

Management Summary

Im Auftrag des Bundesamtes für Kultur (BAK) hat Interface Politikstudien Forschung Beratung gemeinsam mit Evalure die Filmförderungskonzepte des Bundes 2016–2020 evaluiert. Die Evaluation umfasst die folgenden fünf Gegenstände: die erfolgsabhängige Filmförderung, die selektive Filmförderung, das Begutachtungssystem der selektiven Filmförderung, die Filmstandortförderung Schweiz (FiSS) sowie die Förderung der Filmfestivals. Zu jedem der Gegenstände wurden spezifische Evaluationsfragen untersucht, unter anderem zur Zufriedenheit der Filmschaffenden mit der Umsetzung sowie zur Erreichung der Wirkungsziele gemäss Filmförderungskonzepte. Ein weiterer Fokus der Evaluation lag auf der Förderung des Films in der Auswertungsphase beziehungsweise auf der Vertriebs- und Verleihförderung. Hier stand die Frage zur Wirkung der Filmförderung auf die Auswertung in den Kinos und über andere Kanäle im Zentrum. Wo immer es die Datenlage zulies, wurde versucht, einen Vergleich mit den Ergebnissen der vorherigen Evaluation zu den Förderkonzepten 2012–2015 zu ziehen.

Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen wurden qualitative sowie quantitative Methoden angewendet. Wir führten die folgenden drei Erhebungen durch:

- *Dokumentenanalyse und statistische Auswertungen*: Es wurden verschiedene interne Dokumente des BAK, öffentliche Publikationen und Datenquellen des BAK sowie des Bundesamts für Statistik (BFS) ausgewertet.
- *Persönliche Interviews*: Es wurden insgesamt 26 qualitative, leitfadengestützte Interviews, unter anderem mit Verantwortlichen des BAK und der SRG SSR sowie mit Filmschaffenden aus verschiedenen Bereichen (Produzenten/-innen, Regisseure/-innen, Verleiher/-innen, Kinos, Filmfestivals) durchgeführt.
- *Online-Befragung von Filmschaffenden*: Es wurde eine Online-Befragung bei Personen, die 2017/2018 ein Gesuch um selektive Filmförderung beim BAK gestellt und/oder zwischen 2015 und 2018 im Rahmen der erfolgsabhängigen Filmförderung Gutschriften erhalten hatten, durchgeführt. Der Rücklauf der Befragung betrug 39 Prozent (total 223 Personen, die den Fragebogen beantworteten).

Resultate

Im Folgenden sind die Ergebnisse der Evaluation entlang der fünf Gegenstände zusammengefasst.

I Erfolgsabhängige Filmförderung

Unsere Analysen zeigen, dass jedes Filmgenre die bonifizierte Gutschriften mehrheitlich wieder in sein eigenes Genre reinvestiert. Die meisten Beiträge werden in die Herstellung von Filmen reinvestiert (44%), rund 28 Prozent der Gutschriften fliessen in die Kinoauswertung. Im Vergleich zur Situation vor zehn Jahren, fliesst heute weniger Geld aus der erfolgsabhängigen Filmförderung an die Kinos, jedoch mehr in die Herstellung sowie in die Phasen vor der Herstellung des Films. Insgesamt zeigt die Evaluation, dass die grosse Mehrheit der Befragten zufrieden mit der aktuellen Umsetzung der erfolgsabhängigen Filmförderung ist. Autorenproduzenten/-innen und Regisseure/-innen scheinen dabei weniger zufrieden zu sein als die restlichen Filmschaffenden (insb. Produzenten/-innen). Die

