstverständlich, denn man habe ja den Ausdruck „referendumpflichtig“ ausgenommen. Mir war nur darum zu tun, keine Differenz mehr mit dem Ständerat zu haben, damit nicht dieses Schaukelspiel hin und her gehen muss. Ich frage mich aber, ob der Ständerat mit dem Antrag Häberlin einverstanden wäre. In diesem Falle hätte ich nichts gegen diesen Antrag einzuwenden, schon aus rein referendumpolitischen Gründen nicht, weil ich es als wichtig, ja nötig betrachte, dass dieser Artikel in der Volksabstimmung angenommen wird. Wir müssen alles tun, um Zweifel in dieser Beziehung auszuschalten. Persönlich also könnte ich aus diesem Grunde dem Antrag Häberlin doch noch zustimmen.

M. Favre-Bulle, rapporteur: Il n'y a au fond pas de véritable divergence dans le cas particulier. Il s'agit d'une précision que désire M. Häberlin sur la question de savoir si les dispositions qui seront édictées seront soumises ou non au referendum.

La seule question qui se pose est donc de savoir si nous acceptons cette précision et si nous avons encore le droit maintenant de l'insérer dans le projet. Le Conseil des Etats, nous dit-on, n'y serait pas opposé. M. Stüssi notamment, qui s'est opposé avec beaucoup de vigueur au rappel des articles 89 et 89 bis, serait assez disposé, paraît-il, à accepter le nouveau texte proposé par M. Häberlin.

Encore une fois, je persiste à penser que cette disposition n'est pas indispensable, qu'elle est même superflue. Mais il est évident que si elle peut tranquilliser ceux qui craignent que l'on légifère dans le domaine du cinéma d'une manière un peu abusive et sans songer à la possibilité d'un referendum, il n'y a aucune raison de s'y opposer.

M. Jaeckle a soulevé un point un peu particulier. Il a relevé que dans le rapport intermédiaire du Conseil fédéral on envisage de limiter le nombre des salles de cinéma en prétendant qu'une surabondance de salles serait nuisible à la qualité des spectacles qui y sont donnés, du fait que la concurrence oblige à choisir des films bon marché. M. Jaeckle pense que dans ce domaine-là, lorsqu'il s'agit de protéger la culture et l'intérêt public, il importe de prendre des mesures de portée plus

générale et sur une base beaucoup plus solide que la simple interdiction d'ouvrir quelques nouvelles salles. MM. Hackhofer et Huber ont émis des doutes sur la possibilité d'introduire cette nouvelle précision dans notre texte. Ils craignaient également qu'il ne faille donner cette précision dans tous les autres articles accordant à la Confédération la compétence de légiférer.

M. Häberlin a répondu d'une manière assez judicieuse en disant qu'une même précision est déjà donnée à l'article 32 de la Constitution qui suit les articles économiques 31 bis, 31 ter, etc. Si faute il y a à compléter notre texte, ce ne sera donc pas la première fois qu'elle aura été commise.

Bundesrat Etter: Die Ausführungen von Herrn Nationalrat Jaeckle geben mir zu keinen Bemerkungen Anlass, neues hat er nicht vorgebracht. Was er vorbrachte, hat übrigens mit den Anträgen in der Differenzenbereinigung nichts zu tun. Ich war nur etwas überrascht, dass Herr Nationalrat Jaeckle am Schlusse seiner Ausführungen nicht das wiederholte, was er vorgestern hier erklärt hat und was nun im konkreten Fall noch viel besser angebracht wäre, nämlich „Bei Philippi sehen wir uns wieder“. (Heiterkeit.)

Zum Antrag von Herrn Nationalrat Häberlin: Ich habe mir selbstverständlich die Frage auch gestellt, ob der Antrag Häberlin in der Differenzenbereinigung noch vertreten werden könne. Ich bin aber in dieser formellrechtlichen Frage zu einem positiven Resultat gekommen, und zwar aus Gründen, die ich hier im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung für das Verfahren beider Differenzenbereinigungen kurz dartun möchte. Es handelt sich um einen Antrag zum gleichen Artikel, zu dem der Ständerat eine Ergänzung beschlossen hat, wonach der Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit auf die Fälle beschränkt werden soll, bei denen kultur- und staatspolitische Interessen dies rechtfertigen. Es geht also um den Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit. Nun kann Herr Nationalrat Häberlin sagen, mit dieser vom Ständerat beantragten Änderung sei er einverstanden, aber sie gehe in bezug auf den Schutz des Prinzips der Handels- und Gewerbefreiheit noch nicht so weit, wie er es gerne haben möchte, und daher stelle er seinen Antrag, der in direktem Zusammenhang mit der vom Ständerat beschlossenen Ergänzung des Artikels stehe. Diese Überlegungen haben mich dazu geführt, die formellrechtliche Zulässigkeit des Antrages von Herrn Nationalrat Häberlin nicht zu bestreiten.

Nun materiell: Herr Nationalrat Häberlin hat in der Begründung seines Antrages erklärt, zwischen der Kommission und ihm bestünden materiell im Grunde genommen keine Differenzen. Ich möchte das noch dahin ergänzen, dass zwischen dem Antrag Häberlin und der Auffassung des Bundesrates auch keine Differenzen bestehen. Wir hatten von Anfang an die Meinung, dass die Ausführungsbestimmungen zum Verfassungsartikel rechtlich nur über den Erlass eines Gesetzes oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses möglich sein soll. Wenn Sie auf den ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates zurückgreifen, sehen Sie, dass wir vorgeschlagen hatten, in Artikel 27 ter (in der ursprünglich vom

Bundesrat vorgeschlagenen Fassung) zu sagen: „Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen.“ Wir dachten also immer an Gesetze oder an allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse. Wir hatten auch vom Departement aus der ständerätlichen Kommission einen Antrag unterbreitet, der das Referendum für die Ausführungsbeschlüsse vorbehalten wollte. In der ständerätlichen Kommission wurde dieser Antrag entschieden bekämpft, und es blieb dann beim Begriff „auf dem Wege der Gesetzgebung“. Über diesen Begriff hatte ich bisher die Meinung, dass darüber in der Praxis und in der Doktrin nur eine einheitliche Auffassung bestehe, nämlich die Auffassung, dass der Begriff auf dem Wege der Gesetzgebung“, soweit er in der Verfassung steht, nur solche Gesetze oder Beschlüsse umfasst, zu denen das Volk seine Meinung zu sagen hat. Ich teile durchaus die Auffassung, die Herr Nationalrat Hackhofer und die Referenten geäußert haben. Ich bin mit Ihnen der Meinung, dass es vom rechtlichen Standpunkt aus nicht nötig wäre, den Antrag des Herrn Nationalrat Häberlin anzunehmen. Ich stimme ihm aber gleichwohl zu, und zwar namentlich deshalb, weil eine Ablehnung, nachdem der Antrag gestellt ist, erst recht zu Missdeutungen Anlass geben könnte. Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag Häberlin Ihre Zustimmung nicht vorzuenthalten. Immerhin gestatte ich mir, eine redaktionelle Änderung zu beantragen. Herr Häberlin sagt: „Der Bund ist befugt, durch Bundesgesetz oder Bundesbeschlüsse, die dem Referendum unterliegen...“. Für die letzteren Bundesbeschlüsse gibt es eine rechtlich feststehende Terminologie. Ich möchte diese Terminologie hier anwenden und sagen: „Der Bund ist befugt, durch Bundesgesetz oder allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse“ usw. Im französischen Text soll es heissen: „*Sous la forme de lois et arrêtés fédéraux de portée générale.*“

Präsident: Mit dieser Änderung ist der Antragsteller einverstanden.

Abstimmung – Vote

Für den abgeänderten Antrag	
Häberlin	103 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

Präsident: Zu einer kurzen Erklärung haben das Wort verlangt die Herren Baumgartner und Dietschi-Solothurn. Es handelt sich um persönliche Erklärungen, die nicht mehr zu den Verhandlungen gehören.

Baumgartner: Die Frage, die ich stelle, ist die gleiche, die ich in der Kommission gestellt habe. Es handelt sich darum zu wissen, wie hoch sich die Kosten belaufen, die ein Bewerber für den Besitz einer Bewilligung, ein neues Kino zu eröffnen, aufzuwenden hat. Die Frage ist mir schriftlich beantwortet worden, in der Form wie sie vorliegt, durch ein Schreiben des Herrn Bundesrichter Strebel. Dieser drückt sich in Ziffer 2 seiner Antwort, die nicht an mich, sondern an das Eidgenössische Departement des Innern gerichtet ist, folgendermassen aus: „Was von Hütern der öffentlichen Ordnung aller Gattungen an Unsinn über die Verhältnisse im Kinowesen kolportiert wird, übersteigt

das unter Eidgenossen sonst übliche Mass dummen Geschwätzes, so dass man sich fragen muss, ob nicht bisweilen Verleumdungsabsichten mitspielen.“

Ich möchte deutlich erklärt haben, dass es mir bei meiner Fragestellung keineswegs darum ging, die paritätische Kommission oder die im Zusammenhang stehenden Kreise irgendwie zu verleumden. Wenn ich aber diesen Satz verlesen habe, so möchte ich gleichzeitig erklären, weil ich auch zu diesen „Hütern der öffentlichen Ordnung aller Gattungen“ gehöre, gewünscht hätte, dass man von der Seite der paritätischen Kommission eine grössere Bereitschaft geäußert hätte, auf die Frage, die in diesem Zusammenhang gestellt wurde, einzutreten, sonst kann es sein, dass man Rückschlüsse zieht und dass gewisse Bedenken oder ein gewisses Unbehagen entsteht. Praxis und Einstellung dieser Kommission unterliegen der Kritik der Öffentlichkeit.

Ich bin von der Antwort, die mir erteilt worden ist, im grossen und ganzen befriedigt. Denn ich stelle fest, dass sie in genereller Hinsicht zur Genüge beantwortet worden ist. Ich darf erwarten, dass mir vielleicht Herr Bundesrat Etter noch etwas konkreter sagt, welcher Aufwand in Franken für die Bewilligung nötig ist.

Dietschi-Solothurn: Zu Absatz 4 des Filmartikels, der nun zu Absatz 5 werden soll und damit bei einer largeren Auslegung auch unter das Differenzenbereinigerungsverfahren fällt, gestatte ich mir eine Feststellung und Frage. Nach diesem Absatz ist die Gesetzgebung „im übrigen“ (heisst es) den Kantonen vorbehalten. Materiell ist es also so, dass für die Zensur, den Jugendschutz usw., die Kantone zuständig sind, wie Sie aus der bundesrätlichen Fassung des Artikels ersehen. Das ist sehr in Ordnung. Der Bund soll nur tun, was die Kantone nicht tun können. Polizei und Kultur sollen nach Möglichkeit unter der Hoheit der Kantone verbleiben; aber nur soweit dies natürlich bei der Ausübung möglich ist. Beim ordentlichen Film ist das offenbar der Fall. Aber wir haben heute noch eine andere Filmverbreitung. Neben die öffentlichen Kinos mit direkter Übertragung ist das öffentliche Kino durch indirekte Übertragung getreten, nämlich durch Televisionsübertragung. Und diese wird nicht nur in öffentlichen Lokalen, in Wirtschaften, sondern auch im Zentrum der Familie, im Haus in Empfang genommen.

In den „Filmnachrichten“ war kürzlich folgendes zu lesen: „Harte Filme für die schweizerischen Kinderstuben... Spielfilme tauchen im schweizerischen TV-Programm immer häufiger auf. Kürzlich war es John Hustons ‚Schatz der Sierra Madre‘, ein zweifellos wertvolles Werk, das zwar infolge seiner Härte, ja Brutalität bei Kinovorführungen strengstem Jugendverbot unterworfen war, via Fernsehen aber für die schweizerischen Kinderstuben passend wird. Neulich stellte der Fernsehdienst ein Filmprogramm am Sonntag unter den neckischen Titel ‚Kino-Nachmittag‘, um damit zu sagen: Das Fernsehen, mit Staatsgeldern hochgepöppelt, bringt euch das sonst so verpönte Kino ins Haus, obwohl ja – angeblich – die Television ‚etwas ganz anderes‘ ist als der Film, und obwohl das Fernsehen, wie es heisst, Kultur und Bildung vermittelt, das Kino hingegen bloss Unterhaltung.“

Wenn auch diese „Filmmeldungen“ der Tendenz nach etwas gefärbt sind, so steht doch eine Tatsache darin, die uns zum mindesten zu denken geben muss. Ich möchte deshalb den Bundesrat anfragen, wie er sich die Zensur und den Jugendschutz beim Film via Fernsehen vorstellt. Es ist hier keine Altersgrenze und keine Zeitgrenze für die Sendung am Abend vorhanden. Das kann zu unhaltbaren Zuständen führen. Wir haben in vielen Kantonen die Grenze für Jugendliche von 16 Jahren für den Besuch der Kinos, in andern, zum Beispiel Zürich, sogar von 18 Jahren. Aber mit Bundesmillionen kann hier nun der Film schrankenlos ins Haus geliefert werden. Ich glaube, wir müssen uns das wohl bedenken.

Ein Schulinspektor hat mir kürzlich erzählt, dass er anlässlich eines Schulexamens festgestellt habe, wie die Kinder bis in die Nacht hinein regelmässig Televisionsfilme und ähnliches sähen. Das gehört zwar in die Macht der Eltern und primär in ihre Verantwortung. Aber der Bund darf nicht noch unvernünftiger sein und unvernünftige Eltern überbieten. Er soll hier den Riegel schieben.

Hat er die Kompetenz dazu? das ist die Frage. Nach dem verworfenen Bundesverfassungsartikel wäre das wohl der Fall gewesen. Wie steht es jetzt? Vernünftigerweise sage ich: Ja! Der Bund hat die Möglichkeit, wenn er die Konzession erteilt, Bedingungen damit zu verbinden. Hat er das getan, und hat er davon Gebrauch gemacht? Juristisch gesehen scheint mir aber beim Filmartikel ein Vorbehalt nötig zu sein. Wir haben wohl einen Filmartikel, aber keinen Televisionsartikel. Hier sollte durch den bundesrätlichen Sprecher festgestellt werden, dass der Bund trotz Absatz 4 durch eine vernünftige Auslegung zum Rechten sehen wird. Ist das nicht der Fall, so sollten die Kantone durch eine interkantonale Kommission bei den Televisionsfilmen eine Zensur ausüben können.

