

Zur Revision des Filmgesetzes

Filmförderung als Förderung kultureller Identität?

Lucie Bader* / Willi Egloff**

Inhaltsübersicht:

1. Einleitung
2. Schweizerische Filmpolitik bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs
3. Von der geistigen Landesverteidigung zur Kunstförderung
4. Von der Kunstförderung zur Förderung kultureller Identität
5. Kulturelle Identität in der Schweiz?
6. Die Filmförderung als Förderung kultureller Identität
7. Globaler Markt versus kulturelle Identität?
8. Schluss

1. Einleitung

„Die Förderung einer eigenen Filmproduktion und Filmkultur ist für einen modernen Staat im audiovisuellen Zeitalter von eminenter Bedeutung“, heisst es in den Erläuterungen zum Entwurf eines neuen schweizerischen Filmgesetzes, den eine Expertenkommission unter dem Vorsitz des Verwaltungsrechtsprofessors Pierre Moor im Juni 1999 vorgelegt hatte. „Will ein Land seine eigenen ‘bewegten Bilder’ haben, seine Eigenheiten und Befindlichkeiten auf diesem Weg im In- und Ausland kommunizieren, dann kann das nur durch eigenes unabhängiges Schaffen geschehen. Filmschaffen und Filmkultur tragen zur Identität eines Landes bei und sind gleichzeitig ihr Ausdruck“.¹

Das sind ungewohnte Töne im Umfeld einer neoliberalen, auf globalen Wettbewerb setzenden Politik. Sie sind auch neu in Bezug auf die bisherige schweizerische Filmpolitik. Denn der Förderung kultureller Identität kam in dieser Politik bisher kaum wesentliche Bedeutung zu.

Die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf weisen darauf hin, dass sich hinter der geplanten Revision mehr verbirgt als die blosser Aktualisierung eines durch den technischen Wandel überholten Gesetzes. Zur Debatte stehen die Zulässigkeit und Berechtigung staatlicher Kulturförderung insgesamt. Denn die Revision findet vor dem Hintergrund einer seit der Tokio-Runde der GATT/WTO-Verhandlungen zunehmend

* lic. phil., M.A.S. for Culture and Media Management, Dozentin an der Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich.

** Dr. iur., Rechtsanwalt, Mitglied der Expertenkommission für die Totalrevision des Filmgesetzes (Kommission Moor).

härter werdenden Auseinandersetzung über das Verhältnis von Handel und Kultur statt, in welcher insbesondere die USA jede Sonderbehandlung von Erzeugnissen und Dienstleistungen im Hinblick auf deren kulturelle Funktion als Verstoss gegen die reine Lehre vom absoluten Markt brandmarken². Gerade im Audiovisionsbereich besteht daher aus welthandelsrechtlichen Gründen ein erheblicher politischer Rechtfertigungsdruck für staatliche Massnahmen, welche den einheimischen Film gegenüber ausländischen Produkten bevorzugen wollen.

Im folgenden soll versucht werden, die Entwicklung der filmpolitischen Ueberlegungen nachzuzeichnen, welche der eidgenössischen Filmgesetzgebung bisher zugrunde lagen. Davon ausgehend soll dargestellt werden, inwieweit diese Zielsetzungen auch für das zukünftige Gesetz, dessen Entwurf der Bundesrat am 18. September 2000 zu Handen der Eidgenössischen Räte verabschiedet hat³, wegleitend sein können. Gegenstand der Erörterung sind dabei die deklarierten oder implizierten Absichten des Gesetzgebers, nicht aber das jeweilige rechtliche Instrumentarium.

2. Schweizerische Filmpolitik bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs

Die gesetzliche Regelung der Herstellung, des Verleihs und der Vorführung von Filmen beschränkte sich in der Frühzeit des Kinos auf polizeiliche Aspekte. So gab es gewerbe-polizeiliche Vorschriften für Vorführbetriebe, feuer- und baupolizeiliche Auflagen für die Ausstattung der Kinosäle, polizeirechtliche Bestimmungen über den Schutz der Jugend und der öffentlichen Ordnung usw.⁴ Kulturpolitische Anliegen schlugen sich kaum in der Gesetzgebung nieder. Die einzelnen Regelungen fanden sich auch ausschliesslich auf kantonaler Ebene, ohne dass irgendeine Koordination auf nationaler Ebene stattgefunden hätte. Selbst die 1922 vom EJPD vorgeschlagene Schaffung eines Konkordats über die Filmzensur wurde von den Kantonen mehrheitlich abgelehnt.⁵

Der Bund war zur Gesetzgebung im Bereich des Films in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg überhaupt nicht zuständig, was bis heute nachwirkt. So wurde und wird beispielsweise seit jeher und immer noch das Zugangsalter für in der Schweiz vorgeführte Filme von jedem Kanton separat festgelegt. Auch in der jetzigen Botschaft zum Bundesgesetz über Filmkultur und Filmproduktion lehnt der Bundesrat eine von mehreren Kantonen gewünschte Regelung des Jugendschutzes auf nationaler Ebene mit dem Hinweis ab, dass aufgrund der Verfassungsordnung diese Kompetenz ausschliesslich bei den Kantonen liege.⁶

Eine Änderung der Situation ergab sich erst aufgrund der als Bedrohung der nationalen Eigenständigkeit empfundenen politischen Entwicklungen der 20er- und 30er-Jahre in Italien und insbesondere im Deutschen Reich. Das Fehlen einer Regulierung des schweizerischen Filmmarktes erlaubte es der finanziell leistungsfähigen deutschen Filmwirtschaft, die sich seit 1927 grösstenteils im Eigentum des Hugenbergkonzerns befand, in den frühen 30er-Jahren einen dominierenden Einfluss auch in der Schweiz zu gewinnen. Nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten verkamen diese deutschen Produktionen zunehmend zu rein nationalistischen Propagandafilmen, die danach immer auch relativ ungehindert in schweizerischen Kinos gezeigt wurden.⁷ Auch die schweizerische Filmproduktion befand sich zu einem erheblichen Teil in deutschen Händen, und die betreffenden Firmen waren an der Produktion dieser deutsch-nationalen Propaganda nicht selten direkt beteiligt.⁸

