



Organisation der
Vereinten Nationen für
Bildung, Wissenschaft,
Kultur und Kommunikation

Deutsche
UNESCO-Kommission e.V.

Bär, Palme, Oscar & Co – it's all about co-operation!

9. Arbeitskonsultation der Bundesweiten Koalition für kulturelle Vielfalt

Donnerstag, 5. Mai – Freitag, 6. Mai 2011

Hochschule für Film und Fernsehen „Konrad Wolf“
Potsdam-Babelsberg

HINTERGRUND BRIEFING

„Potsdam-Kompass“

Unter dem Stichwort „Bewegte Bilder im Zeitalter der Digitalisierung“ befasst sich die 9. Konsultation der Bundesweiten Koalition Kulturelle Vielfalt im Mai 2011 in Potsdam mit aktuellen Entwicklungen der deutschen, europäischen und internationalen Film- und Medienpolitik. Das Thema wird auf **zwei Ebenen** diskutiert:

Innovative Programmansätze zur Förderung inhaltlicher Vielfalt werden im Plenum **Kulturelle Vielfalt konkret I – Film ab!** mit den Stichworten *Der World Cinema Fund – die nächsten sieben Jahre!* und *Berlinale Talent Campus #9 – lessons learned* zur Diskussion gestellt (Plenum I, mit Sonja Heinen, WCF/Berlinale, Mathijs Wouter Knol, Talentcampus/Berlinale, Moderation Christian Berg, Filmförderung, Medienboard Berlin-Brandenburg).

Im Schlussplenum **Kulturelle Vielfalt konkret II „Bewegte Bilder im Zeitalter der Digitalisierung“** geht es um übergeordnete Fragen wie Netzneutralität, kulturelle Infrastruktur, Sicherung der Mehrsprachigkeit etc. sowie um Einschätzungen der grundlegenden Veränderungen aller fünf Schritte des Lebenswegs einer kulturellen Ausdrucksform – das künstlerische Schaffen, die Herstellung, die Verbreitung, der Vertrieb und der Genuss von / der Zugang zu kulturellen Ausdrucksformen – im Zeitalter der Digitalisierung.

Dieses Plenum wird am ersten und zweiten Tag mit je einem **Ausblick** zu Urheberrechtsfragen, Access und Internationaler Zusammenarbeit im Medienbereich eingeführt (Dr. Till Kreutzer, Rechtsanwalt und Partner i.e., Büro für informationsrechtliche Expertise; Wolfgang Wohnhas, Referat „Internationale Zusammenarbeit im Medienbereich“, Bundesbeauftragter für Kultur und Medien).

Das Schlussplenum thematisiert dementsprechend die **Fragen**: *Was heißt hier Normen? Vom Umgang mit öffentlichen und Wirtschaftsgütern. Der Widerspruch der Interessen: Kulturpolitik im digitalen Markt. Was heißt hier Netzneutralität? Industry goes broadband!* (Plenum III, Katja Römer, Leiterin Fachbereich Bildung, Kommunikation/Information, Deutsche UNESCO-Kommission, Dr. Christian Bräuer, Vorstand der AG KINO – Gilde deutscher Filmkunsttheater e.V., Berlin; Dr. Matthias Leonardy, Geschäftsführer der Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen GVV e.V., Berlin; Prof. Dr. sc. Dieter Wiedemann, Präsident der Hochschule für Film und Fernsehen „Konrad Wolf“ Potsdam-Babelsberg; Moderation Georgia Tornow, Geschäftsführerin Boulevard der Stars, Berlin).

Dieses Papier stellt exemplarische Instrumente und Entwicklungen aus Europa und international als Hintergrund zusammen, um eine vertiefte und weiterführende Diskussion in Potsdam zu ermöglichen. Die am Beispiel bewegter Bilder diskutierten Fragen stellen sich auch für andere Produktionszusammenhänge. Sie bleiben mittel- und langfristig eines der zentralen Themen einer erfolgreichen Umsetzung der 2005er UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

1. Grundidee – Ausgangslage

Bei der **Genese des 2005er UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen** spielte besonders bei den europäischen Staaten die politische Motivation eine herausragende Rolle, sich mit Blick auf das Regelwerk des GATS *dauerhaft* nationalen (förder-)politischen Handlungsspielraum insbesondere im Film- und audiovisuellen Bereich über das Jahr 2005 hinaus offen zu halten.¹

¹ Das GATS Abkommen wurde 1995 verabschiedet. Die unter GATS in der Anfangsphase möglichen Ausnahmeregelungen wurden auf 10 Jahre begrenzt

Die altbekannte Konkurrenz zwischen USA und Europa insbesondere auf dem europäischen Filmmarkt war dabei *ein* wichtiger Aspekt. Hinzu kommt die weltweite Ungleichheit der Austauschbeziehungen gerade im Film und AV-Sektor². Gut zehn Länder – darunter Deutschland – dominieren den internationalen Markt. Trotz der aufstrebenden Film- und Videoproduktion in Indien, Nigeria und Ägypten besteht eine massive Schiefelage³.

