

Einer oder viele, das ist die Frage

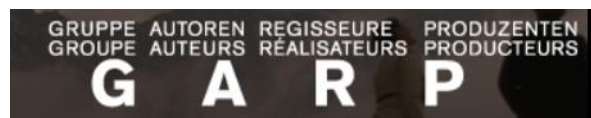
Das Schweizer Begutachtungssystem im europäischen Vergleich

Rachel Schmid

Studie im Auftrag von

ARF/FDS

Association suisse des scénaristes et réalisateurs de films (ARF)
Verband Filmregie und Drehbuch Schweiz (FDS)
Associazione svizzera regia e sceneggiatura film (ARF)



SFP

Swiss Film Producers' Association
Schweizerischer Verband der FilmproduzentInnen
Association Suisse des producteurs de films
Associazione svizzera dei produttori di film

Impressum

Verfasserin

Rachel Schmid

SAM Script and Media Consulting

Dorfstrasse 14

8802 Kilchberg

Mitglieder der Steuerungsgruppe

Barbara Miller, Kaspar Kasics, Michael Steiger, Andrea Staka, Matthias Mürger,

Ruth Waldburger, Ursula Häberlin, Eva Vitija, Christa Capaul, Thomas Tribolet, Simon Hesse

Auftraggeber

ARF / FDS

Association suisse des scénaristes et réalisateurs de film (ARF)

Verband Filmregie und Drehbuch Schweiz (FDS)

Associazione svizzera regia e sceneggiature film (ARF)

GARP

Gruppe Autoren Regisseure Produzenten

Groupe Auteurs Réalisateurs Producteurs

IG Unabhängige Schweizer Filmproduzenten

SFP

Swiss Film Producers Association

Schweizer Verband der FilmproduzentInnen

Association suisse des producteurs de films

Associazione svizzera dei produttori di film

Zürich, März 2018

Inhalt

1.	Vorwort	6
2.	Fragestellung.....	7
3.	Vorgehensweise	8
3.1.	Quellen	8
3.2.	Auswertung.....	9
3.3.	Gendernennung.....	9
3.4.	Definition Intendant / Intendantin.....	9
3.5.	Definition Entscheidungskompetenz	10
4.	Die Auswahl der Länder	10
4.1.	Auswahlkriterien	10
4.2.	Norwegen, Schweden, Irland, Niederlande, Österreich, Luxemburg.....	10
5.	Die Begutachtungsmodelle	11
5.1.	Die drei Grundmodelle	11
5.2.	Das Intendantenmodell	11
5.2.1.	Intendantenmodelle mit zentraler Macht	14
5.2.2.	Sonderfall marktorientierte Filme	15
5.3.	Das Kommissionenmodell.....	15
5.3.1.	Kommissionen mit einem Vorsitzenden / mit einer Präsidentin	18
5.3.2.	Kommissionen mit festen Mitgliedern.....	18
5.3.3.	Kommissionen mit rotierenden Mitgliedern	18
5.3	Mischformen	19
5.4.	Streuung der Begutachtungsmodelle.....	19
6.	Sechs europäische Filmförderungen im Vergleich mit der Schweiz	20
6.1.	Die Begutachtungssysteme der Vergleichsländer	20
6.1.1.	Norwegen und Schweden: Filmförderungen mit Intendantenmodellen:	20
6.1.2.	Irland und Niederlande: Mischformen von Intendantenmodellen:.....	21
6.1.3.	Österreich und Luxemburg: Filmförderungen mit Kommissionenmodell:	22
6.1.4.	Ständiger Wandel.....	22
6.2.	Das Begutachtungssystem des Bundeamtes für Kultur.....	22

6.3.	Die Rechtsformen der Filmförderungen	23
6.4.	Statistischer Ländervergleich	25
6.4.1.	Besonderheiten der Schweiz.....	28
7.	Detailanalyse der Modell-Unterschiede	29
7.1.	Das Rollenverständnis der Filmförderer.....	29
7.2.	Die Aufgaben der Verwaltung	29
7.3.	Personelle Ausstattung der selektiven Filmförderung.....	34
7.4.	Die Begutachtungsmandate	40
7.5.	Die Entscheidungsmethoden	42
7.6.	Weitere wichtige Unterscheidungskriterien	44
7.6.1.	Förderziele.....	44
7.6.2.	Zentralisierung.....	45
7.6.3.	Förderinstrumente	46
7.6.4.	Priorisierung	47
7.6.5.	Förderbeginn	48
7.6.6.	Projektreife	48
7.6.7.	Nationaler und internationaler Erfolg.....	48
7.6.8.	Evaluierungen der Förderentscheide	49
8.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	50
8.1.	Vor und Nachteile der Begutachtungssysteme	50
8.1.1.	Tabellarischer Vergleich der Begutachtungsmodelle.....	52
8.2.	Bewertung der Schweizer Projektbegutachtung	53
8.3.	Fazit.....	53
9.	Empfehlungen	55
9.1.	Generelle Empfehlungen.....	55
9.2.	Variante 1: Kommissionssystem mit personeller Aufstockung und Präsidium	58
9.3.	Variante 2: Kommissionssystem mit Ausbau der Kommunikation	58
9.4.	Variante 3: Kommissionssystem mit ProjektberaterInnen.....	58
9.5.	Variante 4: Wechsel zum Intendantensystem.....	59
9.6.	Variante 5: Abgabe der künstlerischen Projekte in die Regionen.....	59
10.	Schlusswort	60

11.	Quellen	62
11.1.	Quellen	62
11.2.	Interviewpartnerinnen und Partner	63
11.3.	Fragekatalog.....	64
11.4.	Bibliographie	69
12.	Anhang	70
12.1.	Tabellenübersicht Seite	70
12.2.	Der Systemwechsel der niederländischen Filmförderung.....	71
12.2.	Qualifikationsanforderungen Kommissionsmitglieder	74

1. Vorwort

Filme aus Dänemark, Rumänien und Polen gewinnen regelmässig Preise an den renommierten Festivals in Cannes, Berlin und Venedig. Marktanteile von 15% bis 20% für die nationalen Filme sind in den skandinavischen Ländern die Regel, nicht die Ausnahme. Kann es sein, dass ein Land über mehr Ausnahmetalente verfügt als die anderen Länder? Oder unterstützen die Filmförderungen einfach die «richtigen» Projekte?

Die Projektbegutachtung ist eine schwierige Aufgabe, bei der eine Vielzahl an Faktoren zu berücksichtigen ist. Dazu gehören künstlerische Aspekte ebenso wie produktionselle Gegebenheiten. Es ist zu antizipieren, wie ein Werk möglicherweise auf dem Markt aufgenommen wird bzw. ob sich ein relevantes Festival für den Film interessieren könnte.

Wie kann sichergestellt werden, dass diejenigen Projekte ausgewählt werden, welche nicht nur die einzelnen Werke, sondern die ganze Filmbranche weiterbringen?

In der Schweiz werden die Filmprojekte von einer Vielzahl an Kommissionen beurteilt. Die Menschen, die sich für diese Arbeit engagieren, erledigen ihre Tätigkeit mit Sorgfalt und bemühen sich um «objektive» Entscheidungen. Doch reicht das?

In dieser Studie geht es darum, zu zeigen, wie die einzelnen Begutachtungssysteme funktionieren und welche Vor- und Nachteile damit verbunden sind. Es geht um eine systematische Betrachtung und nicht um eine Kritik an Personen, welche im Dienst der Filmbranche die Verantwortung übernommen haben, den schwierigen Entscheid der Mittelvergabe zu übernehmen.

Ich danke meinen wunderbaren Kolleginnen und Kollegen aus dem Eurimages Vorstand, die mir mit Geduld Auskunft über ihre jeweiligen Filmförderungen gegeben haben. Gemeinsam mit mir haben sie zu erkunden versucht, wie sich die verschiedenen Begutachtungsmodelle im Alltag und in den Prozessen unterscheiden. Zudem haben sie mir die Türen geöffnet, damit ich mich mit weiteren Vertreterinnen und Vertretern über ihre nationalen Förderungen austauschen kann. Namentlich erwähnen möchte ich Karin Schockweiler, Iris Zappe-Heller, Emma Scott, Boban Jevtic, Dorien Van der Pass, Silje Riise Naess, Kristina Börjeson, Magalie Armand, Piret Tibbo-Hudgins und Christian Juhl Lemche.

Auf Schweizer Seite geht mein Dank an die vier Verbände und deren Vertreterinnen und Vertreter, welche die Entstehung dieser Studie engagiert begleitet haben. Ein ganz besonderer Dank geht an Thomas Tribolet, der nicht nur organisatorisch die Fäden in der Hand hatte, sondern auch wichtige Informationen über den Stand des aktuellen filmpolitischen Diskurses beige-steuert hat.

2. Fragestellung

In der Schweiz wird regelmässig diskutiert, wie die Projektbegutachtung optimiert werden könnte. Geprägt von der Frustration einer Ablehnung oder von den ausbleibenden Kinoerfolgen sucht man nach einem System, um die Begutachtung professioneller zu gestalten. Man schielt nach Norden und hofft, die Erfolgsmodelle kopieren zu können.

Andere sehen die Vielfalt des Schweizerischen Filmangebotes und freuen sich, dass die Kommissionen bisweilen nicht nach Erfolg schießen, sondern je nach Zusammensetzung ganz unterschiedliche Stärken und Schwächen sehen.

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, welche Begutachtungsmodelle in Europa angewendet werden, und setzt diese in den Vergleich zum Auswahlssystem der Schweizer Filmförderung. In einem ausführlichen Vergleich werden die Prozesse der gesamten Begutachtung analysiert. Schliesslich werden die dahinterliegenden Philosophien und Förderziele aufgezeigt.

Die Studie zeigt, wer die Auswahl der Projekte trifft und wie diese Entscheidung zustande kommt. Die Darstellung der verschiedenen Methoden beinhaltet eine Evaluierung der Vor- und Nachteile. Zudem wird am Ende der einzelnen Kapitel jeweils eine Gegenüberstellung mit dem Schweizer Modell erarbeitet.

Die Studie verfolgt mehrere Ziele. Zum einen soll die detaillierte Betrachtung der verschiedenen Begutachtungssysteme dazu führen, dass man besser versteht, was alles den Auswahlprozess beeinflusst. Mit Hilfe der Abgrenzung zu den anderen Methoden kann zudem Klarheit geschaffen werden, wie der Begutachtungsprozess des Bundesamtes für Kultur im Detail aufgebaut ist und welche Philosophie damit vertreten wird.

Die Studie formuliert Verbesserungsvorschläge für die nationale Filmförderung. Dazu werden auch Fragen zu den Förderinstrumenten gestellt. Denn es genügt nicht zu zeigen, wie ein Entscheid gefällt wird. Es muss auch gezeigt werden, was überhaupt entschieden werden kann.

Im Schlusskapitel werden eine Reihe von Vorschlägen präsentiert, wie die Projektbegutachtung verbessert werden könnte. Die Vorschläge sind in ihrem Ausmass abgestuft und gehen von kleinen Anpassungen bis zu einem radikalen Wechsel der Filmförderung.

Es gibt viele Vorstellungen, wie die Schweizer Filmförderung idealerweise aussehen könnte. Die vorliegende Studie nimmt keine Stellung dazu, sondern fokussiert auf die Fragen, wie die Projektauswahl gestaltet werden muss, damit eine transparente, nachvollziehbare, kohärente und qualitativ hochstehende Auswahl erreicht wird.

3. Vorgehensweise

3.1. Quellen

Die Schweizer Filmbranche diskutiert nicht zum ersten Mal, wie die Projektauswahl optimal gestaltet werden kann. Auch bei allen anderen Filmförderungen wird immer wieder evaluiert, wie die Begutachtung verbessert werden kann.

Es gibt daher schon einige Untersuchungen, welche die verschiedenen Begutachtungssysteme mehr oder weniger ausführlich beschreiben. Darunter befinden sich drei Studien, die hier erwähnt werden sollen und welche eine wichtige Grundlage der vorliegenden Studie bilden.

2013 hat das Schwedische Filminstitut in Rahmen ihres 50-jährigen Bestehens eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Filmförderungen von acht europäischen Ländern verglichen wurden. Dabei wird auch die Begutachtungsmethode besprochen.

Medici, die internationale Austauschplattform für europäische Filmförderungen, hat die Idee Schwedens aufgenommen und im Rahmen ihrer Treffen (Jahrestreffen 2013 und 2015) einige europäische Filmfördermodelle diskutiert. Die jeweiligen Präsentationen und Diskussionen wurden protokolliert und sind online zugänglich.

2015 hat das Bundesamt für Kultur eine Evaluierung ihrer Förderkonzepte in Auftrag gegeben. In dem ausführlichen Bericht wurde unter anderem das Begutachtungssystem des BAK evaluiert und ein Vergleich von 14 europäischen Begutachtungssystemen angestellt.

Bei den drei genannten Studien wird jeweils die Filmförderung als Ganzes vorgestellt und ihre jeweilige Entscheidungsmethode präsentiert. Die meisten Informationen sind noch aktuell. Deshalb wurde in der vorliegenden Studie darauf verzichtet, nochmals eine beschreibende Gesamtdarstellung der evaluierten Länder zu machen. Stattdessen werden die Unterscheidungsfaktoren in fünf thematischen Blöcken tabellarisch dargestellt und anschliessend gemeinsam kommentiert.

Meine Arbeit in verschiedenen Auswahlkommissionen hat gezeigt, dass sich wesentliche Faktoren nicht alleine durch die Beschreibung der Entscheidungsprozesse (Intendanten- vs. Kommissionenmodell) definieren lassen. Neben der Begutachtungsmethode müssen auch die damit verbundenen Prozesse evaluiert werden.

Die Vergleiche der europäischen Filmförderungen, die bisher gemacht wurden, beruhen alle auf einer Analyse des Aufbaus der Organisation. Damit werden die offensichtlichen Unterschiede erkenn- und benennbar. Für die Beurteilung der Projektförderung als Ganzes hingegen ist die Betrachtung der Prozesse viel ausschlaggebender.

Für diese Arbeit wurden 21 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von 11 unterschiedlichen Filmförderungen geführt. Eine Liste mit den Interviewpartnerinnen und Partnern findet sich im Anhang (S. 62). Diese Personen arbeiten alle in den betreffenden Filmförderungen und sind direkt

mit der Projektauswahl involviert, einige davon in leitender Funktion, andere als Intendantinnen und Intendanten.

Die Interviews wurden mit Hilfe eines Fragekataloges geführt, der rund 90 Fragen enthält (siehe Quellangaben S. 63). Diese Fragen umfassen sowohl statistische Informationen als auch Fragen, welche zum Beispiel die Prozesssteuerung oder die Kommunikation betreffen.

Im Vorfeld wurden die statistischen Daten soweit möglich mit Hilfe der Angaben von den jeweiligen Webseiten und den verfügbaren Publikationen erhoben, so dass sich das Gespräch auf die Auswahlprozesse, Kompetenzen und Visionen konzentrieren konnte. Die statistischen Angaben beruhen auf dem Jahr 2016, sofern keine anderen Angaben gemacht sind.

3.2. Auswertung

Wie bei vielen Dingen liegt der Teufel im Detail. Um die Vor- und Nachteile der verschiedenen Begutachtungsmethoden zu verstehen, müssen die Feinheiten der unterschiedlichen Auswahlprozesse beleuchtet werden. Dies erfolgt, indem die Filmförderungen in fünf thematischen Blöcken tabellarisch verglichen werden. Diese Tabellen werden in den dazugehörigen Kapiteln ausführlich diskutiert. Eine Übersicht aller Listen findet sich im Anhang (S. 69).

3.3. Gendernennung

Nach Möglichkeit werden zur besserer Sichtbarkeit von Frauen bei Personennennungen sowohl die weibliche wie auch die männliche Form verwendet. Bei längeren Definitionen, wie sie in der Beschreibung der Arbeit von Begutachtungspersonen vorkommen, werden die Geschlechtsformen in freier Abwechslung verwendet. Die weibliche beziehungsweise männliche Form steht dabei jeweils stellvertretend für die andere Geschlechtsform.

3.4. Definition Intendant / Intendantin

Die untersuchten Filmförderungen bezeichnen ihre «Intendanten» jeweils anders. Ihnen ist dies wichtig, weil damit eine differenzierte Haltung ausgedrückt werden kann. Die norwegischen «Commissioners» gestalten die norwegische Filmlandschaft aktiv wie Fernseheinkäufer. Sie benutzen deshalb auch diesen Begriff. Die «Filmconsulenten» in den Niederlanden «beraten» die Filmförderung, um das gewünschte Filmangebot zu fördern. So bezeichnen sich auch die Schwedischen Begutachter, während die Iren ihre «Intendanten» schlicht mit «Project Manager» bezeichnen. (Letzteres ist «irreführend», weil in den anderen oben genannten Ländern die «stimmlosen» Berater als «Production Manager» bezeichnet werden.)

In Bezug auf die vorliegende Studie spielen diese Unterscheidungen keine Rolle, weshalb einheitlich von «Intendantin / Intendant» gesprochen wird, wenn man die Entscheidungsträger meint.

3.5. Definition Entscheidungskompetenz

Die vorliegende Studie setzt den Fokus auf die Begutachtungsmethoden. Dabei ist es wichtig zu erfassen, wer «inhaltlich» die Verantwortung für eine Entscheidung trägt. Ob diese Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt formal bei einer anderen Person liegt, wird ausser Acht gelassen.

4. Die Auswahl der Länder

4.1. Auswahlkriterien

Die Auswahl der Länder, die zum Vergleich herbeigezogen werden, beruht auf folgenden Prinzipien:

1. Es geht um eine exemplarische Auswahl und nicht um eine vollständige Liste. Eine Anzahl von Beispielen reicht aus, um einen Vergleich der verschiedenen Systeme zu machen
2. Es werden Länder bevorzugt, die in näherem Kontakt zur Schweiz stehen. Dies trägt dazu bei, dass die Angaben überprüfbar sind.
3. Es werden Länder bevorzugt, auf deren Sprachen die Verfasserin Zugriff hat. Dies erleichtert den Zugang zu Wissen, das nur in der Nationalsprache verfügbar ist.
4. Es werden Länder bevorzugt, deren Filmbranche grössenmässig möglichst nahe bei der Schweiz liegen.
5. Es werden Länder bevorzugt, die eine bestimmte Konstanz ihrer Fördermethoden aufweisen.
6. Es werden Länder ausgeschlossen, deren Filmförderung politischem Druck ausgesetzt ist.
7. Ebenso werden Länder ausgeschlossen, die aufgrund eines besonderen Merkmals den Vergleich erschweren.

4.2. Norwegen, Schweden, Irland, Niederlande, Österreich, Luxemburg

Für den Vergleich wurden sechs europäische Filmförderungen ausgesucht. Dies sind Norwegen, Schweden, Irland, Niederlande, Österreich und Luxemburg. Die Auswahl wird im Kapitel 6 begründet.

Neben diesen Ländern werden bei Bedarf weitere Filmförderungen miteinbezogen, mit denen ebenfalls Interviews geführt wurden. Dazu gehören Estland, Serbien und Frankreich. Zudem werden in zwei Fällen die paneuropäischen Förderprogramme «Eurimages» und «Creative Europe» als Modell beigezogen.

5. Die Begutachtungsmodelle

Da die Mittel der Filmförderung beschränkt sind und nicht jeder Film die Qualität hat, ein Publikum zu erreichen, müssen die Förderanträge evaluiert und selektioniert werden.

Für die Beurteilung von Filmprojekten stehen oftmals eine Vielzahl an Informationen zur Verfügung. Selbst wenn einzelne Bereiche davon «objektiv» erfassbar sind, bleibt die Gesamteinschätzung immer subjektiv. Es stellt sich also die Frage, wie man zur Auswahl der «besten» Projekte kommt.

Die Begutachtung und Auswahl kann auf verschiedene Weisen erfolgen. Die Evaluierungsmethoden werden klassischerweise dahingehend unterschieden, von wie vielen Personen diese Auswahl getroffen wird. Wenn eine Gruppe die Begutachtung vornimmt, spricht man von einem Kommissionenmodell, wenn nur eine Person für den Entscheid verantwortlich ist, nennt man diese Vorgehensweise Intendantenmodell. Daneben gibt es verschiedene Unterkategorien und Mischformen.

5.1. Die drei Grundmodelle

Die Begutachtungsmodelle werden aufgrund der Anzahl Entscheidungsträger in drei Kategorien unterteilt: Intendantenmodelle, Kommissionenmodelle und Mischformen.

Wie weiter unten gezeigt wird, ist dieses Unterscheidungskriterium irreführend, weil im Intendantensystem zwar eine einzige Person die Verantwortung für die Projektauswahl trägt, aber bevor sie eine Entscheidung fällt, tauscht sie sich in der Regel mit anderen aus und holt die Einschätzungen von weiteren Personen ein.

Ein wesentlich wichtigeres Unterscheidungskriterium ist die Förderphilosophie, welche hinter den verschiedenen Modellen steht. Beim Kommissionensystem bemüht sich die Filmförderstelle darum, die Mittelvergabe möglichst ohne Einflussnahme zu verwalten. Jeder Antrag wird gewissermassen als Einzelfall betrachtet und als solcher evaluiert. Der Antrag steht nur in Konkurrenz mit den Anträgen, welche zum gleichen Termin eingereicht werden.

Die Filmförderungen mit Intendantensystemen hingegen sehen sich als aktive Gestalter der Filmindustrie, deren Aufgabe es ist, über die Förderung des Einzelwerkes hinaus das Filmangebot als Ganzes zu steuern und zu fördern.

5.2. Das Intendantenmodell

Das Intendantensystem beruht auf der Idee einer engen Zusammenarbeit mit den Antragstellerinnen und Antragstellern. Dazu wird oft und regelmässig kommuniziert. Sobald sich ein Projekt für eine erste Förderung qualifiziert, beginnt eine Zusammenarbeit, bei der immer wieder gemeinsam überprüft wird, ob die gesteckten Ziele erreicht worden sind.

