13.05.2026

# Positionierung der ARD zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung europäischer audiovisueller Werke durch eine Investitionsverpflichtung für Mediendiensteanbieter

(Mediendienste-Investitionsverpflichtungs-Gesetz – MedienInvestVG)

Die ARD-Landesrundfunkanstalten bedauern, dass die in Ansehung der Bedeutung der Regelungen des Gesetzes für die ARD-Landesrundfunkanstalten unangemessen kurze Frist zur Abgabe einer Stellungnahme eine hinreichend tiefe Prüfung des Entwurfs leider nicht zulässt. Ergänzender Vortrag bleibt daher ausdrücklich vorbehalten.

Die ARD-Landesrundfunkanstalten investieren bereits heute in erheblichem Umfang in die Entwicklung, Produktion und Verbreitung hochwertiger Inhalte. Es entspricht dem Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zur Vielfalt und Qualität des Medienangebots beizutragen. Dabei kommt den digitalen Ausspielwegen eine besondere Bedeutung zu, da sie die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft sicherstellen.

Eine zusätzliche, gesetzlich verordnete Investitionsverpflichtung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stellt einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit und die Programmautonomie der Sender dar. Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers und Zulässigkeit der bundesstaatlichen Aufsicht muss angezweifelt werden.

Vorgaben zum Rechterückfall, die den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widersprechen, werden einem vielfältigen Produktionsmarkt schaden. Dies ist umso bedenklicher, als der Entwurf nicht geeignet ist, das erklärte Ziel des Gesetzes, die gewünschten und erforderlichen Investitionsimpulse in den deutschen Produktionsmarkt zu setzen, zu erreichen.

**Insgesamt bestehen erhebliche Bedenken gegen den vorliegenden Entwurf des Investitionsverpflichtungsgesetzes (Stand 05.05.2026), soweit die programmsteuernden Vorgaben nicht auf geförderte Produktionen beschränkt werden. Dabei sehen wir die Gefahr insbesondere in den mittelbaren Folgewirkungen der einzelnen Regelungen auf Gesetzgebungskompetenzen und Marktgegebenheiten.**

## 1. Fehlende Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers/Verfassungswidrigkeit/Unzulässigkeit der Fachaufsicht

Die Vorgaben des Investitionsverpflichtungsgesetzes nehmen aufgrund der Quoten und der unsachgerechten Rechterückfallregelungen außerhalb geförderter Produktionen zwangsläufig erheblichen Einfluss auf Programmentscheidungen der Sender, insbesondere bei der Auswahl des Produzenten und der Beschaffungsart sowie der Ausgestaltung von angemessenen Bedingungen in Eckpunktevereinbarungen mit Produzentenverbänden. Damit fallen die Regelungen aus dem Kontext des bisherigen Förderinstrumentariums heraus und können im

Schwerpunkt als eine Regulierung der Angebotsgestaltung betrachtet werden. Die Ausgestaltung der Rundfunkordnung einschließlich der aus der Rundfunkfreiheit abzuleitenden konkretisierenden Vorgaben an die inhaltliche Gestaltung der Programme bzw. Angebote fällt indes 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). Das gilt nicht nur für unmittelbare Einflussnahmen Dritter auf das Programm, sondern auch für Einflüsse, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen können (BVerfGE 90, 60, Rn. 141, 8. Rundfunkurteil).

**Soweit die Regularien damit über durch den Bund geförderte Produktionen hinausgehen, überschreitet der Bund seine Gesetzgebungskompetenz in verfassungsrechtswidriger Weise**.

