

A. Anlass und Gegenstand der Begutachtung

1. Das Investitionsverpflichtungsgesetz

Die gegenwärtige Bundesregierung verfolgt ebenso wie schon ihre Vorgängerin die Idee eines Investitionsverpflichtungsgesetzes (InvestVG). Mit diesem Vorhaben soll die deutsche und europäische Filmwirtschaft sowie die Wettbewerbsfähigkeit des Filmstandortes Deutschland gefördert werden, so der vorliegende Gesetzesentwurf aus dem Haus des Beauftragten für Kultur und Medien über ein Gesetz zur Förderung europäischer audiovisueller Werke durch eine Investitionsverpflichtung für Mediendienstanbieter (Mediendienste-Investitionsverpflichtungs-Gesetz – MedienInvestVG-E, nachfolgend in der Kabinett am 27.05.2026 verabschiedeten Fassung: MedienInvestVG-E).

Nach dem zugrunde liegenden MedienInvestVG-E sollen europäische audiovisuelle Werke durch eine Investitionsverpflichtung für Mediendiensteanbieter gefördert werden, durch die diese unter anderem dazu verpflichtet werden, einen festen Prozentsatz ihres Nettoumsatzes des vorletzten Jahres in die Herstellung von europäischen und audiovisuellen Werken oder in den Erwerb von Rechten an europäischen audiovisuellen Werken zu investieren. Neben international agierenden Anbietern audiovisueller Medien sind vergleichbare Angebote mit starker nationaler Prägung aus dem öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk vom MedienInvestVG-E – anders als bei vergleichbaren Vorhaben in der Vergangenheit – ebenso erfasst.

Auf der Grundlage dieses vorgeschriebenen Basisprozentsatzes stellt das MedienInvestVG-E weitere anteilig bezifferte Subquoten auf, welche die zu tätigenen Investitionen weiter konkretisieren. 60 % mögen für Erstinvestitionen aufgewendet werden, 80 % für europäische audiovisuelle Werke, die in deutscher Originalsprache hergestellt wurden oder werden, und 70 % für solche europäische audiovisuelle Werke, die auf Filmhersteller zurückgehen, die von dem jeweils auftraggebenden Mediendiensteanbieter unabhängig sind.

Ferner sieht das InvestVG vor, dass Investitionen in europäische audiovisuelle Werke nur bei Einhaltung der gesetzlich normierten Rechteinteilung gemäß § 8 Abs.2 MedienInvestVG-E auf die Subquote für unabhängige

Produzenten anerkennungsfähig sein sollen.¹ Danach sollen sämtliche Rechte (einschließlich des wirtschaftlich besonders relevanten Rechts der öffentlichen Zugänglichmachung im Sinne von § 19a UrhG) nach wenigen Jahren – je nach finanzieller Eigenbeteiligung des Herstellers an den Gesamtherstellungskosten – an diesen *zurückfallen* (§ 8 Abs. 2 Nr. 1–3 MedienInvestVG-E). Dabei soll als maßgeblicher Zeitpunkt für die Berechnung der Frist für den Rechteerwerb der Tag der Erstveröffentlichung des audiovisuellen Werks gelten. Bei der Veröffentlichung einer Serie soll es laut dem MedienInvestVG-E auf die erstmalige Veröffentlichung der ersten Folge einer Staffel ankommen. Im Rahmen der Bestimmung der Finanzierungsanteile werden ausweislich des MedienInvestVG-E Förderungen, die aus steuerfinanzierten Bundesmitteln hervorgehen als Eigenanteile des Herstellers bewertet (§ 8 Abs. 3 MedienInvestVG-E). Branchenüblich scheint bislang ein zeitlich unbefristeter Rechteerwerb durch den Mediendienstanbieter als privatrechtlicher Auftraggeber des entstandenen Werks gewesen zu sein.

§ 9 Abs. 1 MedienInvestVG-E enthält eine *Öffnungsklausel*, die es ermöglicht, dass sich audiovisuelle Mediendienstanbieter im Rahmen einer Vereinbarung mit repräsentativen Vereinigungen der Hersteller zu einem erhöhten Investitionsvolumen von mindestens 12 % des Nettovorjahresumsatz verpflichten können, um von den investitionssteuernden Regelungen der vorangegangenen Normen abweichen zu können, sofern zugleich eine beiden Interessen angemessen Rechnung tragende Vereinbarung über die Einräumung der Nutzungsrechte getroffen wird. Dabei wird der Filmförderanstalt ein Überprüfungsermessen eingeräumt, ob die getroffene Vereinbarung die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Eine abschließende Kontrollfunktion kommt hier dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zu.