Die schweizerische Regierung kam angesichts dieser Entwicklung zur Erkenntnis, „dass das Filmproblem auch für die Schweiz zur nationalen Frage geworden ist. (...) Im Hinblick auf die Bedeutung des Films im modernen Kulturleben und auf seine Propagandakraft wird die Schweiz in den nächsten Jahren ihre Filmproduktion ausbauen müssen. Die eigene positive Leistung stellt erfahrungsgemäss das beste Mittel zur Bekämpfung unwillkommener Einwirkungen von dritter Seite dar“.⁹ Als konkreter Abwehrschritt wurde durch Bundesbeschluss vom 28. April 1938 eine aus 27 Mitgliedern bestehende Schweizerische Filmkammer geschaffen, welche die Aufgabe hatte, „auf eine planmässige Zusammenarbeit der am schweizerischen Filmwesen beteiligten oder interessierten Kreise im Sinne des geistigen, kulturellen und wirtschaftlichen Landesinteresses hinzuwirken“.¹⁰ Ein weiterer Bundesratsbeschluss vom 26. September 1938 beschränkte die Einfuhr ausländischer Filme. Schliesslich schuf sich die Regierung mit der Schaffung der Schweizerischen Filmwochenschau, die ab 1940 und bis 1975 Woche für Woche über Aktualitäten berichtete und diese kommentierte und die in jeder Filmvorstellung obligatorisch zu zeigen war, ein eigenes, formell zwar von einer privatrechtlichen Stiftung verantwortetes, aber vollumfänglich vom Staat finanziertes Informationsmittel.¹¹

Schon die zeitlichen Umstände dieser Entwicklung des gesamtschweizerischen Filmrechts zeigen deren rein staatspolitische Ausrichtung: Die nicht mehr nur für einzelne Kantone, sondern für das ganze Land gültigen Regelungen im Bereich des Films entstanden alle kurz vor oder während des Zweiten Weltkriegs als Abwehrmassnahmen in einer Zeit nationaler Bedrohung. Ihr Ziel erschöpfte sich in nationaler, nicht selten auch nationalistischer Propaganda, die sich wiederum zu einem erheblichen Teil als Gegenpropaganda gegen ausländische Einflüsse verstand. Filmpolitik wurde konzipiert als Teil der offiziellen schweizerischen Politik, die unter dem bezeichnenden Begriff „geistige Landesverteidigung“ zusammengefasst wurde.

3. Von der geistigen Landesverteidigung zur Kunstförderung

Die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs gaben den politischen Kräften Auftrieb, welche eine umfassende Regelung des Filmwesens auf nationaler Ebene forderten. Auch die Schweizerische Filmkammer äusserte sich in diesem Sinne. Es dauerte aber noch bis zum Jahre 1958, bis durch eine Verfassungsänderung der Bund die Kompetenz erhielt, im Bereich des Filmwesens zu legiferieren.¹² Bis zum Erlass des entsprechenden Gesetzes dauerte es dann nochmals vier Jahre: Am 1. Januar 1963 trat das erste schweizerische Bundesgesetz über das Filmwesen in Kraft.¹³

Dieses Gesetz trägt deutliche Spuren seiner Entstehungsgeschichte. So konnte jetzt zwar die Herstellung von Filmen gefördert werden, doch musste es sich dabei um einen „kulturell und staatspolitisch wertvollen Film“ handeln. Förderungswürdig waren nur Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilme, keinesfalls aber Spielfilme. Weiter hatte der Bund „durch ein seiner administrativen Aufsicht unterstehendes, rechtlich selbständiges Institut“ für die Herausgabe einer Schweizerischen Filmwochenschau zu sorgen.

Offensichtlich schwebte dem Gesetzgeber nach wie vor die Förderung einer Filmkultur mit nationalem Propagandacharakter vor. Film war immer noch klar Teil der „geistigen Landesverteidigung“. Nur in dieser Logik lässt sich denn auch der Ausschluss des Spielfilms von der Filmförderung erklären: Dokumentarfilme und Filmwochenschau wurden als Informationsdienste verstanden, welche - wenn ihre Herstellung vom Staat

unterstützt wurde - eine orientierende, staatsbejahende Wirkung haben sollten. Demgegenüber war diese Art der Förderung, die sozusagen mit der Verpflichtung zur Schaffung eines Propagandafilms verbunden war, beim Spielfilm suspekt; dieser sollte zweckfreies Kunstwerk sein, mit dem sich der Staat nicht zu befassen hatte. In diesem Sinne erklärte etwa der damals zuständige Bundesrat Tschudi vor dem Nationalrat: „Eine Staatskunst ist unfruchtbar, nur die schöpferische Persönlichkeit kann Kunstwerke schaffen. Diese Tatsache zwingt dazu, auf die Subventionierung von Spielfilmen zu verzichten. Wenn der Bund solche Spielfilme subventionieren möchte, übernehme er eine Mitverantwortung für das Sujet, für den Inhalt und für die künstlerische Gestaltung“.¹⁴