Antragstellung

Die Gesuchstellenden suchen sich bei der Antragsstelle eine Person aus, bei der sie den Antrag einreichen. Meist stehen für ein Förderinstrument mindestens zwei Personen (=IntendantInnen) zur Verfügung. Vor der Antragsstellung findet im Normalfall ein erstes Gespräch statt. Nach der Antrags-einreichung evaluieren die zuständigen Intendantinnen und Intendanten die jeweiligen Unterlagen. Je nach Komplexität des Antrages berät sich die Intendantin mit Experten, welche als Beraterinnen in der Filmförderung angestellt sind. Dies sind einerseits Fachleute, die über viel Produktionserfahrungen verfügen und die geförderten Projekte über alle Stufen der Förderung hinweg begleiten. Ebenso arbeiten in allen Filmförderungen mit Intendantenmodell Personen, die sich um die Auswertung der Filme an Festivals und in den Kinos kümmern. Wenn es sich um einen Antrag auf Entwicklungsstufe handelt, wird das Projekt auch mit einer Person besprochen, welche evaluiert, wie das Projekt in der Entwicklung durch externe Angebote (Weiterbildungen, Teilnahme an Pitchings etc.) unterstützt werden könnte.

Nach der Evaluierung verfasst der Intendant einen ausführlichen Bericht, in dem er seine Einschätzung des Antrages festhält. Vor dem definitiven Entscheid findet je nach Filmförderung noch ein Gespräch mit der Vorgesetzten beziehungsweise mit weiteren Personen statt.

Was nicht besprochen wird, ist die Qualität der einzelnen Projekte. Die Beurteilung von letzterem liegt in den Händen der jeweiligen Intendantinnen und Intendanten und wird nicht gemeinsam erörtert.

Zu- und Absage

Nach dem Förderentscheid beginnt für die Intendantin die zweite wichtige Phase der Begutachtung. Nun gilt es, die Entscheidung den Antragstellenden mitzuteilen. Bei einer Absage geht es darum darzulegen, warum das Projekt abgelehnt wurde. Dazu erhalten die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller eine ausführliche Begründung. Zudem nimmt die Intendantin Stellung, ob sie an dem Projekt grundsätzlich Interesse hat oder in der Tendenz auch in Zukunft nicht fördern wird. Damit wird vermieden, dass «schwache» Projekte weiterentwickelt werden. Bei den stärkeren, aber noch nicht optimalen Projekten kann gemeinsam ergründet werden, in welchen Bereichen der Intendant die Stärken des Projektes sieht und wie diese verbessert werden können.

Wird ein Projekt gefördert, beginnt eine Partnerschaft. Ab jetzt sind die Produktionsfirma und der Filmfonds Partner, die das Projekt gemeinsam entwickeln. Die Filmförderung erläutert den Gesuchstellenden, wo sie eventuelle Probleme sieht und zeigt, durch welche weiteren Massnahmen die Entwicklung unterstützt werden könnte. Dabei wird beispielsweise evaluiert, wie die zugehörigen Talente möglicherweise durch die Teilnahme an einer Weiterbildung oder einem internationalen Treffen gefördert werden könnten. Gemeinsam werden die nächsten Entwicklungsziele definiert und anschliessend schriftlich festgehalten. Was konkret gemacht werden soll und wie das Projekt inhaltlich und formal realisiert wird, liegt vollständig in den Händen der Produktionsfirma.

Bei sehr erfahrenen Produzentinnen, Regisseurinnen oder Autorinnen beschränken sich die weiteren Treffen auf einen kurzen Austausch. Bei jüngeren Personen kann der Austausch sehr intensiv sein. Die allermeisten Produktionsfirmen schätzen den Austausch, weil sie von der Erfahrung der Intendantinnen und Intendanten bzw. von deren Beraterteam profitieren und ihre Erfahrungen ausbauen können.

Zuständigkeit und Inklusion

Ein zentrales Kriterium des Intendantenmodells ist die Kommunikation mit den Gesuchstellenden. Der Austausch mit den Antragsstellenden erfolgt nur über eine einzige Person, dem zuständigen Intendanten. In Bezug auf die Antragstellenden wird geachtet, dass alle entwicklungsrelevanten Personen an den Gesprächen teilnehmen. Im Idealfall sind dies die Autorin, die Regisseurin und die Produzentin.

Wahlmöglichkeit

Es ist wichtig, dass die Entscheidungsträgerinnen den Antragsstellern möglichst unvoreingenommen begegnen. Dies kann aus vielerlei Gründen manchmal nicht der Fall sein. Deshalb stehen für die jeweiligen Bereiche in der Regel mindestens zwei Personen zur Verfügung. Da alle Intendanten über dasselbe Budget verfügen, entsteht eine natürliche Streuung, auch wenn es besonders beliebte Intendantinnen gibt. Die Antragsstellerinnen und Antragssteller wissen, dass bei diesen Personen die Konkurrenz auch besonders gross ist.

Profil

Für ein gutes Funktionieren des Intendantensystems ist es elementar, dass die Intendantinnen und Intendanten ausgewiesene Fachleute sind, welche eine hohe Wertschätzung in der Filmbranche geniessen. Zudem müssen die Personen über eine hohe Sozial- und Kommunikationskompetenz verfügen.

Die Filmförderungen des Intendantenmodells gehen davon aus, dass es kaum Personen gibt, welche über alle Kenntnisse verfügen, die es für eine vollständige Projektbeurteilung braucht. Sie wählen deshalb Personen aus, die in bestimmten Feldern besondere Kenntnisse haben. Die Intendantinnen werden entsprechend ihren Fachkenntnissen eingesetzt. Was die fehlenden Evaluierungskennntnisse betrifft, werden ihnen Beraterinnen und Berater zur Seite gestellt. Zudem werden sie intern geschult und für ihre Arbeit sensibilisiert.

Die Intendantinnen und Intendanten erhalten von ihren Vorgesetzten klare Vorgaben, welche Art von Projekten priorisiert behandelt werden sollen. Es ist ihre Aufgabe, diejenigen Projekte auszuwählen, die den Förderzielen der Filmförderung am ehesten entsprechen. Diese Ziele können je nach Förderinstrument sehr unterschiedlich sein.

Subjektivität

Die künstlerische Qualität eines Projektes lässt sich nicht wissenschaftlich bemessen. Die Beurteilung der Qualität hängt daher immer auch vom Geschmack, der Erfahrung und dem Weltbild der Beurteilenden ab. Statt durch eine Vielzahl an Stimmen eine Einschätzung zu «verwässern», nutzt das Intendantenmodell diese Tatsache zu ihrem Vorteil. Ganz bewusst wird die künstlerische Beurteilung in die Hand einer einzelnen Person gelegt.

Es wird oft befürchtet, dass Intendanten Projekte entsprechend ihrem persönlichen Geschmack auswählen. In der Realität ist dies kaum anzutreffen. Die Intendanten sind einem rauen Wind ausgesetzt. Sie müssen jede einzelne Absage in einem persönlichen Gespräch begründen. Im Vorfeld werden diese Gründe mit der Leitung besprochen. Zudem wird der Entscheid mit den Beraterinnen aus Produktion und Vertrieb vorbesprochen.

Unbefangenheit

Da alle Antragsstellenden die Möglichkeit haben, bei einer Ablehnung ihr Gesuch nochmals bei einer anderen Intendantin einzureichen, wird strikte darauf geachtet, dass während der Begutachtung unter keinen Umständen zwischen den Intendanten gesprochen wird.

Intendantenwechsel

Nach einem personellen Wechsel machen viele zuvor abgelehnte Gesuchstellende von der Möglichkeit Gebrauch, nach einer Absage zu einem anderen Intendanten zu wechseln. Da es dabei selten zu einer anderen Meinung kommt, «beruhigt» sich die Situation meist wieder schnell. Obwohl diese «Doppelspurigkeit» für die Filmförderung aufwendig ist, wird die Möglichkeit des Wechsels als sehr wichtig empfunden. Zum einem, weil dadurch allfällige «Fehleinschätzungen» korrigiert werden können, zum anderen, weil die Überprüfung zur Glaubwürdigkeit der Ersteinschätzungen beiträgt.

Gesamtvision

In regelmässigen Sitzungen wird gemeinsam diskutiert, mit welchen Projekten die Filmförderung aktuell eine Partnerschaft eingegangen ist. Bei diesen Sitzungen geht es darum, dass alle wissen, welche Projekte entwickelt werden, um so eine Übersicht über alle Projekte zu erhalten. In den Sitzungen werden Projektziele, Zeitpläne und Kostenannahmen besprochen. Ferner werden Entwicklungs- und Auswertungskonzepte präsentiert und aufeinander abgestimmt. Dabei wird auch evaluiert, ob die Gesamtheit der geförderten Projekte den Förderzielen entsprechen.

5.2.1. Intendantenmodelle mit zentraler Macht

Im Normalfall kümmern sich mehrere Intendantinnen und Intendanten um die Förderanträge. Sie entscheiden über einen Antrag und verfügen über ein jeweils eigenes Budget. In einer besonderen Form des Intendantenmodells liegen alle Entscheidungen bei einer einzigen Person. Bei der Filmförderung Medienboard Berlin-Brandenburg ist dies beispielsweise der Fall.

Die Projektbegutachtung und Kommunikation mit den Antragsstellern wird genau wie im klassischen Intendantenmodell durch verschiedene Expertinnen und Experten ausgeführt. Statt aber selber eine Entscheidung zu fällen, verfassen die Projektbetreuer eine schriftliche Empfehlung. Anschliessend wählt die Geschäftsleiterin aus den Vorschlägen diejenigen Projekte aus, die sie am meisten überzeugen.

5.2.2. Sonderfall marktorientierte Filme

Die wichtigste Aufgabe der Intendantinnen ist die qualitative Evaluierung der Anträge. Dabei werden unter anderem Originalität, künstlerische Qualität und Innovation beurteilt. Diese Kriterien sind für den Erfolg eines Arthausfilms ausschlaggebend.

Wie sollen nun aber Projekte beurteilt werden, die bewusst auf Innovation, Originalität und künstlerische Handschrift verzichten? Projekte, die beispielsweise explizit mit einem Remake oder einem Sequel den Geschmack des breiten Publikums treffen möchten. Bei diesen Projekten muss die Qualität vollkommen anders definiert werden.

Alle untersuchten Filmförderungen mit Intendantenmodellen trennen in ihrer Förderung künstlerische Filme von publikumsorientierten Filmen. Dies gewährleistet, dass nicht Äpfel mit Birnen verglichen werden. Zudem garantieren die getrennten Budgets, dass beide Filmformen ausreichend Zugang zu Fördermitteln erhalten. Die konsequente Trennung hat dazu beigetragen, dass die publikumsorientierten Filme nicht nur an Zuschauerinnen und Zuschauern gewonnen haben, sondern auch an Qualität. Der Publikumsanteil nationaler Filme ist dadurch gestiegen, was für die Filmförderung insgesamt ein Vorteil ist.

Die Besonderheit der Begutachtung von Filmen, welche das grosse Publikum anvisieren, liegt darin, dass diese durch Kommissionen erfolgt. Die Filmförderung äussert sich nicht zum Inhalt der Filme, sondern analysiert lediglich das Marktpotential. Die Kommission muss beurteilen, ob die geforderte Zuschauerzahl erreicht wird. Da man weiss, dass niemand eine 100% Einschätzung machen kann, übergibt man die Vorhersage einer Gruppe und hofft, dass sie die Filme mit dem grössten Potential erkennen.

5.3. Das Kommissionenmodell

Beim Kommissionssystem erfolgt die Beurteilung von Anträgen durch eine Gruppe von Personen. Dies widerspiegelt die Tatsache, dass die Beurteilung von künstlerischen Werken immer subjektiv ist. Statt die Projekte zu fördern, welche eine einzige Person überzeugen, engagiert man sich für diejenigen Projekte, die am meisten Mitglieder einer Kommission überzeugen konnten. Damit versucht man die Subjektivität einer Einzelentscheidung abzuschwächen.

Filmförderungen mit Kommissionsmodellen verstehen sich nicht als aktive Gestalter der Filmbranche, sondern als möglichst neutrale Verwalter von öffentlichen Fördermitteln. Ihrer Ansicht nach

obliegt es nicht dem Staat, zu definieren, welche Filme im Land entwickelt und hergestellt werden sollen.

Antragsstellung

Die Gesuche werden meist zu festgelegten Eingabeterminen eingereicht und in einer gemeinsamen Sitzung von einer Kommission beurteilt. Die Antragsstellenden reichen ihr Gesuch in schriftlicher Form ein. Der Antrag wird formal geprüft und an die Kommissionsmitglieder weitergeleitet. Das Gesuch steht jeweils zu den anderen Gesuchen eines Eingabedatums in Konkurrenz. Die Gesuchsteller haben keinen Einblick, wie viele konkurrenzierende Anträge eingereicht werden. Es werden pro Eingabetermin die besten Projekte entsprechend der zur Verfügung stehenden Mittel ausgewählt.

Begutachtung

Die Aufgabe der Kommissionsmitglieder beginnt mit der individuellen Begutachtung der Gesuche, beinhaltet anschliessend eine gemeinsame Diskussion mit den anderen Kommissionsmitgliedern und endet mit dem Fällen der Entscheide. In den meisten Fällen müssen die Kommissionsmitglieder noch eine (kurze) schriftliche Begründung ihres Entscheides formulieren. Dann ist ihre Arbeit beendet.

Zu- und Absage

Die Förderentscheidung wird in schriftlicher Form mitgeteilt. Diese Mitteilungen sind meist relativ kurz gehalten. Sie beinhaltet entweder nur den Förderentscheid oder aber noch eine kurze Begründung der Einschätzung. Darüber hinaus werden keine Empfehlungen oder Anmerkungen gemacht. Bei einer Zusage wird es den Antragstellenden überlassen, wie sie das Projekt weiterentwickeln bzw. realisieren wollen.

Kontakt

Der Kontakt von der Filmförderung zu den Antragsstellenden ist auf die Abklärung formaler Kriterien beschränkt. Auch die Mitglieder der Kommissionen haben nur in Ausnahmefällen Kontakt mit den Antragstellenden.

Beim Kommissionensystem geht man von der Annahme aus, dass alle relevanten Informationen in schriftlicher Form vorliegen. Sie werden in Schriftform «neutral» präsentiert und sind für alle gleichermassen zugänglich.

In der Realität gibt es dennoch einige Informationen, die nicht oder nur schwer schriftlich vermittelt werden können. Gelegentlich ergeben sich auch Unklarheiten, die sich erst im Verlauf der gemeinsamen Begutachtung zeigen. Diese Tatsache wird je nach Haltung der Filmförderung unterschiedlich gewichtet. Um sich nicht von Sympathien leiten zu lassen, verzichten einige Länder konsequent auf ein Treffen. Schliesslich will man sich in der Auswahl nicht vom Charme oder der besonderen Eloquenz eines Antragsstellers blenden lassen. Andere organisieren sich so, dass sich die Kommission

mit jedem Antragssteller vor dem Entscheid austauschen kann. Einige Filmförderungen entscheiden sich auch, nur unter bestimmten Umständen ein Treffen zwischen den Kommissionsmitgliedern und den Gesuchstellerinnen zu organisieren.

Der Entscheid, kein Gespräch zwischen den Antragsstellenden und den Kommissionsmitgliedern zu ermöglichen, basiert oftmals eher auf organisatorischen Gründen und weniger auf inhaltlichen Überlegungen. Schliesslich sind die zeitlichen Ressourcen der Kommissionsmitglieder beschränkt.

Profil und Zusammensetzung

Die Kommissionen umfassen in der Regel fünf Mitglieder, es können aber auch weniger oder mehr sein. Bei den Mitgliedern handelt es sich meist um Berufsleute aus der Filmbranche, gelegentlich nehmen auch Vertreterinnen und Vertreter von der Verwaltung oder vom öffentlichen Fernsehen Einsitz. Bei der Zusammensetzung wird darauf geachtet, dass alle Bereiche der Filmproduktion vertreten sind. Dazu gehört die Produktion, das Drehbuchschreiben, die Regie und die Auswertung. Gelegentlich werden auch Schauspieler oder Technikerinnen für Kommissionen aufgeboden. Die Kommissionsmitglieder üben ihre Tätigkeit meist nebenamtlich aus.

Die Mitglieder werden für minimal zwei und maximal 4 Jahre gewählt. Ev. ist eine Wiederwahl möglich. Die Gesamtdauer ist meistens 4 Jahre.

Gruppendynamik

Jede Gruppe verfügt über eine eigene Dynamik. Da eine Gruppe bei der Projektbeurteilung gemeinsam einen Konsens finden muss, spielt die Gruppendynamik eine grosse Rolle. Je nach den Eigenschaften und Fähigkeiten aller beteiligten Personen können die Interaktionen sehr verschieden verlaufen. Indem man die Projektbegutachtung einer Gruppe überlässt, löst man das Problem der Subjektivität, setzt die Begutachtung aber dem oft unbewusst verlaufenden Gruppenprozess aus, der ebenfalls dazu führen kann, dass Entscheide nicht auf der Qualität der Projekte beruhen.

Radikalität vs. Konsens

Es gibt viele Annahmen in Bezug auf die Entscheidungstendenz von Kommissionen. Es wird behauptet, dass Kommission generell dazu tendieren, das Mittelmass zu fördern, weil nur diese Projekte konsensfähig sind. Es wird angenommen, dass die Kommissionen die Projekte zu lasch beurteilen, weil sie langfristig keine Verantwortung für ihren Entscheid übernehmen müssen. Es wird befürchtet, dass heimliche Absprachen stattfinden, die eine neutrale Begutachtung unterwandern.

Die meisten dieser Annahmen können jeweils durch ein Gegenargument entkräftet werden. Eine der am häufigsten genannten Behauptungen ist, dass Kommissionen lieber ein halbgutes Projekt fördern, das niemand wirklich schlecht findet, als ein risikoreiches Projekt zu wählen, das möglicherweise wirklich «schlecht» herauskommt. Je nach Dynamik der Gruppe lässt sich gerade das Gegenteil feststellen. Eine Gruppe geht eher ein Risiko ein als eine Einzelperson. Denn bei einem «Misserfolg» lässt sich immer behaupten, dass es die anderen waren. Und bei einem «Erfolg» hat

man diesen vorhergesehen. Als Intendantin muss man die Entscheidung immer alleine und persönlich vertreten. Der Druck kann dazu führen, dass man allzu grosse Risiken meidet.

Die Arbeit von Kommissionen wurde in verschiedenen Ländern aufwendig evaluiert, auch in der Schweiz. Dabei zeigt sich, dass die oben genannten Annahmen zwar vorkommen können, es sich aber in der Regel um Ausnahmen handelt. Die vielen Befürchtungen, die zirkulieren, repräsentieren eher ein allgemeines Unbehagen als tatsächlich auftretendes Fehlverhalten. Je «anonymer» das Gegenüber ist, desto eher ist man bereit, irgendwelchen Theorien zu glauben.

5.3.1. Kommissionen mit einem Vorsitzenden / mit einer Präsidentin

Einige Kommissionen arbeiten mit einem Präsidenten oder Vorstand, der besondere Befugnisse hat. Es kann beispielsweise sein, dass die Präsidentin die Kommission auch gegenüber der Branche vertritt. Damit wird auch in Bezug auf die Aussenkommunikation die Trennung zwischen Verwaltung und Entscheid umgesetzt. Zudem erhalten die Antragstellenden dadurch eine Ansprechperson. Je nach Kommission kann der Präsident auch weitere Aufgaben übernehmen, wie zum Beispiel in Frankreich die Betreuung der Vorauswahl.

5.3.2. Kommissionen mit festen Mitgliedern

Fixe Kommission halten ihre Sitzungen immer mit denselben Mitgliedern ab. Die Mitglieder verpflichten sich, immer an der Sitzung teilzunehmen. Zudem werden die Mitglieder so gewählt, dass es im Normalfall keinen Interessenskonflikt geben sollte. Das heisst, man schliesst bewusst Personen aus, die während ihrer Amtszeit selber Anträge einreichen wollen. In vielen Fällen werden dazu auch Mitglieder aus dem Ausland angeworben.

Die Kommission mit fixen Mitgliedern gewinnt in Laufe ihrer Tätigkeit an Erfahrung, zudem kann eine fixe Kommission eine mittelfristige Strategie verfolgen. Die Gruppenprozesse können besser gesteuert werden, weil Erfahrungen über das Verhalten der einzelnen Kommissionsmitglieder vorhanden sind. Die individuelle Begutachtung erfährt oftmals eine «Standardisierung» Die Arbeitsprozesse können optimiert und die Arbeitseinsätze besser geplant werden.

5.3.3. Kommissionen mit rotierenden Mitgliedern

Bei Kommissionen mit variierenden Kommissionsmitgliedern gibt es zwei Formen. Entweder wird im Vorfeld ein Pool von Expertinnen und Experten gebildet, die nach einem bestimmten System abwechselungsweise aufgeboden werden. Oder die Begutachter werden pro Antragstermin nach freiem Ermessen ad hoc aufgeboden.

Die ständige Veränderung der Kommissionszusammenstellung garantiert, dass sich keine ungewollten Gruppenprozesse festsetzen. Zudem werden Interessenabsprachen erschwert. Mit wechselnden Kommissionen wird oft die Möglichkeit geschaffen, dass die Gesuche zumindest von einer Person unbefangen begutachtet werden. Das Prinzip der Unbefangenheit wird in rotierenden Kommissionen am besten umgesetzt.

Variierende Kommissionen finden sich oft in Ländern mit einer «kleinen» Filmindustrie. Antragssteller und Begutachter wechseln sich gewissermassen in ihren Rollen ab. Dies ist die einzige Möglichkeit, ausreichend Experten aufbieten zu können.

