

POSITIONSPAPIER DER **ARD**  
ZUR FÖRDERREFORM

---

# Positionspapier der ARD zur Förderreform

## Zusammenfassung:

### Grundlegende Förderreform durch:

- **Zusammenführung der Bundes-Förderprogramme für alle Bereiche (z. B. Kino, TV-Event, Serie, Doku, Nachwuchs) und Öffnung der Förderung für alle Auswertungsarten**
- **Planbarkeit der Projekte durch eine an Kriterien gebundene automatische Förderung (Baukastensystem) ohne Deckelung der Fördermittel und unter Berücksichtigung kultureller Eignung sowie des Standorts Deutschland**
- **Alle Auspielwege sind grundsätzlich gleichberechtigt und als solche nicht Voraussetzung für eine Förderung (Stärkung der Rolle des Produzenten und Ermöglichung schnellerer Prozesse). Die besondere Rolle des Kinos wird berücksichtigt.**
- **Förderung am Inhalt der Produktion orientieren und in die Entscheidungsfreiheit der Produktionspartner legen**
- **Auflösung der Auswertungskaskaden im FFG (außer einer ggf. erforderlichen Kinosperr): Erstauswertung und faire Rechtaufteilung auf der Grundlage der jeweiligen Beteiligungsverhältnisse einer Produktion und zu marktgerechten Preisen**
- **bilaterale Rahmenvereinbarungen für eine faire Rechtteteilung für alle Verwerter, keine starren gesetzlichen Vorgaben**



### **Notwendigkeit einer grundlegenden Förderreform:**

Die ARD unterstützt eine grundlegende Reform der deutschen Filmförderung mit dem Ziel, den deutschen Film-, Serien- und Kinomarkt zukunftsfähig und den Filmstandort Deutschland im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig zu machen.

Der Bewegtbildmarkt ist durch ein über die Jahre verändertes Nutzungsverhalten sowie die Marktmacht der großen Streaming-Plattformen von starken Veränderungen geprägt. Die Mediennutzung erfolgt zunehmend zeit- und ortssouverän über das Internet. Betreiber von Videoplattformen und Streamingdiensten verzeichnen seit Jahren hohen Zuwachs. Mit der Verfügbarkeit von Kinofilmen auf den großen Streaming-Plattformen werden diese bereits vor einer Auswertung der FreeTV-Sender einer großen Nutzergruppe angeboten. Diese vorrangige Auswertungsmöglichkeit besteht derzeit qua Gesetz und unabhängig davon, wie die Rechte erworben wurden. Wie viel Geld der Streaminganbieter für die Nutzungsrechte gezahlt hat und ob sich ein Streaming-Dienst finanziell an der Entstehung der Produktion und damit am Risiko beteiligt oder nicht, ist irrelevant. Die Nutzung der koproduzierenden FreeTV-Sender wird durch die Sperrfristen des FFG bestimmt. Der Zeitpunkt, zu dem ein FreeTV-Sender einen Kinofilm nach den Sperrfristen des FFG nutzen kann, liegt bei 18 Monaten, mit Umsetzung der Richtlinie zu Sperrfristen und Verkürzungen für geförderte Kinofilme, deren Kinoauswertung ab dem 15.06.2023 beginnt, bei 12 Monaten. Dies führt zu einer beachtlichen Vorfinanzierungsleistung der FreeTV-Sender. Außerdem liegt die Entstehung der Produktion bei Verfügbarkeit für die Sender nicht selten schon mehrere Jahre zurück. Dies mindert den Programmwert und stellt ein Investitionshemmnis dar. FreeTV-Sender werden somit durch die gesetzliche Regelung strukturell benachteiligt. Eine Anpassung der Regelungen zur Auswertung von Kinofilmen ist daher unabdingbar, um inländische FreeTV-Sender im Wettbewerb zu halten. Ein neues Fördersystem muss den veränderten Rezeptionsbedingungen Rechnung tragen und die Veränderungen im Markt aufnehmen.