Insgesamt wird die Filmförderanstalt des Bundes mit der Durchführung der Aufsicht über die Regelungen des MedienInvestVG-E betraut.

1 Es geht um die Anerkennungsfähigkeit von Investitionen in Produktionen, die nach § 4 Absatz 1 Nummer 3 MedienInvestVG-E mit unabhängigen Herstellern erstellt werden.

2. Rechtspolitische Diskussion um Förderung des Filmstandorts Deutschland

a) Diskussion unter der Vorgängerregierung

Dem nunmehr vorliegenden Regierungsentwurf zu einem InvestVG² geht eine längere rechts- und verfassungspolitische Diskussion über gesetzliche Gestaltungsoptionen als Beitrag zur hiesigen Filmförderung voraus. Dies hat bereits in der vergangenen Legislaturperiode zur Ausarbeitung eines regierungsfraktionsgetragenen Gesetzentwurfs über ein in den wesentlichen Punkten nahezu deckungsgleiches Investitionsverpflichtungsgesetz veranlasst. Nicht lineare Abrufdienste, die abonnement- oder werbefinanzierte Video-on-Demand-Angebote zur Verfügung stellen, gewinnen gegenüber klassisch linearen TV-Angeboten an Bedeutung und drängen diese zurück. Die Zahl der Nutzer dieser Dienste habe im Jahr 2024 22,1 Millionen betragen und habe sich 2025 nochmals auf 23,2 Millionen Nutzer erhöht. Das Marktgeschehen werde dabei von international auftretenden Streamingdiensten dominiert.

b) Unionsrechtlicher Ursprung und gesamteuropäischer Trend

Unionsrechtlich wurde der Boden für die Einführung einer Investitionsverpflichtung bereits im Jahr 2017 durch die Aktualisierung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) bereitet.³ Art. 13 Abs. 2 AVMD-Richtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten, sowohl für in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Mediendienstanbieter als auch Anbieter, die ihren Sitz in einem anderen Staat haben mit ihrem Angebot aber auf den deutschen Markt abzielen, eine Pflicht zu Direktinvestitionen in europäische Werke vorzuschreiben. Mit dem deutschen MedienInvestVG-E vergleichbare Gesetze wurden bereits in Frankreich, Spanien, Portugal und Italien verabschiedet, wobei diese abhängig vom Nettoumsatz, Netto-

2 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung europäischer audiovisueller Werke durch eine Investitionsverpflichtung für Mediendienstanbieter, Bearbeitungsstand in der vom Bundeskabinett am 27.05.2026 verabschiedeten Fassung (MedienInvestVG-E).

3 Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010; zur Genese der Anpassung der Richtlinie Jörg Gundel, Die Fortentwicklung der europäischen Medienregulierung: Zur Neufassung der AVMD-Richtlinie, ZUM 2019, 131 ff.

erwerbsumsatz oder Nettogewinn eine Investitionspflicht für Mediendiensteanbieter statuieren.⁴

Das MedienInvestVG-E tritt zu den bestehenden Elementen der deutschen Filmförderung des Filmförderungsgesetzes des Bundes – allen voran die Filmabgabe und der jeweiligen Förderung durch die Bundesländer. Zusätzlich steht die Einführung eines steuerlichen Anreizsystems regelmäßiges Thema im politischen Raum, ohne dass es bereits zu einer konkreten Umsetzung dieses vielfach geforderten Vorhabens gekommen ist. Bislang wurden Mediendiensteanbieter dazu verpflichtet, eine *Filmabgabe* für die kommerzielle Verwertung von Kinofilmen zu leisten.

