



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE  
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

KULTUR UND BILDUNG

# ÖFFENTLICHE UND KOMMERZIELLE ZUGANGSMODELLE IM DIGITALEN ZEITALTER

ZUSAMMENFASSUNG

## **Kurzfassung:**

In dieser Studie wird beschrieben, wie Inhalte derzeit der Öffentlichkeit in Europa zugänglich gemacht werden und welche Entwicklungen zu erwarten sind. Dabei werden die Erfahrungen des öffentlichen Sektors und kommerzieller Anbieter einbezogen. Auf der Grundlage erkannter Probleme und konkreter Fälle wird eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, mit denen den Herausforderungen des digitalen Zeitalters hinsichtlich des Zugangs zu Inhalten in Europa begegnet werden kann.

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

## **AUTOREN**

Claudio Feijoo, Sven Lindmark, Juan Pablo Villar, Carlota Tarín, Javier Gelabert, Beatriz Matía

## **VERANTWORTLICHER BEAMTER**

Markus J. Prutsch  
Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik  
Europäisches Parlament  
B-1047 Brüssel  
E-Mail-Adresse: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **EDITIONSASSISTENZ**

Lyna Pärt

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN  
Übersetzung: DE, FR

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:  
[poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manuskript fertiggestellt im April 2013.  
© Europäische Union, 2013.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

## **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

**Apps** Anwendungssoftware

**EU** Europäische Union

**IKT** Informations- und Kommunikationstechnologien

**PC** Personal Computer

**TV** Fernsehen

## ZUSAMMENFASSUNG

### Umfang und Methodik

In diesem Bericht wird beschrieben, wie derzeit kulturelle und kreative Inhalte kommerzieller und öffentlicher Art der breiten Öffentlichkeit in Europa bereitgestellt und zugänglich gemacht werden und welche Entwicklungen zu erwarten sind. Tendenzen, Hindernisse und treibende Kräfte beim Übergang zum digitalen Zeitalter werden erkannt und liefern die Grundlage für eine Reihe von Empfehlungen.

Der Medien- und Inhabtesektor umfasst eine Reihe von Branchen, einschließlich Musik, Film und Video, Verlage (Bücher, Zeitungen und Magazine) und Rundfunk (Radio und TV), und in einigen Fällen auch Videospiele und andere Informationsdienste (Presseagenturen, Internetportale, Verzeichnisse usw.). Zu diesen Branchen gehört eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten (z. B. Aufnahme, Veröffentlichung, Darstellung, Verbreitung, Senden und Vertrieb), die in Wertschöpfungsketten mit drei Hauptphasen eingeteilt werden können: Produktion, Verbreitung und Nutzung.

In dem Bericht werden kommerzielle und öffentliche Inhalte getrennt voneinander behandelt. Zunächst werden die vier wichtigsten (kommerziellen) Bereiche der Medien- und Inhabtebranche – Film, Videospiele, Bücher und Zeitungen – analysiert, wobei der Umbruch, den die Digitalisierung mit sich gebracht hat, die Gemeinsamkeiten sowie die Unterschiede und mögliche Auswirkungen auf zukünftige Entwicklungen herausgestellt werden. Diese Bereiche wurden aufgrund ihrer Ähnlichkeit mit den öffentlichen Inhalten (bei Filmen, Büchern und Zeitungen) und ihrer innovativen Art (Videospiele) ausgewählt, um die bestmöglichen Schlüsse für die öffentlichen Inhalte ziehen zu können.

Aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Inhalte (z. B. Auswirkungen auf rechtliche Bestimmungen und Gemeingüter) im Vergleich zu den kommerziellen Inhalten werden diese separat untersucht. Da der Digitalisierungsprozess im öffentlichen Bereich immer noch im Aufbau ist, können so die aus dem kommerziellen Angebot gewonnenen Erkenntnisse auf die öffentlichen Inhalte übertragen werden.

Die Analyse erstreckt sich auf die gesamte EU und wird gestützt von weiteren detaillierteren Analysen der folgenden sieben Mitgliedstaaten: Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich (vgl. die Informationsblätter im Anhang). Die gesammelten Daten stammen aus Sekundärforschung, 10 Tiefeninterviews und einer Online-Umfrage (es wurden 75 gültige Befragungen erfasst, 41 von öffentlichen Interessenträgern und 34 von privaten Interessenträgern). Darüber hinaus wurde eine Reihe von Fallbeispielen erfasst. Diese werden im Bericht in Kästen kurz dargestellt, um die Ergebnisse und Kernaspekte, z. B. die Geschäftsmodelle oder Finanzierungsmodelle, zu beschreiben.

Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: In Kapitel 1 werden Ziel, Umfang, Methodik und Aufbau des Berichts beschrieben. Kapitel 2 enthält einen Überblick über die vier kommerziellen Inhabtebranchen: Film, Videospiele, Bücher und Zeitungen, wobei für jedes Medium die folgenden Punkte behandelt werden: (1) eine allgemeine Beschreibung, mit Leistungsindikatoren des aktuellen Stands des Marktes und des Übergangs zur Digitalisierung; (2) eine Wertschöpfungsanalyse; (3) neue Geschäftsmodelle; (4) eine Analyse der finanziellen Nachhaltigkeit und der Finanzierung; (5) anschauliche Fallstudien und (6) Schlussfolgerungen.

Kapitel 3 ist den öffentlichen Inhalten gewidmet, wozu folgende Aspekte gehören: (1) Definitionen; (2) Überblick über den Stand der Digitalisierung; (3) Verfügbarkeit von digitalen Inhalten und entsprechenden Geschäftsmodellen; (4) Finanzierungsfragen; (5) die Rolle von Inhaltsplattformen und deren Einfluss auf die bereitgestellten öffentlichen Inhalte

mit einer kurzen Untersuchung von Europeana und (6) Identifizierung der wichtigsten Hindernisse des öffentlichen Bereichs beim Übergang zum digitalen Zeitalter.

In Kapitel 4 werden die allgemeinen Ergebnisse der Studie zusammengefasst und eine Reihe von Empfehlungen darüber ausgesprochen, wie der Zugang und die Nutzung der digitalen Inhalte in Europa gefördert werden können.

In den Anhängen finden sich Informationsblätter für jedes der für die erweiterte Analyse ausgewählten Länder (Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich) sowie eine Zusammenfassung der Online-Umfrage und ein Literaturverzeichnis.

Diese Zusammenfassung orientiert sich am Aufbau des Berichts, mit einer zusätzlichen allgemeinen Einleitung über die (kommerziellen und öffentlichen) Inholdemärkte, in der die Ergebnisse des Berichts dargestellt werden.

## **Inholdemärkte – allgemeine Merkmale und Entwicklungen**

Vor rund zwanzig Jahren war die Medien- und Informationsbranche ziemlich ausgereift, charakterisiert durch hohe Größen- und Verbundvorteile sowie mit hohen Markteintrittsbarrieren (aufgrund der hohen Produktionskosten), und deshalb auch stark zur Konzentration neigend. Die Märkte waren kulturell gegliedert, und der Vertrieb räumlich getrennt. Aus öffentlicher Sicht waren die positiven externen Wirkungen der Medien und Inhalte die Hauptargumente für verschiedene öffentliche Maßnahmen und Vorschriften, was in manchen Fällen auch die direkte Bereitstellung von Inhalten und Informationen durch verschiedene öffentliche Dienste einschloss.

Die Digitalisierung hatte eine radikale Umwandlung des Sektors zur Folge, die Produktions- und Vertriebskosten sanken, und das Verhalten und die Wahrnehmung des Nutzers änderten sich. Diese Veränderungen haben die Struktur der Inholdemärkte grundlegend verändert und ganz neue Herausforderungen geschaffen. Darüber hinaus unterscheiden sich nun die öffentlichen Informationen und Inhalte wesentlich weniger von kommerziellen Produkten/Angeboten, zumindest aus Sicht der Verbraucher.

Hinsichtlich der Branchenstruktur sind neue Zugänge und neue Medien entstanden, und obwohl noch einige frühere Eigenschaften bestehen, insbesondere die Größen- und Verbundvorteile bei professionellen Inhalten, die erheblichen externen Wirkungen und kulturellen Unterschiede, führen neue digitale Interessenträger derzeit den Prozess der Reintermediation an. Es wird erst damit begonnen, das Potenzial dieser neuen Zugänge und Medien für öffentliche Informationen und Inhalte zu nutzen, und es muss erst noch ein Modell geschaffen werden, um die öffentlichen Ziele mit den kommerziellen Interessen in der digitalen Umgebung miteinander in Einklang zu bringen.

