

**Investitionspflichten nach dem Entwurf eines
Mediendienste-Investitionsverpflichtungs-Gesetzes**

Rechtsgutachten zur verfassungs- und unionsrechtlichen
Zulässigkeit der geplanten Investitionspflicht von Mediendiensteanbietern

im Auftrag der

Allianz Deutscher Produzentinnen und Produzenten –
Film, Fernsehen und Audiovisuelle Medien e.V.

PROG Producers of Germany e.V.

Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm e.V. / AG DOK

Deutsche Filmakademie e.V.

erstattet von

Prof. Dr. Roland Broemel

Professur für Öffentliches Recht, Finanz- und
Wirtschaftsrecht, Recht der Digitalisierung und Rechtstheorie
Goethe-Universität Frankfurt am Main

Wentorf bei Hamburg, September 2026

Executive Summary

1. Die Investitionspflicht fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft. Schon ihrem Ansatz nach ist sie eine klassisch wirtschaftslenkende Regelung. Reflexartige Auswirkungen der Investitionspflicht auf das inhaltliche Angebot sind weder das Ziel der Regelung, noch machen sie ihren Schwerpunkt aus.
2. Die Investitionspflicht betrifft Mediendiensteanbieter vor allem in ihrer Berufsfreiheit. Sie lenkt einen Teil der regelmäßigen Investitionen von einem globalen auf den europäischen oder nationalen Markt. Mediendiensteanbieter können dadurch die Effizienzpotenziale eines globalen Marktes nur beschränkt ausschöpfen. Zudem begrenzt die Subquote für Investitionen in Werke unabhängiger Hersteller die Möglichkeit, die Investitionspflicht mit Eigenproduktionen zu erfüllen.
3. Diese wirtschaftliche Beschränkung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Indem die Investitionspflicht den Filmstandort und die sprachlich-kulturelle Vielfalt fördert, verfolgt sie verfassungsrechtlich anerkannte, legitime Ziele. Der Beitrag der Investitionspflicht für diese Ziele wahrt die Verhältnismäßigkeit zu den wirtschaftlichen Belastungen der Mediendiensteanbieter. Indem die Investitionspflicht ausschließlich bei den Investitionsströmen ansetzt, lässt sie den Mediendiensteanbietern Raum sowohl für kreative inhaltliche Konzepte als auch für unternehmerische Strategien.

Die Investitionspflicht ist auch in ihrer kumulativen Wirkung verhältnismäßig. In ihrem Überschneidungsbereich begründen die Subquoten eine Pflicht zur Investition in neue, original deutschsprachige Werke unabhängiger Hersteller. Die korrespondierenden Investitionsströme machen exakt den Kern der ökonomischen Rahmenbedingungen aus, die für einen diversifizierten Produktionsmarkt förderlich sind. Die kumulativen Belastungen gehen über die notwendige Kehrseite des Förderziels nicht hinaus. Es liegt in der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, die kulturellen und ökonomischen Auswirkungen des globalen Standort-Wettbewerbs durch eine Konzentration eines Teils der Investitionen auf den nationalen Markt zu kompensieren.

4. Die Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall begrenzt die Möglichkeit der Mediendiensteanbieter, mit unabhängigen Herstellern eine dauerhafte Einräumung der Nutzungsrechte zu vereinbaren. Die Regelung bewirkt keinen Entzug von Rechten. Die betreffenden Rechte werden Mediendiensteanbietern zu keinem Zeitpunkt dauerhaft eingeräumt. Vielmehr verhandeln Mediendiensteanbieter und unabhängige Hersteller, wenn eine Investition die Subquote erfüllen soll, von Anfang an über die zeitlich begrenzte Einräumung der Rechte und preisen diese zeitliche Begrenzung entsprechend in die Gegenleistung ein. Auch urheberrechtlich handelt es sich bei einer solchen zeitlich beschränkten Einräumung von Nutzungsrechten um einen Standardfall, bei dem die Nutzungsrechte nach Ablauf der vertraglich vereinbarten Nutzungszeit automatisch an den Urheber zurückfallen (sog. Heimfall). Dieser Heimfall setzt die vertragliche Vereinbarung automatisch um, stellt aber keinen einseitigen Entzug einer vermeintlich dauerhaften Rechtsposition dar.

In ihrem Anwendungsbereich beschränkt die Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall allerdings die übliche Praxis der Mediendienstanbieter, sich Rechte dauerhaft einräumen zu lassen. Die Regelung betrifft damit die Privatautonomie der Mediendienstanbieter, also eine Facette ihrer Berufsfreiheit, aber nicht ihr Eigentum. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Angesichts der derzeitigen Verhandlungspraxis und ihrer Auswirkungen auf den Markt verfolgt die Regelung ein naheliegendes, berechtigtes Anliegen. Dabei bleiben Mediendienstanbieter in ihrem Interesse, ein Werk dauerhaft exklusiv anbieten zu können, unter anderem durch das Erstanbietungsrecht geschützt. Die Notwendigkeit, über die Nutzung nach Ablauf der ersten Nutzungsphase bei Bedarf erneut zu verhandeln und eine marktübliche Vergütung zu entrichten, belastet Mediendienstanbieter hingegen nicht unangemessen.

5. Die Investitionspflicht ist schließlich mit den unionsrechtlichen Vorgaben aus Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vereinbar. Die unionsrechtliche Bestimmung sieht die Möglichkeit von Pflichten zur Direktinvestition vor, ohne diese Investitionspflichten zu harmonisieren. Die geplante Ausgestaltung der Investitionspflicht bewegt sich im Rahmen des unionsrechtlich vorgesehenen Gestaltungsspielraums der nationalen Gesetzgeber. Ihr Ziel liegt in der Förderung europäischer Werke und sprachlich-kultureller Vielfalt. Die Höhe der Investitionsquoten sowie die Kombination der Subquoten erscheinen auch im europäischen Vergleich nicht unangemessen. Insbesondere die kumulierte Pflicht zur Investition in neue, original deutschsprachige Werke unabhängiger Hersteller erscheint der Höhe nach nicht unverhältnismäßig. Auch enthält sie keine Vorgaben, die nicht gerade zur Förderung europäischer Werke und sprachlich-kultureller Vielfalt erforderlich sind. Auch insoweit beschränkt der Gesetzgeber die Belastung der Mediendienstanbieter auf die automatische Kehrseite der Förderziele. Ferner beruht die Regelung durch die Auswertung mehrjähriger, europäischer Marktstudien auf einer fundierten, empirisch abgesicherten Informationsgrundlage. Zudem gewährleistet die regelmäßige Evaluierung der Investitionspflicht eine laufende Beobachtung der Marktentwicklung. Schließlich ist die Entscheidung, Anbieter von linear verbreiteten Mediendiensten nicht in entsprechender Weise zu Investitionen zu verpflichten, durch strukturelle Unterschiede zwischen den beiden Kategorien von Mediendienstanbietern gerechtfertigt. Die Geschäftsmodelle der Anbieter linear verbreiteter Mediendiensten sind aus mehreren Gründen erheblich weniger global ausgerichtet und auf die Realisierung der Effizienzvorteile weltweiter Märkte angelegt, als es bei den sog. Streaming-Plattformen der Fall ist.

Zusammenfassung

1. Im Zuge der digitalen Transformation verändern sich die Märkte für die Produktion und Verwertung audiovisueller Medien. Zunehmend an Bedeutung gewinnen Streaming-Anbieter, deren Geschäftsmodelle auf die Realisierung der Effizienzpotenziale globaler Märkte ausgerichtet sind.
 - a. Um Größenvorteile auszunutzen, konzentrieren Streaming-Anbieter Investitionen in audiovisuelle Werke auf ausgewählte Standorte, vor allem außerhalb der Europäischen Union. Die Auswahl zwischen Filmhersteller unterschiedlicher Produktionsstandorte vermittelt den wenigen global tätigen Streaming-Anbietern eine überlegene Verhandlungsposition. Neben ihrem Einfluss auf die Ausgestaltung der Produktion lassen Streaming-Anbieter sich regelmäßig sämtliche Nutzungsrechte zeitlich unbegrenzt einräumen (sog. Buyout-Verträge). Zudem werten sie Daten zum Nutzungsverhalten auf der Plattform aus, um Empfehlungen auf der Plattform, aber auch die Konzeption und Produktion audiovisueller Werke zu optimieren. In den letzten Jahren produzieren Streaming-Anbieter in der Europäischen Union zunehmend eigene Inhalte selbst oder in Kooperationen (*original content*).
 - b. Für nationale Produktionsstandorte zeichnet sich dadurch insgesamt ab, dass Streaming-Dienste kurzfristig die Nachfrage nach Rechten an audiovisuellen Werken erhöhen werden. Die Investitionsströme werden sich allerdings auf wenige vorteilhafte Standorte konzentrieren, also strukturell ungleichmäßig verteilen. Zur Förderung der europäischen und nationalen Filmproduktion haben eine Reihe von Mitgliedstaaten nationale Investitionspflichten erlassen, die sich ihrerseits auf die Verteilung der Investitionen in audiovisuelle Werke innerhalb der Europäischen Union auswirken.
2. Die Investitionspflicht einschließlich der konkretisierenden Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Rechte an Werken unabhängiger Hersteller fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft.
 - a. Schon dem Gegenstand nach handelt es sich bei einer Investitionspflicht um eine klassisch wirtschaftslenkende Bestimmung. Auch dem Schwerpunkt nach verfolgt die Regelung mit ihrem Ziel, durch stabile Investitionsströme die ökonomischen Rahmenbedingungen für kulturelle Vielfalt zu schaffen, einen wirtschaftsrechtlichen Ansatz. Die medienbezogenen Wirkungen auf das Angebot der Mediendiensteanbieter treten dahinter zurück, zumal die im Rahmen von Investitionspflichten bereitgestellten Werke nur einen kleineren Teil ihres Katalogs ausmachen dürften. Demgegenüber setzen die medienrechtlichen Vorgaben zur Förderung europäischer Werke nicht bei der Beschaffung der Rechte, sondern bei den Anteilen an der Sendezeit und den Katalogen an.
 - b. Um eine regulatorische Zersplitterung durch landesrechtliche Investitionspflichten zu vermeiden, ist eine bundeseinheitliche Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.
 - c. Die für Werke unabhängiger Hersteller vorgesehene zeitliche Begrenzung der Einräumung von Nutzungsrechten (verpflichtender Rechterückfall) ist als tatbestandliche Voraussetzung der Investitionspflicht mit dieser untrennbar verzahnt. Dieser zeitlichen Begrenzung kommt

neben der Investitionspflicht kein eigenständiger Anwendungsbereich oder Regelungsgehalt zu. Die Regelung fällt dadurch ebenfalls in den Kompetenztitel des Bundes für das Recht der Wirtschaft.

3. Die Investitionspflicht ist einschließlich ihrer konkretisierenden Subquoten mit den Grundrechten vereinbar.
 - a. Der grundrechtliche Maßstab folgt in dem unionsrechtlich nicht determinierten Bereich in erster Linie aus den nationalen Grundrechten.
 - b. Die Investitionspflicht greift vor allem in die Berufsfreiheit der in der Europäischen Union ansässigen Anbieter von Mediendiensten ein. Nach der Typisierung der Rechtsprechung zur Bewertung der Eingriffsintensität handelt es sich um eine Regelung der Berufsausübung. Sie kann grundsätzlich durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden.
 - c. Die mit der Investitionspflicht einhergehende wirtschaftliche Belastung liegt im Kern darin, dass Mediendienstanbieter bei einem Teil der Investitionen auf die Auswahl unter europäischen oder nationalen Herstellern beschränkt und so daran gehindert sind, Effizienzpotenziale eines globalen Marktes vollständig auszuschöpfen. Die Regelung soll einen Teil der regelmäßigen Investitionen auf Standorte in Deutschland und in der übrigen Europäischen Union umlenken. Diese Begrenzung des Kreises zulässiger Vertragspartner lässt sich nicht mit planwirtschaftlichen Ansätzen vergleichen, weil die Bedingungen des Vertrags – von der Konzeption des Werkes über die Ausgestaltung der Rechte bis hin zu den Entgelten – vertraglich ausgehandelt werden. Da alle Mediendienstanbieter auf dem deutschen Markt in gleicher Weise betroffen sind, führt die Investitionspflicht auch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen
 - d. Die Investitionspflicht erweist sich sowohl in der Gesamthöhe als auch in den Subquoten und deren Kombination als verhältnismäßig. Mit der Stärkung der wirtschaftlichen Stellung deutscher und europäischer Filmhersteller sowie der Förderung sprachlich-kultureller Vielfalt verfolgt die Investitionspflicht einen legitimen Zweck.

Sie ist geeignet, dieses Regelungsziel zu fördern. Wirtschaftsliberale Kritik an der Investitionspflicht stellt die verfassungsrechtlichen Kriterien der Geeignetheit bis zur Grenze einer evidenten Ungeeignetheit nicht in Frage.

Da es an mildereren, gleich wirksamen Mitteln zur Erreichung des Ziels fehlt, ist die Regelung auch im verfassungsrechtlichen Sinn erforderlich. Der Gesetzgeber durfte auf der Grundlage seiner Einschätzungsprärogative sowie im europäischen Vergleich davon ausgehen, dass ein Investitionsvolumen von 8 % des Jahresumsatzes oder der Programmkosten einen angemessenen Anteil der jährlichen Gesamtinvestitionen von Mediendienstanbietern ausmacht. Andere Maßnahmen wie Steuererleichterungen oder eine Investitionspflicht mit abweichender Höhe sind entweder nicht gleich wirksam oder belasten Dritte.

Die Investitionspflicht einschließlich ihrer Subquoten ist schließlich angemessen. Die Subquoten für neue, für original deutschsprachige Werke und für Werke unabhängiger Hersteller machen den Kern der Investitionsströme aus, die produktive ökonomische

Rahmenbedingungen zur Förderung des Filmstandorts und der sprachlich-kulturellen Vielfalt gewährleisten. Mit Blick auf den Beitrag der kombinierten Subquoten für dieses Ziel, auf die verbleibenden Verhandlungsspielräume der Mediendienstanbieter und auf die Einschätzungsprärogative des demokratisch legitimen Gesetzgebers steht die Investitionspflicht in einem angemessenen Verhältnis zum Eingriff in die Berufsfreiheit.

- e. Die mit der Investitionspflicht verbundene Begrenzung der Auswahlmöglichkeiten von Mediendienstanbietern stellt keine Form der sog. Indienstnahme Privater, sondern eine Ausgestaltung des betreffenden Markts dar. Darüber hinaus sind auch die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine solche Indienstnahme Privater, insbesondere die Sach- und Verantwortungsnähe der Mediendienstanbieter für die Marktentwicklung, erfüllt.
- f. Die Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall bei Werken unabhängiger Hersteller begrenzt den Zeitraum, für den unabhängige Hersteller Nutzungsrechte im Rahmen der Investitionspflicht für eine erste Nutzungsphase einräumen können. Bei der Regelung handelt es sich nicht um einen Entzug von Rechten, weil die Nutzungsrechte von vornerein nur begrenzt übertragen worden sind. Zudem preisen Mediendienstanbieter und Filmhersteller die zeitliche Begrenzung der Übertragung in die Vertragsverhandlung von Anfang an ein. Die zeitliche Begrenzung der Rechteeinräumung berührt dadurch von vornerein nicht das Eigentumsrecht der Mediendienstanbieter.

Sie stellt hingegen eine zusätzliche Anforderung der Pflicht zur Investition in Werke unabhängiger Hersteller dar. Indem sie die Möglichkeiten der Vertragsverhandlung einschränkt, vertieft sie den Eingriff in die Berufsfreiheit.

Dieser Eingriff ist allerdings zur Förderung einer pluralen Marktstruktur gerechtfertigt. Die Annahme des Gesetzgebers, die zeitliche Begrenzung der ersten Nutzungsphase trage zu einer angemessenen Beteiligung der unabhängigen Hersteller an dem wirtschaftlichen Erfolg eines Werkes und zur Förderung ihrer Handlungsspielräume bei, ist angesichts der derzeit üblichen Vertragsbedingungen plausibel. Die zeitliche Begrenzung ist auch erforderlich. Das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung von der zeitlichen Begrenzung auszunehmen („Video-on-Demand-Carve-Out“) würde die Wirkung der Investitionspflicht erheblich reduzieren. Eine kollektivvertragliche Möglichkeit zur Abweichung würde den Raum für individuelle Strategien der unabhängigen Hersteller einschränken. Dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative die Möglichkeiten zu kollektivvertraglichen Abweichungen auf weitere Aspekte der Investitionspflicht erstreckt, dabei aber einen höheren Prozentsatz an Investitionen voraussetzt, ist mit Blick auf seine Einschätzungsprärogative nicht zu beanstanden. Die zeitliche Begrenzung der Rechteeinräumung ist schließlich nicht unangemessen. Auch durch die Möglichkeit zur Vereinbarung eines Erstanbietungsrechts können Mediendienstanbieter weiterhin die dauerhafte und exklusive Nutzung der Werke von Anfang an sicherstellen. Ihre wirtschaftliche Belastung liegt darin, für die fortgesetzte Nutzung erneut verhandeln und eine marktübliche Vergütung entrichten zu müssen. Diese wirtschaftliche Belastung steht nicht außer Verhältnis zu dem Zugewinn an Handlungsspielräumen, die eine zeitliche Begrenzung der ersten Nutzungsphase ermöglicht.

4. Die Investitionspflicht ist schließlich auch mit den unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar.
 - a. Der vorrangige unionsrechtliche Maßstab folgt aus den Anforderungen des Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie über audiovisuelle Medien (AVMD-RL).
 - b. Bei der in Subquoten ausdifferenzierten Investitionspflicht handelt es sich um eine Pflicht zur Direktinvestition im Sinne des Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL. Die unionsrechtliche Bestimmung bringt die Regelungsspielräume der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, ohne Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der Investitionspflicht zu machen.
 - c. Mit der Förderung europäischer Werke und sprachlich-kultureller Vielfalt verfolgt die Investitionspflicht unionsrechtlich zulässige Ziele. Der wirtschaftliche Charakter, der mit einer Investitionspflicht durch die Sicherung stabiler Investitionsströme automatisch verbunden ist, steht dem nicht entgegen, zumal die Pflicht zu Direktinvestitionen in Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL ausdrücklich als Fördermaßnahme genannt ist.
 - d. Die Investitionspflicht ist auch im unionsrechtlichen Sinn verhältnismäßig. Ihre Gesamthöhe bewegt sich in der Bandbreite der entsprechenden, bereits eingeführten Regelungen anderer Mitgliedstaaten. Eine gestaffelte Investitionspflicht von bis zu 9,5 % des jährlichen Umsatzes ist kürzlich vom belgischen Verfassungsgerichtshof ebenfalls als verhältnismäßig eingestuft worden. Die Subquote für neue Werke trägt der Bedeutung von Investitionen in neu herzustellende Werke für die Förderung europäischer Werke Rechnung. Die Subquote für Werke in deutscher Originalsprache leistet einen besonderen Beitrag zur Förderung sprachlich-kultureller Vielfalt. Diese sprachbezogene Differenzierung bewertet die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch dann als unverhältnismäßig oder diskriminierend, wenn sie faktisch Hersteller aus Deutschland stärker begünstigt. Denn andernfalls wäre eine effektive Sprachförderung nicht möglich. Auch die Subquote für Werke unabhängiger Filmhersteller mit zeitlich begrenzter Nutzungsdauer ist nicht unverhältnismäßig. Angesichts des kontinuierlich zunehmenden Anteils eigener Inhalte an den Investitionen der Mediendiensteanbieter ist die Subquote von essenzieller Bedeutung für die Handlungsspielräume unabhängiger Hersteller und für deren Beitrag zur kulturellen Vielfalt europäischer Werke. Dabei belastet sie Mediendiensteanbieter, die weiterhin Leistung und Gegenleistung weitgehend uneingeschränkt aushandeln können, nicht übermäßig.

Schließlich ist die Investitionspflicht auch in den kumulativen Auswirkungen der Subquoten nicht unverhältnismäßig. Der Kern der kombinierten Subquoten liegt vereinfacht zusammengefasst in einer Pflicht zur Investition von 4,8 % des Nettoumsatzes (60 % der Investitionspflicht) in neue, original deutschsprachige Werke unabhängiger Hersteller. Diese spezifische Investitionspflicht grenzt die unternehmerischen Handlungsspielräume der Mediendiensteanbieter zwar ein. Sie beschränkt sich dabei aber auf das zur Erreichung der kulturellen Vielfalt erforderliche Maß und steht angesichts der Bedeutung des Ziels und ihres Beitrags zur Zielerreichung in einem angemessenen Verhältnis.

- e. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Investitionspflicht leidet auch nicht an einem unionsrechtlich relevanten Mangel in der empirischen Fundierung. Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL normiert auch nach der Einschätzung des belgischen Verfassungsgerichtshofs keine

Anforderungen an eine Folgenabschätzung nationaler Investitionspflichten. Vielmehr ist in nicht harmonisierten Bereichen mit den Spielräumen für nationale Regelungen eine Einschätzungsprärogative der nationalen Gesetzgeber verbunden, die einer schematischen Ableitung der Höhe von Investitionspflichten aus Marktdaten Grenzen setzt. Die Dokumentation der vom Gesetzgeber zu Grunde gelegten Marktanalysen und Annahmen erleichtert die Überprüfung auf sachwidrige Erwägungen und die Einschätzung der Erforderlichkeit der Investitionspflicht, auch in der Zeit nach ihrem Erlass. Diesen Anforderungen trägt der Regierungsentwurf ausweislich seiner Begründung Rechnung. Dem Entwurf liegen unter anderem mehrjährige Marktanalysen zum Investitionsverhalten sowie eine Auswertung der Investitionspflichten anderer Mitgliedstaaten zu Grunde. Zudem gewährleistet der Entwurf eine effektive, laufende Evaluierung.

- f. Die Beschränkung der Investitionspflicht auf Anbieter von Mediendiensten auf Abruf stellt schließlich keine unzulässige Diskriminierung gegenüber den nicht verpflichteten Anbietern linear verbreiteter Mediendienste dar. Die strukturellen Unterschiede zwischen den beiden Kategorien von Mediendienstanbietern rechtfertigen eine differenzierende Regelung. Anbieter von Mediendiensten auf Abruf arbeiten in deutlich stärkerem Maß international. Ihre Geschäftsmodelle sind auf Effizienzvorteile durch eine Konzentration von Investitionen auf globalen Märkten ausgerichtet. Dabei optimieren sie die Investitionsentscheidung einschließlich der inhaltlichen Ausgestaltung der audiovisuellen Werke auf der Grundlage datenbasierter Erkenntnisse und stellen zunehmend eigene Inhalte her. Diese strukturellen Unterschiede rechtfertigen angesichts ihrer Auswirkungen auf die kulturelle Vielfalt europäischer Werke eine Differenzierung. Diese unterschiedliche Behandlung der beiden Kategorien von Mediendienstanbietern ist zudem auch in der Regelungssystematik sowie den Erwägungsgründen der Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste angelegt.

Inhaltsverzeichnis

A. Grundzüge und Hintergrund der geplanten Investitionspflicht	12
I. Entwicklung der Märkte für die Produktion und Verwertung audiovisueller Medien	12
II. Die geplante Investitionspflicht	13
B. Gesetzgebungskompetenz.....	15
I. Gehalt des Begriffs „Recht der Wirtschaft“	15
II. Zuordnung eines Gesetzesvorhabens zum Kompetenztitel	16
1. Generelle Kriterien der Zuordnung	17
2. Zuordnung bei überschneidenden Regelungsbereichen	17
3. Schwerpunkt der Investitionsverpflichtungen	18
a) Wirtschaftslenkender Charakter von Investitionspflichten	18
b) Ausgestaltung der Märkte als Ziel der Investitionspflichten	18
aa) Gewährleistung eines stabilen Investitionsvolumens als grundlegendes Ziel.....	19
bb) Förderung der Marktpluralität und des Innovationswettbewerbs	19
cc) Maßgeblichkeit wirtschaftsbezogener Kriterien	20
c) Vermeintliche Dominanz der medienbezogenen Wirkung?.....	22
III. Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 Abs. 2 GG.....	25
IV. Rechterückfall	26
1. Verzahnung von Rechterückfall und Investitionspflicht.....	26
2. Rechterückfall als Teil des Urheberrechts	27
C. Vereinbarkeit der Investitionspflicht mit den Grundrechten.....	29
I. Nationale Grundrechte als vorrangiger Prüfungsmaßstab	29
II. Verhältnis von Berufs- und Rundfunkfreiheit im Hinblick auf Investitionspflicht	30
III. Vereinbarkeit der Investitionspflicht mit der Berufsfreiheit.....	31
1. Anbieter von Mediendiensten als Träger der Berufsfreiheit.....	32
2. Investitionspflicht als Eingriff in die Berufsfreiheit	32
3. Bewertung der Eingriffsintensität	32
a) Vertypete Bewertung der Investitionspflicht als Berufsausübungsregelung	32
b) Spezifische Bewertung der Wirkung der Investitionspflicht	33
aa) Begrenzung der Transaktionspartner:innen statt Planwirtschaft.....	33
bb) Einschätzungsprärogative bei der Prognose typischer Investitionsvolumina	34
cc) Keine Wettbewerbsverzerrung oder Beeinträchtigung der Flexibilität auf dem Markt	35
4. Verhältnismäßigkeit der Investitionspflicht.....	36
a) Legitimer Zweck	36
b) Geeignetheit.....	36
c) Erforderlichkeit.....	38
d) Angemessenheit im engeren Sinn.....	41
aa) Verfassungsrechtlicher Maßstab	41
bb) Intensität des Eingriffs	42

cc) Verhältnis zum Förderziel	44
dd) Hinreichende Begründung der Annahmen zur Höhe der Investitionspflicht.....	45
ee) Voraussetzungen einer vermeintlichen Indienstnahme Privater.....	46
ee) Abgrenzung zu den finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Sonderabgabe.....	49
IV. Begrenzte Übertragung der Rechte bei Subquote für Werke unabhängiger Hersteller	50
1. Systematik und Wirkung der Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall.....	50
a) Anwendungsbereich und systematische Einordnung der Regelung	50
b) Ziel und ökonomischer Hintergrund der Regelung	51
c) Heimfall statt Rechteentzug.....	52
2. Kein Eingriff in das Eigentumsrecht	53
a) Keine Beeinträchtigung der von vorneherein zeitlich begrenzt eingeräumten Lizenzen	53
b) Keine Beeinträchtigung des Eigentums in Form von Markenrechten.....	54
c) Kein Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb	56
3. Vereinbarkeit der zeitlichen Begrenzung mit der Berufsfreiheit	57
a) Zeitliche Beschränkung der Einräumung von Nutzungsrechten als Eingriff	57
b) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs.....	57
aa) Förderung der vielfältigen Produktionsinfrastruktur als legitimer Zweck.....	58
bb) Geeignetheit	59
cc) Erforderlichkeit	61
dd) Angemessenheit	63
V. Vereinbarkeit der Investitionspflicht mit der Rundfunkfreiheit	66
D. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union	68
I. Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL als vorrangiger Maßstab.....	68
II. Zulässigkeit der Investitionspflicht nach Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL	68
1. Ausdifferenzierte Investitionspflicht als Pflicht zur Direktinvestition	69
a) Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke durch Investitionspflicht	69
b) Zulässigkeit einer ausdifferenzierten Ausgestaltung der Investitionspflicht.....	70
2. Förderung europäischer Werke und sprachlich-kultureller Vielfalt als zulässige Ziele	70
3. Verhältnismäßigkeit der Investitionspflicht.....	71
a) Geeignetheit	71
b) Erforderlichkeit.....	72
aa) Maßstab des Europäischen Gerichtshofs.....	72
bb) Gesamthöhe der Investitionspflicht	72
cc) Subquote für neue Werke	74
dd) Subquote für Werke in deutscher Originalsprache	74
ee) Subquote für Werke unabhängiger Filmhersteller mit zeitlich begrenzter Nutzungsdauer	75
ff) Verhältnismäßigkeit der kumulativen Auswirkungen	77
4. Keine Mängel in der empirischen Fundierung der gesetzgeberischen Entscheidung	79
a) Unionsrechtliche Anforderungen an die empirischen Grundlagen nationaler Gesetze	79
b) Dem MeidenInvestVG-E zu Grunde liegende Marktanalysen und Annahmen.....	80
c) Regelungen zur kontinuierlichen Analyse der Marktentwicklung.....	82

5. Keine unzulässige Diskriminierung im Verhältnis zu Anbietern linearer Mediendienste	82
a) Stärkere Internationalisierung der Streaming-Anbieter	83
b) Algorithmenbasierte Ausdifferenzierung der Angebote	83
c) Intensivierung des Wettbewerbs	84
d) Differenzierung in der AVMD-RL.....	84

A. Grundzüge und Hintergrund der geplanten Investitionspflicht

I. Entwicklung der Märkte für die Produktion und Verwertung audiovisueller Medien

Im Zuge der digitalen Transformation verändern sich die Nutzung audiovisueller Medien wie auch ihre Produktion, Vermarktung und Verbreitung.¹ Neben die traditionellen Fernsehveranstalter, die ihr Programm linear verbreiten und in Mediatheken auf Abruf bereitstellen, treten zunehmend global aktive Streaming-Plattformen.² Ihr Anteil der Nutzung audiovisueller Medien nimmt insbesondere im Verhältnis zu dem linearen Fernsehen kontinuierlich zu.³

Die Geschäftsmodelle der Streaming-Plattformen sind gegenüber den Fernsehveranstaltern in deutlich stärkerem Maß auf Effizienzvorteile durch die Realisierung von Größenvorteile globaler Märkte ausgerichtet. Streaming-Anbieter wählen für eigene oder in Auftrag gegebene Produktionen aus dem weltweiten Angebot vorteilhafte Produktionsstandorte aus und vermarkten die Inhalte weltweit. Im Verhältnis zu ihren Kunden differenzieren Streaming-Plattformen auf der Grundlage datenbasierter Empfehlungsalgorithmen das eigene Angebot zielgruppenspezifisch aus. Diese datenbasierten Erkenntnisse werden zugleich eingesetzt, um die Konzeption und Produktion neuer audiovisueller Werke zu optimieren.⁴

Diese Geschäftsmodelle der Streaming-Anbieter wirkt sich auf die Strukturen der Produktions- und der Endkundenmärkte aus. Auf den Produktionsmärkten wird die typischerweise deutlich überlegene Verhandlungsmacht der Streaming-Plattformen gegenüber der Vielzahl nationaler Filmhersteller durch den zunehmenden Marktanteil der Streaming-Plattformen auf den Endkundenmärkten und den besseren Zugang zu datenbasierten Erkenntnissen weiter verstärkt. Der globale Wettbewerb zwischen den Streaming-Anbietern vermittelt diesen Druck, mögliche Effizienzpotenziale bei der Beschaffung von Rechten in den Verhandlungen mit den Filmherstellern auch zu realisieren. Hinzu kommt, dass Streaming-Plattformen teilweise vertikal integrieren, also Inhalte auf der Grundlage ihrer datenbasierten Erkenntnisse selbst produzieren oder sich an produzierenden Unternehmen beteiligen. Streaming-Anbieter fragen dadurch nicht nur Leistungen der Filmhersteller nach, sondern treten auch in den Wettbewerb zu ihnen. Umgekehrt reagieren große Filmhersteller vor allem an außereuropäischen Standorten

¹ Aus der Literatur nur den Überblick bei *Chalaby*, The streaming industry and the platform economy: An analysis, Media, Culture & Society 46 (2024), 552 (565 ff.).