Das neu geschaffene Investitionsverpflichtungsgesetz soll laut der Gesetzesbegründung auf *die fundamental veränderte Mediennutzung* reagieren und den neuen Marktverhältnissen gerecht werden. Es vereint hierbei mehrere gesetzgeberische Motive, die jeweils für sich genommen, aber auch in ihrem Zusammenwirken maßgebend sind für die verfassungsrechtliche Würdigung der Zulässigkeit des Gesetzesvorhabens. Zum einen geht es um die Abwehr innereuropäischer Wettbewerbsnachteile, da (angeblich) die Gefahr bestehe, dass Investitionen von Mediendiensteanbietern in Deutschland unterblieben und im Ausland aufgrund dort bestehender gesetzlicher Verpflichtungen stattfänden.⁵ Zudem zielt der Gesetzentwurf auf „die Stärkung der deutschen und europäischen Produktionslandschaft und der Angebotsvielfalt“, indem Investitionen nicht nur in die Lizenzierung bereits bestehender Inhalte, sondern *neue Inhalte* fließen sollten. Konkret beabsichtigt die Regierung eine Investitionslenkung insbesondere zugunsten von Werken in deutscher Originalsprache. Dieses Ziel stehe sowohl mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union als auch mit jener des Bundesverfassungsgerichts im Einklang.⁶

Schließlich geht der Gesetzentwurf davon aus, dass die Innovationsfähigkeit der Branche durch ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen Mediendiensteanbietern und Filmherstellern gehemmt werde. In das vertikale Marktverhältnis greift der Gesetzentwurf mit der Regelung zum verpflichtenden sog. "Rechterückfall" (§ 8 MedienInvestVG-E) ein.

Der Rechterückfall soll unabhängige Hersteller in die Lage versetzen, ein *eigenes Portfolio* an Nutzungsrechten an den von ihnen hergestellten

4 Siehe Überblick im von Maria Nüssli, Der „große Wurf“? – Die Pläne zur Reform der deutschen Filmförderung, ZUR 2024, 501 ff.

5 MedienInvestVG-E, S. 18.

6 MedienInvestVG-E, S. 18.

Werken aufzubauen. Die abgestufte maximale Dauer für die Übertragung der Rechte an den Mediendiensteanbieter orientiert sich am Beitrag des Herstellers zu den Gesamtherstellungskosten des jeweiligen Werks. Eine aus steuerfinanzierten Bundesmitteln, Mitteln der Europäischen Union sowie Mitteln eines Fonds des Europarates gewährte Förderung wird dabei dem Hersteller zugerechnet.⁷ Explizit hervorgehoben wird, dass es sich bei der Stärkung unabhängiger Produktionen – also solcher Hersteller, die mit Mediendiensteanbietern in keinerlei gesellschaftsrechtlicher Verbindung stehen – nicht bloß um eine rein wirtschaftliche Regelung handelt, sondern als *Beitrag zur kulturellen Vielfalt* zu verstehen sei. Der Gesetzesentwurf zeichnet schließlich einen Konnex zwischen den durch Subquoten konkretisierten Investitionsverpflichtungen und dem Rückfall der Nutzungsrechte auf die Hersteller. Es seien eng miteinander verzahnte Instrumente, die gerade in ihrem Zusammenwirken die „volle Steuerungswirkung“ entfalteten.⁸

3. Ökonomischer Hintergrund

Streaminganbieter sind non-lineare audiovisuelle Mediendienste, die Nutzern Inhalte auf verschiedene Weise zu Zeiten ihrer Wahl zur Verfügung stellen. Die sog. Video-on-Demand (VoD) Auswertung ermöglicht damit den Genuss von Filmen und Serien, wo und wann der Endkonsument es will.

. Kommerziell besonders relevant ist die abobasierte Video-on-Demand-Variante, bei der Kunden einen pauschalen Beitrag zahlen und im Gegenzug im Sinne von § 19a UrhG Zugriff auf die von der Abo-Mitgliedschaft umfassten Inhalte der jeweiligen Titeldatenbank erhalten. Diese Pay-VoD-Erscheinungsform wird in der Branche als "Subscription Video on Demand" (kurz: "SVOD") bezeichnet. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit für Kunden, einzelne Inhalte separat käuflich zu erwerben. Zahlt der Kunde für jeden einzelnen Abruf, spricht man von "Transactional Video on Demand" (TVOD). Erwirbt der Kunde ein zeitlich befristetes Nutzungsrecht, ist von Download-to-Rent (DTR) die Rede. Nicht wenige Mediendiensteanbieter stellen zudem Mediendienste Dritter zur Verfügung, die gegen Zahlung eines gesonderten Betrages separat hinzugebucht werden

7 MedienInvestVG-E, S. 2.

8 MedienInvestVG-E, S. 18; unkritisch hierzu in der Vergangenheit bereits *Ann-Kathrin Kaufhold*, Investitionsverpflichtung von Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf und Rechterückbehalt von Filmherstellern, 2023, S. 34.

können. Der Mediendienstanbieter fungiert dann als Medienplattform für sogenannte „Third Party Channels“. Dabei handelt es sich um Drittangebote, auf deren inhaltliche Ausgestaltung regelmäßig keinerlei Einfluss besteht.

