Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 34 (1954-1955)
Heft: 2

Artikel: Zur Problematik staatlich gestützter Kartelle
Autor: Civis
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160302

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ZUR PROBLEMATIK STAATLICH GESTÜTZTER KARTELLE

VON CIVIS

Durchorganisierte Filmbranche

Das schweizerische Filmgewerbe ist stark kartelliert. Die beiden Verbände der Filmverleiher und der Lichtspieltheaterbesitzer dürften sämtliche mit dem Verleih und der Vorführung von Filmen beschäftigten Betriebe umfassen. Unter sich sind sie durch Vereinbarungen verbunden, durch die sie ihre gegenseitigen Interessen fest verknüpft haben. Nur Mitglieder des Lichtspieltheaterverbandes werden von den Verleihern mit Filmen beliefert. Wer nicht als Mitglied aufgenommen wird, kann daher kein Kinounternehmen betreiben. Es besteht im Lichtspielgewerbe somit eine verbandliche Bewilligungspflicht für die Führung von Betrieben, die streng gehandhabt wird, wird doch keineswegs jeder Bewerber in den Verband aufgenommen.

Das ist an sich noch nichts Besonderes. Es gibt in verschiedenen Branchen Verbände, die mehr oder weniger alle Firmen umfassen und unter sich wieder Vereinbarungen abgeschlossen haben, durch die sie eine Beschränkung der Zahl der Unternehmungen anstreben. Im Kinogewerbe besteht aber insofern ein Spezialfall, als diese Vereinbarungen, wenigstens in ihrer heutigen durchgreifenden Ausgestaltung und Wirkung, kein reines Verbandswerk, sondern auf einem Fundament aufgebaut sind, das der *Bund* geschaffen hat, und zwar durch die *Einfuhrbeschränkung kinematographischer Filme.*

Die praktische Tragweite dieses Zustandes springt sofort in die Augen, wenn man sich an einen konkreten Fall hält. Der bekannte Streit um das *Kino Capitol* in Zürich hätte, wenn die staatliche Kartellstützung nicht bestehen würde, sehr wohl anders ausgehen können. Im Falle des Kinos Capitol wollte die Eigentümerin der Liegenschaft dem bisherigen Mieter, einer Aktiengesellschaft, das Kino nicht weiter überlassen, sondern einer andern Gesellschaft vermieten. Die Paritätische Kommission der eingangs erwähnten Verbände verweigerte aber die Zustimmung. Das hatte zur Folge, daß der neue Mieter keine Filme hätte erhalten können. Bestünde die staatliche Einfuhrbeschränkung nicht, so hätte er sich bei ausländischen Verleihern oder Filmproduzenten eindecken können, und der Boykottbeschluß der Verbände wäre wahrscheinlich wirkungslos geblieben. Wegen der Einfuhrbeschränkungen war aber auch dieses Kino auf die Be-

lieferung durch die Mitglieder des Verleiherverbandes angewiesen. Wir haben einen Fall staatlich geschützter Verbandsmacht vor uns.

Es scheint im Verlaufe der Auseinandersetzung niemandem in den Sinn gekommen zu sein, daß der neue Mieter angesichts des lückenlos wirkenden Boykotts für sich eine Einfuhrbewilligung hätte verlangen können. So sahen sich auch die Behörden nicht veranlaßt, sich zu überlegen, ob es angängig sei, durch die Erteilung von Einfuhrbewilligungen nur an Verleihergeschäfte und damit praktisch nur an Verbandsmitglieder einem privaten Boykottbeschluß Basis und Stütze zu bieten. Es ist bedauerlich, daß ein solcher Entscheid nicht herbeigeführt worden ist. Er wäre weit über die Filmbranche hinaus von grundsätzlichem Interesse gewesen.