5.3 Mischformen

Die Mischformen kombinieren Kommissionssysteme und Intendantensysteme. In den für die Studie ausgewählten Mischformen gibt es wie in den skandinavischen Ländern «Projektverantwortliche», welche die Projekte begutachten. Genau gleich wie die Intendantinnen und Intendanten stehen sie im engen Austausch mit den Antragsstellenden und sind für diese die (einzig) zuständige Kontaktperson. In Bezug auf die Zu- bzw. Absage eines Gesuches können sie aber nicht alleine entscheiden. Zwar wird der Förderempfehlung der «Projektverantwortlichen» im Normalfall entsprochen, die eigentliche Entscheidung aber wird von mehreren Personen gefällt. Im Fall der Niederlande wird die definitive Entscheidung gemeinsam von der Projektverantwortlichen, der Bereichsleiterin und einer produktionsellen Fachperson gefällt. In Irland ist bei der Entscheidung meist das ganze Team involviert.

5.4. Streuung der Begutachtungsmodelle

Die grossen Länder Europas arbeiten beinahe ausschliesslich mit Kommissionen. Aufgrund ihrer Grösse können sie keine individuelle Betreuung der Antragstellenden leisten. Dieser Nachteil wird dadurch kompensiert, dass es viele Firmen gibt, bei denen der Nachwuchs relevante Erfahrungen erlangen kann. Diese Länder können ihre Förderinstrumente ausdifferenzieren, so dass sich bei der Begutachtung «ähnliche» Projekttypen konkurrenzieren.

In den nordischen Ländern wird grösstenteils mit dem Intendantenmodell gearbeitet.

In den letzten Jahren haben einige Länder vom Kommissionensystem zum Intendantensystem gewechselt. Zudem arbeiten immer mehr Filmförderungen zumindest in Teilbereichen mit einer Einzelexpertise. Vermutlich gibt es kein Land, das je von einem Intendantensystem zu einem klassischen Kommissionensystem gewechselt hat. Niemand schien bisher Interesse zu haben, die professionelle Begutachtung für mehr Unbefangenheit aufzugeben.

6. Sechs europäische Filmförderungen im Vergleich mit der Schweiz

6.1. Die Begutachtungssysteme der Vergleichsländer

Für die Studie wurden sechs Länder ausgewählt, welche exemplarisch die verschiedenen Fördermodelle repräsentieren.

6.1.1. Norwegen und Schweden: Filmförderungen mit Intendantenmodellen

Das Intendantenmodell wurde von den drei Ländern Dänemark, Norwegen und Schweden beinahe gleichzeitig eingeführt. Dänemark gilt als das Land, welches die Methode in der reinsten Form umsetzt. Dennoch wurde auf die Darstellung von Dänemark verzichtet. Dies geschieht aus drei Gründen.

Viele Schweizer kennen die dänische Filmförderung einigermaßen, wissen aber nicht, dass es das «dänische» Modell mit Varianten auch in anderen Ländern gibt. Statt nochmals Dänemark zu präsentieren, sollen andere nordische Filmförderungen zum Zuge kommen.

Dänemark hat sich in den letzten Jahren dezidiert gegen eine Förderung ausgesprochen, die auf automatischen Mechanismen beruht. Damit folgt das Land konsequent seiner Strategie, die Filmförderung strategisch auszurichten. Die Schweiz hat die Standortförderung FiSS gerade erst eingeführt und ist grundsätzlich mit der automatischen Förderung zufrieden. Deshalb wird darauf verzichtet, eine Filmförderung mit einer grundsätzlich anderen Förderphilosophie als Beispiel zu nehmen.

Durch die Entwicklung eines eigenen Filmstils, den Dogma 95 Filmen, hat die Förderung und ihre Talente eine besondere Aufmerksamkeit erhalten. Damit weist das Land einen Unterschied zu der Schweiz auf, der typischer ist für Dänemark als für das Fördermodell als solches.

Für die Beschreibung des klassischen Intendantensystems wurden die beiden Länder Schweden und Norwegen ausgewählt. Der Vergleich der beiden Länder zeigt, was grundsätzlich immer gleich ist und wie sich die Modelle variieren lassen.

Schweden und Norwegen sind gegenüber Dänemark auch spannend, weil sie personell deutlich kleiner aufgestellt sind als Dänemark. Dies betrifft zwar weniger die Projektförderung, als vielmehr die gesamte Filmförderung. Die ähnliche personelle Aufstellung macht Schweden und Norwegen besser mit der Schweiz vergleichbar.

Man neigt dazu, die Wirksamkeit eines Fördermodells mit den aktuellen Festivalerfolgen gleichzusetzen. Schweden und Norwegen unterscheiden sich deutlich in ihrer internationalen Ausstrahlung, was hilft, die oben genannte Gleichsetzung zu vermeiden.

Zudem zeigen die beiden Beispiele, dass sich Fördermodelle zwar ähneln können, die Resultate aber sehr unterschiedlich sein können. Obschon beide Filmförderungen etwa über dasselbe Budget

verfügen, werden die schwedischen Filme international weitaus stärker wahrgenommen. Schwedische Regisseurinnen und Regisseure (Roy Anderson, Ruben Östlund und Pernilla August) gewinnen regelmässig hochangesehene Preise. Ebenso werden schwedische Filme weltweit gezeigt und erreichen in den Kinos beachtliche Publikumszahlen (Let the Right One in, The Girl with the Dragon Tattoo, Lilja 4ever).

Norwegen hingegen macht gerade Furore mit seinen Serien (Lifjord, Lilyhammer, Nobel). Die als Webserie konzipierte Teenie-Serie Skam entwickelte sich 2016 zur meistgesehenen TV-Serien in Norwegen, Dänemark und Schweden und wird gerade als Remake für Facebook Watch produziert. Die nationale Filmförderung Norwegens unterstützte diese Serien und ist massgeblich am Serien-erfolg beteiligt.

6.1.2. Irland und Niederlande: Mischformen von Intendantenmodellen

Allen Intendantenmodellen ist gleich, dass eine Person die alleinige Verantwortung für den Entscheid trägt. In den Mischformen gibt es eine Person, die eine ähnliche Funktion wie die Intendantinnen und Intendanten hat. Sie begutachtet die Anträge, bespricht sich mit den Gesuchstellenden und trifft eine Förderentscheidung. Der definitive Förderentscheid wird anschliessend von einer mehr oder weniger grossen Gruppe gefällt. Die Förderempfehlung der Begutachterin hat grosses Gewicht und wird in den meisten Fällen respektiert, aber eben nicht immer. Bei einigen Förderungen mit Mischformen stehen die Förderempfehlungen auch zueinander in Konkurrenz.

Als Vertreter der Mischform wurden die beiden Länder Niederlande und Irland ausgesucht. Sie haben sich erst vor einigen Jahren vom Kommissionensystem abgewendet und das Intendantenmodell in einer leicht abgewandelten Form eingeführt. Sie sind gute Beispiele, die zeigen, wie der Wandel vollzogen werden kann und wie das Intendantenmodell den jeweiligen Bedürfnissen angepasst werden kann.

In Irland wird der definitive Förderentscheid vom einem Team gefällt, das sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Filmförderung zusammensetzt. Diese Leute verfügen alle über jahrelange Berufserfahrung und arbeiten in unterschiedlichen Funktionen in der Filmförderung. Irland setzt den Schwerpunkt weniger auf die Philosophie des Einzelentscheides als auf die intensive Betreuung der Antragsstellenden. Man ist bemüht, das Fachwissen der Filmförderung an möglichst viele weiterzugeben und sich aktiv für die Vernetzung zu engagieren.

Das aktuelle Begutachtungssystem der Niederlande besteht erst seit zwei Jahren. Vorher war für vier Jahre eine Mischform ausprobiert worden, welche sowohl mit Intendantinnen als auch mit Kommissionen arbeitete. Seit 2016 ist nun der Wechsel vollständig vollzogen. Wie in den skandinavischen Ländern liegt die alleinige Verantwortung des Entscheids bei den «Filmconsultanten», der Entscheid wird aber vorab ausführlich mit der Bereichsleiterin und dem Production Adviser besprochen.

6.1.3. Österreich und Luxemburg: Filmförderungen mit Kommissionenmodell:

Für die Schilderung des klassischen Kommissionensystems wurden die beiden Länder Österreich und Luxemburg ausgesucht. Sie sind in der Grösse der Förderbeiträge, die in der selektiven Filmförderung vergeben werden, in etwa gleich gross wie die Schweiz. Beide haben eine lange Tradition der Filmförderung und ihre politischen Systeme sind weitgehend stabil.

Sowohl in Österreich wie Luxemburg werden die wesentlichen Fördermittel mit Hilfe eines Kommissionsentscheids vergeben. Darüber hinaus bestehen aber wesentliche Unterschiede.

Im Gegensatz zu der Schweiz nehmen in beiden Ländern die Geschäftsleiter Einsitz und verfügen auch über ein Stimmrecht. In Luxemburg ist auch die stellvertretende Geschäftsleiterin Kommissionsmitglied. Die Kommunikation mit den Antragstellenden findet in der Vor- und Nachbereitung der Entscheidungen mit den beiden Geschäftsleitern und deren Stellvertreterinnen statt. Während sich die Zusammenarbeit mit den Gesuchstellenden in Österreich auf die Eingabephase beschränkt, steht die Filmförderung in Luxemburg in intensivem Austausch mit der gesamten Filmbranche.

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist auch, dass in Österreich eine Kommission über alle Förderinstrumente entscheidet, währendem es in Luxemburg mehrere grössere und kleinere Kommissionen gibt und einige Entscheide sogar durch eine Einzelperson entschieden werden.

Österreich ist interessant, weil nur die eigentliche Projektförderung in ein Institut ausgelagert wurde. Die strukturelle Förderung ist beim Kulturamt verblieben und für Promotion wurde ein eigenes Institut gegründet.

6.1.4. Ständiger Wandel

Während der geführten Interviews wurde von Luxemburg, Schweden, Irland und Österreich gesagt, dass aktuell verschiedene Änderung im Begutachtungsprozess stattfinden. Es werden beispielsweise neue Kommissionen eingesetzt, Eingabetermine vervielfacht, die wiederholte Eingabe ermöglicht, strategische Ziele neu definiert oder die Zusammenarbeit der Intendanten untereinander neu aufgestellt. Es zeigt sich, dass das einmal gewählte Begutachtungsmodell zwar beibehalten wird, aber darum herum wird ständig umgebaut.

6.2. Das Begutachtungssystem des Bundeamtes für Kultur

Die Begutachtung der Projekte erfolgt durch sechs «Fachausschüsse», die sich in folgende Bereiche aufteilen: Spielfilme, Dokumentarfilme, Animationsfilme, «Auswertung und Vielfalt», Postproduktion und Transmediale Projekte. Aus einem Pool von 44 Personen werden für die jeweiligen Sitzungen eine Anzahl Expertinnen und Experten aufgeboden. Für den Spiel- und Dokumentarfilm sind dies 5 Personen, für Animationsfilme und Auswertungsgesuche sind es 3 Personen. Die Anträge der beiden Fördertöpfe Postproduktion und Transmediale Projekte werden von einer einzelnen Person begutachtet.

Die Ausschüsse für die Spiel-, Dokumentar- und Animationsprojekte treffen sich viermal im Jahr, ebenso der Ausschuss zur Förderung der Auswertung und Vielfalt. Die Gesuche für Transmediale Projekte und Postproduktionsförderung können laufend eingereicht werden.

Die Mitglieder dieser Ausschüsse (Kommissionen) für Spiel-, Dokumentar- und Animationsfilme sind auf zwei Jahre fix gewählt, wobei sie aufgrund von Interessenskonflikten jederzeit in den Ausstand treten können. In dem Fall rückt ein Ersatzmitglied nach. Nach zwei Jahren treten die fixen Ausschussmitglieder von ihrer Position zurück und werden zukünftig für die anderen Ausschüsse bei Bedarf als Ersatzmitglied aufgeboten. Alle drei Ausschüsse werden doppelt besetzt, wobei sich die Kommissionen alternierend treffen. Insgesamt sind gleichzeitig 26 Personen als feste Mitglieder bestimmt. Nochmals 18 Personen stehen als Ersatzmitglieder zur Verfügung.

Für die Anträge auf Mittel zur Postproduktion bzw. für die Entwicklung von Transmedia Projekten ist jeweils eine Einzelperson zuständig. Diese Person kann wechseln und hat kein eigenes Budget.

Das Schweizer Begutachtungssystem favorisiert das Prinzip der Neutralität und setzt konsequent auf eine demokratische Entscheidungsfindung. Sie verzichtet mit dem Rotationsprinzip bewusst auf Kontinuität, um den Anträgen bei jeder Eingabe eine unvoreingenommene Evaluierung zu ermöglichen. Konsequenterweise gibt es kein Kommissionspräsidium. Zudem werden strikte Ausstandsregeln angewendet.

6.3. Die Rechtsformen der Filmförderungen

Land	Deutscher Name	Rechtsform	Finanzierung	Gründung	Reform
Norwegen	NFI Norwegisches Filminstitut	Institut	Staatshaushalt	1955	2008
Schweden	SFI Schwedisches Filminstitut	Institut	Staatshaushalt	1963	
Niederlande	NFF Niederländischer Filmfonds	Institut	Staatshaushalt	1993	2014
Irland	IFB Irischer Filmfonds	Institut	Staatshaushalt + TV	1980	
Österreich	ÖFI Österreichisches Filminstitut	Institut	Staatshaushalt	1981	
Luxemburg	Luxemburger Filmfonds	Verwaltung	Staatshaushalt	1990	1999
Schweiz	BAK Bundesamt für Kultur	Verwaltung	Staatshaushalt	1962	
Serbien	FCS Serbisches Filmzentrum	Institut	Staatshaushalt	2004	
Estland	FILMI Estnisches Filminstitut	Institut	Staatshaushalt	1997	
Dänemark	DFI Dänisches Filminstitut	Institut	Staatshaushalt	1972	1997
Frankreich	CNC Französische Filmförderung	Institut	Abgabe Filmverterer	1946	
Europarat	Eurimages	Verwaltung	Staatshaushalt	1988	
Europäische Union	Media Creative Europe	Verwaltung	Staatshaushalt	1991	

Tabelle 1: Rechtsformen der Filmförderungen

Die am weiteste verbreitete Rechtsform von nationalen Filmförderungen ist die Form einer öffentlichen Einrichtung, die administrativ und finanziell unabhängig ist und im Normalfall unter der Kontrolle oder direkten Aufsicht eines Ministeriums steht. (Vgl. Susan Newman-Baudais. Öffentliche Förderungen von Film- und Fernsehwerken in Europa. Ein Bericht der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle. Strassburg 2011.)

Nur noch in ganz wenigen Ländern gibt es keine eigens für die Förderung von Aktivitäten im Filmsektor geschaffene Einrichtung. In diesen Ländern erfolgt die Förderung direkt durch eine Regierungsstelle, üblicherweise ist die Förderung im Ministerium für Kultur angesiedelt. Zu diesen Ländern gehören neben der Schweiz Zypern, Italien und die Türkei.

Alle Filmförderungen, die zum Vergleich herbeigezogen werden, sind als unabhängiges Institut organisiert, nur die Schweizer Filmförderung ist innerhalb der Verwaltung angesiedelt.

6.4. Statistischer Ländervergleich

Für den folgenden statistischen Vergleich wurde die Liste der sechs ausgewählten Förderungen um drei Länder erweitert. Damit kann die Schweiz besser in den europäischen Kontext gesetzt werden.

Facts & Figures (2016) / OBS	Norwegen	Schweden	Niederlande	Irland	Österreich	Luxemburg	Schweiz*		Estland	Serbien	Dänemark
Einwohnerzahl (in Millionen)	5.2	9.8	17	4.7	8.7	0.58	8.3		1.3	7.15	5.7
Budget Filmförderung (2009) / LU (2016) in Mio.	76.9	75.9	70.6	35.8	65.1	36.1	45.9		1	8.4	66
Ausgaben pro Kopf	14.79	7.74	4.15	7.62	7.48	62.24	5.53		0.77	1.17	11.58
Bruttoinlandprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten	148	123	128	183	128	258	161		75	37	124
Anzahl Filme	30	42	80	29	44	29	88		25	10	62
Anzahl nationaler Filme	19	17	24	5	15	5	25		1	10	14
Anzahl majoritäre Koproduktionen	inkl.	inkl.	19	6	1	0	11		3	3	40
Anzahl minoritäre Koproduktionen	5	11	20	6	7	19	9		2	9	9
Anzahl Dokumentarfilme	6	14	19	8	17	5	61		19	8	8
Besuchszahlen Kino	13.1	17.8	34.2	15.8	15.1	1.25	13.4		3.3	3.16	13
Anteil nationaler Filme im Kino	23.9	15.8	12.3	4.3	4.9	unb.	7.4		10.5	30	21
Kinoleinwände	437	798	888	496	556	34	575		51	114	444

Tabelle 2: Statistischer Ländervergleich (Einwohnerzahl, BIP und audiovisuelle Landschaft)

Kommentar Datenquellen

Momentan besteht kein europäischer Standard, der das «Produktionsvolumen» definiert. Teilweise werden daher bei den Angaben «Filme pro Jahr» diejenigen Filme genannt, die national gefördert wurden und in dem betreffenden Jahr in die Kinos kamen. Oder es werden die Anzahl Filme erfasst, bei denen ein Versprechen zur Produktionsförderung abgegeben wurde. Oder schliesslich meint man damit die Anzahl Filme, denen Herstellungsbeiträge ausbezahlt wurden.

Als Grundlage der Übersicht dient für die europäischen Filmförderungen die Publikation der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, welche das Jahr 2016 betrifft (aus: World Film Market Trends 2017). Wenn nötig, wurden die Angaben mit Hilfe von nationalen Publikationen ergänzt.

Die Zahlen basieren auf dem Jahr 2016, mit Ausnahme der Angaben zum durchschnittlichen Budget, welches in jedem Land gesamthaft zur Filmförderung zur Verfügung steht. Die Ermittlung dieser Zahl ist ausgesprochen komplex und wurde zum letzten Mal 2009 europaweit erhoben (Susan Newman-Baudais. Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe).

Die Zahlen für die Schweiz basieren auf der aktuell erschienenen Publikation «Coproducting with Switzerland» (mit Ausnahme des Gesamtbudgets).

In Bezug auf die Einwohnerzahl liegt die Schweiz in etwa im Mittelfeld der Vergleichsländer.



Tabelle 3: Vergleich Einwohnerzahl

Wenn man die Kaufkraft der Länder vergleicht, liegt die Schweiz auf Position drei.

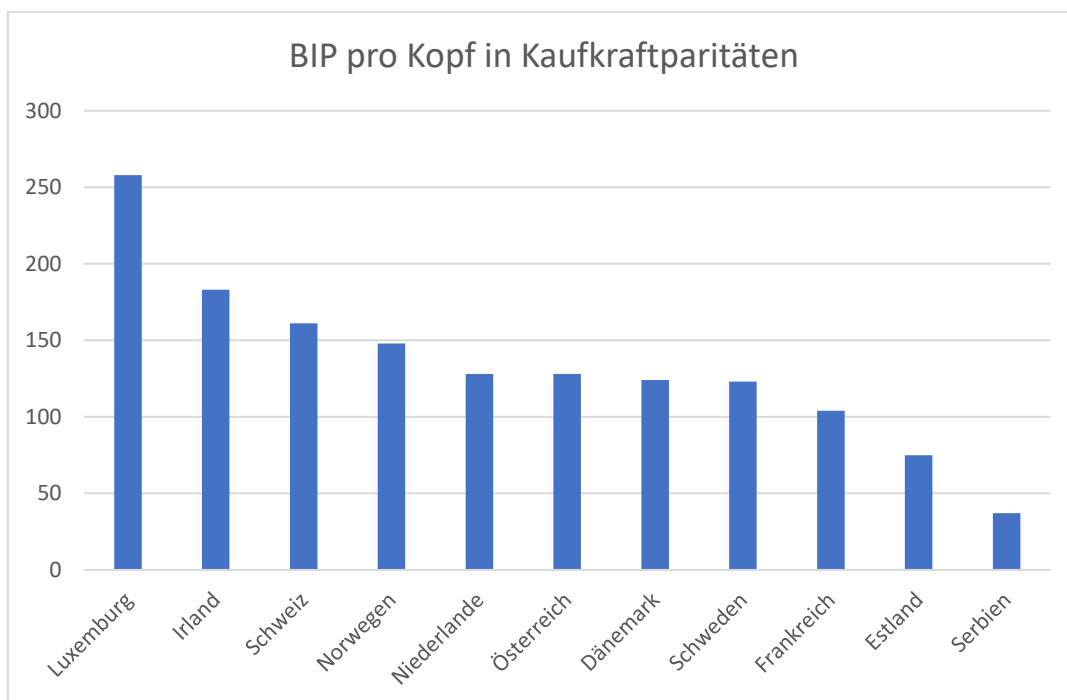


Tabelle 4: BIP pro Kopf in KKP

Luxemburg gibt mit über 62 Euro pro Kopf deutlich mehr für die Audiovisuelle Förderung aus als alle anderen Länder. Wenn man die Zahlen von 2009 vergleicht (ohne Luxemburg), liegt die Schweiz am

hinteren Ende. D.h. die Schweiz gibt deutlich weniger Geld für die Förderung von audiovisuellen Werken aus als die meisten anderen Länder.