Unter dem Gesichtspunkt der Erweiterung der Inhaltsvielfalt sowie der Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten insbesondere für Entwicklungs- und Schwellenländer wurden im 2005er UNESCO-Übereinkommen **vier Kernideen** verankert:

1. **Kulturelle Ausdrucksformen** sind der Kern der Konvention, unabhängig davon wie sie technologisch produziert, transportiert und genutzt werden (Artikel 4, 4.1. Begriffsbestimmungen). Kulturelle Vielfalt zeigt sich [...] in den vielfältigen Arten des künstlerischen Schaffens „*unabhängig davon, welche Mittel und Technologien verwendet werden*“.

Damit wird ausdrücklich von den künstlerisch-kulturellen Inhalten her argumentiert. **Technologieneutralität / Netzneutralität⁴** wird **als entscheidende Rahmenbedingung** postuliert. Digitale Produktionsmittel und/oder Vertriebswege sind auf gleicher Augenhöhe mit anderen Vertriebswegen zu behandeln.

2. Für die **Verfügbarkeit der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen** sind alle fünf Etappen des Lebenswegs / Produktionszirkels ausschlaggebend. Sie sind in ihrem Ineinandergreifen zu betrachten: Das künstlerische Schaffen, die Herstellung, die Verbreitung, der Vertrieb und der Genuss von kulturellen Ausdrucksformen (Artikel 4, Begriffsbestimmungen).
3. Neben eingespielten Formen des Kulturaustauschs und der Zusammenarbeit sind **Technologieaustausch** (Partnerschaften Privatsektor, Zivilgesellschaft) sowie Abkommen über **Koproduktionen und einen gemeinsamen Vertrieb** u.a. auch für die Zukunft bewegter Bilder im digitalen Zeitalter von besonderer Bedeutung.

Dies ist im Übereinkommen unter der Zielsetzung **Förderung der internationalen Zusammenarbeit** (Artikel 12) formuliert: “Die Vertragsparteien bemühen sich, ihre zweiseitige [bilaterale], regionale und internationale Zusammenarbeit zu verstärken, um Voraussetzungen zu schaffen, die der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen dienen [...]; insbesondere verfolgen sie die Absicht [...] (c) **Partnerschaften** mit der Zivilgesellschaft, mit nichtstaatlichen Organisationen und mit dem privaten Sektor sowie zwischen diesen zu verstärken, und damit die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu begünstigen und zu fördern; (d) den **Einsatz neuer Technologien** zu fördern, zu Partnerschaften anzuregen, die den Informationsaustausch und das kulturelle Verständnis verbessern, und die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu begünstigen und zu fördern; (e) zum Abschluss von **Abkommen über Koproduktionen und einen gemeinsamen Vertrieb** anzuregen.“

[Auszug der für Film/AV besonders interessanten Teile der Konvention. Analog gilt dies auch für Koproduktionen und -vertrieb in anderen Sparten

4. Konventionsziel **gleichwertigerer Austausch kultureller Güter und Dienste**: Die eklatante Asymmetrie der (Film- und AV-) Märkte weltweit soll u.a. dadurch abgemildert werden, dass (OECD-) Industrieländer die im Übereinkommen geforderten Vorzugsbehandlungen gewähren⁵.

Dafür gibt es im UNESCO-Übereinkommen einen eigenen Artikel mit dem Titel **Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer** (Artikel 16): “Die entwickelten Länder erleichtern den Kulturaustausch mit Entwicklungsländern, indem sie in geeigneten institutionellen und rechtlichen Rahmen Künstlern, Kulturschaffenden und anderen im Kulturbereich Tätigen sowie kulturellen Gütern und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern eine Vorzugsbehandlung gewähren.“ Gemeint ist hier ein Mix aus politischen Maßnahmen (z.B. Visumserteilung) und Förderangeboten (z.B. Marktzugänge, Messeauftritte, Übersetzungsförderung, Dubbing etc).

² Laut Daten von 2005 haben 85 Länder der Welt bislang keine eigene Filmproduktion entwickeln können vgl. dazu detailliert UNESCO Institute for Statistics (UIS), International Flows of Selected Cultural Goods and Services, 1994-2003. Montreal/Paris, Dezember 2005, www.uis.unesco.org.

³ Das Volumen des Weltmedienhandels hat sich zwischen 1985 und 2003 vervierfacht 80 Prozent dieses Handels findet zwischen 13 Ländern statt, unter denen die USA die Spitzenposition einnehmen, vgl. UNDP Bericht zur menschlichen Entwicklung 2004.

⁴ Vgl. die Gründung der „Deutschen Content Allianz“ am 13.04.2011 in Berlin mit den gemeinsamen Themen Eintreten für Netzneutralität, für den diskriminierungsfreien Zugang zu Internetplattformen und für die Anpassung des Urheberrechts an die Notwendigkeiten in der digitalen Welt. Die Deutsche Content Allianz ist eine Gemeinschaftsinitiative der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels, des Bundesverbandes der Musikindustrie (BVMI), der Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA), der Allianz Deutscher Produzenten Film & Fernsehen e.V. (Produzentenallianz), der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO), des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) und des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF):

⁵ NB: nicht zu verwechseln mit Vorzugsbehandlung im Sinn des internationalen Handelsrechts und des GATS.