Im Zusammenhang mit den technischen und sozioökonomischen Veränderungen hatten zwei weitere Phänomene nachteilige Auswirkungen auf die Medien- und Inholdemärkte: Online-Urheberrechtsverletzungen (oft als ‚Piraterie‘ bezeichnet) und das Unvermögen der Branche, die Digitalisierung zu nutzen, um innovative Lösungen zum Ausgleich der Folgen der Urheberrechtsverletzungen zu finden. Ein großer Teil des öffentlichen Sektors teilt diese kurzsichtige Denkweise, keine ansprechenden digitalen Inhalte für den Nutzer bereitzustellen.

Die neuen digitalen Medien weisen einige spezielle Eigenschaften auf, durch die sie sich von den traditionellen Medien unterscheiden. Neben den gesunkenen Kosten für Produktion und Verbreitung und den Möglichkeiten eines interaktiven und personalisierten Medienerlebnisses haben die neuen Medien den Vorteil, dass sie kostengünstiger aus der Ferne angeboten werden können und daher Anreize für eine Ausdehnung des Angebots über die räumlichen Grenzen hinweg bieten und die traditionelle Regulierung erschweren.

Die Personalisierungsmöglichkeiten der digitalen Medien machen es – zumindest theoretisch – möglich, Verbraucherpräferenzen besser für die langfristigen Vorlieben der Verbraucher und den Anbieterkatalog einzusetzen. Die niedrigeren Eintrittsbarrieren für professionelle Inhalte und Informationen haben neue Formen nutzergesteuerter Innovationen geschaffen, bei denen sich die Verbraucher einfacher als jemals zuvor ausdrücken können, was eine Herausforderung sowohl für die früheren Branchen als auch die bestehende Gesetzgebung darstellt. Die neuen sozialen Netzwerke wurden auch von neuen Akteuren genutzt, um in den Vertriebsbereich dieser Sparte einzudringen. Dieser Wegfall von Barrieren hat den Missbrauch professioneller Inhalte erleichtert, und die Rechtsvorschriften und die Politik konnten bisher keine effizienten Lösungen für das Problem bieten, was von einem mangelnden Verständnis der Verbraucherperspektive zeugt.

Wenn man die kurz- und mittelfristige Zukunft betrachtet, können einige allgemeine Tendenzen in der Entwicklung der Medien- und Inhaltebranche festgestellt werden: Diese können nach Themen gegliedert werden: Branchenstruktur, Produktion, Verbreitung, Nutzung, Geschäftsmodelle und Verbraucherverhalten.

Hinsichtlich der **Branchenstruktur** werden die alten Medien und Inhalte größtenteils fortbestehen, jedoch in geringerem Umfang als vor der Digitalisierung – die Musikbranche ist hierfür ein Beispiel –, und neue Akteure werden die Entwicklung antreiben. Neue Akteure (z. B. neue Zwischenhändler aus dem IKT-Bereich), die derzeit versuchen, Inhalte zu ihren Hauptgeschäftsmodellen zu machen, sind nur indirekt an der Produktion von Medien und Inhalten beteiligt und teilen daher nicht unbedingt die „kulturellen“ Werte, die üblicherweise mit Teilen der Branche verbunden werden. Außerdem weist die derzeitige Branchenstruktur neue Formen potenzieller Marktbeherrschung auf, wie bestimmte Plattformen und die mit ihnen verbundenen Ökosystemen. Als Beispiele sind hier vor allem mobile und soziale Medien anzuführen (z. B. Android, Apple, Facebook). Die Plattformen verhalten sich wie mehrseitige Märkte und bringen Entwickler, Produzenten, Werbetreibende und Verbraucher zusammen, um ein vollständiges Ökosystem zu schaffen, in dem der Besitzer der Plattform die Grundzüge und die Entwicklung kontrolliert.