**Zudem stellen die Regelungen des §§ 3, 4 MedienInvestVG einen unzulässigen Eingriff in die Programmfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ) dar.** Der Staat darf keinen bestimmenden Einfluss auf die Inhalte oder die Gestaltung des Programms nehmen. Die Entscheidung, wofür Beitragsgelder im Bereich der Programmgestaltung ausgegeben werden, obliegt allein den Rundfunkanstalten. Der Bundesgesetzgeber darf die Länder bei ihren Finanzierungsentscheidungen im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht durch übermäßige Mittelbindungen präjudizieren. Diese Gefahr besteht aber umso mehr, je intensiver Investitionsverpflichtungen, die Angebotsgestaltung beeinflussen; das gilt namentlich für eine Ausgestaltung der Investitionsverpflichtungen in Form mehrerer, kumulativ von den Veranstaltern zu erfüllender Subquoten.

Unzulässig erscheint auch die anvisierte Aufsicht der FFA über die Einhaltung des Gesetzes und Ausgleichsmaßnahmen sowie insbesondere für die Prüfung der der Angemessenheit einer möglichen Vereinbarung iSd. § 9 MedienInvestVG (s.u.). Dass eine Bundesanstalt (FFA) die Finanz- und Investitionsdaten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks prüft und bei Nichterfüllung eine „Ausgleichsabgabe" erhebt sowie programmliche relevante Vereinbarungen prüft, steht im Konflikt mit dem Staatsferne-Prinzip. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es Ziel, einen Rundfunk zu schaffen, der dem Prinzip gesellschaftlicher Freiheit und Vielfalt verpflichtet und zur Kontrolle staatlicher Gewalt geeignet ist. Daher ist der unmittelbare staatliche Zugriff auf das Programm (Auswahl, Inhalt und Gestaltung) ausgeschlossen. Das BVerfG betont, dass auch mittelbare Einflussnahmen verwehrt sind. **Eine Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Bundesbehörde widerspricht der verfassungsrechtlich geforderten Staatsferne des Rundfunks und den für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk etablierten Aufsichtsstrukturen (wie die KEF oder Rundfunkräte).**

### 2. Definition „unabhängiger Filmhersteller" zu weitgehend und unbestimmt

Der Referentenentwurf fordert in § 2 Abs. 5 MedienInvestVG neben der Voraussetzung einer gesellschaftlichen Beteiligung nach § 15 AktG, dass der beauftragende Mediendiensteanbieter

oder ein mit ihm verbundenes Unternehmen keine wesentlichen inhaltlichen Mitbestimmungsrechte im Hinblick auf die kreative Ausgestaltung der Produktion haben darf.

Diese Regelung ist außerhalb klarer gesellschaftsrechtlicher Anteile, die ausschließlich maßgebend sein sollten, zu unbestimmt und zu weitgehend. **Die Definition der Unabhängigkeit darf sich daher ausschließlich nach dem Gesellschaftsanteil bestimmen.**

Individuelle Betrachtungen iSd. § 2 abs. 5 letzter Satz wären nicht vorhersehbar und mit enormem Aufwand in der Nachweiserbringung verbunden. Offen bliebe auch, ob damit **sämtliche Produktionen**, bei denen naturgemäß das Letztentscheidungsrecht bei der Redaktion des Senders liegt, als „abhängige" Produktion eingestuft werden müssten.

Die Regelung, nach der Investitionen in europäische audiovisuelle Werke nur nach Maßgabe und Einhaltung der verpflichtenden Rechterückfallregelungen anerkennungsfähig sind, führt ganz unabhängig davon zu einer **strukturellen Benachteiligung sendereigener Tochterunternehmen**. Dies gilt insbesondere für solche Produktionsgesellschaften, die marktkonform arbeiten, eigenständig wirtschaften und in Wettbewerbsstrukturen eingebunden sind.

In der Gesamtwirkung setzt die Regelung **Fehlanreize** für eine integrierte und effiziente Produktionsstruktur in Deutschland und steht dem Ziel entgegen, diese zu stärken.

### 3. Unverhältnismäßige Rechteteilungsvorgaben in § 8 MedienInvestVG

Rechteteilung bedarf keiner gesetzlichen Normierung. **100 % der Finanzierung sind 100 % der Rechte.** Dieser Grundsatz wurde erst Ende 2025 wieder in den überarbeiteten Eckpunkten der ARD mit den Produzentenverbänden festgeschrieben. Die Landesrundfunkanstalten müssen ihre Finanzierungsbeteiligung zudem an der Werthaltigkeit der ihnen eingeräumten Nutzungsrechte (Grundsatz der Wirtschaftlich und Sparsamkeit) ausrichten.