2. Europa aktiv

Europa hat aus seinem Verständnis von (Film-)Kultur als öffentlichem Gut heraus seit gut 20 Jahren Anreiz-, Förder- und Trendbeobachtungssysteme entwickelt und die rechtlichen Regulierungen fortlaufend aktualisiert. Seit 2007, mit dem Inkrafttreten der UNESCO-Konvention und der Verabschiedung der europäischen Kulturagenda⁶, gewannen diese Instrumente eine erweiterte Bedeutung.

Hauptgründe für diese aktive Förderpolitik sind die anhaltend marginale Position europäischer Filme auf dem US-amerikanischen Markt und beim amerikanischen Publikum, die schwindenden Marktanteile europäischer Filme in vielen Ländern Europas selbst (ca. 25%), mangelnde Wertschätzung beim europäischen Publikum und die Notwendigkeit der Transformation der Filmbranche in den Ländern Mittel- und Osteuropas.

Dazu gehören das Koproduktionsprogramm *EURIMAGES* des Europarats⁷, die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle in Straßburg⁸ zur regelmäßigen Markt- und Trendanalyse, das EU Programm MEDIA⁹ sowie eine Vielzahl nationaler Instrumente, deren Gesetzesbasis im Lichte der rasanten technologischen Entwicklung dieses Bereichs wiederholt novelliert wurde und weiter novelliert werden wird¹⁰. Darüber hinaus gibt es zahlreiche bilaterale Koproduktionsabkommen und im deutschsprachigen Raum seit Januar 2011 auch ein trilaterales Koproduktionsabkommen zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz, mit dem die Zusammenarbeit weiter intensiviert werden soll¹¹.

Der vom Europarat 1989 gegründete **Förderfonds EURIMAGES**¹² hat seitdem 1.334 europäische Koproduktionen (v.a. Spiel- und Dokumentarfilme) mit einem Volumen von insgesamt ca. 401 Mio. EUR unterstützt. Seit kurzem werden bis zu 10% der Mittel zur Unterstützung für Kinos (u.a. Digitalisierung von Filmtheatern) aufgewandt.

Im Rahmen des **MEDIA-Programms** der Europäischen Kommission werden von **2007-2013** insgesamt 755 Mio. EUR zur Unterstützung der europäischen Filmindustrie bereitgestellt. Der Schwerpunkt liegt auf dem Vertrieb und der Förderung europäischer Filme. Die zur Unterstützung ausgewählten Produktionsgesellschaften erhalten durchschnittlich einen Zuschuss von 50.000 EUR. So wurden z.B. auf der Berlinale 2011 22 Filme gezeigt, die mit MEDIA Förderung entstanden. Oskargewinner 2011 „The King's Speech“ (12 Oskar-Nominierungen) wurde mit insgesamt 1 Mio. EUR aus dem MEDIA Programm unterstützt.

Ergänzend hat die Europäische Kommission kürzlich einen mit 8 Mio. EUR ausgestatteten Darlehensgarantiefonds eingerichtet, der Filmproduzenten den Zugang zu Bankkrediten erleichtern soll. Der MEDIA-Produktion-Garantiefonds läuft bis Ende 2013. Nach Schätzung der Kommission sollen dank der Katalysatorwirkung des Fonds mehr als 100 Mio. EUR an Krediten ermöglicht werden¹³.

Den **Mehrwert europäischer Koproduktionen** belegte die 1992 in Straßburg eingerichtete Europäische Audiovisuelle Informationsstelle **2008** mit der bislang umfassendsten Studie „The circulation of European co-productions and entirely national films in Europe – 2011 to 2007“¹⁴. Analysiert wurden 5.400 Filme die zwischen 2001 und 2007 in 20 ausgewählten europäischen Märkten in die Kinos gebracht wurden¹⁵. Europäische Koproduktionen kommen im Schnitt in mehr als doppelt so vielen Märkten in die Kinos wie nationale Produktionen. 77% aller Koproduktionen wurden in mindestens einem ausländischen Markt herausgebracht, verglichen mit 33% der nationalen Filme. Sie werden im Schnitt von 2,7 Mal so vielen Besuchern gesehen wie nationale Produktionen. 41% der Gesamtbesucherzahlen von Koproduktionen wurden im Ausland erzielt. Bei nationalen Filmen sind dies lediglich 15%.

⁶ Die im November 2007 verabschiedete europäische [Agenda für Kultur](#) orientiert sich an drei Zielbereichen: kulturelle Vielfalt und interkultureller Dialog, Kultur als Katalysator für Kreativität sowie Kultur als Schlüsselement der internationalen Beziehungen. vgl. http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399_de.htm

⁷ http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/default_en.asp

⁸ <http://www.obs.coe.int>; an der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle ist auch die EU beteiligt

⁹ <http://ec.europa.eu/media>.