Allerdings erwies sich diese Sicht der Dinge schon sehr rasch als realitätsfremd. Zum einen stellte sich die Filmwochenschau bald einmal als Relikt aus vergangener Zeit heraus, das neben dem viel schnelleren Medium Fernsehen keine Existenzberechtigung mehr hatte. Das Publikum verlor rasch jegliches Interesse an dieser Aktualitätenschau, und die Kinobetriebe zeigten sie trotz weiterbestehendem Verbands-Obligatorium immer seltener.¹⁵ Zum andern zeigte sich bald, dass eine schweizerische Spielfilmproduktion ohne staatliche Herstellungsförderung schlicht nicht mehr existieren konnte. In den Jahren nach Erlass des Filmgesetzes entstanden denn auch praktisch keine schweizerischen Spielfilme mehr.¹⁶

Der Gesetzgeber trug dieser Situation im Jahre 1969 durch zwei wesentliche Änderungen des Filmgesetzes Rechnung: Er ermöglichte die vorher verpönte Ausrichtung von Herstellungsbeiträgen für Spielfilme, und diese Spielfilme mussten nur einfach noch „wertvoll“ sein. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit geschaffen, Beiträge an die Aus- und Weiterbildung von Filmschaffenden zu leisten.¹⁷ Schliesslich wurden durch eine weitere Gesetzesrevision im Jahre 1975 die Pflicht zur Förderung einer Schweizerischen Filmwochenschau und damit auch die dafür vorgesehenen Subventionen gestrichen.¹⁸ Dies hatte das sofortige Ende dieser Institution zur Folge.

Mit diesen beiden Gesetzesrevisionen hatte sich die Zielsetzung der schweizerischen Filmförderung wesentlich verändert: Nicht mehr staatliche Propaganda auf Leinwänden sollte unterstützt werden, sondern eine Kunstgattung, die mit besonderen wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hatte. Der Gedanke der geistigen Landesverteidigung war auf einen kleinen Restbestand zusammengeschrumpft, indem in der Verordnung zum Gesetz hinsichtlich der Gewährung von Herstellungsbeiträgen an Filme lediglich noch festgehalten wurde, dass der verfilmte Stoff und dessen Gestaltung nicht im Widerspruch zur geistigen Grundhaltung der Schweiz stehen dürften.¹⁹ Praktische Bedeutung hatte dieser Vorbehalt allerdings keine mehr.²⁰

4. Von der Kunstförderung zur Förderung kultureller Identität

Mit der Schaffung dieser schweizerischen Filmförderung auch für den Spielfilmbereich setzte in der Schweiz tatsächlich eine Hochblüte des Filmschaffens ein. Allerdings wäre es falsch, in der Bereitstellung staatlicher Gelder zur Filmfinanzierung mehr als einen Faktor unter andern für diese Entwicklung zu sehen. Von mindestens so grosser Bedeutung war die Entwicklung des Fernsehens, das nicht nur seinerseits eine Nachfrage nach Spielfilmen schuf, sondern vor allem auch einer grossen Zahl von Filmschaffenden Arbeitsgelegenheiten gewährte, praktische Erfahrungen ermöglichte und eine leistungsfähige Infrastruktur zur Verfügung stellte. Und als Hauptfinanzierungs-

quelle erwiesen sich auch in dieser Phase die Filmemacherinnen und Filmemacher selbst, die aus privaten Mitteln und durch eine Menge unbezahlter Arbeit die Entstehung der Filme überhaupt erst ermöglichten.²¹

Allerdings entwickelte sich das Schweizer Filmschaffen inhaltlich und ökonomisch in eine ganz andere Richtung, als dies dem Gesetzgeber vorgeschwebt hatte: 1972 waren erstmals eine Reihe von Filmen ("La fille au violoncelle" von Yvan Butler, "L'invitation" von Claude Goretta und "Le Retour d'Afrique" von Alain Tanner) in Koproduktion einer schweizerischen mit einer französischen Firma entstanden. In der Folge wurde diese Finanzierungsform rasch nicht nur zum Normalfall, sondern zum einzig gangbaren Weg für die Herstellung von Spielfilmen, da das hierfür erforderliche Geld in der Schweiz allein nur in wenigen Ausnahmefällen aufzutreiben war. In der deutschen Schweiz entstanden wenig später ebenfalls Filme in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern, wobei es sich hier in aller Regel um deutsche Fernsehstationen handelte. Die rasch steigenden Kosten der Filmproduktion bei gleichzeitig stagnierenden Fördergeldern der staatlichen Instanzen führten in den Folgejahren dazu, dass gesamtschweizerisch Spielfilme praktisch nur noch in Koproduktion mit ausländischen Partnern zustande kommen konnten.²² Es liegt auf der Hand, dass diese Finanzierungsweise nicht ohne Einfluss auf die Produkte selbst blieb, da die ausländischen Koproduzentinnen in Bezug auf Filmhandlung, künstlerische Gestaltung und insbesondere Besetzung der Hauptrollen ihre eigenen Interessen einbrachten.²³

Auch hier wäre es aber verkürzt, den auffallenden Verlust des Lokalbezugs im Schweizer Film einzig auf diesen einen Faktor der internationalen Finanzierung zurückzuführen. Vielmehr zeichnete sich schon in der zweiten Hälfte der 70er-Jahre eine auffallende Tendenz ab, den Ort der Filmhandlung ins Ausland zu verlegen, wie dies etwa Martin Schaub in seiner Darstellung des Schweizer Films von 1963-1987 sowohl für den Dokumentar- als auch für den Spielfilm feststellt: „Alle Dokumentaristen zielen zur Zeit eher auf ein „globales“ denn auf ein „nationales“ Gewissen (...). Die 22. Solothurner Filmtage im Januar 1987 machten diesen Umschwung besonders deutlich: Etlichen Dokumentarfilmen aus Mittel- und Südamerika stand bloss ein grosser Dokumentarfilm mit schweizerischer Thematik gegenüber“.²⁴ Und auch bei verschiedenen Spielfilmen beschränkte sich der Schweizbezug auf die Staatsangehörigkeit des Autors oder der Autorin.