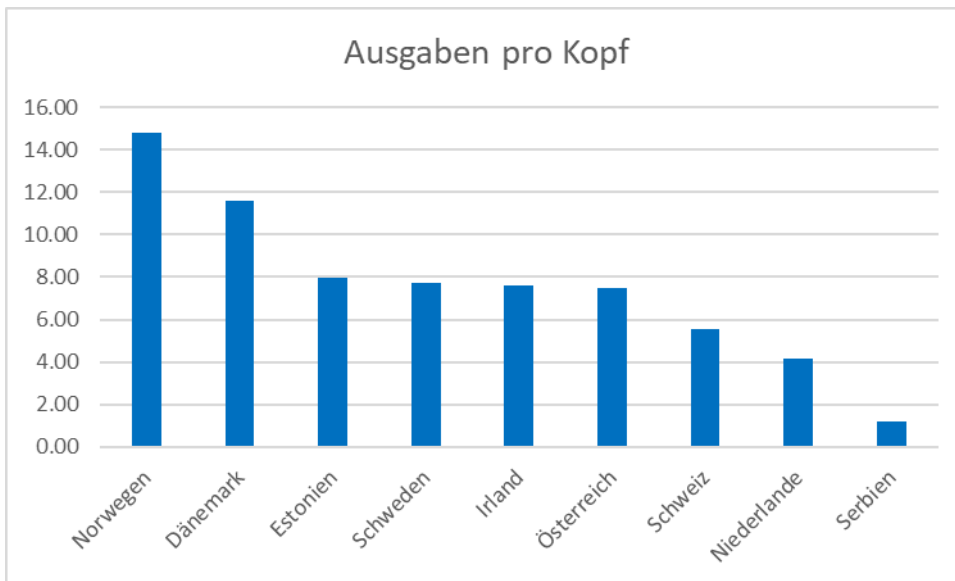


Tabelle 5: Pro Kopf Ausgaben für die Filmförderung

Die Schweiz hat in den letzten Jahren aufgrund der Budgeterhöhungen der regionalen Filmförderungen das durchschnittliche Jahresbudget massiv steigern können. Es liegt aktuell bei 69 Mio Euro, bzw. 8.3 Euro pro Kopf. Auch viele der Vergleichsländer haben in den letzten Jahren das Budget erhöht. Die Erhöhung betrifft aber in den meisten Fällen nur die Beiträge, die durch Anreiz- und Steuermodelle automatisch vergeben werden. Die «selektiven» Beiträge sind hingegen kaum gestiegen.

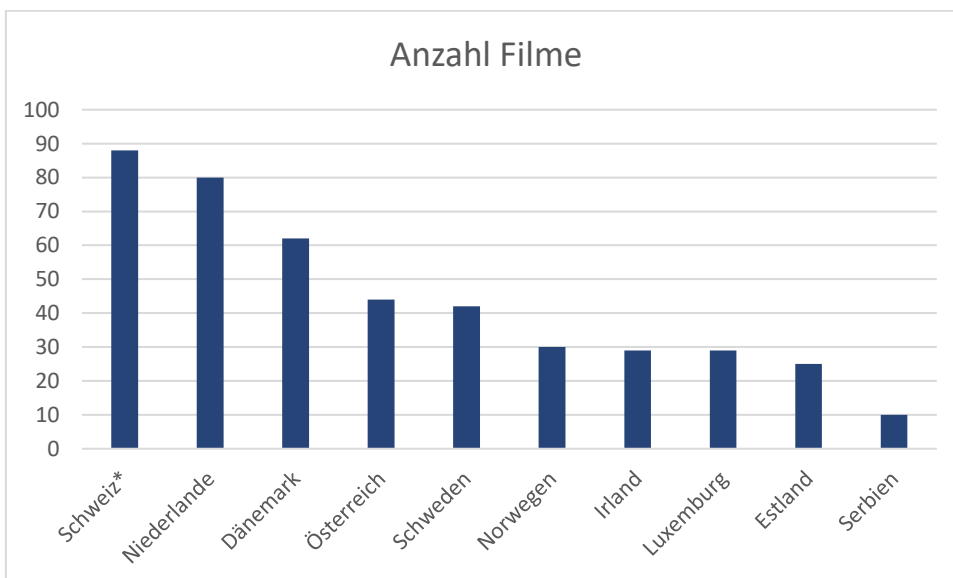


Tabelle 6: Anzahl produzierter Filme pro Land

Die Schweiz produziert mit Abstand am meisten Filme. Dies, obwohl die Statistik der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (World Film Market Trends 2017) in der vorliegenden Tabelle bereits nach unten korrigiert wurde (88 statt 105) [Verwendung der Zahlen des Bundesamtes für Kultur]. Die Anzahl der Filme übersteigt sogar die Niederlande, die doppelt so viele Einwohner wie die Schweiz hat und wo ebenfalls viele Dokumentarfilme fürs Kino realisiert werden.

6.4.1. Besonderheiten der Schweiz

In der Schweiz werden mehrere Sprachen gesprochen. Damit verbunden sind auch unterschiedliche Kulturräume, welche den Kinomarkt beeinflussen. Je nach Region richtet sich das Publikum nach Frankreich, Deutschland/Österreich oder Italien aus. Der effektive Kinomarkt der einzelnen Filme ist daher wesentlich kleiner als statistisch erfasst.

Da in den letzten Jahren vor allem die Beiträge der regionalen Filmförderungen gestiegen sind, repräsentieren die Regionen im Verhältnis zu den anderen Ländern einen grösseren Teil der Finanzierung. Sie bringen durchschnittlich über 30% der Finanzierung ein.

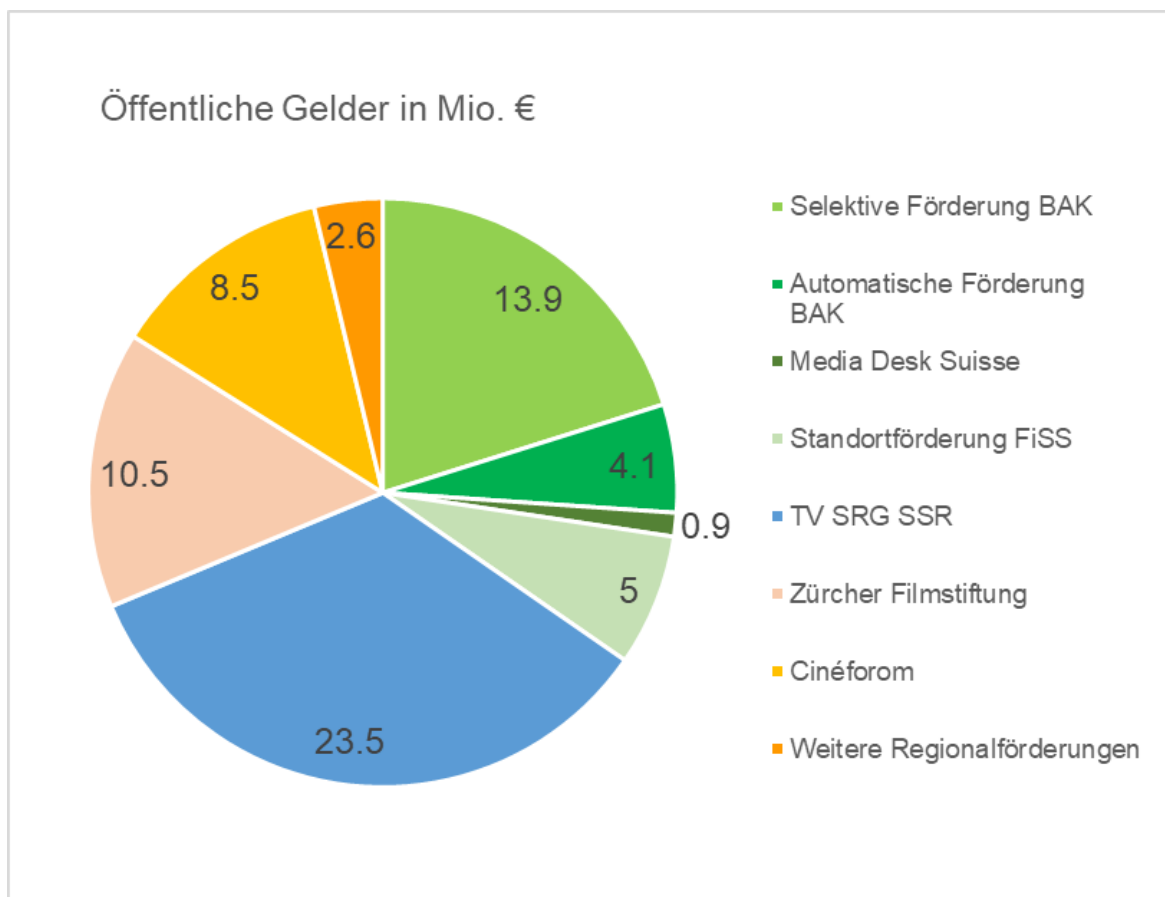


Tabelle 7: Gesamtvolumen öffentliche Gelder für die audiovisuelle Produktionsförderung

Über ein Drittel der Finanzierung kommt von Seite des öffentlichen Fernsehens. Dieser Beitrag ist wesentlich höher als in den Vergleichsländern, die deutlich weniger Geld direkt in Kinoproduktionen investieren. Der Finanzierungsanteil des Fernsehens liegt z.B. in den Niederlanden und Schweden

bei ca. 9%. In diesen Ländern werden deutlich mehr Filme (Spiel- und Dokumentarfilme, aber auch Serien) in direkter Partnerschaft vergeben. Da es sich dabei um Auftragsfilme handelt, erscheinen sie nicht in der Statistik. In der Schweiz, wo das öffentliche Fernsehen kaum Auftragsfilme vergibt, sondern sich in Form von Koproduktionen engagiert, ist der Beitrag an die Filmbranche insgesamt nicht höher, aber in Bezug auf die einzelnen Werke relevanter. Die besondere Form der Zusammenarbeit ist im Pacte de l'audiovisuel geregelt.

Da die Produktionsbeiträge des öffentlichen Fernsehens ebenfalls nach Sprachregionen vergeben werden, stehen für die einzelnen Projekte aus dem Tessin, der Westschweiz und der Deutschschweiz effektiv nur ein Teil des Gesamtbudgets zur Verfügung.

Die Produktionskosten der Schweiz sind im europäischen Vergleich relativ hoch. Da es in der Schweiz kein steuerliches Anreizsystem gibt, ist die Schweiz in Bezug auf Koproduktionen aus finanzieller Sicht wenig attraktiv. Da helfen auch die 5 Mio. € der Standortförderung relativ wenig.

Die erfolgsbedingten Beiträge (4.1 Mio. €) stellen in ihrer Generierung und Verwendung einen europäischen Sonderfall dar. Die automatischen Beiträge können durch sehr viele generiert werden und werden meist auch wieder in Kleinstbeiträgen ausgegeben.

7. Detailanalyse der Modell-Unterschiede

Im Verlaufe der geführten Interviews hat sich gezeigt, dass wesentliche Unterschiede weniger in der Organisationsform, sondern in den Prozessen liegen. Deshalb werden im vorliegenden Vergleich nicht nur Unterschiede der Organisation, sondern auch Unterschiede der Prozessabwicklung analysiert.

7.1. Das Rollenverständnis der Filmförderer

Die nordischen Länder verstehen sich alle als aktive Gestalter der Filmindustrie. Ihre Aufgabe geht weit über die Mittelverwaltung hinaus. Sie fördern als Partner Talente, unterstützen die Produktionsfirmen bei der Finanzierung und kümmern sich bereits vor der Fertigstellung um die Vermarktung. Diese Auffassung beschränkt sich aber nicht nur auf die Länder mit Intendantensystem. Auch Länder, die auf Grund ihrer Grösse (Luxemburg), oder aufgrund eines Nachholbedarfs (Serbien, Estland), besondere Anstrengungen in der Finanzierung und Auswertung machen müssen, übernehmen oft eine aktive Rolle.

7.2. Die Aufgaben der Verwaltung

Die administrative Verwaltung ist für die Abwicklung der Gesuche zuständig. Die Qualität der Begutachtung hängt zu wesentlichen Teilen von der Organisation dieses Prozesses ab.

Die wichtigste Einflussnahme, welche die Verwaltung in der Projektbegutachtung hat, liegt ausserhalb der eigentlichen Gesuchabwicklung. Je nach Einteilung der Mittel in verschiedene Förderinstrumente kann sich die Arbeit der Begutachtungspersonen erheblich unterscheiden. Je klarer ein Förderinstrument ausgerichtet und definiert ist, desto besser können die einzelnen Projekte verglichen werden. Je präziser die vorgegebenen Förderkriterien sind, desto besser können die Projekte diesbezüglich evaluiert werden. Wenn hingegen eine einzige Kommission gleichzeitig Arthausfilme und Mainstreamfilme begutachten muss, wird ein direkter Qualitätsvergleich schwierig. Sollte zudem eine gerechte Unterstützung beider Geschlechter und eine faire Berücksichtigung der Sprachregionen ein Ziel der Begutachtung sein, wird die Auswahl sehr schwierig.

Aufgaben der Verwaltung beim Auswahlprozess												
Land	Anzahl Entscheidungs- termine	Beratung / Vorgespräch	Antragsprüfung	Ergänzende Unterlagen	Vorselektion	Diskussionsteilnahme	Diskussionsleitung	Protokollierung	Mitteilung Antragssteller	Weiterer Austausch Antragsteller	Wiederholung nach Ablehnung	Empfehlung zur Weiterentwicklung
		vor dem Entscheid			Entscheid			nach dem Entscheid				
Norwegen	jederz.	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja	m/s	ja	ja, 1x	ja
Schweden	jederz.	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja	m/s	ja	ja, 1x	ja
Niederlande	jederz.	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	m/s	ja	ja, 1x	ja
Irland	6	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	m/s	ja	ja, 1x	ja
Österreich	12 (ab 2018)	ev.	ja	nein	nein	ja	ja	Entscheidungsp.	s	mögl.	ja, 1x	nein
Luxembourg	5 / jederz.	ev.	ja	ja	nein	ja	nein	Entscheidungsp.	s	mögl.	mehrmals	ja
Schweiz	4 / jederz.	ev.	ja	nein	nein	ja	ja	Entscheidungsp.	s	mögl.	ja, 1x	nein
									m/s=	mündliche / schriftlich		

Tabelle 8: Übersicht Prozesse der Antragsabwicklung

Alle untersuchten Filmförderungen wickeln die Anträge in etwa gleich ab. Die Prozesse sind professionell organisiert. Die Antragsstellung erfolgt online, dabei werden etwa dieselben Unterlagen verlangt. Dies betrifft sowohl den Umfang als auch den Inhalt. Die Gesuche werden von administrativen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern formal auf die Vollständigkeit geprüft.

In allen Fällen erhalten die Gesuchstellenden eine schriftliche Mitteilung des Förderentscheids. Es besteht jeweils die Möglichkeit, ein abgelehntes Gesuch ein zweites Mal einzureichen.

Vorgespräche

In der Detailbetrachtung zeigen sich drei wesentliche Unterschiede. Bei Begutachtungsausschüssen mit Intendantenmodell finden auf alle Fälle vor der Gesucheingabe Vorgespräche statt. Dabei lernen die Entscheidungspersonen nicht nur die Projekte kennen (bzw. den neuen Entwicklungsstand), sondern es kann eine erste gemeinsame Einschätzung gemacht werden, ob das Projekte die notwendige «Reife» für eine (Neu-) Beurteilung hat.

Zusätzliche Unterlagen

Die Niederlande, Irland und Luxemburg stellen für die Entscheidungsträger jeweils zusätzliche Unterlagen zur Verfügung. In den beiden Ländern mit einer Intendantenmischform bestehen diese «Zusatzunterlagen» aus den Berichten der Intendantin, welche in den Niederlanden durch eine produktionsrelevante Einschätzung ergänzt wird. Diese bilden eine wichtige Grundlage für die Entscheidung, die anschliessend von mehreren Personen getroffen wird.

Luxemburg unterstützt die Arbeit der Kommissionsmitglieder, indem produktionsrelevante und auswertungsrelevante Informationen zusammengetragen und standardisiert bewertet werden. Zudem werden komplexe Verträge und Auswertungsverhältnisse von einem internationalen Experten evaluiert und kommentiert. Die Verwaltung achtet bei der Erstellung der Zusatzunterlagen darauf, diese möglichst neutral zu halten. Die Unterlagen helfen den Kommissionsmitgliedern, die Projekte richtig einschätzen zu können. Ob die erhaltenen Informationen für oder gegen eine Unterstützung des Gesuches ausgelegt werden, liegt in der Verantwortung der Kommission.

Zu- und Absagegespräche

Beim Kommissionensystem erhalten die Gesuchstellenden den Projektentscheid in schriftlicher Form. Ein Zu- oder Absagegespräch ist nicht vorgesehen. Bei Klärungsbedarf haben die Antragsstellenden meistens die Möglichkeit, in einem kurzen Telefongespräch eine mündliche Erläuterung der Absagegründe zu erhalten. Dabei werden die Absagegründe (formal) erläutert, nicht aber diskutiert.

Die Zu- und Absagegespräche haben bei den Intendantinnen und Intendanten eine vollkommen andere Bedeutung. Das Gespräch bildet die Grundlage für die weitere Zusammenarbeit. Meist nutzt die Intendantin das Gespräch, um darzulegen, warum sie beispielsweise nicht mehr an die Ent-

wicklung des Projektes glaubt oder warum sie auch in Zukunft wahrscheinlich andere Projekte favorisieren wird. Vielleicht interessiert sich ein Intendant sehr für ein Projekt, obwohl er es zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht fördern möchte. Er wird in dem Fall das Gespräch nutzen, um zu zeigen, wo er momentan die Schwächen des Projektes sieht. Gemeinsam wird man definieren, welche Veränderungen angestrebt werden. Wenn der Antragssteller es wünscht, wird zudem erörtert, wie die weitere Entwicklung durch weitere Massnahmen unterstützt werden könnte.

7.3. Personelle Ausstattung der selektiven Filmförderung

Personelle Ausstattung der Filmförderungen												
Name	Begutachtungsmethode	Anzahl Kommissionen	Anzahl Kommissionsmitglieder	Anzahl Intendanten	Präsident / Vorstand	Fachkenntnisse Entscheidungsträger	Fachkenntnisse Administration	Anzahl Berater	Weitere Experten	Weiterbildung Entscheidungsträger	Personelle Aufstellung selektive Filmförderung	Personelle Aufstellung nationale Filmförderung
Norwegen	I	=	=	5	=	ja	ja	8	0	ja	15	87 1)
Schweden	I	=	=	7	=	ja	ja	4	4	ja	14	128 2)
Niederlande	I	=	=	8	=	ja	ja	10	2	ja	20	63
Irland	I	=	=	3	=	ja	ja	4	0	ja	9	18
Österreich	K	1	5	0	ja	ja	nicht oblig.	0	0	ja	13	16
Luxembourg	K	5	3 bis 5	0	ja	ja	ja	4	1	ja	8	13
Schweiz	K	5	3 bis 5	2	nein	ja	nicht oblig.	0	0	nein	4	9.5 3)
	I=	Intendantin / Intendant										
	K=	Kommission										

Tabelle 9: Personelle Ausstattung der Filmförderungen

Kommentar

1) inkl. Promotion und Filmarchiv

2) inkl. Promotion, Archiv, Kino und Fachbibliothek

3) ausgedrückt in 100% -Stellen

Anzahl Mitarbeitende

Die verschiedenen Filmförderungen sind sehr unterschiedlich ausgestattet. Dies hängt damit zusammen, wie viele Aufgaben von der Filmförderung übernommen werden. Manche haben fast alle «audiovisuellen» Aufgaben zentralisiert. In Schweden kümmert sich die nationale Filmförderung nicht nur um die Förderung der Filmherstellung, sondern auch um die Promotion und Archivierung. Zudem betreibt die Filmförderung ein eigenes Kino und kümmert sich aktiv um die Medienerziehung der Kinder und Jugendlichen. In den Niederlanden sind die Projektförderung und Standortförderung unter einem Dach. In Österreich hingegen kümmert sich das Filminstitut nur um die klassische Projektförderung.

Wichtiger als die Mitarbeiterzahl des ganzen Institutes ist die Anzahl Personen, die für die Betreuung der selektiven Förderung zuständig sind. Während die Niederlande deutlich am meisten Mitarbeitende hat (total 20, die Niederlande ist auch mit Abstand das bevölkerungsreichste Land), werden in der Schweiz nur gerade 4 Stellen für die selektive Förderung zu Verfügung gestellt (Mitarbeitende der selektiven Filmförderung plus Anteile der Leitung).

Die Länder mit Kommissionenmodell kommen insgesamt mit weniger Mitarbeitenden aus. Dies ist unter anderem der Fall, weil die eigentliche Projektauswahl an die Kommission delegiert ist. Damit werden nicht nur Aufgaben ausgelagert, sondern auch Kosten gespart, denn in der Regel sind die Kommissionsmitglieder weitaus schlechter bezahlt als die Festangestellten der Verwaltung.

Entlöhnung Kommissionsmitglieder

In den Anfängen der Filmförderung war der Einsitz in Begutachtungskommissionen gewissermassen eine Ehrensache, zu der man sich in der Freizeit unentgeltlich verpflichtete. Mit der Zeit nahm nicht nur die Anzahl der Gesuche zu, sondern auch die Komplexität. Damit dennoch erfahrene Berufsleute für die Kommissionsarbeit gewonnen werden können, sind immer mehr Filmförderungen dazu übergegangen, die Arbeit in Begutachtungskommissionen besser zu entschädigen.

Die Studie zeigt, dass die Projektbeurteilung durch ein Kommissionensystem kostengünstiger ist als das Intendantensystem. Die Reduzierung der Kosten wird erreicht, weil einerseits weniger Zeit für die Begutachtung und Begleitung investiert wird und weil andererseits teilweise massiv kleinere Löhne für die Kommissionsmitglieder bezahlt werden.

Fachkenntnisse Mitarbeitende

In Filmförderungen mit Intendantenmodell werden die Stellen grösstenteils mit Personen mit langjährigen Berufserfahrungen besetzt. Dies ist wichtig, damit die Filmförderung die notwendige Kompetenz hat, die Gesuchstellenden zu beraten. Die Qualität der Filmförderung steht und fällt mit der Kompetenz der Mitarbeitenden. Neben den Fachkenntnissen ist auch wichtig, dass die Personen in der Filmbranche eine breite Akzeptanz geniessen.