In diesem Sinne bitte ich um eine Klarstellung der Konsequenzen, die sich daraus ergeben!

Bundesrat Etter: Herr Nationalrat Baumgartner hat sich über einen Passus aufgehalten im Briefe des Herrn alt Bundesrichter Dr. Strebel an das Departement; er hat irgendwie den Eindruck nicht verhehlen können, dass dieser Passus an die Adresse des Fragestellers sich gerichtet hätte.

Nun liegt das am Brief, den das Departement an Herrn alt Bundesrichter Dr. Strebel richtete. In der Kommission hatte Herr Nationalrat Baumgartner uns mitgeteilt, dass in Thun das Gerücht umgehe, es hätte ein Kinosaalbesitzer oder ein Gesuchsteller, um die Bewilligung zu erhalten, über 150 000 Franken aufbringen müssen. Nun habe ich damals Herrn Nationalrat Baumgartner in Aussicht gestellt, mich näher zu erkundigen; mir war der Fall völlig unbekannt. Wir haben dann alt Bundesrichter Strebel als Präsidenten der Paritätischen Kommission geschrieben, in der Kommissionssitzung betreffend Differenzbereinigung zum Filmartikel sei mitgeteilt worden, es gehe das Gerücht um, dass usw. Auf dieses „es gehe das Gerücht um“ bezieht sich nun der Passus, von dem Herr Nationalrat Baumgartner hier Kenntnis gegeben hat, auf diese Gerüchtemacherei, aber nicht auf den Fragesteller, Herrn

Nationalrat Baumgartner. Die Sache scheint mir absolut klar zu sein.

Nun aber möchte ich Herrn Nationalrat Baumgartner einige Zahlen ganz kurz mitteilen:

Die Eintrittsgebühr für den Kinosaalbesitzerverband – es muss ein Eintritt bezahlt werden, und es sind jährliche Beiträge vorgesehen – bemisst sich nach der Zahl der Sitze im betreffenden Kinosaal und nach der Zahl der Aufführungen des betreffenden Kinos. Die Zahl, die aus diesen zwei Elementen resultiert, ergibt zusammengerechnet einen Franken pro Einheit. Das ist die Eintrittsgebühr für den Kinosaalverband. Für kleinere und mittlere Kinos geht es um einige tausend Franken. Die Verfahrenskosten vor der Paritätischen Kommission belaufen sich normalerweise auf 12 000 bis 15 000 Franken; das hängt davon ab, wieviel Umtriebe mit einem Rekurs verbunden sind. In keinem Fall kann es sich aber, Verfahrenskosten und Eintrittsgebühr zusammengerechnet, um 150 000 oder auch nur um 100 000 Franken oder sogar nur um 10 000 Franken handeln. Das war ganz übertrieben, was da in Umlauf gesetzt worden sein soll.

Zur Frage, die Herr Nationalrat Dietschi-Solothurn an mich gerichtet hat, muss ich bekennen, dass ich nicht in der Lage bin, sie im Detail zu beantworten. Wir haben seiner Zeit das Verhältnis der Kinozensur und der Zensur der Fernsehsendungen auch im Bundesrat besprochen. Damals wurde mitgeteilt, dass die Programme für Fernsehsendungen ja von einer Kommission oder von mehreren Kommissionen festgestellt würden, und dass diese Kommissionen verantwortlich seien für das, was am Fernsehapparat in Erscheinung trete. Persönlich scheint mir, dass diese Frage in der Praxis vielleicht doch noch einer gewissen Ordnung bedarf. Wie weit man heute diese Ordnung schon getroffen hat, das zu beantworten bin ich – wie bemerkt – nicht in der Lage. Ich werde aber an das zuständige Departement die Bemerkungen von Herrn Nationalrat Dietschi weitergeben.

Ich habe gestern aus einer Meldung der Depeschagentur gesehen, dass man sich auch in England etwas aufregt und beunruhigt ist über die Aufführung gewisser Filme in der sogenannten Kinderstunde der Fernsehsendungen. Es soll sich namentlich um amerikanische Filme handeln, die in der Kinderstunde des Fernsehens aufgeführt werden und ein grauenhaftes Bild bieten sollen (nach der Meldung, die ich vor mir liegen habe). Wir wollen also dieser Sache nachgehen und ihr unsere Aufmerksamkeit schenken.

Präsident: Damit ist auch diese „Fragestunde“ erledigt, und das Geschäft geht an den Ständerat zurück.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1958
Date	
Data	
Seite	192-201
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 521

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Vormittagssitzung vom 21. März 1958
Séance du 21 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Bratschi*

7536. Erhöhung der Mahlprämie
Augmentation de la prime de mouture

Siehe Seite 249 hiervor – Voir page 249 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1958
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 157 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

7294. Ergänzung des Dienstvertrags- und
des Stiftungsrechts
Dispositions applicables aux contrats
de travail et aux fondations. Complément

Siehe Seite 80 hiervor – Voir page 80 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1958
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 151 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

7074. Filmartikel der Bundesverfassung
Article constitutionnel sur le cinéma

Siehe Seite 192 hiervor – Voir page 192 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1958
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 132 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

7484. Verbesserung des Strassennetzes.
Begutachtung des Volksbegehrens
Amélioration du réseau routier.
Préavis sur l'initiative

Siehe Seite 224 hiervor – Voir page 224 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1958
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 147 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schluss des stenographischen Bulletins der Frühjahrsession 1958

Fin du Bulletin sténographique de la session de printemps 1958

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1958
Date	
Data	
Seite	308-308
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 533

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

werden erhöht, jene des Bundes und der Stickerei-kantone im gleichen Umfang reduziert. Statt der bisher für die Industrie vorgesehenen Leistung von jährlich maximal 75 000 Franken, minimal 50 000 Franken, das heisst 50 bis 33 $\frac{1}{3}$ %, belastet die neue Ordnung die Industrie mit maximal 112 500, im Minimum aber mit 75 000 Franken, das heisst mit 75 bis 50%. Die Bundesleistung allein ins Auge gefasst, geht es inskünftig um jährliche Beiträge in der Grössenordnung von 18 750 bis 37 500 Franken, somit um sehr bescheidene Aufwendungen und Zuschüsse, die die Frage nahelegen könnten, ob nicht allenfalls ein Verzicht darauf zumutbar wäre, ohne das weitere Funktionieren der Stickerei-Treuhand-Genossenschaft in Frage zu stellen. Nun stellt aber der Beitrag der öffentlichen Hand für die Stickerei-Treuhand-Genossenschaft nicht etwa eine Unterstützung, eine Subventionierung der Stickereiindustrie dar, der es ja unter den heutigen Verhältnissen zufriedenstellend geht. Die Stickerei-Treuhand-Genossenschaft ist nicht identisch mit der Stickereiindustrie. Sie ist im Gegenteil ein über den Interessen der Industrie stehendes neutrales Kontroll- und Ordnungsorgan des öffentlichen Rechtes, das ein wichtiges Instrument des Arbeitsfriedens in der Stickereiindustrie bildet. Die Beteiligung der öffentlichen Hand will den neutralen und halböffentlichen Charakter der Stickerei-Treuhand-Genossenschaft unterstreichen und akzentuieren. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung trägt in allen Teilen den heutigen Verhältnissen und Notwendigkeiten Rechnung und entspricht auch den Vorschlägen, die gemeinsam von den vier Stickereikantonen und der Industrie gemacht worden sind.

Ihre vorberatende Kommission hat nach einlässlicher Beratung der bundesrätlichen Vorlage einmütig zugestimmt und beantragt Ihnen, auf die Beratung des Geschäftes einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition a la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress, Abschnitt I und II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule, chapitres I et II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen – Adoptés

Gesamtstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusses 41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 13. Juni 1956
Séance du 13 juin 1956, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Weber*

7074. Filmartikel der Bundesverfassung
Article constitutionnel sur le cinéma

Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. Februar 1956
(BBI I, 457)

Message et projet d'arrêté du 24 février 1956
(FF I, 453)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

M. Fauquex, rapporteur: Le message du Conseil fédéral concernant l'insertion dans la Constitution d'un article 27ter sur le cinéma, qui fait l'objet de nos délibérations de ce jour, était attendu depuis longtemps par tous les milieux intéressés sur le plan politique, économique et culturel à l'important problème du septième art en Suisse.

Nul ne peut plus nier aujourd'hui l'importance psychologique et sociologique du cinéma.

Aux temps héroïques des premières représentations cinématographiques, il y a une soixantaine d'années, personne n'aurait pu supposer le développement extraordinaire qui prendrait par la suite ce moyen d'expression qui est devenu aujourd'hui une puissance du monde moderne.

D'abord muet, le cinéma ne sollicitait au début que le sens de la vue. Puis il s'est enrichi de l'élément acoustique grâce à l'invention remarquable de l'enregistrement optique du son. La couleur a ensuite fait son apparition sur l'écran, révélant ainsi, et tout spécialement dans le film documentaire, les beautés merveilleuses de toutes les manifestations de la nature dans le ciel, sur la terre et même dans les profondeurs de l'océan. Enfin, par l'invention récente du cinéma en relief, on atteint même le sens du toucher, à tel point que l'on a l'impression de participer soi-même à l'action projetée sur l'écran.

Le cinéma est un agréable délassement, accessible par son prix modique à toutes les classes de la population; il permet à l'homme de trouver l'oubli de ses soucis journaliers, de vivre des aventures, de voyager dans le monde, d'entrer dans le domaine du rêve et de la fantaisie, de s'instruire d'une façon directe et agréable et enfin de prendre connaissance par la vue de toutes les actualités nationales et mondiales.

Si le cinéma est compris sans grand effort intellectuel, d'où sa force de suggestion, il rend le spectateur particulièrement passif. On ne réagit pas au cinéma comme on réagit au théâtre. Un contact direct entre les acteurs et le public n'existe pas. Le public des salles cinématographiques enregistre sans protester le spectacle qui lui est présenté. Si, dans les grandes agglomérations, on peut choisir sur

l'affiche le ou les films que l'on désire voir, il n'en est pas de même dans les villes ou villages où il n'y a qu'une salle de projection.

On va de plus en plus au cinéma simplement par habitude, pour y trouver la diversion nécessaire aux soucis de tous les jours.

C'est pourquoi cette curieuse passivité en regard de la puissance de pénétration du langage cinématographique a un côté très dangereux sur le plan moral, par son effet sur le subconscient de l'homme mûr et surtout sur le subconscient des jeunes. Les autorités civiles, religieuses et scolaires, conscientes de ce danger, ont cherché à y parer par la censure préventive et par l'interdiction de l'accès des salles de projection aux enfants, sauf pour des films qui leur sont destinés.

Il n'en reste pas moins vrai que la responsabilité des propriétaires de salles sur le plan moral est très grande et nous pouvons affirmer, par expérience personnelle, que ces milieux sont dans notre pays pleinement conscients de cette responsabilité.

Il y a longtemps déjà que les organisations culturelles du pays, le gouvernement fédéral, les gouvernements cantonaux et de nombreux parlementaires se sont penchés sur le problème de l'influence du film sur la mentalité de notre peuple.

Il y a vingt ans déjà que trente-deux organisations culturelles du pays adressaient aux Chambres fédérales un mémoire qui démontrait en particulier la nécessité d'élaborer une loi fédérale établissant des principes généraux pour mettre de l'ordre dans le domaine du cinéma en Suisse. A la même époque, soit en automne 1937, le Conseil national fut appelé à discuter de la création d'une Chambre du cinéma.

M. Meile, conseiller national, en profita pour demander que soient fixés dans une loi les principes généraux du régime du cinéma: «La réglementation des questions liées au cinéma, disait son postulat, s'impose à bref délai pour des raisons nationales, économiques et morales.»

Un arrêté fédéral, du 28 avril 1938, institua la Chambre suisse du cinéma. Son article premier en fixe le but et le rôle comme suit: «La Chambre suisse du cinéma cherche à établir une collaboration méthodique entre les milieux qui s'occupent du cinéma en vue de sauvegarder les intérêts spirituels, politiques et économiques du pays.» La Chambre suisse du cinéma sert d'organe consultatif aux autorités compétentes et leur fait des propositions. Il s'agit en fait d'une commission d'experts du Département fédéral de l'intérieur comprenant vingt-sept membres.

Depuis vingt ans, de nombreuses autres interventions parlementaires et extraparlémentaires ont eu lieu en matière de cinéma.

Ces interventions sont énumérées avec clarté aux pages 11 et 12 du message que nous avons sous les yeux. C'est pourquoi je pense qu'il est inutile de les répéter ici.

Les vœux les plus fréquemment exprimés dans les requêtes adressées au Conseil fédéral concernent notamment la lutte contre les monopoles privés dans l'économie cinématographique, la protection de celle-ci contre l'infiltration étrangère, l'encouragement de la production suisse, l'appui qui devrait être accordé aux activités culturelles dans le domaine du cinéma, l'emploi plus grand du cinéma comme

moyen d'éducation et l'interdiction du louage à l'aveugle et en bloc.

Sur ce dernier point, je vous dois, messieurs, une explication:

On appelle «louage à l'aveugle et en bloc» le fait d'être obligé de louer une série de plusieurs films. Généralement, un film de grande classe n'est donné en location que si le distributeur prend en même temps de six à douze films de valeur très inégale et même dénués de toute valeur, ce que l'on appelle couramment des «navets». Ce système de louage a été introduit et est toujours imposé par les grands producteurs américains. Il fait incontestablement baisser le niveau culturel du cinéma parce que, tout naturellement, c'est en dernier lieu sur les exploitants de salle que retombe un système néfaste.

Après vingt ans d'études, le Conseil fédéral a remis le 24 février 1956 aux Chambres fédérales le projet d'un article 27ter sur le cinéma à insérer dans la Constitution fédérale. Le projet est accompagné d'un message.

A première vue, sans se pencher à fond sur ce problème, on est tenté de supposer que ce nouvel article est superflu. Le cinéma a deux côtés nettement distincts, soit le côté culturel et le côté économique. Si le côté culturel doit être réservé aux cantons, le côté économique pourrait trouver sa solution dans l'article 31bis de la Constitution. Mais, messieurs, comme le dit le message, on forcerait le sens de la Constitution en déduisant des articles économiques que la Confédération serait autorisée à prendre d'autres mesures ne relevant pas de l'économie.

