



**Ausschussdrucksache 21(22)184
vom 7. Oktober 2026**

**Stellungnahme Prof. Dr. Jens-Ole Schröder
Mitteldeutscher Rundfunk (MDR) für Arbeitsgemeinschaft der
öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik
Deutschland (ARD) und Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)**

zu TOP 1 der 29. Sitzung am 14. Oktober 2026:

TOP 1 a

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung europäischer audiovisueller Werke
durch eine Investitionsverpflichtung für Mediendiensteanbieter
(Mediendienste-Investitionsverpflichtungs-Gesetz – MedienInvestVG)

BT-Drucksache 21/7820

TOP 1 b

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Film- und Kinostandort Deutschland stärken

BT-Drucksache 21/2808

TOP 1 c

Antrag der Fraktion Die Linke

Stärkung der Filmkultur durch verlässliche Förderung, gesetzliche
Investitionsverpflichtung für Streaming-Dienste und steuerliche Anreize

BT-Drucksache 21/3608



**Ausschuss für Kultur und Medien,
29. Sitzung am 14.10.2026;**

**öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der
Bundesregierung**

**"Entwurf eines Gesetzes zur Förderung europäischer
audiovisueller Werke durch eine Investitionsverpflichtung für
Mediendiensteanbieter
(Mediendienste-Investitionsverpflichtungs-Gesetz - Medi-
enInvestVG)"**

Stellungnahme des MDR für die ARD und des ZDF

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

Felix Mai
Justitiar
des ZDF

Vorangestellt sei, dass eine Investitionsverpflichtung für den **öffentlich-rechtlichen Rundfunk** weiterhin **nicht erforderlich** und auch **nicht sachgerecht** ist. Insoweit verweisen wir auf die bereits vorliegenden Stellungnahmen von ARD und ZDF zur Regelung einer Investitionsverpflichtung in Deutschland.

Insgesamt bestehen gegen den Gesetzentwurf erhebliche kompetenzrechtliche Bedenken, insbesondere soweit die programmsteuernden Vorgaben auch nicht geförderte Produktionen und hier insbesondere **Auftragsproduktionen** betreffen.

Darüber hinaus sehen wir Anpassungsbedarf bei den **Regelungen zum verpflichtenden Rechterückfall**, die in ihrer Ausgestaltung unverhältnismäßig sind.

In der Gesamtwirkung setzt der Entwurf erhebliche Fehlanreize für eine integrierte und effiziente Produktionsstruktur in Deutschland und steht dem Ziel, diese zu stärken, entgegen. Der Entwurf sollte deshalb auf sein eigentliches Ziel konzentriert werden: Investitionen in den Produktionsstandort Deutschland zu stärken. Er darf nicht dazu führen, dass bestehende Investitionen unattraktiver werden, Auftragsproduktionen erschwert werden oder neue Finanzierungslücken entstehen.

I. Programmsteuernde Vorgaben überschreiten Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers

Die Vorgaben des Gesetzentwurfs nehmen aufgrund der **kumulativen Quotenregelungen** und der unsachgerechten Rechterückfallregelungen auch außerhalb geförderter Produktionen zwangsläufig erheblichen **Einfluss auf Programmentscheidungen** der Sender. Insbesondere wird auf die Auswahl des Produktionsunternehmens und der Beschaffungsart sowie auf die Ausgestaltung von angemessenen Bedingungen in Eckpunktevereinbarungen mit Produzentenverbänden Einfluss genommen. **Schwerpunkt** der Investitionsverpflichtung ist damit nicht die Zielstellung, den deutschen Produktionsstandort in wirtschaftlicher Hinsicht zu stärken, sondern die Regulierung der **Angebotsgestaltung** der Mediendienstanbieter, was erhebliche kompetenzrechtliche Bedenken aufwirft. Die Ausgestaltung der Rundfunkordnung einschließlich der aus der Rundfunkfreiheit abzuleitenden konkretisierenden Vorgaben an die inhaltliche Gestaltung der Programme bzw. Angebote fällt in die **Kompetenz** der für die publizistische Regulierung von Rundfunk zuständigen **Länder**. Solche „Indienstnahmen“ des Rundfunks für außerpublizistische (hier: filmwirtschaftliche) Zwecke hat das BVerfG wiederholt als verfassungswidrig eingestuft (BVerfGE 87, 181, Rn. 79, 7. Rundfunkurteil).