¹⁰ so z.B. Das Sechste Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31.07.2010, Deutschland, oder das am 01.07.2010 verabschiedete Katalanische Filmgesetz mit dem Schwerpunkt auf Synchronisierung und Vertrieb. Letzteres baut konzeptionell stark auf der 2005-er UNESCO-Konvention auf. Vgl. den Artikel von Martí Petit, Jordi Baltà Portolès, Laura Gómez Bustos, Núria Reguero, An International Laboratory for Diversity. The Catalan Law of Cinema. p.22-25, In: Mapping Cultural Diversity. Good Practices from Around the Globe. Eds. Anupama Sekhar, Asia-Europe Foundation, Anna Steinkamp, German Commission for UNESCO, Bonn/Singapore 2010.

¹¹ Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 11.02.2011

¹² Beteiligt sind 40 Mitgliedsstaaten des Europarats

¹³ <http://ec.europa.eu/media>

¹⁴ „The circulation of European co-productions and entirely national films in Europe – 2011 to 2007“, vorgelegt anlässlich des Council of Europe Film Policy Forum in Krakau, kostenlos verfügbar

¹⁵ LUMIERE Datenbank, <http://lumiere.obs.coe.int>

EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (November 2007)

Die neuen audiovisuellen Medien zeichnen sich durch eine Konvergenz von Inhalt und Technologie aus¹⁶. Um die Vielfalt in der digitalen Bilder- und Medienwelt im Interesse v.a. des Bildungs- und des Kulturauftrags des Gemeinwesens zu sichern und zu fördern, können für bestimmte Inhalte die Marktregeln modifiziert, abgeschwächt oder außer Kraft gesetzt werden.

Die EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ wurde in ihrer novellierten Form zur EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (November 2007, in Deutschland seit Juni 2009 mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in nationales Recht umgesetzt¹⁷). Damit haben die EU-Mitgliedsstaaten einen *inhaltlich* definierten europäischen Regulierungsansatz für audiovisuelle Mediendienste gewählt. Dies deckt sich mit den Zielsetzungen der UNESCO-Konvention, insbesondere der postulierten Technologie- und Netzneutralität.

Ende 2011 werden die EU-Staaten erstmals die bisherige Umsetzung dieser Richtlinie evaluieren. Für die Zukunft bewegter Bilder im Zeitalter der Digitalisierung lassen sich daraus voraussichtlich wichtige Schlüsse zur Dimension der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ziehen.

3. Kooperation mit Schwellen- und Entwicklungsländern

Die internationale audiovisuelle Landschaft hat sich in den letzten 20 Jahren vor allem infolge technologischer Entwicklungen wie digitales Mehrkanalfernsehen, digitale Filmprojektion und Videoabruf erheblich verändert. Nicht zuletzt durch den politischen Horizont des 2005er UNESCO-Übereinkommens und durch erste Elemente gemeinsamer auswärtiger Kulturpolitik der EU-Mitgliedsstaaten wurde ein Teil der hier skizzierten Instrumente weiterentwickelt, um Koproduktion und Ko-Vertrieb mit und von Produzenten aus Schwellen- und Entwicklungsländern mit zu stärken und den europäischen Zuschauern mehr Auswahl zu bieten.

Gut hundertfünfzig Länder der Welt haben eine schwache Infrastruktur für Filmproduktion, aber Hunderte von Talenten und spannende Film-Stoffe. Filmer suchen weltweit nach eigenständigen Wegen um eine tragfähige Produktionsinfrastruktur zu entwickeln. Gerade im Zeitalter der Globalisierung vermitteln authentische Geschichten aus vielfältigen Welten Realitätssinn jenseits des gängigen Blicks. Hier setzen – ganz im Sinne der Zielsetzungen des UNESCO-Übereinkommens – Förderinstrumente neuen Typs an. Im EU-Bereich wurde das MEDIA-Programm durch MEDIA Mundus¹⁸ ergänzt, einer weitweiten Initiative für Zusammenarbeit und Austausch. Internationale Koproduktionen und der weltweite Vertrieb werden dadurch gefördert. Bereits bestehende nationale Fonds wie z.B. der französische *Fonds Sud Cinéma*¹⁹ wurden ausgebaut.

MEDIA Mundus der EU wurde seit 2008 vorbereitet. 2011 wurden im Rahmen der 61. Berlinale die ersten 34 Projekte²⁰ bekanntgegeben, darunter Crossing Borders (CB), Babylon International, das Ausbildungs- und Netzwerkprogramm Transatlantik Partners (TAP 2011) des Erich Pommer Instituts (Potsdam) sowie PRIMEXCHANGE Europe-India aus Deutschland.

In Deutschland entstand 2004 der **World Cinema Fund (WCF)** als ‚Patenkind‘ der Berlinale²¹. Er verbindet Koproduktions- und Verleihförderung, bei einem Förderbudget für Spielfilme von durchschnittlich 400.000 Euro pro Jahr. Der *WCF* baut auf starke Geschichten und innovative visuelle Konzepte. Das Filmschaffen in Lateinamerika, Afrika, dem Nahen und Mittleren Osten, in Zentral- und Südostasien sowie im Kaukasus wird gemeinsam mit deutschen Koproduzenten entwickelt.