Was aus künstlerischer Sicht positiv als Öffnung und Erweiterung des Horizontes verstanden werden durfte, drohte auf der andern Seite zunehmend der staatlichen Filmförderung ihre Legitimation zu entziehen. Inwiefern konnte es sinnvoll sein, eine Filmproduktion zu unterstützen, die ihre Haupteinnahmen aus der Beteiligung an ausländisch dominierten Koproduktionen bezog und umgekehrt auch bei schweizerisch initiierten Koproduktionen derart viele Rücksichten auf die ausländischen Partner nehmen musste, dass dem Endprodukt seine schweizerische Herkunft kaum noch anzusehen war? Wie konnte eine staatliche schweizerische Filmförderung gerechtfertigt werden, die in erheblichem Masse ausländischen Filmschaffenden zugute kam? Verlor so Filmförderung nicht ihren Charakter als Kulturförderung und wurde zur reinen Subventionierung einer notleidenden Wirtschaftsbranche? Und waren die im Filmgesetz verankerten Mechanismen der Förderung für eine derartige Wirtschaftsförderung wirklich adäquat?

Die durch diese Entwicklung ausgelösten, sich über viele Jahre erstreckenden Diskussionen²⁵ führten zu einem doppelten Ergebnis, das sich auch in dem soeben vom

Bundesrat verabschiedeten Entwurf für ein neues Filmgesetz niedergeschlagen hat: Zum einen soll die Filmförderung tatsächlich stärker auf Wirtschaftsförderung ausgerichtet werden. Zu diesem Zweck werden erfolgsabhängige Förderinstrumente geschaffen, wie sie am Beispiel des Kinofördermodells „Succès Cinéma“ seit drei Jahren praktisch erprobt werden.²⁶ Zum andern soll der förderungswürdige Schweizer Film wieder vermehrt über eine irgendwie geartete kulturelle Identität definiert werden. Zu diesem Zweck werden nicht nur schweizerische Finanzierung und Autorenschaft vorgeschrieben, sondern auch eine weitest mögliche Herstellung in der Schweiz, dh. „mit künstlerischen und technischen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen schweizerischer Nationalität oder mit Wohnsitz in der Schweiz und durch filmtechnische Betriebe mit Sitz in der Schweiz“.²⁷ Von Branchenseite wird zusätzlich gefordert, auch noch einen schweizerischen Drehort zur Voraussetzung der Gewährung von Subventionen zu machen.

Damit zeichnet sich in der Filmförderung der Schweiz ein erneuter Paradigmenwechsel ab: Von der abstrakten Förderung „wertvoller Filme“, die sich letztlich durch ihre ästhetische Qualität legitimieren sollten, zur Förderung einer schweizerischen Filmproduktion, welche möglichst viele auch inhaltliche und personelle Bezüge zum Herkunftsland aufweist. Dabei sind aber nicht „Heimatfilme“ angestrebt, sondern weltmarktfähige Filme mit kultureller Identität. Zu fragen ist, was bei einem multi-kulturellen Land wie der Schweiz als kulturelle Identität verstanden werden und wie weit eine staatliche Filmförderung geeignet sein kann, zu dieser kulturellen Identität beizutragen. Denn nur, wenn hierüber Klarheit herrscht, macht eine solche Zielsetzung Sinn.

5. Kulturelle Identität in der Schweiz?

"Suiza no existe - die Schweiz existiert nicht!" Unter dieses provokative Motto stellte die Schweiz ihren offiziellen Beitrag für die Weltausstellung 1992 in Sevilla. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass es das typisch Schweizerische, das synthetische Allgemeine, in welches sich die Einzelheiten und Besonderheiten schweizerischer Kultur zusammenfassen liessen, schlicht nicht gibt. Vielmehr könne die Schweiz nur gedacht werden als Nebeneinander und Miteinander verschiedener, durchaus auch antagonistischer Kulturen.

Bekanntlich ist die Schweiz alles andere als ein kulturell homogenes Gebilde. Neben stark bäuerlich geprägten Bevölkerungsteilen stehen städtische Agglomerationen, die sich seit dem frühen Mittelalter als Handelsplätze etablierten. Im Gefolge der Reformation wurde die Schweiz in zwei praktisch gleich starke konfessionelle Teile gespalten, welche sich nicht nur kulturell bis in die Gegenwart feindlich gegenüber stehen, sondern sich noch im Sonderbundskrieg von 1847 mit Waffengewalt bekämpften. Die unser Land durchziehenden Sprachgrenzen sind bis heute auch gesellschaftliche Grenzen geblieben. Und hinter diesen gewichtigsten kulturellen Differenzen verbergen sich eine Vielzahl weiterer Unterschiede, die den schweizerischen Alltag bis heute wesentlich mitprägen.

Bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts und teilweise bis in die Gegenwart hinein versuchten die in der Schweiz massgebenden politischen Kräfte, trotz dieser offenkundigen Unterschiede so etwas wie ein schweizerisches Nationalbewusstsein zu schaffen. Anknüpfungspunkte waren und sind dabei etwa die angeblich gemeinsame siebenhundertjährige Geschichte (obwohl wesentliche Teile der Schweiz überhaupt erst

im 19. Jahrhundert in das Staatsgebiet eingegliedert wurden), angeblich gemeinsame Mythen (obwohl bekanntlich schon die Wilhelm-Tell-Geschichte nicht schweizerischen Ursprungs ist) oder angeblich gemeinsame Grundwerte wie Freiheit und Demokratie (obwohl grosse Teile der Schweiz bis ins 19. Jahrhundert hinein rechtlose Untertanengebiete gewesen waren). Bis hin zu den unsäglichen "Diamant"-Feiern von 1989 wurde auch Immer wieder versucht, die nationale Zusammengehörigkeit aus der gemeinsamen äusseren Bedrohung zu begründen. So sah und sieht die offizielle Schweiz die Existenzberechtigung des Landes nicht zuletzt durch die Behauptung der nationalen Freiheit während der beiden Weltkriege begründet.