Die rechtliche Würdigung von Prof. Dr. Dr. Udo di Fabio bestätigt die vorstehend dargelegte Auffassung in mehreren Punkten (Gutachten Udo Di Fabio, S. 23 - 30).

Auch die EU-Kommission stellt im Rahmen des Notifizierungsverfahrens kritisch fest, dass die in § 4 MedienInvestVG-E vorgesehenen kumulativen Unterquoten und Gewichtungsmechanismen in ihrer Gesamtheit die redaktionellen und kommerziellen Entscheidungen von Anbietern erheblich einschränken und beeinflussen können (Bemerkungen der EU-Kommission, S. 8, 9).

Der Bund überschreitet mit dem vorgelegten Entwurf seine **Gesetzgebungskompetenz** durch kumulierte Quotenregelungen und Steuerungsvorgaben zum Rechterückfall, die in den Kernbereich der Angebotsgestaltung eingreifen und eine Regulierung bewirken, die über die vom Bund geförderten Produktionen weit hinausgeht.

Die vorgesehenen **Subquoten** bedürfen einer eigenständigen Rechtfertigung und müssen in ihrer Steuerungswirkung angemessen sowie **verhältnismäßig ausgestaltet** sein. Das betrifft insbesondere die Anerkennungsfähigkeit der Investitionen in von unabhängigen Produzenten hergestellte europäische Werke,

die an einen **unsachgemäßen Rechterückfall** gekoppelt ist. Eine **regulatorische Ausnahme** der nicht vom Bund geförderten Produktionen, insbesondere der **Auftragsproduktionen**, ist zwingend geboten.

Die EU-Kommission fordert die deutschen Behörden diesbezüglich zutreffend auf, zu prüfen, ob der Mechanismus in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht und fordert, dass Mediendienstanbietern keine unverhältnismäßigen Beschränkungen ihrer unternehmerischen Freiheit auferlegt werden (Bemerkungen der EU-Kommission, S. 9, 10).

II. Unverhältnismäßige Rechteteilungsvorgaben (§ 8 MedienInvestVG-E)

Keine Rechteteilung bei Vollfinanzierung

Rechteteilung bedarf keiner gesetzlichen Normierung. Soweit Vorgaben zur Rechteteilung gemacht werden, müssen diese mindestens auch an die Finanzierungsbeteiligung von Sendern anknüpfen und in einem angemessenen Verhältnis zu deren Investitionen in die Einzelproduktion stehen. Insbesondere muss gelten: **100 % der Finanzierung sind 100 % der Rechte**. Soweit der Auftraggeber ein Produkt vollständig bezahlt, muss er auch alle Auswertungsrechte erhalten.

Keine Anrechnung von Fördermitteln auf den Finanzierungsanteil des Produktionsunternehmens

Die **Anrechnung der Fördermittel** auf den Finanzierungsanteil des Produzenten ist nicht sachgerecht und steht im Übrigen im Widerspruch zu den Regelungen des Filmförderungsgesetzes. **Öffentliche Förderung soll private Verantwortung ergänzen, nicht ersetzen**. Auch das FFG schließt in § 77 Abs. 4 FFG ausdrücklich aus, dass der Eigenanteil durch Förderhilfen nach dem FFG oder aus anderen öffentlichen Programmen finanziert werden darf.

Zu begrüßen ist, dass jedenfalls ausschließlich steuerfinanzierte Bundesmittel dem Eigenanteil des Herstellers hinzugerechnet werden sollen. Eine Zurechnung von Fördermitteln, die aus der Filmabgabe oder freiwilligen Leistungen der Sender an die FFA sowie die Landesförderinstitutionen gespeist werden, wäre nicht sachgerecht. Würden auch diese Fördermittel dem Produzenten zugerechnet, würde dies die freiwilligen Beiträge der öffentlich-rechtlichen Sender an Förderinstitutionen von Bund und Ländern in Frage stellen. In dieselbe Richtung weist auch die Bitte der Kommission auf Klarstellung, ob auch nach dem FFG entrichtete Filmabgabe als steuerfinanzierte Bundesmittel betrachtet wird (Bemerkungen der EU-Kommission, Seite 8).