Unsichere Rechtsbasis

Die Einfuhrbeschränkung kinematographischer Filme stützt sich auf den *Bundesratsbeschluß Nr. 54 über die Beschränkung der Einfuhr vom 26. September 1938,* der sich seinerseits auf den *Bundesbeschluß über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland* vom 14. Oktober 1933 beruft. Der BRB Nr. 54 erklärt die Einfuhr belichteter kinematographischer Filme als bewilligungspflichtig und sieht die Festsetzung von Kontingenten für die einzelnen Firmen vor. Eine *Verfügung des Eidg. Departements des Innern* überträgt die Erteilung der Bewilligungen dem Sekretariat der Schweizerischen Filmkammer, wodurch die Interessenten wohl einen erheblichen Einfluß auf die Verleihungspraxis erhalten haben. Es scheint, daß in der Praxis Einfuhrbewilligungen überhaupt nur an Verleiherfirmen gegeben werden. Dies ist in der Verfügung indessen nicht vorgesehen. Aus ihrem Art. 5, Abs. 3, müßte man im Gegenteil schließen, daß auch andere Gesuchsteller Bewilligungen erhalten könnten, wird doch dort nicht nur von Firmen gesprochen, welche Filme gewerbsmäßig einführen, sondern auch von andern, die dies im Zusammenhang mit einer gewerbsmäßigen Tätigkeit tun wollen. Unter einer solchen könnte man ohne weiteres den Betrieb eines Kinos verstehen. Andere Wendungen der Verfügung führen zum selben Schluß. Die enge Verleihungspraxis hat aber zum *Importmonopol einer Gruppe* geführt. Irgendwelche Vorkehren gegen diese Verbandsmacht oder ihren Mißbrauch sind in der Verfügung aber so wenig vorgesehen wie im Bundesratsbeschluß.

Kann ein Einfuhrmonopol der Verleiher weder aus dem Bundesratsbeschluß noch aus der Verfügung abgeleitet werden, so muß anderseits sogar die *Rechtsgrundlage der Einfuhrbeschränkung von Filmen* als *fraglich* bezeichnet werden. Art. 1 des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland lautet:

«Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zum Schutze der nationalen Produktion, soweit diese in ihren Lebensbedingungen bedroht ist, zur Vermehrung der Vorratshaltung für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern sowie zur Förderung des Exportes und im Interesse der schweizerischen Zahlungsbilanz wird der Bundesrat ermächtigt...»

Nun gehört der Filmverleih nicht zur Produktion im Sinne des Bundesbeschlusses und darf daher auch nicht, auf diesen gestützt, geschützt werden. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist die Einfuhrbeschränkung von Filmen kaum geeignet. Ob die schweizerische Filmproduktion von ihnen bis anhin einen Nutzen hatte, ist unsicher. Der schweizerische Film behauptet sich nicht wegen den Einfuhrbeschränkungen, die noch nie so gehandhabt worden sind, daß sich die Kinos infolge Angebotsmangel zur Vorführung schweizerischer Filme gezwungen gesehen hätten. Wenn er sich zu erhalten weiß, so geschieht es aus andern Gründen. So wie die Dinge liegen, führt die Einfuhrbeschränkung nicht zum Schutz der Produktion, wohl aber der Verleiherfirmen, und das ist doch wohl durch den Bundesbeschluß nicht mehr gedeckt.

Es bedarf keines besonderen Beweises, daß die andern Voraussetzungen für Maßnahmen auf Grund des Bundesbeschlusses im Filmgewerbe nicht gegeben sind. Weder die Förderung der Vorratshaltung, noch des Exportes, noch die Wahrung der Interessen der Zahlungsbilanz könnten angerufen werden.

So ruht nicht nur die bisherige, eine bestimmte Gruppe stark begünstigende Praxis der Einfuhrbeschränkung, sondern der BRB Nr. 54 selber auf einer sehr unsichern Rechtsbasis. Er stammt ja auch aus jener Zeit, in welcher man mit Maßnahmen des Einfuhrschutzes rasch bei der Hand war. Nach heutiger Auffassung wäre er kaum mehr angängig.

Staat und privater Boykott

Der Bund ist keineswegs überall dort, wo er durch wirtschaftspolitische Maßnahmen ungewollt einzelnen Gruppen starke Positionen verschafft, diesen Auswirkungen gegenüber gleichgültig. So schreibt die Verordnung über die Wareneein- und ausfuhr vom 12. Mai 1950 vor:

«Anderseits können Personen und Firmen, die im Bezug von inländischen Waren, deren Produktion durch Einfuhrbeschränkungen geschützt ist, behindert sind, Einfuhrbewilligungen nötigenfalls auch über allfällige Kontingente hinaus verabfolgt werden.»