Wichtiges Detail: Das Fördergeld des *WCF* muss in den Ländern der Produzenten ausgegeben werden. Durch das Koproduktions-Prinzip generiert dies gleichzeitig Ressourcen bei den hiesigen Koproduzenten, nach Schätzung von Sonia Heinen vom *WCF* im Verhältnis von 1:2. Die Filme kommen international in die Kinos und laufen auf renommierten Filmfestivals. Die Verleihförderung des *WCF* sorgt dafür, dass sie auch auf Leinwänden in Deutschland zu sehen sind. Der beeindruckende Erfolg gibt diesem Zweibahnstraßen-Konzept

¹⁶ Vgl. European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age“. Doc No. COM (1999) 657 final, Brussels, 14 Dec 1999.

¹⁷ In Deutschland wurde dieses Mandat seit dem II. Weltkrieg wesentlich dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die analogen linearen Medien übertragen. Seit 2009 gilt dieser Auftrag auf dieser Rechtsbasis explizit auch für die digitalen und für die nicht-linearen analogen Medien.

¹⁸ MEDIA Mundus verfügt über ein Budget von 15 Mio. EUR für 2011-2013, vgl. Pressemitteilung IP/11/143 der Kommission vom 10.02.2011; die Weiterführung des Programms wird derzeit in Brüssel diskutiert.

¹⁹ Der bereits fest etablierte französische Fonds Sud Cinéma verzeichnet bislang 300 geförderte Filme mit einer Durchschnittsfördersumme von € 110.000,-- pro Film, jeweils prominent präsentiert bei den jährlichen Filmfestspielen in Cannes.

²⁰ Darunter 8 europäische Netzwerke wie z.B. PUENTES zur Förderung der künstlerischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika, die französische Festival-Website SCOPE, auf der Programme von Filmfestivals aus der ganzen Welt zu finden sind, u.a. ein europäisches Programmfenster im Rahmen des Melbourne International Film Festival sowie TAP 2011 für unabhängige Filmproduzenten aus Europa, Kanada und den USA.

²¹ 2004 startete der *World Cinema Fund* als Initiative der Berlinale und der Kulturstiftung des Bundes mit fortlaufender maßgeblicher Unterstützung des Staatsministers für Kultur und Medien Bernd Neumann, in Kooperation mit dem Goethe Institut und dem Auswärtigen Amt unter der Schirmherrschaft der Deutschen UNESCO-Kommission. Seither wurden 1.381 Projekte aus 80 Ländern beim *WCF* eingereicht, 73 davon konnten unterstützt werden.

recht²². Der *World Cinema Fund* zeigt sich damit als wirksames ‚homöopathisches‘ Instrument einer Filmförderung neuen Typs, auf dem Weg zu mehr ‚Fair Cooperation for Cultural Diversity‘. Der *WCF* ergänzt vergleichbare Fonds der Film-Festivals von Rotterdam (Niederlande) und Göteborg (Schweden) sowie der Schweiz und Frankreichs.

Zur Stimulierung des weltweiten Austauschs von Fernsehproduktionen, Kurz- und Dokumentarfilmen hat die UNESCO mit der **UNESCO Audiovisual e-Platform**²³ einen webbasierten non-profit Online Katalog für unabhängige Produzenten, Fernsehsender und Festivalorganisatoren insbesondere aus Entwicklungs- und Schwellenländern aufgebaut. 2009 wurde diese grundlegend neu strukturiert und als interaktives Instrument ausgebaut.

Trendbeobachtung der weltweiten Entwicklung in der Spielfilmproduktion

Die Förderung von Ko-Produktion und Ko-Vertrieb fand 2005 Eingang in den Werkzeugkasten der UNESCO-Konvention zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. 2007/2008 legte das UNESCO-Institut für Statistik erstmalig einen weltweiten Überblick über den Stand der Filmproduktion in 101 Ländern vor²⁴.

2006 produzierten Indien, Nigeria²⁵ und die USA am meisten Filme, nämlich 1.091 (Bollywood), 872 (Nollywood, Videoformat) und auf einem überraschenden dritten Platz Hollywood mit 485 Spielfilmen. Neben diesen drei Schwergewichten gibt es acht Länder, die jeweils mehr als 100 Filme produzieren, das sind im Einzelnen Japan (417), China (330), Frankreich (203), Deutschland (174), Spanien²⁶ (150), Italien (116), Korea (110) sowie Großbritannien(104).

Interessant sind die UNESCO-Daten zu den Top-Ten-Favoriten der Kinogänger, die natürlich stark davon abhängen, welche Auswahl überhaupt geboten ist. US-Filme sind weltweit am populärsten, Bollywood Produktionen sind jedoch die uneingeschränkten Favoriten auf dem indischen Subkontinent. In einzelnen Weltregionen finden sich weitere aufschlussreiche Nuancen: Während *alle* Top-Ten-Filme in Australien, Bulgarien, Kanada, Costa Rica, Namibia, Rumänien und Slowenien „Made in USA“ waren, waren *fünf* der beliebtesten zehn Filme in Japan und Marokko jeweils aus eigener Produktion, in Frankreich sogar sieben von zehn.