Or, en matière de politique cinématographique, il ne s'agit pas seulement de sauvegarder les intérêts du commerce et de l'industrie mais il y a nécessité de prendre, sur le plan fédéral, d'autres mesures touchant à la politique culturelle, domaine dans lequel les cantons ne peuvent agir seuls, et aux intérêts de l'Etat.

Il y a aujourd'hui urgence à trouver une base constitutionnelle propre au cinéma parce que l'arrêté fédéral du 26 septembre 1938 sur la limitation des importations de films, basé sur les arrêtés concernant les mesures de défense économique contre l'étranger, n'est valable que jusqu'au 31 décembre 1956.

Or, personne ne conteste aujourd'hui que cet arrêté a eu d'heureux effets pour défendre notre pays contre l'influence et l'emprise de l'étranger dans le domaine du film.

Il avait été pris pour lutter contre une désastreuse pléthore de films de qualité souvent médiocre et surtout contre l'effort fait en vue de concentrer l'économie cinématographique de notre pays, notamment le louage des films et la propriété des salles entre les mains de trusts étrangers.

Cette nécessité de trouver une base constitutionnelle a été reconnue par votre commission unanime, lors de son débat sur l'entrée en matière.

Le message que nous avons sous les yeux est un volumineux document de plus de 50 pages, qui se lit comme un roman policier.

Très bien écrit, alertement rédigé, il aborde sous une forme succincte tous les domaines du 7^{me} art. Divisé en dix chapitres, il traite tour à tour de l'histoire du cinéma, de son organisation en Suisse, des

législations étrangères, du droit en vigueur, de la nécessité de créer une base constitutionnelle, de la matière d'une législation fédérale sur le cinéma, de la portée de l'interprétation et de l'application de l'article constitutionnel proposé.

Ce message est si complet qu'il permet à votre rapporteur d'être plus bref, pour éviter des répétitions.

Un premier projet d'article constitutionnel avait été élaboré par le Département de l'intérieur. Ce premier projet fut soumis pour examen et préavis aux cantons et à un grand nombre d'associations et d'organisations qui sont énumérées à la page 29 du message.

Sur la question de principe concernant la nécessité de créer une base constitutionnelle en vue d'une législation fédérale sur le cinéma, 19 cantons et 62 sociétés et institutions ont répondu favorablement. Trois cantons et cinq sociétés et institutions ont donné une réponse négative.

Cette nécessité a donc été reconnue à une très grande majorité.

Par contre, une très forte opposition s'est dessinée sur l'alinéa 1 du premier projet prévoyant une clause générale de législation. La majorité des sociétés et institutions tant économiques que culturelles, y étaient opposées. Se rendant compte de la difficulté qu'il y aurait de faire passer une clause générale devant le peuple, le Conseil fédéral y a renoncé pour adopter la clause énumérative dans le projet définitif. La subordination de la capacité personnelle de l'exploitant à l'ouverture et l'exploitation de nouvelles salles de cinéma a été aussi abandonnée. En qualité de président d'une importante association culturelle qui est la seule à chercher un contact direct et permanent avec les milieux des associations d'exploitants, je me suis rendu compte combien le Conseil fédéral avait eu raison de modifier son projet dans le sens que je viens d'indiquer.

La presse suisse a réagi favorablement, dans sa grande majorité, pour le message actuel accompagné du projet de l'article constitutionnel. Pourtant quelques journaux ont manifesté en faveur d'une liberté totale dans le domaine de l'économie cinématographique, en demandant la suppression pure et simple du contingentement, en comparant la liberté du cinéma à la liberté du théâtre et de la presse. Ces milieux ne se rendent pas compte à quel point on sacrifierait notre liberté et notre indépendance vis-à-vis de l'étranger en libérant les importations de films de toute réglementation.

Actuellement, vu la faiblesse de la production suisse de films scéniques que nous cherchons à promouvoir, notre économie cinématographique repose sur l'importation de films étrangers. Dans le domaine du louage des films, on distingue les loueurs indépendants, qui sont des sociétés suisses ou des particuliers qui importent et exploitent les films à leurs propres risques, juridiquement et matériellement indépendants de l'étranger, et les agences de loueurs étrangers représentant actuellement toutes des maisons américaines, qui dépendent de la maison mère, travaillant sans assumer elles-mêmes un risque financier, qui transfèrent à l'étranger les sommes encaissées par elles. Ces agences ne peuvent choisir que dans la production de leur maison mère.

La tendance de ces agences aux moyens financiers illimités est de s'attirer peu à peu le marché du film en Suisse et de le dominer complètement. Elles ont deux moyens à disposition pour arriver à leur but: premièrement, la création de nouvelles succursales de location en Suisse, financées et dirigées par l'étranger; deuxièmement, mettre la main sur les salles de projection de notre pays, grâce aux ressources financières dont elles disposent.

Il est certain que le contingentement du film a empêché cette manœuvre contraire à nos intérêts culturels et de politique d'Etat et que, d'autre part, la tentative de main mise sur les salles de projection est aussi devenue impossible grâce aux conventions d'intérêts privés passées entre les loueurs indépendants et les propriétaires de salles. Mais ces conventions d'intérêts privés on fait et font encore l'objet de très vives critiques, à cause de leur caractère de monopole.

Ces conventions d'intérêts lient les associations d'exploitants de salles de la Suisse allemande, du Tessin et de Suisse romande à l'Association des loueurs de films en Suisse. Elles stipulent que les membres de l'association de loueurs peuvent seuls livrer des films aux associations de salles de projections et ne peuvent en livrer qu'à eux. Cette organisation du marché du film est rigoureuse, il faut le reconnaître. Elle est tant soit peu corrigée par des commissions paritaires présidées par des juges fédéraux, dont les décisions sont fondées sur l'appréciation du besoin du point de vue économique.

Sans méconnaître le caractère de monopole privé de ces conventions d'intérêts, il faut reconnaître qu'elles ont aussi leur côté positif. Tout d'abord, elles n'ont pas cherché à empêcher une constante augmentation du nombre de salles en Suisse, qui se chiffraient par 343 en 1935 pour atteindre 553 en 1955, ce qui donne aujourd'hui 39 places par mille habitants. D'autre part, elles ont considérablement freiné l'inondation de notre économie cinématographique par des maisons étrangères. Nos salles de projection sont restées en mains de propriétaires suisses et sur le plan de la location, les agences étrangères ne représentent aujourd'hui que le 28% du marché du film, alors qu'il était de 43% en 1939.

Sans législation sur la matière, et spécialement sur la limitation des importations, le marché deviendrait libre dès le 1^{er} janvier 1957. Il tomberait très rapidement dans les mains d'agents étrangers, rendant illusoire toute convention d'intérêts entre loueurs et propriétaires de salles. Ce serait comme dit le message «le chaos». Etant en contact permanent avec les associations de propriétaires de salles, je ne voudrais pas manquer de signaler leur appui désintéressé dans le domaine si captivant du cinéma culturel et éducatif. Elles ont permis aux nombreux ciné clubs, guildes du film, etc. de notre pays d'organiser dans leurs salles des séances de studio, à condition qu'aucun but lucratif ne soit poursuivi.

Les associations allemandes et de la Suisse italienne ont prescrit l'obligation de s'abonner au Ciné Journal Suisse, seule bande d'actualités filmées de notre pays, dont l'intérêt sur le plan de la défense spirituelle du pays est incontesté. Cette obligation n'existe malheureusement pas en Suisse romande mais, depuis quelques mois, en agissant par persuasion et avec l'appui des autorités canto-

nales, on constate une meilleure compréhension, se cristallisant par de nombreux abonnements nouveaux au Ciné Journal Suisse par les cinémas romands.

Il convenait de signaler ces diverses bonnes volontés.

Avant d'aborder le détail des alinéas de l'article constitutionnel, il nous reste à examiner la situation de la production cinématographique suisse. Nous laissons volontairement de côté tout ce qui touche au domaine cantonal, soit la censure et la protection de la jeunesse, l'enseignement et la police cantonale du commerce et de l'industrie. Nous ne parlerons pas non plus des rapports entre la télévision et le cinéma.

Comme le Conseil fédéral, votre commission estime que les statuts juridiques de la télévision et du cinéma sont différents parce que la télévision est une régle de la Confédération, tandis que le cinéma appartient au domaine de l'économie privée. Il y a donc lieu de traiter séparément dans la Constitution ces deux moyens d'expression visuelle.

Si, aujourd'hui, l'importation et le louage des films sont la pierre angulaire de l'économie cinématographique suisse, il est cependant du devoir des autorités fédérales de promouvoir et d'encourager une production nationale du film. Depuis la fin de la guerre, on n'a pas produit plus d'un film scénique par an, alors qu'on importe chaque année 500 films étrangers en moyenne. Le cinéma suisse pourrait certainement exercer une action féconde sur les échanges culturels à l'intérieur du pays et pourrait constituer un lien efficace entre notre pays et les colonies suisses à l'étranger.

Pour l'étranger, le film suisse de qualité serait un moyen de propagande efficace dans les domaines les plus divers. C'est pourquoi depuis longtemps les Chambres fédérales et la presse ont réclamé avec insistance l'encouragement à la production de bons films suisses.

Il y a longtemps déjà que le Département de l'intérieur essaie de donner suite à ces vœux. On a pensé trouver les fonds nécessaires en prélevant le sou du cinéma. Les associations de propriétaires de salles consultées n'ont pas formulé d'opposition formelle à cette idée mais l'ont liée à des allègements sur la perception des droits d'auteurs et sur les abonnements au Ciné Journal Suisse.

Si l'association des loueurs ne s'est pas opposée à l'aide à la production de films culturels et documentaires, elle s'est opposée avec énergie à toute aide de l'Etat pour encourager la production de films scéniques.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion logique que rien d'efficace ne pourrait être entrepris pour encourager les bons films suisses si l'on ne mettait sur pied, au préalable, une base constitutionnelle solide permettant de légiférer en la matière.

Nous partageons ce point de vue qui est appuyé avec insistance par toutes les associations culturelles de notre pays.

Nous voulons être connus dans le monde non seulement par les touristes qui ont les moyens financiers de visiter notre pays mais par tous les peuples lointains ou proches qui n'ont aucune idée de notre vie nationale, de nos mœurs, de notre culture, de

nos coutumes, de notre esprit confédéral, basé sur le respect de la personnalité humaine dans un esprit de liberté et de solidarité.

En examinant ce qui a été fait à l'étranger pour encourager la production de films nationaux, nous constatons combien nous sommes en retard dans ce domaine. La plupart des films scéniques, culturels ou documentaires, produits par notre pays sont excellents et ont trouvé un écho extrêmement flatteur à l'étranger. Si l'industrie suisse du cinéma ne prospère pas, c'est parce qu'elle se heurte à des difficultés financières insurmontables.

Quand on pense qu'un bon film scénique coûte au minimum 1 million de francs et un bon film documentaire environ 50 000 francs, on comprend mieux qu'il est du devoir de la Confédération d'encourager notre production cinématographique nationale. Comment y arriver? C'est à la législation de le prévoir, que ce soit par des primes à la qualité, par des taxes spéciales, par des mesures de douane, par l'imposition des films étrangers importés, par des avances, par des garanties contre les risques et enfin par des mesures prises à l'exportation pour ouvrir et aplanir au film suisse le chemin de l'étranger.

C'est ainsi qu'il faut comprendre le sens de la première ligne de l'alinéa 1, de l'article 27ter de la Constitution, relative à l'encouragement de la production cinématographique suisse, de même que la référence à l'encouragement des activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma.

Il n'est pas dans l'intention du Conseil fédéral de déroger à la liberté de l'industrie et du commerce en ce qui concerne l'encouragement à la production cinématographique suisse. Si, en Europe, il est courant que les pays producteurs de films obligent les salles de projection à passer un certain pourcentage de films nationaux, cette mesure protectionniste, qui ne soulève pas de protestations dans ces pays, serait considérée chez nous comme une intervention directe de l'Etat dans le libre choix des citoyens en matière culturelle et comme contraire à toutes les conceptions suisses.

La même remarque s'applique à l'encouragement des activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma, qui ne doit avoir aucun caractère d'exclusivité à l'égard des cantons.

Par contre, si la Confédération est appelée à légiférer dans le domaine de l'importation, de la distribution des films et de l'ouverture et de la transformation d'entreprises de projections de films, dans le but de parer à des abus, votre commission estime à l'unanimité que ces mesures devront avoir le caractère d'une réglementation en dérogeant, s'il y a nécessité, à la liberté du commerce et de l'industrie.

Enfin, et nous insistons sur ce point, la législation sur le cinéma devra avoir essentiellement un caractère subsidiaire, c'est-à-dire ne porter que sur des questions dans lesquelles des solutions librement consenties, des mesures d'associations et les législations cantonales ne permettent pas d'atteindre les buts voulus.

Or, l'un des buts d'une politique fédérale bien conçue dans le domaine du film sera de faire sans cesse collaborer entre eux l'industrie cinématographique et les milieux s'occupant de la culture dans le domaine du cinéma.

Cette politique est celle qui est prévue par le Conseil fédéral, lequel, en outre, incline à appliquer cet article constitutionnel au moyen de lois ou d'arrêtés séparés, afin de favoriser le développement organique du droit, de sérier les problèmes selon leur degré d'urgence et de pouvoir plus facilement adapter ensuite les dispositions légales existantes au développement rapide du cinéma.

Dans son message enfin, le Conseil fédéral se défend d'instituer un «bailli fédéral du cinéma». Il rejette l'idée d'étatiser le cinéma suisse. Il met en garde ceux qui attendent tout d'une législation fédérale du cinéma et conclut en disant: «Une saine évolution du cinéma a pour condition fondamentale la collaboration volontaire des différents milieux intéressés au cinéma suisse». Une telle collaboration permettrait à la Confédération, comme nous l'avons déjà dit, de ne faire que modérément usage des attributions qui lui auraient été conférés par l'article constitutionnel.