Audiovisuelle Mediendienstanbieter auf Abruf investieren hierbei regelmäßig in die Finanzierung von Auftragsproduktionen, die dem *Aufbau einer eigenen Auswahl an exklusiven Inhalten* dienen, die über die hauseigene Titeldatenbank den Abonnenten im SVOD-Abonnement zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen solcher Auftragsproduktionen wird das wirtschaftliche Risiko überwiegend allein vom Auftraggeber getragen. Dabei betrachtet der Streamingdienst die Exklusivität der Inhalte der eigenen Mediathek als wirtschaftlich entscheidenden und essentiellen Faktor, um sich im Wettbewerb mit anderen Streamingplattformen abheben und behaupten zu können und eine dauerhafte Kundenbindung zu entwickeln.

Um zu kalkulieren, ob sich Investitionsentscheidungen aus Sicht der Streamingplattform lohnen, wird entscheidend darauf rekuriert, wie sich die Nutzerbindung, Abrufzahlen sowie Werbe- und Abonnementerlöse durch die exklusiv zur Verfügung gestellten Inhalte entwickeln. Darüber ist der langfristige und dauerhafte Erwerb der Nutzungs- und Verwertungsrechte für eine Streamingplattform entscheidend, da sie für den kontinuierlichen Aufbau einer sog. "Library" mit eigenem Wiedererkennungswert wesentlich sind und den Kern des Geschäftsmodells von Streamingplattformen letztlich ausmachen.

4. Rechtsgutachterliche Fragestellungen

Vor diesem Hintergrund hat Amazon Prime Video mich damit beauftragt, gutachterlich folgende Frage zu beantworten:

Sind die im MedienInvestVG-E-Entw vorgesehenen Regelungen zur Investitionsverpflichtung und zur gesetzlich angeordneten Rechteilung mit den Grundrechten der betroffenen audiovisuellen Mediendienstanbieter, insbesondere mit Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 GG sowie mit unionsrechtlichen Vorgaben, vereinbar?

Im Einzelnen:

- a) Kann ein Mediendienstanbieter verpflichtet werden, einen festen prozentualen Anteil (derzeit im MedienInvestVG-Entw vorgesehen: 8 %) des in Deutschland erzielten Netto-Vorjahresumsatzes zugunsten anderer Marktteilnehmer einzusetzen?

- b) Sind die die Investitionsfreiheit beschränkenden Subquoten ulässig? Kann die vom BVerfG im Hinblick auf die ausnahmsweise Zulässigkeit von Sonderabgaben entwickelte Figur der Gruppennützigkeit zur Rechtfertigung einer durch Subquoten qualifizierten Investitionsverpflichtung herangezogen werden?
- c) Wäre eine Einbeziehung von Third-Party-Channels über eine Medienplattform in die Investitionsverpflichtung verfassungsrechtlich zulässig, bei denen die Wertschöpfung typischerweise durch (Weiter-) Lizenzierung von Dritthinhalten und nicht durch eine eigene Produktions- oder Investitionstätigkeit erfolgt?
- d) Sind die gesetzlich vorgesehenen Instrumente der Investitionspflicht, der Subquoten sowie der Rechteteilung – jeweils für sich genommen und in ihrer kumulativen Wirkung – überhaupt geeignet, und darüber hinaus auch im Übrigen verhältnismäßig, um das vom Gesetzgeber verfolgte kultur- bzw. standortpolitische Ziel zu erreichen?
- e) Ist insbesondere die mit der gesetzlichen Rechteteilung verbundene Freiheitsbeschränkung erforderlich, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen, oder stehen vom Gesetzgeber zu berücksichtigende mildere, gleich wirksame Mittel zur Verfügung, etwa Branchenvereinbarungen durch sachverständige Marktteilnehmer?
- f) Überschreitet insbesondere die gesetzliche Ausgestaltung der Rechteteilung die verfassungsrechtlichen Grenzen, insbesondere angesichts der strukturellen Bedeutung exklusiver und langfristiger Nutzungsrechte für die Geschäftsmodelle audiovisueller Mediendiensteanbieter auf Abruf?

