



---

**Ausschussdrucksache 21(22)84  
vom 7. November 2025**

---

**Stellungnahme Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)**

zu TOP 1 der 10. Sitzung am 12. November 2025

Filmstandort Deutschland: Filmförderung, Kinoförderung, Filmerbe



**Ausschuss für Kultur und Medien,  
10. Sitzung am 12.11.2025;  
Fachgespräch zum Thema "Filmstandort Deutschland:  
Filmförderung, Kinoförderung, Filmerbe"**

**Stellungnahme des MDR für die ARD und des ZDF**

Honorarprofessor Dr. Jens-Ole Schröder  
Juristischer Direktor MDR  
stellv. Intendant MDR

Dr. Frauke Pieper  
Stellvertretende Justitiarin  
des ZDF

## Thema "Filmstandort Deutschland: Filmförderung, Kinoförderung, Filmerbe"

Die ARD-Landesrundfunkanstalten – einschließlich die ARD Degeto Film - und das ZDF bekennen sich zur Zukunftssicherung des Produktionsstandorts Deutschland. Als die größten Auftraggeberinnen für die gesamtdeutsche Filmbranche sorgen ARD und ZDF nicht nur für publizistische Vielfalt, sondern sie sind auch maßgeblicher Wirtschaftsfaktor.

Mit ihren vielfältigen Angeboten – im Linearen und zunehmend auch in der digitalen Streamingnutzung – erzählen ARD und ZDF deutsche Geschichte, zeigen die Kultur unseres Landes, vermitteln Wissen und unterstützen den Diskurs über gesellschaftlich relevante Themen. Auf der diesjährigen Berlinale war die ARD mit zehn Koproduktionen in allen Sektionen vertreten. Darunter die BR/ARTE-Koproduktion „La Tour de Glace“ sowie der Film „Leibniz“ (BR/ARTE) von Edgar Reitz und der Dokumentarfilm „Das Deutsche Volk“ (hr/ZDF/3sat) von Marcin Wierchowski.

Das ZDF war mit 14 Produktionen vertreten, darunter die Filme "Yunan" (ZDF/ARTE) und "Was Marielle weiß" (ZDF/Das kleine Fernsehspiel). Zudem wurden u.a. die ZDF-Koproduktionen „Other People's Money – Die Affäre Cum-Ex“ und "Hysteria" (ZDF/Das kleine Fernsehspiel) in der Sektion Panorama gezeigt. Der Film "Hysteria" wurde hier mit dem "Europa Cinemas Label" als bester europäischer Film ausgezeichnet.

Leistungsstarke Produzentinnen und Produzenten sind in der Zeit des Wandels ein entscheidender Garant, um unseren gesellschaftlichen Auftrag mit vielfältigen Produktionen und dem Anspruch auf Exzellenz zu erfüllen. Dabei stellen die fortschreitende Digitalisierung der Filmindustrie und zunehmende Medienkonvergenz die Filmwirtschaft insgesamt vor große Herausforderungen.

ARD und ZDF sind sich der besonderen Verantwortung gegenüber der Filmbranche und der gesamten Kreativwirtschaft bewusst und stärken diese seit vielen Jahren mit einer Vielzahl gezielter Maßnahmen.