Allerdings illustriert das erwähnte Motto für die Weltausstellung in Sevilla, dass dieser künstliche Nationalismus zu einem Ende gekommen ist. Der Versuch, eine kulturelle Synthese zu schaffen, erwies sich als nicht tragfähig. Eine erste sichtbare Bresche in die verordnete Einmütigkeit hatte schon der Jurakonflikt geschlagen, als es einer lokalen sprachlichen und konfessionellen Minderheit gelungen war, ihre kulturelle Eigenart zur staatspolitischen Frage zu machen. Noch wesentlich deutlicher zeigt aber die Diskussion um die europäische Integration das kulturelle Auseinanderdriften des Landes auf: Während die französischsprachige Schweiz vehement für den Beitritt zur Europäischen Union eintritt, fühlen sich insbesondere die deutschsprachige Bevölkerung in agrarisch geprägten Gebieten und ein erheblicher Teil der im Tessin lebenden Schweizerinnen und Schweizer in ihrer Existenz und Unabhängigkeit bedroht. Erstmals erweist sich die unterschiedliche Geschichte der einzelnen Kantone und Landesgegenden als wesentlich prägender als die künstlich erzeugten Mythen. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung in dieser Entwicklung dürfte auch die Diskussion um die Haltung der Schweiz im Zweiten Weltkrieg gespielt haben: Die zahlreichen Beweise für die Kollaboration höchster Regierungsstellen mit dem nationalsozialistischen Deutschland und dem faschistischen Italien sowie für den offiziell praktizierten schweizerischen Antisemitismus liessen die angeblich auf gesellschaftlicher Solidarität und innerem Zusammenhalt beruhende Verteidigung der Freiheit und Unabhängigkeit in einem schalen Licht erscheinen.

Dass mit kultureller Identität auf dieser Ebene einer angestrebten Nationalkultur im wahrsten Sinne des Wortes kein Staat mehr zu machen ist, spürten wohl als erste die schweizerischen Kulturschaffenden selbst. Denn die im Jahre 1991 unter dem Schlagwort "Kulturboykott" beschlossene Weigerung zahlreicher Kulturschaffender, an den staatlich verordneten Feierlichkeiten zum angeblichen 700. Jahrestag der Schweizerischen Eidgenossenschaft mitzuwirken, war zweifellos mehr als eine Revanche am Fischenstaat Schweiz. Was zunächst als Protest gegen staatliche Selbstbeweihräucherung verstanden werden konnte, war in Wirklichkeit wohl ebenso sehr die Bekundung der Unmöglichkeit, weiterhin an eine schweizerische Kultur im Sinne einer Synthese-Kultur zu glauben und auf dieser Ebene künstlerisch tätig zu sein.

Demgegenüber symbolisiert das Motto "Suiza no existe!" so etwas wie den Gegenpol zu dieser bisherigen Haltung. Nicht eine Synthese-Kultur wird angestrebt, sondern eine - um mit Edgar Morin zu sprechen, der dies am Beispiel der "europäischen Kultur" entwickelt hat²⁸ - auf dem Prinzip der Dialogik aufbauende kulturelle Vielfalt: "Das Prinzip der Dialogik bedeutet, dass zwei oder mehrere verschiedene Arten von Logik in komplexer Weise (komplementär, konkurrierend, antagonistisch) in einer Einheit miteinander verbunden sind, ohne dass sich jedoch die Dualität in der Einheit verliert. So ist das, was die Einheit der europäischen Kultur ausmacht, nicht die jüdisch-christlich-griechisch-römische Synthese, nicht nur die Komplementarität dieser Elemente, sondern

auch die Konkurrenz und der Antagonismus zwischen all diesen Instanzen, die jeweils ihre eigene Logik haben: eben ihre 'Dialogik'.²⁹

In diesem Sinne kann sich denn der Begriff „schweizerische Kultur“ nur auf die verschiedenen lokalen und regionalen Kulturen beziehen, die in diesem Lande zu finden sind. Dazu gehören selbstverständlich auch die Kulturen der Immigrantinnen und Immigranten, die rund einen Fünftel der schweizerischen Wohnbevölkerung ausmachen. "Schweizerisch" sind diese kulturellen Identitäten insofern, als sie über ihre lokale Verankerung hinaus mit den andern lokalen Kulturen kommunizieren. Förderung der schweizerischen kulturellen Identität kann daher nur verstanden werden als die gleichzeitige Förderung dieser verschiedenen lokalen und regionalen Kulturen und ihres interkulturellen Austausches.³⁰

6. Die Filmförderung als Förderung kultureller Identität

Hier schliesst sich sogleich die Frage an, inwiefern Filmförderung geeignet sein kann, kulturelle Identität im aufgezeigten Sinne zu fördern. Dabei darf vorerst vorausgesetzt werden, dass der Film als Kulturträger in jedem Falle eine zentrale Rolle spielt. Bilder und in Bildern erzählte Geschichten sind seit Alters her ein bevorzugtes Mittel, um kulturelle Werte und Normen zu vermitteln.³¹ Dem Film kommt durch die ihm eigene Möglichkeit, mit einer einzigen Geschichte ein Millionenpublikum zu erreichen, diese Vermittlungsfähigkeit in potenziertem Masse zu. Film und Fernsehen prägen in hohem Masse das Bild, das sich die andern von uns und wir uns von den andern machen,. Das macht den Film denn auch so interessant als Instrument der Propaganda, der Ausbildung, der Dokumentation, der Werbung usw.