Diese Bestimmung will nichts anderes, als es dem Bund gestatten, eingreifen zu können, wenn sich unter dem Schutz von Einfuhrbeschränkungen *private oder verbandliche Monopolstellungen bilden wollen*. Diese Gefahr besteht bei Einfuhrbeschränkungen immer, denn durch sie wird nicht nur der inländische Produzent geschützt, sondern erhält auch jener Importeur, der ein Kontingent bekommt, eine gewisse Vorzugsstellung.

Gegenüber der kartellstützenden Wirkung der Einfuhrbeschränkung die Augen nicht zu verschließen, wäre auf dem Gebiet des Films noch begründeter als auf dem Gebiet der Gütererzeugung, weil im Filmwesen die Schutzwirkung, wie gezeigt, ungewollt fast zur Gänze nicht der Film*produktion*, sondern den Film*verleihern* zugutekommt. Daß sich bei Einfuhrbeschränkungen ungewollte Nebenwirkungen z. B. auf den Importeur nicht immer vermeiden lassen, darf nicht zur Folge haben, daß man sich um sie nicht kümmert. Im übrigen ist die Einfuhrbeschränkung als eine *vorläufige* Maßnahme bezeichnet worden...

Die Verordnung über die Warenein- und ausfuhr vom 12. Mai 1950 ist vom *Gesamtbundesrat* erlassen worden. Sie bezieht sich nach ihrem Wortlaut auf sämtliche Erlasse, die sich auf den Bundesbeschluß über wirtschaftliche Maßnahmen stützen. Man muß also annehmen, daß sie auch für die Handhabung der Filmeinfuhr gilt. Demgemäß dürfte auch die vorstehend erwähnte Bestimmung, die eine Einfuhrlockerung für den Fall kartellistischer Maßnahmen vorsieht, ohne weiteres sinngemäß anwendbar sein. Somit könnten sich auch Interessenten, die durch die Verbände bedrängt werden, auf die erwähnte Bestimmung berufen und zusätzliche Einfuhrbewilligungen für Filme verlangen.

Weitere Beispiele begründeter staatlicher Aufmerksamkeit für ungewollte Nebenwirkungen von Schutzmaßnahmen sind auf verschiedenen Gebieten zu finden. Die *Verordnung über geschützte Warenpreise und Preisausgleichsmaßnahmen* vom 30. Dezember 1953 sieht die Überwachung der Preise geschützter Produkte vor und enthält den Vorbehalt, zur Vermeidung ungerechtfertigter Preise und Margen Höchstpreise vorzuschreiben. Bei der Übernahmepflicht der Importeure können die Preise der geschützten Inlandprodukte im Sinne von Höchstpreisen vorgeschrieben werden. Gemäß den *Ausführungserlassen zum Landwirtschaftsgesetz* können korrigierende Maßnahmen ergriffen werden, wenn der Schutz preislich mißbraucht wird.

So ist die Schlußfolgerung naheliegend, daß auch im Filmgewerbe Firmen, die von den Kartellen unter Druck gesetzt, oder denen die Belieferung gesperrt wird, sich an die *Einfuhrbewilligungsstelle* wenden können und daß diese berechtigt und verpflichtet sein sollte,

die Begehren zu prüfen und ihnen, zum mindesten bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen, zu entsprechen.

Der «Fall Capitol»