- ARD und ZDF investieren gemeinsam kontinuierlich jährlich weit über 1,7 Mrd. Euro in die Herstellung von Inhalten durch externe Produktionsunternehmen sowie in den Lizenzerwerb (ARD-Produzentenbericht: 2023: 875,8 Euro für die Herstellung von Auftrags-, Ko- und Mischproduktionen sowie den Erwerb von Nutzungsrechten; ZDF-Transparenzportal: 2025: 848 Mio. € für die Beauftragung von Auftrags- und Koproduktionen; hinzukommen Investitionen in Lizenzproduktionen). Leider wird der finanzielle Spielraum der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dabei enger. Bekanntlich wurde die Empfehlung zur Erhöhung des Rundfunkbeitrags zum 01.01.2025 von den Bundesländern bisher nicht umgesetzt.
- Dabei legen ARD und ZDF großen Wert auf die Förderung einer vielfältigen Produktionslandschaft und die Beauftragung einer großen Brandbreite an Produktionsunternehmen. Eine besondere Bedeutung kommt der Beauftragung unabhängiger Produktionsunternehmen zu: ARD und ZDF beauftragen weit überwiegend von den Sendern unabhängige Produktionsunternehmen.
- Mit insgesamt rund 70 Millionen Euro jährlich unterstützen ARD und ZDF die **Filmförderungsanstalten** des Bundes und der Länder.
- ARD und ZDF engagieren sich seit vielen Jahren für **ausgewogene Vertragsbedingungen** und eine faire Aufteilung der Verwertungsrechte im Bereich Film- und Fernsehproduktionen (ARD- bzw. ZDF Eckpunkte für ausgewogene Vertragsbedingungen für die Genres Fiktion, Unterhaltung und Dokumentation sowie die Eckpunktevereinbarungen von ARD und ZDF über die vertragliche Zusammenarbeit zu Film-/Fernseh-Gemeinschaftsproduktionen und vergleichbare Kino-Koproduktionen). Sie werden sich auch zukünftig weiter für die Stärkung der

Kreativbranche einsetzen. Eine ausreichende und bedarfsgerechte Finanzierung ist dafür Voraussetzung.

- ARD und ZDF informieren jährlich transparent über erfolgte bzw. geplante Investitionen in den Produktionsmarkt und tragen so dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit und der Produzierenden angemessen Rechnung.

Dies an den Anfang gestellt, nehmen wir anlässlich des Fachgesprächs: „Filmstandort Deutschland: Filmförderung, Kinoförderung, Filmerbe“ zu den für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wichtigsten Anliegen wie folgt Stellung:

Ziel sollte eine zukunftsfähige Filmförderreform sein, die die Interessen der Sender wahrt, gezielte Anreize für Investitionen der öffentlich-rechtlichen Sender in Kinoproduktionen schafft und ein Steueranreizmodell als zentrales Instrument etabliert, um Deutschland im internationalen Wettbewerb als attraktiven Produktionsstandort zu stärken – eine gesetzliche Investitionsverpflichtung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann kein geeignetes Mittel sein, da sie unzulässig in Programmautonomie, Vertragsfreiheit und Angebotsgestaltung eingreift.

- **Filmförderung des Bundes**

In Politik und Branche wird seit über drei Jahren über die Reform der Filmförderung in Deutschland diskutiert, debattiert und gestritten. Einigkeit herrscht über das gemeinsame Ziel, den deutschen Film-, Serien- und Kinomarkt zukunftsfähig und den Filmstandort Deutschland im internationalen Vergleich wieder wettbewerbsfähiger zu machen.

Die ersten neuen filmpolitischen Weichenstellungen des jetzigen Kulturstatsministers Dr. Weimer sind ein wichtiges Signal für die Filmbranche. Insbesondere die Entscheidung, die Mittel für die Anreizförderung im Bundeshaushalt 2026 auf 250 Millionen Euro zu erhöhen. Das ist pragmatisch und schafft Investitionsanreize und mehr Planbarkeit für Produzentinnen und Produzenten. Die Aufstockung ist eine schnelle und effektive Maßnahme, um die notwendige Stärkung des Produktionsstandortes Deutschland zu erreichen. Der Ausbau des bestehenden Anreizsystems allein wird jedoch nicht ausreichen, um Deutschland international konkurrenzfähig zu machen.

- **Steueranreizmodell**

Die Einführung eines Steueranreizmodells oder vergleichbaren Anreizmodells ist zwingend erforderlich, um Deutschland im internationalen Wettbewerb als attraktiven Produktionsstandort (wieder) zu etablieren.