Förderung kultureller Identität kann aber nach dem bisher Ausgeführten gerade nicht Propaganda für ein bestimmtes Land oder eine bestimmte Ideologie bedeuten, sondern muss die unterschiedlichen Kulturen in ihrer Eigenständigkeit und den Austausch zwischen ihnen unterstützen. Dementsprechend kann eine Filmförderung kulturelle Identität nur dadurch unterstützen, dass sie die Herstellung in ihrer jeweiligen lokalen Kultur verankerter Filme ermöglicht, die Produktion von Werken also, die aus einer konkreten Film- und Erzähltradition herausgewachsen sind, in die adäquate Umgebung eingebettet sind und nach Möglichkeit von Schauspielerinnen und Schauspielern, die dieser Umgebung zugerechnet werden können, interpretiert werden. Gleichzeitig hat sie dafür besorgt zu sein, dass diese Filmproduktion nicht isoliert erfolgt, sondern in Kommunikation mit Angehörigen anderer Kulturen, und nach Möglichkeit darauf angelegt ist, auch ein anderes kulturelles Publikum zu interessieren. Sie müsste weiter dazu beitragen, dass diese Werke diesen andern kulturellen Publika auch tatsächlich zugänglich sind, also verbreitet, vorgeführt und im Fernsehen gesendet werden. Filmförderung müsste also darauf abzielen, zur Herstellung kulturell verankerter Werke mit einem über diese lokale Kultur hinaus zielenden Anspruch beizutragen und die Verbreitung dieser Werke ausserhalb ihres Herkunftsgebietes zu erleichtern.³²

Diese Zielsetzung hat sich denn auch im bereits erwähnten Entwurf eines neuen schweizerischen Filmgesetzes niedergeschlagen: Dort werden ausdrücklich die Unterstützung eines kulturell und sprachlich vielfältigen Angebots an Filmen und die kulturelle Ausstrahlung der schweizerischen Filmproduktion zur Aufgabe der Filmförderung erklärt.³³ Und als Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe wird unter anderem eine Vorschrift vorgeschlagen, wonach jeder geförderte Film so ausgestattet werden

muss, sei es durch Synchronisation, sei es durch Untertitelung, dass er in mindestens zwei Landessprachen für das Publikum zugänglich ist³⁴. Wenn durch diese Regelung bewirkt werden kann, dass die Filme vermehrt auch ausserhalb des Sprachraums gezeigt werden, in welchem sie entstanden sind, wäre ein durchaus relevanter Beitrag zur Förderung kultureller Identität im hier diskutierten Sinne geleistet. Eine Förderpraxis, welche sich auch in ihren selektiven Entscheiden an dieser Zielsetzung der Förderung kultureller Identität orientierte, vermöchte diese Wirkung ohne Zweifel zu potenzieren.

7. Globaler Markt versus kulturelle Identität?

Diese Zielsetzung der Förderung kultureller Identität kollidiert nun aber in direkter Weise mit einer handelsrechtlichen Sichtweise, welche Filme als Waren und Film- und Fernsehvorführungen als Dienstleistungen qualifiziert,³⁵ deren Herstellung und Vertrieb sich nach den gleichen Marktregeln zu richten hätten wie alle übrigen Waren und Dienstleistungen. Insbesondere die USA, welche diesen Standpunkt zunächst erfolglos innerhalb des GATT durchzusetzen versuchten³⁶, drängten im Rahmen der GATS-Verhandlungen darauf, dass die in diesem Abkommen stipulierten Regeln auch für audiovisuelle Dienstleistungen gelten müssten. Danach müssten auch in diesem Bereich die WTO-Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung angewandt werden.³⁷

Es liegt auf der Hand, dass bei einer solchen Betrachtungsweise eine Förderung kultureller Identität im Audiovisionsbereich nur in engen Grenzen möglich wäre. Die Besserstellung einheimischer Filme gegenüber ausländischen Produkten wäre dann eben ein Verstoss gegen das Prinzip der Inländerbehandlung, der Abschluss von Koproduktionsabkommen würde zur Gewährung gleicher Koproduktionsbedingungen gegenüber allen andern Drittstaaten zwingen usw. Da die Durchsetzung dieser WTO-Regeln aufgrund der WTO-spezifischen Streitbeilegungsverfahren letztlich erzwingbar sind³⁸, müssten solche spezifischen Fördermassnahmen auf die Dauer dem Widerstand der nicht begünstigten Staaten zum Opfer fallen.

Diese Perspektive hat denn auch zu einer noch keineswegs abgeschlossenen Diskussion über die Behandlung kultureller Dienstleistungen innerhalb des GATS geführt. Dem Standpunkt der USA, welche jede Sonderregelung ablehnt, steht als Gegenposition die Haltung Kanadas gegenüber, welche einen Ausschluss zumindest der gesamten Audiovision aus dem Anwendungsbereich des Abkommens fordert. Die EU tendiert eher auf eine Regelung, welche zum Schutz kultureller Spezifitäten punktuelle Abweichungen von den GATS-Prinzipien ermöglichen würde. Der Streit ist bis heute ungelöst und wird mit Sicherheit auch die kommenden WTO-Konferenzen beschäftigen.³⁹

Allerdings ist sogleich anzufügen, dass die Position der USA auf einer klassischen *petitio principii* beruht. Die Grundsätze der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung gelten nämlich nur, wenn "gleichartige Waren" bzw. "gleichartige Dienstleistungen" zur Diskussion stehen⁴⁰. Dass aber ein US-amerikanischer Spielfilm und ein kirigisischer Spielfilm zwei gleichartige Waren seien, ist alles andere als selbstverständlich. Und dass die Vorführung eines Hollywood-Trickfilms eine gleichartige Dienstleistung sei wie die Vorführung eines schweizerdeutschen Dokumentarfilms, kann auch nicht einfach vorausgesetzt werden.