Bei Filmförderungen mit Kommissionenmodell ist in der Verwaltung primär kein Fachwissen notwendig. Österreich und die Schweiz priorisieren in der Regel organisatorische und verwaltungstechnische Fähigkeiten bei der Besetzung der Stellen. In der Realität zeigt sich aber, dass auch in der Verwaltung viele Entscheidungen getroffen werden müssen, bei denen eine vertiefte Kenntnis der Filmproduktion von Vorteil ist. Die Besetzung des Chefpostens der Schweizer Filmförderung mit Ivo Kummer, der als ehemaliger Festivaldirektor und Filmproduzent wesentliche Branchenkenntnisse hat, ist daher ein Vorteil. Da es aber keine gesetzlichen Vorgaben für eine solche Stellenbesetzung gibt, hängt die Qualifizierung der Stelleninhaber vom politischen Willen der Entscheidungsträgerinnen und -träger ab und kann sich beliebig ändern.

Beraterinnen und Berater

Filmförderungen mit Intendantenmodell gehen davon aus, dass niemand über ausreichend Berufserfahrungen verfügt, um alle notwendigen Kenntnisse für die Projektbeurteilung mitzubringen. Statt bei den Fähigkeiten Kompromisse zu machen, werden diese auf mehrere Personen verteilt. Die Intendantinnen und Intendanten sollen sich ganz auf die Beurteilung der künstlerischen Kriterien und den Kontakt mit den Antragsstellenden konzentrieren. Für die Evaluierung des Auswertungspotentials und für die Beurteilung der produktionsellen Aspekte werden ihnen Fachleute beratend zur Seite gestellt. Zudem gibt es jeweils eine Person, die sich im Bereich der Talentförderung auskennt und ihnen dazu wertvolle Tipps geben kann.

Anzahl Anträge

Anzahl Gesuche								
Name	Begutachtungsmethode	Anzahl Kommissionen	Anzahl IntendantInnen	Personelle Aufstellung selektive Filmförderung		Jährliche Anzahl Gesuche	pro Intendant	pro Sitzung (Hochrechnung)
Norwegen	I	=	5	15		866	173	
Schweden	I	=	7	14		2310	330	
Niederlande	I	=	8	20		1370	83	
Irland	I	=	3	9		208	69	
Österreich	K	1	0	13		495		ca. 40
Luxembourg	K	5	0	8		116		ca. 25
Schweiz	K	5	2	3		629		ca. 40-70

Tabelle 10: Vergleich Mitarbeiterstab und Anzahl Gesuche

Die Anzahl der Gesuche, die in den jeweiligen Filmförderungen bewältigt werden müssen, unterscheidet sich erheblich. Schweden hat deutlich am meisten Gesuche. Dies hängt damit zusammen, dass die Filmförderung bei der Projektförderung schon auf Ideenebene einsetzt. Man kann mit einer einseitigen Skizze einen ersten Förderantrag stellen. In Irland werden deutlich weniger Gesuche gestellt, weil viele Firmen ihre Anträge ohne die Filmförderung entwickeln und erst bei der Finanzierung der Herstellung ein Gesuch einreichen.

In der Schweiz werden nicht nur ausgesprochen viele Filme realisiert, sondern es werden auch ausgesprochen viele Gesuche gestellt. Dies, obwohl die Projektförderung erst auf Drehbuchebezug beginnt und dort 2016 nur gerade knapp eine Million vergeben wurde. Die grosse Anzahl an Gesuchen erklärt sich unter anderem dadurch, dass die Filmproduktionen auch ohne die nationale Förderung eine Vielzahl an Finanzierungsmöglichkeiten haben. Dies sind einerseits die regionalen Förderungen, die Stiftungen und das Fernsehen. Zudem können «gestandene» Produktionsfirmen auf Referenzmittel zugreifen. [2016 wurden 2.6 Mio. CHF Referenzmittel für die Projektförderung abgerufen]. Insgesamt fliessen fast dreimal mehr automatische Gelder als selektive Gelder in die Projektförderung (nur nationale Fördermittel).

Die breite Möglichkeit an Entwicklungsfinanzierungen erlaubt es, Projekte auch nach einer Absage der selektiven Filmförderung weiterzuentwickeln, weshalb die nationale Filmförderung mehr Herstellungsgesuche hat als die anderen nationalen Förderungen.

Überlastung

Es hat sich gezeigt, dass sich pro Sitzung kaum mehr als ca. 30 Gesuche ernsthaft vergleichen und evaluieren lassen. In der Schweiz müssen teilweise fast 70 Anträge evaluiert werden. Europaweit sind die Filmförderungen mit immer mehr Gesuchen konfrontiert, welche die bestehenden Auswahlverfahren an die Grenzen des Machbaren führen. In grösseren Ländern bietet sich die Chance, die Förderinstrumente zusätzlich zu unterteilen. In kleineren Ländern stösst dies aufgrund der beschränkten Gelder schnell an Grenzen.

Die Qualität einer Begutachtung sinkt, wenn zu wenig Zeit zur Verfügung steht. Statt die Projekte nach den vorgegebenen Kriterien im Detail zu evaluieren, trifft man die Entscheidung aus dem «Bauch» heraus. Dies ist besonders in Kommissionen möglich, bei denen von den Mitgliedern keine schriftlichen Begründungen für ihre Entscheidungen verlangt werden und die Projektauswahl ad hoc in einer Diskussion getroffen wird. Bei den Intendanten muss immer eine ausführliche Begründung vorliegen, die künstlerische und produktionelle Aspekte berücksichtigt. Dementsprechend seltener kommt es vor, dass ein Projekt nur oberflächlich beurteilt wird.

Eine weitere Gefahr für die Qualität der Begutachtung besteht bei Kommissionen, wenn diese nur die offensichtlich «herausragenden» Projekte erkennen und zu wenig Zeit dafür aufwenden, unsichere Projekte ausreichend zu diskutieren. Das Fokussieren auf die Besten entspricht zwar der Aufgabe der Kommission, führt aber in der Tendenz zu kurzfristigen Entscheidungen.

Intendantinnen und Intendanten haben die Aufgabe, das Projektangebot als Ganzes im Auge zu behalten. Dank der Kenntnis aller Anträge, die aktuell bereits gefördert werden und dem Wissen um die weitere Entwicklung können sie längerfristig planen. Zudem müssen sie die Anträge nicht alle gleichzeitig bearbeiten. In der Realität stehen aber auch sie zeitlich stark unter Druck, da zwischen Antragstellung und definitivem Entscheid in den meisten Fällen maximal vier Wochen verstreichen dürfen.

Steuerungsmodelle Begutachtungsvolumen

Die Steuerung der Anträge ist schwierig. Alle Filmschaffenden haben das Recht, einen Antrag zu stellen, wenn sie die Antragsbedingungen erfüllen. Dennoch ist die Filmförderung der Flut der Anträge nicht bedingungslos ausgesetzt.

Das CNC, das jedes Jahr mit tausenden Anträgen konfrontiert ist, kennt das Problem der Antragsflut, trotz seiner vielen Kommissionen und Sitzungen. Es hat daher in den besonders umkämpften Fördertöpfen eine Vorselektion eingeführt. Durch ein komplexes System von vorgelagerten Kommissionen wird sichergestellt, dass alle Projekte ausreichen evaluiert werden. Der Präsident der Fachkommission kennt als einziger alle Projekte und überwacht die Vorauswahl.

Das Media Programm geht in der Projektförderung einen Schritt weiter und «standardisiert» die Beurteilung. Die Anträge werden an je zwei Experten vergeben, die entsprechend einem Katalog von Fragen die Projekte mit Punkten bewerten. Am Ende werden die Gesamtpunktezahle aller Projekte miteinander verglichen, wobei diejenigen Projekte gefördert werden, welche die meisten Punkte haben. Der Schnitt wird dort gezogen, wo die finanziellen Mittel ausgeschöpft sind.

Eurimages hat sich aufgrund seiner besonderen Struktur für eine andere Lösung entschieden. Um trotz massiv steigender Anträge den Auswahlmitgliedern genügend Zeit für die Evaluierung der Projekte zu geben, wurde die Auswahlkommission verdoppelt. Neu besprechen und beurteilen zwei parallele Kommissionen die Gesuche. Die Verteilung der Projekte in eine der beiden Gruppe beruht auf einem speziellen Verfahren, das garantiert, dass in beiden Gruppen eine ähnliche Vielfalt an Projekten besteht. Das pro Sitzung definierte Budget wird prozentual zu den beantragten Mitteln aufgeteilt.

Förderquote

Förderquoten					
Name	Begutachtungsmethode	Jährliche Anzahl Gesuche	Geförderte Gesuche	Prozentuale Förderquote	Anzahl geförderter Filme
Norwegen	I	866	270	31 %	30
Schweden	I	2310	560	24 %	42
Niederlande	I	1370	666	49 %	80
Irland	I	208	124	60 %	29
Österreich	K	495	260	53 %	44
Luxembourg	K	116	66	57 %	29
Schweiz	K	629	163	26 %	88

Tabelle 11: Förderquote Projektanträge

Die Förderquote unterscheidet sich erheblich. Um verlässliche Aussagen zu machen, müssten die Förderquoten jedoch je nach Förderinstrument analysiert werden. Nach Aussagen der interviewten Intendantinnen und Intendanten sind sie bei der ersten Auswahl (Ideenebene) sehr streng. In der Regel schafft es nur gerade 1 von 10 Projekten ihr Interesse zu wecken. Wenn die Zusammenarbeit begonnen hat, fallen bei jeder Entscheidungsrunde ungefähr die Hälfte der Anträge durch. Bei den Produktionsgesuchen sind es ebenfalls nur die Hälfte, die einen Realisierungsbeitrag erhalten, obwohl sie oft über Jahre entwickelt und unterstützt wurden. In der Regel kann ein Intendant vier bis fünf Filme pro Jahr in Produktion geben.

Die Schweizer Filmförderung fällt im Vergleich mit den anderen Ländern mit seiner niedrigen Förderquote auf. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die nationale Förderung erst ab Drehbuchebene in die Projektförderung einsteigt. Ein weiterer Grund ist die hohe Anzahl von Dokumentarfilmen, über die häufig schneller entschieden wird.

Der Auswahldruck ist in allen Filmförderungen gross. Der einzige Vorteil vom Intendantenmodellen gegenüber Kommissionenmodell besteht diesbezüglich in dem Ausschalten von Zufälligkeiten. In den nordischen Ländern haben die Begutachterinnen immer alle Projekte im Blickfeld. Im Kommissionenmodell entscheidet der Zufall, mit welchen Projekten man beim jeweiligen Eingabetermin in Konkurrenz steht. Einige fixe Kommissionen reagieren mit flexiblen Budgetsummen auf die Varianz der förderungswürdigen Gesuche. Rotierende Kommissionen haben diesbezüglich weniger Spielraum, weil man weder den «anderen» Fördermittel überlassen will noch das Recht hat, der nächsten Kommission Fördergelder vorzuenthalten.

7.4. Die Begutachtungsmandate

Die Begutachtungsmandate						
Name	Begutachtungsmethode	Entscheidungsträger (inhaltlich, nicht formal)	Mandatsdauer	Wiederwahl	BeraterInnen und Leitung	Stimmenanteil Administration
	K / I				def. / befristet	
Norwegen	I	I	4	nein	def.	0
Schweden	I	I	3	plus 1 Jahr	def.	0
Niederlande	I	I plus	3	plus 1 Jahr	def.	ja, aber
Irland	I	I plus	4	nein	def.	ja
Österreich	K	K	4	ja	def.	1/5
Luxemburg	K	K	2	ja	def.	2/3
Schweiz	K	K	2 + 2	ja	def.	0
					I = Intendantin / Intendant	
					K = Kommission	

Tabelle 12: Amtsdauer und Befugnis Begutachtungsmandate

Kommentar

Die Zuteilung zu einer Begutachtungsmethode erfolgt aufgrund des Förderentscheides für Produktionsherstellung. Mit Ausnahme von Österreich, das für alle Entscheidungen nur eine Kommission hat und Irland, das alle Entscheidungen als Team fällt, wenden alle anderen nationalen Filmförderungen mehrere Begutachtungsmethoden an.

Macht

Die Intendantinnen und Intendanten müssen ihre Entscheidungen gegenüber den Gesuchstellenden und der Filmförderung rechtfertigen. Im Gegensatz zu Kommissionsmitgliedern sind sie so einer direkten Beobachtung ausgesetzt. Es wird genau darauf geachtet, dass sie im Rahmen der Förderziele im Interesse der ganzen Branche handeln. Darüber hinaus stehen sie in direkter Konkurrenz zu den anderen Personen, die denselben Förderbereich betreuen. All dies zusammen ist ein grosser Druck und ein gutes Mittel, um einen allfälligen Machtmissbrauch zu verhindern.

Mandatsdauer

Die Intendantinnen und Intendanten werden in der Regel für drei bis vier Jahre gewählt. Nachher müssen sie die Funktion unweigerlich verlassen. D.h. sie dürfen in der Filmförderung nicht eine andere Tätigkeit annehmen, in der sie alleine entscheiden können.

Was von aussen als Mittel der Machtbeschränkung aussieht, ist vielmehr das Resultat von einem «natürlichen» Rhythmus. Es ist für alle Beteiligten (IntendantInnen und AntragstellerInnen) aus psychologischen Gründen extrem wichtig, dass das Mandat begrenzt ist. Aus organisatorischen Gründen wiederum ist es wichtig, dass das Mandat einige Jahre dauert, damit in dieser Zeit auch Projekte abgeschlossen werden können.

In der Regel beenden die eingesetzten Experten ihr Mandat leicht vorzeitig, obschon alle ihre Tätigkeit als ausgesprochen vielseitig und einmalig bezeichnen. Aber die zeitliche und emotionale Belastung ist enorm. Die Verantwortung, die Arbeit richtig zu machen, ist riesig und das Resultat der Entscheidungen ist für jedermann sichtbar. Die Zusammenarbeit mit den Gesuchstellenden erfordert viel Feingefühl, Einfühlungsvermögen und Überzeugungskraft.

Festanstellung der BeraterInnen und der Geschäftsleitung

Die Kontinuität der Filmförderung wird durch die Festanstellung der Beraterinnen und Berater garantiert, die zudem von administrativen Kräften unterstützt werden. Bei den sechs untersuchten Filmförderungen sind auch die Geschäftsleitungen unbeschränkt gewählt. Damit sind die Filmförderungen besser vor den Eingriffen der Politik geschützt.

Einfluss Administration

In den Ländern mit Intendantensystem hat die Verwaltung keinerlei Anspruch auf Einflussnahme. In allen anderen Ländern, ausser der Schweiz, haben die Filmförderungen ein mehr oder weniger starkes Stimmrecht. In allen Fällen aber haben sie nie ein Mehrheitsstimmrecht. Schliesslich will man durch den Einsatz von Kommissionen ja gerade die Verwaltung von der Auswahl trennen.

Es gibt viele historisch oder organisatorisch bedingte Gründe, warum und wie die Verwaltung in den Kommissionen Einsitz nimmt. Da die Antragsstellung in allen Fällen von der Filmförderung abgewickelt wird, macht es Sinn, dass diese auch an den Sitzungen teilnimmt. Dies garantiert, dass beidseitig alle Informationen ankommen.

Um zu vermeiden, dass durch die Filmförderung zu viel Einfluss genommen wird, setzen sowohl Österreich wie Luxemburg einen Präsidenten bzw. eine Präsidentin ein. Sie bereiten sich mit der Förderung auf die Sitzung vor und leiten die Sitzung. Bei Interessenskonflikten haben sie auch die Macht, die Einhaltung der Zuständigkeiten zu fordern.

Die Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Ländern, die über eine geringere politische Stabilität verfügen (nicht in der Studie berücksichtigt), haben darauf aufmerksam gemacht, dass die Trennung von Administration und Begutachtung mit einem Kommissionenmodell sehr fragil sein kann. Denn die Mitglieder von Kommissionen werden in der Regel von der Filmförderung eingesetzt. Damit kann eine grosse Macht ausgeübt werden, zumal die Anforderungen für die Mitglieder oft nicht genau definiert sind. Sowohl die Politik wie die Filmbranche ringen jeweils verbissen um den Einsitz in Kommissionen, wobei Aspekte der politischen Zugehörigkeit manchmal wichtiger sind als Fachwissen.

7.5. Die Entscheidungsmethoden

Grundlagen und Ablauf der Entscheidung																
Land	Schriftlicher Antrag	Weitere Dokumente	Austausch mit AntragsstellerInnen	Austausch mit anderen BegutachterInnen	Austausch mit BeraterInnen	Schriftliche Auswahlkriterien	Austausch mit AntragsstellerInnen	Schriftliche Begründung	Strukturierte Diskussion	Probeabstimmung	Abstimmung mit Mehrheitsentscheid	Abstimmung mit Punktesystem	Transparente Mitteilung Abstimmung	Rücksprachemöglichkeit AntragstellerInnen		
	Vorbereitung						Entscheid									
Norwegen	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	ja	Einzelent.	nein	nein	nein	ja	ja		
Schweden	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	ja	Einzelent.	nein	nein	nein	ja	ja		
Niederlande	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	nein, aber	nein	ja, plus	ja		
Irland	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	ja	nein	ja	ja		
Österreich	ja	nur intern	ev.	ja	?	ja	teilw.	ja	teilw.	?	ja	nein	nein	ja, aber		
Luxembourg	ja	ja	ev.	ja	ja	ja	immer	ja	teilw.	ja	ja	nein	nein	ja		
Schweiz	ja	nur intern	ev.	ja	intern	ja	teilw. *	ja	teilw.	ja	ja	nein	ja	ja, aber		
							*) der Austausch findet nur bei Zweitanträgen Herstellung statt									

Tabelle 13: Grundlagen und Ablauf der Entscheidung

Entscheidungskompetenz

Als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal wurde die «Entscheidungskompetenz» bereits bei der Präsentation der verschiedenen Begutachtungsmodelle beschrieben. Die Frage, wer den definitiven Förderentscheid fällen darf, wird hier der Vollständigkeit halber nochmals aufgegriffen.

In Ländern mit dem Kommissionsystem werden die Förderentscheidungen jeweils von den Kommissionen gefällt.

In den Niederlanden werden die Entscheide zu dritt vorbesprochen. An diesen Sitzungen nehmen die Bereichsleitung, der Production Manager und die Intendantin teil. Gemeinsam analysieren sie die schriftlich vorliegenden Förderempfehlungen der Intendantin und des Production Managers. Zwischen diesen hat im Vorfeld bereits ein Austausch stattgefunden. Nach Möglichkeit wird nach einer gemeinsamen Entscheidung gesucht, bei Uneinigkeit entscheidet immer die Intendantin.

In Irland verfassen die Intendanten ebenfalls eine schriftliche Empfehlung. Die Entscheidung wird dann zusammen mit dem Team getroffen. An diesen alle zwei Monate stattfindenden Sitzungen nehmen alle Intendantinnen und Intendanten teil, die Geschäftsleitung (Leiter und stell. Leiterin), der Finanzverantwortliche, die Auswertungsberaterin und mindestens ein Production Manager. In diesen Meetings erhält die Empfehlung der zuständigen Intendantin ein besonderes Gewicht, entschieden wird aber gemeinsam. Alle Intendantinnen verstehen sich als Teil eines Teams, mit dem fleissig ausgetauscht wird.

Aber auch die klassischen Intendantinnen und Intendanten der skandinavischen Filmförderungen erledigen ihre Arbeit nicht isoliert. Während im Anfangsstadium (Projektidee) die Begutachtung in der Regel im Alleingang stattfindet, nimmt der Austausch gegen Ende des Projektes zu. Schliesslich braucht es für die Einschätzung des Auswertungspotentials das Wissen der Promotionsexpertin, bzw. müssen die produktionellen Absichten von einem erfahrenen Produktionsanalysten evaluiert werden.

Mündliche Präsentation der Gesuche

Bei Filmförderungen mit Intendantenmodell (inkl. Mischformen) findet vor der Begutachtung immer ein Gespräch statt. Bei den Kommissionen wird dies unterschiedlich gehandhabt. Da die Kommissionssitzungen zeitlich limitiert sind, findet in der Regel nur in Ausnahmefällen ein Treffen mit den Gesuchstellenden statt. In der Schweiz beispielsweise erhalten nur diejenigen Projekte die Möglichkeit einer mündlichen Präsentation, die bereits auf Produktionsstufe einmal abgelehnt worden sind. Vereinfachend lässt sich sagen, dass die Antragssteller nur bei Produktionsgesuchen und nur bei Unklarheiten zu einem Austausch eingeladen werden.

Luxemburg geht einen anderen Weg und organisiert für jedes Gesuch ein Treffen mit den Kommissionsmitgliedern. Dabei hat sich gezeigt, dass sich die Wichtigkeit dieses Austausches im Gegensatz zur Grösse des Antrages verhält. Gerade auf Produktionsebene kennen die meisten Kommissions-

mitglieder das Projekt bereits relativ gut und wissen, welche Vision damit verbunden ist. Das Eingabedossier ist sehr umfangreich, und was vorher als Behauptung im Raum stand ist nun Wirklichkeit geworden (Drehbuch, Besetzung, Kostenaufstellen, Vermarktungsverträge). Die meisten Informationen liegen bei Produktionsanträgen in verlässlicher Schriftform vor. Bei Anfragen für Ideenentwicklungen hingegen ist vieles noch vage. In der Einschätzung dieser noch sehr offenen Vorschläge ist es hilfreich, etwas mehr über die beteiligten Talente und deren Vision zu erfahren.

Nicht allen Personen gelingt es gleichermaßen gut, eine Idee zu präsentieren. Anderen gelingt es selbst für langweilige Ideen Interesse zu wecken. Zudem kommen bei einer direkten Begegnung Sympathien bzw. Antipathien ins Spiel, die eine neutrale Projektbeurteilung erschweren. Die Meinungen, ob die Vorteile des direkten Austausches die Nachteile überwiegen, gehen auseinander. Dabei gilt es zu berücksichtigen, wie gross der Kreis der Antragsstellenden ist und wie gut die Kommissionsmitglieder die Gesuchstellenden bereits im Vorfeld kennen. In der Realität entscheidet nicht die Abwägung der Vor- und Nachteile über ein Treffen, sondern die zeitliche Verfügbarkeit der Kommission.