Die Dynamik der Filmbranche in europäischen Ländern mit attraktiven steuerlichen Fördermodellen, wie zum Beispiel Spanien, UK und Österreich, steht in starkem Kontrast zur Situation in Deutschland. Das verdeutlicht auch die zunehmende Tendenz deutscher Produktionsfirmen, Drehorte ins Ausland zu verlagern. Spanien bietet besonders attraktive steuerliche Fördermodelle für Filmproduktionen (zum Teil über 50%), die sowohl nationale als auch internationale Produzenten anziehen. Diese Anreize haben spürbar positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der spanischen Filmbranche. Spanien positioniert sich als wettbewerbsfähige Alternative zu klassischen Drehorten wie Großbritannien oder Frankreich. Steueranreize fördern Investitionen, schaffen Arbeitsplätze und stärken lokale Dienstleister.

Dass ein steuerliches Anreizmodell in Deutschland rechtlich machbar und wirtschaftlich sinnvoll ist sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandorts Deutschland stärken kann, ist durch Herrn Prof. Englisch bereits gutachterlich geprüft. Die Branche muss nun geschlossen darauf

hinarbeiten, dass Bund und Länder zu einer gemeinsamen Lösung in der Finanzierungsfrage gelangen.

Im Sinne der Gleichbehandlung aller zu Marktbedingungen tätigen Produktionsunternehmen ist dabei von zentraler Bedeutung, dass auch die Tochter- und Enkelunternehmen der öffentlich-rechtlichen Sender zu den antragsberechtigten Produzierenden zählen, wie es auch bei den bisherigen Anreizmodellen (GMPF, DFFF I und DFFF II) der Fall war.

Kritisch bewerten wir vor diesem Hintergrund auch die Regelung in dem in der 20. Legislatur debattierten Diskussionsentwurf, nach der der Finanzierungsanteil eines Rundfunkveranstalters oder verbundenen Unternehmens nicht mehr als 60 bzw. 70 Prozent (bei Dreh nicht in deutscher Sprache) betragen durfte. Es bedarf hier Ausnahmeregelungen, aufgrund derer von den strengen Beteiligungsgrenzen im Einzelfall abgewichen werden kann.

- **Investitionsverpflichtung**

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten investieren bereits heute substanziell in die Entwicklung, Produktion und Verbreitung hochwertiger Inhalte. Es gehört zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Vielfalt und Qualität des Medienangebots beizutragen. Von besonderer Bedeutung sind dabei auch die digitalen Ausspielwege, die allen Bevölkerungsgruppen Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglichen. Eine zusätzliche, gesetzlich verordnete Investitionsverpflichtung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, wie sie in der letzten Legislatur diskutiert wurde, würde einen erheblichen Eingriff in die Rundfunkfreiheit und Programmautonomie der Sender bedeuten und damit einen Kollateralschaden der anvisierten Filmförderreform erzeugen.

Die Kritik betrifft auch weiterhin die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die angedachte Höhe der Hauptinvestitionsquote, die bisher beabsichtigte Höhe, Art und Kumulation der Subquoten, Regelungen und die damit einhergehenden Einschränkungen der Angebotsgestaltungs- und Vertragsfreiheit.

Eine Hauptinvestitionsquote in Höhe von 20 % wie angedacht wäre im europäischen Vergleich nicht angemessen. Der Durchschnitt für Investitionsverpflichtungen in Europa liegt wesentlich niedriger (überwiegend unter 5 %). Die bislang vorgesehenen Höhen der einzelnen Subquoten erscheinen – selbst bei isolierter Betrachtung und im europäischen Vergleich – als unverhältnismäßig. Dies wurde in der zurückliegenden Debatte auch seitens BKM erkannt und in letzten Diskussionsentwürfen entsprechend berücksichtigt.