² *Chalaby*, The streaming industry and the platform economy: An analysis, Media, Culture & Society 46 (2024), 552 (554 ff.).

³ Siehe nur Kommission zur Ermittlung der Konzentration, Konzentrationsbericht 2025, S. 106 ff.

⁴ *Hadida/Lampel/Walls/Joshi*, Hollywood studio filmmaking in the age of Netflix: a tale of two institutional logics, Journal of Cultural Economics 45 (2021), 213 (220 ff.).

auf die Marktentwicklung, indem sie auf der Grundlage ihres vorhandenen Rechteportfolios Streaming-Plattformen gründen oder sich an ihnen beteiligen.

Diese Veränderungen der Marktstrukturen wirken sich auf die wirtschaftliche Position der Filmhersteller an europäischen Standorten und ihre Handlungsspielräume aus. Global tätige Streaming-Plattformen investieren zum größeren Teil in Werke aus Produktionsstandorten außerhalb der Europäischen Union, insbesondere in Werke in englischer Originalsprache. Auch innerhalb der Europäischen Union sind die Investitionen nicht auf die nationalen Märkte entsprechend ihrer Größe verteilt, sondern konzentrieren sich auf einzelne Standorte. Die Verhandlungssituation wirkt sich zugleich auf den Inhalt der Verhandlungen aus. Mediendienstanbieter lassen sich bei der Investition in audiovisuelle Werke regelmäßig sämtliche Nutzungsrechte für einen unbegrenzten Zeitraum übertragen. Filmhersteller sind dadurch typischerweise weder in der Lage, an dem wirtschaftlichen Erfolg bei der Verwertung ihres Werkes auch mittelfristig zu partizipieren. Auch kommt ihnen keine Gelegenheit zu, ein Portfolio an Rechten für die Zweitverwertung aufzubauen, das Spielraum für weitergehende Marktstrategien vermitteln würde.

II. Die geplante Investitionspflicht

Vor diesem Hintergrund sollen Anbieter von Mediendiensten auf Abruf nach dem Entwurf des MedienInvestVG verpflichtet werden, einen Anteil in Höhe von 8 % ihres jährlichen, in Deutschland generierten Nettoumsatzes oder ihrer Programmkosten in den Erwerb von Rechten an europäischen Werken zu investieren (§ 3 MedienInvestVG-E). Bei der Bemessung dieser Investitionspflicht hat der Gesetzgeber die Verteilung der Investitionen innerhalb der Europäischen Union in den letzten Jahren, aber auch die Einführung entsprechender Investitionspflichten in anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt.⁵

Diese Investitionspflicht wird durch Subquoten für die Investition in neue Werke (60 %), in original deutschsprachige Werke (80%) sowie in Werke unabhängiger Hersteller (70 %) konkretisiert (§ 4 Abs. 1 MedienInvestVG-E), wobei der Zeitraum, für den der Mediendienstanbieter Rechte an Werken unabhängiger Hersteller bei der erstmaligen Investition erwerben kann, von der Verteilung der Produktionskosten und wirtschaftlichen Risiken abhängt. Trägt der Mediendienstanbieter die Gesamtherstellungskosten und die wirtschaftlichen Risiken zu einem weit überwiegenden Teil, kann er die Einräumung unbegrenzter Nutzungsrechte verlangen. Im Übrigen ist Zeitraum, für den Nutzungsrechte

⁵ Begründung Regierungsentwurf, BT-Drucks. 21/7820, S. 1, S. 14.

erstmalig eingeräumt werden können, je nach der Verteilung der Herstellungskosten auf drei, fünf oder sieben Jahre beschränkt. Mediendiensteanbieter können sich dabei in jedem Fall bei der erstmaligen Investition ein Erstanbietungsrecht für die Folgezeit einräumen lassen (§ 8 MedienInvestVG-E).

B. Gesetzgebungskompetenz

Die im Medieninvestitionsverpflichtungsgesetz vorgesehenen Investitionspflichten fallen unter die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

Die Bestimmung der Gesetzgebungszuständigkeit erfolgt in zwei Schritten durch eine abstrakte Auslegung der einzelnen Kompetenztitel (I.) sowie der anschließenden Zuordnung eines konkreten Gesetzgebungsvorhabens zu einem der Kompetenztitel (II.).⁶ Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Wirtschaft unterliegt zudem den Anforderungen an die Erforderlichkeit zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit aus Art. 72 Abs. 2 GG (III.). Schließlich umfasst die Gesetzgebungszuständigkeit auch die mit der Investitionspflicht verzahnte Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall (IV.).

I. Gehalt des Begriffs „Recht der Wirtschaft“

Auf der Grundlage der allgemeinen Regeln der Verfassungsinterpretation,⁷ vor allem im Hinblick auf den Normzweck,⁸ ist der Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung weit zu verstehen.⁹ Der Kompetenztitel umfasst Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche Regeln.¹⁰ Im Kern zählt die Rechtsprechung dazu Normen, die typische Formen der wirtschaftlichen Betätigung unmittelbar regeln, in der Formulierung der Rechtsprechung als Regelungen, die sich „in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen“.¹¹

⁶ Aus der Rechtsprechung nur BVerfGE 161, 63 (92 f., Rn. 54 ff.) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften.

⁷ Zu den Kriterien der Interpretation von Gesetzgebungszuständigkeiten BVerfG, NJW 2026, 1734 (1736, Rn. 34) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen; BVerfGE 161, 63 (92, Rn. 55) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 157, 223 (260, Rn. 100) – Berliner Mietendeckel.

⁸ Näher zur Maßgeblichkeit des Sinn und Zwecks der Regelung für die Auslegung der ständigen Rechtsprechung *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 74 Rn. 81.

⁹ BVerfG, Urteil v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/2, GewArch 2025, 21 (23, Rn. 81) – Überschusserlöse bei Betreibern von Stromerzeugungsanlagen; BVerfGE 161, 63 (94, Rn. 60) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 135, 155 (196, Rn. 101) – Filmförderungsgesetz; BVerfGE 116, 202 (215 f.) – Berliner Vergabegesetz; BVerfGE 48, 319 (330) – Gebührenordnung für Ärzte; aus der Literatur nur *Degenhart*, in: Sachs, Art. 74 GG Rn. 44; *Wittreck*, in: Dreier, GG, Art. 74 Rn. 50.

¹⁰ BVerfG, Urteil v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/2, GewArch 2025, 21 (23, Rn. 81) – Überschusserlöse bei Betreibern von Stromerzeugungsanlagen; BVerfGE 161, 63 (94, Rn. 60) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 135, 155 (196, Rn. 101) – Filmförderungsgesetz; BVerfGE 116, 202 (215 f.) – Berliner Vergabegesetz; BVerfGE 48, 319 (330) – Gebührenordnung für Ärzte.

¹¹ BVerfG, Urteil v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/2, GewArch 2025, 21 (23, Rn. 81) – Überschusserlöse bei Betreibern von Stromerzeugungsanlagen; BVerfGE 161, 63 (94, Rn. 60) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 135, 155 (196, Rn. 101) – Filmförderungsgesetz; BVerfGE 116, 202 (215 f.) – Berliner Vergabegesetz; BVerfGE 48, 319 (330) – Gebührenordnung für Ärzte.

Auf diesen Kern beschränkt sich die Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Wirtschaft jedoch nicht. Vielmehr umfasst der Kompetenztitel auch Regelungen, die Grundlagen der wirtschaftlichen Tätigkeit bilden oder die wirtschaftliche Tätigkeit steuernd ausgestalten. So deckt der Kompetenztitel auch die Organisation der Wirtschaft ab, beispielsweise Regelungen des Gesellschaftsrechts.¹² Solche Regelungen schaffen die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung, in dem sie unterschiedliche Rechtsformen für den privatwirtschaftlichen Zusammenschluss von Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks bereitstellen.¹³

In den Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft fallen aber weitergehend auch Regelungen, die das Wirtschaftsleben insgesamt steuern, regulieren oder in sonstiger Weise lenken.¹⁴ Beispiele aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu solchen das Wirtschaftsleben steuernden Normen betreffen etwa Regelungen des Vergaberechts zu sozial- und wirtschaftspolitischen Vergabekriterien wie dem Erfordernis einer Tariftreuerklärung.¹⁵

II. Zuordnung eines Gesetzesvorhabens zum Kompetenztitel

Diese Weite des Kompetenztitels führt zu Überschneidungen und Abgrenzungsschwierigkeiten mit anderen Gesetzgebungszuständigkeiten,¹⁶ weil in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften viele Lebensbereiche über Märkte koordiniert werden.¹⁷ Gesetzlichen Regelungen kommt dadurch oftmals ein Doppelcharakter zu. Sie regeln bestimmte Aspekte des Marktverhaltens und verfolgen dabei zugleich Motive politischer Gestaltung.

¹² BVerfGE 161, 63 (94, Rn. 61) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften.

¹³ BVerfGE 161, 63 (94, Rn. 61) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften.

¹⁴ BVerfG, Urteil v. 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/2, GewArch 2025, 21 (23, Rn. 81) – Überschusserlöse bei Betreibern von Stromerzeugungsanlagen; BVerfGE 161, 63 (94, Rn. 60) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 135, 155 (196, Rn. 101) – Filmförderungsgesetz; BVerfGE 116, 202 (215 f.) – Berliner Vergabegesetz; BVerfGE 48, 319 (330) – Gebührenordnung für Ärzte; aus der Literatur *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 74 Rn. 85: Wirtschaftsregulierung und Wirtschaftslenkung als traditionelles Paradigma.

¹⁵ BVerfGE 116, 202 (216 f.) – Berliner Vergabegesetz: „Mit dem Erfordernis einer Tariftreuerklärung wird ein Kriterium für die vergaberechtliche Auswahlentscheidung geregelt. Unmittelbar betroffen ist die Rechtsbeziehung zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem Bieter, dessen Angebotsverhalten bei der Bewerbung um einen Auftrag aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen dahingehend gesteuert werden soll, dass er sich gegenüber anderen Bewerbern keinen Vorteil durch eine untertarifliche Vergütung seiner Arbeitnehmer verschafft. Mit der Einbeziehung eines solchen Kriteriums in die Auswahlentscheidung wird das Ziel verfolgt, die Vergabe von Aufträgen aus bestimmten wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen unmittelbar zu beeinflussen. Diese Zielsetzung wird in das Vergabeverfahren integriert. Es handelt sich um eine Sonderregelung für den Bereich der öffentlichen Beschaffung, mit der ein Kriterium für die Vergabeentscheidung festgelegt wird, das mittelbar auf die arbeitsrechtlichen Beziehungen im Unternehmen der Bieter Einfluss nehmen soll.“

¹⁶ *Degenhart*, in: Sachs, Art. 74 GG Rn. 51; *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 74 Rn. 86.

¹⁷ *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 74 Rn. 85.

1. Generelle Kriterien der Zuordnung

Generell erfolgt die Zuordnung einer konkreten Regelung zu einem Gesetzgebungstitel anhand des unmittelbaren Regelungsgegenstands, des Normzwecks, der Wirkung sowie des Adressaten der betreffenden Norm sowie der Verfassungstradition.¹⁸ Auch weil die Gesetzgebungszuständigkeiten nicht zur Disposition des einfachgesetzlichen Gesetzgebers stehen, ist die Zuordnung nach der Rechtsprechung anhand des objektiven Gegenstands des zu prüfenden Gesetzes vorzunehmen.¹⁹ Entscheidend ist danach der sachliche Gehalt der Regelungen, nicht die vom Gesetzgeber gewählte Bezeichnung.²⁰ Dabei stellt die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung auf den Gesamtzusammenhang der Regelungen in dem jeweiligen Gesetz ab.²¹

2. Zuordnung bei überschneidenden Regelungsbereichen

Diese Zuordnung anhand einer objektiven Einordnung des sachlichen Gehalts der Regelung macht es bei Regelungen mit Bezug zu mehreren Bereichen notwendig, den Schwerpunkt der jeweiligen Regelung zu ermitteln.²²

Diese Notwendigkeit, einen Schwerpunkt zu ermitteln, betrifft insbesondere, aber nicht nur den Medienbereich.²³ So hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Filmabgabe die Rechtsprechung zum Begriff des Rechts der Wirtschaft zusammengefasst und darauf hingewiesen, dass kulturelle Zwecke der Zuordnung wirtschaftsbezogener Regelungen zum Gesetzgebungstitel des Rechts der Wirtschaft nicht entgegenstehen, wenn der Schwerpunkt der

¹⁸ BVerfG, NJW 2026, 1734 (1736, Rn. 35) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen; BVerfGE 161, 63 (92 f., Rn. 56) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 159, 223 (280, Rn. 121) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 159, 355 (395, Rn. 81) – Bundesnotbremse II; BVerfGE 121, 30 (47) – Hessisches Privatrundfunkgesetz.

¹⁹ BVerfG, NJW 2026, 1734 (1736, Rn. 35) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen; BVerfGE 161, 63 (92 f., Rn. 56) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 159, 223 (280, Rn. 121) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 159, 355 (395, Rn. 81) – Bundesnotbremse II; zur Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Bürgerliche Recht und für das Recht der Wirtschaft BVerfGE 142, 268 (283, Rn. 55) – Mietrechtsnovellierungsgesetz.

²⁰ BVerfG, NJW 2026, 1734 (1736, Rn. 35) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen; BVerfGE 161, 63 (94, Rn. 60) – Windenergie Beteiligungsgesellschaften; BVerfGE 159, 223 (280, Rn. 121) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 159, 355 (395, Rn. 81) – Bundesnotbremse II.

²¹ BVerfGE 116, 202 (216) – Berliner Vergabegesetz; so ist etwa bei der gesetzlichen Ausgestaltung der vergaberechtlichen Kriterien für die Auftragsvergabe nicht für jedes einzelne, konkrete Kriterium ein gesonderter Kompetenztitel maßgeblich, sondern die Ausgestaltung der Kriterien ist im Gesamtzusammenhang insgesamt dem Recht der Wirtschaft zuzuordnen; zur Relevanz des Gesamtzusammenhangs auch BVerfGE 135, 155 (196, Rn. 102) – Filmabgabe.

²² BVerfGE 162, 277 (300 f., Rn. 56) – Kindergeld für Drittstaatsangehörige; BVerfGE 160, 1 (24, Rn. 69) – Umschlagsverbot für Kernbrennstoffe in Bremer Häfen; BVerfGE 121, 30 (47) – Hessisches Privatrundfunkgesetz; BVerfGE 106, 62 (119) – Altenpflege; aus der Literatur *Degenhart*, in: Sachs, GG, Art. 74 Rn. 44; ebenso *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 21.

²³ Zum Bereich der Massenmedien *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 74 Rn. 97.

Regelungen in ihrem Gesamtzusammenhang nach im wirtschaftsrechtlichen Bereich liegt.²⁴ Auf dieser Grundlage hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen des Filmförderungsgesetzes der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft zugeordnet.²⁵

3. Schwerpunkt der Investitionsverpflichtungen

Nach diesen Kriterien sind die Verpflichtungen der Mediendienstanbieter zur Investition in bestimmte europäische Werke der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft zuzuordnen.

a) Wirtschaftslenkender Charakter von Investitionspflichten

Diese Zuordnung ergibt sich schon aus dem unmittelbaren Regelungsgegenstand der Investitionspflichten. Anbieter von Mediendiensten werden verpflichtet, in die Herstellung und Verbreitung europäischer audiovisueller Werke zu investieren. Unmittelbarer Regelungsgegenstand ist eine Pflicht der Marktteilnehmer zu einem bestimmten Marktverhalten.²⁶ Die Höhe der Investitionspflicht bemisst sich durch den Bezug auf Nettoumsatz nach marktbezogenen Parametern.²⁷

b) Ausgestaltung der Märkte als Ziel der Investitionspflichten

Auch die Zielsetzung spricht für die Zuordnung der Investitionspflicht zum Recht der Wirtschaft. Die Investitionspflicht zielt darauf, Nachteile der deutschen und europäischen Filmwirtschaft im internationalen Wettbewerb zu kompensieren. Diese Nachteile werden im Gesetzesentwurf der Bundesregierung unter anderem daran festgemacht, dass die Investitionen globaler Streamingdienste in Deutschland deutlich hinter den Investitionen in anderen Mitgliedstaaten und gemessen an der Größe des deutschen Produktionsmarktes auch hinter den

²⁴ BVerfGE 135, 155 (196, Rn. 101 f.) – Filmabgabe: „Der Begriff des Rechts der Wirtschaft im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist weit zu verstehen (...). Zum Recht der Wirtschaft gehören die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, insbesondere diejenigen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen (...).“

Die weitreichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes entfällt nicht schon dann, wenn der Gesetzgeber mit wirtschaftsbezogenen Regelungen zugleich kulturelle Zwecke verfolgt. Dies ist unschädlich, solange der maßgebliche objektive Regelungsgegenstand und -gehalt (...) in seinem Gesamtzusammenhang ein im Schwerpunkt wirtschaftsrechtlicher ist (...).“

²⁵ BVerfGE 135, 155 (198 f., Rn. 106 ff.) – Filmabgabe.

²⁶ So auch *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 24: Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Medien als detaillierter Steuerungsansatz für das Marktverhalten.

²⁷ §§ 3 Abs. 2, 11 MedieninvestVG-E; für die öffentlich-rechtlichen Anbieter von Mediendiensten auf Abruf tritt wegen ihrer Gebührenfinanzierung ein entsprechender Anteil der Programmkosten an die Stelle der umsatzbezogenen Berechnung, §§ 3 Abs. 3, 12 MedieninvestVG-E.

Erwartungen zurückbleiben.²⁸ Dieser Befund, dass die Investitionen von Mediendiensteanbietern in Rechte an europäischen Originalwerken zwischen den Mitgliedstaaten erheblich ungleich verteilt sind, bestätigt sich auch kürzlich Marktbeobachtungen.²⁹ Vor dem Hintergrund dieses Befunds sieht der Gesetzgeber nach dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung die Ziele der Investitionsverpflichtung darin, ein stabiles Investitionsvolumen und Marktpluralität zu gewährleisten sowie die Struktur der europäischen und deutschen Filmwirtschaft und den Innovationswettbewerb zu fördern.³⁰

aa) Gewährleistung eines stabilen Investitionsvolumens als grundlegendes Ziel

Der erste dieser Aspekte, die Gewährleistung eines stabilen Investitionsvolumens, steht für unmittelbar wirtschaftsbezogenes, ja klassisch wirtschaftslenkendes Regelungsziel. Filmhersteller profitieren durch die rechtliche Investitionspflicht von einer Nachfrage nach ihren Leistungen, die ohne die Investitionspflicht zumindest nicht garantiert wären. Die normative Vorgabe überformt die Koordination auf dem betreffenden Markt; sie lenkt das Marktverhalten.³¹ Das erstrebte stabile Investitionsvolumen stellt die unmittelbare Kehrseite der Investitionsverpflichtung der Anbieter von Mediendiensten dar.

Zugleich handelt es sich bei der Gewährleistung eines stabilen Investitionsvolumens insofern um das grundlegende, für die Charakterisierung des Schwerpunkts besonders relevante Ziel, als alle weiteren vom Gesetzgeber verfolgten Ziele markttypische Folgen einer stabilen Nachfrage sind. Durch die stabil gehaltene Nachfrage fördert der Gesetzgeber die Marktpluralität, die Struktur der europäischen und deutschen Filmwirtschaft sowie den Innovationswettbewerb.

bb) Förderung der Marktpluralität und des Innovationswettbewerbs

Das Ziel der Marktpluralität beschreibt eine bestimmte, wettbewerbstheoretisch vorteilhafte Form der Marktstruktur.³² Auch wenn der Begriff der „Pluralität“ im Zusammenhang mit der kommunikationsrechtlichen Gewährleistung einer freien individuellen und öffentlichen

²⁸ Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/8720, S. 1, S. 14.

²⁹ European Audiovisual Observatory, 2026 Key trends, S. 36: „Not all countries are equal when it comes to the growth of global streaming services’ spending on original content. In 2024, around 58 % of this spending went to the United Kingdom and Spain. Most countries benefit only marginally from the new opportunities brought by streamers and continue to rely primarily on national public broadcasters for funding of original content. At a time when public broadcasting group revenues are under pressure, failure to capture streamer spending is an ominous sign.”

³⁰ Regierungsentwurf MedienInvestVG-E, BR-Drs. 324/26, S. 1; zum Ziel der Sicherung der Marktpluralität auch S. 20.

³¹ So auch *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 42: spezifische Investitionslenkung.

³² Zu den Nachteilen einer horizontalen und vertikalen Konzentration der Produktionsunternehmen differenzierend *Castendyk*, Marktkonsolidierung, Medienkorrespondenz 2021, 9 (15 ff.).

Meinungsbildung zur Bezeichnung der inhaltlichen Vielfalt von Meinungen verwendet wird,³³ bezeichnet der Begriff hier die Zusammensetzung der Anbieterstruktur. Bei einer solchen Gestaltung der Marktstruktur handelt es sich ebenfalls klar um ein wirtschaftslenkendes, spezifisch strukturpolitisches Ziel.

Die mit dem Ziel der Marktpluralität zum Ausdruck kommende strukturpolitische Dimension der Investitionspflicht wird maßgeblich durch die konkretisierenden Subquoten verfolgt, insbesondere durch die Subquote Werke unabhängiger Filmhersteller. Indem die Subquoten die Investitionsströme spezifisch lenken und dabei unabhängige Hersteller besonders fördern, nehmen sie Einfluss auf die Marktstruktur. Die Förderung der Marktpluralität entspricht insoweit der Förderung der europäischen und deutschen Filmwirtschaft.

In gleicher Weise wirtschaftsbezogen ist das mittelbar verfolgte Ziel der Förderung des Innovationswettbewerbs. Eine plurale Marktstruktur aus einer Vielzahl unabhängiger Filmhersteller erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass neue Ideen am Markt entwickelt, ausprobiert und von anderen Anbietern adaptiert werden.

cc) Maßgeblichkeit wirtschaftsbezogener Kriterien

Entgegen einer anderen gutachterlichen Einschätzung verfehlt diese Ausrichtung auf eine wirtschaftsbezogene Gestaltung nicht das kompetenzielle Abgrenzungsproblem.³⁴ Dass die wirtschaftsbezogene Gestaltung unmittelbar das Marktverhalten und die Marktstruktur beeinflussen und dadurch über die Marktmechanismen wirken soll, ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein starkes Indiz für eine schwerpunktmäßige Zuordnung zum Recht der Wirtschaft.³⁵

Dem entspricht auch die Abgrenzung zwischen dem medienrechtlichen und dem kartellrechtlichen Konzentrationsrecht. Das medienrechtliche Konzentrationsrecht knüpft bekanntlich an die Verhinderung einer vorherrschenden Meinungsmacht an.³⁶ Eine solche

³³ Zur binnenpluralistischen Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks etwa BVerfGE 136, 9 (30 f., Rn. 33 ff.) – ZDF-Staatsvertrag; der Begriff der Pluralität wird in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung allerdings auch in anderen Zusammenhängen gebraucht, etwa zur Beschreibung der Anforderungen an die Organisation einer Körperschaft der funktionalen Selbstverwaltung, BVerfGE 146, 164 (Leitsatz 2) – Pflichtmitgliedschaft in Industrie- und Handelskammer.

³⁴ Anders *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 24: „Die Behauptung des Gesetzesentwurf, das Ziel der Marktpluralität verfolge der Gesetzgeber ‚auf Grund wirtschaftlicher Kriterien‘ und sei daher ‚wirtschaftsbezogen‘, verfehlt das Abgrenzungsproblem. So könnte genauso gut die Verhinderung von Presse- und Rundfunkmonopolen als eine Regulierung nach wirtschaftlichen Kriterien ansetzende Regulierung bezeichnet werden.“

³⁵ Sie nur zu einer sozialpolitischen Ausgestaltung von Vergabekriterien BVerfGE 116, 202 (216) – Berliner Vergabegesetz.

³⁶ § 60 Abs. 1 MStV.

vorherrschende Meinungsmacht meint einen „einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einfluss eines einzelnen Veranstalters oder Programms auf die Bildung der öffentlichen Meinung“,³⁷ unabhängig davon, ob dieser Einfluss durch Markterfolg, durch Zukauf weiterer Programme oder auf sonstige Weise zustande gekommen ist. Demgegenüber knüpfen Sonderregelungen für die Presse, etwa die Möglichkeit von Preisbindungen für Presseerzeugnisse und von Pressekooperationen durch die Ausnahme vom Kartellverbot in § 30 Abs. 1 und Abs. 2b GWB, unmittelbar an das Marktverhalten an und fallen in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes.³⁸

Mit dem kürzlich vorgelegten Regierungsentwurf der 12. GWB-Novelle plant der Bund zudem, die im MStV vorgesehene Kooperation öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten³⁹ durch eine entsprechende Ausnahme vom Kartellverbot zu erleichtern.⁴⁰ Diese Ausnahme trägt einer EntschlieÙung des Bundesrats Rechnung,⁴¹ die das Zusammenspiel sowie die Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern gut veranschaulicht. Die Länder haben in dem sog. Reformstaatsvertrag im Jahr 2025 ausdrücklich Kooperationen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres Versorgungsauftrags, also als Teil der positiven Rundfunkordnung⁴² vorgesehen.⁴³ Damit diese medienrechtlich erwünschten Kooperationen wirtschaftsrechtlich möglich werden, fordern die Länder den Bund über den Bundesrat auf, im Zuge der 12. GWB-Novelle eine kartellrechtliche Ausnahme vorzusehen, die das entsprechende Marktverhalten der Rundfunkanstalten zulässt.

Weitere Beispiele für bundesgesetzliche Regelungen, die durch ihren unmittelbaren, marktbezogenen Regelungsgegenstand in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallen,

³⁷ *Müller-Terpitz*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, § 60 MStV Rn. 10, im Anschluss an BVerfGE 73, 118 (159 f.) – Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz.

³⁸ Auf die Gesetzgebungszuständigkeit für das Wirtschaftsrecht abstellend BGH NZKart 2016, 228; für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Kartellrecht *Hennemann*, NZKart 2016, 160 (162, Fn. 26).

³⁹ § 30e MStV.

⁴⁰ Geplant ist die Einführung einer entsprechenden Ausnahme in § 30 Abs. 4 GWB, nach der Vereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, soweit diese gemäß § 30e Abs. 5 MStV mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Art. 106 Abs. 2 AEUV betraut sind und die Anwendung des Kartellverbots die Erfüllung dieser Aufgaben rechtlich oder tatsächlich behindert, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölfen Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und anderer Gesetze (12. GWB-Novelle) vom 14. August 2026, BT-Drs. 469/26, S. 3.

⁴¹ EntschlieÙung des Bundesrates zu kartellrechtlichen Maßnahmen zur Stärkung des dualen Mediensystems vom 10. Juli 2026, BR-Drs. 346/26.

⁴² BVerfGE 95, 220 (236) – LMG BW; BVerfGE 57, 295 (320) – Saarl. RundfunkG.

⁴³ Neben den in § 29 Abs. 2 S. 3 MStV vorgesehenen Kooperationsprogrammen im Hörfunk vor allem die Kooperationen bei der Erfüllung des Versorgungsauftrags nach § 30d Abs. 2 MStV, näher zu dem damit bezweckten Beitrag zur Vielfaltssicherung die Begründung zum Siebten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag), abrufbar unter <https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/reformstaatsvertrag>, S. 19 f.

und sich dadurch mittelbar auf den Medienbereich auswirken sollen, sind die Preisbindung für Bücher nach §§ 3, 5 BuchPreisG⁴⁴ oder die pressespezifischen Regelungen aus dem Urheberrecht zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger.⁴⁵

c) Vermeintliche Dominanz der medienbezogenen Wirkung?

Eine Zuordnung der Investitionspflichten zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Medienrecht ergibt sich schließlich auch nicht aus der vermeintlichen Dominanz einer medienbezogenen Wirkung der Investitionspflichten.⁴⁶ Zwar ist theoretisch nicht ausgeschlossen, dass gesetzliche Pflichten, die sich unmittelbar wirtschaftslenkend auf das Marktverhalten beziehen, wegen ihrer mittelbaren Wirkung auf einen anderen Bereich nach dem Gesamtzusammenhang im Schwerpunkt nicht dem Recht der Wirtschaft, sondern dem anderen Bereich zuzuordnen sind. Für Investitionspflichten liegt eine solche Dominanz der medienbezogenen Wirkung allerdings aus mehreren Gründen fern.

Gutachten, die eine medienbezogene Wirkung von Investitionspflichten betonen, stellen auf zwei Aspekte ab. Zum einen wirke sich die Investitionspflicht auf das mediale Angebot der verpflichteten Mediendienstanbieter aus.⁴⁷ Mediendienstanbieter nähmen die Werke, in die sie investieren müssten, schon aus wirtschaftlichen Gründen in ihr Angebot auf. Die Investitionspflicht wirke sich also mittelbar auf den medialen Angebotskatalog der Mediendienstanbieter aus. Hier liege zugleich ein Unterschied zur Filmabgabe, für die die verpflichteten Anbieter von vorneherein keinen Gegenwert erhalten, der sich inhaltlich auf ihr eigenes Angebot auswirken könnte.⁴⁸ Zum anderen beschränke sich die Rolle der Mediendienstanbieter nicht darauf, die Erstellung der Werke in Auftrag zu geben und zu finanzieren. Vielmehr komme ihnen ein inhaltlicher Einfluss in dem kreativen Entstehungsprozess zu.⁴⁹ So nähmen Mediendienstanbieter Einfluss auf unterschiedliche Parameter der Produktion, auch auf der Grundlage datengetriebener Erkenntnisse.⁵⁰

⁴⁴ Zum Gesetzesentwurf BT-Drs. 14/8854, S. 7.

⁴⁵ Insoweit zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Urheberrecht die Begründung des Regierungsentwurfs für ein Gesetz zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes, BT-Drs. 19/27426, S. 55.

⁴⁶ So aber *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 25 ff.

⁴⁷ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 25; *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 36 f.

⁴⁸ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 25.

⁴⁹ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 27.

⁵⁰ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 27.

Beide Aspekte überzeichnen die medialen Auswirkungen der Investitionspflichten. Auch wenn die Werke, in die Mediendiensteanbieter zur Erfüllung der Investitionspflicht investieren, sicherlich auch in die Kataloge des Streaming-Angebots eingestellt werden, bestimmt die Investitionspflicht bei weitem nicht die Struktur des Streaming-Angebots. Insoweit handelt es sich um einen Fehlschluss von einem Teil des Beschaffungsmarkts auf das Angebot der Mediendienste-Anbieter.