Par ailleurs, l'encouragement du film de qualité et la lutte contre le mauvais film sont des tâches qui s'imposent à chaque citoyen et à toutes les collectivités conscientes de leur responsabilité.

Votre commission approuve entièrement une telle conception et souhaite qu'elle prévale très longtemps si l'article constitutionnel est adopté par le peuple et les cantons.

A l'unanimité de ses membres, votre commission vous invite à entrer en matière sur cet objet.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Spühler: Die Botschaft des Bundesrates über einen Filmartikel der Bundesverfassung zählt vierzehn Postulate auf, die im Laufe der Jahre im Hinblick auf eine gesetzliche Regelung des Filmwesens in den eidgenössischen Räten eingereicht worden sind. Erscheinen diese sogenannten parlamentarischen Vorstösse nicht als Stösse ins Leere, wenn es 18 Jahre dauerte, bis der Bundesrat einen ersten gesetzgeberischen Vorschlag gemacht hat? Und man fragt sich, ob diese eigenartige Zurückhaltung des Bundesrates etwa mehr mit der Kompliziertheit der Materie oder mit mächtigen Interessen, die hier auf dem Spiele stehen, zu erklären ist. Denn bei aller staatspolitischen und kulturellen Wichtigkeit des Filmwesens geht es dabei doch auch um sehr handgreifliche wirtschaftliche Machtpositionen und persönliche finanzielle Interessen.

Die bundesrätliche Botschaft geht an dieser Seite des Problems nicht vorbei. Aber die Zurückhaltung in der Beurteilung der Verbandswirtschaft des schweizerischen Filmwesens ist ganz offensichtlich. Der Bundesrat verhehlt in der Botschaft auf Seite 8 nicht, dass die filmwirtschaftliche Organisation einen „monopolartigen Charakter“ erhalten hat. Sie spricht von einem „Überwuchern des Verbandsinteresses“, davon, dass die „straffe filmmarktliche Organisation ... gewisse Schattenseiten“ aufweise. Sie sagt aber auch entschuldigend: „Dass in solchen Fällen das Verbandsinteresse vor dem Gemeinwohl rangiert, entspricht einer allgemeinen Erscheinung des Wirtschaftslebens.“ Die Praxis zeigt aber, dass die Wahrnehmung der Verbandsinteressen eine sehr massive ist, und dass dabei nicht nur die an der Filmwirtschaft direkt Beteilig-

ten zu Schaden kommen können, sondern auch die höheren kulturellen und wirtschaftlichen Interessen der Allgemeinheit. Die Verbandspolitik der filmwirtschaftlichen Verbände, die rücksichtslose Ausnützung der Machtposition bis zum offenkundigen Missbrauch, stösst denn auch immer und immer wieder auf eindeutige Kritik und Ablehnung in der Öffentlichkeit. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Diskussionen der bundesrätlichen Vorlage vor allem dieser Seite des Problems gegolten hat, und dass auch die Aussprache in der vorberatenden Kommission unseres Rates sich ebenfalls damit besonders stark befasste.

Wie weit wird die bundesrechtliche Regelung des Filmwesens den Missbrauch der Verbandswirtschaft verhindern können? Das erscheint durchaus als die entscheidende Frage. Diese stellt sich schon bei der Beratung über den Verfassungsartikel und noch viel mehr bei der künftigen Gesetzgebung.

Ich gestehe Ihnen offen: Wäre ich vor die Frage gestellt. „Uneingeschränkte Handels- und Gewerbe-freiheit oder heutige Marktordnung der Filmwirtschaft“, ich würde mich ohne Zaudern für die absolute wirtschaftliche Freiheit entscheiden. Wenn ich für einen neuen Verfassungsartikel über das Filmwesen eintrete, so nur deswegen, weil ich darin einen Weg sehe, um die Auswüchse der Verbandswirtschaft zu beseitigen und die Bestrebungen zur Förderung der Filmkultur und der schweizerischen Filmproduktion zu unterstützen. In der künftigen Filmgesetzgebung wird sich allerdings erst in vollem Umfang zeigen, ob diese Hoffnung berechtigt ist oder nicht.

Hauptträger der Filmwirtschaft sind heute der Schweizerische Filmverleiherverband und der Schweizerische Lichtspieltheaterverband. Beide Verbände sind durch einen Interessenvertrag gebunden, der ausgesprochen monopolistischen Charakter hat. Dieser Vertrag setzt sich nicht einfach die Wahrung der allgemeinen Interessen der Filmwirtschaft zum Ziele. Es handelt sich dabei vielmehr um ein Instrument, durch das es bis heute gelungen ist, jeden Aussenseiter, die sogenannten „Dissidenten“, nach kurzer Zeit zu eliminieren. Artikel 3 des Interessenvertrages sagt ausdrücklich:

„Alle ändern in der Schweiz arbeitenden Verleih- und Theaterbetriebe ... die diesem (d. h. dem SLV) nicht als aktive oder ausserordentliche Mitglieder angehören, gelten als dissident.“

Und in Artikel 8 werden die Verleiher verpflichtet, dafür zu sorgen, dass von ihnen vertriebene Filme während mindestens fünf Jahren „nirgends in einem dissidenten Theater laufen können“. „Läuft ein Film in einem dissidenten Theater ... oder wird er von einem nicht dem SLV oder der ACSR angeschlossenen Veranstalter vorgeführt, so ist er für alle Verbandstheater und sonstigen dem SLV angeschlossenen Veranstalter von Filmvorführungen während fünf Jahren gesperrt.“

Zur Regelung von Differenzen zwischen den Verbänden der Filmverleiher und der Kinobesitzer, deren Interessen teilweise natürlich gar nicht übereinstimmen, ist eine Paritätische Kommission zuständig. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese keine neutrale Instanz wie ein Gericht ist, denn sie ist gebunden an die Interessen der Filmwirtschaft. Sie hat nur Konflikte innerhalb der Filmwirtschaft

zu regeln und nicht auf allgemeine Interessen Rücksicht zu nehmen.

Wohl wird die Kommission präsiert durch einen ehemaligen Bundesrichter; da aber nicht gesetztes Recht zur Diskussion steht, sondern ganz einfach Verbandsinteressen, ist auch bei der integren Persönlichkeit ein wirklich unabhängiges Urteil oft nicht möglich. Der Vorsitzende muss sich der Natur der Sache nach identifizieren nicht mit dem Recht, sondern mit einem der beiden Interessenverbände. Das führt zu völlig absurden Situationen, oft zu manifester Willkür, was einige Beispiele illustrieren mögen:

In Zürich wurde einem Kinotheaterbesitzer, der seinen Vorführungsraum gemietet hat, vom Hauseigentümer in der gesetzlichen Frist der Saal gekündigt. Die Kündigung wurde bis vor Bundesgericht angefochten, das sie jedoch aus sachlichen Gründen schützen musste. Die Paritätische Kommission nun setzte sich über diesen Beschluss insofern hinweg, als sie entschied, dass mit der Dissidenzerklärung des Kinotheaters gerechnet werden müsse, wenn der bisherige Mieter durch einen neuen Kinoinhaber ersetzt werden sollte. Was im demokratischen Rechtsstaat bisher als selbstverständlich galt, den Entscheid der höchsten staatlichen Gerichtsstanz als verbindlich anzuerkennen, scheint somit im Kinogewerbe nicht unbedingt zu gelten. Der Entscheid der Paritätischen Kommission im Fall des Kinos „Capitol“ hat bekanntlich in der schweizerischen Öffentlichkeit grosses Aufsehen hervorgerufen. Es sind seither zweieinhalb Jahre verflossen; was aber damals möglich war, kann sich jederzeit wieder ereignen. Dass die Paritätische Kommission, die das Urteil des Bundesgerichtes illusorisch machte, von einem ehemaligen Bundesrichter präsiert wurde (er war übrigens schon Präsident als er noch aktiver Richter war), ist weiterhin als höchst bedenklich empfunden worden. Es ist deshalb erfreulich, dass der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Herr Bundespräsident Feldmann, zur Frage des Präsidiums der Paritätischen Kommission der Filmwirtschaft eine absolut eindeutige Haltung eingenommen hat, wenn er im Gegensatz zum Bundesgericht in einer Zuschrift vom 29. März 1955 erklärte, das Ansehen des Bundesgerichtes werde durch die Tatsache des Präsidiums eines Bundesrichters heute schon in Diskussion gezogen. „Anderseits darf nicht verkannt werden, dass die Öffentlichkeit und besonders diejenigen, die beim Bundesgericht ihr Recht suchen, ein feines Empfinden haben. Es gilt daher, jede Befürchtung zu verhüten, das Bundesgericht könnte einmal in einem der als möglich erachteten Boykottprozesse darauf Rücksicht nehmen, dass eines seiner Mitglieder die Paritätische Kommission präsiert, deren Entscheid Anlass zum Prozess gegeben hat. Es geht noch um mehr. Es muss auch der Schein vermieden werden, dass Mitglieder unseres höchsten Gerichtes sich in den Dienst von Interessenverbänden stellen. Diese Gründe im Rahmen des heute geltenden Rechtes gegeneinander abzuwägen ist jedoch nicht Sache des Bundesrates, sondern der Bundesversammlung als Aufsichtsbehörde.“ Dies die Meinung des Chefs des Justiz- und Polizeidepartementes.

In der Botschaft des Bundesrates werden Angaben über die Zahl der Gesuche für Kinoeröffnungen gemacht. Daraus geht hervor, dass nicht weniger als die Hälfte aller Gesuche abgelehnt worden ist. Nicht gesagt wird begreiflicherweise, mit welchen Umtrieben das ganze Verfahren verbunden ist, welche wirtschaftlichen Werte und welche Nervenkraft der Beteiligten dabei auf dem Spiele stehen.

In Binningen wurde seinerzeit ein Beitrittsgesuch zwecks Eröffnung des Kinos Rio durch die Paritätische Kommission abgelehnt. Die Filmverleiher hatten sich für das gleichzeitig eingegangene Gesuch eines viel grösseren und für sie entsprechend rentableren Kinos (Hollywood) in Basel eingesetzt. Das Kino Hollywood erhielt in der Folge die Mitgliedschaft. Als dann kurz darauf in Binningen ein weiteres Kinoprojekt (Vögeli) eingereicht wurde, das an verkehrstechnisch günstiger Lage hätte gebaut werden sollen, begann man einzusehen, dass ein Theater in Binningen wohl auf die Dauer nicht zu umgehen sei. Doch wurde dann dem Wiedererwägungsgesuch des ursprünglich abgelehnten Kinos Rio stattgegeben, weil dieses in bezug auf das Basler Einzugsgebiet abgelegener war als das neue Projekt.

Das Hinausschieben oder Verweigern von Beitrittsgenehmigungen, wie es diesen Fall kennzeichnet, hat übrigens für die einzelnen Bewerber katastrophale finanzielle Folgen, und zwar wegen der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit überhaupt ein Gesuch um Beitritt in den Verband gestellt werden kann. Das Projekt muss baureif sein, das heisst, es muss der Nachweis zum Beispiel von geeignetem Grundbesitz erbracht werden. Falls Projekte bestehende Säle betreffen, sind die Gesuchsteller verpflichtet, sich den Saal durch Miete rechtzeitig zu sichern. Die Verweigerung oder das lange Hinausschieben der Behandlung des Gesuches bringt es dann mit sich, dass Tausende von Franken dem projektierenden Gesuchsteller durch bereits während Monaten bezahlte Mieten und ähnliche Lasten verloren gehen. Das gesamte Beitrittsverfahren des Kinos Rio in Binningen hat nachweisbar ungefähr 50 000 Franken gekostet. Es gibt Dutzende anderer Projekte, die ebenfalls mit Zehntausenden zu Verlust gekommen sind. In einem Fall in Bern hat sich das Genehmigungsverfahren während zweieinhalb Jahren hingezogen. Während dieser ganzen Zeit hatte der Gesuchsteller den Mietzins für den in Aussicht genommenen Kinosaal zu bezahlen. Er tat es im guten Glauben, der Entscheid der Verbandsinstanzen werde bald gefällt. Das Gesuch ist schliesslich abgelehnt worden. Der Gesuchsteller aber kam dabei um rund 80 000 Franken zu Schaden. Der Vollständigkeit halber sei nur noch erwähnt, dass auch bei kleinen und kleinsten Projekten Vorschüsse zuhanden der Paritätischen Kommission verlangt werden, die im Minimum 2000 Franken und für weitere Behandlung bis zu 1200 Franken betragen, von den Weiterungen, die dann jeweils Tausende verschlingen, ganz abgesehen.

In Erinnerung sind wohl noch die Erfahrungen mit der Schweizer Filmwochenschau. Die Verbände verstanden sich zwar zu einem sogenannten freiwilligen Obligatorium zur Übernahme der Wochenschau zum mindesten in der deutschen und italienischen Schweiz. Aber diese Übernahme musste mit Konzessionen des Bundesrates erkaufte werden, über

die sich streiten lässt. Die Filmwochenschau, die mit 300 000 Franken jährlich vom Bund subventioniert wird, darf nämlich nur Verbandsmitgliedern zur Verfügung gestellt werden, obwohl die Verbände nur einen Bruchteil (zwei Fünftel) der Kosten tragen. Will ein Schweizer, der sie schliesslich mit seinen Steuergeldern bzw. Subventionen mitfinanziert, die schweizerische Aktualitätenschau für sein dissidentes Kino gegen normale Bezahlung übernehmen, so wird ihm das verweigert.

Der neue Verfassungsartikel soll die Grundlage schaffen für eine Gesetzgebung, die das schweizerische Filmwesen von den Fesseln einer Verbandswirtschaft befreit, die sich häufig in Widerspruch zu den allgemeinen Interessen stellte. Ich will nicht in Abrede stellen, dass die filmwirtschaftlichen Verbände auch durchaus positive Arbeit geleistet haben und dass sie von diesem Standpunkt aus ihre Existenzberechtigung haben. Es geht darum, den wertvollen Beitrag, den sie kulturell zu leisten imstande sind, zu erhalten und den Missbrauch ihrer Macht zu verunmöglichen. Dazu soll der Verfassungsartikel den Weg ebnen. Wenn wir hören, dass der Filmtheaterverband innert kurzer Zeit einen besonderen Aktionsfonds in der Höhe von einer Viertelmillion Franken geüffnet hat, der allenfalls für den Abstimmungskampf über die Filmgesetzgebung eingesetzt werden soll, so ist dies nur ein kleiner Hinweis auf die Machtstellung der Filmwirtschaft.