Dabei bezieht sich der Unterschied neben der Kategorisierung nach Filmgenres vorrangig auf die Sprache. Audiovisuelle Werke sind notwendigerweise in einer bestimmten sprachlichen Kultur verankert, welche durch Filmhandlung, Ort des Geschehens, Schauspielerinnen und Schauspieler, und vieles andere mehr in einem erheblichen Masse vorgegeben sind. Ein in der Schweiz spielender, ein schweizerisches Thema behandelnder Film muss zwingend in einer oder mehreren der in der Schweiz gesprochenen Sprachen gedreht werden, wobei die von den einzelnen Figuren verwendete Sprache in für das Publikum nachvollziehbarer Weise der Filmhandlung entsprechen muss. Aus diesem simplen Grund gehört die sprachliche Verankerung für fast alle audiovisuellen Werke⁴¹ zu den Essentialien, welche das Produkt definieren. Es gibt daher kein Kulturprodukt "Film" und keine kulturelle Dienstleistung "Filmvorführung", sondern nur eine Vielzahl nach Genre und sprachlicher Verankerung definierter Teilkategorien. Ein kirgisischer Spielfilm ist daher weder im Verhältnis zum schweizerdeutschen Spielfilm und schon gar nicht zum französischen Dokumentarfilm ein "gleichartiges Produkt" und seine Vorführung ist keine "gleichartige Dienstleistung" in Bezug auf die Vorführung von Dokumentar- und Spielfilmen aus andern kulturellen Zusammenhängen.⁴²

Anzufügen ist, dass von einem Grossteil der Akteurinnen und Akteure der nicht-englischsprachigen Filmproduktion auch gar nicht der Anspruch erhoben wird, mit einem englischen oder US-amerikanischen Spielfilm vergleichbare Produkte herzustellen. Diese Werke visieren in aller Regel einen sehr viel beschränkteren Markt an, und sie zielen ausserdem in erheblichem Masse auf die Erfüllung marktfremder Aufgaben. Es macht aber keinen Sinn, Produkte und Dienstleistungen mit marktfremden Funktionen ausschliesslich nach Marktkriterien zu bewerten, nur weil ihre Produzentinnen und Produzenten teilweise auch auf dem Markt agieren⁴³. Ein solches Vorgehen ist schon theoretisch unhaltbar, und es führt in der Praxis zu absurden Ergebnissen.⁴⁴

8. Schluss

Unser Überblick hat gezeigt, dass die schweizerische Filmgesetzgebung einen weiten Weg gegangen ist. Was auf kantonaler Ebene mit polizeirechtlichen Vorschriften begann, weitete sich im Umfeld des Zweiten Weltkrieges zu einem Werkzeug staatlicher Propaganda und Gegenpropaganda. In den 60er- und 70er-Jahren wandelte sich die Filmförderung zum Instrument staatlicher Kunstförderung. Die neuste Entwicklung führt von diesem Mäzenatentum wieder weg zu einer gesellschaftlichen Funktionalisierung im Sinne einer Förderung kultureller Identität: Der Film ist förderungswürdig, insofern er zu kultureller Identität beiträgt.

Dabei kann kulturelle Identität in einem multikulturellen Land wie der Schweiz keinesfalls die Orientierung an einem nationalen Kulturleitbild meinen. Vielmehr besteht kulturelle Identität in der Verankerung in einer konkreten, lokal oder regional gegebenen Kultur. Aufgabe der Filmförderung ist es, die Herstellung solcher lokal verankerter Werke mit interkulturellem Anspruch zu ermöglichen und ihre Verbreitung über den eigenen Kulturraum hinaus zu begünstigen. An dieser Zielsetzung scheint sich auch das im Entwurf vorliegende neue schweizerische Filmgesetz zu orientieren.

Die gegen eine kulturell ausgerichtete Filmförderung aus handelsrechtlicher Optik gelegentlich erhobenen Einwände sind unbegründet. Sie reduzieren Film und

Audiovision zu Unrecht auf ein blosses Marktobjekt und verkennen damit deren kulturelle Funktion.

¹ Expertenkommission für die Totalrevision des Filmgesetzes (Kommission Moor), Entwurf eines Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur (EFiG), Bern 1999.

² Vgl. etwa den Überblick bei Mary E. Footer / Christoph B. Graber, Trade Liberalization and Cultural Policy, in: Journal of International Economic Law 2000, S. 115 ff.

³ BBl. 2000 (Publikation im Zeitpunkt der Schlussredaktion noch nicht erfolgt).

⁴ Wilhelm Birchmeier, Kommentar zum Eidgenössischen Filmgesetz, Zürich 1964, S. 11.

⁵ Vgl. W. Birchmeier, a.a.O. (N. 4), S. 85.

⁶ BBl. 2000 (Publikation im Zeitpunkt der Schlussredaktion noch nicht erfolgt).

⁷ Dazu Ernest Prodolliet, Der NS-Film in der Schweiz im Urteil der Presse 1933-1945, Zürich 1999.

⁸ So wurden etwa das üble antisemitische Machwerk "Jud Süß" (1940) oder die militärischen Propagandafilme "Achtung! Feind hört mit!" (1940) oder "Die goldene Spinne" (1943) von der in Zürich domizilierten Terra Film AG produziert.

⁹ Botschaft des Bundesrates über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer; BBl 1937 II S. 480 ff.

¹⁰ AS 1938, S. 204. Dazu W. Birchmeier, a.a.O. (Fn. 4), S. 13.