Der deutsche Kinofilm steht nach der Pandemie vor großen Herausforderungen. Gleiches gilt für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, denen deutliche Sparanstrengungen abverlangt werden. Ungeachtet dessen hält die ARD an ihrem **Bekenntnis zur Kinoförderung** fest. Das finanzielle Engagement steht jedoch unter dem **Vorbehalt der Finanzierbarkeit**. Das Engagement lässt sich nur in dem Maße aufrechterhalten, wie die bedarfsgerechte Finanzierung gewährleistet bleibt. Für eine Erhöhung der Abgabe besteht auch vor diesem Hintergrund derzeit jedenfalls kein Spielraum.

Dabei ist zu beachten, dass die ARD nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben dazu verpflichtet ist, Beitragsmittel zur Erfüllung des Auftrags einzusetzen. Gelder die in die Filmförderung gegeben werden, sind dem Programmetat zu entnehmen und gehen damit zu Lasten der direkten Programminvestitionen. Möglichkeiten der Refinanzierung der Beiträge bestehen für die ARD nicht. Auch in einem neuen Fördersystem ist dementsprechend sicherzustellen, dass die Beitragsgelder, die für die Filmförderung zur Verfügung gestellt werden, in Produktionen fließen, an denen sich die Landesrundfunkanstalten der ARD als Koproduzent beteiligen.

Für einen zukunftsfähigen Produktionsmarkt, den Erhalt einer vielfältigen Produzentenlandschaft und eine Rechtfertigung des Engagements der Sender bedarf es einer tiefgreifenden Neuordnung des Filmfördersystems in Deutschland. Möglich erscheint dies, wenn die Förderung stärker am Produkt als an der Auswertungsform ausgerichtet wird.

Die ARD unterstützt die Zielstellung der Reform, die **Entwicklungsförderung** zu modernisieren. Um den deutschen Film im internationalen Vergleich zukunftsfähig zu machen, braucht es geeignete Instrumente, die eine Entwicklung exzellenter und kreativer Stoffe zulässt und diese in angemessenem Umfang mit Fördermitteln ausstattet.

### **Modellüberlegungen für eine neue Förderstruktur:**

#### **Struktur:**

- Zusammenführung der verschiedenen Förderprogramme des Bundes und Öffnung der Förderung für alle Auswertungsarten:
  - Fördermittel aus Abgaben und Steuermitteln sollten in **einem Fördertopf** zusammengeführt werden.
  - Unterschiedliche Finanzierungsquellen könnten dennoch abgebildet werden.
- Steueranreiz nur als Basisförderung
- Beibehaltung von Bundes- und Landesförderung, aber wesentliche Verfahrensvereinfachungen schaffen

#### **Inhalt:**

- Automatische Förderung des inhaltlich wertvollen Films unter Berücksichtigung des Standorts Deutschland:
  - **Keine Deckelung** der Fördertöpfe.
  - **Nicht rückzahlbare** Zuschüsse.
  - Vergabe der Fördermittel auf der Grundlage eines **Kriterienkatalogs**, kultureller Eignung und Standortförderung kombinieren.
  - Verschiedene Fördermittel nach einem **Baukastensystem** kombinieren; Kino, Debüt, Serie, TV-Film etc.
- Auswahl der grundsätzlich **gleichberechtigten Auspielwege** nicht als Voraussetzung für eine Förderung, sondern orientiert am Inhalt der Produktion und in der Entscheidungsfreiheit der Produktionspartner.
  - Vergabe **unabhängig von Auswertungsarten**. Auflösung der Auswertungskaskade, alle Auswertungsarten sind grundsätzlich gleichberechtigt.
- **Beschleunigung der Prozesse:**
  - frühzeitige Vergabe **ohne Sender- oder Verleihzusage**. Auszahlung allerdings ggf. unter der Bedingung einer Beteiligung anderer Kooperationspartner.