Der Fall des Kinos Capitol in Zürich interessiert hier nur insofern, als er sich zur konkreteren Betrachtung der diskutierten Fragen eignet. Beim Kino Capitol wollte die Eigentümerin den Mietvertrag mit der bisherigen mietenden Aktiengesellschaft nicht mehr erneuern. Eine Beschwerde der Mieterin wurde vom städtischen Mietamt geschützt, von der kantonalen Justizdirektion indessen im Rekursverfahren abgelehnt. Das Bundesgericht wies eine staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid der Justizdirektion ab. Hierauf wandte sich die bisherige Mieterin mit einem sog. Schutzgesuch an die Paritätische Kommission des Filmgewerbes. Diese hieß es gut, was bedeutete, daß die neue Mieterin keine Filme hätte erhalten und so den Betrieb nicht hätte aufnehmen können. Hernach kam es zu einem *Vergleich* der beiden um das Mietobjekt streitenden Gesellschaften, in welchem sich die neue Mieterin bereit fand, dem Geschäftsführer der bisherigen mietenden Gesellschaft eine recht hohe Abfindungssumme zu bezahlen. Das Kino wird nun durch die neue Gesellschaft betrieben. Der Mieterwechsel ist also doch noch zustande gekommen, nur hat er die heutige Mieterin recht viel Geld gekostet. Die Öffentlichkeit ist über diesen Ausgang nicht orientiert worden.

Es hat vor allem öffentliches Aufsehen erregt, daß eine von der staatlichen Rechtsprechung gutgeheißene Nichterneuerung eines Mietvertrages durch den Entscheid einer Verbandsinstanz um ihre Wirkung gebracht worden ist. In einer Rechtfertigungsschrift der beteiligten Verbände ist versucht worden, den Entscheid der Paritätischen Kommission zu begründen. Es läßt sich aber nicht bestreiten, daß die Paritätische Kommission den Interessenvertrag der Verbände sehr extensiv ausgelegt hat. Der Vertrag sieht Maßnahmen zugunsten von Theater*inhabern* vor, die durch eine Kündigung in ihrer Existenz bedroht werden. Inhaber war aber hier die juristische Person oder allenfalls der Hauptaktionär, bzw. die Gruppe der Hauptaktionäre. Der Spruch der Kommission half aber einem Angestellten, dem Geschäftsführer, nicht der Mieterin.

Ist die Paritätische Kommission in diesem Punkt somit wohl über den Vertrag hinausgegangen, so kann anderseits das von ihr durchgeführte Verfahren trotz aller betonten äußeren Ähnlichkeit nicht als ein gerichtliches oder einem solchen gleichwertiges anerkannt werden. Die Kommission besteht aus Vertretern des Lichtspieltheaterverbandes und des Filmverleiherverbandes sowie einem neutralen Obmann. Die Vertreter des Filmverleiherverbandes waren am Ausgang des Streitfalles kaum interessiert, spielt es doch für

die Verleiher keine große Rolle, welchem Mieter sie Filme liefern. Sie hatten keinen Grund, den Vertretern des Lichtspieltheaterverbandes irgend welche Opposition zu machen. Zwischen den Vertretern der beiden Verbände bestand wohl von Anfang an in der Sache kein Interessengegensatz. Unter solchen Umständen muß man annehmen, daß sich für den neutralen Obmann überhaupt keine Gelegenheit zum Stichentscheid bot. Die Kommission war trotz ihres Titels im Hinblick auf *diesen* Streitfall *kein paritätisches Gremium,* war sie doch nicht aus Mitgliedern zusammengesetzt, die hälftig von beiden Streitparteien vorgeschlagen worden waren. Vielmehr entschieden die Vertreter zweier eng verbundener Verbände über einen Außenseiter des einen von ihnen.

In der Rechtfertigungsschrift der Verbände wird großes Gewicht darauf gelegt, daß ein öffentliches Interesse an der Verhinderung einer ungehemmten Vermehrung der Kinobetriebe bestehe und ebenso an der Verteidigung der mittelständischen Struktur des Verleihergewerbes, wie auch an der Abwehr unerwünschter ausländischer Einflüsse. Dies alles mag stimmen. Es spielte aber im *Falle des Kinos Capitol keine Rolle;* denn weder ging es um eine Vermehrung der Zahl der Kinobetriebe, noch um die Inbesitznahme des Betriebes durch ein Großunternehmen, noch um eine ausländische Einflußnahme oder um politische Bestrebungen irgendwelcher Art. Nur nebenbei sei auch noch vermerkt, daß ein Gutachten von Prof. Dr. *Hans Merz,* Bern, den Boykott als widerrechtlich bezeichnete. Daß die erwähnten Gesichtspunkte, die in andern Fällen ins Gewicht fallen mögen, hier keine Rolle spielten, geht vor allem auch daraus hervor, daß die neue Mieterin auch vom Lichtspieltheaterverband als *Mitglied aufgenommen* und von den Verleihern beliefert wurde, sobald sie die alte abgefunden hatte. Durch diesen Vergleich wurde der drohende Prozeß um die Rechtmäßigkeit des Boykottes gegenstandslos. Wenn aber *grundsätzliche* Überlegungen gegen die neue Mieterin gesprochen hätten, so hätten die Verbände ihre Aufnahme als Mitglied, bzw. ihre Belieferung auch nach dem Abschluß des Vergleiches verweigern müssen. Nachdem sie dies nicht taten, entfällt jede grundsätzliche Bedeutung des Verfahrens, das sich als reine Interessenwahrung eines Verbandes zugunsten eines seiner Mitglieder darstellt.