häufigste Kritik an der Umsetzung bezieht sich auf die *Konzipierung der Festivalliste*. Weiter wird die *zweijährige Reinvestitionsfrist* von gewissen Filmschaffenden als zu kurz beurteilt. Unsere Datenanalysen zeigen jedoch, dass der grösste Teil der Gutschriften von den Filmschaffenden innerhalb der zweijährigen Frist reinvestiert werden kann und nur sehr wenige Reinvestitionen verfallen (ca. 3%). Ein grosser Teil der Gutschriftenbeiträge (über 80%) wird zudem durch die Personen, welche die Gutschrift erhalten haben, selbst reinvestiert. Die eher selten genutzte Möglichkeit zur Übertragung der Gutschriften an Dritte wird von den Befragten, die davon Gebrauch machen, positiv beurteilt. Gemäss Umfrageergebnissen ist die Zufriedenheit mit den Vorgaben zur Reinvestition und der Mitteilung der jährlichen Gutschriften sowie mit der Kommunikation und Betreuung des BAK seit 2015 gestiegen. Die Unzufriedenheit mit den jährlichen Kürzungen der Gutschriften, die bei der letzten Evaluation ein wichtiges Thema für die Filmschaffenden war (da sie die Planungssicherheit bei der Filmproduktion einschränke), ist mehr in den Hintergrund gerückt.

Die Erreichung der Wirkungsziele der erfolgsabhängigen Filmförderung wird von den Filmschaffenden im Vergleich zur Befragung 2015 positiver beurteilt. Die wichtigste Wirkung ist, dass die Filmschaffenden durch die Gutschrift kontinuierlicher an einem Projekt arbeiten können und dass sie früher mit einem neuen Projekt beginnen beziehungsweise ein neues Projekt starten können, ohne ein Gesuch bei der selektiven Filmförderung stellen zu müssen. Auch zeigen die Befragungsergebnisse, dass Verleihunternehmen dank der erfolgsabhängigen Filmförderung Schweizer Filme und majoritäre Koproduktionen ankaufen und mehr Geld in Promotion und Verleihgarantien investieren konnten. Kritischer werden die Wirkungen bei Kinounternehmen beurteilt: Die Höhe der generierten Gutschriften scheinen zu wenig relevant, als dass dadurch starke Anreize in der Programmierung von Filmen in Kinos gesetzt werden könnten.

I Selektive Filmförderung

Aus Sicht der Evaluation kann der selektiven Filmförderung ein positives Zeugnis ausgestellt werden. Sie leistet einen zentralen Beitrag für das Filmschaffen in der Schweiz und ermöglicht sowohl die Entwicklung von Filmstoffen und Drehbüchern, von Filmprojekten als auch die Herstellung von Filmen. Eine Mehrheit der Gesuchstellenden (62%) gibt in der Online-Befragung an, mit der selektiven Filmförderung sehr oder eher zufrieden zu sein. Damit hat sich die Gesamtzufriedenheit gegenüber der Befragung 2015 leicht verbessert. Besonders positiv werden die Betreuung der Gesuchstellenden durch das BAK, die formalen Anforderungen an die Gesuche sowie die Dauer bis zur Mitteilung des Entscheids beurteilt. Kritik wird bezüglich der Kriterien, nach denen die Gesuche beurteilt werden, geäussert. Eine deutlich positive Veränderung gegenüber der vorherigen Evaluation zeigt sich bei der Beurteilung des Mitnahmeeffekts. Es scheint weniger Personen zu geben, die von einer Fördermassnahme profitieren, obwohl sie ihr Projekt auch ohne die Förderbeiträge realisiert hätten.

Die Wirkungsziele in der Phase der Entwicklung konnten mit der selektiven Filmförderung gemäss Angaben der Filmschaffenden mehrheitlich erreicht werden. Die Befragten geben an, dass sie im eigenen Projekt dank der selektiven Filmförderung Recherchearbeiten für Projekte und/oder Drehbücher durchführen und intensivieren konnten. Auch in der Herstellungsphase wurden die Wirkungsziele mehrheitlich erreicht. Die Befragten konnten dank der Förderung kontinuierlich am Film arbeiten und eine angemessene Bezahlung wurde ermöglicht. Von den Personen, die selbst Postproduktionsförderung erhalten haben, fällt die Beurteilung zu diesem Ziel ebenfalls mehrheitlich positiv aus. Die Förderung von