- **Film vom Inhalt denken:**
  - Finanzierung, Auswahl der Koproduktionspartner und Auswertungsformen in der Hand des Produzenten.
- Erstauswertung und **faire Rechtaufteilung** auf Grundlage der Beteiligungsverhältnisse und **zu marktgerechten Preisen:**
  - Reihenfolge der Auswertung orientiert sich an der Beteiligungssituation und fairen Aufteilung der Rechte: Wer sich frühzeitig als Partner mit höchstem Beitrag am dt. **Finanzierungsanteil (ohne Förderung)** beteiligt, bekommt das Erstauswertungsrecht.
  - Im Anschluss werden Kino, PayTV/S-VOD, FreeTV/F-VOD, AVOD, T-VOD, Auslandsrechte etc. zu fairen und angemessenen Bedingungen (anhand der Beteiligungsverhältnisse ohne Förderung), unter Berücksichtigung von Exklusivitäten, Lizenzzeiten etc., auf der Grundlage von Eckpunktevereinbarungen bzw. Einzelverhandlungen mit dem Produzenten vereinbart.
  - Eine Kinoauswertung ist nur bei einer frühzeitigen wesentlichen Beteiligung des Verleihs möglich, kann aber durch eine Sonderförderung für die Kinoauswertung unterstützt werden. Kinoauswertung soll ermöglicht und ggf. separat gefördert werden.
  - Angemessene Zugangsvoraussetzungen; Mindestherstellungskosten dürfen nicht zu hoch sein, da sonst die Gefahr einer künstlichen und damit zusätzlichen Verteuerung der Produktionskosten besteht.

### Im Einzelnen:

Der Kinofilm ist wesentlicher Bestandteil unserer Kultur und des gesellschaftlichen Diskurses. Er spiegelt unsere Gesellschaft und unser Zusammenleben, er eröffnet uns neue Perspektiven und fordert uns heraus. Die **Filmförderung** des Bundes ist gemeinsam mit und neben den Länderförderungen wichtige und **unverzichtbare Voraussetzung des deutschen Kinofilms**. Die ARD unterstützt diese Aufgabe auch weiterhin durch eine gesetzliche Filmabgabe und Medialeistungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten.

Die derzeitigen Regelungen im FFG zur Auswertung von Kinofilmen benachteiligen FreeTV-Sender. Eine Neuregelung ist unabdingbar. VOD-Plattformen können Kinofilme, an denen sie Rechte erwerben, nach den derzeitigen gesetzlichen Regelungen immer vor den FreeTV Sendern auswerten. In einer Zeit, in der sich der Medienkonsum von der linearen in eine größtenteils non-lineare Nutzung verlagert, darf die Nutzungsart allein kein valides Abgrenzungskriterium mehr sein. Vielmehr braucht es flexible Regelungen, die - abgesehen von einer ggf. erforderlichen Kinosperre - ganz auf **Sperrfristen verzichtet** und die **Auswertung an den Beteiligungsverhältnissen eines Films im Einzelfall** ausrichtet.

Mit der Förderreform sollten zudem **alle Auswertungsarten gleichberechtigt** gefördert werden. So elementar eine Förderung des Kulturgutes Kino ist, so führt die Sonderbehandlung des Kinos bei der Filmförderung in der aktuellen Struktur doch auch zu einer Schieflage. Kinoauswertung als Fördervoraussetzung drängt Produktionen in den Kinofilm, was nicht nur die Kinos überschwemmt, sondern auch nicht für das Kino geeignete Stoffe zu spät zu ihren eigentlichen Ausspielwegen schickt. Die Produktionspartner sollten daher unabhängig über den richtigen Ausspielweg entscheiden können. Förderung muss am Inhalt und der Qualität eines Films ansetzen und darf nicht vom Ausspielweg abhängig sein. Zukünftig sollten damit auch nachgelagerte Event-Kinoauswertungen eines Films möglich sein und in Betracht gezogen werden. Dies wäre durch die vorgeschlagene **Zusammenlegung der Fördertöpfe auf Bundesebene und Öffnung der Förderung für alle Auswertungsarten** möglich.

**Diese Öffnung befördert die Sichtbarkeit des Films:** Filmförderung dient dem Wirtschaftsstandort Deutschland und der kulturellen Vielfalt – sie soll aber auch bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommen – und zwar bei allen, möglichst ohne finanzielle Hürden: hierfür steht der öffentliche-rechtliche Rundfunk. Eine zeitnahe Auswertung aktueller Stoffe im frei empfangbaren Fernsehen und in den Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Anbieter muss daher auch im Interesse einer Meinungs- und Kulturvielfalt unserer Demokratie möglich sein.

