



SOLL DIE EUROPÄISCHE INDUSTRIE FÜR AUDIOVISUELLE INHALTE TRANSPARENT ODER DURCHSCHEINEND SEIN?

André Lange
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Beitrag zu dem von der portugiesischen Präsidentschaft der Europäischen Union und der Europäischen Kommission organisierten Seminar „Audiovisuelle Online-Inhalte“ (Lissabon, 7 bis 9 Oktober 2007)

[vorläufige Fassung]

In der französischen Sprache gibt es zwei Begriffe, die früher einmal Synonyme waren, im Laufe der Jahre jedoch unterschiedliche Nuancen erhalten haben: Im 17. Jahrhundert gab das Wörterbuch der „Académie française“ den Begriff „**diaphane**“, also durchscheinend, als Synonym für das Wort „**transparent**“, also durchsichtig, an. Heute bedeutet „diaphane“ eher: „**qui laisse passer la lumière sans être transparent**“, etwas, das Licht durchscheinen lässt, ohne durchsichtig zu sein. Im Hinblick auf diesen feinen Bedeutungsunterschied würde ich sagen, dass der audiovisuelle Bereich in Europa durchscheinend aber nicht transparent ist: Wie die Leinwand eines orientalischen Marionetten-Theaters lässt er schemenhafte, bewegliche und lärmende Formen erkennen, ist aber gleichzeitig weit davon entfernt, so transparent zu sein wie Röntgenaufnahmen oder gar moderne bildgebende Verfahren.

Dabei ist der **Begriff Transparenz** in den vergangenen zwanzig Jahren einer der Schlüsselbegriffe öffentlicher internationaler, europäischer und nationaler Einrichtungen geworden. Transparenz wird häufig als Ziel angeführt, ist teilweise gesetzlich geregelt

und es ist festzustellen, dass sie in den wenigsten Fällen vollkommen zufriedenstellend umgesetzt wird. Dies gilt insbesondere für den audiovisuellen Bereich und den weitergefassten Bereich, den man heute mit dem eher einfallslosen Begriff Inhalteindustrie beschreibt.

Die **Transparenz des audiovisuellen Sektors ist der Daseinsgrund** der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, der zentrale Inhalt von Artikel 1 der Satzung, ein Ziel, das - wie ich betonen möchte – von den 36 Mitgliedstaaten und der Europäischen Union geteilt wird, aber auch von den repräsentativen Fach- und Berufsverbänden der verschiedenen Branchen des Sektors, die den Beratenden Ausschuss bilden. Ich möchte daher der portugiesischen Präsidentschaft und der Europäischen Kommission im Namen der Informationsstelle dafür danken, dass sie unseren Vorschlag aufgegriffen haben, im Rahmen dieser Arbeitsgruppe eine Bestandsaufnahme zu Fragen der Transparenz des Sektors zu erstellen. Dies zu einem Zeitpunkt, wo das Aufblühen der neuen audiovisuellen Mediendienste und deren gesetzliche Regelung in der neuen Verordnung, die sich derzeit im Verabschiedungsverfahren befindet, Gestalt annehmen und sowohl neue Fragestellungen aufwerfen als auch neue Probleme mit sich bringen.

Ich hatte bereits mehrfach Gelegenheit, insbesondere im vergangenen Jahr in Helsinki, anlässlich einer ähnlichen von der finnischen Präsidentschaft organisierten Konferenz, meiner Sorge Ausdruck zu verleihen und die Alarmglocke zu läuten. Seitdem haben auch verschiedene neuere Gutachten, die von unabhängigen Gutachtern auf Initiative der Europäischen Kommission erstellt wurden, die lückenhafte Transparenz und die ungenügende statistische Erfassung im kulturellen und audiovisuellen Bereich oder dem Bereich der Inhalteindustrie unterstrichen.

Heute möchte ich versuchen, einen Schritt weiterzugehen, zumal mir diese Arbeitsgruppe Gelegenheit gibt, die Teilnehmer direkt zum Thema Transparenz zu befragen.

Dabei muss – wie mir scheint – die zentrale Frage diskutiert werden, **ob die Transparenz aus heutiger Sicht eher mehr oder weniger gesetzlich geregelt werden muss**, als dies augenblicklich der Fall ist.

Hat die öffentliche Hand die Pflicht und die Möglichkeit, Transparenz vorzuschreiben oder sollte sie vielmehr die Akteure des Sektors veranlassen, im Rahmen der Selbstregulierung für Transparenz zu sorgen?

Außerdem stellt sich die Frage, bei welchen Informationen Konsens darüber besteht, ob sie von allgemeinem Interesse sind?