Bei der professionellen **Produktion** von Medien und Inhalten müssen immer häufiger mehrere Medien gleichzeitig für die Bereitstellung der Inhalte berücksichtigt werden – man spricht hier von der medienübergreifenden Erfahrung. Die Medienkonzerne passen ihre Produktionsstrukturen an dieses neue Paradigma an. Öffentliche Inhalte waren bislang jedoch hauptsächlich auf ein bestimmtes Medium ausgerichtet (z. B. Fernsehen), und fehlende Ressourcen erschweren die Ausweitung auf andere Medien, solange kein zusätzliches Geschäftsmodell gefunden werden kann.

Der Reintermediationsprozess findet hauptsächlich bei der **Verbreitung** der Inhalte statt und dort, wo neue Marktteilnehmer im Bereich Medien und Inhalte aufgetreten sind (z. B. Apple, Netflix). Deren Marktansätze unterscheiden sich radikal von denen früherer Medien, und sie verändern das Verbrauchererlebnis erheblich – Zeitverschiebung beim TV, OTT-Dienste, soziale Medien oder mobile Apps sind die wichtigsten Beispiele. Für öffentliche Inhalte ist es allerdings schwierig, Teil dieses neuen Ökosystems zu werden, ohne dabei kannibalisiert zu werden.

Die **Nutzung** digitaler Medien und Inhalte durch den Einzelnen findet in einer Umgebung statt, die immer vernetzter, interaktiver, mobiler, sozialer ist, und in der mehrere Medien ergänzend, wenn nicht sogar gleichzeitig, genutzt werden. Verbraucher können auch Produzenten ihrer eigenen Inhalte werden. Doch dies verlangt digitale Kompetenzen, geeignete Geräte und neue Fähigkeiten. Daher kann dies auch eine weitere digitale Spaltung erzeugen.

Auch die **Geschäftsmodelle** im Medien- und Inhaltebereich verändern sich. Früher kamen die Einnahmen der Medien- und Inhaltebranche von Abonnements, dem Verkauf an Verbraucher und dem Verkauf der Aufmerksamkeit von Zielgruppen an Werbetreibende.

Diese beiden Einnahmemodelle weisen jedoch besondere Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung in die digitale Umgebung auf. Im Falle der Werbung verschiebt sich ein wesentlicher Teil von den traditionellen hin zu den sozialen Medien (und Suchmaschinen), bei denen ein breiterer Zielgruppenbereich effektiver erreicht werden kann und immer häufiger Geschäftsmodelle, die persönliche Informationen über die Zielpersonen nutzen, eingesetzt werden. Digital bezahlte Lösungen stecken immer noch in den Kinderschuhen. Hier ersetzen digitale Abonnements die traditionellen Produktkäufe. Die Cloud spielt hierbei eine immer wichtigere Rolle und verwischt die Grenzen zwischen Produkten und Dienstleistungen. Es sind außerdem neue Geschäftsmodelle entstanden, wie virtuelle Gegenstände oder In-App-Käufe, vor allem bei Online-Spielen. Im Allgemeinen erlaubt die Digitalisierung die Einführung flexiblerer und besser an die speziellen Bedürfnisse des Nutzers angepasster Geschäftsmodelle. Diese konnten jedoch bislang nicht den Einnahmerrückgang aus den traditionellen Geschäften kompensieren.

## Kommerzielle Inholdemärkte – Filme, Videospiele, Bücher und Zeitungen

Neben diesen allgemeinen Tendenzen weist jeder der in diesem Bericht analysierten Bereiche seine eigenen **Besonderheiten** auf, die im Folgenden beschrieben werden.

In Europa wird der Markt für **Filme** (Kino, Video) von US-Filmen beherrscht (ca. 60 % Marktanteil), doch gibt es starke lokale EU-Produktionen für die Inlandsmärkte. Die größte digitale Herausforderung besteht darin, das Freigabesystem so zu ändern, dass es mit den neuen Medien genutzt werden kann und die Bedrohung durch Online-Urheberrechtsverletzungen gebannt wird, um ein nachhaltiges legales Angebot an digitalen Filmen zu erreichen. Aus Verbrauchersicht gibt es aufgrund von Lizenzbeschränkungen noch nicht genügend gebietsübergreifende Angebote an digitalen Videos und Filmen. So ist die digitale Online-Nutzung von Videos und Filmen im Vergleich zu den Gesamtausgaben der Verbraucher noch sehr gering (5 % im Jahr 2010), obwohl die Filmproduktion bereits hauptsächlich digital erfolgt. Die Digitalisierung von Filmen senkt die Kosten, vereinfacht die Nachbearbeitung und ermöglicht die Umsetzung innovativer Geschäftsmodelle, die besser an die Wünsche der Nutzer angepasst sind, wie Spontankäufe, Wiedergabequalität, Preis und Art des Zugangsgeräts.