Schlußbetrachtungen

Die Problematik des ganzen Verfahrens um das Kino Capitol zeigt, daß Grund vorliegt, sich seitens des Bundes dafür zu interessieren, was die auf die Einfuhrbeschränkung abgestützte Verbandsmacht tut. Der Bund darf nicht Macht verleihen, sich um ihren

Gebrauch aber nicht kümmern. Es mag sein, daß ein allgemeines Interesse an einer gewissen Regelung der Filmbranche besteht. Indessen ist es mehr als fraglich, ob die Einfuhrbeschränkung und die sich auf dieser staatlichen Maßnahme aufbauende Verbandsmacht und Verbandspolitik die richtige Lösung darstellen. Man müßte eine *Filmgesetzgebung* verlangen, für die die verfassungsmäßige Grundlage noch zu schaffen wäre.

Im übrigen ist zum Fall des Kinos Capitol zu sagen, daß sich gerade hier die Erteilung von Einfuhrbewilligungen an die neue Mieterin aufgedrängt hätte, und zwar weil keinerlei allgemeine Interessen im Spiele standen, sondern lediglich ein Firmen- und Verbandsinteresse. Jedenfalls sollten bei einem künftigen ähnlichen Fall das Sekretariat der Eidg. Filmkammer und das ihr vorgesetzte Departement des Innern nicht davon dispensiert werden, sich mit der Sache zu befassen.

Die öffentliche Diskussion um das Kartellproblem reißt seit Jahren nicht ab. In der Filmbranche liegt nun ein spezieller Fall vor, indem die Verbandsorganisation durch die Einfuhrbeschränkung für Filme entscheidend gestützt worden ist, und zwar die Organisation von Wirtschaftsgruppen, die sich nicht mit der Produktion beschäftigen und somit im Grunde durch die Schutzmaßnahmen gar nicht gemeint sein dürfen. Man spricht immer wieder von der Notwendigkeit einer staatlichen Kontrolle der privaten Kartelle. Noch vorher drängt sich aber die Frage auf, wie sich der Staat verhalten soll, wenn *er selber,* als unbeabsichtigte Nebenwirkung bestimmter Maßnahmen, Kartellen eine Macht verliehen hat, die sie aus eigener Kraft niemals hätten erreichen können. Eine Überprüfung dieser Frage gerade im praktischen Fall der Filmwirtschaft ist dringlich. Auf andern Gebieten hat der Bund, wie vorstehend gezeigt, vor diesen Problemen die Augen auch nicht verschlossen. Es vermag nicht zu befriedigen, daß gewisse Maßnahmen, wie die Erschwerung der Eröffnung neuer Kinotheater, an denen vielleicht ein Allgemeininteresse besteht, ganz einfach den Verbänden überlassen werden, wobei diese keiner Kontrolle unterliegen, obwohl sie sich bei ihren Maßnahmen maßgeblich auf die Machtposition stützen, die sie durch die Einfuhrbeschränkung belichteter Filme erhalten haben. Eine befriedigende Lösung dieser und ähnlicher Fragen dürfte nur auf Grund einer Filmgesetzgebung möglich sein. Bis eine solche geschaffen ist, sollte der Einfuhrschutz wenigstens immer dann durch Importbewilligungen an Außenseiter gelockert werden, wenn mit Hilfe des staatlichen Schutzes private oder rein verbandliche Interessen verfolgt werden.