internationalen Koproduktionen über die selektive Filmförderung (gemeinsam mit FiSS) scheint grundsätzlich zweckmässig. Etwa die Hälfte der Befragten gibt in der Online-Befragung an, dass das Projekt auch ohne Herstellungsförderungsbeitrag für minoritäre Koproduktionen des BAK zustande gekommen wäre – einfach ohne Schweizer Beteiligung. Gemäss allen Geförderten, die eine Koproduktion als minoritäre Partner umsetzen konnten, hat der Beitrag des BAK dazu geführt, dass ein Teil der Leistungen in der Schweiz bezogen wurde. Die Änderung von Art. 46 der Verordnung über die Filmförderung. (FiFV), gemäss der seit Anfang 2019 minoritäre Koproduktionen über eine Einzelexpertise beurteilt werden, wird mehrheitlich begrüsst.

I Begutachtungssystem

Das Begutachtungssystem wurde in den letzten Förderperioden mehrfach geändert. Ab 2016 kommt in den Bereichen Spielfilm, Dokumentarfilm und Animationsfilm das sogenannte A/B-System mit zwei unterschiedlich zusammengesetzten Ausschüssen zur Anwendung. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass das vorgesehene Begutachtungssystem nicht wie geplant umgesetzt werden konnte. So werden häufig Experten/-innen in den Ausschüssen eingesetzt, die nicht vorgesehen sind (Aushilfen aus dem Expertenpool). Seit 2017 ist die Umsetzung dahingehend verbessert, dass nach Aussage des BAK explizit darauf geachtet wird, dass die Ausschüsse A und B unterschiedlich besetzt sind. Rund ein Drittel der Filmschaffenden schätzt die Möglichkeit, zwischen der Besetzung A und B wählen zu können. Auffallend ist der grosse Anteil von Befragten, die keine klare Meinung zum aktuellen Begutachtungssystem haben. Einigkeit besteht bei den Befragten dahingehend, dass eine Rückkehr zu fixen Kommissionen ohne Rotation der Mitglieder nicht erwünscht ist. Optimierungspotenzial gibt es aus Sicht der Befragten bei der Verbesserung der Kohärenz der Entscheide zwischen der ersten und zweiten Eingabe, bei der Qualität der Gesuchablehnung sowie der Abdeckung von französischen und italienischen Sprachkompetenzen in den Ausschüssen.

I Filmstandortförderung Schweiz FiSS

Wir kommen zum Schluss, dass die Filmstandortförderung Schweiz (FiSS) als neues und drittes Förderstandbein des Bundes weitgehend geschätzt wird. Sie stellt eine gute Ergänzung zur selektiven und zur erfolgsabhängigen Filmförderung dar und ermöglicht es der Schweizer Filmbranche, sich weiter zu professionalisieren. Die Ziele der FiSS, namentlich die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit technischer Betriebe und die Stärkung der Kompetenzen von Schweizer Filmtechnikern/-innen und Schauspielern/-innen, konnten im Verlauf dieser ersten FiSS-Förderperiode mehrheitlich erreicht werden. Optimierungspotenzial besteht hingegen beim Ziel, internationale Koproduktionen (mit minoritärer Schweizer Beteiligung) für Dreharbeiten in die Schweiz zu bringen. Die FiSS hat weiter ermöglicht, dass mehr Dreharbeiten in allen Sprachregionen stattgefunden haben. Da deutschsprachige Filme in der Regel etwas kostenaufwändiger sind als lateinischsprachige, führt die Eintrittsschwelle der FiSS dazu, dass die Förderrate für deutschsprachige Filme höher ist. Mehrheitlich besteht Einigkeit unter den Filmschaffenden darüber, dass durch eine Senkung oder Aufhebung der Eintrittsschwelle für die FiSS auch mehr internationale Koproduktionen gefördert werden könnten.