Dieser Fehlschluss blendet aus, dass das Angebot der Streaming-Plattformen nicht begrenzt ist. Ein Streaming-Anbieter, der über Rechte zur weltweiten Verwertung bestimmter Werke verfügt, kann diese Werke auch dann im Angebot der Streaming-Plattform für den deutschen Markt belassen, wenn er zusätzlich weitere Werke aufnimmt, deren Rechte er zur Erfüllung der Investitionspflicht erworben hat. Das Angebot von Streaming-Plattformen auf einem bestimmten Markt weist typischerweise erheblich mehr Werke auf, als Nutzer:innen in dem Zeitraum zu schauen in der Lage sind. Selbst die Gesamtheit der Nutzer:innen schaut nach den öffentlich verfügbaren Informationen im Wesentlichen nur einen kleineren Teil des verfügbaren Angebots, wobei typischerweise wenige Inhalte von besonders vielen Nutzer:innen und umgekehrt eine große Menge an verfügbaren Inhalten kaum oder gar nicht geschaut wird. Wesentlich für die Wahrscheinlichkeit, dass ein bestimmtes inhaltliches Angebot aus der Vielzahl der verfügbaren Inhalte überdurchschnittliche Aufmerksamkeit der Nutzer:innen erhält, sind typischerweise die Intensität der Werbung für das Angebot, die bereits bestehende Bekanntheit des betreffenden Angebots und schließlich das Ranking des Empfehlungs-Algorithmus auf der Streaming-Plattform. Die Annahme, einer Pflicht zur Investition in europäische oder europäische Werke komme eine dominante Wirkung auf das mediale Angebot des Streaming-Anbieters zu, blendet schon im Ansatz die für Streaming-Anbieter typische Struktur eines medialen Angebots aus.

Aus diesem Grund stellt die medienrechtliche Pflicht zur Förderung europäischer Produktionen in § 77 MStV auf den Anteil der europäischen Werke in den Katalogen der Anbieter fernsehnlicher Telemedien⁵¹ sowie auf ihre besondere Sichtbarkeit der Werke in den Katalogen ab.⁵² Zugespitzt lässt sich das Verhältnis zwischen der medienrechtlichen Pflicht zur Förderung europäischer Produktionen und der Investitionspflicht für Mediendiensteanbieter so zusammenfassen, dass die medienrechtliche Pflicht sich auf den Anteil sowie auf die Sichtbarkeit europäischer Werke in den Katalogen der Streaming-Plattformen auswirkt, aber zu

⁵¹ Nach § 77 S. 1 MStV stellen Anbieter fernsehnlicher Telemedien sicher, dass der Anteil europäischer Werke in ihren Katalogen mindestens 30 % entspricht.

⁵² Nach § 77 S. 3 MStV sind diese europäischen Werke in den Katalogen besonders herauszustellen.

den damit verbundenen Investitionskosten keine Aussage trifft, während die Investitionspflicht umgekehrt nur eine Vorgabe zu den Investitionskosten macht, aber damit keine Aussage zu dem Anteil und der Sichtbarkeit dieser Werke in dem gesamten Katalog trifft.

Darüber hinaus liegt eine vermeintlich dominante Wirkung der Investitionspflicht auf das inhaltliche Angebot von Mediendienstanbietern auch schon deshalb fern, weil mit der Investitionspflicht keine inhaltlichen Vorgaben an die Werke verbunden sind.⁵³ Die Investitionspflicht schließt es lediglich aus, die Effizienzpotenziale eines globalen Marktes auszuschöpfen und Filmhersteller aus dem außereuropäischen Ausland zu beauftragen. Bei der Beauftragung der deutschen und anderen europäischen Filmhersteller können die Mediendienstanbieter auf den kreativen Entstehungsprozess in gleicher Weise Einfluss nehmen wie bei der Beauftragung von Filmherstellern aus dem außereuropäischen Ausland, etwa auf die Stoffentwicklung, das Casting und die Episodenstruktur Einfluss nehmen oder datengetriebene Erkenntnisse beisteuern.⁵⁴

Die Erfüllung der Investitionspflicht ist weder an eine bestimmte künstlerische Qualität des Werkes noch an ein bestimmtes Genre geknüpft. Auch die Subquoten für neue Werke und Werke unabhängiger Filmhersteller weisen keine inhaltlichen Bezüge auf. Lediglich die Subquote für original deutschsprachige Werke weist einen sprachlich-kulturellen Bezug auf, der allerdings die inhaltliche Ausgestaltung offen lässt. Damit ist die Investitionspflicht in ihren mittelbaren Einflussnahmen auf die inhaltliche Ausgestaltung der Werke deutlich zurückhaltender als die bestehende Produktionsförderung nach dem Filmförderungsgesetz (FFG).⁵⁵ Diese inhaltlichen Einflüsse der Produktionsförderung nach dem FFG 2004 haben nichts daran geändert, dass das Bundesverfassungsgericht die Regelungen des FFG 2004 seinem objektiven Regelungsgehalt nach als Regelung zur Förderung der deutschen Filmwirtschaft und des deutschen Films bewertet und dem Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft zugeordnet hat.⁵⁶ Wenn schon die auf bestimmte Qualitätskriterien abstellenden Fördervoraussetzungen des FFG der Zuordnung zum Recht der Wirtschaft nicht

⁵³ Cornils, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 80 f.

⁵⁴ Vgl. Di Fabio, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 27.

⁵⁵ Cornils, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 80 f.

⁵⁶ BVerfGE 135, 155 (200, Rn. 109): „Entsprechendes [Ausrichtung des Filmförderungsgesetzes auf die Förderung der deutschen Filmwirtschaft und des deutschen Films] gilt für die teils unmittelbar, teils mittelbar auf Qualitätskriterien abstellenden Fördervoraussetzungen in zahlreichen Förderregelungen. Diese verdrängen nicht deren Ausrichtung auf wirtschaftlichen Erfolg, sondern sind Bestandteil dieser Ausrichtung. (...)“.

entgegenstehen, gilt Gleiches erst Recht für die Investitionspflicht einschließlich ihrer Subquote für original deutschsprachige Werke.⁵⁷

Schließlich würde eine Dominanz der medienbezogenen Wirkungen einer Investitionspflicht, damit sie im Gesamtzusammenhang im Schwerpunkt eine Zuordnung zur Landeskompetenz für das Medienrecht rechtfertigt, voraussetzen, dass die wirtschaftsbezogenen Wirkungen hinter den medienbezogenen Wirkungen zurücktreten. Das ist erkennbar nicht der Fall. Die strukturpolitischen Auswirkungen der stabilen Investitionsströme für die Filmwirtschaft in Europa und Deutschland, einschließlich für das Segment der unabhängigen Filmhersteller, liegen auf der Hand.

III. Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 Abs. 2 GG

Die Investitionspflicht ist im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

Eine bundesgesetzliche Regelung ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn die mir ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik im Ganzen ist.⁵⁸ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts räumt dem Gesetzgeber bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer Regelung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums im Ganzen eine Einschätzungsprärogative ein.⁵⁹ Bezugspunkt der gerichtlichen Kontrolle ist dabei die objektive Rechtfertigungsfähigkeit der Einschätzung des Gesetzgebers.⁶⁰

Nach der Begründung des Regierungsentwurfs sieht der Gesetzgeber die bundeseinheitliche Regelung als erforderlich an, um ein bundesweit stabiles wirtschaftliches Umfeld zu gewährleisten und mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.⁶¹ Mit Blick darauf, dass Anbieter von Mediendiensten typischerweise mindestens bundesweit tätig sind, würden unterschiedliche landesrechtliche Regelungen zu einer regulatorischen Zersplitterung führen.⁶²

⁵⁷ Ebenso zum Entwurf des Investitionsverpflichtungsgesetzes aus der letzten Legislaturperiode *Cornils*, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 77.

⁵⁸ BVerfGE 135, 135 (204, Rn. 115) – Filmabgabe; daran anknüpfend für eine Sonderabgabe zur Finanzierung des Deutschen Weinfonds BVerfGE 136, 194 (241, Rn. 113).

⁵⁹ BVerfGE 135, 135 (204, Rn. 115) – Filmabgabe; kritisch gegenüber dieser Rechtsprechung *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 29: Zubilligung einer wohlwollend weiten Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers durch das Gericht.

⁶⁰ BVerfGE 135, 135 (204, Rn. 115) – Filmabgabe.

⁶¹ Regierungsentwurf MedienInvestVG-E, BR-Drs. 324/26, S. 20.

⁶² Regierungsentwurf MedienInvestVG-E, BR-Drs. 324/26, S. 20.

Diese Einschätzungen sind uneingeschränkt plausibel. Schon für die abgabebasierte Filmförderung, die sich durch die Verteilung über die Filmförderanstalt noch eher regional aufteilen ließe, dürfte der Gesetzgeber nach der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts davon ausgehen, dass eine von regionalen Standorteffekten unabhängige Filmförderung notwendig ist.⁶³ Das gilt für die Investitionspflicht gleichermaßen.

IV. Rechterückfall

Auch die Regelung zum Rechterückfall, die als Voraussetzung für die Anerkennung von Investitionen in Werke unabhängiger Filmhersteller vorgesehen ist, fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Als unselbständiger Teil der Investitionspflicht ist sie ebenfalls dem Gesetzgebungstitel für das Recht der Wirtschaft zuzuordnen. Aber auch wenn die Regelung zum Rechterückfall als selbständige Regelung einzustufen wäre, würde sie als urheberrechtliche Regelung in die Bundeskompetenz fallen.

1. Verzahnung von Rechterückfall und Investitionspflicht

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung betrachtet bei der Zuordnung von Regelungen zur Kompetenztiteln die einzelnen Vorschriften eines Gesetzes nicht isoliert, sondern stellt auf den Regelungszusammenhang ab.⁶⁴ Danach ist eine Teilregelung, die mit dem kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung derart eng verzahnt ist, dass sie als Teil der Gesamtregelung erscheint, mit der Gesamtregelung einem einheitlichen Kompetenztitel zuzuordnen.⁶⁵

Bei der in § 8 MedienInvestVG-E vorgesehenen Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall handelt es sich um eine Regelung, die derart eng mit der Investitionspflicht verzahnt ist, dass sie Teil dieser Gesamtregelung ist. Die einzige Funktion der Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall liegt darin, Voraussetzungen und Modalitäten für die Anerkennungsfähigkeit einer Investition zur Erfüllung der Investitionspflicht in Werke unabhängiger Filmhersteller zu normieren.⁶⁶ Die Vorschrift zum verpflichtenden Rechterückfall regelt damit konkretisierende Tatbestandsmerkmale für diese Subquote der Investitionspflicht. Außerhalb der Subquote für

⁶³ BVerfGE 135, 135 (204, Rn. 116) – Filmabgabe.

⁶⁴ Aus der Rechtsprechung nur BVerfGE 138, 261 (274, Rn. 30) – Thüringer Ladenöffnungsgesetz.

⁶⁵ BVerfG, NJW 2026, 1734 (1736 f., Rn. 36) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen; BVerfG, NVwZ 2026, 149 (153, Rn. 87) – Triage II; BVerfGE 166, 196 (248 f., Rn. 146) – Gefangenenvergütung II; BVerfGE 162, 277 (300 f., Rn. 56) – Kindergeld für Drittstaatsangehörige; BVerfGE 138, 261 (274, Rn. 30) – Thüringer Ladenöffnungsgesetz; BVerfGE 98, 265 (299) – Bayerisches Schwangerenhilfegergänzungsgesetz.

⁶⁶ Nach § 8 Abs. 1 MedienInvestVG-E sind Investitionen in europäische audiovisuelle Werke nur nach Maßgabe der § 8 Abs. 2-4 MedienInvestVG-E als Investitionen in Werke, die von unabhängigen Filmherstellern hergestellt werden, anerkennungsfähig.

Werke unabhängiger Filmhersteller kommt der Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall kein Regelungsgehalt zu. Ein solcher unabhängiger Regelungsgehalt, der nach der Rechtsprechung sogar erheblich sein müsste,⁶⁷ wäre hingegen für die Eigenständigkeit einer dann nicht verzahnten Teilregelung notwendig. Umgekehrt würde die Pflicht der Mediendienstanbieter zu Investitionen in Werke unabhängiger Filmhersteller aus Sicht des Gesetzgebers ohne die ergänzenden Voraussetzungen zur Verteilung der Rechte ihren Regelungszweck nicht erreichen.⁶⁸

2. Rechterückfall als Teil des Urheberrechts

Selbst wenn die Regelung zum Rechterückfall nicht als tatbestandliche Voraussetzung der Investitionspflicht in Werke unabhängiger Filmhersteller mit dieser Investitionspflicht verzahnt wäre, wäre sie als eigenständige Regelung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Urheberrecht zuzuordnen.

Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für das Urheberrecht in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG begründet nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Schutz des geistigen Eigentums an kulturellen Schöpfungen sowie für verwandte Leistungsschutzrechte.⁶⁹ Davon umfasst sind auf der Grundlage einer normativ-rezeptiven Auslegung die Regelungen, die Urheberinnen und Urheber in ihren geistigen und persönlichen Beziehungen zu den von ihnen geschaffenen Werken und in der Nutzung der Werke schützen.⁷⁰ Dazu zählen nach ständiger Rechtsprechung auch Regelungen zur Gewährleistung einer angemessenen Vergütung für die Nutzung des Werkes,⁷¹ also Regelungen zu den Rechtsverhältnissen zwischen Urheber:innen und den Lizenznehmer:innen, die angesichts asymmetrischer Verhandlungsmacht eine angemessene wirtschaftliche Verwertung durch Urheber:innen sicherstellen sollen. Regelungen, die die urheberrechtlichen Befugnisse regulieren, zählen danach zu dem Kompetenztitel für das Urheberrecht.⁷²

Eine Regelung, die unabhängig von einer Investitionspflicht einen Rechterückfall für bestimmte Werke nach einer bestimmten Zeit vorsehen würde, um trotz der unterschiedlichen

⁶⁷ BVerfG, NJW 2026, 1734 (1736 f., Rn. 36) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen; BVerfG, NVwZ 2026, 149 (153, Rn. 87) – Triage II; BVerfG, NZA 2025, 1093 (1095 f., Rn. 28) – Berliner Hochschulgesetz.

⁶⁸ Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 30 f.

⁶⁹ Zuletzt BVerfG, NJW 2026, 1734 (1738, Rn. 45) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen.

⁷⁰ BVerfG, NJW 2026, 1734 (1738, Rn. 45) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen.

⁷¹ BVerfG, NJW 2026, 1734 (1738, Rn. 45) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen.

⁷² BVerfG, NJW 2026, 1734 (1739, Rn. 50) – Pflicht zur Zweitveröffentlichung von Fachbeiträgen.

Verhandlungsposition von Urheber:innen und Lizenznehmer:innen eine angemessene Verwertung zu gewährleisten, fällt dadurch in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Urheberrecht.

Der Gesetzgebungszuständigkeit für das Urheberrecht steht nicht entgegen, dass sich die Regelung nur die Einräumung von Verwertungsrechten an Filmwerken im Verhältnis zu Mediendienstanbietern bezieht. Zum Urheberrecht zählen schon traditionell auch die Ausgestaltung spezifischer Nutzungsrechte wie das Senderecht oder das Recht der Weitersendung, spezifisch auf bestimmte Sendungen bezogene Regelungen wie die Regelungen zur europäischen Satellitensendung, zum europäischen ergänzenden Online-Dienst oder zur Direkteinspeisung und schließlich spezifische verwandte Schutzrechte einschließlich der ergänzenden Regelungen, etwa zum Schutz ausübender Künstler, der Hersteller von Tonträgern, der Sendungsunternehmen oder der Presseverleger.

C. Vereinbarkeit der Investitionspflicht mit den Grundrechten

Der grundrechtliche Maßstab für die unionsrechtlich ermöglichte, aber nicht vorgegebene Investitionspflicht ergibt sich in erster Linie aus den nationalen Grundrechten (I.). Von der ausdifferenzierten Investitionspflicht am intensivsten betroffen ist die Berufsfreiheit der Anbieter von Mediendiensten (II.). Normative Vorgaben zur Investition stellen grundsätzlich einen erheblichen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Allerdings reguliert die Investitionspflicht im Kern nicht die Höhe der Investitionen, sondern grenzt für einen Teil der Investitionen den Kreis der potenziell in Betracht kommenden Adressaten ein. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund erweist sich die Investitionspflicht einschließlich des verpflichtenden Rechterückfalls als verhältnismäßig (III. und IV.). Darüber hinaus fallen das Angebot und die Verbreitung der Mediendienste nach hier vertretener Auffassung auch in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit. Die Beeinträchtigung der Möglichkeiten zur inhaltlichen Ausgestaltung des Angebots bleibt allerdings geringer als die wirtschaftliche Belastung. Der Eingriff ist zudem verhältnismäßig (V.).

I. Nationale Grundrechte als vorrangiger Prüfungsmaßstab

Der grundrechtliche Maßstab zur Prüfung der Grundrechtskonformität der ausdifferenzierten Investitionspflicht ergibt sich in erster Linie aus den nationalen Grundrechten.⁷³ Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)⁷⁴ sieht für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, Mediendienstanbieter, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen, zu Direktinvestitionen zu verpflichten, auch wenn die Mediendienstanbieter in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, sofern die Verpflichtungen verhältnismäßig und diskriminierungsfrei sind. Eine solche nach dem sekundärrechtlichen Rahmen mögliche, aber nicht zwingend vorgesehene nationale Maßnahmen fällt nach der unionsgerichtlichen Rechtsprechung in den Anwendungsbereich des Unionsrechts und damit nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Grundrechtecharta (GRC) auch in den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte.⁷⁵ Das

⁷³ Ebenso *Cornils*, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 115 f.; *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, 33; die Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte offen gelassen bei *Kaufhold*, Investitionsverpflichtung von Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf und Rechterückbehalt von Filmherstellern, 2023, S. 43 f.; *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 57 f.

⁷⁴ Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Medien (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) in der Fassung der Verordnung (EU) 2024/1083 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz).

⁷⁵ Aus der unionsgerichtlichen Rechtsprechung nur EuGH, EuZW 2014, 795 (796 f., Rn. 33 ff.) – Julian Hernández.

gilt insbesondere für eine Maßnahme, die wie die Investitionspflicht⁷⁶ eine unionsrechtliche Bestimmung durchführen soll.⁷⁷

Gleichzeitig fällt eine solche nationale Regelung, die unionsrechtlich zwar vorgesehen, aber nicht zwingend vorgegeben ist, in den Anwendungsbereich der nationalen Grundrechte. Das Bundesverfassungsgericht prüft solche unionsrechtlich nicht determinierten nationalen Rechtsakte primär am Maßstab der deutschen Grundrechte.⁷⁸ Der Maßstab für die ausdifferenzierte Investitionspflicht folgt demnach primär aus der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG der betroffenen Mediendienstanbieter.⁷⁹

II. Verhältnis von Berufs- und Rundfunkfreiheit im Hinblick auf Investitionspflicht

Der Schutz durch die Berufsfreiheit und der Schutz durch die Rundfunkfreiheit kommen grundsätzlich nebeneinander zur Anwendung.⁸⁰ Hoheitliche Maßnahmen können also in jeweils unterschiedlichen Hinsichten in die Berufsfreiheit und gleichzeitig in die Rundfunkfreiheit eingreifen. Dabei liegt nahe, dass eine hoheitliche Maßnahme, die sich auf die Beschaffung von Verwertungsrechten an audiovisuellen Inhalten für kommerzielle Zwecke bezieht, sich sowohl auf die Ausübung der Berufsfreiheit als auch der Rundfunkfreiheit auswirkt.

Allerdings wäre es unzutreffend, dass Pflichten zur Investition sich automatisch in der Angebotsstruktur von Mediendienstanbietern niederschlagen.⁸¹ Pflichten zur Investition in audiovisueller Werke von Herstellern im Wesentlichen aus der Europäischen Union⁸² determinieren das Angebot der Mediendienstanbieter schon deshalb nicht, weil Angebot auf der Plattform kapazitär nicht begrenzt ist.⁸³ Die Aufnahme audiovisueller Werke, an denen der Mediendienstanbieter zu Erfüllung einer Investitionspflicht Rechte erworben hat, in das

⁷⁶ Regierungsentwurf MedienInvestVG-E, BR-Drs. 324/26, S. 1, S. 16.

⁷⁷ EuGH, EuZW 2014, 795 (797, Rn. 37) – Julian Hernández; EuGH, NVwZ 2014, 575 (576, Rn. 25) – Siragusa; aus der Literatur *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 51 GRC Rn. 8.

⁷⁸ BVerfGE 152, 152 (170, Rn. 45 ff.) – Recht auf Vergessen I.

⁷⁹ Mit Unterschieden in der Gewichtung ebenso *Cornils*, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 115 ff.; *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 32 f.; *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 57 f.

⁸⁰ Im Ausgangspunkt ebenso *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 34: Idealkonkurrenz.

⁸¹ So allerdings *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 34; dazu bereits oben.

⁸² Hinzu kommen die Werke aus europäischen Drittländern, die Vertragsparteien des Europäischen Fernsehübereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarats sind sowie Werke, die auf der Grundlage von Abkommen in Koproduktion hergestellt werden, Art. 1 Abs. 1 lit. n), Abs. 2 und 3 AVMD-RL, § 2 Abs. 8 MedienInvestVG-E.

⁸³ Siehe oben.

Angebot des Mediendienstanbieters schließt die Aufnahme weiterer Werke nicht aus. Insbesondere können Werke, die mit der Marke des Mediendienstanbieters in besonderer Weise verbunden sind,⁸⁴ unabhängig von der Investitionspflicht angeboten und prominent herausgestellt werden. Aber auch Werke, an denen der Mediendienstanbieter globale Nutzungsrechte erworben und dabei vielleicht Größenvorteile realisiert hat, können in gleicher Weise aufgenommen und präsentiert werden. Im Gegensatz zu den medienrechtlichen Bestimmungen zur Förderung audiovisueller Telemedien⁸⁵ ist die Investitionspflicht auch nicht mit Vorgaben zur Sichtbarkeit der europäischen Werke in den Katalogen verbunden.

Es kann allerdings faktisch dazu kommen, dass für den Erwerb von audiovisuellen Werken, die nicht von Herstellern aus der Europäischen Union hergestellt worden und nicht zur Erfüllung der Investitionspflicht geeignet sind, durch die Erfüllung der Investitionspflicht weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Dabei werden Mediendienstanbieter die Entscheidung darüber, in welchem Umfang finanzielle Mittel für den Erwerb von Rechten an unterschiedlichen audiovisuellen Werken eingesetzt werden, von unterschiedlichen Erwägungen abhängig, etwa von den Auswirkungen auf die Position auf Endkundenmärkten⁸⁶ oder auf den Überschuss in dem jeweiligen Jahr. Der Umfang, die Struktur und die Gestaltung des Angebots der Mediendienstanbieter hängt mit anderen Worten maßgeblich von den kurz- und mittelfristigen Marktstrategien der Mediendienstanbieter auf den einzelnen nationalen Märkten für Video-on-Demand-Dienste wie auch auf den globalen Märkten für die Beschaffung der Rechte ab. Die Investitionspflichten stellen dabei eine Rahmenbedingung mit einigem Gewicht für die Beschaffung dar, die sich in erster Linie wirtschaftlich auswirkt. Dabei sind die Auswirkungen der Investitionspflichten auf die Ausübung der Berufsfreiheit und auf die Ausübung der Rundfunkfreiheit trotz ihrer mittelbaren Verknüpfungen jeweils auf das spezifische Schutzgut zu beziehen und unterschiedlich intensiv.

III. Vereinbarkeit der Investitionspflicht mit der Berufsfreiheit

Die Investitionspflicht einschließlich der Subquoten stellt einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar, der zur Förderung der deutschen und europäischen Produktionsstandorte sowie der kulturellen Vielfalt gerechtfertigt ist.

⁸⁴ Die Bedeutung dieser Werke für die Marktstellung des Mediendienstanbieters betont *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 72 f.

⁸⁵ § 77 S. 3 MStV.

⁸⁶ Vgl. zu Strategien der Mediendienstanbieter, den Marktanteil schneller zu erhöhen als die Wettbewerber, European Audiovisual Observatory/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, 2025, S. 7.

1. Anbieter von Mediendiensten als Träger der Berufsfreiheit

Sowohl bei dem Erwerb von Verwertungsrechten an audiovisuellen Werken als auch bei dem Angebot von Mediendiensten an Endkundinnen und Endkunden fallen jedenfalls die privatrechtlich verfassten Mediendiensteanbieter mit einem Sitz in der Europäischen Union in den Schutzbereich der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Insbesondere ist die Berufsfreiheit nach Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar, wobei juristische Personen mit Sitz in der Europäischen Union den inländischen juristischen Personen im Hinblick auf das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot gleichstehen.⁸⁷

2. Investitionspflicht als Eingriff in die Berufsfreiheit

Die Vorgabe, einen Anteil der in Deutschland generierten Umsätze in den Erwerb von Rechten an audiovisuellen Werken bestimmter Hersteller zu investieren, greift in die Berufsfreiheit der Anbieter von Mediendiensten ein. Zum Schutzbereich der Berufsfreiheit zählt insbesondere die Entscheidung darüber, welche Produkte und Dienstleistungen kommerziell bereitgestellt werden sollen und bei welchem Anbieter die dafür erforderlichen Vorleistungen bezogen werden sollen.⁸⁸ Auch die Aushandlung der Konditionen für diese Vorleistungen einschließlich des Vertragsschlusses fällt in den Anwendungsbereich der Berufsfreiheit.⁸⁹ Wirtschaftslenkende Regelungen wie die Investitionspflicht greifen in die Berufsfreiheit ein. Ihnen kommt insbesondere eine berufsregelnde Tendenz zu.⁹⁰

3. Bewertung der Eingriffsintensität

a) Vertypete Bewertung der Investitionspflicht als Berufsausübungsregelung

Nach der typisierten Bewertung der Eingriffsintensität, die das Bundesverfassungsgericht mit der sog. 3-Stufen-Lehre zur Bestimmung der Anforderungen an die Rechtfertigung zu Grunde legt,⁹¹ handelt es sich bei der Investitionspflicht um eine sogenannte Berufsausübungsregelung. In Abgrenzung zu hoheitlichen Vorgaben, die den Zugang zum Beruf regeln, lassen sich

⁸⁷ BVerfGE 129, 78 (94 ff.) – Le-Corbusier-Möbel; zu den verschiedenen Begründungsansätzen der im Ergebnis einhelligen Auffassung *Huber*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 19 Rn. 326 ff.

⁸⁸ Zum Schutzbereich aus der Rechtsprechung nur BVerfG NJW 2025, 3484 (3486, Rn. 103) – Altersgrenze Anwaltsnotare.

⁸⁹ BVerfG, NVwZ 2025, 328 (330, Rn. 28) – Tübinger Verpackungssteuer; BVerfGE 149, 126 (141, Rn. 38) – Beschränkung sachgrundloser Befristungen.

⁹⁰ Zu dem Kriterium aus der jüngeren Rechtsprechung BVerfGE 163, 107 (134, Rn. 73) – Tierarztvorbehalt; BVerfGE 161, 1 (61 f., Rn. 148) – Bettensteuer.

⁹¹ Grundlegend BVerfGE 7, 377 (405 f.) – Apothekenurteil; aus der weiteren Rechtsprechung BVerfGE 30, 336 (351) – Jugendgefährdende Schriften; BVerfG, NVwZ 2015, 52 (55, Rn. 49) – Überlassung von Hausmüll an öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Regelungen der Berufsausübung im Ausgangspunkt durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls rechtfertigen.⁹²

b) Spezifische Bewertung der Wirkung der Investitionspflicht

Diese schematisch-kategorisierende Einordnung der Eingriffsintensität bildet freilich lediglich den Ausgangspunkt für eine genauere, die Umstände des jeweiligen Einzelfalls in den Blick nehmende Bewertung. Bei diesen Umständen sind insbesondere die Charakteristika der globalen und nationalen Märkte für die Beschaffung von Rechten an audiovisuellen Werken wichtig.

aa) Begrenzung der Transaktionspartner:innen statt Planwirtschaft

Versteht man die Investitionspflicht als eine Vorgabe zur Beschaffung von Rechten an audiovisuellen Werken in einem Umfang, in dem die verpflichteten Mediendienstanbieter solche Rechte gar nicht, also weder bei den von der Investitionspflicht mittelbar begünstigten noch bei anderen Filmherstellern nachgefragt hätten, würde es sich um einen Eingriff erheblicher Intensität handeln.⁹³ Die polemische Gleichsetzung der Investitionspflicht mit einer Planwirtschaft in einem Teil der Gutachtenliteratur⁹⁴ weist in diese Richtung und suggeriert, der Gesetzgeber ziele darauf, generell den Umfang der Beschaffung von Rechten an audiovisuellen Werken unabhängig von der Nachfrage am Markt zu steuern.⁹⁵

Tatsächlich liegen das Ziel und die Wirkung der Investitionspflicht darin, einen Teil der Investitionen, die nach Einschätzung des Gesetzgebers ohnehin getätigt worden wären, auf die Werke europäischer und deutscher Hersteller zu konzentrieren.⁹⁶ Es geht bei der Investitionspflicht mit anderen Worten nicht darum, Mediendienstanbieter planwirtschaftlich

⁹² BVerfGE 7, 377 (405 f.) – Apothekenurteil; BVerfGE 30, 336 (351) – Jugendgefährdende Schriften; aus jüngerer Zeit BVerfG, NVwZ 2015, 52 (55, Rn. 49) sowie vorhergehend BVerwG, NVwZ 2009, 1292 (1295, Rn. 36) – Überlassung von Hausmüll an öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger; OVG Lüneburg, NZV 2025, 174 (177, Rn. 22) – Festsetzung des Deutschlandtickets als Höchsttarif im ÖPNV.

⁹³ In diese Richtung *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 37 sowie bereits *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 65 ff.

⁹⁴ *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 82: Gesetzgeber greift mit Investitionsverpflichtung auf ein planwirtschaftliches Instrument zurück, indem er Nachfrage künstlich erzwingt; *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 43: neo-dirigistische Wirtschaftslenkung.

⁹⁵ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 44: künstlich erzeugte Nachfrage; *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 71 f.

⁹⁶ Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 21/7820, S. 1, unter Hinweis auf den Bericht der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Bericht über Investitionen von Rundfunkanstalten und Streamingdiensten in europäische Originalinhalte (*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data), S. 18.

auf eine Nachfrage zu verpflichten, die andernfalls in diesem Umfang auch bezogen auf andere Anbieter nicht bestehen würde. Vielmehr geht es darum, für einen Teil der laufend getätigten Investitionen aus einem globalen Markt einen europäischen oder einen deutschsprachigen Markt zu machen. Die Intensität des Eingriffs in die Berufsfreiheit wird nicht durch die Pflicht zur Investition, sondern durch die Begrenzung des Kreises der in Frage kommenden Anbieter charakterisiert. Durch diese Begrenzung sind Mediendiensteanbieter daran gehindert, die Effizienzpotenziale zu realisieren, die ein globaler Angebotsmarkt unter anderem durch die englische Originalsprache sowie durch unterschiedliche Vorteile anderer Standorte ermöglicht.⁹⁷ Die Intensität des mit der Investitionspflicht verbundenen Eingriffs in die Berufsfreiheit liegt mit anderen Worten im Kern darin, dass Mediendiensteanbieter bei der Beschaffung der Rechte zu einem Teil auf Anbieter verwiesen werden, die Werke zu weniger vorteilhaften Modalitäten oder weniger günstigen Konditionen anbieten.⁹⁸

Diese Effizienzpotenziale und die zu Grunde liegenden strukturellen Vorteile der Filmhersteller anderer Standorte stellen aus Sicht des Gesetzgebers zugleich einen wesentlichen Grund für die zunehmende Verdrängung der europäischen und deutschen Filmhersteller dar. Dieses Spannungsverhältnis zwischen ökonomischen Effizienzpotenzialen und kultureller Pluralität ist schon seit Langem bekannt.⁹⁹ Es hat sich allerdings durch die zunehmende Verbreitung von Streaming-Anbietern weiter zugespitzt, weil die Streaming-Anbieter Geschäftsmodelle schon im Ausgangspunkt erheblich stärker global konzipieren als lineare Fernsehdienste.

bb) Einschätzungsprärogative bei der Prognose typischer Investitionsvolumina

Nun steht naturgemäß nicht allgemein fest, in welcher Höhe Mediendiensteanbieter jährlich in die Beschaffung von Rechten an audiovisuellen Medien investieren. Ein charakteristisches Merkmal der dynamischen und dezentralen Koordination auf Märkten liegt vielmehr darin, dass sowohl das Marktverhalten der einzelnen Marktteilnehmer als auch das Marktergebnis prinzipiell nicht vorhersehbar sind. Hinzu kommt, dass die Volumina konzerninterner Investitionen von vertikal integrierten Mediendiensteanbieter von außen nur schwer zu beobachten ist.¹⁰⁰ Diese Eigenschaft dynamischer Märkte schließt es allerdings nicht aus, dass der Gesetzgeber regulatorische Vorgaben macht, um Marktverhalten in bestimmter Hinsicht

⁹⁷ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 39: unwirtschaftliche Verhaltensvorgaben, wirtschaftliche Vorteile der englischen Sprache als Originalsprache; S. 44: hohe Produktionskosten als struktureller Nachteil des deutschen Produktionsstandorts.