Förderkriterien

Alle untersuchten Filmförderungen arbeiten mit schriftlich definierten Förderkriterien. Diese sind alle relativ offen gehalten, damit sie viel Spielraum für eine eigene Gewichtung bieten. Die Bewertungskriterien bilden bei Kommissionen einen gemeinsamen Ausgangspunkt für die Diskussion. Bei Intendanten sind sie ein Raster, das garantiert, dass alle relevanten Aspekte in der Beurteilung behandelt werden.

Mehrheitsentscheid

Alle Kommissionen bemühen sich in der gemeinsamen Begutachtung zu einem Konsens zu kommen. Ist dies nicht möglich, wird nach dem Mehrheitsprinzip abgestimmt. Dabei wird Projekt für Projekt über eine Zu- oder Absage entschieden. Die Priorisierung von Projekten mit Hilfe eines Punktesystems wendet niemand an. Gelegentlich wird im Vorfeld der Diskussionen eine Art Vorabstimmung mit Punkten durchgeführt. Diese Probeabstimmung hilft der Priorisierung der Diskussion, entscheidet aber in keinem Fall über eine Projektzusage.

7.6. Weitere wichtige Unterscheidungskriterien

7.6.1. Förderziele

Die nordischen Länder betrachten ihre Filmförderung nicht als blosse Verteilung von Mitteln, sondern verbinden damit eine Gesamtvision. Wer eine Förderung erhält, schliesst mit der Filmförderung einen Vertrag ab, der die gemeinsamen Ziele definiert. Auch die meisten anderen Filmförderungen arbei-

ten mit strategischen Förderzielen. Die aktuellen Ziele der Schweizer Filmförderung sind in der Kulturbotschaft 2016-2020 festgehalten. Die nordischen Länder definieren sich selber als strategische Förderungen, weil sie ihre Förderinstrumente in einem fortlaufenden Prozess ihren Zielen anpassen.

In der Schweiz werden die Unterstützungsbeiträge an Filmprojekte in Form von reinen Subventionen vergeben. Die einzige Gegenleistung, die verlangt wird, ist die Ablieferung des Werkes bzw. einer vorgelagerten Werkform (Treatment, Drehbuch, Drehvorlage etc.). Auch die strategischen Ziele haben eine weitaus weniger wichtige Bedeutung, wie sich beispielsweise anhand der Projektentwicklung zeigt. Obwohl ein Ausbau der Entwicklungsförderung als eines der wichtigsten Ziele in der Kulturbotschaft genannt wurde, ist die Treatmentförderung kurz nach der Publikation der Botschaft abgeschafft worden.

7.6.2. Zentralisierung

Die Filmförderung hat in den letzten Jahren nochmals an Komplexität zugenommen. Damit Filme international wahrgenommen werden, braucht es mehr als die Finanzierung der Herstellung von Filmen. Heutzutage müssen Nachwuchstalente kontinuierlich gefördert werden, die Entstehung von Geschichten ist durch vielerlei Inputs anzuregen. Fertige Filme benötigen ein einzigartiges Herausbringungskonzept, um sich erfolgreich an Festivals platzieren zu können. Es gilt das Filmerbe ebenso zu pflegen wie die Medienkompetenz der Jugendlichen zu fördern.

In den Ländern mit Intendantensystem (inkl. Mischformen) sind jeweils alle Formen der audiovisuellen Förderung in einem Institut vereint. Dazu gehören neben der klassischen Projektförderung ebenso die Förderung der Auswertung (national und international) wie die Förderung der Medienkompetenz. Bei einigen gehört auch die Pflege des Filmerbes (Archiv) und sogar das Führen eines Kinos und einer Spezialbibliothek dazu. Durch den Zusammenschluss aller Förderungen unter das Dach einer einzigen Organisation können die verschiedenen Förderinstrumente optimal aufeinander abgestimmt werden. Das Erreichen von gemeinsamen Zielen und der rege Austausch wird gefördert. Der Erfolg der nordischen Länder beruht wesentlich darauf, dass alle Bereiche der Filmförderung einheitlich geführt werden und gemeinsam eine Vision umsetzen.

In der Schweiz gibt es eine Reihe von Organisationen, die organisatorisch unabhängig von der Bundesverwaltung Filmförderung betreiben. Dazu gehören unter anderem Swiss Films (Filmpromotion), die Cinématèque Suisse (Filmarchiv), Focal (Weiterbildung) und Media Desk Suisse (Ersatzmassnahmen Media Creative Programm). Die Auslagerung der genannten Aufgaben ermöglichen eine grössere Flexibilität und Marktnähe, erschweren aber den Austausch untereinander und die strategische Ausrichtung der Filmförderung.

7.6.3. Förderinstrumente

Wie bereits weiter oben erwähnt, hängt die Qualität der Begutachtung auch von den Förderinstrumenten ab. Damit ist die Art und Weise gemeint, wie die Filmförderung mögliche Unterstützungsangebote gruppiert. Ferner spielt es eine Rolle, wie sie die zur Verfügung stehenden Mittel auf die verschiedenen Förderinstrumente verteilt.

Es ist nicht Ziel dieser Studie, die Filmförderungen in Bezug auf ihre Förderinstrumente zu vergleichen. Dennoch sollte darauf hingewiesen werden, dass die verschiedenen Begutachtungssysteme sich auch in der Gestaltung ihrer Förderinstrumente unterscheiden.

Neue Formen – neue Kommissionen

Die Filmherstellung hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Dies gilt nicht nur in Bezug auf die Entwicklung oder Herstellung, auch die Finanzierung und Auswertung ist ausgesprochen anspruchsvoll geworden. Auch formal hat sich einiges getan. Das serielle Erzählen begeistert immer mehr Leute. Neben den klassischen narrativen Formen sind ludische Erzählformen (Games etc.) entstanden. Neu kommen interaktive Formen hinzu, wie dies bei Virtual Reality Content oder der neuen Generation von Second Life Anwendungen der Fall ist. Viele Kreative nutzen die neuen audiovisuellen Ausdrucksformen, um eine Geschichte oder eine Information mit mehr als einem Medium zu kommunizieren.

Mit den neuen erzählerischen Möglichkeiten und den neuen Auswertungsformen sind neue Bedürfnisse entstanden. Insbesondere haben sich viele klassische (Kino-) Filmförderungen gegenüber den Fernsehserien geöffnet. Auch wurden transmediale oder ludische Entwicklungsinstrumente eingeführt.

In Filmförderungen mit Intendanten konnte die dazu notwendige Beurteilungskompetenz durch die Schaffung einer zusätzlichen Stelle relativ einfach eingeführt werden. In Ländern mit Kommissionen werden die «neuen» Erzählformen entweder durch die bestehenden Kommissionen beurteilt (Österreich), durch Einzelpersonen evaluiert (Schweiz) oder es werden dafür neue Kommissionen (Luxemburg) geschaffen. Dadurch entstehen weiter Mischformen von Begutachtungssystemen.

Trennung von arthaus- und marktorientierten Filmen

Kleine Länder mit wenig Anträgen und/oder wenig Mitteln sind gezwungen, alle Gesuche durch eine einzige Kommission begutachten zu lassen. Nur so lassen sich Mittel entsprechend der Varianz der Anträge verteilen. Je grösser ein Land ist, desto mehr Fördermöglichkeiten können geschaffen werden.

In Österreich und Luxemburg werden nach wie vor (fast) alle Gesuche von einer einzigen Kommission begutachtet. In der Schweiz gibt es drei Kommissionen. Diese Kommissionen haben die schwierige Aufgabe, die Qualität von Projekten gegeneinander abzuwägen, deren Beurteilungskriterien sich grundsätzlich unterscheiden.

Die nordischen Länder mit Intendantenmodell haben schon vor längerer Zeit auf dieses Problem reagiert und haben für primär publikumsorientierte Filme eine eigene Förderlinie eingeführt. Zudem wurden die künstlerisch orientierten Filme in zwei Kategorien eingeteilt. Ein Förderinstrument steht für erfahrene Antragsstellerinnen und Antragssteller zur Verfügung, ein anderes Förderinstrument ist für die Förderung des Nachwuchses reserviert. In letztere Kategorie fallen auch Anträge für experimentelle Erzählformen.

Die vorgenommene Trennung scheint zu funktionieren und hatte in allen Ländern (Norwegen, Schweden, Dänemark und den Niederlanden) folgendes bewirkt: Die marktorientierten Filme erreichten ein grösseres Publikum, wodurch der Publikumsanteil für nationale Filme stieg. Damit stieg auch das Interesse der Produktionsfirmen und Verleihfirmen an dieser Art Filme.

Die Trennung der Filme nach den angestrebten Publikumsgruppen hat den Vorteil, dass sich die Intendantinnen ganz auf die innovativen und künstlerisch anspruchsvollen Filme konzentrieren können. Ein Resultat davon ist, dass diese Filme im Vergleich eine sehr hohe Festivalpräsenz erreichen. Bei der Entwicklung kann man sich ganz auf diesen Aspekt konzentrieren, was positive Auswirkungen auf die internationale Wahrnehmung an Festivals hat.

Bindung von Referenzmitteln

Öffentliche Mittel werden in der Regel auf drei Weisen an die Filmschaffenden vergeben:

- a) durch eine selektive Förderung, d.h. die Gesuche werden einzeln begutachtet und ausgewählt
- b) durch Referenzmittel, d.h. die Filmschaffenden erhalten aufgrund von zuvor produzierten Werken eine Art Belohnung
- c) durch automatische Gelder, wobei Produktionsfirmen für getätigte Investitionen (Herstellungsausgaben) einen Teil ihrer Ausgaben erstattet erhalten (d.h. Ausgaben generieren Mittel)

In der Schweiz stehen alle drei Formen der Mittelvergabe zur Verfügung. Die Generierung und Vergabe von Referenzmitteln unterscheidet sich sie aber deutlich von den skandinavischen Ländern. Die Schweiz bemüht sich, mit Hilfe von Referenzmittel eine möglichst breite Anzahl an Filmschaffenden zu berücksichtigen. Die Gelder werden dazu verwendet, die einzelnen Filmschaffenden in der Kontinuität ihres Schaffens zu unterstützen und den Produktionsfirmen eine möglichst grosse Unabhängigkeit zu gewähren.

In den Ländern mit Intendantenmodell werden Referenzmittel ausschliesslich für publikumsorientierte Projekte vergeben. Sie sollen den Anschub für diese Projekte leisten. Dabei ist es wichtig, die einzelnen Beiträge möglichst gross zu halten.

7.6.4. Priorisierung

In der Schweiz soll ein vielfältiges Filmangebot gefördert werden. Filme für Kinder, für Experimentierfreudige und für Komödienliebhaber. Innovative Dokumentarfilme sollen genauso zum Zuge kommen wie Abschlussfilme oder Kurzfilme. Das Angebot sollte alle Sprachregionen berücksichtigen, neu sollen auch Projekte von Frauen nicht vergessen werden und natürlich gilt es auch, den

Nachwuchs einzubeziehen. Die genannten Faktoren sollen bei der Projektauswahl mitgedacht werden, wenn gemeinsam die Qualität eines Gesuches besprochen wird.

Die oben genannte Aufgabe zu erfüllen ist nicht unmöglich, nur hängt die Priorisierung der Kriterien stark von den anwesenden Kommissionsmitgliedern ab. Wenn diese wechseln, ändert sich auch die Auswahl. Dies lässt die Auswahl «zufällig» erscheinen. In Ländern, die mit dem Intendantenmodell arbeiten, wählt immer dieselbe Person aus. Ihre Auswahl ist in der Priorisierung der Projekte zwar subjektiv geprägt, sie bleibt aber konstant und damit für die Gesuchstellenden nachvollziehbar.

7.6.5. Förderbeginn

Die nordischen Länder legen grossen Wert darauf, schon sehr früh mit den Antragsstellenden in Kontakt zu kommen. Die Intendantinnen und Intendanten haben die Aufgabe, bereits auf Ideenebene darzulegen, ob sie sich für das «Projekt» begeistern können oder nicht.

Ein erster Antrag kann bereits mit einer Seite erfolgen (Ideen-Check). Bei Interesse und anhaltend positiver Entwicklung, kann das Projekt in bis zu 7 Schritten unterstützt werden. Dabei entsteht eine enge Zusammenarbeit. Eine anhaltende und ambitionierte Entwicklung ist für alle nordischen Länder sehr wichtig. Sie sind bereit, dafür ungefähr 1/5 ihres Gesamtbudgets auszugeben.

Auch in Luxemburg setzt die Förderung sehr früh ein.

Die Filmförderung des Bundesamtes für Kultur setzt ihre Förderung viel später an. Anträge können frühestens für eine Drehbuchentwicklung eingereicht werden. 2016 wurden auf dieser Ebene gerade mal 15 Drehbücher gefördert. Dies bedeutet nicht, dass es keine finanziellen Mittel auf Bundesebene gibt. Rechnet man die indirekt vergebenen Gelder zu den selektiven Fördermitteln dazu, gibt der Bund insgesamt 4.7 Mio. Franken für die Projektentwicklung aus (=18% des Gesamtbudgets).

7.6.6. Projektreife

In Kommissionen wird immer wieder bemängelt, dass Projekte zu früh eingereicht werden. Sei es, dass die Antragsstellenden ihre Projekte überschätzen oder dass sie einen ersten Anlauf wagen, im Glauben, dass Projekte in der Regel sowieso erst bei der zweiten Einreichung unterstützt werden. Dies ist für alle Beteiligten ärgerlich und erhöht die Gesamtzahl der Anträge, die eine Kommission zu bewältigen hat.

In Ländern mit Intendantenmodell kommt dies viel seltener vor, weil der Entscheid, ob ein Projekt ausreichend entwickelt ist oder nicht, gemeinsam gefällt wird. Dadurch werden die Projekte insgesamt länger entwickelt, was gelegentlich auch zu einer «Überentwicklung» führen kann.

7.6.7. Nationaler und internationaler Erfolg

An der Bemessung des internationalen Erfolges haben sich schon viele die Zähne ausgebissen. Es gibt viele «Messkriterien», deren Anwendung zu ganz unterschiedlichen Aussagen führen. Betrachtet man in erster Linie die Wahrnehmung eines Films in der breiten Öffentlichkeit, so zählen primär die Preise an den wichtigsten internationalen Festivals. Untersucht man die internationale

Ausstrahlung auf professioneller Ebene, zählt auch die Vielfalt an Einladungen an unterschiedliche Festivals. Für eine Filmförderung schliesslich kann eine nachhaltige Förderung der Angebotsvielfalt und der konsequente Aufbau von Nachwuchstalenten unter Umständen wichtiger sein als ein Einzelerfolg.

In der vorliegenden Studie wird bewusst darauf verzichtet, ein bestimmtes Begutachtungsmodell in Bezug auf den Erfolg der geförderten Filme zu untersuchen. Denn der Erfolg eines Filmes hängt von sehr vielen Faktoren ab. Ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen Begutachtungsmodell und Erfolg kann daher nicht hergestellt werden.

In den nordischen Ländern gehört die Promotion von Talenten zu den Kernaufgaben der Filmförderung, die finanzielle Ausstattung ist dementsprechend gross. Dank kontinuierlicher Unterstützung gelingt es diesen Ländern, junge Talente nachhaltig zu fördern, aufzubauen und international zu präsentieren. Dabei hilft der frühe Einbezug der Promotionsverantwortlichen bei der Projektauswahl.

In der Schweiz ist die internationale Promotion der Filme aus der nationalen Filmförderung ausgelagert. Trotz dieser Trennung verzeichnet die Schweiz immer wieder grosse internationale Erfolge. Der Animationsfilm «Ma Vie De Courgette» wurde mit einer Vielzahl an internationalen Preisen ausgezeichnet. Der Film «Heidi» hat weltweit über 38 Mio. CHF eingenommen. Die Regisseurin Ursula Meier oder der Dokumentarfilmer Christian Frei sind in der europäischen Filmszene ein Begriff. Schweizer Filme finden immer wieder ihren Weg ins Ausland. Letztes Jahr ist «Die göttliche Ordnung» von Petra Volpe in beinahe 30 Ländern gezeigt worden. Was die Schweiz aber von den nordischen Ländern unterscheidet, ist die Regelmässigkeit dieser Erfolge. In der Schweiz dauert es oft sehr lange, bis ein Ausnahmetalent sein nächstes Werk realisieren kann.

7.6.8. Evaluierungen der Förderentscheide

In den nordischen Ländern werden die Förderentscheide regelmässig evaluiert. Dabei geht es weniger um die Analyse der Förderentscheide einzelner Personen, sondern um die Überprüfung der Auswahl als Ganzes. Es geht darum, ob die Summe aller Entscheide die Erreichung der gesetzten Ziele ermöglicht hat. Wurde beispielsweise die Vielfalt ausgebaut? Wurden wichtige Talente verpasst?

Österreich und Luxemburg besprechen jeweils vor der Sitzung den Stand der unterstützten Projekte. Sie vermitteln, welche Projekte abgedreht wurden und welche an ein wichtiges Festival eingeladen wurden oder gar einen Preis gewonnen haben. Ebenso werden besondere Kinoerfolge oder Auslandkäufe erwähnt.

Schweden und Norwegen analysieren die Förderentscheide systematisch und stellen differenzierte Vergleiche an. Die Niederlande machen mit einer Auswahl von Filmen Fallanalysen. Dazu laden sie alle geförderten Regisseurinnen, Autoren, Produzentinnen und Verleiher ein. Gemeinsam wird diskutiert, was funktioniert hat und was nicht. Ziel dieser Fallanalysen ist der gemeinsame Gewinn von Erkenntnissen.

In der Schweiz findet nur sehr sporadisch eine Evaluierung der Kommissionsentscheide statt. Es gibt weder eine institutionalisierte Rückmeldung über geförderte Projekte noch eine andere Form von Selbstreflexion.

8. Zusammenfassung der Ergebnisse

8.1. Vor und Nachteile der Begutachtungssysteme

Es existiert kein ideales Begutachtungssystem, welches Kontinuität und Unabhängigkeit gleichermaßen gewährleistet, die Förderung sowohl unkonventioneller Produktionen als auch bewährter Konzepte zulässt und es gleichzeitig erlaubt, einen engen Dialog mit den Gesuchstellenden zu pflegen und neutrale Entscheide zu fällen.

Die vorliegende Studie zeigt, dass nicht bestimmt werden kann, ob eine Person alleine oder eine Gruppe von Personen die besseren Entscheidungen trifft. Die Studie zeigt zudem, dass es eine Vielzahl von Aspekten sind, welche die verschiedenen Begutachtungssysteme unterscheiden.

Jedes Land muss für sich entscheiden, in welcher Rolle es sich in Bezug auf die Filmförderung sieht. Bei den grossen Ländern Europas scheint das Kommissionensystem für die nationale Filmförderung gut zu funktionieren. Die Vielzahl an Förderinstrumenten erlauben es, die Anträge jeweils so zu gruppieren, dass Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann. Meist verfügen die grossen Länder auch über personell sehr gut aufgestellte Einheiten, welche die Auswertung betreuen. Und ganz generell werden sie aufgrund der Vielzahl an Talenten sowieso besser wahrgenommen als andere Länder.

Bei kleineren Ländern zeigt es sich, dass eine Zentralisierung der verschiedenen Aufgaben (Talententwicklung, Produktionsfinanzierung und Auswertung) zu einer grösseren Aufmerksamkeit führt. Gute Beispiele dafür sind Serbien und Estland, die mit sehr wenig Fördermitteln sehr gute Resultate erreichen. Auch Irland und Luxemburg zeigen, dass die jeweilige Filmbranche mit Hilfe eines breiten Unterstützungsangebotes nachhaltig vorangebracht werden kann.

Die skandinavischen Länder zeigen finanziell, personell und strategisch ein aussergewöhnliches Engagement für die Filmbranche. Dass diese Länder ihre Projektbegutachtung durch Intendantinnen und Intendanten ausführen lassen, ist dabei nur ein kleiner Aspekt. Erst das ganze «Paket» macht diese Filmförderungen so herausragend.

Der Filmmarkt ist stark umkämpft und es herrscht eine ausgesprochen grosse Konkurrenz. Ein Film allein kann sich nur mit sehr viel Glück erfolgreich an Festivals behaupten. Viele nationale Filmförderungen sind deshalb dazu übergegangen, die einzelnen Werke aktiv über den ganzen Entstehungs- und Auswertungsprozess zu begleiten und zu unterstützen. Damit diese Unterstützung effizient eingesetzt werden kann, verfolgen diese Filmförderungen klare Ziele, welche die Filmbranche als Ganzes vorantreiben sollen. Sie geben damit die Rolle der «neutralen» Mittelvergabe

auf. Die «grössere» Unterstützung kommt also gleichzeitig mit einer Forderung, die es zu akzeptieren gilt.

Die geführten Interviews weisen darauf hin, dass die aktive Rolle der Filmförderung von den meisten Antragsstellenden befürwortet wird. Bestes Beispiel dafür ist die niederländische Filmförderung, welche die Umstellung von einem Kommissionensystem zu einem Intendantenmodell rasant schnell durchgeführt hat. Grund dafür waren die vielen positiven Rückmeldungen der Filmbranche. Die Befürchtung, dass das erhöhte Engagement der Förderung eine Einmischung darstellt, hat sich in keiner Art und Weise bestätigt. Vielmehr betrachten (fast) alle Antragsstellenden die verbesserte Kommunikation als grossen Gewinn.

Eine «professionelle» Filmförderung, in der ausgewiesene Fachleute die Projektbegutachtung übernehmen, ist personell aufwendig. Es braucht neben den finanziellen Mitteln auch personelle Ressourcen. Diese können nicht von jedem Land bereitgestellt werden. Vor allem sehr kleine Länder oder im europäischen Vergleich sehr arme Länder müssen das wenige Geld, das ihnen zur Verfügung steht, für die direkte Förderung der Filme nutzen. Sie entscheiden sich daher mehr aus einer Zwangslage heraus für das Kommissionensystem.