Die Branche für **Videospiele** ist hinsichtlich ihrer Produktion, Nutzung und teilweise auch Verbreitung bereits eine digitale Branche und ein Beispiel für eine techno-ökonomische Innovation, die in der Lage ist, immer mehr Menschen zum Spielen zu bringen. So hat die Videospielebranche von den untersuchten Medien- und Inhaltebranchen das höchste prozentuale Einkommen aus dem Online-Vertrieb (42 % im Jahr 2011). Diese fortschreitende Verschiebung hin zum Online-Vertrieb verändert die traditionelle Wertschöpfungskette des Sektors und verwischt immer mehr die Rolle der traditionellen Akteure wie Herausgeber und Händler. Die Herausgeber in der EU haben eine recht starke Position inne, neben einer relativ großen Zahl an Innovatoren und Unternehmen im Spieleentwicklungsbereich, insbesondere in den wachsenden Online- und mobilen Spielesegmenten. Der Disintermediationsprozess fördert die direkte Beziehung zwischen dem Spieleentwickler und dem Onlinehändler oder sogar dem Endverbraucher. Die Überschneidung zwischen Videospiele und dem IKT-Sektor hat die Schaffung eines innovativen Ökosystems mit neuen Technologien und Geschäftsmodellen vereinfacht. Multiple Geschäftsmodelle werden an die Bedürfnisse des Nutzers in Bereichen wie Zugangsmethoden (über den Internetbrowser, auf dem Computer installierte Clients, mobile Anwendungen usw.), Bezahlung (Zahlung pro Download, Abonnements, Zahlungen für Spielerweiterungen oder für den Zugang zu Spielerweiterungen, Zahlung pro gekauftem Gegenstand usw.) oder Spielgeräte (Konsolen, Computer, Smartphones, Tablets usw.) angepasst. Eines der von der Videospielebranche geschaffenen Geschäftsmodelle ist das Modell „Free-to-Play“ (oder „Freemium“-Modell), das für die Bereitstellung öffentlicher Inhalte von Interesse sein könnte, da es eine einfache Unterscheidung zwischen

öffentlichem Dienst, grundlegenden Zielen und weiteren kommerziellen Interessen ermöglicht.

Die **Buchbranche** ist der Nachzügler im Digitalisierungsprozess (mit einigen bemerkenswerten Ausnahmen bei Nischenprodukten wie Nachschlagewerken). Aufgrund dieser Tatsache kann diese Branche von den Erfahrungen der anderen Medien- und Inhaltebranchen lernen. 2012 machte der Markt für elektronische Bücher einen Anteil von 4,5 % des Gesamtumsatzes von Büchern in den Industrieländern aus (Nordamerika, EU-5 und Japan). Aus Sicht der EU ist dies der einzige Markt in der Medien- und Inhaltebranche, in dem europäische Unternehmen eine Führungsposition einnehmen. Die US-Unternehmen führen jedoch den Übergang zum digitalen Zeitalter an. Darüber hinaus wird der Online-Vertrieb von Unternehmen beherrscht, die nicht Teil der Buch- und Verlagsbranche sind (z. B. Amazon), und erst kürzlich haben Verlage damit begonnen, ihre eigenen digitalen Vermarktungsplattformen zu nutzen, um elektronische Bücher online zu verkaufen. Der heutige Markt für elektronische Bücher ist lediglich eine digitale Version des Papiermarktes mit den gleichen Geschäftsmodellen. Kernelement der Marktentwicklung sind die neuen Lesegeräte: E-Book-Reader und Tablets. Derzeit gibt es zwei Modelle: geschlossene Modelle, die an spezielle Geräte gebunden sind, bei denen der Nutzer Bücher nur im Online-Shop des Geräteherstellers erwerben und diese mit keinem anderen Gerät nutzen kann; und offene Modelle, basierend auf Online-Plattformen mit Büchern, die auf allen Geräten angezeigt werden können. Die elektronischen Bücher haben die Kostenstruktur verändert, wie es auch schon in anderen Medien- und Inhaltebranchen geschehen ist. Es wird geschätzt, dass die Gesamtkosten der Online-Exemplare 15 % bis 25 % unter denen der physischen Exemplare liegen. Öffentliche Initiativen zur Digitalisierung vorhandener Literatur konkurrieren mit privaten Initiativen. Diese Situation erzeugt eine Verschiebung der Eingriffe auf der Basis von Vorschriften hin zu Vertrags- und Partnermodellen.