Vorgaben zur Rechteteilung dürften **nicht pauschal ohne eine Anknüpfung an die Finanzierungsbeteiligung** der Sender gelten.

Die **Anrechnung der Fördermittel** steht im Widerspruch zu den Regelungen des Filmförderungsgesetzes. Fördermittel dürfen dem Produzenten nicht als Eigenleistung zugerechnet werden, weil der gesetzlich geforderte Eigenanteil eine eigene, risikobehaftete und wirtschaftlich zurechenbare Beteiligung des Herstellers darstellen muss. Förderhilfen sind dagegen externe, zweckgebundene Zuschüsse ohne Produzentenrisiko und können daher den originären Eigenbeitrag nicht ersetzen. § 77 Abs. 4 FFG schließt ausdrücklich aus, dass der Eigenanteil durch Förderhilfen nach dem FFG oder aus anderen öffentlichen Programmen finanziert werden darf. **Öffentliche Förderung soll private Verantwortung ergänzen, nicht ersetzen.**

Zu begrüßen ist aber, dass zumindest ausschließlich **steuerfinanzierte Bundesmittel** als Eigenanteil des Herstellers gewertet werden sollen. Eine Zurechnung von Fördermitteln zum Produzentenanteil, die auch aus freiwilligen Leistungen der Sender gespeist werden, würde die freiwilligen Beiträge der öffentlich-rechtlichen Sender an Filmförderungseinrichtungen von Bund und Ländern in Frage stellen und gefährden.

**Die im Referentenentwurf vorgesehene verpflichtende Regelung zum Rechterückfall stellt eine nachhaltige Schwächung des Investitionsinteresses der Sender und strukturelle Finanzierungsdefizite dar:**

- Die vorgesehenen **Nutzungszeiträume** gem. § 8 MedienInvestVG sind **unverhältnismäßig kurz**.
- Besonders problematisch ist der vorgesehene Rechterückfall nach sieben Jahren, wenn der Produzentenanteil 0–9 % an der Finanzierung ausmacht und der Produzent „die maßgeblichen Rechte“ einbringt. Diese Regelung widerspricht der Systematik von Auftragsproduktionen, indem sie den Rechterückfall daran knüpft, dass der Produzent die maßgeblichen Rechte einbringt. Die Rechte entstehen bei den Urhebern bzw. Leistungsschutzberechtigten. Sie werden vom Produzenten lediglich an den Sender gegen Übernahme der Kosten weitergereicht. Auf die Rechtekosten erhält der Produzent einen Handlungskostenzuschlag sowie einen Gewinnzuschlag. Auch die Kosten für die Entwicklung und den Erwerb von Archiv und Formatrechten werden im großen Umfang von der ARD getragen, auch wenn die Rechte über den Produzenten eingebracht werden. **Es kann daher nicht darauf ankommen, wer die maßgeblichen Rechte einbringt, sondern nur darauf, wer sie bezahlt.**
- Mit Blick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit **wären vollfinanzierten Auftragsproduktionen künftig faktisch unmöglich**. Dies wäre zum Nachteil einer vielfältigen Produktionslandschaften und würde gerade kleineren Produktionen mit weniger Verwertungschancen schaden, bei denen eine Teilfinanzierung oder Förderung nicht in Frage kommt. **Es wird daher dringend appelliert, vollfinanzierte Auftragsproduktion wie Eigenproduktionen regulatorisch auszunehmen.**
- Auch im Bereich von **teilfinanzierten Auftragsproduktionen und Koproduktionen** setzt der Referentenentwurf 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 substanziellen finanziellen Beteiligung. Denn der konkrete Anteil an den Herstellungskosten spielt keine Rolle mehr für die Länge der Nutzungsmöglichkeiten. Längere laufende Serien werden aus wirtschaftlicher Sicht gänzlich unattraktiv.
- Dieser Effekt wird durch die bestehende **strukturelle Ungleichbehandlung** der Sender im Filmförderungsgesetz 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. Diese unterschiedliche Behandlung bei gleichzeitig vergleichbaren oder höheren finanziellen Beiträgen der Sender ist nicht sachgerecht.
- Diese doppelte Benachteiligung ist wirtschaftlich auch nicht tragfähig und wird sich in ihrer Wirkung als kontraproduktiv erweisen. Sie wird das Investitionsinteresse der Sender nachhaltig schwächen und zwangsläufig zu strukturellen Finanzierungslücken bei der Herstellung, zumindest der mit Bundesmitteln geförderten Produktionen führen. **Die**