Eine strategisch orientierte Filmförderung verfolgt klare Ziele und überlässt es nicht dem Zufall, welche Filme entstehen können. Genauso stark wie sich diese Filmförderungen für eine sorgfältige Entwicklung engagieren, treffen sie harte Selektionsentscheide. Nur die Werke, die künstlerisch oder kommerziell erfolgversprechend sind, werden gefördert. Eine breite Förderung, wie dies in der Schweiz aktuell der Fall ist, hätte nur dann eine Chance, wenn davon die gesamte Filmbranche profitieren könnte.

8.2. Tabellarischer Vergleich der Begutachtungsmodelle

Unterscheidungsmerkmale	Indendentensystem	Kommissionensystem
BegutachterInnen	arbeiten Vollzeit in dieser Funktion	haben ein Mandat (sporadischer Einsatz)
Interessenkonflikt	sind während Mandat nicht in Filmbranche aktiv	sind während Mandat in Filmbranche aktiv
Beziehung GesuchstellerInnen	Partnerschaft bis zur Auswertung bzw. zum Abbruch	einmalig während Auswahlsitzung
Objektivität	(subjektive) Einzelmeinung	Konsens von verschiedenen Meinungen
Neutralität	eingeschränkt durch bisherige Kontakte	weil kaum Kontakt oder Projektkenntnis
Verantwortung	entscheidet alleine	Gruppe entscheidet (Mehrheitsentscheid)
Entscheid	muss Entscheid persönlich vertreten	muss ausserhalb der Kommission keine Stellung nehmen
Kommunikation	stetiger Austausch mit den Gesuchstellenden	in der Regel kein Austausch mit den Gesuchstellenden
Ziel	Vision für die ganze Filmbranche	Beurteilung von einzelnen Werken

Tabelle 14: Tabellarischer Vergleich der Begutachtungsmodelle

8.3. Bewertung der Schweizer Projektbegutachtung

Das Schweizer Filmfördermodell steht dem nordischen Intendantenmodell beinahe diametral gegenüber. Während sich die skandinavischen Filmförderungen als aktive Gestalter der Filmbranche sehen, versteht sich die Schweizer Filmförderung als neutrale Vergabestelle von finanziellen Mitteln. Es wird darauf vertraut, dass die Filmbranche keine Unterstützung braucht und über ausreichend Kompetenzen verfügt, um qualitativ hochstehende Filmprojekte zu entwickeln und zu produzieren.

Die primäre Aufgabe der nationalen Filmförderung wird darin gesehen, die Mittelvergabe optimal abzuwickeln und darauf zu achten, dass die gesetzlichen Auflagen eingehalten werden. Die eigentliche Projektauswahl wird an externe Expertinnen und Experten delegiert, die als Gruppe (Kommission) entscheiden. Die Zusammensetzung der Kommission wird regelmässig verändert, damit jedes Projekt eine «unvoreingenomme» Begutachtung erhält.

Durch den fortlaufenden Wechsel wird garantiert, dass sich keine Allianzen bilden können und eine Zweiteingabe möglichst neutral beurteilt wird. Die wechselnden Einschätzungen werden als Chance gesehen, unterschiedlichen Projekten eine Chance zu geben.

In Bezug auf die Projektauswahl wird davon ausgegangen, dass Menschen, die in der Filmherstellung tätig sind, auch befähigt sind, die Qualität von Projekten zu beurteilen. Eine Prüfung der Qualifikationen findet nicht statt.

Der Kontakt zwischen den Gesuchstellenden und der Filmförderung ist in erster Linie eine Art «doppelte» Einbahn. Zuerst reichen die Produktionsfirmen ihre Projekte ein, dann teilt die Filmförderung ihre Entscheidungen (Zu- und Absage) mit.

Die knappen personellen Ressourcen setzen einen engen Rahmen bezüglich nicht-monetären Unterstützungsmassnahmen. Als Folge sind Bemühungen für Vernetzung, Gendergleichstellung oder Entwicklungsinnovationen nur marginal vorhanden.

Die dezentrale Ausübung vieler Aufgaben erschwert die Umsetzung einer nationalen Vision, strategische Ziele können nur beschränkt verfolgt werden. Die Einbindung in die Verwaltung erschwert die (marktbedingte) Flexibilität und verlangsamt die Anpassung der Förderinstrumente an die sich schnell wandelnde Filmindustrie.

8.4. Fazit

Der Vergleich zeigt auf, dass es kein ideales Modell gibt, welches in der Begutachtung gleichzeitig Kontinuität und Unvoreingenommenheit sicherstellt. Es gibt kein Modell, welches erlaubt, den Dialog im Begutachtungsverfahren mit den Gesuchstellenden zu pflegen und gleichzeitig völlig unparteiische und neutrale Entscheide zu fällen. In Bezug auf die Förderung risikoreicher und unkonventioneller Produktionen steht keines der beiden Modelle besser da. Letzteres hängt vielmehr von der Orientierung der Filmförderung ab und von der Existenz spezieller Förderinstrumente.

Die Wahl eines Begutachtungssystems hat weitreichende Folgen. Bei einem Wechsel muss nicht nur einfach die Kommission durch eine Person ersetzt werden, sondern die gesamte Arbeitsweise muss angepasst werden, damit der Wechsel Erfolg verspricht. Dementsprechend selten kommt es vor, dass eine Förderung ihr Begutachtungsmodell wechselt. Dennoch finden Veränderungen statt. In einigen Ländern mit Kommissionen wurde für die Begutachtung einzelner Förderbereiche eine Einzelbegutachtung eingeführt (u.a. Luxemburg und die Schweiz). Die skandinavischen Länder haben für die Beurteilung von marktorientierten Filmen ein Kommissionsmodell eingeführt. Zudem dürfen die Intendantinnen und Intendanten nicht mehr wie «Könige» handeln, sondern müssen ihre Auswahl entsprechend einer nationalen Strategie wählen und sich vermehrt mit anderen Personen absprechen.

Die analysierten Modelle aus den Vergleichsländern zeigen, welche Möglichkeiten die Begutachtung durch Intendanten bietet. Viele dieser Vorteile lassen sich mit dem Kommissionsmodell kombinieren.

Es spielt keine wesentliche Rolle, ob einer oder mehrere eine Entscheidung fällen. Wichtig hingegen ist, dass die richtigen Personen mit der Projektbegutachtung betreut werden. Fachleute, denen man in der Filmbranche vertraut und die ihr Engagement in den Dienst anderer stellen.

9. Empfehlungen

Der Vergleich mit anderen europäischen Filmförderungen hat gezeigt, dass die Gestaltung der Filmförderung weniger davon abhängt, ob einer oder viele Personen eine Projektbegutachtung vornehmen. Wichtiger hingegen ist die Förderphilosophie, auf der die Begutachtung basiert. Beide Modelle sind offen für Änderungen und lassen sich zu «Mischformen» kombinieren.

Die unten aufgeführten Vorschläge nehmen Rücksicht auf die Besonderheiten der Schweizer Film-landschaft. Dazu gehören die regionalen Förderungen ebenso wie das öffentliche Fernsehen und weitere Filmförderungen (zB. Media Desk Suisse).

Die Frage, ob die Schweiz eher die Breite oder die Spitze der Projekte fördern soll, ist wichtig. Sie sollte aber nicht mit der Diskussion über die Vor- und Nachteile der Begutachtungsmodelle vermischt werden. Das eine kann ohne das andere festgelegt werden.

Beinahe jeder Filmschaffende verbindet mit der nationalen Projektauswahl sowohl ein Moment der grossen Freude und/oder ein Moment tiefer Enttäuschung. Zudem waren viele der Filmschaffenden in der einen oder anderen Form bereits in einer Auswahlkommission tätig. Es besteht daher eine grosse emotionale Befangenheit aller Berufsleute. Dieser Betroffenheit muss in der Diskussion Raum gelassen werden. Für die Findung von Entscheidungen sollte man sich aber darauf fokussieren, objektive Argumente zu bestimmen und zu bewerten.

Die Diskussion über Veränderungen sollte nicht von Beginn weg durch finanzielle Bedenken eingeschränkt werden. Die Filmförderung ist qualitativ anspruchsvoll und personell aufwendig. Dies zeigt sich deutlich beim Mitarbeiterstab der verglichenen Filmförderungen. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die Schweiz nicht auch wie viele andere europäische Länder die Politik überzeugen könnte, dass die Filmförderung mehr personelle Ressourcen braucht.

9.1. Generelle Empfehlungen

Unabhängig vom bestehenden Begutachtungsmodell gibt es einige Möglichkeiten, die Begutachtung zu verbessern.

Professionalisierung

Man spricht schon lange von der Professionalisierung der Branche. Nun geht es darum, die Verwaltung zu professionalisieren. Dies ist keine Kritik an der aktuellen Abwicklung der Gesuche und auch keine Kritik an den Begutachtungen einzelner Kommissionmitglieder. Die Professionalisierung betrifft vielmehr die Begutachtung als Ganzes.

Die Auswahl von Projekten sollte nicht dem «Zufall» überlassen werden. Personen, die in Auswahlkommissionen Einsitz nehmen, sollten in ihrer Tätigkeit geschult werden, wie dies beispielsweise

das internationale Weiterbildungsprogramm Sources in ihrem Workshop «Training for Trainers» macht. Die Art der Projektbeurteilung sollte in ihrer Form definiert und in ihrer Anwendung überprüft werden. Zudem sollten die Mitglieder mit einem «Bias Training» gegenüber ihren Vorurteilen sensibilisiert werden. In Anbetracht der Tatsache, dass die Mitglieder der Fachausschüsse (Spiel-, Dokumentar- und Animationsfilm) während ihrer Amtszeit über 50 Mio. Franken vergeben, rechtfertigt sich der Aufwand.

In den Ländern mit Intendantenmodell werden die Expertinnen und Experten sorgfältig ausgesucht und getestet. Auch in der Schweiz sollten die Fähigkeiten der Kommissionsmitglieder genauer evaluiert werden. Dabei geht es nicht darum, die beruflichen Fähigkeiten der Kandidaten in Frage zu stellen. Es geht darum zu evaluieren, ob sie die vorgeschlagenen Methoden der Begutachtung aktiv anwenden können.

Sollte in Zukunft der Austausch mit den Antragsstellenden stärker gewichtet werden, ist zudem darauf zu achten, dass die Kommissionsmitglieder auch über die entsprechenden Softskills verfügen, bzw. dass diese Fähigkeiten durch Trainings weitergebildet werden.

Schliesslich sollten die Kommissionen ihre Arbeit regelmässig evaluieren. Dazu könnten sich die Kommissionsmitglieder aller Bereiche treffen und gemeinsam Fallstudien besprechen. An einem solchen Treffen könnte den Mitgliedern auch die Weiterentwicklung und Auswertung der geförderten Projekte präsentiert werden.

Ausbau der Kommunikation

Die Kommunikation mit den Gesuchstellenden ist neu zu definieren und auszubauen. Die Vermittlung von Absagegründen ist als wichtiger Aspekt der Gesuchsbehandlung zu verstehen. Damit kann die Weiterentwicklung der Projekte verbessert werden. Zudem reduzieren sich dadurch zeitraubende Missverständnisse.

Klarere Aufteilung der Förderinstrumente

Die Förderinstrumente sind neu zu definieren und zu gruppieren. Je präziser ein Förderinstrument definiert ist, desto besser kann Gleiches mit Gleichem verglichen werden. Zudem können leichter die passenden Personen mit den entsprechenden Fachkenntnissen gefunden werden.

Beizug von Marktexperten

Genauso wie das Entwicklungspotential eines Drehbuchs für eine Projektbeurteilung abgeschätzt werden muss, gehört es dazu, spätere Auswertungsmöglichkeiten für einen Film zu evaluieren. Dieses Fachwissen sollte in jeder Kommission vertreten sein.

Beizug von Expertinnen und Experten aus dem Ausland

Der Beizug von Expertinnen und Experten aus dem Ausland, wie dies Luxemburg und Österreich machen, bringt einen frühen Aussenblick und internationales Wissen in eine Kommission. Ihre Anwesenheit trägt zudem dazu bei, dass sich allfällige Seilschaften und persönliche «Befangenheiten» weniger stark auswirken.

Neugestaltung und Ausbau der Projektentwicklung

In der Schweiz gibt es erwiesenermassen einen Bedarf an erfahrenen Drehbuchautorinnen und Autoren. Den Ausbildungs- und Weiterbildungsinstitutionen ist es bisher nicht gelungen, diese Berufsrichtung ausreichend zu fördern. Zudem haben gestandene Autoren Mühe, von ihrer Tätigkeit zu leben.

Die nationale Filmförderung sollte sich stärker für die Entwicklung des Berufsstandes als Ganzes engagieren. Zudem sollte die Projektentwicklung durch innovative Unterstützungsformen und flexible Antragsmodelle belebt werden. Die Projektunterstützung sollte bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt möglich sein. Ebenso müsste es möglich sein, besonders anspruchsvolle Projekte mit höheren Beiträgen zu fördern.

Die Förderung des Berufsstands sollte durch den Aufbau eines Drehbuchinstituts unterstützt werden. Als Modell dazu könnte das Wiener Drehbuchforum dienen. Für die Gestaltung der Förderinstrumente, die sich auf die Drehbuch- und Drehvorlagenentwicklung beziehen, könnte das dänische Modell als Inspiration dienen.

Die Projektentwicklung hängt neben der Kreativität der Autorinnen und Autoren auch wesentlich von den Fähigkeiten der Produzenten ab, die diesen Prozess begleiten. Die Filmförderung sollte Anreize schaffen, dass Produzentinnen und Produzenten sich im internationalen Austausch weiterbilden. Dort erhalten sie Anregungen, ihre Arbeitsweisen zu überprüfen und zu verbessern.

Fokussierung der Entwicklungsgelder

Solange die nationale Filmförderung durch Selektion entscheidet, welche Filme hergestellt werden sollen, muss sie sich auch entsprechend in der Entwicklung engagieren. Zu diesem Zweck werden verschiedene Fördergefässe (selektive Förderung, Referenzmittel und Media Ersatzmassnahmen) zusammengefasst und selektiv vergeben. Entsprechend dem dänischen Modell soll das Bundesamt für Kultur sehr früh in die Entwicklungsförderung einsteigen. Dazu soll ein flexibles Modell für die Projektentwicklung eingeführt werden.

Reduzierung der Gesuche, die pro Sitzung und Kommission behandelt werden

Kaum ein Kommissionsmitglied hat ausreichend Zeit, um die aktuelle Anzahl an Gesuchen sorgfältig zu evaluieren und miteinander zu vergleichen. Deshalb ist die Anzahl der Gesuche, welche die Kommissionsmitglieder pro Sitzung begutachten müssen, zu reduzieren.

Nach einer Abklärung des Begutachtungsaufwandes (pro Gesuch) und der (durchschnittlichen) zeitlichen Disponibilität der Kommissionsmitglieder ist eine maximale Anzahl an Gesuchen zu definieren, die pro Sitzung besprochen werden. Anschliessend ist nach einer Lösung zu suchen, wie die Anträge neu verteilt werden können. Dies kann durch eine Differenzierung der Förderinstrumente (schwedisches Modell), durch eine Vorselektion (CNC Modell) oder durch eine Doppelbesetzung der Kommissionen (Eurimages Modell) vollzogen werden.

9.2. Variante 1: Kommissionssystem mit personeller Aufstockung und Präsidium

Der Mitarbeiterstab der selektiven Filmförderung wird mit Berufsfachleuten aufgestockt. Damit wird die ständige Überlastung abgebaut und es werden Kapazitäten aufgebaut, um neue «Projekte» voranzutreiben. Die internationale Vernetzung der Filmbranche wird durch Anlässe ausgebaut, die intern betreut und durchgeführt werden.

Die Kommissionsmitglieder werden in ihren Fähigkeiten vor einer Mandatsvergabe geprüft. Während ihrer Amtszeit werden sie in ihren Aufgaben geschult. Die Anträge werden so organisiert, dass alle Anträge ausreichend begutachtet und diskutiert werden können. Zudem werden die Förderinstrumente so definiert, dass eine bessere Vergleichbarkeit entsteht.

Das Rotationsprinzip der Kommissionen wird beibehalten, aber es wird ein fixes Präsidium eingeführt. Diese Person nimmt an allen Sitzungen teil, leitet die Diskussionen und bereitet die Sitzungen mit der Verwaltung vor. Die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident hat die Aufgabe, eine Übersicht über alle Gesuche zu wahren und darauf zu achten, dass die Begutachtungen in den rotierenden Kommissionen «gleich» verlaufen.

9.3. Variante 2: Kommissionssystem mit Ausbau der Kommunikation

Zusätzlich zu den unter Variante 1 aufgeführten Änderungen wird die Kommunikation mit den Gesuchstellenden ausgebaut. Die Vermittlung der Absagegründe wird als wichtige Aufgabe der Förderung definiert. Um die Qualität dieser Gespräche zu garantieren, wird dies von einer einzigen Person bewerkstelligt, die entsprechend geschult ist. Nach Möglichkeit werden alle bereits involvierten kreativen Talente (Drehbuch, Regie) zusammen mit der Produktion zum Gespräch eingeladen.

9.4. Variante 3: Kommissionssystem mit ProjektberaterInnen

Angelehnt an das System, das die Niederlande bis vor kurzen angewendet hat, könnten Projektmanager die Evaluierung der Projekte vornehmen und diese Evaluierung dann einer Auswahlkommission vorlegen. Dies entspricht auch in etwa dem System des Medienboards Berlin-Brandenburg, bei dem die Förderreferenten die Projektbegutachtung übernehmen.

Die Projektmanager könnten auch nur für einzelne Förderbereiche eingeführt werden. Zum Beispiel für die Förderung des Nachwuchses oder für Kurzspielfilme.

9.5. Variante 4: Wechsel zum Intendantensystem

Es sprechen viele Gründe dafür, zu einem Intendantensystem zu wechseln. Das aktuelle System ist erwiesenermassen nicht schlecht, aber es überlässt vieles dem Zufall. Das Intendantensystem hingegen versucht, systematisch das Wissen und die Fachkompetenzen aller Gesuchstellenden zu erhöhen.

Niemand soll bevormundet werden, aber dank professioneller Hilfe soll der Nachwuchs befähigt werden, sich der Konkurrenz zu stellen. Die Professionalisierung der Filmförderung bewirkt, dass sich die Filmbranche insgesamt verbessert.

Ein Wechsel vom Kommissionensystem zu einem Intendantenmodell stellt einen grösseren Wandel dar. Die Forschung im Bereich des «Change Managements» zeigt, dass grössere Systemwechsel mit vielen Ängsten und Widerständen verbunden sind. Dies zeigt sich auch in den Diskussionen, die 2010 zu demselben Thema (aber unter anderer «Diskussionskultur») geführt wurden. Diese Aspekte sollten bei einem Wechsel berücksichtigt werden.

9.6. Variante 5: Abgabe der künstlerischen Projekte in die Regionen

Die Schweizer Filmbranche stellt in erster Linie Filme für eine Sprachregion her. Die Auswertung in den anderen Teilen wird zwar gemacht, ist aber in den seltensten Fällen wirklich erfolgreich. In den verschiedenen Sprachregionen existieren starke Filmförderungen, die zusammen mit den Regionalsendern einen beachtlichen Teil der Finanzierung stemmen. Zusammen bringen sie durchschnittlich 66% der Projektfinanzierung auf, während die nationalen Mittel im Schnitt 34% des Budgets ausmachen (aus: Coproducing with Switzerland).

Das Bundesamt für Kultur stellt die Förderinstrumente neu auf. Die Begutachtung von künstlerischen Projekten wird den regionalen Filmförderungen überlassen. In den Regionen geförderte Projekte könnten in der umgekehrten Anwendung des Cinéforum Prinzips durch einen semiautomatischen Beitrag ergänzend unterstützt werden.

Die nationale Projektförderung konzentriert sich ganz auf die Förderung von marktorientierten Filmen. Zudem betreut sie die minoritären Koproduktionen. Für die Begutachtung beider Förderbereiche werden fixe Kommissionen eingesetzt.

10. Schlusswort

Die Filmindustrie wandelt sich unablässig. Technische Innovationen, der zunehmende Einsatz von künstlicher Intelligenz und der anhaltende Wettbewerb werden die Filmproduktion in den nächsten Jahren nochmals merklich verändern. Auch der sich stetig ändernde Konsum von «audiovisuellem» Content wird die Auswertung der audiovisuellen Werke nochmals auf den Kopf stellen. Um sich diesen Herausforderungen stellen zu können, braucht es eine Filmförderung, die sich den Anforderungen schnell und flexibel anpassen kann.

Die Analyse der verschiedenen Filmförderungen hat gezeigt, dass die vielfältigen Angebote kaum mehr zu überblicken sind. Damit die Vielzahl an Förderinstrumenten effizient eingesetzt werden kann, braucht es eine zentrale Strategie. Je mehr unabhängige Einheiten diese Aufgaben verwalten, desto schwieriger gestaltet sich eine zielorientierte Koordination.

Das Bundesamt für Kultur hat in den letzten Jahren eine unglaubliche Leistung erbracht. Trotz schwierigen wirtschaftlichen Umständen ist es dem Amt gelungen, die Filmstandortförderung Schweiz aufzubauen und dafür 6 Millionen Schweizer Franken zusätzlich bereit zu stellen. Daneben hat es die Behörde geschafft, dass nach dem unglücklichen «Rauswurf» der Schweiz aus dem europäischen MEDIA Creative Programm sofort ein nationales Alternativprogramm gestartet wurde. Dank den MEDIA Ersatzmassnahmen konnten die rund 5 Millionen Schweizer Franken gesichert werden, die vorher an die Europäische Union bezahlt wurden.

Die Sektion Film des Bundesamtes für Kultur muss mit sehr knappen personellen Ressourcen auskommen. Zudem fehlen in der Verwaltung erfahrene Filmexperten. Nur dank diesen Leuten ist es in den skandinavischen Ländern möglich, das Filmschaffen als Ganzes zu stimulieren, das kreative Potential zu fördern, junge Talente aufzubauen und Innovationen anzuregen.