Die Bemessungsgrundlage für öffentlich-rechtliche Sender dürfte sich nur auf die non-linearen Rechtenkosten für „Filme“ und „Serien“ beschränken. Eigenproduktionen dürfen nicht Teil der Bemessungsgrundlage sein. Das gilt auch für die geplante Einbeziehung der „Ausstrahlungskosten“ oder der technischen Verbreitungskosten, die im digitalen Bereich für die lineare und non-lineare Verbreitung nicht differenziert darstellbar sind. Darüber hinaus sind die Ausstrahlungskosten Element einer Umsatz- bzw. Gewinnermittlung, die dem Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht entspricht. Hier gibt es weiterhin zahlreiche offene Fragen.

Ein zentraler Konflikt der zurückliegenden Debatte ist die im letzten Diskussionsentwurf vorgesehene Rechteteilung. Vorgaben zur Rechteteilung dürften sich allenfalls auf vom Bund geförderte Produktionen beziehen und nicht pauschal ohne eine Anknüpfung an die Finanzierungsbeteiligung der jeweiligen Partner einer Produktion gelten. Rechteteilung bedarf keiner gesetzlichen Normierung. 100% der Finanzierung sind 100 % der Rechte. Die Landesrundfunkanstalten und das ZDF

müssen ihre Finanzierungsbeteiligung an der Werthaltigkeit der ihnen eingeräumten Nutzungsrechte (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) ausrichten.

Dass neben der gesetzlichen Filmabgabe auch sämtliche freiwillige Leistungen (inkl. freiwilliger Medialeistungen) an die FFA und an die Filmförderereinrichtungen der Länder auf eine etwaige Investitionsverpflichtung angerechnet werden müssten, wird auch seitens BKM zwischenzeitlich anerkannt.

Zum Thema Investitionen insgesamt lohnt sich auch ein Blick in andere europäische Länder, wie Großbritannien oder Spanien. Laut dem Bericht "Audiovisual services spending on original European content – 2014-2024 data" entfielen 2024 auf das Vereinigte Königreich und Spanien zusammen 58 % der weltweiten Streamer-Ausgaben für europäische Originalinhalte. Die britische Regierung setzt schon sehr lange auf marktoffene Lösungen und vor allem Steueranreiz. Spanien hingegen kombiniert moderate Investitionsvorgaben für Streamingdienste (5 %) mit attraktiven steuerlichen Fördermaßnahmen, die bis zu 50 % der Produktionskosten abdecken können. Diese Kombination hat Spanien in den vergangenen Jahren zu einem dynamischen und wettbewerbsfähigen Filmstandort innerhalb Europas gemacht. Italien und Frankreich haben die höchsten Investitionsvorgaben. Dennoch lagen laut der aktuellen Studie 2024 die Ausgaben der Streaminganbieter in diesen Ländern auf einem ähnlichen Niveau wie in Deutschland.

Insgesamt zeigt sich, dass steuerliche Anreize und marktorientierte Fördermodelle eine wirksame Alternative zu starren Investitionsvorgaben darstellen können und dabei gleichzeitig die Standortattraktivität erhöhen. Eine Investitionsverpflichtung in europäische Werke kann entgegen der eigentlichen Zielsetzung, den Produktionsstandort Deutschland zu stärken, dagegen keinen Zuwachs an Produktionen in Deutschland garantieren, da eine verbindliche Vorgabe des Produktionsorts europarechtswidrig wäre und gegen die im EU-Binnenmarkt verankerte Dienstleistungsfreiheit verstieße.