I Förderung Filmfestivals

Die Ziele des Filmförderungskonzepts und der Leistungsvereinbarungen werden grundsätzlich erreicht. Die neun geförderten Festivals tragen so entscheidend zur Vielfalt des Filmangebots in der Schweiz bei, wobei an den Festivals in etwa genauso viele Filme aufgeführt wurden, wie im selben Jahr in den Schweizer Kinos vorgeführt worden sind.

Im Jahr 2017 zählten die vom BAK unterstützten Festivals knapp 460'000 Eintritte in Filmvorführungen: Damit wurden 3,3 Prozent aller Kinoeintritte in der Schweiz in diesem Jahr an einem der neun vom BAK geförderten Festivals generiert. Die Retrospektiven der Festivals (20% der gezeigten Filme sind älter als 10 Jahre) leisten zudem einen Beitrag an die Zugänglichkeit des audiovisuellen Erbes. Weiter zeigt die Evaluation, dass die Förderung des BAK einen Beitrag zur Konsolidierung der Festivals in professioneller und finanzieller Hinsicht leisten konnte. Die für das Jahr 2017 erstmals erfolgte Erfassung von Eintrittszahlen durch die Festivals ist auf dem richtigen Weg. Um von einer wirklichen Vereinheitlichung der Erfassung der Zahlen sprechen zu können, muss die Datengrundlage aus Sicht der Evaluation aber noch besser werden.

I Spezifische Themen der Auswertungsförderung

Im Bereich der Auswertungsförderung kommt die Evaluation zu vier zentralen Erkenntnissen: *Erstens* fällt die finanzielle Unterstützung der Kinos durch das BAK im Verhältnis zu den Kinoeinnahmen insgesamt klein aus, ihre symbolische Bedeutung ist aus Sicht der Evaluation jedoch nicht zu unterschätzen. *Zweitens* sehen es die Befragten insgesamt kritisch, dass immer mehr Schweizer (und ausländische) Filme einen Kinorelease möchten. Gewünscht wird eine stärkere Selektion, damit die Filme, die ins Kino kommen, mehr Aufmerksamkeit erhalten. Uneinigkeit besteht darüber, wie diese Selektion stattfinden soll. *Drittens* hat das BAK in den letzten Jahren als Antwort auf die Zunahme der Anzahl Gesuche bei der Verleihförderung für Schweizer Filme neue Regeln eingeführt. Trotz diesen Änderungen wird diese Förderung von den Befragten insgesamt positiv bewertet. *Viertens* nimmt die Bedeutung digitaler Auswertung zu. Es stellt sich die Frage, wie sich Schweizer Filme auf Video-on-Demand-Plattformen (VoD-Plattformen) behaupten können.

Empfehlungen

Aus Sicht der Evaluation können für die nächste Förderperiode 2021–2025 sechs Empfehlungen abgeleitet werden.

Bei der *erfolgsabhängigen Filmförderung* empfehlen wir dem BAK, keine grundlegende Änderung an deren Umsetzung vorzunehmen. Die zweijährige Reinvestitionsfrist sowie die Möglichkeit zur Übertragung von Gutschriften sollen beibehalten werden. Weiter empfehlen wir, für die Berechnung der erfolgsabhängigen Gutschriften neben Kinoeintritten in der nächsten Förderperiode auch Festivaleintritte an Schweizer Festivals sowie (mittel- bis langfristig) Zahlen zur Auswertung über Video on Demand (VoD) zu berücksichtigen. Weiter erachten wir es als sinnvoll, die Festivalliste um zusätzliche Nischenfestivals, die für spezifische Filmgenres eine hohe Bedeutung haben, zu erweitern. Die Liste sollte jedoch nicht beliebig erweitert werden, da dies mehr Kürzungen bei der Gutschriftenberechnung und dadurch eine Verschlechterung der Planbarkeit für Filmschaffende zur Folge hätte.