Dieser weltweite UNESCO-Survey wird ab 2010 alle zwei Jahre wiederholt werden, mit ergänzenden Daten zur Digitalisierung von Filmen, zur Kinostruktur in ausgewählten Ländern, mit Daten zu nationaler und internationaler Ko-Produktion und Vertriebsnetzen, zur Entwicklung der Sprachvielfalt und den Top Zehn Favoriten der Kinogänger.

4. Konfliktlinien – Aufgaben – Handlungsmöglichkeiten

Zwei Konfliktlinien sind in der kulturpolitischen Ausgestaltung dieser Aufgaben und Herausforderungen zu identifizieren:

4.1. Klärung auf dem Rechtswege – u.a. wer zahlt was?

Hier handelt es sich um *die* klassische Konfliktlinie jedweder Gesetzgebung und Regulierung: Wer kann vom Gesetzgeber zu welcher Zahlung herangezogen werden, auf welche Begründungsgrundlage darf der Gesetzgeber Marktteilnehmer auf übergeordnete gesellschaftliche Ziele verpflichten für die sie einen Beitrag leisten sollen? Die Doppelnatur kultureller Ausdrucksformen als Wirtschafts- und Kulturgut steht hierbei im Zentrum.

Zwei exemplarische Rechtsstreitigkeiten aus jüngster Zeit illustrieren aktuelle Konfliktlinien für den Filmbereich:

²² So lief im Herbst 2010 der *WCF*-geförderte chilenische Film *Post Mortem* von Pablo Larrain in Venedig im Wettbewerb, deutscher Partner war Autenika Film aus Tübingen. Die Goldene Palme 2010 ging an den Film *Uncle Bonmee* des thailändischen Regisseurs Apichatpong Weerasethakul. *Ajami* aus Israel/Palästina, von Scandar Copti und Yaron Shani, sowie *The Milk of Sorrow* von Claudia Llosa aus Peru wurden 2010 für den Oscar nominiert. *The Milk of Sorrow* gewann 2009 den Goldenen Bär der Berlinale, *The Hunter* von Rafi Pitts aus dem Iran war Berlinale-Beitrag 2010. Mit *Hamaca Paraguaya* von Paz Encina förderte der *WCF* den seit über 20 Jahren ersten Spielfilm aus Paraguay. Der mexikanische Film *Silent Light* von Carlos Reygadas gewann u.a. den Jury-Preis im Wettbewerb der Internationalen Filmfestspiele von Cannes 2007, der türkische Film *Pandoras Box* von Yesim Ustaoglu holte den großen Preis des Festivals San Sebastián. Der vielfach preisgekrönte, mit dem Golden Globe ausgezeichnete, Oscar-nominierte und in mehr als 50 Länder verkaufte Berlinale Wettbewerbsbeitrag *Paradise Now* von Hany-Abu Assad war einer der ersten *WCF* geförderten Filme.

²³ <http://creativecontent.unesco.org/>

²⁴ Dieser erste Survey wurde von Kanada finanziert; er orientierte sich stark an dem Instrumentarium der Europäischen Audiovisuellen Beobachtungsstelle.

Der zweite Survey wurde 2010 initiiert; die Ergebnisse sind für Mai 2011 angekündigt. Vgl. UNESCO-Institut für Statistik, www.uis.unesco.org.

²⁵ Mehrsprachigkeit ist ein Teil des Erfolgsgeheimnisses von Nollywood. 56% der Filme werden auf Yoruba, Hausa oder Igbo gedreht und 44% in Englisch; dies trägt erheblich zum Inlands- und zum Exporterfolg bei.

²⁶ In Spanien werden 69% der Filme auf Spanisch gedreht, 12% in Katalanisch, ca. 9% in Englisch, 4% auf Baskisch, fast 3% auf Französisch und 4% in weiteren Sprachen

4.1.1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig zur Verfassungsmäßigkeit der Filmabgabe (Urteile vom 23.02.2011, Az.: 6 C 22.10-6C30.10)

Die Filmförderanstalt des Bundes, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, hat nach dem Filmfördergesetz die Aufgabe, den deutschen Film insbesondere durch Beihilfen an die Filmproduzenten zu fördern. Zur Finanzierung ihrer Tätigkeit zieht sie die Kinobetreiber, die Fernsehveranstalter und die Unternehmen der Videowirtschaft durch Bescheid zur Filmabgabe heran.

Neun Kinobetreiber hatten gegen diese Heranziehung zur Filmabgabe geklagt. Ihrer Meinung nach sollte der Bund zusätzlich die Filmexporteure in die Finanzierungspflicht nehmen. Das Bundesverwaltungsgericht sah aufgrund einer Änderung des Filmfördergesetzes²⁷ keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Heranziehung der Kinobetreiber zur Filmabgabe mehr und wies die Klage ab.