**finanziellen und programmlichen Handlungsspielräume der Sender werden damit weiter eingeschränkt und zentrale Ziele der Regelung, insbesondere die Stärkung von Investitionen, Planungssicherheit und Produktionsstandort konterkariert.**

- **Eine Regelungskompetenz des Bundes für eine Rechteteilungsvorgabe für nicht staatlich geförderte Produktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nicht erkennbar**. Eine solche Vorgabe wäre ein massiver Eingriff in die Programmautonomie und die Vertragsfreiheit der Rundfunkanstalten.
- Selbst für Urheber, deren Schutzbedürfnis regelmäßig höher bewertet wird als das der Leistungsschutzberechtigten, ist ein gesetzlicher Eingriff in die Vertragsfreiheit auf Fälle einer unangemessenen Vergütung oder einer fehlenden Nutzung von Rechten beschränkt. Mit dem Investitionsverpflichtungsgesetz geht der Gesetzgeber für Hersteller nun aber weiter und ermöglicht einen Rechterückfall auch im Falle einer angemessenen Vergütung der Rechte unabhängig von ihrer Nutzung. **Die Regelung ist daher hinsichtlich der Eingriffsintensität zu hinterfragen.** Insbesondere für vollfinanzierte Auftragsproduktionen ist der Eingriff nicht zu rechtfertigen.
- Aus Art 13 Abs. 2 AVMD-Richtlinie kann allenfalls hinsichtlich finanzieller Beiträge zu einer Produktion eine Rechtfertigung (zur Ausnahme vom Herkunftslandprinzip) abgeleitet werden. Ein Rechterückbehalt ist dort nicht angelegt.
- Am Ende sind auch die **finanziellen Auswirkungen** für die Mediendiensteanbieter falsch bewertet, denn durch den Rechterückfall werden die Rechte wesentlich teurer. Auch werden Refinanzierungsmöglichkeiten für die Sender eingeschränkt.

### 4. Möglichkeit der abweichenden Vereinbarung iSd. § 9 MedienInvestVG verfehlt ihr Ziel

Die ARD steht seit Jahren für den engen Austausch und Dialog mit den Produzentenverbänden und die Sicherstellung angemessener Bedingungen in Selbstverpflichtungen oder Vereinbarungen. Dabei sind allerdings die oben beschriebenen Zuständigkeiten zu beachten. Eine **Aufsicht** bundesstaatlicher Behörden über Selbstverpflichtungen oder Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, die deren Rundfunkfreiheit in erheblichem Maße betreffen, ist **verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen**. Verwiesen werden kann an dieser Stelle auch auf die Protokollnotizen der Länder zum 12. und 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag.
Darüber hinaus stellt eine Vereinbarung, die eine Erhöhung der Investitionspflicht auf 12 % bewirkt, aber bei der die Ziele des Gesetzes „mindestens in vergleichbarem Umfang erreicht oder übertroffen werden“ müssen und die gleichermaßen der Aufsicht durch FFA und BKM unterliegt, aus Sicht der ARD **keinen Mehrwert oder Anreiz** dar.