Selbstverständlich handelt es sich um politische Fragen, zu denen sich die Informationsstelle nicht äußern darf, die wir aber als öffentliche Experten sehr wohl stellen dürfen, wie mir meinen.

Zunächst muss natürlich unbedingt geklärt werden, **warum Transparenz für notwendig betrachtet wird:**

1. Schon in der **Wirtschaftstheorie** von Adam Smith wird die Transparenz als eine der Voraussetzungen für das Funktionieren des Marktes betrachtet. In jüngerer Zeit haben die Arbeiten großer Wirtschaftswissenschaftler wie Arrow und Stieglitz und später die sogenannte informationsökonomische Theorie deutlich gemacht, wie wichtig bei der Wirtschaftsanalyse Informationsprobleme und insbesondere asymmetrische Informationen sind, die zur Ungleichheit der Akteure am Markt führen.

2. In der Regel wird davon ausgegangen, dass in einem gesunden Wirtschaftssystem die Transparenz eines Marktes einen wichtigen Anreiz für die Investitionsbereitschaft darstellt, aber auch für die richtige Auswahl von Investitionen.

3. In dem Bereich, der uns betrifft, dem audiovisuellen Bereich oder - wie man ihn auch nennt - dem Bereich der Medien, der Kulturindustrie, der Inhalteindustrie oder der *Creative Industry* sind die **Herausforderungen nicht nur rein wirtschaftlicher Art, sondern betreffen auch die Qualität des öffentlichen Bereichs und der kulturellen Vielfalt**. Die Qualität der Politik, die darauf ausgerichtet ist, den öffentlichen Bereich zu regeln und die kulturelle Vielfalt zu fördern, hängt weitgehend von der Qualität der verfügbaren Informationen über die Kulturindustrie ab.

4. Der Wirtschaftszweig der Informationsgüter, wie audiovisuelle Inhalte oder ganz allgemein Kulturinhalte auch bezeichnet werden, setzt komplexe Verwertungsprozesse auf der Grundlage von Abtretungs- oder Lizenzverträgen voraus. Die Rechteinhaber sind unabhängig davon, ob sie selbst die Inhalte geschaffen haben, ob sie Produzenten, Herausgeber oder Sender sind, wirtschaftlich gesehen, schwache Akteure im Vergleich zu den generell mächtigeren Vertrieben (wie Filmverleiher, Kinobetreiber, DVD-Vertriebe und Sendervertreiber wie: Kabelnetzbetreiber, Satellitenplattform-Betreiber, Betreiber von IPTV-Diensten usw.). Wenn die Vertrieber, die in der Lage sind, Informationen über die Transaktionen mit den Verbrauchern zu sammeln, nicht nur Informationen über die technischen Modalitäten und die geografischen Daten des Vertriebs zurückhalten, sondern auch über die Endnachfrage und den am Markt erzielten Umsatz, können diese asymmetrischen Informationen schnell dazu führen, dass sich die Rechteinhaber eines Teils ihrer Rechte an den Werken oder den Diensten, die sie Vertrieben anvertraut haben, beraubt sehen, sowie der für künftige Aktivitäten erforderlichen Marktanalyse. **Das Funktionieren der Informationskette** zwischen allen Akteuren ist also im Prinzip die Voraussetzung für eine vertrauensvolle Basis, auf der solide Partnerschaften aufbauen können.

5. Auch wirtschaftliche Transparenz schafft Verbrauchervertrauen. Auffälligerweise sind die ungerechtfertigten Profite, die die großen oligopolistischen Konzerne der Kulturindustrie, also Produzenten und Vertriebe zusammengenommen, zu Recht oder Unrecht machen, eines der immer wiederkehrenden Argumente der jungen Generation der Internetpiraten, der jungen Leute also, die unerlaubt geschützte Werke aus dem Internet herunterladen. Ich möchte mich natürlich nicht diesem Argument anschließen, dem häufig eine naive oder vereinfachte Sichtweise der wirtschaftlichen Aspekte der Kulturindustrie zugrunde liegt. Aber als Marktkenner kann ich den Verbrauchern, die sich über die fehlende Transparenz dieser Industrie beklagen, auch nicht ganz unrecht

geben. Die Bereitstellung genauer und zuverlässiger Informationen sollte einen der ersten Schritte der immer notwendiger werdenden pädagogischen Arbeit darstellen, wenn die Industrie dem Verbraucher gegenüber ihre Legitimität verteidigen will, um so **gegen das neue Wirtschaftsmodell der Gratis-Kultur vorzugehen**.