Beim *Begutachtungssystem der selektiven Filmförderung* empfehlen wir dem BAK, das A/B-System für die Bereiche Spielfilm, Dokumentarfilm und Animationsfilm beizubehalten. Es scheint nicht zielführend, das Begutachtungssystem für die folgenden Filmförderungskonzepte bereits wieder grundlegend zu ändern. Verbessert werden kann die Umsetzung des A/B-Systems, damit dessen Zweck für die Filmschaffenden klarer ersichtlich wird (z.B. durch eine Reduktion des Anteils der für die Ausschüsse A/B nicht vorgesehenen Mitglieder). Zudem empfehlen wir dem BAK, zu prüfen, wie die Qualität der Begründung der Gesuchablehnung sowie die Abdeckung der französischen und italienischen

Sprachkenntnisse bei der Gesuchbeurteilung verbessert werden könnte (z.B. durch das Bestimmen eines/-r zuständigen Experten/-in pro Dossier im Ausschuss oder durch die Einführung einer mündlichen Kommunikation des negativen Entscheids bei der zweiten Gesucheingabe gegenüber den Gesuchstellenden).

Weiter empfehlen wir dem BAK, die *Filmstandortförderung Schweiz (FiSS)* für minoritäre Koproduktionen attraktiver zu gestalten, indem die Eintrittsschwelle für minoritäre Koproduktionen gesenkt oder aufgehoben wird. Zudem empfehlen wir, nach möglichen Massnahmen zu suchen, um die heutige Benachteiligung von lateinischsprachigen Filmen bei der FiSS aufzuheben.

Im Bereich der *Förderung der Filmfestivals* empfehlen wir, dass das BAK die Vereinheitlichung der Zählung der Eintritte vorantreibt. Die noch vorhandenen Unklarheiten bei der Erfassung sollen mit den Festivals besprochen und die Vergleichbarkeit der Zahlen zwischen den Festivals verbessert werden.

In einer fünften Empfehlung legen wir dem BAK nahe, die *Förderung im Bereich der Auswertung* zu überdenken, um der neuen Realität in der Auswertung gerecht zu werden. Wir empfehlen, eine neue, flexiblere Auswertungsförderung einzuführen. Diese soll sich nicht an einzelne Filme, sondern an (Verleih-)Unternehmen richten – beispielsweise über die Auszahlung einer Jahresprämie an ausgewählte Firmen. Dies soll ermöglichen, dass jeder Film von einer für sich zugeschnittenen Auswertung profitieren und die Auswertungsförderung flexibler auf noch unbekannte Entwicklungen reagieren kann. Die Auswertung über digitale Kanäle soll weiterhin unterstützt werden. Zudem ist aus unserer Sicht angezeigt, dass eine ans Filmarchiv gebundene VoD-Plattform für die Verbesserung des Zugangs zum kulturellen Filmerbe der Schweiz geschaffen wird.

Bei dieser und früheren Evaluationen fiel auf, dass zentrale Fragen aufgrund fehlender oder nicht optimal verwalteter Daten nicht sinnvoll beantwortet werden konnten. Deshalb empfehlen wir sechstens die *Einführung eines Datenmanagements für die Sektion Film des BAK*. Für jede Abteilung sollen Eckpunkte zur Datenverwaltung und -nutzung festgehalten werden, damit eine einheitliche Erfassung der Daten über mehrere Jahre – auch bei Mitarbeiterwechsel – sichergestellt wird. Zur Steigerung der Effizienz der Sektion sollen weiter möglichst viele Daten automatisch erhoben werden. Mit der neuen Filmförderungsdatenbank hat die Sektion Film im Jahr 2018 den Prozess für ein solches Datenmanagement bereits angestossen. Es ist nun zentral, dass das Thema ernst genommen wird und das Datenmanagement im Hinblick auf die Periode 2021–2024 funktioniert.