Die Grundlage dieser Machtstellung und der monopolartigen Ordnung der Filmwirtschaft beruht auf der Kontingentierung der Filmeinfuhr. Die Rechtskraft des Bundesbeschlusses, auf den sich diese stützt, läuft bekanntlich dieses Jahr ab. Der Bundesrat hat deshalb im neuen Beschlussentwurf über die wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland übergangsweise die bisherige Beibehaltung der Filmeinfuhrkontingentierung unbefristet vorgeschlagen. Damit hätte frischfröhlich die bisherige Marktordnung uneingeschränkt beibehalten werden können, Filmartikel der Bundesverfassung hin oder her. Ich bin der Kommission des Ständerates dankbar, dass sie meinem Antrag auf zeitliche Befristung dieser Kontingentierung stattgegeben hat. Persönlich wäre mir allerdings eine dreijährige Frist statt einer vierjährigen lieber gewesen. Aber auch so ist jetzt doch die Grundlage dafür geschaffen, dass der Filmartikel nicht eine blossе Zierde der Bundesverfassung wird. Entscheidend aber wird es sein, welche Wege die kommende Filmgesetzgebung beschreitet. Davon wird es abhängen, ob eine Gesundung der Verhältnisse und eine wirksame Förderung der Filmkultur und der Filmproduktion gelingt.

Über den Inhalt der Filmgesetzgebung werden sicher die Meinungen auseinandergehen. Es wäre deshalb wünschenswert gewesen, wenn der Bundesrat in seiner Botschaft darüber mehr gesagt hätte, als er es tat. Es werden nämlich lediglich die Probleme und einige wenige Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, nicht aber der Standpunkt des Bundesrates zu den konkreten Fragen selber. Die blossе Zustimmung zum Verfassungsartikel kann unter diesen Umständen wenig Schlüssiges über die künftige Regelung des Filmwesens aussagen. Die Öffentlichkeit ist sich aber wohl darin einig, dass damit film-

kulturelle Bestrebungen und die Förderung der schweizerischen Filmproduktion zum Ziel gesetzt sind, und dass die Regelung der wirtschaftlichen Probleme nur Mittel zur Erreichung dieses Zieles und niemals Selbstzweck sein darf. Sollte sich die Gesetzgebung von den wirtschaftlichen Partikularinteressen der Filmwirtschaft leiten lassen, so ist ihr Schicksal in einer allfälligen Referendumsabstimmung besiegelt.

Die Materie, über die zu legislieren sein wird, muss in einem einzigen Gesetz geregelt werden. Wenn etwa die Neigung vorhanden sein sollte, die rein wirtschaftlichen Fragen vorweg und gesondert in einem Beschluss dem Parlamente vorzulegen, so müsste ein solches Vorhaben abgelehnt werden. Der Filmeinfuhrkontingentierung wird nur zugestimmt werden dürfen, wenn gleichzeitig auch alle übrigen filmkulturellen und produktionsfördernden Massnahmen Rechtskraft erhalten. Es wäre angenehm, wenn der Herr Departementschef sich dazu äussern wollte. Filmeinfuhrkontingentierung und Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung von Betrieben werden ohne Koppelung mit den filmkulturellen Massnahmen von weiten Kreisen, ja von der Mehrheit des Schweizervolkes, abgelehnt.

In diesem Sinne stimme ich ebenfalls für Eintreten.

Bundesrat Etter: Da Eintreten nicht bestritten ist, könnte ich darauf verzichten, das Wort zu ergreifen. Auch deshalb könnte ich auf Bemerkungen verzichten, weil der Referent der Kommission, Herr Ständerat Fauquex, in ausserordentlich klarer und umfassender Weise über die Vorlage referiert hat. Ich danke ihm für die Art und Weise, wie er die Verhandlungen in der Kommission präsidiert und heute die Vorlage hier vertreten hat. Ich möchte diesen Anlass auch benützen, um Herrn Ständerat Fauquex von dieser Stelle aus für die grossen Bemühungen zu danken, die er sich kosten liess, um der Filmwochenschau auch in der welschen Schweiz Eingang zu verschaffen. Diese seine Bemühungen waren von erfreulichem Erfolg begleitet. Ich möchte auch feststellen, dass ich mit der Interpretation, die der Referent der Kommission den Absichten des Bundesrates hat zuteil werden lassen, vollständig einig gehe.

Um nachher das Wort nicht mehr ergreifen zu müssen, wenn es nicht notwendig werden sollte, möchte ich gleich hier bemerken, dass der Bundesrat der von der Kommission abgeänderten Fassung des Artikels zustimmt. Ich persönlich bin davon überzeugt, dass die Kommission eine ganz ausgezeichnete Arbeit geleistet hat und dass die Fassung, wie sie nun die Kommission vorschlägt, besser und klarer ist als die Fassung, wie sie der Bundesrat Ihnen vorgelegt hat.

Nun einige kurze Bemerkungen zu den Ausführungen des Herrn Ständerat Spühler. Ich verstehe die Kritik, die Herr Ständerat Spühler an der Verbandswirtschaft oder an der Verbandsordnung angebracht hat, sehr gut, und ich möchte nicht behaupten, dass die filmwirtschaftlichen Verbände mir bisher nur eitel Freude bereitet haben. Wenn aber Herr Ständerat Spühler vermutet, die Rücksicht auf die filmwirtschaftlichen Verbände und auf die in diesen zusammengeballte Macht wäre die

Ursache dafür gewesen, dass wir erst heute den eidgenössischen Räten diese Vorlage für den Einbau eines Filmartikels in die Bundesverfassung unterbreiten, so täuscht er sich. Es waren ganz andere Gründe, die mich persönlich veranlasst haben, etwas zurückhaltend zu sein. Diese Gründe liegen darin, dass ich im Grunde genommen immer weitgehende Hemmungen empfinde und Bedenken zu überwinden habe, wenn es sich darum handelt, den Staat auf das kulturelle Leben Einfluss nehmen zu lassen. Ich glaube, dass diese Zurückhaltung durchaus berechtigt ist. Wir sollen mit den Eingriffen des Staates in die Bereiche der Kultur so lange zurückhalten, als es nicht absolut notwendig ist, dass der Staat eingreifen muss. Das waren die Gründe, weshalb wir etwas lange – ich gebe das zu – gewartet haben, bis wir die Vorlage Ihnen unterbreiteten. Übrigens habe ich vorhin davon gesprochen, dass ich an den filmwirtschaftlichen Verbänden nicht eitel Freude erlebte. Eine Konferenz, die ich mit den filmwirtschaftlichen Verbänden in bezug auf die Förderung der Filmproduktion veranstaltet hatte und die mit einem vollständigen Misserfolg endete, hat mich schlussendlich davon überzeugt, dass wir in der staatsfreien Sphäre, im staatsfreien Raum, nirgends hinkommen. Am Abend jener Konferenz, die für mich eine grosse Enttäuschung war, habe ich Weisung gegeben, mit aller Energie und Entschiedenheit nun an die Ausarbeitung der Botschaft über den Verfassungsartikel heranzutreten.

Aber auf der andern Seite – Herr Ständerat Spühler hat ja am Ende seiner Ausführungen selbst darauf hingewiesen – dürfen wir nicht übersehen, dass die Verbandsordnung uns doch auch gute Dienste geleistet hat. Ein Hauptverdienst der Verbandsordnung bestand ohne Zweifel darin, dass die filmwirtschaftlichen Verbände mit ihrem Interessenvertrag und mit der Kontingentierung eine Überfremdung unseres Filmwesens verhindert haben. Wenn unser Filmwesen heute wirklich als schweizerisches Filmwesen bezeichnet werden kann, mit sehr wenig fremden Elementen und fremdem Kapital in den Filmunternehmen, so verdanken wir dies doch den filmwirtschaftlichen Verbänden. Auch für kulturelle Anliegen haben wir, namentlich bei einem der filmwirtschaftlichen Verbände, beim Verband der Kinosaalbesitzer, Verständnis gefunden. Die Förderung der Filmwochenschau wäre ohne dieses Verständnis nicht möglich gewesen, schon finanziell nicht. Dann erinnere ich auch daran, dass der Kinosaalbesitzerverband Massnahmen getroffen hat zur Bekämpfung der Greuel- oder unschicklichen Filmreklame, wobei ich allerdings feststellen muss, dass die bezüglichen Massnahmen noch nicht zu jenem Erfolg geführt haben, den ich wünschen möchte.

Nicht ganz einverstanden bin ich mit Herrn Spühler in bezug auf die Funktion der Paritätischen Kommission. Persönlich bin ich der Meinung, dass der Präsidierung dieser Kommissionen durch frühere Bundesrichter nichts entgegensteht; gerade der Umstand, dass diese Kommissionen durch einen Bundesrichter präsiert werden, bietet eine gewisse Garantie dafür, dass nicht einfach einseitige Wirtschaftsinteressen massgebend sind, sondern dass höhere Interessen und das Recht, das effektive Recht zur Geltung kommen müssen. Übrigens möchte ich darauf hinweisen, dass unter dem Walten dieses Ver-

bandsrechtes und der paritätischen Kommissionen während der letzten zehn Jahre – Herr Ständerat Spühler hat auch darauf hingewiesen – noch immerhin 138 neue Kinosäle eröffnet worden sind. Das zeigt, dass da aus wirtschaftlichen Gründen die Barriere doch nicht so absolut niedergelassen war, wie man das meinen möchte.

Nun noch ein kurzes Wort über die Gestaltung der Filmgesetzgebung. Ich gehe mit Herrn Ständerat Spühler vollständig einig, dass die Wahrung der kulturellen Ziele das Massgebende und Wesentliche sein muss und dass alle andern Anliegen sich diesem zentralen Ziel der Gesetzgebung unterordnen müssen. Ob nun der Erlass eines einzigen Gesetzes den besten Weg darstellt oder ob, immer unter Berücksichtigung dieses soeben erwähnten Prinzips, verschiedene Gesetze erlassen werden sollen, dazu möchte ich mich heute in keiner Weise irgendwie verbindlich aussprechen. Das wird von der Entwicklung abhängen. Ich glaube, wir müssen dem Bundesrat und den eidgenössischen Räten die Möglichkeit offen lassen, beim Erlass der Ausführungsgesetze den Weg zu beschreiten, wie er unter den gegebenen Verhältnissen als der geeignetste erscheint.

Ich kann mich auf diese Bemerkungen beschränken.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Abschnittweise Beratung – Discussion des chapitres

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Abschnitt I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adoptée

Art. 27 ter

Abs. 1

Antrag der Kommission

Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung Bestimmungen zu erlassen über die Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen, über die Filmeinfuhr, den Filmverleih und die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung.

*Al. 1***Proposition de la commission**

La Confédération peut légiférer sur l'encouragement de la production cinématographique suisse et sur celui des activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma, sur l'importation et la distribution des films, ainsi que sur l'ouverture et la transformation d'entreprise de projection de films.

M. **Fauquex**, rapporteur: A lire le texte du Conseil fédéral, on pourrait croire que la réglementation ne vise que les importations de films. Pour éviter toute équivoque, nous avons supprimé le mot «réglementation». Ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire dans mon rapport, la réglementation vise aussi bien les importations de films que leur distribution et l'ouverture ou la transformation d'entreprises de projection.

Le texte proposé par la commission est donc le suivant: «La Confédération peut légiférer ... dans le domaine du cinéma, sur l'importation et la distribution des films, ainsi que sur l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films.»

Angenommen - Adopté

*Abs. 2***Antrag der Kommission**

Die Kantone sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören, ebenso die zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbände.

*Al. 2***Proposition de la commission**

Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Il en sera de même des associations culturelles et économiques intéressées.

M. **Fauquex**, rapporteur: La commission a modifié le 2^e alinéa pour le mettre en harmonie avec l'article 32 de la Constitution fédérale. Au lieu d'une seule phrase, il y en a deux, dont le texte est le suivant: «Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Il en sera de même des associations culturelles et économiques intéressées.»

Angenommen - Adopté

*Abs. 3***Antrag der Kommission**

Streichen.

*Al. 3***Proposition de la commission**

Biffer.

M. **Fauquex**, rapporteur: La commission vous propose de biffer cet alinéa 3, afin de ne pas charger inutilement l'article constitutionnel. Il est bien entendu que cette disposition pourra être reprise par la législation et que les associations intéressées pourront naturellement être appelées à coopérer à l'application des dispositions d'exécution.

Gestrichen - Biffé

*Abs. 4***Antrag der Kommission**

Im übrigen fallen die Gesetzgebung über das Filmwesen und deren Vollzug in die Zuständigkeit der Kantone.

*Al. 4***Proposition de la commission**

Pour le surplus, la législation sur le cinéma et son application sont de la compétence des cantons.

M. **Fauquex**, rapporteur: Le Conseil fédéral ayant admis une clause énumérative des objets sur lesquels il peut légiférer, il est inutile de vouloir énumérer ici le reste. C'est pourquoi la commission vous propose, pour simplifier, de rédiger cet article comme suit: «Pour le surplus, la législation sur le cinéma et son application sont de la compétence des cantons.»

von Moos: Zu Absatz 4 möchte ich feststellen, dass der Bundesrat in seinem Vorschlag sagte, die Zensur, Jugendschutz usw. „bleibe“ in der Zuständigkeit der Kantone. Die Kommission ihrerseits hat diese Fassung geändert und gesagt, im übrigen „falle“ die Gesetzgebung usw. in die Zuständigkeit der Kantone. Meinerseits halte ich fest, dass in dieser Änderung keine prinzipielle Differenz zur Fassung des Bundesrates zum Ausdruck kommt und schon gar nicht etwa eine Abschwächung beabsichtigt ist gegenüber demjenigen, was der Bundesrat mit seiner Formulierung sagen wollte.