Zu kurze Nutzungszeiträume für Auftraggeber

Die in § 8 des MedienInvestVG-E vorgesehenen **Nutzungszeiträume** zwischen drei und sieben Jahren sind **unverhältnismäßig kurz**. Diese Auffassung wird durch die Einschätzung der Kommission bestätigt (Bemerkungen der EU-Kommission, Seite 8). Gemessen an dem förderpolitischen Regelfall von 5 bis 7 Jahren sollte die Höchstdauer der Übertragung ausschließlicher Rechte in Abhängigkeit von den Finanzierungsanteilen aller Beteiligten entsprechend höher liegen, zum Beispiel 5 / 7 / 10 Jahre. Die vorgesehenen Regelungen gehen über die Regelungen zur Rechteteilung im FFG hinaus, was ihre Unverhältnismäßigkeit deutlich macht.

Es ist nicht sachgerecht, allein auf den Finanzierungsanteil des Produzenten abzustellen und den Finanzierungsanteil des Mediendienstanbieters unberücksichtigt zu lassen. Dies schafft Fehlanreize. Höhere Finanzierungsanteile des Senders werden unattraktiv, wenn es allein auf die Finanzierungsbeteiligung des Produzenten ankommt.

Um diese Schieflage abzumildern, werden folgende Anpassungen vorgeschlagen:

1. Es ist eine Klarstellung dahingehend erforderlich, dass ein **Einbringen von Rechten nach § 8 Abs. 2 Ziff. 1 MedienInvestVG-E** erfordert, dass die Hersteller **in vergleichbarem Umfang** die wesentlichen Rechte **auf eigene Kosten und als wesentlichen Finanzierungsbeitrag** einbringen.

Nur so ist es - wenn überhaupt - möglich, dass Finanzierungsbeitrag und Rechterückfall in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Zur Illustration: Ein Treatment für eine 90-minütige fiktionale Produktion wird marktüblich regelmäßig mit rund 5.000 € vergütet. Bei Gesamtherstellungskosten von 1,5 Mio. € wäre es evident **unangemessen und sachwidrig**, einen Rechterückfall bereits nach sieben Jahren darauf zu stützen, dass der Produzent lediglich 5.000 € und damit nur **0,3 % der Gesamtherstellungskosten** beigetragen hat. Dies gilt umso mehr, als das Treatment als Vorstufe des Drehbuchs in diesem aufgeht und bei Realisierung bereits über die Drehbuchvergütung abgegolten wird.

2. Die **Begründung zu § 2 (10) MedienInvestVG-E** ordnet Exposé, Treatment und Formatkonzept insoweit als wesentliche Rechte ein. Eine **Korrektur** ist zwingend **geboten (siehe oben unter 1.)**. Die **Beispiele sind ersatzlos zu streichen**.

3. In **§ 2 (11) MedienInvestVG-E** ist eine **Ergänzung** erforderlich. Die Einbringung wesentlicher Rechte muss **auf eigene Kosten als wesentlicher Finanzierungsbeitrag** erfolgen. Es kann nicht darauf ankommen, wer die maßgeblichen Rechte einbringt, sondern nur darauf, wer sie bezahlt.

Anderenfalls wären mit Blick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit **vollfinanzierte Auftragsproduktionen künftig faktisch unmöglich**. Der Rechteerwerb erfolgt bei der Auftragsproduktion regelmäßig über das Produktionsunternehmen und wird im Rahmen des Produktionsvertrags vom Sender vergütet. Wenn in solchen Fällen eine Rechteteilung nach den vorgesehenen Vorgaben erfolgen müsste, müssten die Sender angesichts solcher Rechteeinschränkungen ihrerseits ihre Finanzierungsbeteiligung kürzen. **Es wird daher dringend appelliert, auch Auftragsproduktionen regulatorisch von der Rechteteilung auszunehmen.**