Natürlich vergesse ich nicht die Argumente, die gegen eine exzessive Transparenz angeführt werden können, wie insbesondere die Tatsache, dass diese Transparenz bei den Konkurrenten in anderen Teilen der Welt nicht in gleicher Weise verlangt wird.

Das stichhaltigste Argument gegen die Transparenz ist wahrscheinlich die Tatsache, dass das Erlangen einer genauen Marktkenntnis insofern von den Investitionen eines Unternehmens abhängt, als diese Kenntnis ihren Preis hat. Anhand dieser Marktkenntnis kann ein Unternehmen eine innovative Strategie ausarbeiten und planen, wie eine bessere Marktposition, Marktvorteile, eine bessere Anpassung der Tarife usw. erreicht werden können. Das Geschäftsrecht und die Rechtsprechung erkennen dieses Recht auf Vertraulichkeit in gewisser Weise an, und ich möchte hier nicht den Eindruck erwecken, dass ich dieses Recht in Frage stelle.

Durch die von der Europäischen Kommission **angestrebte Harmonisierung der Buchhaltungsregeln** soll auch erreicht werden, dass die Veröffentlichungspflichten für kleinere und mittlere Unternehmen reduziert werden, um auf diese Weise deren Verwaltungskosten zu senken.

Im Konflikt zwischen dem Ziel der Transparenz, der Anerkennung des Rechts auf Vertraulichkeit und der Minimierung der Verwaltungskosten muss nun festgestellt werden, welche Informationen konsensgemäß von allgemeinem Interesse sind, welche Informationen unter dem Siegel der Verschwiegenheit mitgeteilt werden müssen (im Rahmen von statistischen Erhebungen oder Verträgen, die die Akteure der Branche untereinander abschließen) und welche Informationen vertraulich bleiben können und müssen.

Die Informationen, bei denen man sich am ehesten darüber einig ist, dass sie im allgemeinem Interesse liegen, sind die – wie die Statistiker sie nennen - **strukturellen Daten eines Sektors**: Umsatz, Mehrwert, Anteil am Bruttosozialprodukt und Beschäftigung. In dieser Hinsicht muss festgestellt werden, dass die Kulturindustrie hier nicht sehr weit gekommen ist. Die lückenhafte europäische Statistik in diesem Bereich wurde berechtigterweise durch zwei auf Initiative der Europäischen Kommission kürzlich durchgeführte Studien belegt. Einige Länder sind der Aufforderung der WIPO gefolgt, Studien über das wirtschaftliche Gewicht des Autorenrechts durchzuführen. Solange EUROSTAT und die nationalen statistischen Institute in Zusammenarbeit mit den Spezialisten dieses Sektors kein konkretes Projekt zur statistischen Erfassung von Unternehmen der Kulturindustrie einrichten, werden sicherlich keine verlässlichen Zahlen vorliegen. Wenn ich das richtig verstehe, können in einigen Ländern Unternehmensstatistiken erst dann erstellt werden, wenn die statistischen Institute hierzu gesetzlich ermächtigt werden. Um verlässliche Statistiken in diesem Bereich zu erhalten, scheint es mir gewagt, deren Erstellung privaten Instituten zu überlassen. Die Initiative muss hier notwendigerweise von der öffentlichen Hand ausgehen. Die im Februar 2006 von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Regelung, den audiovisuellen Sektor in den Bereich aufzunehmen, der von den Strukturellen

Unternehmensstatistiken (SBS) abgedeckt wird, scheint mir in die richtige Richtung zu gehen.

Da keine von EUROSTAT und nationalen statistischen Instituten erhobenen strukturellen Daten vorliegen, haben wir in der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle vor einigen Jahren damit begonnen, Statistiken zu erstellen über die wirtschaftliche Dimension (Größe und Leistungsfähigkeit) von Unternehmensgruppen und zwar geordnet nach den großen Kategorien: öffentlicher Rundfunk und Betreiber von Werbesendern, Themensendern, Teleshopping-Sendern und Bouquetanbietern. Diese Arbeit wird auf der Grundlage der veröffentlichten Finanzdaten dieser Unternehmen durchgeführt, die in einer umfangreichen Bilanzzentrale gesammelt werden. Die interessanten Ergebnisse können sie in unserem Jahrbuch nachlesen, wenngleich die Grenzen dieser Arbeit immer deutlicher werden:

- In einigen Ländern (insbesondere in Deutschland) ist die Zahl der Unternehmen, die ihre Finanzdaten veröffentlichen, extrem niedrig.
- Einige Unternehmensgruppen begnügen sich damit – unter Ausnutzung der Möglichkeiten, die die gemeinschaftlichen Bestimmungen bieten - konsolidierte Bilanzen zu veröffentlichen. Dabei kann die Branche nur dann zuverlässig analysiert werden, wenn Zahlenmaterial zu den Wirtschaftseinheiten, also den Tochtergesellschaften, vorliegt.
- Daten über die Aufschlüsselung des Umsatzes nach Tätigkeitsbereich liegen in der Regel nicht vor, und es lässt sich - auch bei größeren Akteuren - nicht immer herausfinden, welcher Umsatz beispielsweise auf die Ausstrahlung entfällt und welcher auf die Einnahmen aus dem Vertrieb von Drittsendern.
- Auch die Daten zur geografischen Aufschlüsselung des Umsatzes sind nur selten verfügbar.

Das Auftauchen neuer Akteure am Markt, insbesondere von Telekommunikationsbetreibern und Internetanbietern, verstärkt dieses Problem der Lesbarkeit. Auch wenn die Geschäftsberichte leicht zugänglich sind, ist bei diesen Akteuren häufig die Genauigkeit dieser Berichte nicht sichergestellt: Einnahmen aus dem Abonnement von IPTV-Diensten oder Videoabrufleistungen werden häufig unter der Rubrik „Feste Dienste“ zusammengefasst, deren Bezeichnung für die Analyse eines Wirtschaftszweigs wenig hilfreich ist. Der kürzlich gemachte Vorschlag von Frau Reding, die Telekommunikationskonzerne zu veranlassen, Netzaktivitäten und die Bereitstellung von Diensten klar voneinander zu trennen, könnte mit der Zeit zweifellos für mehr Transparenz sorgen.

Dagegen würde sich das bereits erwähnte Vorhaben, kleinere und mittlere Unternehmen von der Veröffentlichung ihrer Finanzdaten einschließlich Umsatzzahlen zu befreien, sicherlich nachteilig auf das Schaffen von Transparenz auswirken.

Allerdings darf sich die Transparenz nicht allein auf die makro-ökonomischen Daten beschränken, sondern müsste für die Akteure am Markt auch **die funktionellen und operationellen Daten** umfassen, die ihnen die korrekte Abwicklung ihrer Investitionen ermöglichen sowie die Auswahl der Partner, das sachkundige Führen von Verhandlungen und die Einschätzung des potenziellen wirtschaftlichen Werts ihrer

Werke oder Dienste sowie des tatsächlich mit der Verbreitung der Werke und Dienste erzielten Wertes.

Nachfolgend einige typische Beispiele für die gegenwärtig fehlende Transparenz:

- **Die Ausrüstung der Haushalte mit Empfangsgeräten:** Zu einem Zeitpunkt, wo der Übergang zur digitalen Technik eines der größten Ziele der nationalen Politik und der Industrie ist, stelle ich mit Erstaunen fest, dass es in vielen Ländern keine öffentliche Einrichtung gibt, die die Daten über den Fortschritt der Digitalisierung der Fernsehsignal-Übertragung zu den verschiedenen Plattformen (Kabel, Satellit, digitales terrestrisches Fernsehen, IPTV und in naher Zukunft Handy) koordiniert. Ich gebe zu, dass der Kauf von Antennen oder Adaptoren für den Empfang von digitalem terrestrischem Fernsehen nicht leicht zu beobachten ist. Aber man könnte zumindest von den Betreibern digitaler Dienste, von Kabelnetz- und Satellitenplattformbetreibern sowie den Betreibern von IPTV-Diensten erwarten, dass sie genaue nach Staaten aufgeschlüsselte Daten vorlegen. Ein Betreiber, den ich vergangene Woche um nähere Angaben zur geografischen Verteilung seiner Abonnenten bat, nannte mir die geschätzten Zahlen seiner Marktbeobachter mit dem Kommentar: „die sind nicht allzu weit von der Wahrheit entfernt.“ Mit einer solchen Äußerung befinden wir uns nicht mehr in einer Gesellschaft der Information, sondern einer Gesellschaft der Schätzung, oder gar der Manipulation.
- **Das potenzielle Publikum audiovisueller Mediendienste:** Angesichts der Vervielfachung der Vertriebsplattformen und der zunehmenden internationalen Verbreitung der Fernsehsender müsste die Veröffentlichung von Daten über das potenzielle Publikum - ich spreche hier nicht einmal von der Zahl der Abonnenten, sondern nur von der Anzahl der Haushalte, die technisch gesehen Zugang zu einem Sender haben - als allgemeines Interesse betrachtet werden. Diese Daten sind für die Rechteinhaber aber auch für die Werbekunden wichtig. Die Informationsstelle arbeitet zurzeit an der Einrichtung der Datenbank MAVISE, die Daten zu allen Fernsehsendern der Europäischen Union enthält. Mit dieser Datenbank wird es endlich ein Werkzeug geben, das diese Daten sammelt und übermittelt. Hierzu ist es natürlich erforderlich, dass alle Sendeveranstalter und Betreiber an einem solchen Projekt mitwirken.
- Ich möchte mich nicht bei der häufig diskutierten Frage nach der Art und Weise der **Einschaltquotenermittlung** aufhalten. Auch hier stellt die zunehmende Zahl der Plattformen und die Entwicklung des Internets beträchtliche Probleme im Hinblick auf die Definition der Methodik, das Sammeln und die Auswertung der Daten. Die Kosten erhöhen sich mit zunehmender Komplexität der Systeme. In diesem Zusammenhang ist das Beispiel Italien interessant, wo die Regulierungsbehörde von einem Betreiber angerufen wurde, der sich durch die Art, wie die beiden klassischen Telekommunikationsbetreiber die Einschaltquote messen, benachteiligt gesehen hat. Noch interessanter ist es festzustellen, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, im Namen des Pluralismus das Recht der Regulierungsbehörde auf Einsichtnahme in die Gestaltung der Einschaltquotenermittlung gesetzlich festzulegen. Wird ein solches Einsichtnahme-Recht auch auf die Messung der Einschaltquote im Internet