Die **Zeitungsbranche** verzeichnet aufgrund der Folgen der Digitalisierung sinkende Auflagen und einen starken Einnahmerückgang. In vielerlei Hinsicht war die traditionelle Branche der gedruckten Presse der erste Bereich, der vom Erfolg des Internets als Informationsquelle getroffen wurde. Allerdings nimmt die Nachfrage nach Online-Nachrichten immer weiter zu und ist mit einem explosionsartigen Anstieg von verschiedenen Formaten sowie Produktions- und Bereitstellungsmodellen für Online-Nachrichten verbunden. Daher wird der Online-Journalismus häufig als Ausgleichsmöglichkeit gesehen, auch wenn die Struktur, Fähigkeiten und möglicherweise auch die Werte wesentlich vom traditionellen Journalismus abweichen. Das allgemeine Zeitungs-Geschäftsmodell sieht sich der Realität gegenüber, dass es einen erheblichen Unterschied gibt zwischen dem Bezahlen und Lesen einer Tageszeitung und dem Lesen von kostenlosen Online-Nachrichten. Die Folge ist, dass rückläufige Druck- und Werbeeinnahmen nicht ausreichend durch steigende Online-Werbeeinnahmen ausgeglichen werden. Digitale Zeitungen haben versucht, das Geschäftsmodell der gedruckten Ausgaben online zu reproduzieren, einschließlich Modellen mit Zahlung pro Ausgabe, Abonnements und Werbeeinnahmen, jedoch mit gemischten Ergebnissen. Einige Zeitungen haben es auch mit dem Paywall-Modell versucht (Zugang zu den Inhalten über ein Abonnement), doch musste es wieder aufgegeben werden, als sich herausstellte, dass die Einnahmen aus dem Verkauf der Zugänge nicht die Verluste bei der Werbung ausgleichen konnten. Nach diesem ersten Scheitern haben die Zeitungen versucht, das Paywall-Modell für Premiuminhalte, wie z. B. Finanzinformationen, einzuführen. Schließlich scheint das Aufkommen von Tablet-PCs und E-Readern dem digitalen Nachrichtensektor einige Möglichkeiten zu bieten. Zahlreiche Zeitungen haben Dienste für diese Geräte auf den Markt gebracht, bei denen der Zugang zu den Inhalten über ein Abonnement bereitgestellt wird. Es ist jedoch noch zu früh, um hieraus allgemein gültige Schlussfolgerungen ziehen zu können.



## Öffentliche Inhalte

Die öffentlichen Inhalte, die in dieser Studie untersucht werden, umfassen kulturelle und historische Inhalte und Informationen des öffentlichen Sektors mit Schwerpunkt auf kulturellen Inhalten von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Bildungs-, Forschungs- und Kultureinrichtungen. Hinsichtlich des Urheberrechtsschutzes umfassen öffentliche Inhalte (1) Werke im öffentlichen Bereich; (2) Werke, deren Urheberrechte einer öffentlichen Einrichtung gehören; (3) Werke, deren Urheberrechte im privaten Bereich liegen, die jedoch von einer öffentlichen Einrichtung geschützt oder gehalten werden (einschließlich verwaister und vergriffener Werke).

Obwohl die EU und ihre Mitgliedstaaten in den letzten zehn Jahren große Anstrengungen unternommen haben, um digitale Inhalte zugänglicher zu machen, befindet sich die Digitalisierung der öffentlichen Inhalte noch immer in der Anfangsphase. Insgesamt wurden etwa 20 % der kulturellen Inhalte digitalisiert, was von 4 % der Nationalbibliotheken bis 42 % der Kunstmuseen reicht. Darüber hinaus ist nur etwa ein Drittel dieser digitalisierten Inhalte öffentlich online zugänglich, somit sind nur etwa 6 % der europäischen kulturellen Inhalte online verfügbar.