Man könnte sich bei Absatz 4 überhaupt fragen, ob eine solche Bestimmung notwendig sei, indem ja nach Artikel 3 der Bundesverfassung die Präsumption zugunsten des Rechtes der Kantone besteht. Immerhin ist in diesem Zusammenhang zu bemerken, dass im Vollzug der kantonalen Gesetzgebung über das Filmwesen, von dem hier die Rede ist, auch die Filmpolizei enthalten ist und dass nach Artikel 31bis, Absatz 2 der Bundesverfassung bezüglich der Filmpolizei auch dem Bunde gewisse Kompetenzen zustehen können. Aus diesem Grunde wird es wohl richtiger sein, wenn Absatz 4 bestehen bleibt, und zwar in der Fassung, wie sie die Kommission vorgeschlagen hat. Ich stimme ihr zu, habe es aber als notwendig erachtet, diese Bemerkungen hier noch anzubringen.

Angenommen - Adopté

*Abs. 5***Antrag der Kommission**

Erlässt der Bund gesetzliche Bestimmungen über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und die Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung, so sind die Kantone für die Erteilung der Bewilligung und für die Ordnung des Verfahrens zuständig.

*Al. 5***Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral. (La modification ne concerne que le texte allemand.)

M. **Fauquex**, rapporteur: La modification apportée à l'alinéa 5 ne concerne que le texte allemand,

que le chef du Département propose de rédiger comme suit:

«Erlässt der Bund gesetzliche Bestimmungen über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und die Umstellung von Betrieben der Filmvorführung, so sind die Kantone für die Erteilung der Bewilligung und die Ordnung des Verfahrens zuständig.»

La commission a accepté cette proposition à l'unanimité.

N'étant pas à même de comprendre les nuances de cette rédaction, je ne saurais la commenter, mais je vous propose de l'accepter.

Angenommen – Adopté.

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 37 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

7154. Errichtung neuer diplomatischer Vertretungen Création de nouvelles missions diplomatiques

Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. Juni 1956
(BBI I, 1137)

Message et projet d'arrêté du 1 juin 1956
(FF I, 1137)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

Ackermann, Berichterstatter: Mit Botschaft vom 1. Juni 1956 unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Bundesbeschluss über die Errichtung von diplomatischen Vertretungen in Marokko, Tunesien und Lybien.

Die bisher zwischen Marokko und Frankreich sowie Spanien bestehenden Protektoratsverträge sowie der Protektoratsvertrag zwischen Tunesien und Frankreich wurden aufgehoben. Die neuen Abkommen brachten Marokko und Tunesien die Unabhängigkeit und Souveränität. Der Bundesrat hat diese Unabhängigkeit und Souveränität am 18. Mai 1956 anerkannt und die Absicht ausgesprochen, mit den beiden neuen unabhängigen Ländern diplomatische Beziehungen aufzunehmen.

Unter den heutigen veränderten Verhältnissen ist die Wahrung der schweizerischen Interessen

durch die bisherigen konsularischen Vertretungen nicht mehr hinreichend möglich. Die ständig wachsende Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und den politisch bedeutenden Ländern Marokko und Tunesien machen die Errichtung schweizerischer diplomatischer Missionen in den Hauptstädten Rabat und Tunis zur Notwendigkeit.

Tatsächlich handelt es sich nicht um neue, sondern um die Umwandlung bereits bestehender Posten. Unser Land unterhält in beiden Städten ein Konsulat unter der Leitung von Berufsbeamten; dem einen steht ein Generalkonsul, dem andern ein Konsul vor.

Die Botschaft vermittelt ausführliche Angaben über die geographische, historische, politische und wirtschaftliche Natur und Bedeutung Marokkos und Tunesiens.

Marokko. Seine Oberfläche erreicht beinahe diejenige Frankreichs. Von den 10 Millionen Einwohnern sind 93% Muselmanen. Nach einer Statistik aus dem Jahre 1947 sprechen 64% der Einwohner Arabisch. Die Europäer, hauptsächlich Franzosen, bestehen aus einer Minderheit von 4–5%. Marokko ist ein Agrarland, das hauptsächlich Getreide, insbesondere Gerste produziert. Daneben sind die Kulturen von Hülsenfrüchten, Linsen, Bohnen und Erbsen zu erwähnen. Dank der Wasservorkommen und des Klimas gedeihen speziell auch frühreifende Gemüse und Obstsorten sowie die Rebe und der Olivenbaum. In der atlantischen Zone wird Kork gewonnen, und die Wälder liefern begehrte Säfte und Essenzen. Hingewiesen sei auch auf die grosse Rolle der Viehzucht, sodann auf die mineralischen Vorkommen. Die Phosphatexporte betragen 30% der Totalausfuhr. Die industrielle Entwicklung macht grosse Fortschritte.

Seit 1949 wurden in den schweizerisch-französischen Handelsverträgen spezielle Kontingente bezüglich Marokkos festgesetzt. Unser Handel geht meist über Casablanca. Er weist eine starke Einfuhr von Fertigfabrikaten und Nahrungsmitteln einerseits und eine vorherrschende marokkanische Ausfuhr von Rohmaterialien und landwirtschaftlichen Erzeugnissen andererseits auf. Im Jahre 1955 betrug unsere Einfuhr insgesamt 5 205 000 Franken und unsere Ausfuhr 15 018 000 Franken. Unsere Importe aus Marokko betreffen Phosphate, Gemüse, Kork, Pflanzenfasern, Rohbaumwolle, Blasen, Därme, Saffian, Fischkonserven, Erbsen, sodann Gerste, Hafer usw. Unsere Exporte bestehen aus Maschinen, Stickereien, Instrumenten, Apparaten, Uhren, Kondensmilch, Reifen, Schläuchen, Kunstseidengarnen, Schuhen, Farben, Schreibmaschinen, Baumwollgeweben, Käse usw. Die Schweizerkolonie mit ihren 2600 Seelen zählt zu den wichtigsten europäischen Kolonien in Marokko.

Zurzeit unterhalten wir ein Konsulat und eine Konsularkanzlei in Casablanca unter der Leitung von je einem Berufsgeneralkonsul. In Tanger wahrt ein Berufsvizekonsul unsere Interessen.

Tunesien. Die Oberfläche beträgt etwa ein Viertel derjenigen Marokkos. Die 3,6 Millionen Einwohner bestehen meist aus Berbern, deren Landessprache aber das Arabische ist. Die europäische Bevölkerung, hauptsächlich Franzosen und Italiener, beträgt etwa 250 000 Personen. Der Hauptreichtum des Landes beruht auf seinen Blei-, Zink-

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.06.1956
Date	
Data	
Seite	98-107
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 100

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Nachmittagssitzung vom 10. Dezember 1957
Séance du 10 décembre 1957, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

7074. Filmartikel der Bundesverfassung
Article constitutionnel sur le cinéma

Siehe Jahrgang 1956, Seite 98 – Voir année 1956, page 98

Beschluss des Nationalrates vom 12. März 1957
 Décision du Conseil national du 12 mars 1957

Differenzen – Divergences

Antrag der Kommission

Art. 27ter

Abs. 1

Einleitungssatz und Lit. a

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Lit. b

... die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln; der Bund kann hiebei nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, wenn allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen.

Abs. 4 und 5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Art. 27ter

Al. 1

Phrase introductive et lettre a

Adhérer à la décision du Conseil national.

Lettre b

Pour réglementer l'importation et la distribution des films ainsi que l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films; à cet effet, elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie si l'intérêt général de la culture ou de l'Etat le justifie.

Al. 4 et 5

Adhérer à la décision du Conseil national.

M. **Fauquex**, rapporteur: Le Conseil national, dans sa séance du 12 mars 1957, après un débat très nourri – 32 pages de *Bulletin sténographique* – a voté, après modification de l'alinéa premier de l'article unique, le projet d'article constitutionnel sur le cinéma du Conseil fédéral, du 24 février 1956, modifié déjà par la décision de notre Conseil du 13 juin 1956.

La décision du Conseil national crée une seule divergence avec celle du Conseil des Etats. Cette divergence se trouve dans la rédaction de l'alinéa premier de l'article 27ter. Elle est de taille et mérite un examen approfondi. Elle a été suscitée par une

proposition de l'Association pour le développement de la culture cinématographique du 23 juillet 1956 demandant de préciser la mesure dans laquelle l'article constitutionnel sur le cinéma permet de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie.

Je rappelle que l'alinéa premier de l'article 27ter, admis par notre Conseil le 13 juin 1956, a la teneur suivante: «La Confédération peut légiférer sur l'encouragement de la production cinématographique suisse et celui des activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma, sur l'importation et la distribution de films, ainsi que sur l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films.»

Cette rédaction traite sur le même plan deux domaines différents. En effet, il s'agit, d'une part, de légiférer pour encourager la production cinématographique suisse et les activités déployées dans le domaine culturel du cinéma et, d'autre part, de réglementer si cela est nécessaire l'importation et la distribution de films ainsi que l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films.

Alors que dans la première catégorie il ne peut s'agir d'invoquer l'article 31bis de la Constitution, cette clause est impliquée dans la deuxième catégorie et, pour plus de clarté et de précision, le Conseil national l'a formulée par l'adjonction suivante: «En dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.» Cette nouvelle rédaction, certainement plus claire et plus précise de la commission du Conseil national, a suscité un débat extrêmement touffu au sein de l'autre Chambre. On s'est attaqué tout particulièrement au texte proposé par la commission que l'on a rapproché de l'article 31bis de la Constitution. Les interventions de M. Jaeckle, conseiller national, et surtout de M. Häberlin, conseiller national, ont jeté un tel désarroi dans les rangs du Conseil national et, par la presse, dans l'opinion publique, qu'il ne fallait pas songer à liquider en hâte cette divergence pour pouvoir procéder au vote final de ce nouvel article constitutionnel.

Ce désarroi est démontré par le vote du Conseil national qui a suivi sa commission par 77 voix contre 27 et 40 abstentions, résultat qui est très peu satisfaisant. Ce débat a prouvé aussi, par les échos de la presse, que le peuple est très mal renseigné sur ce qu'on veut, en fait, réaliser au moyen de ce nouvel article constitutionnel.

On s'imagine à tort qu'il s'agit non pas de défendre les intérêts culturels mais, au contraire, d'assurer la position privilégiée des intérêts économiques. Dans ces conditions, il est certain qu'après avoir réglé les divergences qui subsistent entre les deux Chambres sans une précision supplémentaire, sans un complément d'information, ce projet ne trouverait pas grâce devant la volonté populaire.

Votre commission réunie, une première fois, à Zoug le 15 mai 1957 a admis à l'unanimité qu'un complément d'information au message du Conseil fédéral du 24 février 1956 était absolument nécessaire avant de discuter cette divergence. Elle a décidé de demander un rapport complémentaire au Département fédéral de l'intérieur, rapport devant porter notamment sur les points suivants:

1. Relation entre l'article proposé sur le cinéma et l'article économique 31bis de la Constitution.

2. Réglementation de l'importation des films de long métrages dits spectaculaires ou scéniques et de la distribution des films.

3. Régime du permis pour l'ouverture de nouvelles salles de cinéma.

En outre, lors de la séance de Zoug, notre honorable collègue, M. Stüssi, a proposé, avec l'appui de la commission unanime, d'étudier dans le rapport demandé une précision sur les conditions auxquelles une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie pourrait se faire dans le domaine si particulier du cinéma.

La proposition de M. Stüssi a la teneur suivante: «à cet effet, elle (la Confédération) peut au besoin, dans l'intérêt général de la culture ou de l'Etat, déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.»

Laissez-moi ici ouvrir une parenthèse. La commission a cru devoir corriger cette rédaction comme il suit: «si l'intérêt général de la culture ou de l'Etat le justifie», pensant qu'il fallait obligatoirement traduire «rechtfertigen» par le mot «justifier». Or, après réflexion, je me permets personnellement de revenir sur la première rédaction et de proposer qu'elle soit maintenue, non pas parce qu'elle est différente quant au fond mais parce qu'elle est plus élégante.

Il est intéressant de noter que sitôt connue du public la proposition Stüssi a recueilli l'adhésion de tous les milieux intéressés à l'économie cinématographique.

Donnant suite au vœu exprimé par votre commission, le Département fédéral de l'intérieur a présenté le rapport demandé, rapport excellent en tous points et qui répond d'une manière claire et précise aux questions soulevées au Conseil national et dans la presse.

Ce rapport ayant été remis à tous les parlementaires des deux Chambres, je n'allongerai pas en le commentant ici et me bornerai à relever quelques points essentiels.

Le Département de l'intérieur insiste avec raison sur le fait que le projet d'article sur le cinéma part d'un souci non pas économique mais politique et culturel. Il ne constitue pas un complément à l'article économique 31bis de la Constitution fédérale. Il vise avant tout à maintenir et à garantir, dans la plus large mesure, l'indépendance des distributeurs de films et celle des propriétaires de cinéma à l'égard de l'étranger. Il doit permettre à la Confédération non seulement de mettre de l'ordre chez elle mais aussi et surtout de défendre internationalement sa position cinématographique.

Il convient d'avoir une base légale pour contingenter l'importation des films. Nous l'avons unanimement admis. Or, le système actuel qui prendra fin le 31 décembre 1960 a permis d'éviter l'installation dans notre pays de nouvelles agences de maisons de production étrangères et le passage de maisons de distribution indépendantes entre les mains de producteurs étrangers.

On a pu, grâce à ces mesures de contingentement, remédier à la pléthore de films dont souffrait le marché suisse avant la guerre et qui était néfaste sur le plan culturel.

On a passé de 710 films par année en 1938 à une moyenne de 400-450 films, chiffre largement

suffisant pour un pays qui ne compte que 550 cinémas et 200 000 places assises.

Il est nécessaire de rappeler, comme le fait le rapport du Département de l'intérieur, que le projet d'article sur le cinéma part d'un souci de nature politique et culturelle et non pas économique.

Etant donné l'enchevêtrement des éléments économiques, culturels et artistiques qui caractérise le cinéma, certaines personnes ont pu considérer le projet de nouvel article à la lumière de l'article économique, ce qui est compréhensible. C'est pourquoi des précisions étaient nécessaires.

Les mêmes réflexions se rapportent au régime du permis pour l'ouverture de nouvelles salles de cinéma.

Dans son rapport, le Département de l'intérieur montre combien est erronée l'idée qu'une libre concurrence entre salles de projection ne pourrait être qu'une bonne chose et améliorerait la qualité des programmes.