⁹⁸ *Broemel*, Förderung europäischer Werke durch Investitionspflichten, AfP 2024, 377 (378 f.).

⁹⁹ Zur Entwicklung nur *Cornils*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, § 15 MStV, Rn. 1 ff.

¹⁰⁰ European Audiovisual Observatory/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, 2025, S. 4.

normativ zu überformen. Solche Formen der Ausgestaltung von Märkten setzen wegen der strukturellen Unmöglichkeit, Marktentwicklungen zu prognostizieren, eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers voraus. Der Gesetzgeber darf mit anderen Worten Annahmen zur Entwicklung des Marktverhaltens und zur Einordnung typischer Marktindikatoren zu Grunde legen. Umsätze stellen dabei einen markttypischen und geeigneten Indikator für das Volumen der kommerziellen Aktivitäten eines Mediendienstanbieters auf einem bestimmten Markt dar. Sie bilden dadurch einen prinzipiell geeigneten Bezugspunkt für die Bewertung der Investitionsvolumina in audiovisuelle Rechte.¹⁰¹

cc) Keine Wettbewerbsverzerrung oder Beeinträchtigung der Flexibilität auf dem Markt

Unzutreffend ist allerdings die Erwägung, die Investitionspflicht verzerre durch die Begrenzung der Auswahl bei der Rechtebeschaffung den Wettbewerb zwischen den Mediendienstanbietern.¹⁰² Die Investitionsverpflichtung trifft alle auf dem deutschen Markt aktiven Mediendienstanbieter gleichermaßen. Sie kann sich dadurch auf das Marktergebnis der Mediendienstanbieter und ihre Optionen zur Investition auswirken. Dadurch, dass alle Anbieter gleichermaßen betroffen sind, ergeben sich im Verhältnis der Mediendienstanbieter aus der Investitionspflicht keine Vor- oder Nachteile im Wettbewerb um Nachteile.

Ebenfalls unzutreffend ist, dass die Investitionspflicht den Mediendienstanbietern die Möglichkeit nehmen würde, auf konjunkturelle Schwankungen, kulturelle Trends und Veränderungen sonstiger Rahmenbedingungen flexibel reagieren zu können.¹⁰³ Kulturelle Trends und die laufende Marktentwicklung können Mediendienstanbieter selbstverständlich in ihren Beschaffungsstrategien auf den deutschen, europäischen wie auch internationalen Märkten berücksichtigen. Auch kulturelle Trends, die sich in einer besonderen Beliebtheit von Werken außereuropäischer Kulturkreise äußern, kann durch entsprechende Investitionen neben der auch im Umsatzvolumen auf den deutschen Markt beschränkten Investitionspflicht Rechnung getragen werden. Konjunkturelle Schwankungen werden schließlich in der

¹⁰¹ Vgl. nur die Studie European Audiovisual Observatory/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2024 edition, September 2024, S. 7, S. 11.

¹⁰² Vgl. *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 49: Ausmaß der Beeinträchtigung zeige sich unter anderem in der unternehmerischen Beweglichkeit, auf Bedürfnisse der Kunden in einem umkämpften Markt einzugehen; auch *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 110: Investitionspflicht verschlechtert die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen in einem hochkompetitiven Markt digitaler Medienangebote.

¹⁰³ So *Di Fabio*, Investitionsverpflichtung und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 49.

Investitionspflicht schon durch die korrespondierenden Schwankungen der Umsätze berücksichtigt.

4. Verhältnismäßigkeit der Investitionspflicht

Die Investitionspflicht erfüllt die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Berufsausübungsregelung. Mit der Förderung des europäischen und deutschen Filmstandorts sowie der kulturellen Vielfalt verfolgt einen legitimen Zweck, ist zu diesem Zweck geeignet und erforderlich. Schließlich erweist sich die mit der Investitionsverpflichtung einhergehende Begrenzung der Anbieter auf europäische und deutsche Filmhersteller als verhältnismäßig im engeren Sinn.

a) Legitimer Zweck

Mit dem Ziel, die wirtschaftliche Stellung der deutschen und europäischen Filmhersteller, insbesondere der unabhängigen Filmhersteller, zu stärken und die Pluralität der Marktstruktur sowie die deutsche Sprache und Kultur durch die Erstellung original deutschsprachiger Filme zu fördern, liegt dem Gesetzesvorhaben ein legitimes Ziel zu Grunde.¹⁰⁴

b) Geeignetheit

Die geplanten gesetzlichen Regelungen sind auch zur Erreichung dieser Ziele geeignet. Bei der Einschätzung, ob bestimmte Maßnahmen zur Erreichung eines bestimmten legitimen Zwecks geeignet sind, räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative, auch zur Prognose der zukünftigen Entwicklung, ein.¹⁰⁵ So genügt nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für die Eignung bereits die Möglichkeit, durch die gesetzliche Regelung den Gesetzeszweck zu erreichen.¹⁰⁶ Es reicht also aus, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann.¹⁰⁷

Nach diesem Maßstab liegt die Eignung der Investitionspflicht zur Förderung der wirtschaftlichen Stellung der deutschen und europäischen Filmhersteller auf der Hand. Die Annahme des Gesetzgebers, eine Investitionspflicht führe in der begünstigten Branche zu stabilen Investitionsvolumina,¹⁰⁸ wird sich kaum bestreiten lassen. Dieses unmittelbare Ziel der

¹⁰⁴ Ebenfalls *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 42.

¹⁰⁵ BVerfGE 156, 63 (116, Rn. 192) – Elektronische Aufenthaltsüberwachung; zur Ausgestaltung von Schutzpflichten BVerfGE 96, 56 (64) – Auskunft zur Identität des Vaters.

¹⁰⁶ BVerfGE 159, 223 (305, Rn. 185) – Bundesnotbremse; BVerfGE 156, 63 (116, Rn. 192) – Elektronische Aufenthaltsüberwachung; BVerfGE 155, 238 (279, Rn. 102) – WindSeeG.

¹⁰⁷ BVerfGE 155, 238 (279, Rn. 102) – WindSeeG.

¹⁰⁸ Regierungsentwurf MedienInvestVG-E, BR-Drs. 324/26, S. 1.

Regelung stellt die automatische Kehrseite der Investitionspflicht dar. Diese stabilen Investitionsvolumina führen typischerweise zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Position der begünstigten Filmhersteller. Das gilt insbesondere für die Verbesserung der Marktposition unabhängiger Filmhersteller, für die durch die spezifische Subquote ein bestimmter Anteil der Investitionsvolumina reserviert ist. Überdies trägt die konkretisierende Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall dazu bei, dass die unabhängigen Filmhersteller an der mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Verwertung ihrer Werke anders partizipieren können. Die Regelung wird absehbar erreichen, dass die begünstigten Filmhersteller nach Ablauf der ersten Nutzungsphase über Rechtspositionen verfügen, die ihnen nach den derzeit üblichen Marktkonditionen nicht zukommen. Damit ist die Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall geeignet, eine Asymmetrie in der Verhandlungsmacht zwischen Mediendienstanbietern und unabhängigen Filmherstellern zu kompensieren. Schließlich ist die Investitionspflicht durch die spezifische Subquote für Werke, die in deutscher Originalsprache hergestellt werden, zur Förderung deutschsprachiger Kultur geeignet.

An dieser Geeignetheit im verfassungsrechtlichen Sinn ändert auch eine wirtschaftsliberale, rechtspolitische Perspektive, welche Investitionspflichten als neo-dirigistisch, neo-protektionistisch oder in sonstiger Weise ordnungspolitisch verfehlt kritisiert,¹⁰⁹ nichts. Es trifft selbstverständlich zu, dass marktlenkende Maßnahmen gegenüber liberalen Ansätzen wirtschaftspolitische Nachteile aufweisen; insbesondere provozieren sie Ausweichstrategien der Marktakteure und setzen Wissen über die auszugestaltenden Marktumstände voraus. Demgegenüber liegt ein Vorteil einer auf marktlenkende Maßnahmen zurückgreifenden Wirtschaftspolitik darin, dass rechtspolitisch als nicht wünschenswert bewertete Marktzustände direkter adressiert werden können. Es ist nun allerdings nicht die Aufgabe des Verfassungsrechts und insbesondere der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Geeignetheit einer gesetzlichen Regelung, diesen Streit zwischen divergierenden wirtschaftspolitischen Ansätzen verfassungsrechtlich zu entscheiden.¹¹⁰ Andernfalls wäre jede

¹⁰⁹ Näher mit weiteren Nachweisen *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 43; *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 82.

¹¹⁰ So allerdings die Zweifel an der verfassungsrechtlichen vorausgesetzten Geeignetheit der Investitionspflicht bei *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 43: „Es handelt sich bei der Investitionsverpflichtung um eine Form neo-dirigistischer Wirtschaftslenkung als Resultat eines akzidentellen politisch-kommunikativen Prozesses, indem politische Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt werden soll. Man kann das als neo-protektionistische Verschiebung des ordnungspolitischen Rahmens zugunsten staatlicher Markteingriffe kritisieren und auch grundsätzlich die Eignung bestreiten, weil solche Markt-dirigismen als ineffizient gelten und mit nicht vorhergesehenen unerwünschten Folgewirkungen verbunden sein können. Der Staat stellt künstlich eine Nachfrage her, die aufseiten der Kunden audiovisueller Mediendienste und folglich auch bei diesen nicht zwingend besteht und deshalb weder Teil ihrer kreativen inhaltlichen Strategie noch ihrer ökonomischen Ausrichtung gewesen ist.“

von einem wirtschaftsliberalen Credo abweichende Politik wegen fehlender Geeignetheit verfassungsrechtlich unzulässig und von dem Gestaltungsspielraum des demokratisch legitimierten Gesetzgebers bliebe wenig übrig. Gleiches gilt für die Annahmen, die Einführung einer Investitionspflicht werde die strukturellen Standortnachteile der deutschen oder europäischen Filmwirtschaft nicht beseitigen¹¹¹ oder würde zur Verbesserung der Lage der deutschen Filmwirtschaft angesichts drohender Ausweichbewegungen nicht ausreichen.¹¹² Indem solche rechtspolitischen Zweifel an der Vorteilhaftigkeit der Einführung einer Investitionspflicht die wirtschaftspolitische Einschätzung des Gesetzgebers gegen eine konträre wirtschaftspolitische Einschätzung ersetzen, verfehlen sie den verfassungsrechtlichen Maßstab der Geeignetheitsprüfung und die dahinterstehende Einschätzungsprärogative des demokratisch legitimierten Gesetzgebers.

c) Erforderlichkeit

Die Investitionspflicht ist darüber hinaus erforderlich. Im verfassungsrechtlichen Sinn erforderlich ist eine Regelung, wenn andere Maßnahmen zur Verfügung stehen, die in der Wirksamkeit eindeutig gleich sind, aber die betroffenen Grundrechte weniger stark einschränken.¹¹³ Zudem darf das alternative, gleich wirksame Mittel Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belasten.¹¹⁴ Auch insoweit steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu.¹¹⁵ Die Reichweite dieser gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative hängt davon ab, von dem betroffenen Grundrecht, von der Intensität des Grundrechtseingriffs und von der Komplexität der zu regelnden Materie ab.¹¹⁶

Nach diesen Maßstäben darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass zur Förderung der europäischen und deutschen Filmwirtschaft, der Marktpluralität und der deutschsprachige Filmkultur kein milderes, aber gleich wirksames Mittel zur Verfügung steht.

¹¹¹ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 44.

¹¹² *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 44.

¹¹³ BVerfGE 159, 223 (314, Rn. 203) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 148, 40 (57, Rn. 47) – staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften; BVerfGE 165, 363 (389, Rn. 53) – automatisierte Datenanalyse; BVerfGE 135, 90 (118, Rn. 74) – Berufsrechtliche Ausgestaltung von Anwaltsgesellschaften; BVerfGE 113, 167 (252 ff.) – Risikostrukturausgleich der gesetzlichen Krankenversicherung.

¹¹⁴ BVerfGE 159, 223 (313 f., Rn. 202) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 148, 40 (57, Rn. 47) – staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften; BVerfGE 135, 90 (118, Rn. 74) – Berufsrechtliche Ausgestaltung von Anwaltsgesellschaften.

¹¹⁵ BVerfGE 126, 112 (145) – Berufsrechtliche Ausgestaltung von Anwaltsgesellschaften.

¹¹⁶ BVerfGE 159, 223 (314, Rn. 204) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 150, 1 (89, Rn. 173) – Zensusgesetz 2011.

Auch die von Mediendienstanbietern befürwortete Steuererleichterung für europäische Produktionen¹¹⁷ stellt kein gleich wirksames Mittel dar. Sie ist in ihren Auswirkungen schon deshalb nicht gleichermaßen kalkulierbar und für alle Marktteilnehmer verlässlich,¹¹⁸ weil sie nur einen Faktor in der Investitionsentscheidung ausmacht. Die übrigen Faktoren, insbesondere die Entwicklung der Förderung an anderen Standorten sowie die unterschiedliche Marktentwicklung in den verschiedenen Regionen, bleiben davon unberührt. Investitionspflichten sind prinzipiell wirksamer als unternehmerische Anreize, die Marktverhalten nicht vorgeben, sondern eben nur anregen, ohne dass dabei feststeht, welchen Faktoren in der dynamischen Marktentwicklung¹¹⁹ bei einer konkreten Entscheidung welches Gewicht zukommt. Das gilt erst recht, wenn man annimmt, dass die Attraktivität der deutschen Filmlandschaft aus strukturellen Gründen mit der Attraktivität der Filmproduktion an anderen Standorten nicht mithalten könne.¹²⁰ Gleiches gilt für Überlegungen, die bestehende finanzielle Förderung des deutschen Films durch den Deutschen Filmförderung und den German Motion Picture Fund anzuheben, wie auch für eine Kombination aus Steuererleichterung und Anhebung der Filmförderung.¹²¹ Die Filmförderung weist zudem auch deshalb nicht die gleiche Eignung auf, weil sie durch näher ausgestaltete Förderkriterien die Produktionswirtschaft nicht generell, sondern von vorneherein in bestimmter Hinsicht fördert.

Zudem ist bei allen aus öffentlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen zur Filmförderung, sei es durch steuerliche Anreize oder durch Förderprogramm der öffentlichen Hand, zu berücksichtigen, dass die Finanzierung aus dem Haushalt mit einer korrespondierenden steuerlichen Belastung der Allgemeinheit verbunden ist. Auch dieser Belastung der Allgemeinheit ist bei der Bewertung einer vermeintlich weniger eingriffsintensiven Maßnahme in Rechnung zu stellen.¹²²

Schließlich ändern auch Zweifel an der Notwendigkeit des konkreten Anteils des Nettoumsatzes oder der Programmkosten, der zur Bemessung der Höhe der Investitionspflicht

¹¹⁷ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 45 f.

¹¹⁸ So *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 45 f.

¹¹⁹ Zu dieser Dynamik *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 49.

¹²⁰ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 44.

¹²¹ Anders *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 46.

¹²² BVerfGE 159, 223 (313 f., Rn. 202) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 148, 40 (57, Rn. 47) – staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften; BVerfGE 135, 90 (118, Rn. 74) – Berufsrechtliche Ausgestaltung von Anwaltsgesellschaften.

herangezogen wird, nichts an der Erforderlichkeit.¹²³ Eine Erhöhung des Anteils, etwa auf 20 % oder 25 % des Umsatzes, würde die wirtschaftliche Stellung der Filmwirtschaft noch verbessern, aber die verpflichteten Mediendiensteanbieter stärker belasten, während umgekehrt ein niedriger Anteil weniger zu stabilen Investitionsströmen beitragen, aber auch die Mediendiensteanbieter weniger belasten würde. Das Kriterium der Erforderlichkeit trägt dadurch zu Überprüfung der Höhe einer Investitionspflicht kaum etwas bei, jedenfalls solange die weitere Erhöhung des Investitionsvolumens das Ziel der Investitionspflicht zusätzlich fördert.

Der Gesetzgeber ist nach der Begründung des Regierungsentwurfs davon ausgegangen, dass ein Investitionsvolumen in Höhe von 8 % des Nettoumsatzes oder der Programmkosten ein angesichts der inländischen Marktaktivitäten der Mediendiensteanbieter sowie der globalen Verteilung der Investitionsvolumina ein angemessener Anteil wäre.¹²⁴ Dieser Einschätzung liegt eine übergreifende Auswertung der jährlichen Studien des European Audiovisual Observatory zu Grunde.¹²⁵ Die Einschätzung ist, auch im europäischen Vergleich,¹²⁶ plausibel. Auch mit Blick darauf, dass Marktprozesse ein typisches Beispiel für einen komplexen und dynamischen Regelungsgegenstand bilden, bei dem der Gesetzgeber über einen entsprechend weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum verfügt, ist diese Einschätzung zur Erforderlichkeit auch der Höhe der Investitionspflicht nicht zu beanstanden.

Auch für die im Regierungsentwurf vorgesehenen Subquoten ist kein milderes, aber gleich wirksames Mittel verfügbar. Die Subquoten grenzen den Kreis der Werke, in die zur Erfüllung der Investitionspflicht investiert werden kann, weiter ein. Die damit verbundene Einschränkung der unternehmerischen Handlungsspielräume erhöht die Intensität des Eingriffs in die Berufsfreiheit.¹²⁷ Allein diese Erhöhung der Eingriffsintensität steht jedoch der Erforderlichkeit der Subquoten nicht entgegen,¹²⁸ weil die Subquoten die Erreichung des Regelungsanliegens erheblich fördern. Ohne die konkretisierenden Vorgaben zu den Anteilen, die auf neue, original deutschsprachige und von unabhängigen Produzenten hergestellte Werke entfallen, wäre deutlich mehr Spielraum für Investitionen, die zwar wirtschaftlich vorteilhafter sind, aber das

¹²³ So aber *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 46.

¹²⁴ Regierungsentwurf MedienInvestVG-E, BR-Drs. 324/26, S. 1, siehe oben.

¹²⁵ Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Bericht über Investitionen von Rundfunkanstalten und Streamingdiensten in europäische Originalinhalte (*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data), S. 18.

¹²⁶ Hinweis auf die Vorlageentscheidung des belgischen Verfassungsgerichts, Az. 36/2026.

¹²⁷ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 47.

¹²⁸ So aber offenbar *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 47.

Regelungsziel weniger gut erfüllen. Es liegt auf der Hand, dass Investitionen in die Rechte an bereits bestehenden Werken die Produktionswirtschaft weniger fördern als Investitionen in neue Werke, dass Investitionen in original deutschsprachige Werke sowohl den deutschen Produktionsstandort als auch die deutschsprachige Filmkultur besser fördern als Investitionen in fremdsprachige Werke und dass zur Förderung einer pluralen Marktstruktur Investitionen in Werke unabhängiger Filmhersteller besser geeignet sind als Investitionen in Werke von Herstellern, die mit den Mediendiensteanbietern in einer gesellschaftlichen Verbindung oder in einem sonstigen Abhängigkeitsverhältnis stehen.

d) Angemessenheit im engeren Sinn

Die Investitionsverpflichtung einschließlich der Subquoten ist schließlich auch angemessen.

aa) Verfassungsrechtlicher Maßstab

Verhältnismäßig im engeren Sinn ist eine Regelung nach der Rechtsprechung dann, wenn der mit ihr verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen.¹²⁹ Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Eingriffsgewicht der Regelung und dem verfolgten gesetzgeberischen Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen.¹³⁰ Diese Anforderungen an die Angemessenheit hängen von dem Eingriffsgewicht der Maßnahme¹³¹ und dem jeweils betroffenen Grundrecht¹³² ab. Regelungen, die Modalitäten zur Ausübung der Berufsfreiheit vorgeben (sog. Berufsausübungsregelungen), sind nach der vertypenden verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich schon dann zulässig, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls die Regelung zweckmäßig erscheinen lassen.¹³³ Bei den Einschätzungen zur Angemessenheit eines Ausgleichs steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Der gesetzgeberische Spielraum ist nach der Rechtsprechung zumindest dann überschritten,

¹²⁹ BVerfGE 155, 119 (178, Rn. 128) – Bestandsdatenauskunft II; BVerfGE 148, 40 (57 f., Rn. 49) – staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften; BVerfGE 141, 220 (267, Rn. 98) – BKA-Gesetz.

¹³⁰ BVerfGE 148, 40 (57 f., Rn. 49) – staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften.

¹³¹ BVerfGE 165, 363 (389 f., Rn. 54) – Automatisierte Datenanalyse; BVerfGE 162, 1 (74, Rn. 152) – Bayerisches Verfassungsschutzgesetz.

¹³² BVerfGE 162, 1 (74, Rn. 152) – Bayerisches Verfassungsschutzgesetz.

¹³³ Grundlegend bereits BVerfGE 7, 377 (405 f.) – Apothekenurteil; BVerfGE 30, 336 (351) – Jugendgefährdende Schriften; aus jüngerer Zeit BVerfG, NVwZ 2015, 52 (55, Rn. 49) sowie vorhergehend BVerwG, NVwZ 2009, 1292 (1295, Rn. 36) – Überlassung von Hausmüll an öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger; OVG Lüneburg, NZV 2025, 174 (177, Rn. 22) – Festsetzung des Deutschlandtickets als Höchsttarif im ÖPNV.

wenn Erwägungen offensichtlich fehlgehen und vernünftigerweise keine Grundlage für eine gesetzgeberische Maßnahme darstellen können.¹³⁴

bb) Intensität des Eingriffs

Die verfassungsrechtliche Einordnung als bloße Berufsausübungsregelung, die sich bereits mit jeder vernünftigen Erwägung des Allgemeinwohls rechtfertigen lässt, bildet lediglich den Ausgangspunkt einer näheren Bewertung der Eingriffsintensität.¹³⁵ Die Rechtfertigung auch einer Berufsausübungsregelung setzt deshalb eine nähere Feststellung der Eingriffsintensität voraus. Der Kern der Eingriffsintensität der Investitionspflicht liegt darin, dass für einen Teil der Investitionen der Kreis der Adressaten auf Hersteller in Europa und Deutschland beschränkt wird und Mediendienstanbieter dadurch bei der Beschaffung nicht von den Effizienzpotenzialen eines globalen Beschaffungsmarkts profitieren können. Bei dem wichtigen Baustein, den eine Investitionspflicht aus Sicht der Mediendienstanbieter aus dem frei entwickelten Gebäude entfernt,¹³⁶ handelt es sich um die Effizienzvorteile einer weltweiten Beschaffung. Alle anderen Parameter der Investitionsentscheidungen stehen für Mediendienstanbieter auch auf dem deutschen und europäischen Markt zur Verfügung. Damit ist zugleich die mit der Investitionspflicht verbundene Eingriffsintensität charakterisiert. Den Mediendiensteanbietern werden nicht Investitionen in bestimmte Werke vorgegeben, sondern die Grenzen des Beschaffungsmarktes werden für bestimmte Investitionen enger gesetzt. Bei einer solchen Ausgestaltung der äußeren Grenzen des Marktes sind Unternehmen allerdings in ihrer Berufsfreiheit erheblich weniger geschützt, insbesondere wenn der Gesetzgeber diese äußeren Grenzen zieht, weil der Wettbewerb schädliche Ausmaße anzunehmen droht.¹³⁷

Diese Kriterien zur Eingriffsintensität von marktausgestaltenden Maßnahmen schlagen sich auch in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nieder.¹³⁸ Danach haben Marktteilnehmer keinen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass die Wettbewerbsbedingungen für sie gleich

¹³⁴ BVerfGE 156, 63 (116 f., Rn. 192) – Elektronische Aufenthaltsüberwachung

¹³⁵ Aus der Literatur nur *Manssen*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 12 GG Rn. 141.

¹³⁶ Bild bei *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 49.

¹³⁷ Zu einer Begrenzung des interkommunalen Steuerwettbewerbs unter Hinweis auf die Grenzen der Berufsfreiheit BVerfGE 125, 141 (169): „Der Gesetzgeber ist befugt einzuschreiten, wenn der grundsätzlich erwünschte interkommunale Steuerwettbewerb schädliche Ausmaße anzunehmen droht oder sich ein Missbrauch der Gestaltungsmöglichkeiten abzeichnet (zu entsprechenden Eingriffsbefugnissen in durch Grundrechte eröffneten Bereichen des Wettbewerbs und für die Zulässigkeit der Begrenzung des Wettbewerbs nach Maßgabe seiner Funktionsbedingungen vgl. BVerfGE 39, 210 (232 f.); 105, 252 (265); 94, 372 (390) m.w.N.“.

¹³⁸ BVerfGE 148, 40 (50, Rn. 27) – Staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften; BVerfGE 105, 252 (265) – Glykol; BVerfGE 106, 275 (298) – Festsetzung von Festbeträgen im Recht der gesetzlichen Krankenkassen; BVerfG, NZS 2011, 580 (581, Rn. 347) – Rabattausschreibungen.

bleiben. Insbesondere gewährleistet die Berufsfreiheit nach dieser Rechtsprechung keinen Anspruch auf eine erfolgreiche Marktteilhabe oder künftige Erwerbsmöglichkeiten.¹³⁹ Vielmehr unterliegen die Wettbewerbspositionen und damit auch die erzielbaren Erträge nach ständiger Rechtsprechung dem Risiko laufender Veränderung je nach den Verhältnissen am Markt und damit nach Maßgabe seiner Funktionsbedingungen.¹⁴⁰ Zu diesen Verhältnissen am Markt zählen nach der Rechtsprechung auch die rechtlichen Rahmenbedingungen. Nach der Formulierung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird die Reichweite des Freiheitsschutzes durch die rechtlichen Regeln mitbestimmt, die den Wettbewerb ermöglichen und begrenzen.¹⁴¹

Danach handelt es sich bei der Investitionspflicht im Gegensatz zu marktausgestaltenden Maßnahmen, von denen die Marktteilnehmer nur faktisch betroffen sind, zwar um einen Eingriff in die Berufsfreiheit, weil es sich bei der Investitionspflicht um unmittelbare Vorgaben an die betroffenen Marktteilnehmer handelt.¹⁴² In der Sache geht es allerdings ebenso wie bei anderen marktausgestaltenden Regelungen darum, den Wettbewerb für alle Teilnehmer des deutschen Marktes in einer spezifischen Hinsicht zu begrenzen.

Im Übrigen sind die Mediendienstanbieter frei in der Entscheidung, wie die Werke beschaffen oder die Investitionen sonst ausgestaltet werden sollen. Befürchtungen, Mediendienstanbieter könnten daran gehindert werden, auf Bedürfnisse der Kunden einzugehen oder, auf konjunkturelle Schwankungen, auf kulturelle Trends oder auf Veränderungen sonstiger Rahmenbedingungen zu reagieren,¹⁴³ überzeichnen die mit der Investitionspflicht verbundene Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsmöglichkeiten. Zum einen betrifft die Investitionspflicht nur den Anteil an Investitionen, der nach Einschätzung des Gesetzgebers bei einer ausgewogenen Verteilung der Investitionen auf Standorte Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union entfallen wäre. Der weitaus größere Anteil der globalen Investitionen in den Erwerb von Rechten an audiovisuellen Werken ist davon genauso nicht erfasst. Zum anderen sind die Mediendienstanbieter auch bei Gestaltung der Investitionen, mit denen die Investitionspflicht

¹³⁹ BVerfGE 148, 40 (50, Rn. 27) – Staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften; BVerfGE 106, 275 (298 f.) – Festsetzung von Festbeträgen im Recht der gesetzlichen Krankenkassen.

¹⁴⁰ BVerfGE 148, 40 (50, Rn. 27) – Staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften;

¹⁴¹ BVerfGE 105, 252 (265) – Glykol; BVerfGE 106, 275 (298) – Festsetzung von Festbeträgen im Recht der gesetzlichen Krankenkassen; BVerfG, NZS 2011, 580 (581, Rn. 347) – Rabattausschreibungen.

¹⁴² Siehe oben, S. 28.

¹⁴³ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 49.

erfüllt werden sollen, bei der Gestaltung der Inhalte, Formate oder sonstigen Aspekte völlig flexibel. Selbst die Subquoten für original deutschsprachige Werke ist mit keinerlei inhaltlichen oder sonstigen Vorgaben zur Beschaffenheit der Werke verbunden.

cc) Verhältnis zum Förderziel

Bei der Förderung der deutschen und europäischen Filmstandorte sowie kulturellen Vielfalt handelt es sich um gewichtige Allgemeinwohlbelange.¹⁴⁴ In die Abwägung von Förderzweck und grundrechtlicher Beeinträchtigung ist einerseits einzustellen, dass die Investitionspflicht den unternehmerischen Entscheidungen lediglich für einen Teil der Investitionen äußere Grenzen zieht, ohne sie im Übrigen vorzugeben. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass sowohl die deutschen und europäischen Produktionsstandorte unterschiedliche strukturelle Nachteile aufweisen. Teilweise handelt es sich dabei um marktexogene Nachteile wie die Effizienzvorteile von Produktionen in englischer Originalsprache, die von den Marktteilnehmern kaum zu beeinflussen oder zu kompensieren sind. Diese strukturellen Nachteile ziehen zugleich Folgen für die kulturelle Vielfalt nach sich und werden zudem durch entsprechende Investitionspflichten in anderen europäischen Mitgliedstaaten noch verstärkt. In diesem Spannungsfeld zwischen dem Schutz der Marktbedingungen für nachfragende Mediendienstanbieter sowie dem Schutz der Produktionswirtschaft ist schließlich für den grundrechtlichen Ausgleich ein Zusammenhang wichtig: Die Höhe der Investitionspflicht reflektiert nach der gesetzgeberischen Einschätzung die Intensität der inländischen Marktaktivitäten der Mediendienstanbieter und entspricht dadurch einer ausgewogenen Verteilung der Investitionen. Die Subquote für Investitionen in neue Werke ist im Hinblick auf deren naheliegende Bedeutung für die Förderung der Filmwirtschaft sowie europäischer und deutscher Werke verhältnismäßig. Die Subquote für original deutschsprachige Werke leistet einen zentralen Beitrag für die Förderung der sprachlich-kulturellen Vielfalt.¹⁴⁵ Die mit ihr verbundene Beschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit ist auch mit Blick auf die gesetzgeberische Einschätzungsprärogative nicht unangemessen, zumal die Subquote mit keinen inhaltlichen Vorgaben verbunden ist. Auch die Subquote für Werke unabhängiger Hersteller ist angesichts ihrer Bedeutung für die Förderung einer pluralen Marktstruktur verhältnismäßig.¹⁴⁶ Auch die kumulative Wirkung der drei Subquoten macht die

¹⁴⁴ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 48.