Digitalisierung ist ein kostenintensiver Prozess, besonders wenn man berücksichtigt, dass die tatsächliche technische Umwandlung in die digitale Form nur einen Teil des Prozesses ausmacht. Die Klärung von Urheberrechten und Vereinbarungen mit den Urhebern sind besonders kostspielig. Der Schwerpunkt des Bereitstellungsprozesses von öffentlichen digitalen Inhalten in Europa lag bisher hauptsächlich auf dem Digitalisierungsprozess selbst. Er erfolgte bislang sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedstaaten eher bruchstückhaft und bestand hauptsächlich aus kurzfristigen Projekten, die vorwiegend aus öffentlichen Quellen finanziert wurden. Auf Anregung der Europäischen Kommission wurden eine Reihe von öffentlich-privaten Partnerschaftsmodellen (ÖPP) eingeführt. Auch wenn sie manchmal erfolgreich waren, so gab es doch Probleme mit diesen Modellen. Unter anderem argumentiert der öffentliche Sektor, dass er die Kontrolle über die Projekte haben müsse, um das öffentliche Interesse zu wahren, während der private Sektor argumentiert, dass öffentlichen Institutionen oftmals die notwendigen wettbewerbsorientierten Fähigkeiten fehlten. Angesichts der begrenzten Budgets, der wirtschaftlichen Ungewissheit und der hohen Kosten der Digitalisierung wurden neue Geschäfts- und Zugangsmodelle entwickelt, um einen breiteren Zugang zu kulturellen Inhalten zu ermöglichen, während das Urheberrecht und das damit verbundene geistige Eigentum Dritter geschützt werden, und um Einnahmen zu erzeugen, die eine langfristige Nachhaltigkeit der Projekte und Dienste sicherstellt. Diese Geschäftsmodelle für öffentliche Inhalte können nach dem Inhaber des Urheberrechts (öffentlicher Bereich, urhebergeschützt, verwaister Inhalt) und nach der Nutzung der Inhalte unterschieden werden (kommerzielle oder nicht kommerzielle Nutzung). Die Bereitstellung öffentlicher Inhalte zur Nutzung durch kommerzielle Akteure kann entweder kostenlos oder durch Einmalzahlungen oder Aufteilung der erzielten Erlöse erfolgen (normalerweise auf Grenzkostenbasis). Für die nichtkommerzielle Nutzung werden öffentliche Inhalte in Europa vorwiegend kostenlos und offen zugänglich bereitgestellt. Geschäftsmodelle, die bereits für kommerzielle Inhalte in anderen Branchen eingesetzt werden, werden jedoch auch vermehrt von kulturellen und historischen Einrichtungen aus Gründen der Nachhaltigkeit angewandt. Die meisten kulturellen Einrichtungen bieten noch keine Möglichkeiten (oder Lizenzen) für die kommerzielle Nutzung ihrer Inhalte an; in dieser Hinsicht sind die Richtlinien nicht eindeutig. Um die kommerzielle Nutzung öffentlicher Inhalte zu vereinfachen, müssen spezielle Geschäftsmodelle entwickelt werden, mit denen einfache Lizenzen erstellt werden, die die Wiederverwendung fördern.

Verwaiste Werke machen einen großen Anteil an verfügbaren Inhalten aus. Diese Werke bereiten Probleme bei der Digitalisierung und der Online-Bereitstellung. Trotz der unlängst erlassenen EU-Richtlinie 2012/28/EU bestehen weiterhin Probleme: (1) rechtliche Unsicherheiten; (2) wirtschaftliche Unsicherheiten und (3) Einschränkungen für Begünstigte in der Richtlinie.

Die Digitalisierung öffentlicher Inhalte befindet sich ganz offensichtlich noch in einer sehr frühen Phase, und es müssen erhebliche Hindernisse überwunden werden. Insbesondere mangelt es an Finanzierungsmöglichkeiten für die Digitalisierung, was auf die Zurückhaltung der Behörden, unausgereifte Geschäftsmodelle, hohe Kosten und ungewisse Renditen zurückzuführen ist. Darüber hinaus gibt es keinen klaren Weg für die Digitalisierung, und auf allen Verwaltungsebenen – einschließlich der EU – fehlt die Koordination zwischen den Initiativen. Außerdem gibt es kein geeignetes Content-Management, zumindest für verwaiste Werke, und es fehlt die Nutzerwahrnehmung im Allgemeinen. Es besteht auch ein Defizit in Bezug auf die erforderlichen Fähigkeiten in den öffentlichen Einrichtungen, und die vielen kleineren unterschiedlichen Verhandlungen mit digitalen Plattformen schränken die Verhandlungsposition der beteiligten öffentlichen Stellen ein.