- **Weiterentwicklung des Filmförderungsgesetzes (FFG) und Kinoförderung**

ARD und ZDF engagieren sich seit vielen Jahren für den deutschen Kinofilm. Durch das gemeinschaftliche Engagement der ARD-Landesrundfunkanstalten und der ARD Degeto Film gibt es viele gute und erfolgreiche Kinokoproduktionen, wie zum Beispiel RABIYE KURNAZ GEGEN GEORGE W. BUSH und EINGESCHLOSSENE GESELLSCHAFT sowie der aktuelle Kinoerfolg DER BUCHSPAZIERER. Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang das „SommerKino im Ersten“, der Sendeplatz im Ersten, auf dem TV-Premiere erfolgreicher Kinofilme zur Primetime ausgestrahlt werden, etwa die beliebten Filme der „Eberhofer“-Reihe nach den Bestsellern von Rita Falk. Wichtig ist dabei für uns als ARD, dass wir die Breite von historischen Stoffen bis zu gesellschaftlich hoch aktuellen Themen abbilden. Auch das ZDF ist verlässlicher und engagierter Partner des Kinofilms und an vielen erfolgreichen Kinoproduktionen beteiligt. Für mutiges und künstlerisch herausragendes Kino steht aktuell insbesondere Mascha Schilinskis Film „In die Sonne schauen“. Die Koproduktion hat in diesem Jahr beim Festival in Cannes den Preis der Jury gewonnen und geht nun auch als deutscher Beitrag ins Oscar-Rennen. Aber auch andere herausragende Kino-Koproduktionen des ZDF wie "Sterben", "Zwei zu Eins", „Das Lehrerzimmer“ und „Miroirs No. 3“ können hier genannt werden.

Ein zukunftssicheres Engagement für den deutschen Kinofilm kann aber nur unter Anpassung der Rahmenbedingungen an die aktuellen Entwicklungen und die tiefgreifenden Veränderungen in der Medienlandschaft gelingen. Das seit diesem Jahr geltende Filmförderungsgesetz trägt dem im Ergebnis leider nicht hinreichend Rechnung. Im Gegenteil, die Sender stehen weiterhin am Ende der Auswertungskette und die strukturelle Ungleichbehandlung zwischen Fernsehveranstaltern und Streamern wurde noch verstärkt.

Das Filmförderungsgesetz fordert auch weiterhin nur von Fernsehveranstaltern die Vereinbarung allgemeiner Bedingungen der Zusammenarbeit mit Filmherstellern. Die gesetzlichen Vorgaben zum Rechterückfall (vgl. § 84 FFG) beziehen sich nur auf den Rückfall der Fernsehnutzungsrechte. Entgeltliche Videoabrufdienste haben keine entsprechenden Rechtsvorgaben zu beachten.

Die vorrangige Auswertungsmöglichkeit von Kinofilmen durch kommerzielle VoD-Anbieter besteht weiterhin qua Gesetz und unabhängig von ihrer wirtschaftlichen und inhaltlichen Beteiligung.

Es bedarf einer grundlegenden Anpassung der Regelungen zur Auswertung von Kinofilmen, um inländische Free TV-Sender durch gesetzliche Vorgaben im Wettbewerb nicht weiter strukturell gegenüber kommerziellen VoD-Plattformen zu benachteiligen. Sachgerecht wäre allein eine gesetzliche Regelung, nach der die Auswertung eines Films – nach Ablauf einer viermonatigen Kinosperrfrist – unter Berücksichtigung der individuellen Finanzierungsverhältnisse des Films verhandelt werden können.

Bis heute wären viele ausgezeichnete Filme ohne das Zusammenspiel von Förderungen und Senderbeteiligungen nie gedreht worden, – so zum Beispiel "Lieber Thomas" (ARD), "Das Lehrerzimmer" (ZDF), "In die Sonne schauen" (ZDF) oder "Was Marielle weiß" (ZDF). "In einem Land, das es nicht mehr gibt" (ARD).

Daher sind innovative und zeitgemäße Ansätze zur Flexibilisierung der Sperrfristen wie sie zwischen den Branchenteilnehmern in den letzten Jahren intensiv und konstruktiv diskutiert werden umso wichtiger, um den Redaktionen der Sender wieder Anreiz für ein Engagement in den Kinofilm zu bieten.

---