¹¹ Erwin Koch, Eidgenössische Filmförderung, Diss. Zürich 1980, S. 102 f.; Martin Schlappner / Martin Schaub, Vergangenheit und Gegenwart des Schweizer Films (1896-1987), Zürich 1987, S. 21.

¹² Der neue Art. 27^{ter} aBV wurde in der entsprechenden Volksabstimmung vom 6. Juli 1958 mit grossem Mehr angenommen.

¹³ Vgl. zur Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes W. Birchmeier, a.a.O. (Fn. 4), S. 10 ff., und Erwin Koch, a.a.O. (Fn. 11), S. 85 ff.

¹⁴ Amtliches Bulletin des Nationalrates 1962, S. 412.

¹⁵ E. Koch, a.a.O. (Fn. 11), S. 102 f.

¹⁶ Vgl. die Filmographie in: Thomas Maurer, Filmmanufaktur Schweiz, Zürich 1982, S. 182.

¹⁷ Bundesgesetz betr. Änderung des Bundesgesetzes über das Filmwesen vom 19. Dezember 1969 (AS 1970, S. 509)

¹⁸ BBl. 1975 I S. 991.

¹⁹ Art. 5 FilmVO vom 12. Juni 1973.

²⁰ Immerhin ist daran zu erinnern, dass der damals für die Filmförderung zuständige Bundesrat Hürlimann im Jahre 1978 entgegen dem Antrag der Jury eine Qualitätsprämie für den Film von Richard Dindo "Die Erschiessung des Landesverrätters Ernst S." und entgegen dem Antrag des Begutachtungsausschusses die Unterstützung des Filmes von Hans Stürm "Lieber Herr Doktor" zum Problem des Schwangerschaftsabbruchs ablehnte. Zur Begründung berief sich Bundesrat Hürlimann aber nicht auf Art. 5 der FilmVO, sondern auf sein Gewissen...

²¹ Thomas Maurer, a.a.O. (Fn. 16), S. 99 ff.

²² Die vom Bundesamt für Kultur geführte Liste der offiziellen Koproduktionen weist für die Jahre 1986 - 1999 weit über 200 koproduzierte Filme aus.

²³ Martin Schaub, Film in der Schweiz, Zürich 1997, S. 82 ff.

²⁴ Martin Schlappner / Martin Schaub, a.a.O. (Fn. 11), S. 194.

²⁵ Den publizistischen Startschuss zu dieser Diskussion stellten die 1984 veröffentlichten „Beatenberg-Thesen“ dar (Alex Bänninger u.a., Zur Zukunft des Films in der Schweiz, Zürich 1984).

²⁶ Thomas Angeli, Abschied von der Giesskanne, in: Anna Schindler / Christoph Reichenau, Zahlen, bitte! - Kulturbericht 1999: Reden wir über eine schweizerische Kulturpolitik, Bern 1999, S. 266 ff.; Thomas Geiser, Neue Formen der Filmförderung, in: medialex 1996, S. 34 ff.

²⁷ Art 2 Abs. 2 Bst. c EFiG.

²⁸ Edgar Morin, Europa denken, 2. A., Frankfurt a.M. 1991.

²⁹ E. Morin, a.a.O. (Fn. 28), S. 21.

³⁰ Vgl. dazu auch die am Beispiel des EU-Filmförderung durchgeführte Untersuchung von Dirk Frenzel, Kulturelle Eye-identity, Frankfurt a.M. 1999.

³¹ D. Frenzel, a.a.O. (Fn. 30), S. 23 f.

³² D. Frenzel, a.a.O. (Fn. 30), S. 124 ff.

³³ Art. 3 f. EFiG.

³⁴ Art. 19 Abs. 1 EFiG.

³⁵ Vgl. dazu Thomas Cottier, Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der Filmförderung in der neuen Welthandelsorganisation WTO-GATT, in: ZUM 1994 (Sonderheft), S. 749 ff.

³⁶ Mary E. Footer / Christoph B. Graber, Trade Liberalization and Cultural Policy, in: Journal of International Economic Law 2000, S. 118 f.

³⁷ Th. Cottier, a.a.O. (Fn. 35), S. 755 ff.; Christoph B. Graber, Förderung der Angebotsvielfalt in den Schweizer Kinos: Der Entwurf zu einem neuen Filmgesetz im Lichte welthandelsrechtlicher Rahmenbedingungen, in: sic! 2000, S. 9 f.

³⁸ Ch. B. Graber, a.a.O. (Fn. 37), S. 8.

³⁹ Vgl. zum Stand der Auseinandersetzung M. E. Footer / Ch. B. Graber, a.a.O. (Fn. 36), S. 119 ff.

⁴⁰ Vgl. Ch. B. Graber, a.a.O. (Fn. 37), S. 9 f.

⁴¹ Ausnahmen sind etwa Musikfilme, bestimmte Trickfilme usw.

⁴² Aus diesem Grunde greift auch der von Christoph B. Graber, GATS 2000: Strategien für den Europäischen Film, in: medialex 1999, S. 96 f., und erneut in Ch. B. Graber, a.a.O. (Fn. 37), S. 11 f., vertretene Ansatz zu kurz, wonach unterschiedliche Regelungen für Mainstream- und Arthouse-Filme angestrebt werden sollten. Abgesehen davon, dass dies zu einer rechtspolitisch höchst bedenklichen Kategorisierung kultureller Werke nach ihrer ästhetischen Qualität führen müsste, bleibt dabei gerade das für kulturelle Waren und Dienstleistungen zentrale Element der sprachlichen Verankerung unberücksichtigt.

⁴³ Peter Bendixen, Einführung in die Kultur- und Kunstökonomie, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 162 ff.

⁴⁴ Vgl. dazu grundsätzlich P. Bendixen, a.a.O. (Fn. 43), S. 174 ff.