Wie in allen anderen Ländern hat auch in der Schweiz die Anzahl der Gesuche massiv zugenommen. Um die vielen Anträge zu bearbeiten, leisten die Verwaltung und die zuständigen Kommissionsmitglieder einen aussergewöhnlichen Kraftakt.

Neben den oben genannten organisatorischen Herausforderungen hat sich das Bundesamt für Kultur bemüht, die Branchenwünsche nach maximaler «Neutralität» bei der Projektbegutachtung in den aktuellen Förderkonzepten umzusetzen. Auch die vielfach kritisierte Qualität der Absagemitteilungen wurde verbessert.

Der Vergleich mit den ausgewählten europäischen Filmförderungen zeigt, dass die Schweiz in vielen Bereichen Aufholbedarf hat. Um die Effizienz der skandinavischen Länder zu erlangen, braucht es mehr personelle Ressourcen, ausreichend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit «filmischen» Berufserfahrungen, eine Zentralisierung aller projektorientierten Förderbereiche und eine unabhängige und flexible Struktur.

In der Schweiz werden grosse Veränderungen nicht über Nacht erreicht. Wir pflegen die Kultur der Mitbestimmung, die wir alle schätzen. Die vorliegende Studie, die von den vier grossen Berufsverbänden ARF / FDS, GARP, IG Filmproduzenten und SFP gemeinsam in Auftrag gegeben wurde, ist ein erster gemeinsamer Schritt für eine zukunftsorientierte Ausrichtung der Filmförderung.

11. Quellen

11.1. Quellen

Dieser Bericht und die darin enthaltenen Tabellen beruhen auf den gesetzlichen Bestimmungen wie Filmgesetze, Filmverordnungen, Filmvereinbarungen und Förderkonzepte der besprochenen Länder. Sie wurden im November 2017 von den entsprechenden Webseiten heruntergeladen.

Die Beschreibungen der bestehenden Förderinstrumente und der Betriebsorganisationen basiert auf den Informationen, die Online auf den jeweiligen Webseiten erhältlich waren.

Für die Angaben zu den Facts & Figures wurden soweit als möglich die Jahresberichte, Tätigkeitsberichte und Wirtschaftsberichte 2016 berücksichtigt. In Irland lag der Jahresbericht 2016 noch nicht vor. Die statistischen Zahlen basieren auf den Ergebnissen von 2015.

In Bezug auf die jährlichen Budgets, welche insgesamt für die öffentliche Filmförderung in einem Land zur Verfügung stehen, wurde auf eine Statistik aus dem Jahre 2009 Bezug genommen. Sie erschien in einer Publikation des Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (Susan Newman-Baudais, 2011). Sie ist die einzige Quelle, welche die Informationen so zusammengetragen hat, dass die Jahresbudgets vergleichbar sind.

11.2. Interviewpartnerinnen und Partner

Im Verlaufe der letzten Monate führte ich mit den untenstehenden Personen ausführliche Gespräche. Mit jeweils einer Person der Filmförderung habe ich anhand eines Fragebogens eine systematische Befragung durchgeführt. Diese Person ist mit einem Stern gekennzeichnet.

Keine Gespräche geführt habe ich in Bezug auf die beiden paneuropäischen Filmförderprogramme Eurimages und MEDIA Creative. Ich war bzw. bin in beiden Organisationen tätig und verfüge über ausreichende Kenntnisse.

Name	Filmförderung	Funktion
Ivo Kummer	BAK Bundesamt für Kultur	Leiter Sektion Film
Matthias Christen*	BAK Bundesamt für Kultur	Leiter Dienst Filmförderung
Matthias Bürcher	BAK Bundesamt für Kultur	Filmstandortförderung FiSS
Emma Scott*	IFB Irischer Filmfonds	Production and Distribution Manager
Guy Daleiden	Luxemburger Filmfonds	Geschäftsleiter
Karin Schockweiler*	Luxemburger Filmfonds	Stellvertretende Geschäftsleiterin
Dorien Van der Pass	NFF Niederländischer Filmfonds	Leiterin New Screen NL
Nathalie Alonson Casale*	NFF Niederländischer Filmfonds	Filmkonsulentin New Screen NL und Screen NL
Elin Erichsen	NFI Norwegisches Filminstitut	Leiterin selektive Filmförderung
Silje Riise Naess*	NFI Norwegisches Filminstitut	Film Commissioner Spielfilm und Serien
Iris Zappe-Heller	ÖFI Österreichisches Filminstitut	Stellvertretende Geschäftsleiterin
Anna Serner	SFI Schwedisches Filminstitut	Geschäftsleiterin
Kristina Börjeson	SFI Schwedisches Filminstitut	Leiterin selektive Filmförderung
Calle Martin*	SFI Schwedisches Filminstitut	Film Commissioner Spielfilm
Michel Plaznet*	CNC Französische Filmförderung	Stellv. Leiter Europäische und Intern. Angelegenheiten
Magalie Armand	CNC Französische Filmförderung	Leiterin Abteilung für Koprodukt. & Cinémas du Monde
Piret Tibbo-Hudgins*	FILMI Estnisches Filminstitut	Leiterin selektive Filmförderung
Edith Sepp	FILMI Estnisches Filminstitut	Geschäftsleiterin
Christian Juhl Lemche*	DFI Dänisches Filminstitut	Festivalsberater Spielfilm
Boban Jevtić*	FCS Serbisches Filmzentrum	Geschäftsleiter

11.3. Fragekatalog

Die statistischen Fragen beziehen sich alle auf das Jahr 2016.

	Fragebogen / Evaluierungskriterien
1	Facts & Figures Land (pro Jahr)
	Einwohnerzahl (in Millionen)
	Anzahl nationaler Filme
	Anzahl majoritär produzierte Koproduktionen
	Anzahl minoritär produzierte Koproduktionen
	Anzahl produzierte Dokumentarfilme (nur Kinolänge)
	Anzahl produzierte Fernsehfilme
	Anzahl produzierte Serien
	Anzahl AbgängerInnen Filmschulen
	Kinoeintritte
	Kinoeintritte nationaler Filme und Koproduktionen
2	Facts & Figures nationale Förderung
	Rechtsform
	Einsatz Dritter (Fernsehen, Verwaltung)
	Einsatz Filmbranche
	Gründung der Filmförderung in der aktuellen Form
	Gründung der Filmförderung
	Wesentliche Reform der Filmförderung
	Jährliches Budget nationale Filmförderung (in Euro)
	Jährliches Budget selektive Filmförderung (in Euro)

	Jährliches Budget Referenzmittel / Mainstream
	Jährliches Budget Incentives / Tax credit
	Ausgaben pro Kopf
	Finanzierung
	Mitfinanzierung Fernsehen
3	Organisation Selektive Filmförderung / Personelle Ausstattung
	Begutachtungsmethode
	Anzahl Kommissionen
	Anzahl Kommissionsmitglieder
	Anzahl IntendantenInnen
	Präsident / Vorstand / Leitung EntscheidungsträgerInnen
	Anzahl Förderinstrumente pro Gremium
	Fachkenntnisse EntscheidungsträgerInnen
	Fachkenntnisse Administration
	Weitere Experten
	Weiterbildung EntscheidungsträgerInnen
	Jährliche Anzahl Gesuche
	Geförderte Gesuche
	Prozentuale Förderquote
	Personelle Aufstellung selektive Filmförderung
	Personelle Aufstellung nationale Filmförderung
4	Organisation Begutachtung (Personelle Aspekte)
	Begutachtungsmethode
	EntscheidungsträgerInnen (ausübend, nicht formal)

	Mandatsdauer
	Wiederwahl
	Entschädigung der EntscheidungsträgerInnen
	Berater und Leitung
	Mandatsdauer BeraterInnen und Leitung
	Wiederwahl BeraterInnen und Leitung
	Sitzungsteilnahme Administration
	Stimmanteil Administration
5	Aufgaben der Verwaltung Projektbegutachtung
	Anzahl Entscheidungstermine / Sitzungen (pro Begutachtungsorgan)
	Beratung der AntragstellerInnen / Vorgespräche
	Formale Antragsprüfung
	Ergänzende Unterlagen
	Vorselektion
	Teilnahme Begutachtungsdiskussion
	Leitung Begutachtungsdiskussion
	Protokollierung
	Mitteilung AntragstellerInnen
	Weiterer Austausch AntragstellerInnen
	Zweiteingabe
6	Entscheidungsgrundlagen und Methode
	Schriftlicher Antrag
	Weitere Dokumente (Lektorate etc.)
	Austausch mit AntragstellerInnen

	Austausch mit anderen BegutachterInnen
	Schriftliche Auswahlkriterien
	Schriftliche Begründung
	Strukturierte Diskussion
	Abstimmung mit Mehrheitsentscheid
	Abstimmung mit Punktesystem
	Transparente Mitteilung der Abstimmung
	Rücksprachemöglichkeit AntragstellerInnen
7	Aufteilung Förderinstrumente
	Strukturierungskriterien Förderinstrumente
	Selektive Förderung
	Automatische Förderung
	Anreizbedingte Förderung
8	Filmpolitische Förderziele
9	Internationale Ausstrahlung
	Spielfilme an A-Festivals
	Dokumentarfilme an A-Festivals
	Preise an A-Festivals
	Kinofilme an internationalen Festivals
	Preise für Filme an internationalen Festivals

10	Internationale Finanzierungen
	Eurimages
	Creative Europe MEDIA Programm

	Eurimages
	Ausländischer Tax Credit
11	Geschlechtervertretung: Anteil der Frauen
	alle Bereiche zusammen Spielfilm
	alle Bereiche zusammen Dokumentarfilm
	alle Bereiche zusammen Kurzfilm
12	Besonderheit
	Durchschnittliches Budget Art House Film
	Durchschnittliches Budget Mainstream Film
	Durchschnittliches Budget Dokumentarfilm

11.4. Bibliographie

Bucher, Denise und Jungen, Christian. So wird der Traum wahr. Schweizer Film. Frame 14, Zürich 2017.

Cinésuisse, Auslagerung der Filmförderung. Bericht und Antrag zu Händen von Bundesrat Burkhaller, März 2011.

Creative Europe, EACEA/22/2017. Förderung der Entwicklung von audiovisuellen Inhalten. Amtsblatt der Europäischen Union. Brüssel 2013.

European Audiovisual Observatory. World Film Market Trends 2017. Strassburg 2017.

European Audiovisual Observatory. Julio Talavera Milla, Gilles Fontaine, Martin Kanzler. Öffentliche Finanzierung von Filmen und Fernsehinhalten. Strassburg 2016.

European Audiovisual Observatory. Susan Newman-Baudais. Öffentliche Förderungen von Film- und Fernsehwerken in Europa. Strassburg 2011.

Medici. The Film Funding Journey. Reports from the Workshops 2012 und 2017.

Ray Filmmagazin. Filmproduktion in Österreich. Der Stand der Dinge. Sonderheft des ray Filmmagazin. Wien. 2018.

Rieder, Stefan, de Perrot, Anne-Catherine, Iselin, Milena, Thévenaz, Myriel. Evaluation der Filmförderungskonzepte 2012–2015 des Bundes. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Kultur. Luzern 2015.

Swedish Film Institute. Financing of Film. A comparison of public film funding in eight European countries. Stockholm 2013.

12. Anhang

12.1. Tabellenübersicht

Tabelle 1: Rechtsformen der Filmförderungen	23
Tabelle 2: Statistischer Ländervergleich (Einwohnerzahl, BIP und audiovisuelle Landschaft)	25
Tabelle 3: Vergleich Einwohnerzahl	26
Tabelle 4: BIP pro Kopf in KKP	26
Tabelle 5: Pro Kopf Ausgaben für die Filmförderung	27
Tabelle 6: Anzahl produzierter Filme pro Land	27
Tabelle 7: Gesamtvolumen öffentliche Gelder für die audiovisuelle Produktionsförderung	28
Tabelle 8: Übersicht Prozesse der Antragsabwicklung	31
Tabelle 9: Personelle Ausstattung der Filmförderungen	34
Tabelle 10: Vergleich Mitarbeiterstab und Anzahl Gesuche	36
Tabelle 11: Förderquote Projektanträge	39
Tabelle 12: Amtsdauer und Befugnis Begutachtungsmandate	40
Tabelle 13: Grundlagen und Ablauf der Entscheidung	42
Tabelle 14: Tabellarischer Vergleich der Begutachtungsmodelle	52

12.2. Der Systemwechsel der niederländischen Filmförderung

Die Niederlande sind zwar doppelt so gross wie die Schweiz, doch in Bezug auf die Filmförderung zeigen sich viele Ähnlichkeiten. Insbesondere zu erwähnen ist die lange Tradition von Kinodokumentarfilmen, deren Qualität international eine grosse Beachtung finden.

Die niederländische Nationalförderung hat vor einigen Jahren von einem kommissionsbasierten Begutachtungsmodell zu einem Intendantenmodell gewechselt. Seit 2017 ist der Wechsel vollständige vollzogen. Als Beispiel für die Schweiz ist die «Zwischenstufe» interessant, weshalb sie hier ausführlich beschrieben wird.

Der Nederlands Filmfonds (NFF) ist eine staatliche Agentur („National Agency“) unter der Leitung des Ministeriums für Kultur, Bildung und Wissenschaft, welche sich auf die Unterstützung von Spielfilmen sowie von Dokumentar-, Kurz-, Animations- und Experimentalfilmen konzentriert. Die Niederländische Filmförderung umfasst drei Filmförderungssysteme mit zwei unterschiedlichen Fördermechanismen: Ein selektives System (Screen NL und New Screen NL) mit Gesucheingabe und qualitativer Beurteilung nach festgelegten Kriterien sowie eine automatische Förderung („matching fund“), welche wirksam wird, wenn 70 Prozent der Förderung eines Projekts stehen und der Kinoerfolg der Vergangenheit genug gross war. Diese Förderung ermöglicht Investitionen in neue Projekte. Daneben gibt es seit Mai 2014 eine Standortförderung, die ebenfalls automatisch nach einem fixen Punktesystem vergeben wird.

Das Begutachtungssystem

Das holländische System des NFF (Netherlands Film Fund) lässt sich als Einzelexpertensystem charakterisieren. Gesuche um selektive Filmförderung werden von den sogenannten «Filmberatern» (Filmconsulent) evaluiert. Seit 2017 treffen diese Personen die Förderentscheidung.

Von 2013 bis 2017 war die Projektbegutachtung so geregelt, dass die Filmberater die Projekte evaluierten und dazu Förderempfehlungen abgaben. Die Förderempfehlungen wurden anschliessend dem Vorstand vorgelegt und von diesem begutachtet. Anschliessend wählte der Vorstand die definitiven Projekte aus ((basierend auf den Empfehlungen und nicht aufgrund einer eigenen Projektbegutachtung).

Mitarbeiterstab

Die Berater waren wie die Intendanten vom Vorstand für eine begrenzte Zeitdauer gewählt (maximal 3 Jahre mit einer Verlängerung von einem Jahr) und direkt vom NFF angestellt. Sie übten die Tätigkeit hauptberuflich aus und durften keiner anderen Aktivität im Filmgeschäft nachgehen. Entgegen den ursprünglichen Befürchtungen gab es keine Schwierigkeiten, genügend kompetente Personen für die Arbeit als Filmberater zu finden, obwohl diese für die Amtsdauer aus dem Filmgeschäft aussteigen müssen.

Neben den Filmberaterinnen und Beratern wurden in der Änderungsphase Ad-hoc-Advisors gewählt. Ihr Mandat dauerte ein Jahr mit einmaliger Verlängerung. Sie wurden bei Bedarf für spezifische

Fragen beigezogen (zB. besondere Auswertungsfragen) Die Advisers blieben unabhängig vom NFF und erhielten für ihre beratende Funktion ein Entgelt.

2014 gab es sieben Filmberater, die jeweils einen Subventionsbereich innerhalb der selektiven Filmförderung vertraten. Je nach Filmsparten gab es einen oder mehrere Filmberater in den Bereichen Spielfilm, Dokumentarfilm, Animationsfilm, Experimentalfilm und Nachwuchsfilm. Für die zusätzliche Fachberatung wurden 10 Ad-hoc-Advisors gewählt.

Ablauf des Entscheidungsprozesses

Das jährliche Budget wurde innerhalb von vier bis sechs Antragsrunden verteilt. Die Filmberaterinnen und Berater erhielten die Dossiers nach einer formalen Vorprüfung durch das NFF Office, entsprechend ihrer Spartenzugehörigkeit. Sie lasen die Eingaben und gaben eine schriftliche Förderempfehlung zu den inhaltlichen Aspekten ab. Die Empfehlungen der Beraterinnen wurden jeweils bei den Programmleitenden zusammengeführt und konsolidiert. Das gleiche Vorgehen wurde für die Beurteilung der finanziellen und produktionsrelevanten Aspekte gewählt, die ebenfalls von Fachpersonen mit viel Berufserfahrung evaluiert wurden. In den Niederlanden war das Fachwissen dazu bei den NFF Mitarbeitenden bereits vorhanden. Auch sie gaben eine schriftliche Förderempfehlung ab. Die jeweiligen Programmleitenden evaluierten die beiden Empfehlungen und konsolidierten die Anträge. Die konsolidierte Empfehlung wurde dann an den Vorstand weitergeleitet, der die endgültige Entscheidung traf. Bei Gesuchen in den Bereichen Filmfestivals und internationale Talententwicklung waren die Ad-hoc-Advisors für die Beurteilung zuständig. Dazu trafen sich jeweils drei bis vier Advisors und präsentierten gemeinsam in einer Sitzung die Förderempfehlungen zuhanden des Vorstandes.

Das Bewertungssystem

Im Bereich der selektiven Filmförderung wurde den Filmberatern eine Reihe qualitativer Kriterien vorgegeben. Diese Kriterien wurden in den „Richtlinien“ ausführlich erläutert und weitgehend standardisiert. Zudem sorgten die Programmleitenden für eine einheitliche Interpretation dieser Kriterien.

Bei der Standortförderung, welche eine automatische Förderung ist, funktioniert die Bewertung nach einem fixen Punktesystem. Dieses enthält verschiedene Elemente, welche die Auswirkungen einer Filmproduktion auf die audiovisuelle Infrastruktur und Filmkultur in den Niederlanden, auf die (grenzüberschreitende) Filmentwicklung und das technische Talent sowie auf die Förderung der Niederlande als Filmproduktionsstätte bewerten. Jedes Projekt kann ein Maximum von 200 Punkten erreichen. Nur Gesuche, die ein Minimum von 75 Punkten erreichen, werden für Fördergelder in Betracht gezogen. Die Standortförderung wird von einer Gruppe bewertet, um eine neutrale Gleichbehandlung zu garantieren.

Fazit des Wandels

Vor der Einführung der Filmberaterinnen und Berater war ein grosser Expertenpool (rund 100 Personen) für die Begutachtung im Bereich der selektiven Filmförderung zuständig. Die Expertinnen wurden nach dem Rotationsprinzip ausgewählt. Für die Begutachtungen wurden je nach Antragsmenge mehrere Ausschüsse mit drei bis sechs Personen gebildet. Diese beurteilten Gesuche als Gruppe. Dieses System war in der Administration sehr aufwendig. Es war schwierig, genügend kompetente und unabhängige Experten für die Arbeit in den Kommissionen zu finden. Zudem gestaltete sich die Kommunikation und Koordination schwierig.

Eine erste Umfrage nach zwei Jahren ergab, dass 70% der Befragten das neue System viel besser fanden als das frühere System. Besonders die Nähe und der direkte Austausch mit den Filmberaterinnen und Beratern wurden sehr geschätzt. Als weiterer Vorteil wurde die getrennte Beurteilung der inhaltlich/kreativen und der finanziellen Aspekte genannt. Zudem wurde das Dreiaugenprinzip (Beraterin / Adviser / Bereichsleiter) als bereichernd empfunden.

Letzteres wurde so stark geschätzt, dass es auch bei der Einführung des Intendantenmodells beibehalten wurde. Der Intendant hat das letzte Wort, im Vorfeld findet aber eine gemeinsame Sitzung mit der Bereichsleitenden und der zuständigen produktionellen Beraterin statt. Beim Absagegespräch erhalten die Antragsstellenden die schriftlichen Evaluierungen des Intendanten und die produktionelle Einschätzung des Production Advisers. Zudem wird das Gespräch, das in grosser Runde geführt wird (Produktion, Regie, Drehbuch) von einer unabhängigen Drittperson protokolliert.

12.2. Qualifikationsanforderungen Kommissionsmitglieder

Für die Projektbeurteilung braucht es eine Vielzahl an Kenntnissen. Die Ausschreibung des Bundesamtes für Kultur vom Oktober 2011 zeigt dies exemplarisch:

Begutachtungsausschuss für Spiel-, Dokumentar- und Animationsfilme:

Für die Expertentätigkeit der künstlerischen Begutachtung werden im allgemeinen folgende Kenntnisse und Fähigkeiten verlangt:

- Leseverständnis von Projektdossiers in 3 Amtssprachen (deutsch, italienisch und französisch), Beherrschen einer Landessprache in Wort und Schrift.
- Kompetenz in Drehbuch-, Treatment- und Exposéanalyse sowie Dramaturgie
- Gute Kenntnisse der Schweizerischen wie internationalen Filmlandschaft und Filmkultur.
- Erfahrung und vertiefte Kenntnisse in der Beurteilung und Entwicklung von Spiel-, Dokumentar- oder Animationsfilmprojekten.
- Erfahrung und vertiefte Kenntnisse im Planen und Budgetieren von Spiel-, Dokumentar- oder Animationsfilmprojekten.
- Erfahrung und Fachkenntnis im Bereich der Filmauswertung, der Filmprogrammation oder des Verleihs.
- Freude am Lesen von Filmprojektskizzen und Drehvorlagen sowie Visionieren und Beurteilung von Filmrohschnitten für die Postproduktionsförderung.