Au contraire, l'expérience prouve qu'il n'y a pas intérêt à augmenter sans limite le nombre de salles de projection.

Une concurrence accrue n'apporterait rien à la qualité des films proposés au public, d'autant plus que la Suisse, devant la Suède, est considérée comme le pays du monde où l'on peut trouver le choix le plus grand parmi les productions les plus importantes du marché international.

L'expérience prouve que dans une localité où, par rapport au chiffre de la population, il y a trop de salles, les exploitants de celles-ci ont tendance à choisir leur programme en tenant compte surtout du goût présumé de la grande masse. Cette augmentation non contrôlée des salles de projections conduirait inévitablement à une baisse de la qualité des spectacles. Ce n'est donc pas en vue de protéger commercialement les salles de cinéma que l'on propose de les soumettre au régime du permis mais au contraire dans la certitude que, du point de vue national et culturel, ce ne serait pas rendre service à la communauté que de laisser sans contrôle augmenter le nombre des salles de projection professionnelles.

Le régime du permis appliqué aux salles n'est finalement pas autre chose que le pendant des mesures prises dans le domaine de l'importation des films, réglementation qui ne serait d'ailleurs appliquée que si le besoin s'en faisait sentir.

On a relevé aussi au cours des discussions parlementaires, les effets abusifs de l'organisation professionnelle, qui a amené la conclusion de contrats d'intérêts entre loueurs et propriétaires de salles. Ces critiques se sont révélées, à la lumière des faits, pour la plupart fausses ou infondées. Rappelons que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les intérêts des loueurs et des propriétaires de salles sont divergents. Les uns ont intérêt à voir s'ouvrir le plus de salles possibles pour placer leurs films; les autres cherchent à freiner cette pléthore pour des raisons non seulement commerciales mais aussi culturelles, je me plais à le relever ici en connaissance de cause.

Les différends entre ces deux groupes intéressés étaient réglés jusqu'alors par trois commissions paritaires: l'une pour la Suisse alémanique, l'autre pour la Suisse romande et la troisième pour la Suisse

italienne, formées chacune de trois distributeurs et de trois exploitants et présidées par d'éminents juristes neutres, qui sont actuellement d'anciens juges fédéraux.

Le rapport montre par des exemples concrets combien les critiques adressées au travail de ces commissions paritaires étaient infondées. Cependant, pour tenir compte dans une certaine mesure de ces critiques, le chef du Département de l'intérieur a suggéré aux associations professionnelles de l'économie cinématographique de transformer la composition de ces commissions paritaires en commissions de recours formées de deux représentants de chaque association professionnelle et de deux représentants de l'intérêt public. Cette innovation, qui a été acceptée, aura certainement d'heureuses conséquences, d'autant plus que les représentants nommés par la Chambre suisse du cinéma sont des personnalités totalement indépendantes de l'économie cinématographique.

Enfin, dans son rapport, le Département de l'intérieur a fait sienne la proposition Stüssi, présentée à la séance de votre commission à Zoug. Il proposait en plus de réserver explicitement l'application des articles 89 et 89bis de la Constitution fédérale. Cette précision avait paru utile au Département de l'intérieur pour éliminer un malentendu découlant d'un article de M. Häberlin, conseiller national, dans la *Nouvelle Gazette de Zurich* du 30 avril 1957, qui laissait supposer que l'on voulait exclure la possibilité du referendum pour les lois qui seraient édictées en application du nouvel article constitutionnel. Or, cela n'a jamais été l'idée du Conseil fédéral. Après une longue et intéressante discussion, votre commission a abandonné cette adjonction pour les raisons suivantes: cette précision est inutile parce que la formule: «la Confédération peut légiférer...» (en allemand: «Der Bund ist befugt, auf dem Wege der Gesetzgebung...») implique, selon la doctrine et la pratique, qu'il ne peut s'agir que de lois ou d'arrêtés fédéraux de portée générale soumis au referendum. L'application de l'article 89bis est incluse dans la notion de la voie législative: Regel der Gesetzgebung. Il n'y a aucun scrupule à se faire à ce sujet. L'interprétation de nombreux articles de la Constitution examinés en séance de commission a démontré très nettement qu'une précision semblable dans un article constitutionnel est superflue, donc inutile.

C'est pourquoi votre commission abandonne, avec l'assentiment de M. Etter, conseiller fédéral, l'idée du Département de l'intérieur de rappeler l'application des articles 89 et 89bis.

En conclusion, messieurs les députés, votre commission unanime vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national du 12 mars 1957 et d'adopter le complément à l'alinéa premier, b, dont je viens d'essayer de vous démontrer l'utilité pour faire de ce nouvel article constitutionnel sur le cinéma une base solide, claire et surtout sans équivoque.

Spühler: Die Beratung des neuen Filmartikels stand sowohl im Ständerat als auch im Nationalrat von vornherein und in starkem Masse unter dem Eindruck der Zwiespältigkeit, die einerseits die Zielsetzung des Filmartikels und andererseits die Mittel

zur Erreichung des Zieles hervorriefen. Die Zielsetzung ist unbestritten eine staats- und kulturpolitische, die Mittel aber sind eindeutig wirtschaftspolitischer Natur. Daraus entstehen notwendigerweise Spannungen, besonders dann, wenn auf der einen Seite idealisierend nur die kulturelle Komponente vertreten und auf der andern Seite in sehr handgreiflicher Art bloss wirtschaftliche Interessen verfolgt werden. Auf der einen Seite sind die Kulturpolitiker, denen die geistige Landesverteidigung eine Gewissensfrage ist, sowie die verschiedenen filmkulturellen Organisationen, auf der andern Seite die Filmverleiher und Kinobesitzer, denen es um sehr reale und materielle Dinge geht! Das Kinogewerbe hat es bekanntlich verstanden, im Schutze der Filmeinfuhrkontingentierung auf privatwirtschaftlicher Grundlage eine Marktordnung aufzubauen, die den Beteiligten einen äusserst wirksamen Schutz gewährt. Wir werden es zweifellos erleben, dass in der kommenden Volksabstimmung über die Kartellinitiative die Anhänger dieser Initiative manche Beispiele von Missbrauch und Auswüchsen der Verbandsmacht gerade aus dem Gebiet des Kinogewerbes als zügige Argumente für ein Kartellverbot bringen werden.

Ich habe mir erlaubt, anlässlich der Eintretensdebatte auf solche Zusammenhänge und auf solche Schattenseiten der Verbandswirtschaft hinzuweisen. Die damaligen kritischen Bemerkungen sind verständlicherweise mancherorts ungnädig aufgenommen worden. Man mag im Einzelfall die Gewichte der Kritik verschieden setzen können, im wesentlichen aber, d. h. in grundsätzlicher Hinsicht, sind die Einwände gegen die bestehende Marktordnung zu Recht bestehend. Daran konnten die seither vorgebrachten Erklärungen und Berichtigungen nichts ändern. Auch der Ergänzungsbericht des Departementes des Innern vermag in dieser Hinsicht die schwerwiegenden Bedenken gegenüber der heutigen Ordnung nicht zu zerstreuen.

Ich bleibe deshalb bei meiner seinerzeitigen Erklärung, dass, vor die Frage gestellt: „uneingeschränkte Handels- und Gewerbefreiheit oder heutige Marktordnung der Filmwirtschaft“, ich mich für die wirtschaftliche Freiheit entscheiden würde. Mein Einstehen für einen neuen Verfassungsartikel über das Filmwesen erfolgt nur in der Meinung; dass dadurch die Auswüchse der Verbandswirtschaft beseitigt und die filmkulturellen Bestrebungen und die schweizerische Filmproduktion gefördert werden können.

Das Hauptgewicht meiner Erwartungen lege ich jedoch auf die kommende Filmgesetzgebung. Dort fallen die sachlichen Entscheide. Im Filmgesetz wird sich erweisen, ob die Erwartungen, die von den Vertretern einer grösseren Freiheit in der Filmwirtschaft aufgestellt werden, in Erfüllung gehen. Je nachdem wird sich das Schicksal des Gesetzes in einer allfälligen Referendumsabstimmung entscheiden.

Im Nationalrat ist demgegenüber das Bedürfnis zum Ausdruck gekommen, schon im Verfassungsartikel und nicht erst im Gesetz gewisse Sicherungen einzubauen, damit die Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit für Zwecke des blossen Gewerbeschutzes erschwert oder verunmöglicht werde. Dieses Bestreben ist durchaus verständlich.

Es muss aber als fraglich erscheinen, dass dieses Ziel schon im Verfassungsartikel unter allen Umständen erreichbar ist. Die von der Kommission vorgeschlagene Ergänzung lässt jedenfalls noch manche Möglichkeiten für private Kartellabkommen zum Schutze der bestehenden Unternehmen der Filmwirtschaft offen.

Die Verquickung der kulturpolitischen und der wirtschaftlichen Ziele und Interessen wird im Ergänzungsbericht des Departementes des Innern anerkannt. Es wird auf Seite 3 und 4 folgendes erklärt:

„Es ist also keine wirtschaftliche, sondern eine staats- und kulturpolitische Sorge, die hinter dem Filmartikel steht. Wegen der innigen Verflechtung wirtschaftlicher, kulturpolitischer und künstlerischer Gesichtspunkte, die für das Filmwesen typisch ist, mochte eine gewisse Gefahr bestehen, den Filmartikel perspektivisch in der Nähe des Wirtschaftsartikels zu sehen; zunächst mag ja auch auf dem Filmgebiet das „Wirtschaftliche“ am augenscheinlichsten wirken. Doch geht es uns keineswegs darum. Das Wirtschaftliche versteht sich wohl immer von selbst – dagegen nicht das Staats- und Kulturpolitische, insofern es der ökonomischen Basis nicht zu entraten vermag. So mag der Filmartikel auch gewisse „gewerbeschützerische“ Nebenwirkungen haben (Bewilligungspflicht für neue Kinos), die jedoch vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt sind und bei weitem das kleinere Übel gegenüber einem völlig schutzlosen Zustand darstellen.“

Dazu möchte ich folgendes sagen: Es kommt nicht darauf an, dass die gewerbeschützerischen Nebenwirkungen vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt sind, sondern darauf, ob diese möglich sind, welchen Umfang sie annehmen und ob sie von „Nebenwirkungen“ zu Haupterscheinungen werden, hinter denen das staatspolitische Ziel zu verschwinden droht. Dass diese Gefahr besteht, entspricht einer weitverbreiteten Befürchtung. Und ob diese gewerbeschützerischen Nebenwirkungen wirklich so gering sind, dass man noch von einem „kleineren Übel“ sprechen kann, wie der Bericht des Departementes sagt, mag sehr bezweifelt werden.

Bringt nun die Ergänzung von Artikel 27ter, Lit. b, die besonders auch im Nationalrat gewünschte Garantie gegen allfällig überbordende Verbandsmacht? Ich glaube nicht. Die Einschränkung, wonach nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden kann, „wenn allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen“, schränkt wohl den Gesetzgeber ein, nicht aber die direkt Beteiligten, wenn sie auf dem Wege privatrechtlicher Abkommen faktisch die Konkurrenz beschränken oder gar aufheben. Der Bund ist beim Erlass gesetzlicher Bestimmungen über das Bewilligungsverfahren für Kinos an das Kriterium der kultur- oder staatspolitischen Interessen gebunden, entsprechend auch die Kantone, denen der Vollzug überlassen wird. Ganz anders aber verhält es sich bei der vertraglich zustande gekommenen Marktordnung der Filmwirtschaft. Solange die Gesetzgebung die Bewilligungspflicht für die Eröffnung oder Umwandlung neuer Kinotheater nicht anordnet, solange haben weder Bund noch Kantone die Möglichkeit, die verbandsrechtliche Ordnung in die Schranken zu weisen. Aus dieser Situation heraus ertönt ja der Ruf nach der Bewilligungs-

pflcht und damit nach der staatlichen Intervention im Interesse der grösseren wirtschaftlichen Freiheit.

Sofern diese staatliche Interventionsmöglichkeit durch die kommende Gesetzgebung geschaffen wird, kann der heutige unbefriedigende Zustand hingenommen werden, da er in diesem Falle ja nicht mehr sehr lange andauern dürfte. Nun erklärt aber das Departement des Innern in seinem Ergänzungsbericht an die Kommission, dass das Bewilligungsverfahren für Kinos nur subsidiär gestellt werde. „Derzeit – so lesen wir auf Seite 11 – besteht unseres Erachtens keine Notwendigkeit, ein solches Bewilligungsverfahren vorzusehen; es können aber staats- oder filmpolitische Umstände eintreten, die uns veranlassen könnten, von der Kompetenz für eine solche Regelung Gebrauch zu machen.“

Aus diesen Bemerkungen muss geschlossen werden, dass das Departement es bei der heutigen verbandsrechtlichen Marktordnung des Kinogewerbes bewenden lassen will, und dass infolgedessen auch die heute viel kritisierten Verhältnisse weiterhin geduldet werden sollen. Wenn dem so ist, muss der Wert des neuen Filmartikels als sehr bescheiden taxiert werden. Die Aufgabe, die Auswüchse der Verbandswirtschaft zu verunmöglichen, bleibt aber dem künftigen Gesetzgeber gestellt, entweder durch das Bewilligungsverfahren oder durch das Verbot, die Eröffnung von Betrieben der Filmvorführung durch private Vereinbarungen zu erschweren. Da eine Kartellgesetzgebung nicht besteht, müsste beim Erlass des Filmgesetzes eine kartellrechtliche Bestimmung zur Sicherung eines gewissen Masses an wirtschaftlicher Freiheit aufgenommen werden.