¹⁴⁵ Zu den parallelen unionsrechtlichen Fragen unten, S. 68 f.

¹⁴⁶ Näher zur unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit der Subquote für Werke unabhängiger Hersteller unten, S. 70 f.; zur Verhältnismäßigkeit der konkretisierenden Regelung zum verbindlichen Rechterückfall unten, S. 52 ff.

Investitionspflicht nicht unverhältnismäßig. Vereinfacht zusammengefasst begründet die Kombination der Subquoten eine Pflicht der Mediendienstanbieter zur Investition in neue, original deutschsprachige Werke unabhängiger Hersteller, und zwar in dieser Kombination mit einem Anteil von 4,8 % des jährlichen Nettoumsatzes oder der Produktionskosten (60 % der gesamten Investitionspflicht).¹⁴⁷ Diese spezifisch zugeschnittene Investitionspflicht macht den Kern der Investitionen aus, die nach Einschätzung des Gesetzgebers zur Förderung einer nachhaltig diversifizierten Filmwirtschaft und der kulturellen Vielfalt erforderlich sind. Angesichts ihres Beitrags zu diesem Ziel, aber auch der verbleibenden Handlungsspielräume und Auswahlmöglichkeiten der Mediendienstanbieter unter dem Angebot der unabhängigen Filmhersteller ist die kumulierte Belastung der Investitionspflicht angemessen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Berufsfreiheit vor Veränderungen der äußeren Rahmenbedingungen eines Marktes im Grundsatz von vorneherein keinen Schutz bietet. Schon damit Märkte entwicklungs- und gestaltungsoffen bleiben, vermittelt die Berufsfreiheit keinen Bestandsschutz für ein bestimmtes Erlöspotenzial am Markt, auch nicht durch die Realisierung der Effizienzvorteile eines globalen Marktes. Bei der Gegenüberstellung des Schutzes der kulturellen Vielfalt sowie der europäischen und nationalen Filmwirtschaft mit dem Schutz des Effizienzpotenzials global tätiger Mediendienstanbieter ist die Investitionsverpflichtung daher als angemessen einzuordnen.¹⁴⁸

Unzutreffend ist demgegenüber die Annahme, der Gesetzgeber dürfe bei der Ausgestaltung von Märkten wirtschafts- oder kulturpolitische Präferenzen nur berücksichtigen, wenn sie mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.¹⁴⁹ Ein solches Verständnis der Berufsfreiheit würde ein bestimmtes, wirtschaftsliberales Politikverständnis verfassungsrechtlich zementieren.

dd) Hinreichende Begründung der Annahmen zur Höhe der Investitionspflicht

Schließlich sind die Annahmen zur Höhe der Investitionspflicht hinreichend begründet.¹⁵⁰ Eine bestimmte Höhe der Investitionspflicht lässt sich aus den derzeitigen Marktdaten schon wegen der Komplexität und Dynamik von Marktprozessen nicht ableiten. Vielmehr stehen dem Gesetzgeber insoweit eine Einschätzungsprärogative und ein Prognosespielraum zu. Die

¹⁴⁷ Näher im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit nach Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL siehe unten, S. 72 ff.

¹⁴⁸ Für eine Investitionspflicht in Höhe von 20 % des Nettoumsatzes *Cornils*, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 150 ff.

¹⁴⁹ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 57.

¹⁵⁰ Näher zu den unionsrechtlichen Anforderungen an die Berücksichtigung der Marktdaten und empirischer Marktanalysen unten, S. 74 ff.

Dokumentation der zu Grunde liegenden Marktanalysen und Annahmen des Gesetzgebers dienen vor diesem Hintergrund dazu, eine Überprüfung auf sachwidrige Erwägungen sowie der Plausibilität der Erwägungen zur Erforderlichkeit zu fördern. Diesen Anforderungen trägt der Regierungsentwurf ausweislich seiner Begründung Rechnung. Die gesetzgeberische Einschätzung zu einem angemessenen Investitionsvolumen berücksichtigt sowohl eine mehrjährige Marktbeobachtung¹⁵¹ als auch die Höhe entsprechender Investitionspflichten aus anderen Mitgliedstaaten.¹⁵²

ee) Voraussetzungen einer vermeintlichen Indienstnahme Privater

Weil durch die Investitionspflicht private Mediendienstanbieter dazu veranlasst werden, ihr Marktverhalte so anzupassen, dass bestimmte wirtschafts- und kulturpolitische Allgemeinwohlziele erreicht werden, ordnet die überwiegende Ansicht in der Literatur die Investitionspflicht als eine Form der sogenannten Indienstnahme Privater.

Mit dieser Indienstnahme Privater sind Fallgruppen von Situationen gemeint, in denen Private anlässlich ihrer professionellen Tätigkeit zur Erfüllung von Aufgaben zu Gunsten der Allgemeinheit herangezogen werden, etwa als Zahlstelle für die Einziehung und Weiterleitung bestimmter Abgaben,¹⁵³ durch Pflichten zur Erdölbevorratung¹⁵⁴ oder zur unentgeltlichen Beförderung von schwerbehinderter Personen im öffentlichen Personennahverkehr gegen eine pauschale staatliche Vergütung.¹⁵⁵ Die Rechtfertigung solcher Formen der Indienstnahme kann je nach den Umständen neben der Rechtfertigung des Eingriffs in die Berufsfreiheit weiteren Anforderungen unterliegen.¹⁵⁶ Diese Anforderungen tragen teilweise der mit der Inanspruchnahme verbundenen besonderen Belastung Rechnung, indem sie die Zumutbarkeit der Inanspruchnahme gewährleisten.¹⁵⁷ Zum anderen fordert die Rechtsprechung eine hinreichende Sach- und Verantwortungsnähe zwischen den in Anspruch genommenen Privaten und dem geschützten Allgemeinwohlbelang.¹⁵⁸

¹⁵¹ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, S. 18; vgl. Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 1.

¹⁵² Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 14.

¹⁵³ BVerfGE 161, 1 (36, Rn. 75) – Bettensteuer.

¹⁵⁴ BVerfGE 30, 292 (311 f.) – Erdölbevorratung.

¹⁵⁵ BVerfGE 68, 155 (172) – Kostenerstattung für die Beförderung Privater durch Nahverkehrsunternehmen. Weitere Fälle betreffen etwa die Einführung eines Basistarifs in der privaten Krankenversicherung, BVerfGE 123, 186 (249) – Basistarif der PKV, oder Warnpflichten auf Tabakerzeugnissen BVerfGE 95, 173 (187) – Pflicht zum Aufdruck von Warnhinweisen auf Tabakerzeugnissen.

¹⁵⁶ Vgl. BVerfGE 161, 1 (62, Rn. 149 ff.) – Bettensteuer.

¹⁵⁷ BVerfGE 161, 1 (62 f., Rn. 151) – Bettensteuer

¹⁵⁸ BVerfGE 95, 173 (187) – Pflicht zum Aufdruck von Warnhinweisen auf Tabakerzeugnissen.

Allerdings lassen sich die Anforderungen an die Zulässigkeit einer Inanspruchnahme Privater wegen der Unterschiede in den Fallgestaltungen, die in der Rechtsprechung bislang entschieden worden sind, nur begrenzt verallgemeinern. So stellt die jüngere Rechtsprechung klar, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht keine kategorische Trennung von „Staatsaufgaben“ und „privaten Aufgaben“ gibt.¹⁵⁹ Vielmehr betont die Rechtsprechung, dass dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt, welche Pflichten zur Sicherstellung von Gemeinwohlbelangen er Privaten im Rahmen ihrer Berufstätigkeit auferlegt.¹⁶⁰

Konsequenz dieser Rechtsprechung ist, dass die Kriterien für die Zulässigkeit einer Indienstnahme in den Anforderungen für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die Berufsfreiheit aufgehen. So sind in der jüngeren Rechtsprechung Belastungen wie die Pflicht zur Zahlung eines Zuschusses zum Mutterschaftsgeld¹⁶¹ nicht mehr als Indienstnahme Privater bezeichnet und ausschließlich am berufsfreiheitsrechtlichen Maßstab der Verhältnismäßigkeit geprüft worden. Teilweise sind Belastungen wie oder die Indienstnahme gastronomischer Betriebe als Zahlstelle für eine lokale Verpackungssteuer¹⁶² die Inanspruchnahme von Beherbergungsbetrieben als Zahlstelle für eine Bettensteuer zwar als „Indienstnahme“¹⁶³ oder als „Indienstnahme Privater“ bezeichnet,¹⁶⁴ aber ebenfalls ausschließlich am Maßstab der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Berufsfreiheit geprüft worden.¹⁶⁵

Nach diesen Grundsätzen sprechen die besseren Gründe dafür, dass es sich bei der Investitionspflicht nicht um eine Form der Indienstnahme Privater handelt. Zwar wird den Mediendienstanbietern eine bestimmte Pflicht zur Investition auferlegt und dient diese Pflicht einem Allgemeinwohlbelang. Die Pflicht gibt jedoch nicht ein von der Marktteilnahme unabhängiges, also marktexternes Verhalten vor, das anlässlich der Berufsausübung die allgemeinwohlbezogenen Aufgaben erledigen soll, sondern gestaltet das Marktverhalten aus. Entsprechend werden mit der Investitionspflicht und den stabilen Investitionsströmen die Ziele einer kulturellen Vielfalt und Stärkung der Produktionsstandorte nicht unmittelbar erreicht, sondern lediglich dafür geeignete Marktbedingungen geschaffen. Die Investitionspflicht passt

¹⁵⁹ BVerfGE 125, 260 (361) – Anlasslose Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten.

¹⁶⁰ BVerfGE 125, 260 (361) – Anlasslose Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten; zu diesem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum auch BVerfGE 109, 64 (85) – Mutterschaftsgeld.

¹⁶¹ BVerfGE 109, 64 (84 ff.) – Mutterschaftsgeld.

¹⁶² BVerfG, NVwZ 2025, 328 (330 f., Rn. 30; 336, Rn. 77) – Tübinger Verpackungssteuer.

¹⁶³ BVerfG, NVwZ 2025, 328 (330 f., Rn. 30; 336, Rn. 77) – Tübinger Verpackungssteuer.

¹⁶⁴ BVerfGE 161, 1 (36, Rn. 75) – Bettensteuer.

¹⁶⁵ BVerfGE 161, 1 (62 f., Rn. 149 ff.) – Bettensteuer; BVerfG, NVwZ 2025, 328 (336, Rn. 77) – Tübinger Verpackungssteuer. Abweichend von dieser Rechtsprechung hält *Di Fabio* eine Sach- und Verantwortungsnähe als spezifisches Element der Rechtfertigung für die Zulässigkeit einer Indienstnahme Privater immer für erforderlich, *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 51.

dadurch nicht in die heterogene Kategorie von Formen der Indienstnahme Privater, sondern stellt eine Form der allgemeinwohlorientierten Ausgestaltung von Märkten dar. Der Gesetzgeber lenkt einen Teil der Investitionsströme von dem globalen auf den europäischen oder deutschen Beschaffungsmarkt, um strukturelle Standortnachteile zu kompensieren.

Aber auch wenn man diese Form der Marktgestaltung als eine Art der Indienstnahme Privater versteht, ist sie als solche zulässig.¹⁶⁶ Die mit der Investitionsverpflichtung verbundenen wirtschaftlichen Belastungen sind verhältnismäßig.¹⁶⁷ Auch die in der Rechtsprechung teilweise geforderte Sach- und Verantwortungsnähe liegt in dem Verhältnis der Marktteilnehmer vor.¹⁶⁸ Global tätige Mediendiensteanbieter loten die Effizienzvorteile eines globalen Beschaffungsmarkts sowie die damit verbundenen Vorteile in den Verhandlungen mit austauschbaren Anbietern unterschiedlicher Standorte aus. Der vom Gesetzgeber zum Anlass der Regelung genommene Problembefund einer unausgewogenen Verteilung der Investitionen¹⁶⁹ geht unmittelbar auf dieses rationale Marktverhalten der Mediendiensteanbieter zurück. Gleiches gilt für die asymmetrisch verteilte Verhandlungsmacht von Mediendiensteanbietern und unabhängigen Filmherstellern sowie für die rückläufige Bedeutung original deutschsprachiger Werke.

Diese in bestimmten Kontexten vorgesehene, verfassungsrechtliche Voraussetzung einer Sach- und Verantwortungsnähe lässt sich allerdings nicht so verstehen, dass ein verursachungsgerechter Ausgleich eines kausal verursachten Förderbedarfs gemeint ist.¹⁷⁰ Vielmehr setzt die Sach- und Verantwortungsnähe nach der Rechtsprechung ausdrücklich nicht voraus, dass die berufliche Tätigkeit der in Anspruch genommenen Privaten unmittelbar Gefahren auslösen kann oder dass sie hinsichtlich dieser Gefahren ein Verschulden trifft.¹⁷¹ Eine Sach- und Verantwortungsnähe liegt danach beispielsweise sogar zwischen Anbietern von Telekommunikationsdiensten und schweren Straftaten Dritter oder für den Nachrichtendienst

¹⁶⁶ Cornils, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 166 ff.; anders Di Fabio, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 50 ff.; Lüdemann, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 89 ff.

¹⁶⁷ Siehe oben, S. 32 ff.

¹⁶⁸ Cornils, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 166 f.

¹⁶⁹ Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 21/7820, S. 1, unter Hinweis auf den Bericht der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Bericht über Investitionen von Rundfunkanstalten und Streamingdiensten in europäische Originalinhalte (Fontaine, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data), S. 18, siehe oben, Fn. 96.

¹⁷⁰ So offenbar Di Fabio, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 51 f.

¹⁷¹ BVerfGE 125, 260 (361 f.) – Anlasslose Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten; BVerfGE 95, 173 (187) – Warnhinweise auf Tabakerzeugnissen.

relevante Vorgänge vor, die durch eine Pflicht zur anlasslosen Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten ermittelbar gemacht werden sollen.¹⁷²

Die Funktion des Merkmals der Sach- und Verantwortungsnahe, soweit es in der Rechtsprechung überhaupt noch zu Grunde gelegt wird, ist es schließlich insbesondere nicht, weitere, über den Schutz der Berufsfreiheit hinausgehende Anforderungen an die gemeinwohlorientierte Ausgestaltung von Märkten aufzustellen.¹⁷³

ee) Abgrenzung zu den finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Sonderabgabe

Aus demselben Grund erschließt sich auch nicht, warum die finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe zur Zulässigkeit von Sonderabgaben auf die Ausgestaltung des nationalen Markts für die Beschaffung von Rechten an audiovisuellen Werken herangezogen werden sollen.¹⁷⁴ Einmal abgesehen davon, dass mit dieser Übertragung der Maßstäbe für die Zulässigkeit von Sonderabgaben Voraussetzungen formuliert werden, die den Gesetzgeber bei der allgemeinwohlorientierten Ausgestaltung der Märkte gerade nicht treffen sollen, passen diese Maßstäbe strukturell nicht. Die Investitionspflicht ist keine Abgabe, sondern eine Pflicht zum entgeltlichen Erwerb von Rechten an audiovisuellen Werken. Die verpflichteten Mediendienstanbieter erhalten dadurch im Gegensatz zu einer Abgabe eine Gegenleistung für ihre Zahlung und handeln die Eigenschaften der Gegenleistung wie auch die Höhe des Entgelts frei aus. Die für Sonderabgaben charakteristischen finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer abgrenzbaren, homogenen Gruppe, der besondere Sachnähe dieser Gruppe zu dem Zweck der Sonderabgabe und der gruppennützigen Verwendung passen auf die Pflicht zum entgeltlichen Rechteerwerb nicht. Mediendienstanbieter erwerben die Rechte für sich in eigener Sache. Die mit der Investitionspflicht verbundene Belastung liegt nicht darin, dass sie Mediendienstanbieter überhaupt entgeltlich Rechte an audiovisuellen Werken erwerben, sondern dass sie für einen Teil ihrer Investitionen dabei nicht auf das Angebot von Herstellern aus außereuropäischen Märkten zurückgreifen können.¹⁷⁵ Eine solche äußere Begrenzung des Markts ist verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig, aber die finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die hoheitlichen Erhebung von Abgaben passen als Kriterien der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen nicht.

¹⁷² BVerfGE 95, 173 (187) – Warnhinweise auf Tabakerzeugnissen.

¹⁷³ So aber offenbar *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 52.

¹⁷⁴ So *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 53 f.

¹⁷⁵ Siehe oben, S. 29 f.

IV. Begrenzte Übertragung der Rechte bei Subquote für Werke unabhängiger Hersteller

Darüber hinaus ist auch die weitere Konkretisierung der Investitionspflicht in Werke unabhängiger Hersteller durch die Voraussetzung eines verpflichtenden Rechterückfalls gerechtfertigt.

1. Systematik und Wirkung der Regelung zum verpflichtenden Rechterückfall

a) Anwendungsbereich und systematische Einordnung der Regelung

Nach dieser in § 8 Abs. 1 und 2 MedienInvestVG-E vorgesehenen Regelung setzt die Anerkennung einer Investition als Investition in Werke unabhängiger Filmhersteller (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 MedienInvestVG-E) voraus, dass die Rechte nur für einen begrenzten Zeitraum erworben und übertragen werden. Die maßgebliche Regelung zu dieser zeitlichen Begrenzung der Übertragung in § 8 Abs. MedienInvestVG-E lautet:

„Die nach dem Urheberrechtsgesetz an dem audiovisuellen Werk bestehenden ausschließlichen Rechte werden entsprechend der Höhe des Eigenanteils des Herstellers für eine erste Nutzungsphase lediglich wie folgt zeitlich begrenzt an den Mediendienstanbieter übertragen: (...)“

Dieser Zeitraum ist je nach Eigenanteil des Herstellers an den Gesamtherstellungskosten gestaffelt auf höchstens drei, fünf oder sieben Jahre. Bei Werken, an denen der Hersteller mit einem Anteil von weniger als 9 Prozent an den Gesamtkosten beteiligt ist und an denen er auch keine wesentlichen Rechte auf eigene Kosten und auf eigenes wirtschaftliches Risiko einbringt,¹⁷⁶ entfällt die Voraussetzung einer zeitlichen Begrenzung vollständig.¹⁷⁷

Durch diese Verzahnung spielt die Regelung zur zeitlichen Begrenzung außerhalb der Subquote für Investitionen in Werke unabhängiger Hersteller keine Rolle. So können Mediendienstanbieter sich selbstverständlich die Rechte auch für einen längeren Zeitraum oder entsprechend der branchentypischen Buyout-Verträge dauerhaft einräumen lassen. Solche Investitionen können die Hauptquote der Investitionspflicht sowie die Subquoten für neue oder original deutschsprachige Werke erfüllen. Zudem bleiben sie selbstverständlich neben der Investitionspflicht möglich.

Die Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Übertragungsrechte führt damit systematisch eine zusätzliche Tatbestandsvoraussetzung für die Subquote der Investitionen in Werke unabhängiger Hersteller ein. Mediendienstanbieter sind also verpflichtet, einen dieser

¹⁷⁶ Vgl. die in § 2 Abs. 11 MedienInvestVG-E vorgesehene Legaldefinition des Einbringens wesentlicher Rechte durch den Hersteller.

¹⁷⁷ § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 MedienInvestVG-E, Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 37.

Subquote entsprechenden Anteil von 5,6 % ihres Nettoumsatzes oder ihrer Programmkosten in audiovisuelle Werke unabhängiger Hersteller zu investieren, deren Rechte sie zunächst nur für eine Höchstdauer von drei, fünf oder sieben Jahren erwerben können.¹⁷⁸

b) Ziel und ökonomischer Hintergrund der Regelung

Ziel dieser zusätzlichen Voraussetzung ist es, den unabhängigen Filmherstellern eine aus Sicht des Gesetzgebers angemessenen Anteil an der Verwertung der Werke zu gewähren.¹⁷⁹ Zu diesem Zweck setzt die Regelung den Verhandlungen zwischen Mediendienstanbietern und den Produzenten für eine erste Nutzungsphase einen verbindlichen Rahmen. Hintergrund ist, dass für global tätige Mediendienstanbieter eine ganze Reihe von Herstellern aus unterschiedlichen Standorten als Vertragspartner in Frage kommen. Dabei passen Lizenzverträge, die Mediendienstanbietern die Rechte für die globale Nutzung exklusiv und dauerhaft einräumen, besonders gut in die auf Größenvorteile und Synergiepotenziale ausgerichteten globalen Geschäftsmodelle der Mediendienstanbieter.

Die Folge ist, dass der Anteil der Produzenten an der Wertschöpfung der gesamten Wertschöpfungskette auf einen, eher technischen Teil der Herstellung nach den Vorgaben der Auftraggeber beschränkt wird, ohne dass ihnen die Möglichkeit zukommt, andere Verwertungsmodelle auszuhandeln. Im Gegenteil zeichnet sich in der Marktentwicklung eher ab, dass global tätige Mediendienstanbieter die Wertschöpfungsstufe der Herstellung selbst abzudecken, also vertikal integrieren.¹⁸⁰

Ein hinzukommender, für die digitale Transform typischer Faktor einer solchen vertikalen Integration liegt darin, dass Plattformbetreiber aus den Endkunden Nutzungsdaten gewinnen, die eine gute Grundlage für datenbasierte Prognosen zum Marktpotenzial neu herzustellender Werke bieten.¹⁸¹ Diese Entwicklung ist nicht auf die deutschen oder europäischen Standorte beschränkt. Auch weil die vertikale Integration der Streaming-Plattformen aus dem Lieferanten-Verhältnis zu den Herstellern ein Wettbewerbsverhältnis macht, streben Hersteller mit einer besonders starken Marktposition in den Vereinigten Staaten auf der Grundlage ihres

¹⁷⁸ Alternativ können Mediendienstanbieter zudem ihren Anteil an den Gesamtherstellungskosten so weit erhöhen, dass der unabhängige Hersteller einen Eigenanteil an den Gesamtherstellungskosten von unter neun Prozent trägt und seine eigenen Rechte auch nicht auf eigene Kosten oder eigenes wirtschaftliches Risiko einbringt. In diesem Fall entfällt nach § 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 MedienInvestVG-E die Voraussetzung einer zeitlichen Begrenzung der eingeräumten Rechte.

¹⁷⁹ Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 36.

¹⁸⁰ Zur Entwicklung der Anteile für sog. original content European Audiovisual Observatory/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, 2025, S. 26 ff.

¹⁸¹ Zum Mehrwert dieser datenbasierten Erkenntnisse der Mediendienstanbieter auch *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 27.

bereits vorhandenen Rechte-Portfolios ebenfalls Formen der vertikalen Integration in den Streaming-Markt an. Ein solches Rechte-Portfolio und eine Marktposition, die eigenständige Verwertungsstrategien ermöglicht, fehlt den Herstellern in Deutschland. Die Investitionspflicht soll vor diesem Hintergrund dazu führen, dass Hersteller nach Ablauf der ersten Nutzungsphase der Werke erneut über die Verwertung der Werke entscheiden und je nach ihrer strategischen Ausrichtung ein eigenes Portfolio an Verwertungsrechten aufbauen können.¹⁸²

c) Heimfall statt Rechteentzug

Diese Vorgabe an den Lizenzvertrag, die Nutzungsrechte an den Werken nur für einen begrenzten Zeitraum einzuräumen, lässt sich schon begrifflich nicht als „Rechteentzug“ bezeichnen.¹⁸³ Schon dem Wortlaut und der Systematik regelt die Bestimmung in § 8 Abs. 1 und Abs. 2 MedienInvestVG-E in keiner Weise eine einseitige Wegnahme von Rechtspositionen, wie die Bezeichnung als „Entzug“ es ähnlich wie bei der Entziehung des Sorgerechts für Kinder oder der Entziehung der Fahrerlaubnis suggeriert. Soll eine Investition auf die Subquote für unabhängige Werke angerechnet werden, vereinbaren Mediendiensteanbieter und Hersteller von vorneherein nur die Lizenzierung für einen begrenzten Zeitraum.¹⁸⁴ Diesem Parteiwillen entsprechend entsteht von vorneherein nur ein zeitlich begrenztes Nutzungsrecht. Eine solche Möglichkeit, Nutzungsrechte zeitlich beschränkt einzuräumen, ist in § 31 Abs. 1 S. 2 UrhG allgemein und ausdrücklich vorgesehen. Nach Ablauf der Nutzungszeit fällt das Nutzungsrecht nach den allgemeinen urheberrechtlichen Grundsätzen automatisch wieder dem Stammrecht zu.¹⁸⁵ Diesen Vorgang nennt man im Urheberrecht einen Heimfall des Nutzungsrechts.¹⁸⁶ Dabei bedarf es für diesen Heimfall des Nutzungsrechts mit Ablauf der Nutzungszeit keiner gesonderten Rückübertragung oder gar eines einseitigen Entzugs.¹⁸⁷ Insofern ist auch die im Entwurf des

¹⁸² Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 36.

¹⁸³ So allerdings *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, passim, insbesondere S. 62 f.

¹⁸⁴ Anders teilweise *Di Fabio*, der in nicht mehr nachvollziehbarer Weise von einem „nachträglichen Entzug der einst übertragenen Nutzungsrechte“ ausgeht, *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 63; ebenso S. 65: gesetzlich normierter ‚Rückfall‘ der wirksam von Mediendiensteanbietern erworbenen exklusiven Nutzungsrechte, und S. 66: „Entzug der unbegrenzten und zuvor wirksam vertraglich übertragenen Nutzungsrechte“; an anderer Stelle geht *Di Fabio* hingegen von einer Begrenzung der Übertragung aus, S. 66: „(...) Dauer der gesetzlich erlaubten Übertragung (§ 8 Abs. 2 MedienInvestVG-E) (...)“.

¹⁸⁵ *Wandtke*, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 31 UrhG Rn. 11.

¹⁸⁶ *Wandtke*, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, Vorbemerkung zu §§ 31 ff. UrhG Rn. 47 ff.; § 31 UrhG Rn. 11; *Loewenheim/J. B. Nordemann/Ohly*, in: Loewenheim (Hrsg.), Handbuch des Urheberrechts, § 26 Rn. 29; *Ohly*, in: Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 31 UrhG Rn. 18; übergreifend für die unterschiedlichen Bereich des geistigen Eigentums *Becker*, Verpflichtung und Verfügung im Lizenzrecht, GRUR 2025, 457 (458, 466).

¹⁸⁷ BGH, GRUR 2012, 916 (917, Rn. 17) – M2Trade; *Ohly*, in: Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 31 UrhG Rn. 18; *Wandtke*, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 31 UrhG Rn. 11.

Investitionsverpflichtungsgesetzes vorgesehene Überschrift der Regelung als „verpflichtender Rechterückfall“ unpräzise, weil der Rechterückfall selbst nicht Gegenstand der Regelung ist. Der Rechterückfall ist automatische Folge des Ablaufs der vertraglich begrenzten Nutzungsdauer. Geregelt wird die zeitliche Begrenzung der Lizenzierung als Voraussetzung für die Erfüllung eines Teils der Investitionspflicht.

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht ruft die Bezeichnung als „Entzug“ unzutreffende Assoziationen hervor. Die mit einem Entzug verbundene einseitige Wegnahme einer Rechtsposition führt typischerweise zu einem entsprechenden Vermögensschaden. Die für Investitionen in Werke unabhängiger Hersteller vorgesehene zeitliche Begrenzung nimmt jedoch den Mediendienstanbietern keine Rechtsposition nachträglich weg, sondern beschränkt die vertragliche Möglichkeit, eine längere Nutzungsdauer zu vereinbaren. Diese Beschränkung des Umfangs der Nutzungsrechte wirkt sich auf die Gegenleistung aus. Wenn Mediendienstanbieter statt zeitlich unbegrenzter Nutzungsrechte nur zeitlich begrenzte Nutzungsrechte für eine Nutzungsphase nachfragen, zahlen sie als Nutzungsentgelt auch nur den Marktpreis für die zeitlich begrenzten Nutzungsrechte. Dass die Dauer der Nutzung einen Faktor der angemessenen Vergütung für die Einräumung von Nutzungsrechten bildet, stellt die Regelung zur angemessenen Vergütung in § 32 Abs. 2 S. 2 UrhG ausdrücklich klar.¹⁸⁸ Mediendienstanbieter und Hersteller preisen mit anderen Worten die zeitliche Begrenzung der Nutzungsdauer in die Vertragsverhandlungen von vorneherein ein. Von einem „Rechteentzug, der den dinglichen Erwerb nach Jahren rückgängig und damit die privatautonome Einigung der Vertragspartner zunichte macht“,¹⁸⁹ kann also keine Rede sein.

2. Kein Eingriff in das Eigentumsrecht

Die Voraussetzung einer begrenzten Nutzungsdauer für Investitionen in Werke unabhängiger Hersteller greift unter keinem Gesichtspunkt in das Eigentumsrecht der Mediendienstanbieter ein.

a) Keine Beeinträchtigung der von vorneherein zeitlich begrenzt eingeräumten Lizenzen

Urheberrechtliche Nutzungsrechte fallen in den Schutzbereich des Eigentums. Art. 14 Abs. 1 GG schützt nach ständiger Rechtsprechung das geistige Eigentum, insbesondere das

¹⁸⁸ Zu der Relevanz der Nutzungsdauer für die Höhe der Vergütung nur *Haedicke/Peifer*, in: Schriker/Loewenheim, Urheberrecht, § 32 UrhG Rn. 30, und *Mantz*, in: Dreier/Schulze, UrhG, § 32 UrhG Rn. 65.

¹⁸⁹ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 65.

Urheberrecht.¹⁹⁰ Auch die aus dem Urheberrecht abgeleiteten, urheberrechtlichen oder leistungsschutzrechtlichen Nutzungsrechte sind von dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG umfasst.¹⁹¹

Allerdings erwerben die Mediendiensteanbieter im Anwendungsbereich der § 8 Abs. 1 und 2 MedienInvestVG-E von vorneherein lediglich ein zeitlich begrenztes Nutzungsrecht. Die Regelung in § 8 Abs. 1 und 2 MedienInvestVG-E verkürzt also nicht irgendwelche Rechtspositionen der Mediendiensteanbieter. Vielmehr begrenzt die Regelung die Möglichkeit, bei Investitionen in Werke von unabhängigen Herstellern im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 3 MedienInvestVG-E eine längere als die in § 8 Abs. 2 S. 1 MedienInvestVG-E vorgesehene Nutzungsdauer zu vereinbaren. Die sich daraus ergebende Pflicht der Mediendiensteanbieter, einen bestimmten Anteil des Nettoumsatzes oder der Programmkosten in Rechte mit begrenzter Nutzungsdauer an Werken unabhängiger Hersteller zu investieren, betrifft ihre Möglichkeiten zum Erwerb und damit den Schutzbereich der Berufsfreiheit, nicht jedoch das Erworbene, also den bereits vorhandenen Bestand an Rechtspositionen.¹⁹² Es ist wie bei allen gesetzlichen Regelungen zutreffend, dass die Grundrechtspositionen der betroffenen Akteure, hier der Filmurheber und Produzenten mit jenen der Anbieter audiovisueller Medien, gesetzlich auszutarieren sind.¹⁹³ Bei der betroffenen Grundrechtsposition der Anbieter audiovisueller Medien handelt es sich hier allerdings um die Berufsfreiheit, nicht die Eigentumsgarantie.

b) Keine Beeinträchtigung des Eigentums in Form von Markenrechten

Die Begrenzung der Nutzungsdauer für Rechte an Werken von unabhängigen Filmherstellern nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 MedienInvestVG-E greift darüber hinaus auch nicht dadurch in die Eigentumsgarantie von Mediendiensteanbietern ein, dass sie deren Markenrechte

¹⁹⁰ BVerfGE 142, 74 (96, Rn. 69) – Metall auf Metall; BVerfGE 134, 204 (224 f., Rn. 72) – Anspruch des Urhebers auf angemessene Vergütung.