4.1.2. Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtmäßigkeit der Verpflichtung auf Sprachvielfalt (Urteil vom 06.03.2009, Aktenzeichen C-222/07)²⁸

Der spanische Privatsenderverband Uteca hatte beim EuGH dagegen geklagt, dass in Spanien fünf Prozent der Einnahmen in europäische Filmproduktionen fließen müssen, wobei 60 Prozent dieser Summe für Filme verwendet werden müssen, deren Originalsprache Spanisch oder eine andere Amtssprache Spaniens ist. Die spanischen kommerziellen Rundfunkanbieter sahen dadurch das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs und andere Freiheiten verletzt.

Die Klage wurde abgewiesen. Laut Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg dürfen EU-Staaten Fernsehveranstalter dazu verpflichten, einen Teil ihrer Betriebseinnahmen in die Produktion inländischer und europäischer Filme zu investieren. Diese Regelung der spanischen Kultur- und Medienpolitik habe kulturelle Gründe. Sie zielt auf Schutz und Förderung der Mehrsprachigkeit und der Vielfalt des kulturellen Angebots ab und sei damit sowohl mit der EU-Fernsehrichtlinie als auch mit anderen Regelungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar. Das Urteil stützt sich u.a. auf die Präambel des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen (2005).

4.2. Die fünf Schritte des Lebenswegs kultureller Ausdrucksformen im Zeitalter der Digitalisierung – wo ist öffentliche Unterstützung nötig und möglich?

Alle fünf Schritte des Lebenswegs – das künstlerische Schaffen, die Herstellung, die Verbreitung, der Vertrieb und der Genuss von / der Zugang zu kulturellen Ausdrucksformen – verändern sich im Zeitalter der Digitalisierung grundlegend. Die Diskussion dreht sich wesentlich um das halbvolle / halbleere Glas und die zu erwartenden Entwicklungstendenzen: *Halbvoll* – digitale Produktions- und Vertriebsmöglichkeiten ermöglichen tendenziell eine größere Vielfalt der angebotenen Inhalte. *Halbleer* – der hohe Investitionsbedarf übt zusätzlichen wirtschaftlichen Druck auf kleine und mittlere („unabhängige“) Anbieter aus, eine schon heute nicht gegebene angemessene Honorierung der Künstler und Schöpfer kultureller Inhalte rückt in noch weitere Ferne.

Die am 20. Mai 2010 von der EU-Kommission vorgestellte „Digitale Agenda für Europa“ ist die erste von sieben Leitinitiativen für die Strategie 2020. Unter dem Stichwort „Förderung von kultureller Vielfalt und kreativen Inhalten“ stellt die Agenda auf Basis des Rechtsrahmens des UNESCO-Übereinkommens von 2005 ausdrücklich fest, dass sich die Förderung und der Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen weltweit „ebenso auf neue digitale Umfelder erstreckt“²⁹.

Die Agenda geht grundsätzlich von guten Chancen der Stärkung und Förderung kultureller Vielfalt aus, da künstlerische und kulturelle Inhalte mit Hilfe neuer digitaler Medien leichter und kostengünstiger Verbreitung finden und mehr Adressaten, auch international, erreichen können. Erwartet wird auch ein größerer Pluralismus in den Medien. Dem gegenüber stehen jedoch hohe Investitionskosten für Digitalausrüstung, u.a. im Bereich Kino³⁰, Bibliotheken und Museen, die sich negativ auf die Zahl der Anbieter auswirken können. Wie die volle Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts *konkret* zu Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Inhalte im Sinne sozialer Lebensqualität beitragen kann, wird die entscheidende Alltagsaufgabe in den kommenden Jahren.

Eine unerwartete Stimme meldete sich Ende Februar 2011 mit einem deutlich veränderten Verständnis von internationaler Kulturpolitik zu Wort: Francis Gurry, der Generaldirektor der World Intellectual Property Organisation (WIPO), konstatierte in einer Grundsatzrede, dass *Kulturpolitik* im *umfassenden* Sinne – eher als die alleinige Neuregelung der Fragen geistigen Eigentums – das entscheidende Politikfeld ist, in dem neue

²⁷ Der Bundesgesetzgeber hatte durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Filmfördergesetzes vom 31.07.2010 das Filmförderungsgesetz rückwirkend – auch für den hier beklagten Zeitraum 2004 – um Regelungen ergänzt, die den Maßstab näher bestimmen, nach dem die Filmabgabe zu bemessen ist. Einer der Entscheidungsgründe des BVerwG war, dass der Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für die Wirtschaft mit dem Filmfördergesetz im Schwerpunkt Wirtschaftsförderung betreibt, nämlich zu einer Erhaltung und Stärkung der Filmwirtschaft in Deutschland beitragen wolle.

²⁸ Vgl. epd-Medien Nr. 18 vom 07.03.2009.

²⁹ Vgl. Mitteilung der Kommission, Eine digitale Agenda für Europa vom 20. 05.2010, Abschnitt 2.7.3.

³⁰ Vgl. dazu auch das neue Förderprogramm des BKM seit März 2011.