Die Filmgesetzgebung muss das bisherige privatrechtliche Bewilligungsverfahren für Kinoeröffnungen seines extremen Monopolismus entkleiden und Garantien gegen Willkür und rechtsmissbräuchliche Ordnung des Kinogewerbes schaffen. Es verdient in diesem Zusammenhang vermerkt zu werden, dass immerhin das Departement die Möglichkeit nicht von der Hand weist, dass während des Vorverfahrens für Kinobewilligungen „gewisse Beziehungen eine Rolle spielen können, und dass Unebenheiten vorgekommen sind“. Zur Tatsache, dass verschiedene Konflikte durch Vergleiche in Verbindung mit freiwilligen Zahlungen beigelegt worden sind, meint der Departementsbericht mit vorsichtiger Deutlichkeit: „Rein formal gesehen ist freilich eine solche Freiwilligkeit, die immerhin nur unter dem Druck der bestehenden Schutz- und Interessenverträge möglich ist, ein Schönheitsfehler; eine Amtsbehörde wäre solchen Regelungen gegenüber vermutlich anders eingestellt, weil Abfindungen – auch wenn sie im Rahmen der Praxis üblich, kaufmännisch gerechtfertigt und freiwillig sind – doch den Beigeschmack eines Arrangements haben.“

Nun wird erklärt, die bisherige Kritik am verbandsmässigen Bewilligungsverfahren verliere künftig an Gewicht, weil unter dem Druck der Öffentlichkeit und der in der Bundesversammlung geäusserten Kritik die paritätischen Kommissionen der filmwirtschaftlichen Verbände umgebaut worden seien in Rekurskommissionen, denen ausser vier Vertretern der direkt interessierten Filmwirtschaft noch zwei Vertreter des öffentlichen Interesses beigegeben worden seien. Ich stehe nicht an, diese Ergänzung der paritätischen Kommissionen als einen Fort-

schritt zu bezeichnen. Die Tatsache bleibt aber trotzdem noch bestehen, dass die direkt Beteiligten in der Mehrheit sind und machtmässig immer noch die Möglichkeit besitzen, sich gegen jeden missliebigen Aussenseiter zu wehren. Eine einwandfreie Ordnung des Rekursverfahrens besteht erst, wenn das Übergewicht der Filmwirtschaft beseitigt und zum mindesten die Parität zwischen privaten und öffentlichen Interessen hergestellt sein wird.

Abschliessend möchte ich sagen: Die vorgeschlagene Ergänzung von Litera b des Artikels 27er bedeutet eine Verbesserung, da der Gesetzgeber nur unter dem Gesichtspunkt kultur- und staatspolitischer Überlegungen von der Wirtschaftsfreiheit abweichen darf. Gegenüber der bestehenden Marktordnung bringt sie jedoch keine Sicherung vor Auswüchsen der Verbandswirtschaft. Diese die Öffentlichkeit vor allem interessierende Frage wird erst durch die Filmgesetzgebung entschieden werden.

Bundesrat **Etter**: Mit der einstimmigen Kommission möchte ich Sie bitten, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

Zu den Ausführungen des Herrn Ständerat Spühler möchte ich mich nur ganz kurz fassen, und zwar deshalb, weil diese Ausführungen im Grund genommen nicht den Verfassungstext betreffen, sondern sich – wie er zuletzt neuerdings betont hat – auf die ausführende Gesetzgebung beziehen. Wie die Verfassung angewendet werden soll, nach welcher Richtung die Gesetzgebung gehen soll, darüber haben dann wiederum die eidgenössischen Räte zu entscheiden. Aber die Kritik des Herrn Ständerat Spühler richtet sich lediglich in dem Sinne gegen den vorgeschlagenen Verfassungsartikel, als er sagt, er genüge nicht. Auf alle Fälle wird es von der Gesetzgebung abhängen, ob die Ausführung dann befriedigen wird oder nicht. Über die filmwirtschaftliche Ordnung, die verbandsrechtliche Ordnung gehen die Meinungen auseinander. Es ist Kritik erhoben worden. In einzelnen Fällen mag sie berechtigt gewesen und noch berechtigt sein. Wir dürfen aber nicht vergessen, dass uns die verbandsrechtliche Ordnung des Filmwesens doch auch grosse Dienste geleistet hat. Die Kritik richtet sich nach meiner Beobachtung eigentlich im Grunde genommen weniger gegen die Praxis der Paritätischen Kommission, als gegen gewisse Praktiken hinter den Kulissen, mit denen die verbandsrechtliche Ordnung im Grunde genommen nichts zu tun hat. Nun hat Herr Ständerat Spühler anerkannt, dass wenigstens in bezug auf die Paritätische Kommission und ihre Zusammensetzung ein Fortschritt bereits festgestellt werden kann. Wenn es nun darum geht, allfällige Auswüchse der filmwirtschaftlichen verbandsrechtlichen Ordnung zu bekämpfen, so gehe ich mit Herrn Spühler einig darin, dass uns dann als Instrument dieser Verfassungsartikel in die Hand gegeben wird.

Ich persönlich bin überzeugt, dass schon der Umstand allein, dass dem Staate bestimmte Kompetenzen in der Verfassung eingeräumt werden, die verbandsrechtlichen Überspannungen und Auswüchse verhüten wird.

Weiter möchte ich mich nicht auslassen. Über das können wir uns unterhalten, wenn es an die Ausführung geht.

Ich wiederhole: ich möchte Sie bitten, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

Präsident: Wir haben hier noch eine Differenz zu Artikel 27ter.

M. Fauquex, rapporteur: J'ai déjà expliqué dans mon rapport le sens de cette modification rédactionnelle; je n'y reviens donc pas.

Je maintiens ma proposition personnelle, qui n'émane pas de la commission, de revenir à la première rédaction du Département de l'intérieur en remplaçant dans le texte français la formule: «Si l'intérêt général de la culture ou de l'Etat le justifie», par celle-ci: «dans l'intérêt général de la culture et de l'Etat», ce qui veut dire la même chose mais est certainement plus élégant.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 11. Dezember 1957 Séance du 11 décembre 1957, matin

Vorsitz – Présidence: Herr Vizepräsident Lusser

7297. Finanzhaushalt des Bundes. Neuordnung Finances fédérales. Nouveau régime

Siehe Seite 408 hiervor – Voir page 408 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 6. Dezember 1957
Décision du Conseil national du 6 décembre 1957

Differenzen – Divergences

Präsident: Ich möchte Ihnen beantragen, die Behandlung der Artikel in der Reihenfolge des Ihnen ausgeteilten Blattes vorzunehmen, so dass sowohl die Dauer- wie die Übergangsordnung gemeinsam behandelt werden.

von **Moos**: Ich möchte zunächst, und zwar als Sprecher der konservativ-christlichsozialen Fraktion unseres Rates, erklären, dass wir das Vorgehen bei der Behandlung der Vorlage über den Finanzhaushalt des Bundes nicht billigen können. Der Nationalrat hat letzte Woche seine Beschlüsse gefasst. Den Mitgliedern unserer Kommission war Gelegenheit geboten, über das Wochenende die ihnen zugestellten Unterlagen über die weiter bestehenden Differenzen zu studieren. Den Ratsmitgliedern aber, die der Kommission nicht angehören, war bis heute morgen die Gelegenheit nicht geboten, anhand der Dokumentation sich über die noch bestehenden Differenzen ein Bild zu machen. Sie wurden erst durch die hier allmählich tropfenweise ausgeteilten Aktenstücke über die Beschlüsse der gestrigen Kommissionssitzung und die neuen Tabellen ins Bild gesetzt. In dieser wichtigen Landesfrage, die Volk und Stände stark interessiert und beschäftigt, erhalten die von den gleichen Ständen abgeordneten Ratsmitglieder erst heute vormittag

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1957
Date	
Data	
Seite	443-447
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 462

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Müller-Thurgau, Berichterstatter: Ich habe Ihnen noch Kenntnis zu geben von einem erst gestern eingegangenen Schreiben des Schweizerischen Arbeiter-Touringbundes, in dem ersucht wird, in Artikel 72 eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der Bund eine Unfallversicherung, eine Art Kaskoversicherung, wie sie Herr Buri seinerzeit beantragt hat, abzuschliessen hätte.

Unsere Kommission hat gefunden, sie könne diese Eingabe nicht mehr berücksichtigen. Denn die Beratungen über das Gesetz sind abgeschlossen. Die Kommission hatte nur noch den Auftrag, die zurückgestellten Artikel zu behandeln. Zudem wäre die Eingabe materiell unbegründet. Die Kommission hat die Auffassung, dass es, wenn eine solche Versicherung abgeschlossen werden sollte (was an sich wünschbar wäre), Sache der Kantone sei, die auch die Jagdsteuer einnehmen.

Die Kantone sollten etwas veranlassen, sei es jeder für sich oder alle Kantone gesamthaft. Sodann möchte ich darauf hinweisen, dass im Artikel 73 bis eine Bestimmung aufgenommen worden ist, wonach Motorradfahrer eine private Unfallversicherung abzuschliessen haben, worin auch solche Schäden eingeschlossen sein werden.

7074. Filmartikel der Bundesverfassung Article constitutionnel sur le cinéma

Siehe Jahrgang 1957, Seite 443 – Voir année 1957, page 443

Beschluss des Nationalrates vom 13. März 1958
Décision du Conseil national du 13 mars 1958

Differenz – Divergence

Art. 27ter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 27ter

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

M. Fauquex, rapporteur: Cet objet nous revient du Conseil national avec une seule divergence, d'ordre essentiellement rédactionnel.

Sur proposition de M. Häberlin, le Conseil national a précisé, à l'article 27, premier alinéa: «La Confédération a le droit de légiférer sous la forme de lois ou d'arrêtés de portée générale.» Nous avons dit simplement: «La Confédération a le droit de légiférer.»

Selon les juristes, la précision du Conseil national n'était probablement pas nécessaire. Mais, sur le plan tactique, il convient de s'y rallier, faute de quoi nous pourrions donner l'impression de vouloir soustraire certaines dispositions au referendum et au vote du peuple.

C'est pourquoi la commission unanime vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national et de liquider ainsi la divergence sur cet article constitutionnel.

Angenommen – Adopté

7484. Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative

Siehe Seite 5 hiervor – Voir page 5 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1958
Décision du Conseil national du 18 mars 1958

Differenzen – Divergences

Art. 36 bis, Abs. 3, 4 und 4 bis

Art. 36ter, Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Art. 36 bis, al. 3, 4 et 4 bis

Art. 36ter, al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

M. Despland, rapporteur: Ainsi que nous l'avons fait nous-mêmes, le Conseil national a décidé de repousser l'initiative routière et de se rallier au contre-projet du Conseil fédéral, en apportant au texte issu de nos délibérations un certain nombre de modifications qui portent davantage sur la rédaction que sur le fond.

A l'article 36 bis, troisième alinéa, nous avons dit qu'il s'agissait de compenser les désavantages qui résulteraient pour les terrains de la construction de routes: «nuira à l'utilisation de terrains doivent être compensés...». Le Conseil national a décidé d'ajouter: «...à l'utilisation et à l'économie ou la mise en valeur des terrains.» La commission s'est ralliée à cette modification, sous réserve que tous les articles soient revus du point de vue rédactionnel. La commission de rédaction est d'ailleurs déjà convoquée à cet effet.

Nous vous proposons donc, à l'article 36 bis, troisième alinéa, d'adhérer à la modification du Conseil national.

Au même article, quatrième alinéa, le Conseil national a ajouté aux raisons qui doivent intervenir pour la répartition entre la Confédération et les cantons des frais de construction de routes, la notion des «frais qui découleraient pour ces cantons de ces constructions».

Il en est de même à l'alinéa 4 bis où il s'agit de la répartition entre les cantons et la Confédération des frais d'exploitation et d'entretien de ces routes nationales, où l'on fait également intervenir la notion des frais en découlant pour les cantons.

Votre commission vous propose, ici aussi, d'adhérer à la modification apportée par le Conseil national au quatrième alinéa et à l'alinéa 4 bis.

Enfin, à l'article 36ter, deuxième alinéa, le Conseil national s'est rallié à la décision que nous avons prise d'exiger qu'un financement complémentaire des dépenses de la Confédération, soit par les moyens propres de la Confédération, soit par un prélèvement nouveau de la taxe sur la benzine, se fasse par le moyen d'une décision de l'Assemblée fédérale de

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.03.1958
Date	
Data	
Seite	148-148
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 552

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Vormittagssitzung vom 21. März 1958
Séance du 21 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

7074. Filmartikel der Bundesverfassung
Article constitutionnel sur le cinéma

Siehe Seite 148 hiervor – Voir page 148 ci-devant

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 38 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

**7294. Ergänzung des Dienstvertrags- und
 des Stiftungsrechts**

**Dispositions applicables aux contrats
 de travail et aux fondations. Complément**

Siehe Seite 138 hiervor – Voir page 138 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1958
 Décision du Conseil national du 5 mars 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 38 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

7536. Erhöhung der Mahlprämie
Augmentation de la prime de mouture

Siehe Seite 68 hiervor – Voir page 68 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1958
 Décision du Conseil national du 18 mars 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 39 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

7484. Verbesserung des Strassennetzes.
Begutachtung des Volksbegehrens
Amélioration du réseau routier.
Préavis sur l'initiative

Siehe Seite 148 hiervor – Voir page 148 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 15. März 1958
 Décision du Conseil national du 15 mars 1958

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 36 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nachtrag – Supplément

Vormittagssitzung vom 5. März 1958
Séance du 5 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

7538. Rebbau. Vorübergehende Massnahmen
Mesures temporaires en faveur de la vigne

Botschaft und Beschlusentwurf vom 11. Februar 1958
 (BBl I, 440)

Message et projet d'arrêté du 11 février 1958
 (FF I, 477)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

M. Lampert, rapporteur: La viticulture suisse, dont la superficie actuelle est de 12 520 ha., a connu sa plus grande extension à la fin du siècle dernier, avec 33 000 ha., et son niveau le plus bas en 1939, avec quelque 12 000 ha. A cette époque, les cépages blancs couvraient 8200 ha., soit le 73% de la surface totale et les cépages rouges le solde, soit le 27% de cette surface.

Depuis cette date et jusqu'en 1954, cette proportion est restée à peu près la même. Dès l'entrée en vigueur du statut du vin (1^{er} janvier 1954), la superficie complantée en cépages rouges tend à augmenter d'année en année, au détriment de l'encépagement blanc, étant donné que certaines dispositions de ce statut tendent à favoriser la production rouge afin de mieux adapter les récoltes aux besoins du marché.

On sait que le consommateur préfère le vin rouge et que, pour lui donner satisfaction, il faut en importer environ 90 millions de litres (moyenne de ces dernières années).

Filmartikel der Bundesverfassung

Article constitutionnel sur le cinéma

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7074
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1958
Date	
Data	
Seite	152-152
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 555

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.