**Honoriert werden soll, wer frühzeitig ins Risiko für eine Produktion geht:** Wer sich frühzeitig als Koproduktionspartner mit dem höchsten Beitrag am dt. Finanzierungsanteil (ohne Förderung) beteiligt, bekommt das Erstauswertungsrecht. Fördermittel sind grundsätzlich neutral, da sie der Herstellung bestimmter Inhalte und deren Verfügbarmachung an ein breites Publikum dienen. Erst in einem nächsten Schritt werden die Auswertungsrechte zu fairen angemessenen Bedingungen vergeben. Kino, PayTV/S-VOD und FreeTV/F-VOD, A-VOD, T-VOD sollten dabei als gleichberechtigte Auswertungsrechte Teil der Verhandlungsmasse sein, wobei eine gesonderte Förderung für den Erwerb der Kinorechte Teil des Modells sein kann.

**Filmförderung sollte wieder zuerst dem Produkt und nicht einzelnen Auswertungsformen dienen.** Filmförderung ist zu einer Pay-VOD -Förderung geworden. Um zu verhindern, dass gerade Pay-VOD-Rechte (internationalen) Plattformen weiterhin zu Minimalsummen überlassen werden, bedarf es zweier Mechanismen: Bei der Bewertung der Finanzierungsanteile darf die Förderung nicht berücksichtigt werden, um die Werthaltigkeit von Rechten nicht zu verwässern, sondern wieder zu angemessenen Marktbedingungen vergeben zu können. Ein Verleih darf nicht mehr Voraussetzung für die Förderzusage sein, um Druck von den Produzenten bei Verhandlungen zu nehmen.

Nur so kann eine **faire Rechtaufteilung und Angemessenheit der Lizenzsummen - im Verhältnis der Auswertungsformen** gewährleistet werden. Dieser Grundsatz ist bereits im FFG und in den Protokollerklärungen zu den Rundfunkänderungsstaatsverträgen für die Sender festgehalten und muss zukünftig für alle Verwerter, insbesondere Streaminganbieter gelten.

Um der dynamischen Veränderung des Marktes folgen zu können, müssen **Rahmenbedingungen** einer fairen Rechtaufteilung **in bilateralen Vereinbarungen** zwischen Produzenten und Verwertern und Produzenten und Sendern getroffen werden und sollten nicht gesetzlich vorgegeben sein.

Filmförderung sollte **vorrangig die deutsche Produzentenlandschaft stärken**. Die ARD tritt für den Erhalt und die Förderung einer vielfältigen und breiten Produktionslandschaft in Deutschland ein. Förderberechtigt sollten daher nur echte deutsche Koproduzenten sein, reine Serviceproduzenten dagegen nicht. Internationale Produzenten dürfen weder direkt noch indirekt bevorzugt werden. So beispielsweise in Österreich: Für internationale Produktionen ist dort eine Förderung für Serviceproduzenten auch bei Auftragsproduktionen möglich. Nationale Produzenten sind dagegen nur bei Koproduktionen förderberechtigt.

**Diversität, Geschlechtergerechtigkeit und Nachhaltigkeit** sind für die Zukunftsfähigkeit des Standorts wichtige Themen, die von der ARD ausdrücklich unterstützt werden. Damit im Zusammenhang stehende Kosten werden von den Landesrundfunkanstalten grundsätzlich als kalkulationsfähig anerkannt.

Die ARD versteht sich als starker Partner und **Förderer des Nachwuchsfilms**. Im Rahmen ihrer Nachwuchsarbeit stellen die Sender fest, dass die deutschen Nachwuchsprojekte einerseits auf Förderung angewiesen sind, das FFG sie andererseits jedoch vor hohe Hürden stellt. Wir plädieren sehr dafür, im Rahmen der Förderreform mehr Möglichkeiten zur Förderung von talentiertem Nachwuchs zu schaffen. Auch und gerade für den Nachwuchs wäre es wichtig, eine Kinoherausbringung nicht zur Voraussetzung für eine Förderung zu machen.