¹⁹¹ Zu einem relativ wirkenden, vertraglich begründeten Nutzungsrecht zur Nutzung einer Internet-Adresse BVerfG, GRUR 2005, 261; ebenso *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 60.

¹⁹² Zur Abgrenzung aus der ständigen Rechtsprechung nur BVerfGE 126, 112 (135) – Eingliederung eines privaten in die Trägerschaft eines öffentlichen Rettungsdiensts: „Die Eigentumsgarantie schützt das Erworbene, also die Ergebnisse geleisteter Arbeit, Art. 12 Abs. 1 GG dagegen den Erwerb, mithin die Betätigung selbst. Da sich die Beschwerdeführer gegen Regelungen wenden, die ihre Erwerbs- und Leistungsfähigkeit als Rettungsdienstunternehmen beeinträchtigen, ist allein der Schutzbereich der Berufsfreiheit berührt (vgl. BVerfGE 121, 317 [345]). Die Begrenzung der Innehabung und Verwendung vorhandener Vermögensgüter, für die der Schutz des Art. 14 GG grundsätzlich in Betracht kommt, sowie der Wertverlust der unternehmerischen Einheit sind dabei nur mittelbare Folgen der angegriffenen Handlungsbeschränkung; Art. 14 Abs. 1 GG wird daher von Art. 12 Abs. 1 GG als dem sachnäheren Grundrecht verdrängt (vgl. BVerfGE 102, 26 [40]).“; im Ausgangspunkt ebenfalls *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 62 f.

¹⁹³ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 60 f.

beeinträchtigen würde.¹⁹⁴ Zwar fallen diese Markenrechte in den sachlichen Schutzbereich der Eigentumsgarantie. Dieser verfassungsrechtliche Schutz der Marke als Eigentum schützt allerdings von vorneherein nicht davor, dass das mit der Marke gekennzeichnete Angebot auf dem Markt als weniger attraktiv bewertet wird. Selbst der einfach-gesetzliche Schutz des Markenrechts zielt darauf, dem Inhaber des Markenrechts eine Kennzeichnung seiner Waren und Dienstleistungen ohne Verwechslungsgefahr zu ermöglichen, also die Ursprungsidentität der mit der Marke gekennzeichneten Waren und Dienstleistungen zu garantieren.¹⁹⁵ Der markenrechtliche Schutz erstreckt sich jedoch auch einfach-gesetzlich von vorneherein nicht darauf, wie die Marktteilnehmer die mit der Marke gekennzeichneten Waren oder Dienstleistungen bewerten. Für den Schutz vor einer Veränderung der Marktbewertung durch hoheitliche Maßnahmen stellt die Berufsfreiheit das einschlägige Grundrecht dar.¹⁹⁶

Unabhängig davon trifft es nicht zu, dass die Pflicht zur Investition in Werke unabhängiger Hersteller den Mediendienstanbietern ein attraktives und dauerhaft exklusives Portfolio an audiovisuellen Werken aufzubauen.¹⁹⁷ Zwar ist es plausibel, dass Mediendienstanbieter zur Kundenbindung in ihrem Angebot einen Anteil besonders sichtbarer, attraktiver, exklusiv und dauerhaft verfügbarer Inhalte anstreben.

Diesen Marktstrategien steht die Investitionspflicht jedoch nicht entgegen. Zum einen können Mediendienstanbieter außerhalb der Pflicht zur Investition in Werke in unabhängige Hersteller sich die Rechte dauerhaft einräumen lassen. Bei der Mehrzahl der besonders erfolgreichen Werke, die in der Vergangenheit von einzelnen Mediendienstanbietern exklusiv angeboten und prominent beworben wurden, dürfte es sich um außereuropäische Produktionen handeln. Zum anderen ist der Aufbau eines Portfolios an dauerhaften und exklusiven Rechten auch durch Investitionen in Werke unabhängiger Hersteller im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 3 MedienInvestVG-E möglich. Wenn die Mediendienstanbieter den weitaus größeren Teil der Gesamtherstellungskosten sowie die wirtschaftlichen Risiken der Produktion tragen, der Eigenanteil der unabhängigen Hersteller also unter 9 % liegt und diese die wesentlichen Rechte nicht auf ihre Kosten und ihr wirtschaftliches Risiko einbringen, werden Investitionen auch in

¹⁹⁴ Anders *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 61, anknüpfend an *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 63 ff.

¹⁹⁵ Aus der Literatur nur *A. Nordemann*, in: Ingerl/Rohnke/Nordemann, Markengesetz, Einleitung Rn. 1; aus der Rechtsprechung nur EuGH, GRUR 2010, 1009 (1010, Rn. 38) – *Lego*.

¹⁹⁶ BVerfGE 126, 112 (135) – Eingliederung eines privaten in die Trägerschaft eines öffentlichen Rettungsdiensts.

¹⁹⁷ So aber offenbar *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 61, im Anschluss an *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 2024, S. 65.

den Erwerb dauerhafter und exklusiver Nutzungsrechte auf die Pflicht zur Investition in Werke unabhängiger Hersteller angerechnet.¹⁹⁸

Schließlich schließt die Regelung nicht aus, dass Mediendienstanbieter an allen Werken die exklusiven und dauerhaften Nutzungsrechte nach Ablauf der ersten Nutzungsphase erwerben. Die Regelung in § 8 Abs. 4 MedienInvestVG-E stellt sogar ausdrücklich klar, dass Mediendienstanbieter und Filmhersteller eine Verpflichtung des Filmherstellers vorsehen können, dem Mediendienstanbieter den Erwerb von Nutzungsrechten für die Zeit nach Ablauf der ersten Nutzungsphase exklusiv zu angemessenen Bedingungen anzubieten. Damit wird das legitime Interesse des Mediendienstanbieters, erfolgreiche Werke auch nach Ablauf der zunächst begrenzten Nutzungsdauer exklusiv anbieten zu können, geschützt.¹⁹⁹

Wenn das Werk in der ersten Nutzungsphase erfolgreich war, wird sich dieser Erfolg in der Verhandlung über die Nutzungsgebühren für die anschließende Zeit niederschlagen. Diese Beteiligung der unabhängigen Hersteller an der wirtschaftlichen Verwertung auch erfolgreicher audiovisueller Werke entspricht dem Anliegen des Gesetzgebers.²⁰⁰ Nach der Einschätzung des Gesetzgebers bewirkt die Begrenzung der ersten Nutzungsphasen bei Werken unabhängiger Hersteller nicht, dass Mediendienstanbieter nicht mehr in der Lage wären, attraktive und herausgehoben sichtbare Inhalte dauerhaft und exklusiv anzubieten, sondern relativiert die derzeit als markttypische Verhandlungssituation, in der die kleineren nationalen Hersteller oftmals faktisch gezwungen sind, die Nutzungsrechte von Anfang an umfassend und dauerhaft einzuräumen, ohne am späteren Erfolg der Werke beteiligt zu werden.

c) Kein Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb

Schließlich kommt auch ein Eingriff des verfassungsrechtliche Eigentum in Form des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb von vorneherein nicht in Betracht.²⁰¹ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung bislang offengelassen, ob und inwieweit der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als tatsächliche Zusammenfassung der zum Vermögen eines Unternehmens gehörenden Sachen und Recht in eigenständiger Weise in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG fällt.²⁰² Klargestellt hat die Rechtsprechung allerdings, dass jedenfalls die Umsatz- und die Gewinnmöglichkeiten, auch wenn sie für das

¹⁹⁸ Begründung Regierungsentwurf, S. 37.

¹⁹⁹ Begründung Regierungsentwurf, S. 38.

²⁰⁰ Begründung Regierungsentwurf, S. 36.

²⁰¹ Anders offenbar *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 62.

²⁰² Ausdrücklich etwa BVerfGE 155, 238 (274, Rn. 86) – WindSeeG; BVerfG, NVwZ 2009, 1426 (1428) – Klagebefugnis eines Omnibusunternehmens bei Einziehung einer öffentlichen Straße.

betroffene Unternehmen von erheblicher Bedeutung sind, nicht zu dem geschützten Bestand des einzelnen Unternehmens gehören.²⁰³ Wenn die Mediendiensteanbieter die Nutzungsrechte an Werken unabhängiger Hersteller von Anfang an nur für die erste Nutzungsphase erhalten, also zu keinem Zeitpunkt Inhaber dauerhafter Nutzungsrechte sind, berührt die Ausgestaltung der Vertragsbeziehung zwischen Mediendiensteanbieter und Herstellern bei den Investitionen in unabhängige Werke jedenfalls nicht das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Denn der Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs würden, wenn er verfassungsrechtlich als Eigentum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG anerkannt würde, nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern umfassen.²⁰⁴

3. Vereinbarkeit der zeitlichen Begrenzung mit der Berufsfreiheit

a) Zeitliche Beschränkung der Einräumung von Nutzungsrechten als Eingriff

Indem die Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Einräumung von Rechten in Werke unabhängiger Hersteller die Spielräume von Mediendiensteanbietern bei der Erfüllung der Pflicht zur Investition in Rechte unabhängiger Hersteller weiter eingrenzt, intensiviert sie den mit der Investitionspflicht verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit der Mediendiensteanbieter.²⁰⁵

b) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Dieser Eingriff in die Berufsfreiheit ist allerdings zur Förderung einer vielfältigen deutschen und europäischen Produktionsinfrastruktur gerechtfertigt. Auch bei dieser Pflicht zur Investition in Rechte mit begrenzter Nutzungsdauer handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung, die sich grundsätzlich mit einem weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls rechtfertigen lässt.²⁰⁶

²⁰³ BVerfGE 155, 238 (274, Rn. 86) – WindSeeG; BVerfGE 143, 246 (331, Rn. 240) – Atomausstieg; BVerfG, NVwZ 2009, 1426 (1428) – Klagebefugnis eines Omnibusunternehmens bei Einziehung einer öffentlichen Straße; in der Sache ebenso bereits BVerfGE 105, 252 (277) – Glykol: kein Schutz von Chancen und in der Zukunft liegenden Gewinnmöglichkeiten durch Art. 14 Abs. 1 GG.

²⁰⁴ BVerfGE 155, 238 (274, Rn. 86) – WindSeeG; BVerfGE 143, 246 (331, Rn. 240) – Atomausstieg.

²⁰⁵ Zu diesem Eingriff siehe oben, S. 28 f.; Einordnung als Eingriff in die Berufsfreiheit auch bei *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 64 und 66 f.

²⁰⁶ BVerfGE 7, 377 (405 f.) – Apothekenurteil; BVerfGE 30, 336 (351) – Jugendgefährdende Schriften; BVerfG, NVwZ 2015, 52 (55, Rn. 49) – Überlassung von Hausmüll an öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger; siehe oben, Fn. 92.

aa) Förderung der vielfältigen Produktionsinfrastruktur als legitimer Zweck

Die Begrenzung der Dauer für Nutzungsrechte, die Mediendiensteanbietern an Werken von unabhängigen Herstellern eingeräumt werden, soll es den unabhängigen Herstellern ermöglichen, nachhaltig an der wirtschaftlichen Verwertung ihrer Werke zu partizipieren und ihnen die Option eröffnen, mittelfristig ein eigenständiges Portfolio an Rechten aufzubauen. Die Regelung soll angesichts des internationalen Trends zur vertikalen Integration von Herstellern und Mediendiensteanbietern nachhaltig eine vielfältige Marktstruktur und dadurch mittelbar die ökonomische Grundlage für kulturelle Vielfalt gewährleisten. Damit verfolgt die ergänzende Anforderung der Pflicht zur Investition in Werke unabhängiger Hersteller einen legitimen Zweck.²⁰⁷

Schon durch die systematische Ausgestaltung der Regulationsstruktur kann keine Rede davon sein, dass der Gesetzgeber mit der Investitionspflicht und der zeitlichen Begrenzung der Einräumung von Nutzungsrechten eine Vielzahl mehr oder weniger unverbundener Zwecke verfolgen würde.²⁰⁸ Als Tatbestandsmerkmal der Pflicht zur Investition in Werke unabhängiger Hersteller konkretisiert die zeitliche Begrenzung der Einräumung von Nutzungsrechten die Investitionspflicht. Außerhalb der Pflicht zur Investition in Werke unabhängiger Hersteller findet die zeitliche Begrenzung keine Anwendung. Auch inhaltlich steht die zeitliche Begrenzung in einem unmittelbaren Zusammenhang zum Zweck der Investitionspflicht. Allein die Gewährleistung stabiler Investitionsströme in Werke unabhängiger Hersteller würde deren Marktposition nur partiell verbessern. Die Nachfrage würde zwar die Auslastung und die Tragfähigkeit des Geschäftsmodells fördern. Durch die Asymmetrie in der Verhandlungsmacht zwischen Mediendiensteanbietern und unabhängigen Herstellern würde es den Herstellern allerdings kaum jemals gelingen, sich Rechte zur eigenständigen Verwertung in einer späteren Nutzungsphase vorzubehalten. Auf der Grundlage ihrer überlegenen Verhandlungsmacht setzen die Mediendiensteanbieter vielmehr in aller Regel eine dauerhafte und exklusive Einräumung der Nutzungsrechte durch²⁰⁹ mit der Folge, dass unabhängige Hersteller an der Verwertung erfolgreicher Werke nur begrenzt partizipieren und in ihrer unternehmerischen Tätigkeit strukturell auf die Wertschöpfungsstufe der Herstellung festgelegt sind.

²⁰⁷ So auch *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 70.

²⁰⁸ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 71.

²⁰⁹ So auch *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 81: „vollkommen branchenüblich“.

bb) Geeignetheit

Zur Erreichung dieses Zwecks ist die zeitliche Begrenzung der Einräumung von Rechten an Werken unabhängiger Hersteller in der ersten Nutzungsphase geeignet. Bei der Einschätzung der Geeignetheit einer Maßnahme kommt dem Gesetzgeber, wie bereits dargelegt,²¹⁰ eine Einschätzungsprärogative zu.²¹¹ Geeignet ist eine Maßnahme danach schon dann, wenn die Möglichkeit besteht, dass der verfolgte Zweck erreicht wird,²¹² die Maßnahme das Ziel also zumindest fördert.²¹³

(1) Annahme zur Diversifizierung der Marktstruktur plausibel

Nach diesem Maßstab liegt die Geeignetheit einer zeitlichen Begrenzung der Nutzungsrechte bei Investitionen in Werke unabhängiger Hersteller zur strukturellen Verbesserung ihrer Marktposition auf der Hand. Auch ist die Annahme, dass unabhängige Hersteller durch die Begrenzung der Rechteeinräumung Handlungsspielräume am Markt gewinnen, die sie auf der Grundlage vertraglicher Verhandlungen nach den bisherigen Erfahrungen offenbar wegen der Asymmetrie in der Verhandlungsmacht nicht realisieren können, naheliegend. Mit Blick darauf, dass es sich bei audiovisuellen Werken um Kultur- und zugleich auch um Wirtschaftsgüter handelt,²¹⁴ ist die Annahme, dass die Gewährleistung einer diversifizierten Marktstruktur auch der kulturellen Vielfalt dienlich ist,²¹⁵ plausibel.

(2) Verhandlung über Nutzung nach der ersten Nutzungsphase

An dieser Geeignetheit der zeitlichen Begrenzung würde sich auch dann nichts ändern, wenn Mediendienstanbieter nach Ablauf der ersten Nutzungsphase über eine Verlängerung der Nutzungsrechte und die angemessenen Bedingungen erneut verhandeln müssen.²¹⁶ Dass Mediendienstanbietern gegenüber den derzeit üblichen sog. Buyout-Verträgen der Aufbau eines Portfolios an dauerhaften und exklusiven Rechten für einen Teil der Investitionen erschwert wird,²¹⁷ ist die automatische Folge einer normativen Kompensation der gestörten Vertragsparität. Mediendienstanbieter können sich durch das in § 8 Abs. 4 MedienInvestVG-

²¹⁰ Siehe oben, S. 32 f.

²¹¹ BVerfGE 156, 63 (116, Rn. 192) – Elektronische Aufenthaltsüberwachung.

²¹² BVerfGE 159, 223 (305, Rn. 185) – Bundesnotbremse; BVerfGE 156, 63 (116, Rn. 192) – Elektronische Aufenthaltsüberwachung; BVerfGE 155, 238 (279, Rn. 102) – WindSeeG.

²¹³ BVerfGE 155, 238 (279, Rn. 102) – WindSeeG.

²¹⁴ Zu den Auswirkungen dieser Doppelfunktion bereits BVerfGE 135, 155 (199, Rn. 107) – Filmabgabe.

²¹⁵ Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 36, auch unter Hinweis auf die Stärkung der künstlerischen Unabhängigkeit.

²¹⁶ Anders *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 72.

²¹⁷ So das Argument bei *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, 72.

E vorgesehene Erstanbietungsrecht weiterhin auch nach Ablauf der ersten Nutzungsphase die exklusiven Nutzungsrechte sichern, allerdings zu angemessenen, marktüblichen Bedingungen. Dass die Zahlung eines angemessenen, marktüblichen Entgelts den Mediendiensteanbietern die dauerhafte Bereitstellung exklusiver Inhalte erschweren soll,²¹⁸ mag ein Indiz für eine derzeit gestörte Vertragsparität sein, stellt aber jedenfalls die Geeignetheit der Regelung nicht in Frage.

Gleiches gilt schließlich für den Aufbau einer Content-Library an Serienwerken mit mehreren Staffeln.²¹⁹ Die Entscheidung, ob zu einem Serienwerk eine weitere Staffel produziert wird, hängt regelmäßig von dem Markterfolg des bislang veröffentlichten Werks ab. Mediendiensteanbieter können bei dieser Entscheidung neben dem Markterfolg die Verhandlung zur Anschlussnutzung berücksichtigen. In dieser Verknüpfung der Entscheidung zur Investition in eine neue Staffel mit der Verhandlung über die Einräumung von Nutzungsrechten in der Zeit nach der ersten Nutzungsphase an den vorhergehenden Folgen liegt für die unabhängigen Filmhersteller sogar eine Gefahr, dass die Regelung zur Kompensation der gestörten Vertragsparität umgangen wird. Jedenfalls wird die Geeignetheit der zeitlichen Begrenzung nicht dadurch in Frage gestellt, dass den Mediendiensteanbietern der Erwerb von dauerhaften und exklusiven Nutzungsrechten an Serienwerken mit mehreren Staffeln erschwert wird.

(3) Investitionsanreize

Schließlich wird die Geeignetheit der Regelungen auch nicht durch Befürchtungen in Frage gestellt, die zeitliche Begrenzung der Einräumung von Nutzungsrechten könnte Anreize für Investitionen in aufwändige Produktionen oder Leuchtturmprojekte reduzieren.²²⁰ Wenn Mediendiensteanbietern solchen Anreizen nachkommen möchten, können sie unabhängig von der Pflicht zur Investition in Werke unabhängiger Hersteller zu denselben Rahmenbedingungen wie bislang investieren. Im Übrigen würde auch eine Reduktion der Investitionsanreize, die darauf zurückgeht, dass für die Nutzung im Anschluss an eine erste Nutzungsphase angemessene, marktübliche Entgelte zu zahlen sind, nicht gegen die Geeignetheit der Regelung sprechen.

²¹⁸ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 72.

²¹⁹ Dazu *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 72 f.

²²⁰ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 73 f.

cc) Erforderlichkeit

Die zeitliche Begrenzung der Einräumung von Nutzungsrechten an Werken unabhängiger Hersteller ist auch erforderlich, um das Regelungsziel zu erreichen. Bei der Einschätzung, ob andere, in der Wirksamkeit eindeutig gleich wirksame Regelungen zur Verfügung stehen, die die betroffenen Grundrechte sowie die Allgemeinheit weniger belasten,²²¹ kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu.²²² Für die Reichweite dieser gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative sind die betroffenen Grundrechte, die Intensität des Grundrechtseingriffs und die Komplexität der jeweiligen Materie von Bedeutung.²²³

Gegenüber der zeitlichen Begrenzung der ersten Nutzungsphase von Werken unabhängiger Hersteller sind keine milderen, aber gleich wirksamen Mittel verfügbar, um die vom Gesetzgeber angestrebte unabhängige Marktposition und Handlungsfähigkeit der unabhängigen Filmhersteller zu erreichen.

(1) Video-on-demand-Carve-Out nicht gleichermaßen geeignet

Das für das Angebot von Mediendiensten auf Abruf erforderliche Recht der öffentlichen Zugänglichmachung von der Begrenzung der Nutzungsphase auszunehmen („Video-on-Demand-Carve-Out“), würde zwar dazu führen, dass die Pflicht zur Investition in unabhängige Werke weniger intensiv in die Berufsfreiheit der Mediendienstanbieter eingreift.²²⁴

Eine so ausgestaltete Investitionspflicht würde allerdings deutlich weniger zu einer unabhängigen Stellung der Filmhersteller beitragen. Zum einen wäre das Investitionsvolumen in Rechte, an deren Verwertung unabhängige Hersteller auch nach Ablauf der ersten Nutzungsphase angemessen wirtschaftlich beteiligt werden, deutlich reduzierter. Als Grundlage für Streaming-Dienste macht das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung einen wesentlichen Teil der Verwertung audiovisueller Werke aus. Zum anderen und vor allem sind die Streaming-Geschäftsmodelle sowohl bei der Beschaffung als auch im Angebot wesentlich stärker auf die Effizienzvorteile einer globalen Verbreitung und den damit verbundenen Wettbewerb zwischen Standorten ausgerichtet.²²⁵ Gerade in diesem Segment kommt der

²²¹ Zu dem Maßstab BVerfGE 159, 223 (313 f., Rn. 202 f.) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 148, 40 (57, Rn. 47) – staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften; BVerfGE 165, 363 (389, Rn. 53) – automatisierte Datenanalyse; BVerfGE 135, 90 (118, Rn. 74) – Berufsrechtliche Ausgestaltung von Anwaltsgesellschaften, näher bereits oben.

²²² BVerfGE 126, 112 (145) – Berufsrechtliche Ausgestaltung von Anwaltsgesellschaften.

²²³ BVerfGE 159, 223 (314, Rn. 204) – Bundesnotbremse I; BVerfGE 150, 1 (89, Rn. 173) – Zensusgesetz 2011, siehe bereits oben.

²²⁴ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 75, S. 77.

²²⁵ Näher *Broemel*, Förderung europäischer Werke durch Investitionspflichten, AfP 2024, 377 (378).

Möglichkeit zum Aufbau eines Portfolios an Rechten, das eigenständige Verhandlungen über die sekundäre Nutzung ermöglicht, eine besondere Bedeutung zu. Jedenfalls darf der Gesetzgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative von der plausiblen Annahme ausgehen, dass es nicht gleich wirksam wäre, das zentrale Recht der öffentlichen Zugänglichmachung von der zeitlichen Begrenzung von Nutzungsrechten in der ersten Nutzungsphase auszunehmen.

(2) Ausgleichende kollektivvertragliche Abweichungsmöglichkeit bereits vorgesehen

Darüber hinaus stellt auch eine Investitionspflicht, bei der von der zeitlichen Begrenzung der ersten Nutzungsphase von Werken unabhängiger Filmhersteller durch kollektivvertragliche Branchenvereinbarungen abgewichen werden kann, kein gleich geeignetes Mittel dar.²²⁶

Zwar würde eine solche Möglichkeit der kollektivvertraglichen Abweichung die Intensität des Eingriffs in die Berufsfreiheit der Mediendienstanbieter reduzieren. Durch die Einigung der Branchenverbände könnte zum einen den Interessen der Mediendienstanbieter an einer dauerhaften Einräumung der Nutzungsrechte Rechnung getragen werden. Zugleich reduziert die Verhandlungssituation zwischen den Verbänden die Asymmetrie in der Verhandlungsmacht. Gleichwohl ist Investitionspflicht bei der Möglichkeit zur Abweichung durch Verbändevereinbarungen zur Erreichung des Ziels nicht gleich geeignet. Eine abweichende Branchenvereinbarung würde die wirtschaftliche Verwertung der Werke für unabhängige Hersteller nach der ersten Nutzungsphase verbessern. Sie würde allerdings nicht dazu führen, dass unabhängigen Herstellern der Aufbau eines eigenen Portfolios an Rechte möglich ist. Zudem weisen Verbändevereinbarungen immer den Nachteil der Generalisierung auf. Sie lassen weniger Raum für unterschiedliche individuelle Strategien, hier der einzelnen unabhängigen Filmhersteller. Verbändevereinbarungen reduzieren dadurch den Raum für die innovative Marktstrategien der unterschiedlichen unabhängiger Hersteller, die auf deren individuellen Entscheidungen beruhen.²²⁷

Dem Gesetzesentwurf liegt die Entscheidung zu Grunde, Abweichungen von der Investitionspflicht in Verbändevereinbarungen von allen Vorgaben zu den Subquoten der Investitionsverpflichtung, den Regeln zu den anerkennungsfähigen Investitionen und der zeitlichen Begrenzung der ersten Nutzungsphase für Werke unabhängiger Hersteller zuzulassen. Diese Möglichkeit zur Abweichung ist allerdings an die Voraussetzung einer erhöhten Investition durch die Mediendienstanbieter geknüpft. Sie unterliegt zudem einer

²²⁶ Anders *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 77.

²²⁷ Zu diesem Ziel der Förderung von Innovationen Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 1, S. 15.

Überprüfung. Mit Blick auf die Nachteile von einer Branchenvereinbarung für innovative Strategien der Filmhersteller wie auch für den Aufbau eines eigenständigen Rechteportfolios ist diese Entscheidung, abweichende Vereinbarungen an zusätzliche Voraussetzungen zu knüpfen, ein plausibler Weg im Rahmen der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative.

dd) Angemessenheit

Um die Grenze der Angemessenheit zu wahren, darf der mit der Regelung verfolgte und erreichte Zweck nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen.²²⁸ Die Anforderungen an einen solchen angemessenen Ausgleich zwischen der Eingriffsintensität und dem gesetzgeberischen Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung²²⁹ hängen insbesondere von dem jeweils betroffenen Grundrecht ab.²³⁰ Regelungen zu Modalitäten der Berufsausübung sind grundsätzlich schon dann zulässig, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls die Regelung zweckmäßig erscheinen lassen.²³¹ Dem Gesetzgeber kommt insoweit eine Einschätzungsprärogative zu. Ein gesetzlich vorgesehener Ausgleich ist jedenfalls dann nicht mehr angemessen, wenn Erwägungen offensichtlich fehlgehen und vernünftigerweise keine Grundlage für eine gesetzgeberische Maßnahme darstellen können.²³²

(1) Intensität des Eingriffs in die Berufsfreiheit

Bei der Anwendung dieses Maßstabs ist zunächst eine Intensität des Eingriffs in die Berufsfreiheit in Form der Privatautonomie festzustellen, die über die Intensität typischer Berufsausübungsregelungen hinausgeht. Die zeitliche Beschränkung der ersten Nutzungsphase für Werke unabhängiger Hersteller ist mit einem intensiven Eingriff in die Berufsfreiheit in Form der Privatautonomie der Mediendienstanbieter verbunden. Mediendienstanbieter werden daran gehindert, in den Vertragsverhandlungen mit den unabhängigen Filmherstellern ihre Verhandlungsposition voll auszuspielen. Diese Einschränkung in den unternehmerischen Handlungsoptionen hat für Mediendienstanbieter zwei Folgen. Zum einen wird die in den Vertragsverhandlungen weiterhin mögliche Absicherung einer dauerhaften und exklusiven Einräumung von Nutzungsrechten teurer. Zum anderen ist möglich, dass unabhängige

²²⁸ BVerfGE 155, 119 (178, Rn. 128) – Bestandsdatenauskunft II; BVerfGE 148, 40 (57 f., Rn. 49) – staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften; BVerfGE 141, 220 (267, Rn. 98) – BKA-Gesetz.

²²⁹ BVerfGE 148, 40 (57 f., Rn. 49) – staatliches Informationshandeln bei Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften.

²³⁰ BVerfGE 162, 1 (74, Rn. 152) – Bayerisches Verfassungsschutzgesetz.

²³¹ BVerfGE 7, 377 (405 f.) – Apothekenurteil; aus jüngerer Zeit BVerfGE, NVwZ 2015, 52 (55, Rn. 49) – Überlassung von Hausmüll an öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

²³² BVerfGE 156, 63 (116 f., Rn. 192) – Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Filmhersteller mit der nochmaligen Verwertung der Werke im Anschluss an die erste Nutzungsphase die Intensität des Wettbewerbs auf dem Endkundenmarkt erhöhen.

(2) Gewicht der Ziele und Grad der Zielerreichung

Die zeitliche Begrenzung der Einräumung der Nutzungsrechte in der ersten Nutzungsphase dient dazu, ein gewichtiges Ziel auch tatsächlich zu erreichen. Die Investitionspflicht verfolgt das übergeordnete Ziel, durch stabile Investitionsvolumina die Struktur der deutschen und europäischen Filmwirtschaft sowie den Innovationswettbewerb zu fördern und Marktpluralität zu gewährleisten.²³³ Dieses Ziel ist sowohl in seiner wirtschaftlichen als auch in seiner kulturellen Dimension von einiger Bedeutung für das Allgemeinwohl.²³⁴ Die Konkretisierung der Pflicht zur Investition in Rechte unabhängiger Hersteller durch die zeitliche Begrenzung der ersten Nutzungsphase sichert für dieses Segment der Filmwirtschaft die Erreichung des Ziels ab. Zum einen erhöht die zeitliche Begrenzung die Wahrscheinlichkeit erheblich, dass die unabhängigen Filmhersteller an der gesamten Verwertung der audiovisuellen Werke angemessen beteiligt werden. Allein die stabilen Investitionsvolumina hätten demgegenüber wegen der Asymmetrie in der Verhandlungsmacht zwar die Zahl der Buyout-Verträge und damit die Umsätze erhöht, aber nicht dazu geführt, dass unabhängige Filmhersteller auch an dem Erfolg der Werke anteilig beteiligt werden. Zum anderen trägt die zeitliche Begrenzung der ersten Nutzungsphase dazu bei, eine wesentliche Ursache des Regulierungsbedarfs, nämlich fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten unabhängiger Filmhersteller angesichts des globalen Standortwettbewerbs und der Marktmacht der ebenfalls global tätigen Mediendiensteanbieter, zu relativieren. Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass ein eigenes Rechteportfolio der Filmhersteller, dessen Aufbau die Regelung zumindest grundsätzlich ermöglicht, wesentliche Voraussetzung für die Anpassung der Geschäftsmodelle von Filmherstellern im Zuge der digitalen Transformation ist.²³⁵ Es trifft deshalb auch nicht zu, dass die Regelungen zur Investitionspflicht in Werke unabhängiger Hersteller und die zeitliche Begrenzung ihrer ersten Nutzungsphase disparat und nicht miteinander verknüpft²³⁶ wären.²³⁷

²³³ Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 1, näher oben, Fn. 30.