Antworten auf den sich gegenwärtig vollziehenden revolutionären Strukturwandel gefunden werden müssen. Dieser ist durch Digitalisierung und durch die Entwicklung des Internets gekennzeichnet. Ein neues Gleichgewicht zwischen der Verfügbarkeit kultureller Produkte zu bezahlbaren Preisen und einer würdigen wirtschaftlichen Existenzgrundlage für Künstler sei hierbei die Kernfrage³¹.

5. Ausblick

Diese am Beispiel bewegter Bilder diskutierten Fragen stellen sich auch für andere Produktionszusammenhänge. Sie bleiben mittel- und langfristig eines der zentralen Themen einer erfolgreichen Umsetzung der 2005er UNESCO-Konvention.

Zwei Aspekte sind sowohl für die Arbeit der Bundesweiten Koalition als auch international besonders wichtig:

- a) Welche Indikatoren sind am aussagekräftigsten um in 2015, 2020, 2030 ff feststellen zu können, ob und ggfs. wie deutsche und europäische Kultur- und Wirtschaftsförderungspolitik substantiell und signifikant zu einer Korrektur der konstatierten weltweiten Asymmetrie von Filmproduktion und -vertrieb hat beitragen können?
- b) Welche Ansatzpunkte einer „Fair cooperation for cultural diversity“ sind im Sinne der von WIPO Generaldirektor Gurry angesprochenen neuen Geschäftsmodelle auch wirtschaftlich dauerhaft tragfähig, und zudem geeignet, win-win-win Konstellationen, wie sie für Einzelbeispiele der ökologischen Lebensmittelproduktion im Süd-Nord Verhältnis bereits bestehen auch für den Bereich der ‚kulturellen Lebensmittel‘ zu schaffen?

Bonn, April 2011

Christine M. Merkel, Leiterin, Fachbereich Kultur, Memory of the World
Deutsche UNESCO-Kommission

³¹ http://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2011/article_0005.html, WIPO Director General Addresses the Future of Copyright, Geneva, February 24, 2011- (WIPO PR/2011/679): "Copyright needs to evolve to current technological realities or risk becoming irrelevant". Speaking at a conference hosted by Australia's Faculty of Law of the Queensland University of Technology (QUT) on the future of copyright, Mr. Gurry said there is no "single magical answer" to the development of a successful policy response to the challenges facing copyright in the digital age, but a combination of "law, infrastructure, cultural change, institutional collaboration and better business models."

Mr. Gurry said the central question facing the evolution of copyright policy is how to maintain a balance between availability of cultural works at affordable prices while assuring a dignified economic existence for creators and performers. Digital technology is having a radical impact on those balances. "Rather than resist it, we need to accept the inevitability of technological change and to seek an intelligent engagement with it," he said. "There is, in any case, no other choice – either the copyright system adapts to the natural advantage that has evolved or it will perish."

The Director General said there are three main principles that should guide the development of a successful policy response. The first is "neutrality to technology and to the business models developed in response to technology." He said the purpose of copyright is not to influence technological possibilities for creative expression or the business models built on those technological possibilities, nor to preserve business models established under obsolete technologies. "Its purpose is...to work with any and all technologies for the production and distribution of cultural works and to extract some value from the cultural exchanges made possible by those technologies to return to creators and performers and the business associates engaged by them to facilitate the cultural exchanges through the use of the technologies. Copyright should be about promoting cultural dynamism, not preserving or promoting vested business interests."

A second principle, he said is "comprehensiveness and coherence in the policy response." Mr. Gurry recognized the limitation of law to provide a comprehensive answer and said that "infrastructure is as important a part of the solution as law." In this respect, he said collective management societies "need to re-shape and to evolve" as their present infrastructure is out-dated as "it represents a world of separate territories and a world where right-holders expressed themselves in different media, not the multi-jurisdictional world of the Internet or the convergence of expression in digital technology."

"We need a global infrastructure that permits simple, global licensing, one that makes the task of licensing cultural works legally on the Internet as easy as it is to obtain such works there illegally," he said. In this respect, Mr. Gurry said "an international music registry -- a global repertoire database -- would be a very valuable and needed step in the direction of establishing the infrastructure for global licensing. And, secondly, in order to be successful, future global infrastructure must work with the existing collecting societies and not seek to replace them."

The culture of the Internet also needs to be taken into consideration. Referring to the high rates of illegal downloading, Mr. Gurry said "In order to effect a change in attitude, I believe that we need to re-formulate the question that most people see or hear about copyright and the Internet. People do not respond to being called pirates. **They would respond, I believe, to a challenge to sharing responsibility for cultural policy.** [emphasis CMM] We need to speak less in terms of piracy and more in terms of the threat to the financial viability of culture in the 21st Century, because it is this which is at risk if we do not have an effective, properly balanced copyright policy."

The third guiding principle for a successful response to the digital challenge is the need more simplicity in copyright. Mr. Gurry said "Copyright is complicated and complex, reflecting the successive waves of technological development in the media of creative expression from printing through to digital technology, and the business responses to those different media, " warning "We risk losing our audience and public support if we cannot make understanding of the system more accessible."