Eine **Anreizförderung** in Form des **Zuschussmodells** wird von der ARD ausdrücklich unterstützt. Förderung muss verlässlich und planbar sein. Die an einen Kriterienkatalog gebundene Vergabe von Fördermitteln in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen wird daher ausdrücklich begrüßt. Ein Verzicht auf die Deckelung der Fördermittel würde einen wettbewerbsstarken Produktionsmarkt in Deutschland befördern und den aktuellen Wettlauf um Fördermittel, wie z.B. im GMPF, beenden. Die Deckelung der Mittel steht der Planbarkeit der Projekte entgegen, führt zu einem Rückstau der Förderanträge und gefährdet letztlich die Investitionsentscheidung in den Filmstandort Deutschland.

Ein **steuerbasiertes Anreizmodell** kann sich nach Einschätzung der ARD hingegen **nachteilig** auf die Produzentenlandschaft in Deutschland und damit implizit auf die Qualität ihres Programms auswirken. Der für kleinere und mittelständische Unternehmen existenziell wichtige Kapitalfluss würde bei einem steuerbasierten Anreizmodell entfallen, profitieren würden in diesem Modell in erster Linie große Produktionsunternehmen mit ausreichend Cashflow. Internationale Streaminganbieter üben bereits jetzt eine marktbeherrschende Stellung aus und schöpfen bei Produzenten in der Regel alle werthaltigen Rechte geförderter Produktionen ab. Die Einführung eines Steueranreizmodells würden die Produktionsbedingungen vordergründig für Streaminganbieter und internationale Player infolge der Steuergutschriften verbessern, was die Situation für kleine und mittelständische Produzenten zusätzlich schwächen und nahezu keine Wertschöpfung ermöglichen würde.

Für eine starke und vielseitige Produzentenlandschaft plädiert die ARD daher für ein zuschussbasiertes Anreizmodell.

Die ARD geht zum jetzigen Zeitpunkt davon aus, als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt nicht Adressat einer möglichen Regelung zur **Investitionsverpflichtung** zu werden. Die seitens BKM beauftragte rechtliche Begutachtung ist abzuwarten. Die von der Produzentenschaft im Zusammenhang mit der Investitionsverpflichtung geforderte Regelung zur Rechteteilung könnte auch davon losgelöst in ein neues Fördersystem eingebunden werden. Allen Verwertern könnte grundsätzlich auferlegt werden, mit Produzierenden bzw. deren Vertretern und Vertreterinnen **bilateral Rahmenvereinbarungen für eine faire Rechteteilung** und angemessene Vergütung zu treffen. Die ARD vereinbart bereits seit vielen Jahren erfolgreich mit verschiedenen Verbänden der Medienwirtschaft in sogenannten Eckpunktevereinbarungen angemessene Rahmenbedingungen für Produzierende, die zudem kontinuierlich an Veränderungen im Markt und Bedürfnisse der Produzierenden angepasst werden können.

Die ARD unterstützt eine bessere **Vernetzung der Förderung auf Bundes- und Landesebene, vordergründig im administrativen Bereich**. Die Einführung einer gemeinsamen technischen Plattform, Transparenz und die Erfassung aller Einreichungen und Förderentscheidungen sowie ein einheitliches Antragsportal für Bundes- und Länderförderung werden für sinnvoll und zeitgemäß erachtet. Die Vereinheitlichung der Richtlinien und Synchronisation der Förderbedingungen und Vergabezeiten ist dabei, wie auch die Einführung von Mechanismen zur Unterbindung des sogenannten „Drehtourismus“, zielführend. Länderförderung darf dabei aufgrund der Regionaleffekte jedoch nicht in Frage gestellt werden.

Die ARD begrüßt die Umwandlung der FFA in eine **Filmagentur** und Bündelung aller filmpolitischen Aufgaben der Bundesförderung. Dabei ist im Sinne eines funktionierenden und leistungsstarken Filmmarktes essentiell, dass auch in einer neuen FFA die Interessen der wesentlichen Akteure am Markt vertreten sein werden. Die Sicherung der Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Gremien wird dementsprechend vorausgesetzt.



## IMPRESSUM

MITTELDEUTSCHER RUNDFUNK  
Anstalt des öffentlichen Rechts  
Juristische Direktion  
Kantstraße 71-73, 04275 Leipzig

Telefon: 0341 300-7500  
Fax: 0341 300-7530  
E-Mail: [juristisdirektion@mdr.de](mailto:juristisdirektion@mdr.de)

Stand: 28. Juni 2023