²³⁴ So auch *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 48.

²³⁵ Siehe oben, S. 10.

²³⁶ So *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 80.

²³⁷ *Kaufhold*, Investitionsverpflichtung von Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf und Rechterückbehalt von Filmherstellern, 2023, S. 34.

(3) Interessenausgleich

Die zeitliche Begrenzung der ersten Nutzungsphase von Werken unabhängiger Hersteller fällt in den Rahmen, innerhalb dessen der Gesetzgeber einen angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen treffen kann.

Bei einem Ausgleich widerstreitender Grundrechtspositionen durch einen Vertrag der betroffenen Grundrechtsträger lässt die vertragliche Vereinbarung nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung im Grundsatz auch auf die Angemessenheit des grundrechtlichen Interessenausgleichs schließen.²³⁸ In den Worten dieser Rechtsprechung finden wechselseitige Bindung und Freiheitsausübung so ihre Konkretisierung.²³⁹ Allerdings setzen die Privatautonomie und ihre interessenausgleichende Funktion nach der Rechtsprechung voraus, dass die Bedingungen der Selbstbestimmung auch tatsächlich gegeben sind.²⁴⁰ Eine einseitige Lastenverteilung und eine erheblich ungleiche Verhandlungsposition der Vertragspartner stellen die Angemessenheit des vertraglich getroffenen Interessenausgleichs in Frage und können normative Korrekturen zum Schutz der Privatautonomie erforderlich machen.²⁴¹ Dabei setzt diese erheblich ungleiche Verhandlungsposition der Vertragspartner nicht voraus, dass dem dominierenden Vertragspartner zwingend zugleich eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des Wettbewerbsrechts zukommt.²⁴² Eine Einschränkung der Autonomie unterlegener Vertragspartner kann sich vielmehr schon dann ergeben, wenn mehrere marktstarke, für sich jeweils nicht marktbeherrschende Vertragspartner auf der einen Marktseite einer Vielzahl kleinerer Vertragspartner mit deutlich unterlegener Verhandlungsmacht auf der anderen Marktseite gegenüberstehen.

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung fällt bei dem Interessenausgleich ins Gewicht, dass die zeitliche Begrenzung der Einräumung von Rechten weder für die erste Nutzungsphase noch für die anschließende Zeit ein Verhandlungsergebnis oder auch nur Teile davon vorgibt.

²³⁸ BVerfGE 103, 89 (100) – Ehevertrag; BVerfGE 81, 242 (254) – Wettbewerbsverbot für Handelsvertreter; BVerfG, NJW 2006, 596 (598) – Reichweite der Privatautonomie bei Abschluss eines Künstlervertrags, Xavier Naidoo.

²³⁹ BVerfGE 103, 89 (100) – Ehevertrag; BVerfG, NJW 2006, 596 (598) – Reichweite der Privatautonomie bei Abschluss eines Künstlervertrags, Xavier Naidoo.

²⁴⁰ BVerfGE 103, 89 (100) – Ehevertrag; BVerfG, NJW 2006, 596 (598) – Reichweite der Privatautonomie bei Abschluss eines Künstlervertrags, Xavier Naidoo.

²⁴¹ BVerfGE 103, 89 (100 f.) – Ehevertrag; BVerfGE 89, 214 (232) – BVerfG, NJW 2006, 596 (598) – Reichweite der Privatautonomie bei Abschluss eines Künstlervertrags, Xavier Naidoo: „Ist auf Grund einer besonders einseitigen Aufbürdung von vertraglichen Lasten und einer erheblich ungleichen Verhandlungsposition der Vertragspartner ersichtlich, dass in einem Vertragsverhältnis ein Partner ein solches Gewicht hat, dass er den Vertragsinhalt faktisch einseitig bestimmen kann, ist es Aufgabe des Rechts, auf die Wahrung der Grundrechtspositionen beider Vertragspartner hinzuwirken, um zu verhindern, dass sich für einen Vertragsteil die Selbstbestimmung in eine Fremdbestimmung verkehrt (...).“

²⁴² Vgl. etwa für das Verhältnis zwischen Hersteller und Künstler BVerfG, NJW 2006, 596 (598) – Reichweite der Privatautonomie bei Abschluss eines Künstlervertrags, Xavier Naidoo

Unzutreffend ist deshalb, dass die Vorgabe einer zeitlichen Begrenzung die finanziellen, organisatorischen oder inhaltlichen Investitionen des Bestellers entwerten würde.²⁴³

Vorgegeben wird vielmehr, dass je nach der Verteilung des wirtschaftlichen Risikos nach einer bestimmten Zeit erneut Verhandlungen stattfinden. Selbst diese erneuten Verhandlungen können Mediendienstanbieter und unabhängige Filmhersteller durch die Vereinbarung eines Erstanbietungsrechts für Mediendienstanbieter vorstrukturieren. Eine gesetzliche Vorgabe an die Marktteilnehmer, nach einer bestimmten Zeit erneut ergebnisoffen zu verhandeln, mag auf funktionierenden Märkten die Transaktionskosten erhöhen, wenn beide Marktseiten diese erneuten Verhandlungen als unnötig ansehen. Ist eine Marktseite jedoch von vornherein in den Vertragsverhandlungen nicht in der Lage, sich weitere Verhandlungen im Anschluss an eine erste Nutzungsphase vorzubehalten, spricht dieses Verhandlungsergebnis für eine Störung der Autonomie dieser Marktteilnehmer. Die Annahme des Gesetzgebers, mit der gestuften zeitlichen Begrenzung der ersten Nutzungsphase einen angemessenen Ausgleich zu treffen, ist daher plausibel.

Die Angemessenheit des Ausgleichs wird darüber hinaus auch daran deutlich, dass die wirtschaftliche Beeinträchtigung der Mediendienstanbieter aus dem Verlust der Vorteile ihrer dominanten Verhandlungsposition resultiert. Auch die unternehmerischen Vorteile einer solchen dominanten Verhandlungsposition sind zwar durch die Berufsfreiheit geschützt. In der Abwägung mit widerstreitenden Grundrechten ist allerdings zu berücksichtigen, dass dominante Verhandlungsposition die Handlungsoptionen der anderen Marktteilnehmer erheblich reduzieren und zugleich die Koordinationsfunktion der betroffenen Märkte einschränken. Im konkreten Fall nehmen die wegen der Machtasymmetrie üblichen Buyout-Verträge den unabhängigen Filmherstellern die Möglichkeit, ihre Marktposition aus eigener Kraft zu verbessern und ihre Marktstrategien auf die plattformbasierten, globalen Verwertungsmodelle einzustellen. Diese eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten wirken sich zugleich auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen den deutschen, europäischen und den außereuropäischen Produktionsstandorten aus.

V. Vereinbarkeit der Investitionspflicht mit der Rundfunkfreiheit

Die Investitionspflicht beeinflusst zudem mittelbar die Möglichkeiten von Mediendienstanbietern, ihre Kataloge gegenüber Endkundinnen und Endkunden

²⁴³ So *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 80.

zusammenzustellen. Diese Bereitstellung eines digitalen Gesamtangebots audiovisueller Inhalte für die Öffentlichkeit fällt in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit. Wenn man die Investitionspflicht im Schwerpunkt als eine medienrechtliche, in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallende Regelung zur Gewährleistung inhaltlicher Vielfalt sehen würde,²⁴⁴ wäre es wohl konsequent, sie dogmatisch als Regelung zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung für Mediendienste auf Abruf zu verstehen. Diese Einordnung hätte Folgen für die gesetzgeberischen Spielräume zur Ausgestaltung.

Jedenfalls sind Mediendienstanbieter von der Investitionspflicht in ihrer Rundfunkfreiheit erheblich weniger stark betroffen als in der Berufsfreiheit. Zum einen gehen mit der Investitionspflicht keine inhaltlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der audiovisuellen Werke einher.²⁴⁵ Zum anderen beschränkt die Investitionspflicht nicht die Möglichkeit der Mediendienstanbieter, weitere audiovisuelle Werke in ihren Katalogen bereitzustellen. Mittelbare Einflüsse sind ökonomisch vermittelt, hängen von komplexen Marktstrategien ab und betreffen Mediendienstanbieter in erster Linie in ihrer Berufsfreiheit.²⁴⁶ Auch auf die Ausgestaltung der Empfehlungssysteme nimmt die Investitionspflicht von vorneherein keinen Einfluss. Insoweit gehen von den medienrechtlichen Vorgaben zur Förderung europäischer Werke in §§ 15, 77 des MStV stärkere Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Angebots von Mediendiensten auf Abruf aus. Mit Blick auf die gegenüber der Berufsfreiheit geringere Eingriffsintensität ist der Eingriff in die Rundfunkfreiheit der Mediendienstanbieter ebenfalls gerechtfertigt.

²⁴⁴ *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 20 ff., S. 33 ff.

²⁴⁵ *Cornils*, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, 2023, S. 80 f., siehe bereits oben, S. 19 ff.

²⁴⁶ Näher siehe oben, S. 19 ff.

D. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Die geplanten Regelungen sind schließlich auch mit den unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar. Diese unionsrechtlichen Regelungen ergeben sich vorrangig aus der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL). Die mit der Subquote für original deutschsprachige Werke verbundene Förderung der deutschen Sprache in kultureller Hinsicht stellt einen zwingenden Grund des Allgemeinwohls und damit ein zulässiges Motiv für die Förderung dar. Sie ist sowohl verhältnismäßig als auch diskriminierungsfrei.

I. Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL als vorrangiger Maßstab

Auch wenn die Herstellung der audiovisuellen Werke in der europäischen Union grundsätzlich unter die primärrechtlichen Regelungen der Grundfreiheiten, vor allem der Dienstleistungsfreiheit, fallen,²⁴⁷ richtet sich die unionsrechtliche Zulässigkeit in erster Linie nach den spezielleren, sekundärrechtlichen Vorgaben der AVMD-RL.²⁴⁸ Diese sieht in Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL ausdrücklich die Möglichkeit der Mitgliedstaaten vor, Mediendienstanbieter zur Förderung der Produktion europäischer Werke zu verpflichten, und zwar unter anderem durch Direktinvestitionen in Inhalte, sofern diese Verpflichtungen verhältnismäßig und diskriminierungsfrei sind. Dabei können auch in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Mediendienstanbieter verpflichtet werden, wenn diese auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen.

II. Zulässigkeit der Investitionspflicht nach Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL

Die im MedienInvestVG-E vorgesehene Investitionspflicht ist nach Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL zulässig. Bei der Investitionspflicht mit ihren spezifisch ausgestalteten Subquoten handelt es sich um eine Pflicht zur Direktinvestition in Inhalte. Sie ist sowohl in der Höhe als auch in der spezifischen Ausgestaltung verhältnismäßig. Schließlich gehen von den Vorgaben an original deutschsprachige Werke und der Beschränkung der Investitionspflicht auf Mediendienste auf Abruf keine unzulässigen Diskriminierungen aus.

²⁴⁷ So auch *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 88; *Kaufhold*, Investitionsverpflichtung von Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf und Rechterückbehalt von Filmherstellern, 2023, S. 31; aus der Rechtsprechung EuGH, Urt. v. 27.10.2022, C-411/21 – Instituto do Cinema e do Audiovisual IP, Rn. 27; EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 24, gleichzeitig auch zu den Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, des freien Kapitalverkehrs und der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

²⁴⁸ So auch *Di Fabio*, Investitionsverpflichtungen und Rechteentzug – verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, 2026, S. 90 f.

1. Ausdifferenzierte Investitionspflicht als Pflicht zur Direktinvestition

Die Regelung in Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL sieht Pflichten zur Direktinvestition in Inhalte als eine Form finanzieller Beiträge zur Produktion europäischer Werke vor.²⁴⁹ Auch wenn die Regelung die Merkmale der Verpflichtungen, finanziell zur Produktion europäischer Werke beizutragen, nicht definiert, bringt sie durch den Einschub zum Ausdruck, dass jedenfalls die ebenfalls nicht näher definierten Pflichten zur Direktinvestition ebenso wie Beiträge zu nationalen Fonds zu diesen Verpflichtungen zählen.

a) Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke durch Investitionspflicht

Bei der in §§ 3, 4, 8 MedienInvestVG-E vorgesehenen Investitionspflicht handelt es sich um eine solche Pflicht zur Direktinvestition in Inhalte. Mediendienstanbieter werden verpflichtet, einen Anteil der Nettoumsätze oder der Programmkosten direkt in den Erwerb von Rechten an bestimmten audiovisuellen Werken zu investieren. Indem die Regelung in Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL die Pflicht zur Direktinvestition in Inhalte ausdrücklich als eine Form finanzieller Beiträge zur Produktion europäischer Werke nennt, stellt sie klar, dass es sich bei Investitionspflichten um ein Instrument zur Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke im Sinne der AVMD-RL handelt. Die Erwägungsgründe der Richtlinie, mit der Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL in seiner derzeitigen Fassung eingeführt worden ist, stellen überdies explizit heraus, dass die Sicherstellung angemessener Investitionsvolumina das Ziel der finanziellen Verpflichtungen nach Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL und damit den Ansatzpunkt zur Förderung sprachlicher und kultureller Vielfalt darstellt.²⁵⁰

Diese in Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL zum Ausdruck kommende Perspektive greift der Gesetzgeber nach der Begründung des Regierungsentwurfs auf. Danach soll die Investitionspflicht über das unmittelbare Zwischenziel dauerhaft stabiler Investitionsvolumina mittelbar die Marktpluralität

²⁴⁹ Die Bestimmung lautet: „Verpflichten die Mitgliedstaaten die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter dazu, finanziell zur Produktion europäischer Werke beizutragen, auch durch Direktinvestitionen in Inhalte und durch Beiträge zu nationalen Fonds, können sie auch Mediendienstanbieter, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen, aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, zur Leistung solcher Beiträge verpflichten, die verhältnismäßig und diskriminierungsfrei sein müssen.“

²⁵⁰ S. 1 des Erwägungsgrunds 36 der Richtlinie (EU) 2018/1808 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten lautet: „Um angemessene Investitionen in europäische Werke sicherzustellen, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, den in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Mediendienstanbietern finanzielle Verpflichtungen aufzuerlegen“.

gewährleisten, die Struktur der europäischen und deutschen Filmwirtschaft fördern²⁵¹ und dabei insbesondere die kulturelle Vielfalt im Bereich audiovisueller Medien stärken.²⁵²

b) Zulässigkeit einer ausdifferenzierten Ausgestaltung der Investitionspflicht

Dass diese audiovisuellen Werke mit den Subquoten für neue und original deutschsprachige Werke sowie für Werke unabhängiger Hersteller ausdifferenziert werden, ändert nichts daran, dass es sich um eine nationale Pflicht zur Direktinvestition in Inhalte handelt. Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL grenzt diesen Begriff der Direktinvestition nicht ein. Vielmehr handelt es sich bei der Regelung nach den einschlägigen Erwägungsgründen schon grundsätzlich nur um eine Klarstellung zum Kreis zulässiger Adressaten der Verpflichtung. Danach wird „klargestellt, dass ein Mitgliedstaat – angesichts des direkten Zusammenhangs zwischen finanziellen Verpflichtungen und unterschiedlicher Kulturpolitik der Mitgliedstaaten – solche finanziellen Verpflichtungen auch Anbietern von auf sein Gebiet abzielenden Mediendiensten auferlegen darf, die in einem anderen Mediendienst niedergelassen sind.“²⁵³

Dabei bringt die klarstellende Regelung unter anderem mit der Voraussetzung der Diskriminierungsfreiheit zum Ausdruck, dass den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Investitionspflicht ein Spielraum zukommt, der diskriminierungsfrei auszufüllen ist.

Gleiches gilt schließlich für die in § 8 Abs. 1 und 2 MedienInvestVG-E vorgesehene zeitliche Begrenzung der Rechte an Werken unabhängiger Hersteller. Die Regelung konkretisiert die Pflicht zur Investition in Werke unabhängiger Hersteller noch spezifischer, ohne dabei an deren Charakter als Pflicht zur Direktinvestition etwas zu ändern.

2. Förderung europäischer Werke und sprachlich-kultureller Vielfalt als zulässige Ziele

Die mit einer Investitionspflicht verbundene Beschränkung unter anderem der Dienstleistungsfreiheit²⁵⁴ setzt schon nach den allgemeinen unionsrechtlichen Grundsätzen zur Rechtfertigung einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses voraus.²⁵⁵ Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste stellt klar, dass die Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke einen solchen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt.²⁵⁶

²⁵¹ Begründung Regierungsentwurf, BT-Drucks. 21/7820, S. 1.

²⁵² Begründung Regierungsentwurf, BT-Drucks. 21/7820, S. 27.

²⁵³ S. 4 des Erwägungsgrunds 36 der Richtlinie (EU) 2018/1808 (Fn. 250).

²⁵⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 24.

²⁵⁵ Aus der Rechtsprechung nur EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 25; EuGH, Urt. v. 13.12.2007, C-250/06 – United Pan-Europa Communications Belgium, Rn. 39.

²⁵⁶ Vgl. nur Erwägungsgrund 69 der RL 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie

Zudem stellt die audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie bereits seit ihrer ursprünglichen Fassung in den Erwägungsgründen die Förderung der unabhängigen Hersteller als ein Ziel der Anforderungen an Inhalteanbieter heraus.²⁵⁷ Schließlich ist in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von Anfang die Möglichkeit von Mitgliedstaaten klargestellt, ausführlichere oder strengere, an Sprachkriterien ausgerichtete Bestimmungen festzulegen, um eine aktive Politik zugunsten einer bestimmten Sprache zu ermöglichen.²⁵⁸ Damit greift die Richtlinie über audiovisuelle Medien die noch weiter zurückreichende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf, nach der das Ziel eines Mitgliedstaats, eine seiner Amtssprachen zu schützen und zu fördern, als einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses anerkannt ist.²⁵⁹

Nach allem verfolgt die in §§ 3, 4, 8 MedienInvestVG-E vorgesehene Investitionspflicht, auch mit ihren konkretisierenden Subquoten und der zeitlich begrenzten ersten Nutzungsphase von Werken unabhängiger Hersteller zulässige Ziele in Form zwingender Gründe des Allgemeininteresses.

3. Verhältnismäßigkeit der Investitionspflicht

Die Investitionspflicht erfüllt die in Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL ausdrücklich genannten, zudem auch schon nach den allgemeinen Grundsätzen geltenden Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit wie auch anderer Grundfreiheiten sind, auch wenn sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, nach den allgemeinen Grundsätzen nur gerechtfertigt, wenn sie geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist.²⁶⁰

a) Geeignetheit

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat ohne Weiteres angenommen, dass eine mitgliedstaatliche Pflicht zur Investition in originalsprachige Werke des betreffenden

über audiovisuelle Mediendienste) (AVMD-RL) und Erwägungsgrund 35 der Richtlinie (EU) 2018/1808 (Fn. 250).

²⁵⁷ Erwägungsgründe 64 und 68 der RL 2010/13/EU (Fn. 256).

²⁵⁸ Erwägungsgrund 78 der RL 2010/13/EU (Fn. 256): „Um eine aktive Politik zugunsten einer bestimmten Sprache zu ermöglichen, muss es den Mitgliedstaaten freistehen, ausführlichere oder strengere Bestimmungen festzulegen, die insbesondere an Sprachkriterien ausgerichtet sind, sofern diese Bestimmungen mit dem Unionsrecht vereinbar sind und insbesondere nicht für die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten gelten.“

²⁵⁹ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 27; EuGH, Urt. v. 13.12.2007, C-250/06 – United Pan-Europa Communications Belgium, Rn. 43; zu Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit EuGH, Urt. v. 28.11.1989, C-379/87 – Groener, Rn. 19.

²⁶⁰ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 25; EuGH, Urt. v. 13.12.2007, C-250/06 – United Pan-Europa Communications Belgium, Rn. 39; aus der Literatur nur Kluth, in: Calliess/Ruffer, EUV/AEUV, Art 57 AEUV Rn. 76.

Mitgliedstaats geeignet ist, das Ziel der Förderung dieser Sprache sicherzustellen.²⁶¹ Gleiches gilt dann für die grundsätzliche Eignung einer Investitionspflicht zur Förderung der Herstellung europäischer und deutscher Werke sowie der zeitlichen Begrenzung der ersten Nutzungsphase zur Förderung der Handlungsspielräume unabhängiger Filmhersteller.

b) Erforderlichkeit

Die in §§ 3, 4, 8 MedienInvestVG-E vorgesehene Investitionspflicht hält auch die unionsrechtliche Grenze der Erforderlichkeit ein.

aa) Maßstab des Europäischen Gerichtshofs

Die unionsrechtliche Anforderung der Erforderlichkeit umfasst sowohl die Prüfung, ob ein milderes, gleich wirksames Mittel verfügbar ist,²⁶² als auch die Prüfung, ob die Maßnahme zur Erreichung des Ziels angemessen ist.

Bei Maßnahmen, die in einem Zusammenhang mit den Kommunikationsgrundrechten stehen,²⁶³ aber auch allgemein bei Maßnahmen in sensiblen, nicht umfassend harmonisierten Dienstleistungssektoren²⁶⁴ räumt die Rechtsprechung des EuGH den Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum ein.²⁶⁵ So hat der Europäische Gerichtshof bei der Prüfung einer Pflicht von Fernsehveranstaltern zur Investition in originalsprachige Werke die Angemessenheit des betreffenden Anteils der Betriebseinnahmen für originalsprachige Werke im Ausgangspunkt unterstellt und lediglich geprüft, ob es Hinweise auf die Unverhältnismäßigkeit des Prozentsatzes gibt.²⁶⁶

bb) Gesamthöhe der Investitionspflicht

Inwieweit die Gesamthöhe einer Investitionspflicht insgesamt verhältnismäßig ist, hängt davon ab, welcher Anteil der Nettoumsätze oder Programmkosten bei einem ausgewogenen Investitionsverhalten der verpflichteten Akteure ohne die Investitionspflicht investiert worden wäre. Auch wenn ein internationaler Vergleich dieser Investitionsquoten Anhaltspunkte für ein

²⁶¹ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 27.

²⁶² Etwa EuGH, Urt. v. 23.11.1999, C-369/96 – Arblade, Rn. 39.

²⁶³ Urt. v. 13.12.2007, C-250/06 – United Pan-Europa Communications Belgium, Rn. 44.

²⁶⁴ Etwa dem Versicherungs- und Bankensektor, Zeitarbeitsunternehmen oder der Tätigkeit von Wirtschaftsprüfern, näher mit Nachweisen zur Rechtsprechung Kluth, in: Calliess/Ruffer, EUV/AEUV, Art 57 AEUV Rn. 77.

²⁶⁵ Urt. v. 13.12.2007, C-250/06 – United Pan-Europa Communications Belgium, Rn. 44: weites Ermessen der nationalen Stellen; daran anknüpfend für die Ausgestaltung der Investitionspflichten ebenso Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.54.

²⁶⁶ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 31.

typisches Investitionsverhalten von global tätigen Mediendiensteanbietern liefern kann,²⁶⁷ lässt sich schon wegen der Komplexität und Dynamik der Märkte ein angemessener Anteil nicht exakt oder gar schematisch bestimmen. Den nationalen Gesetzgebern steht insoweit ein Ermessensspielraum zu.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich bei der Bemessung der Gesamthöhe der Investitionspflicht an mehrjährigen, vergleichenden Studien orientiert.²⁶⁸ Diese Vorgehensweise ist sachgerecht. Empirische Studien, die darauf hindeuten, dass eine Investitionspflicht in Höhe von 8 % des Nettoumsatzes oder der Programmkosten für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland überzogen wäre, sind nicht ersichtlich. Auch im Ergebnis fügt sich die Höhe der Investitionspflicht in das Bild entsprechender Investitionspflichten anderer Mitgliedstaaten.²⁶⁹

Auch in der bislang ergangenen Rechtsprechung ist bereits vor einiger Zeit eine Investitionspflicht für Fernsehveranstalter in Höhe von 5 % der Betriebseinnahmen einschließlich einer Subquote von 60 % für originalsprachige Werke ohne eine Erörterung von Anhaltspunkten für ein gegenteiliges Ergebnis als verhältnismäßig eingestuft worden.²⁷⁰ Auf nationaler Ebene hat der belgische Verfassungsgerichtshof kürzlich eine nach Umsätzen gestufte Investitionspflicht von bis zu 9,5 % des jährlichen Umsatzes²⁷¹ als verhältnismäßig im Sinne des Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL eingeordnet.²⁷² Dabei hat der Verfassungshof unter Hinweis auf die bestehende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs²⁷³ keine Veranlassung gesehen, dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob die Höhe der abgestuften

²⁶⁷ Vgl. nur aus jüngerer Zeit European Audiovisual Observatory, 2026 Key trends, S. 36.

²⁶⁸ Begründung Regierungsentwurf, BT-Drucks. 21/7820, S. 1, mit Hinweis auf Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Bericht über Investitionen von Rundfunkanstalten und Streamingdiensten in europäische Originalinhalte vom 11. September 2025, S. 18.

²⁶⁹ Vgl. die Übersicht OPUS der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, abrufbar unter <https://opus.obs.coe.int/legislations>. Danach liegen von den Mitgliedstaaten, die eine Pflicht zur Direktinvestition eingeführt haben, einige Mitgliedstaaten deutlich über einem Anteil von 8 % des jährlichen Umsatzes, so die französischsprachige Gemeinde Belgiens mit bis zu 9,5 % des jährlichen Umsatzes (für Mediendiensteanbieter mit einem jährlichen Umsatz von mindestens 150 Mio. €), Frankreich mit 12,5 % und 15 % des jährlichen Umsatzes, Italien mit 12,5 % des jährlichen Umsatzes (17 % für *public service* Mediendiensteanbieter) und Bulgarien mit mindestens 10 % der für Public Service Media bereitgestellten öffentlichen Mittel. Andere Mitgliedstaaten mit einer direkten Investitionsverpflichtung sehen einen geringeren Anteil vor; mit Unterschieden in den Modalitäten Kroatien und Spanien: 5 % des Vorjahresumsatzes; Schweiz: 4 %; Portugal: je nach Umsatz bis zu 4 % des Umsatzes, 4 Euro pro Abonnent oder pauschal 4 Mio. Euro; Griechenland, Ungarn und Polen: unter 4 %.

²⁷⁰ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 31.

²⁷¹ Art. 60 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft Belgiens vom 7.12.2023 „zur Abänderung des Dekrets vom 4.2.2021 über die audiovisuellen Mediendienste und die Video-Sharing-Plattform-Dienste“ stuft die Höhe der Investitionspflicht von Mediendiensteanbieter von 0 % für Anbieter mit einem jährlichen Umsatz von unter 700.00 Euro bis 9,5 % für Mediendiensteanbieter mit einem jährlichen Umsatz von mindestens 150 Mio. Euro. Die Umsätze beziehen sich jeweils auf die Französische Gemeinschaft Belgiens, einem Gebiet mit rund 4,5 Mio. Einwohnern (https://en.wikipedia.org/wiki/French_Community_of_Belgium).

²⁷² Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.57 f.

²⁷³ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 31.

Investitionspflicht mit einem Prozentsatz von bis zu 9,5 % noch den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im Sinne des Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL genügt. Vielmehr stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass die Verhältnismäßigkeit auch des Höchstsatzes von 9,5 % für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum lasse.²⁷⁴

cc) Subquote für neue Werke

Die Subquote von mindestens 60 % in die Herstellung neuer europäischer audiovisueller Werke ist ebenfalls verhältnismäßig. Die Erreichung des Ziels, die europäischen Produktionsstandorte sowie die Schaffung neuer europäischer Werke zu fördern, setzt voraus, dass ein substanzieller Teil der Investitionen auf den Erwerb von Rechten an neuen Werken gerichtet ist. Ein Anteil von knapp über der Hälfte der jährlichen Investitionen lässt dabei noch hinreichend Raum für Investitionen in den Erwerb von Rechten für bereits produzierte audiovisuelle Werke.²⁷⁵

dd) Subquote für Werke in deutscher Originalsprache

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht einer Konkretisierung der Investitionspflicht durch eine Subquote für Werke, die in deutscher Originalsprache hergestellt werden, nicht entgegen. Eine aktive Politik zu Gunsten einer bestimmten Sprache, auch durch differenzierende Bestimmungen der Mitgliedstaaten, ist in den Erwägungsgründen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ausdrücklich vorgesehen.²⁷⁶ Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Subquote für Investitionen in originalsprachige Werke den inneren Zusammenhang zwischen Sprache und Kultur explizit herausgestellt.²⁷⁷ Der Europäische Gerichtshof hat daraus geschlossen, dass eine solche Subquote für Werke in einer Originalsprache, die zugleich Amtssprache des betreffenden Mitgliedsstaats ist, auch nicht dadurch unverhältnismäßig ist, dass die mittelbar begünstigten Filmhersteller überwiegend aus diesem Mitgliedstaat sind.²⁷⁸ Eine Subquote für

²⁷⁴ Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnissnr. 8295, Rn. B.58.

²⁷⁵ Die in der Französischen Gemeinschaft Belgiens eingeführte Investitionspflicht lässt in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Mediendiensteanbietern, die in der Französischen Gemeinschaft Mediendienste anbieten, hingegen ausschließlich die Möglichkeit, die Investitionspflicht durch Investitionen in neue Werke zu erfüllen. Der belgische Verfassungsgerichtshof legte dem Europäischen Gerichtshofs deshalb unter anderem die Fragen vor, ob die in Art. 13 Abs. 2 AVMDL-RL genannten Pflichten zur Direktinvestition auch Investitionen in bereits produzierte europäische Werke umfasst und ob eine mitgliedstaatliche Regelung, die ausschließlich zu Investitionen in neu herzustellende Werke verpflichtet, gegebenenfalls den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit nicht mehr genügt, Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnissnr. 8295, Rn. B.62 ff. und Vorabentscheidungsfragen Nr. 1 und 2.

²⁷⁶ Erwägungsgrund 78 RL 2010/13/EU (Fn. 256).