ausgedehnt, eine neue Aktivität mit noch komplexeren technischen und methodischen Modalitäten?

- Schließlich möchte ich auf die Frage eingehen, wie der **Erfolg von Werken auf digitalen Trägern** (DVD, Videospiele) und des **Vertriebs von Videoabrufdiensten** gemessen werden kann. Hierbei handelt es sich um eine Information, an der die Rechteinhaber im Hinblick auf ihre Werke berechtigtes Interesse haben, aber ebenso um eine Information, die auch die verschiedenen öffentlichen - nationalen oder europäischen - Einrichtungen zur Filmförderung und Förderung audiovisueller Produktionen interessiert. Im vergangenen Jahr hat die Informationsstelle auf Wunsch der EFAD, der EFARN und des MEDIA-Programms und außerdem mit Unterstützung des Beratenden Ausschusses versucht, in dieser Frage weiterzukommen. Zur Ermittlung des Erfolgs von Werken, die auf DVD vertrieben werden, existiert eine einzige private Quelle, die aber an Geheimhaltungsvereinbarungen mit den Vertrieben, die ihre Hauptkunden sind, gebunden ist. Es besteht also wenig Hoffnung, in dieser Frage voranzukommen, solange sich die Vertriebe nicht zu mehr Transparenz verpflichten oder solange es keine entsprechende Regulierungsinitiative seitens der öffentlichen Hand gibt. Im Februar haben wir im Auftrag unserer Kollegen der EFARN den Leitern der nationalen Agenturen Bericht erstattet und dabei deutlich gemacht, dass es sich um ein politisches und nicht nur technisches Problem handelt. Diese Praxis der absoluten Geheimhaltung, die bereits im DVD- und *Pay-per-View*-Bereich überwiegt, wird sich wahrscheinlich auch auf VoD ausdehnen. Dagegen sind die Betreiber von Kinosälen und die Filmverleiher in der Regel verpflichtet, die individuellen Ergebnisse der Filme zu veröffentlichen. Der Grad der Transparenz kann hier als ausreichend betrachtet werden, denn in der Datenbank LUMIERE können jährlich 85 % der Kinobesuche innerhalb der Europäischen Union abgebildet werden. Sollte hier nicht auch das Prinzip der Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Vertriebsformen zur Anwendung kommen?

Ich komme nun auf den notwendigerweise politischen Charakter der Umsetzung der Politik zurück, und da es als öffentlicher europäischer Experte nicht meine Aufgabe ist, mich über politische Optionen zu äußern, begnüge ich mich damit, dem Moderator der Arbeitsgruppe das Wort zu erteilen und ihm vorzuschlagen den Teilnehmern folgende drei Fragen zu stellen:

1. Soll die Transparenz durch Selbstregulierung der Industrie oder durch einen regelnden Eingriff der öffentlichen Hand erreicht werden?
2. Welche Informationen sind ihrer Meinung nach von *öffentlichem Interesse*, d.h. Informationen, die sie von ihren Partnern erhalten möchten oder die sie bereit sind (sie oder die Unternehmen, die sie vertreten), der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen?
3. Ist ihnen eine transparente oder eine durchscheinende Inhalteindustrie lieber?