4. Auch im Bereich von **teilfinanzierten Auftragsproduktionen und Koproduktionen** setzt der Gesetzentwurf erhebliche **Fehlanreize**: Überschreitet der Eigenanteil des Herstellers infolge der Zurechnung steuerfinanzierter Bundesfördermittel die Schwelle von 30 oder 50 % der Gesamtherstellungskosten, entfällt für den jeweiligen Sender faktisch jeder Anreiz zu einer substantiellen finanziellen Beteiligung. Denn der konkrete Anteil des Senders an den Herstellungskosten spielt keine Rolle mehr für die Länge der Nutzungsmöglichkeiten. Länger laufende Serien werden aus wirtschaftlicher Sicht gänzlich unattraktiv. Damit sind vor allem Vorfinanzierungen der öffentlich-rechtlichen Sender und Investitionen in Format- und Drehbuchentwicklungen für die Sender unwirtschaftlich.
5. Zusätzlich zu den vorgeschlagenen Rechterückfallregelungen müssen daher solche Produktionen zur Anrechnung gebracht werden können, bei denen die **Rechteteilungsregelungen den Vorgaben des FFG** entsprechen.
6. Diese nachteiligen Auswirkungen auf Koproduktionen werden durch die bestehende **strukturelle Ungleichbehandlung** der Sender im Filmförderungsgesetz noch weiter **verschärft**. Öffentlich-rechtliche und private Sender stehen im Gegensatz zu Streaming-Anbietern regelmäßig am

Ende der Auswertungskette und verfügen über deutlich eingeschränktere und limitierte Auswertungsrechte, während Streamer vergleichsweise umfassende, häufig exklusive und langfristige Nutzungsmöglichkeiten erhalten.

7. Soweit diese Regelungen Investitionen von Medienhäusern in Produktionen unattraktiv und unwirtschaftlich machen, wird dies zu strukturellen Finanzierungslücken bei der Herstellung, zumindest der mit Bundesmitteln geförderten Produktionen, führen. **Zentrale Zielstellungen der Investitionsverpflichtung, wie die Stärkung von Investitionen, Planungssicherheit und Produktionsstandort, werden damit konterkariert.**

III. Definition „unabhängiger Filmhersteller“ zu weitgehend und unbestimmt

Um den unter I. dargelegten kompetenzrechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen, sollte die Definition des „unabhängigen Filmherstellers“ angepasst werden. Die Definition des Filmherstellers in § 2 Abs. 5 MedienInvestVG-E geht derzeit über eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung hinaus und zielt auf eine medienrechtliche Regulierung ab. Es soll nicht allein auf die gesellschaftsrechtliche Kontrolle ankommen, sondern auch auf einen „vergleichbaren Einfluss“. Dadurch würde nicht nur der Grundrechtseingriff verstärkt, sondern auch die wirtschaftsrechtliche Dimension der Regelung verlassen und mittels einer unbestimmten Regelung inhaltlicher Einfluss auf die Zusammenarbeit zwischen Mediendiensteanbietern und Filmherstellern genommen (vgl. dazu auch Gutachten Udo Di Fabio, S. 25 - 26).

IV. Nachweispflicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Vermeidung von Bürokratie vereinfachen

Vor dem Hintergrund und der Zielstellung, ein bürokratiearmes Gesetz zu schaffen, ist es sachgerecht, **öffentlich-rechtliche** Mediendiensteanbieter von der **Nachweispflicht** zu **entbinden**, sofern durch Geschäftsberichte oder vergleichbares Berichtswesen dargelegt werden kann, dass die im Rahmen des gesetzlichen Auftrags erbrachten Leistungen die Investitionsanforderungen erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Sender legen schon jetzt transparent dar, wie sie ihre Programmbeschaffung gestalten und Produzenten am Markt beauftragen. Zudem verfügen sie über Terms of Trade für die Beauftragung von Auftragsproduktionen, denen ein intensiver Austausch mit den Branchenverbänden vorausgegangen ist. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Erwartungen von Medienpolitik und Öffentlichkeit, sparsam mit Beitragsgeldern umzugehen, ist zusätzliche Bürokratie, die mit den vorgesehenen Nachweispflichten verbunden wäre, zu vermeiden.