²⁷⁷ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 33, unter Hinweis auf Erwägungsgrund 14 des Beschlusses 2006/15/EG zum Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

²⁷⁸ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 34.

originalsprachige Werke in der Sprache des jeweiligen Mitgliedstaats kann mit anderen Worten faktisch mittelbar zu einer wirtschaftlichen Begünstigung der in diesem Mitgliedstaat angesiedelten Filmhersteller führen, ohne dass diese mit der Förderung der betreffenden Sprache unvermeidbar einhergehende Begünstigung der Verhältnismäßigkeit der Regelung entgegensteht. Würde die wirtschaftliche Begünstigung, die typischerweise mit der Förderung einer bestimmten Sprache verbunden ist, als unverhältnismäßig oder diskriminierend eingeordnet, ließe sich das Ziel der aktiven Förderung einer Sprache faktisch nicht verwirklichen.²⁷⁹

Der in § 4 Abs. 1 Nr. 2 MedienInvestVG-E vorgesehene Prozentsatz der Subquote für original deutschsprachige Werke liegt mit 80 % der Investitionen höher als die entsprechende Regelung Spaniens, die vom Europäischen Gerichtshof als verhältnismäßig eingeordnet ist (dort 60 % der Investitionen).²⁸⁰ Bei dieser Differenz ist allerdings auch die unterschiedliche Größe der Sprachräume zu berücksichtigen. In der Europäischen Union geben im Vergleich zu Spanisch mehr als doppelt so viele Menschen Deutsch als ihre Muttersprache an.²⁸¹ Durch diesen Unterschied in der Größe der Sprachgemeinschaft schränkt die Subquote für original deutschsprachige Werke Mediendienstanbieter in ihren Handlungsspielräumen von vorneherein weniger ein.

ee) Subquote für Werke unabhängiger Filmhersteller mit zeitlich begrenzter Nutzungsdauer

Die Konkretisierung der Investitionspflicht durch eine Subquote für Investitionen in Werke unabhängiger Filmhersteller macht eine Investitionspflicht nicht unverhältnismäßig. Die Förderung europäischer Werke, die von den Mediendienstanbietern unabhängig sind, ist ein ausdrückliches Anliegen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Für den Bereich der

²⁷⁹ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 36: „Dass nun ein solches Kriterium einen Vorteil für Filmproduktionsunternehmen darstellen mag, die in der Sprache arbeiten, auf die dieses Kriterium abstellt, und die deshalb in der Praxis mehrheitlich aus dem Mitgliedstaat stammen können, in dem diese Sprache eine Amtssprache ist, steht in einem inneren Zusammenhang mit dem verfolgten Ziel. Eine solche Sachlage kann für sich genommen kein Beleg dafür sein, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Maßnahme unverhältnismäßig ist, da sonst die Anerkennung des von einem Mitgliedstaat verfolgten Ziels, eine oder mehrere seiner Amtssprachen zu schützen oder zu fördern, als zwingender Grund des Allgemeininteresses ihres Sinns entleert würde.“

²⁸⁰ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 31. Demgegenüber liegt der Prozentsatz der Subquote für Werke in französischer Originalsprache in der Regelung für die Französische Gemeinschaft Belgiens mit 35 % zwar niedriger. Die Subquote bezieht sich jedoch von vorneherein nur auf die Produktion belgischer audiovisueller Werke französischer Sprache, enthält also zusätzlich nur eine staatenbezogene Eingrenzung. Auch diese Subquote der Investitionen ist vom belgischen Verfassungsgerichtshof als verhältnismäßig eingeordnet worden, Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.81.1.

²⁸¹ 19 % der Menschen in der Europäischen Union geben Deutsch und 9 % der Menschen Spanisch als ihre Muttersprache an, Europäische Kommission, Eurobarometer Spezial 540, Bericht Die Europäer und ihre Sprachen, 2024, S. 10.

linear verbreiteten audiovisuellen Medien sieht Art. 17 S. 1 AVMD-RL ausdrücklich eine Sende- oder Produktionsquote für Werke unabhängiger Hersteller vor.

Im Verhältnis zu Anbietern von Mediendiensten auf Abruf kommt der Förderung tragfähiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen der unabhängigen Filmhersteller durch die Tendenz zur vertikalen Integration besondere Bedeutung zu. Nicht zuletzt, weil datenbasierte Erkenntnisse aus der Beobachtung des Nutzungsverhaltens auf den Streaming-Plattformen sich auch für die Optimierung der Produktion nutzen lassen,²⁸² weisen global tätige Mediendienstanbieter eine Tendenz auf, audiovisuelle Werke durch konzernangehörige oder in sonstiger Weise verbundene Unternehmen herzustellen. Diese für digitale Plattformen typische vertikale Integration stellt allerdings das Ziel der kulturellen Vielfalt von vorneherein in Frage, weil die Perspektive konzernangehöriger Filmhersteller, auch wenn diese an einem europäischen Standort niedergelassen sind, maßgeblich durch die globalen Geschäftsmodelle der weltweit aktiven Mediendienstanbieter geprägt ist. Diese globale Perspektive, sowohl in der Beschaffung als auch in der Verwertung, ist ein wesentlicher Faktor des Markterfolgs der weltweit tätigen Mediendienstanbieter. Dieser Faktor führt zugleich dazu, dass große Filmhersteller an anderen Standorten auf der Grundlage ihres Rechteportfolios ebenfalls vertikal integrieren, sich also als Mediendienstanbieter auftreten oder mit Mediendienstanbietern kooperieren.²⁸³ Die digitale Transformation und die Geschäftsmodelle weltweit verbreiteter Streaming-Plattformen intensivieren dadurch den globalen Wettbewerb zwischen den Produktionsstandorten und führen zugleich dazu, dass Hersteller und Mediendienstanbieter nicht nur in einem Austausch- sondern auch in einem Wettbewerbsverhältnis stehen.

Dem Anliegen des Gesetzgebers, einen substanziellen Teil der Investitionen für Werke unabhängiger Hersteller vorzusehen, kommt vor diesem Hintergrund für die Erreichung der ökonomischen Grundlagen für eine nachhaltige, kulturelle Vielfalt eine zentrale Bedeutung zu. Ohne den Erhalt unabhängiger Hersteller können europäische und deutsche Produktionsstandorte zwar durch eine Investitionspflicht als Wirtschaftsstandorte gefördert, aber nicht in ihrer kulturellen Vielfalt bewahrt werden. Aus demselben Grund sieht Art. 17 AVMD-RL eine besondere Förderung unabhängiger Hersteller im Verhältnis zu den Fernsehveranstaltern vor. Demgegenüber werden Mediendienstanbieter in der Ausübung ihrer Grundfreiheiten sowie ihrer unternehmerischen Freiheit durch die Subquote für Werke

²⁸² *Hadida/Lampel/Walls/Joshi*, Hollywood studio filmmaking in the age of Netflix: a tale of two institutional logics, *Journal of Cultural Economics* 45 (2021), 213 (220 ff.).

²⁸³ Siehe oben, S. 10.

unabhängiger Hersteller nur insoweit beeinträchtigt, als sie in den Möglichkeiten zur vertikalen Integration beschränkt werden. Diese Begrenzung der Möglichkeit zur vertikalen Integration ist unvermeidbare Kehrseite einer Marktstruktur, die kulturelle Vielfalt trotz der ökonomischen Eigengesetzlichkeiten der Marktprozesse möglich macht. Dabei bleibt diese vertikale Integration für 30 % der Investitionen im Rahmen der Investitionspflicht sowie außerhalb der Investitionspflicht möglich. Zudem schließt die Investition in Werke unabhängiger Hersteller die Vereinbarung inhaltlicher Einflussmöglichkeiten in die Gestaltung des konkreten Werks, insbesondere auch die Verwertung der datenbasierten Erkenntnisse zum Marktpotenzial der herzustellenden Werke, nicht aus.

Schließlich ist auch die zeitliche Begrenzung erstmaligen Einräumung der Rechte an Werken unabhängiger Hersteller erforderlich, um unabhängigen Herstellern trotz der strukturellen Asymmetrie in der Verhandlungsmacht die unternehmerischen Handlungsspielräume zu gewährleisten, die ein dauerhaft eigenständiges und unabhängiges Marktverhalten ermöglichen.²⁸⁴ Umgekehrt werden Mediendienstanbieter mit der Notwendigkeit, über den Erwerb der Rechte erneut zu verhandeln oder bei einer Vereinbarung des Erstanbietungsrechts zumindest angemessene, marktübliche Konditionen für den Erwerb zu gewähren, nur begrenzt belastet.²⁸⁵ Die mit der zeitlichen Begrenzung verbundene wirtschaftliche Beeinträchtigung liegt ausschließlich darin, dass sie die Vorteile einer dominanten Verhandlungsposition beim erstmaligen Erwerb der Rechte nicht voll ausschöpfen können. Die Begrenzung dieser Vorteile ist allerdings zwangsläufige Kehrseite des gesetzgeberischen Anliegens, unabhängige Filmhersteller wirtschaftlich an dem Erfolg ihrer Werke angemessen partizipieren und sie eigenständige Marktstrategien verfolgen zu lassen.²⁸⁶ Indem die zeitliche Begrenzung des erstmaligen Rechteerwerbs die Auswirkungen der dominanten Verhandlungsposition global tätiger Mediendienstanbieter relativiert, trägt sie neben der kulturellen und sprachlichen Vielfalt zugleich der Förderung eines fairen Wettbewerbs bei – ebenfalls einem Ziel der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.²⁸⁷

ff) Verhältnismäßigkeit der kumulativen Auswirkungen

Die Investitionspflicht dürfte schließlich auch in den kumulativen Auswirkungen der drei Subquoten verhältnismäßig sein. Zwar trifft es zu, dass unterschiedliche Subquoten, die jeweils für sich zu erfüllen sind, in der Kumulation die Handlungsspielräume der

²⁸⁴ Siehe oben, S. 61.

²⁸⁵ Siehe oben, S. 61.

²⁸⁶ Siehe oben, S. 61.

²⁸⁷ Art. 30 Abs. 2 AVMD-RL und Erwägungsgrund 53 der RL (EU) 2018/1808 (Fn. 250).

Mediendienstanbieter stärker einschränken als alternativ zu erfüllende Subquoten oder gar eine nicht näher konkretisierte Investitionspflicht. Die drei Subquoten konkretisieren jedoch lediglich die zur Förderung der kulturellen Vielfalt erforderlichen Modalitäten der Investitionen. Dabei schränken sie auch in ihrer Kombination die unternehmerischen Handlungsspielräume der Mediendienstanbieter nicht in unverhältnismäßiger Weise ein. Vereinfacht führen die Subquoten in ihrer Kombination dazu, dass Mediendienstanbieter verpflichtet sind, einen Anteil von 60 % der Investitionspflicht, also 4,8 % des Nettoumsatzes oder der Programmkosten, in neue, deutschsprachige Werke unabhängiger Hersteller zu investieren. Dabei gelten für einzelne der Subquoten höhere Prozentsätze und gleichzeitig erhöht die Möglichkeit weiterer Kombinationen die Spielräume bei der Umsetzung.

Diese Investitionen von 4,8 % des Nettoumsatzes in neue, original deutschsprachige Werke unabhängiger Hersteller machen nach der Einschätzung des deutschen Gesetzgebers den Kern der stabilen Investitionsströme aus, die zur kulturellen Vielfalt und zur Förderung eines pluralen Wirtschaftsstandorts beitragen. Auch dieser Kern schränkt die Handlungsspielräume der Mediendienstanbieter nicht in unverhältnismäßiger Weise ein. Eine durch eine Subquote konkretisierte Investitionspflicht mit einem Anteil von insgesamt 3 % des Umsatzes hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bereits als verhältnismäßig eingestuft, ohne dabei Zweifel an der Verhältnismäßigkeit zu erörtern.²⁸⁸ Hinzu kommt, dass dieser kombinierte Kern von Investitionen in neue, original deutschsprachige Werke unabhängiger Hersteller mit keinerlei Vorgaben an den Inhalt, das Format oder die sonstige Gestaltung des Werks verbunden ist.

Die in Französischen Gemeinschaft Belgiens eingeführte Investitionspflicht enthält demgegenüber noch eingehendere Vorgaben zur Konkretisierung einzelner Kategorien der Investitionen, welche vom belgischen Verfassungsgerichtshof ebenfalls als verhältnismäßig eingestuft worden sind.²⁸⁹ So müssen die getätigten Investitionen grundsätzlich in gleicher Höhe wirtschaftliche Auswirkungen im französischen Sprachgebiet oder um zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt haben.²⁹⁰ Zudem dürfen Investitionen in Form von

²⁸⁸ EuGH, Urt. v. 5.3.2009, C-222/07 – UTECA, Rn. 31: „Wenn nämlich den Fernsehveranstaltern auferlegt wird, 60 % von den für die Vorfinanzierung von europäischen Spiel- und Fernsehfilmen bestimmten 5 % der Betriebseinnahmen auf Werke zu verwenden, deren Originalsprache eine der Amtssprachen des betreffenden Mitgliedstaats ist, betrifft eine Maßnahme eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren fragliche letztlich 3 % der Betriebseinnahmen der Fernsehveranstalter. Die dem Gerichtshof unterbreiteten Akten enthalten aber keinen Hinweis darauf, dass ein solcher Prozentsatz gemessen an dem Ziel, das erreicht werden soll, unverhältnismäßig wäre.“, siehe bereits oben, Fn. 266.

²⁸⁹ Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.80.

²⁹⁰ Näher, auch zu den Rechtsgrundlagen, Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.76.

„Programmaufträgen“ sich nur auf Programme beziehen, deren Hauptziel darin besteht, entweder Künstler, deren Wohnsitz, Betriebssitz oder Gesellschaftssitz sich im französischen Sprachgebiet befindet, oder das kulturelle Erbe dieser Gebiete herauszustellen.²⁹¹ Schließlich ist der Begriff des belgischen audiovisuellen Werks französischer Sprache, auf den sich eine Subquote der Investitionspflicht bezieht, durch ausdifferenzierte kulturelle, künstlerische und technische Kriterien konkretisiert, die in Tabellenform für die unterschiedlichen Arten audiovisueller Werke spezifisch gewichtet werden.²⁹² Selbst bei diesen kleinteilig ausdifferenzierten Vorgaben geht der belgische Verfassungsgerichtshof davon aus, dass sie zwar die Freiheiten der betroffenen Mediendienstanbieter einschränken, dabei aber ein legitimes Ziel verfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel stehen.²⁹³

Gleiches gilt für den Kern der Pflicht zur Investition in neue, original deutschsprachige Werke unabhängiger Hersteller. Sie grenzt die unternehmerischen Handlungsspielräume der Mediendienstanbieter zwar ein, beschränkt sich das aber auf das zur Erreichung der kulturellen Vielfalt erforderliche Maß und steht angesichts der Bedeutung des Ziels und der Relevanz der Konkretisierung für die Erreichung des Ziels in einem angemessenen Verhältnis.

4. Keine Mängel in der empirischen Fundierung der gesetzgeberischen Entscheidung

Die in §§ 3, 4, 8 MedienInvestVG-E vorgesehene Investitionspflicht ist auch nicht deshalb unionsrechtlich zu beanstanden, weil der Gesetzgeber die konkrete Höhe der Investitionspflicht sowie der Subquoten nicht auf hinreichende Nachweise und Marktdaten gestützt hätte.²⁹⁴

a) Unionsrechtliche Anforderungen an die empirischen Grundlagen nationaler Gesetze

Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht, vor oder nach der Einführung einer nationalen Regelung zur Förderung der Produktion europäischer Werke aus den Marktdaten deren Folgen abzuschätzen oder gar die Auswirkungen auf die Produktion europäischer Werke zu simulieren.²⁹⁵

²⁹¹ Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.76.

²⁹² Näher, auch zu den konkretisierenden Dekreten, Erlassen und Anlagen, die Beschreibung in Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.77.

²⁹³ Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.80.

²⁹⁴ Europäische Kommission, Bemerkungen v. 6.8.2026 zur Notifizierung 2026/260/DE, C(2026) 5785 final, S. 6, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/de/notification/27977/message/116632/DE> (letzter Abruf 12.9.2026).

²⁹⁵ Belgischer Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 36/2026 v. 26.3.2026, Geschäftsverzeichnisnr. 8295, Rn. B.60.

Vielmehr stellt Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL klar, dass Mitgliedstaaten bei finanziellen Verpflichtungen der Mediendienstanbieter zur Förderung europäischer Werke vom Herkunftslandprinzip abweichen, also auch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Mediendienstanbieter verpflichten können, soweit sich ihr Angebot an den verpflichtenden Mitgliedstaat richtet.²⁹⁶ Damit stellt die Regelung zugleich heraus, dass die Entscheidung, ob und inwieweit europäischer Werke durch nationale Verpflichtungen der Mediendienstanbieter zu finanziellen Beiträgen gefördert werden, unionsrechtlich nicht harmonisiert ist. Diese Zuständigkeit der nationalen Gesetzgeber zu entscheiden, ob und gegebenenfalls in welcher Form und Höhe solche finanziellen Verpflichtungen eingeführt werden sollen, schließt es aus, die Höhe einer Investitionspflicht unmittelbar aus dem Marktgeschehen abzuleiten. Die Höhe der national eingeführten finanziellen Verpflichtungen ergibt sich mit anderen Worten nicht aus den empirischen Marktdaten, sondern aus der wirtschafts- und kulturpolitischen Entscheidung der demokratisch legitimierten Gesetzgeber. Entsprechend fallen die nationalen Investitionspflichten der Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung und Höhe sehr unterschiedlich aus.²⁹⁷ Hinweise aus dem Gesetzgebungsverfahren zu Marktdaten und Marktanalysen, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Investitionspflicht berücksichtigt hat, dienen vor diesem Hintergrund nicht dazu, eine bestimmte Höhe der Investitionspflicht festzulegen, sondern die Motive und Annahmen zu dokumentieren, die der Gesetzgeber seinen Entscheidungen zu Grunde gelegt hat. Diese Dokumentation erleichtert die Überprüfung der gesetzlichen Ausgestaltung auf sachwidrige Erwägungen sowie der Erforderlichkeit der gesetzlichen Maßnahme angesichts der späteren Entwicklung.

b) Dem MedienInvestVG-E zu Grunde liegende Marktanalysen und Annahmen

Nach diesem Maßstab sind die Marktdaten und sonstigen Annahmen, die der deutsche Gesetzgeber nach dem derzeitigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens bei der Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs berücksichtigt hat, weder hinsichtlich des Grads der Konkretisierung noch inhaltlich zu beanstanden. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs liegen der geplanten Investitionspflicht die Daten aus der mehrjährigen Marktbeobachtung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle zu Grunde.²⁹⁸ Nach dieser Auswertung der Marktdaten sind die Investitionsvolumen von Anbietern nicht-linear verbreiteter Mediendienste

²⁹⁶ Siehe oben, S. 65.

²⁹⁷ Siehe nur die Übersicht OPUS der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, abrufbar unter <https://opus.obs.coe.int/legislations> (letzter Abruf 12.9.2026), näher oben, Fn. 269.

²⁹⁸ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, S. 18; vgl. Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 1.

in der Europäischen Union erheblich ungleich verteilt.²⁹⁹ Unter anderem in der Bundesrepublik Deutschland fallen die jährlichen Investitionen dieser Mediendiensteanbieter, insbesondere im Hinblick auf das Volumen dieses nationalen Endkundenmarkts, unterdurchschnittlich aus.³⁰⁰ Ebenso zeigt die Studie die zunehmende Bedeutung von Investitionen der Mediendiensteanbieter in sog. Original Content auf.³⁰¹ Eine Folge dieses Anstiegs des Anteils von Original Content an den Investitionen der Mediendiensteanbieter ist, dass sich die Marktposition unabhängiger Hersteller verschlechtert. Diesen Befund hat der Gesetzgeber sowohl bei der grundsätzlichen Entscheidung zur Einführung einer Investitionspflicht als auch bei der Bemessung der konkreten Höhe zu Grunde gelegt. Dabei hat der Gesetzgeber zugleich die korrespondierenden Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten und die ihnen implizit oder explizit zu Grunde liegenden Einschätzungen zur Marktsituation und Marktentwicklung berücksichtigt.³⁰² Insbesondere hat der Gesetzgeber berücksichtigt, wie sich der nationale Markt voraussichtlich entwickelt, wenn Mediendiensteanbieter in anderen Mitgliedstaaten zu Direktinvestitionen verpflichtet sind, aber der nationale Filmstandort nicht von einer vergleichbaren Förderung profitiert.³⁰³

Inhaltlich sind die Daten zur Marktentwicklung und der derzeitigen Marktsituation unbestritten. Die Annahmen zur kommenden Marktentwicklung einschließlich der Auswirkungen der Investitionspflicht und ihrer konkretisierenden Subquoten sind plausibel. Sie liegen in dem Feld korrespondierender Einschätzungen anderer nationaler Gesetzgeber, die eine entsprechende Investitionspflicht eingeführt haben. Die Anknüpfung an die jährlichen Umsätze oder Nettoprogrammkosten als Indikator für die Intensität der Marktaktivität eines Mediendiensteanbieters sowohl gegenüber den Endkunden als auch bei dem vorgelagerten Rechteerwerb entspricht der Regelungssystematik sowohl der Richtlinie über audiovisuelle

²⁹⁹ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, S. 18.

³⁰⁰ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, S. 18.

³⁰¹ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, S. 26 ff.; danach ist der Anteil von sog. Original Content an den Investitionen der Streaming-Plattformen in den Jahren 2021 bis 2024 von 34 % auf 64 % gestiegen.

³⁰² Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 14.

³⁰³ Zu dieser Gefahr eines Wettbewerbsnachteils für den deutschen Standort Begründung Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/7820, S. 14.

Mediendienste³⁰⁴ und der konkretisierenden Leitlinien der Europäischen Kommission³⁰⁵ als auch der Investitionspflichten anderer Mitgliedstaaten.³⁰⁶

c) Regelungen zur kontinuierlichen Analyse der Marktentwicklung

Mängel in der Dokumentation der Marktanalysen und Annahmen bestehen schließlich auch nicht im Hinblick auf die Prognose der zukünftigen Marktentwicklung. Mit der Vorgabe einer regelmäßigen Evaluierung der nationalen Verpflichtungen zur finanziellen Förderung europäischer Werke³⁰⁷ bringt die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste die Anforderungen an die Einschätzung und Beobachtung der laufenden Marktentwicklung zum Ausdruck.³⁰⁸ Im Regierungsentwurf ist zudem eine noch eingehendere regelmäßige Evaluierung und Unterrichtung gegenüber dem deutschen Gesetzgebers vorgesehen.³⁰⁹ Zugleich schafft der Gesetzgeber unter anderem mit Auskunftspflichten³¹⁰ eine geeignete Informationsgrundlage für einen aussagekräftigen Bericht. Weitergehende Folgenabschätzungen, etwa eine zukunftsgerichtete Marktsimulation, ist rechtlich nicht geboten und darüber hinaus – wie ökonomisch fundierte Marktprognosen in unterschiedlichen Bereichen regelmäßig zeigen – wegen der Marktdynamik faktisch nicht verlässlich möglich.

5. Keine unzulässige Diskriminierung im Verhältnis zu Anbietern linearer Mediendienste

Die im Entwurf des MedienInvestVG vorgesehene Investitionspflicht stellt schließlich auch keine unzulässige Diskriminierung der verpflichteten Mediendienstanbieter im Verhältnis zu den nicht verpflichteten Anbietern linear verbreiteter Mediendienste dar.

Zwar werden Anbieter von Mediendiensten auf Abruf mit der Investitionspflicht anders behandelt als Anbieter linear verbreiteter Mediendienste. Diese gesetzgeberische Differenzierung geht jedoch auf strukturelle Unterschiede in den Geschäftsmodellen der beiden Kategorien von Mediendienstanbieter zurück.

³⁰⁴ Vgl. den umsatzbezogenen de minimis-Vorbehalt nach Art. 13 Abs. 6 AVMD-RL.

³⁰⁵ Europäische Kommission, Leitlinien gemäß Artikel 13 Abs. 7 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste für die Berechnung des Anteils europäischer Werke an Abrufkatalogen und für die Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes, ABl.EU Nr. C 223, 10 ff., Nr. 3.

³⁰⁶ Vgl. die Aufstellung der jeweiligen Bezugspunkte in OPUS der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, abrufbar unter <https://opus.obs.coe.int/legislations> (letzter Abruf 12.9.2026), näher oben, Fn. 269.

³⁰⁷ Art. 13 Abs. 4 AVMD-RL.

³⁰⁸ Nach § 18 S. 2 und 3 MedienInvestVG-E umfasst die im dreijährigen Turnus vorgesehene Evaluierung insbesondere die Entwicklung des Investitionsvolumens der Mediendienstanbieter einschließlich der Subquoten nach § 4 und der Art der Investitionen nach § 6. Dabei soll auch untersucht werden, ob und in welcher Höhe sich Investitionen im Inland realisiert haben.

³⁰⁹ § 18 MedienInvestVG-E.

³¹⁰ Insbesondere §§ 14 und 16 MedienInvestVG-E.

a) Stärkere Internationalisierung der Streaming-Anbieter

Die unterschiedliche Behandlung ist im Kern dadurch gerechtfertigt, dass Anbieter linear verbreiteter Mediendienste in ihren Aktivitäten sowohl in dem Sendegebiet als auch bei ihren Investitionen in audiovisuelle Werke wesentlich stärker auf einzelne nationale Märkte ausgerichtet sind als die global aktiven Streaming-Anbieter. Während Anbieter linear verbreiteter Mediendienste, vor allem Fernsehveranstalter, ihre Fernsehinhalte typischerweise für einen jeweils bestimmten nationalen Markt anbieten und auf den Endkundenmärkten nur sehr beschränkt grenzüberschreitende Geschäftsmodelle oder Kooperationen verfolgen, sind die Geschäftsmodelle von Streaming-Plattformen aus mehreren Gründen typischerweise global ausgerichtet. Streaming-Plattformen realisieren Größenvorteile und Skaleneffekte einer weltweiten Beschaffung der Rechte. Eine typische Folge dieser Effizienzvorteile ist, dass Investitionen nicht mehr gleichmäßig oder entsprechend der Größe der nationalen Endkundenmärkte auf die nationalen Produktionsstandorte verteilt werden, weil die Größenvorteile gerade auf der Konzentration beruhen.

Diese Konzentration schließt nicht aus, dass weltweit tätige Streaming-Plattformen an den unterschiedlichen Standorten produzieren oder Rechte für die weltweite Nutzung erwerben. Die zunehmende Verbreitung auf den Endkundenmärkten führt dann mittelbar auch zu einer zunehmenden Nachfrage nach Rechten an den unterschiedlichen Standorten.³¹¹ Wegen der ökonomischen Rahmenbedingungen wird die regionale Verteilung dieser Nachfrage allerdings strukturell unausgeglichen bleiben. So liegt auch den Regelungen zur Förderung europäischer Werke der Richtlinie über audiovisuelle Medien die Beobachtung zu Grunde, dass Fernsehveranstalter stärker in europäische Werke investieren als Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf.³¹² Dieser Unterschied hat sich nicht nur traditionell aus einer pfadabhängigen Entwicklung ergeben, sondern ist strukturell in den Unterschieden der Geschäftsmodelle begründet.

b) Algorithmenbasierte Ausdifferenzierung der Angebote

Darüber hinaus zielen Streaming-Plattformen auch deshalb wesentlich stärker auf ein weltweites Angebot als Fernsehveranstalter, weil die Verbreitung auf Abruf mehr Flexibilität bei der Zusammenstellung der Inhalte nach ausdifferenzierten Präferenzen ermöglicht als ein entlang eines Sendeplans zusammengestelltes Programm. Streaming-Anbieter können im

³¹¹ Vgl. European Audiovisual Observatory/*Fontaine*, Audiovisual services spending on original European content 2014-2024 data, 2025, S. 14.

³¹² Erwägungsgrund 37 S. 1 RL (EU) 2018/1808 (Fn. 250).

Gegensatz zu Anbietern linear verbreiteter Programme einer Zielgruppe attraktive Inhalte anbieten, ohne dass die Attraktivität anderer Inhalte für eine andere Zielgruppe davon beeinflusst wird. Zentral dabei ist die zielgruppenadäquate Vermittlung der Inhalte durch die Empfehlungsalgorithmen. Dieses datenbasierte, auf Wahrscheinlichkeiten beruhende Wissen generieren Streaming-Anbieter aus der laufenden Beobachtung des Nutzungsverhaltens und setzen es sowohl für die Präsentation der Inhalte auf der Plattform als auch zur Optimierung der Produktion neuer Inhalte ein.

c) Intensivierung des Wettbewerbs

Zusammengefasst stellen Streaming-Anbieter und Fernsehveranstalter zwar beide jeweils audiovisuelle Mediendienste bereit. Sie unterliegen dabei allerdings grundlegend unterschiedlichen Logiken bei der Entscheidung über die räumliche Verbreitung, der Zusammenstellung zielgruppenspezifischer Angebote und der Beauftragung neuer Inhalte. Diese grundlegenden Unterschiede wirken sich unter anderem auf das jeweilige Investitionsverhalten aus.

Die globalen, plattformbasierten Geschäftsmodelle der Streaming-Anbieter treiben dadurch den weltweiten Standortwettbewerb in der Filmproduktion wesentlich an. Sie erhöhen dadurch den Wettbewerbsdruck, Effizienzpotenziale unter anderem durch Größenvorteile, Skaleneffekte und datenbasierte Markteinschätzungen zu realisieren. Dabei stehen die global aktiven Mediendienstanbieter selbst unter spürbarem Wettbewerbsdruck im Verhältnis zueinander, zumal große Filmhersteller an Standorten außerhalb der Europäischen Union wegen des zunehmenden Wettbewerbsdruck selbst ebenfalls in den Markt der Mediendienstanbieter eintreten.

d) Differenzierung in der AVMD-RL

Diese strukturellen Unterschiede zwischen Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf und den Anbietern linear verbreiteter audiovisueller Mediendienste führen dazu, dass auch die Regelungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zur Förderung europäischer Werke beide Kategorien der Mediendienste unterschiedlich behandelt. So werden die Mitgliedstaaten in den Erwägungsgründe der Richtlinie, durch die Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL in der derzeit geltenden Fassung eingeführt worden ist, explizit aufgefordert, den Unterschieden zwischen Fernsehveranstaltern und Anbietern von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf

Rechnung zu tragen, wenn sie Mediendiensteanbietern finanzielle Verpflichtungen auferlegen.³¹³

Auch in der Systematik der Regelungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zur Förderung europäischer Werke schlagen sich die Unterschiede zwischen den linear verbreiteten und den Mediendiensten auf Abruf nieder. Sie sieht einerseits mit den Art. 16 und 17 AVMD-RL Bestimmungen zur Förderung der Verbreitung und Herstellung europäischer Werke spezifische für Fernsehprogramme und andererseits mit Art. 13 AVMD-RL eine entsprechende Regelung für Mediendiensteanbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf vor. Zwar ist es dem offenen Wortlaut des Art. 13 Abs. 2 AVMD-RL nach nicht ausgeschlossen, dass Mitgliedstaaten auch Anbieter linear verbreiteter audiovisueller Mediendienste zu Direktinvestitionen verpflichten. Der systematische Zusammenhang zur Regelung in Art. 13 Abs. 1 AVMD-RL sowie der ausschließlich auf Mediendienste auf Abruf bezogene Erwägungsgrund zu den Voraussetzungen, ob ein Mediendienstanbieter aus einem anderen Mitgliedstaat auf Zuschauern in dem Gebiet des regelnden Mitgliedstaats abzielt,³¹⁴ sprechen allerdings dafür, dass die Kategorie der Mediendienste auf Abruf als Adressat der Verpflichtung in Art. 13 Abs 2 AVMD-RL im Vordergrund steht. Auch nach dieser Differenzierung steht es den Mitgliedstaaten frei, Pflichten zur Direktinvestition auf Anbieter von Mediendiensten auf Abruf zu beschränken.

³¹³ „Fernsehveranstalter investieren momentan stärker in europäische audiovisuelle Werke als Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf. Falls ein Zielmitgliedstaat sich entscheidet, einem der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterworfenen Fernsehveranstalter eine finanzielle Verpflichtung aufzuerlegen, sollte er daher unter gebührender Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die direkten Beiträge dieses Fernsehveranstalters zur Produktion europäischer Werke und zum Erwerb von Rechten an europäischen Werken – insbesondere Koproduktionen – berücksichtigen.“, Erwägungsgrund 37 S. 1 und 2 RL (EU) 2018/1808 (Fn. 250).

³¹⁴ Erwägungsgrund 38 RL (EU) 2018/1808 (Fn. 250).