Positiv ist zu vermerken, dass es ein hohes Nachfragepotenzial für öffentliche Inhalte gibt, das darauf wartet, mit der richtigen Kombination aus hochqualifizierten Experten, die für den öffentlichen Sektor arbeiten, und staatlicher Unterstützung, sowohl direkt als auch über rechtliche Regelungen, befriedigt zu werden. Ein stärker koordiniertes Vorgehen bei der Verwaltung geistiger Eigentumsrechte und der digitalen Bereitstellung öffentlicher Inhalte, einschließlich eines besser abgestimmten Rahmens für digitale Rechte des geistigen Eigentums, wäre ebenfalls notwendig. Und schließlich scheint künftig die Nutzerwahrnehmung und -einbeziehung (soziale Innovation) ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Bereitstellung öffentlicher Inhalte zu sein.

## Chancen, Herausforderungen und Empfehlungen

Nach der Beschreibung der Chancen und Herausforderungen für europäische Inhalte wird eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen. Zu den allgemeinen **Chancen** für die gesamte Medien- und Inhaltebranche, die immer noch nicht vollständig in der EU genutzt werden, gehören: die Produktion von medienübergreifenden Inhalten, die Schaffung innovativer Nutzererfahrungen durch den Reichtum an öffentlichen Inhalten, die Nutzung der Online-Bereitstellung zur besseren Verbreitung von Inhalten über Ländergrenzen hinweg, und der Anstoß kommerzieller Initiativen und sozialer Innovation, um die Ziele bezüglich der öffentlichen Herstellung und Verbreitung von Inhalten zu erreichen.

Trotz der vielen Vorteile und Chancen, die die Digitalisierung bietet, bleiben dennoch **Herausforderungen** für die gesamte Medien- und Inhaltebranche bestehen. Auf der Anbieterseite besteht die größte Herausforderung darin, dass andere Akteure in der Wertschöpfungskette als die, die in die digitalen Inhalte investieren, von den Vorteilen der Digitalisierung profitieren und so die Bereitschaft sinkt, sich vollständig darauf einzulassen. Darüber hinaus sind digitalisierte Güter von Urheberrechtsverletzungen bedroht. Auf der Verbraucherseite fehlt es immer noch an innovativen Lösungen, mit denen die Wünsche bezüglich der Nutzbarkeit und Nützlichkeit erfüllt werden können – die Schwierigkeiten bei multiterritorialen Lizenzen für Videos und Filme sind ein Beispiel hierfür. Konkret sollte ein einfacher und effizienter Rahmen für multiterritoriale Lizenzen im Vordergrund der politischen und regulatorischen Bemühungen im Bereich Medien und Inhalte in der EU stehen, sowie eine Regelung des geistigen Eigentums, um Innovation und Kreativität zu fördern und die neuen Perspektiven für gesellschaftliche Medien und Inhalte anzuerkennen.

Im Folgenden wird eine Reihe von **Empfehlungen** aufgeführt, um den beschriebenen Herausforderungen beim Übergang zum digitalen Zeitalter und zur Informationsgesellschaft zu begegnen.

Das erste Bündel von Empfehlungen der Studie konzentriert sich auf den Bedarf **weiterer Finanzierung** für die Digitalisierung, Erhaltung sowie für technische und wirtschaftliche Innovationen. Diese Investition ist notwendig aufgrund der positiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen externen Auswirkungen, welche die Digitalisierung von Inhalten mit sich bringt. Trotzdem ist ein Umdenken bei der Finanzierung erforderlich. Die weitere Finanzierung sollte:

- eine dauerhafte Unterstützung für die digitale Umwandlung der Medien- und Inhaltebranche umfassen;
- die Entwicklung technischer und wirtschaftlicher Innovationen erforschen;
- medienübergreifende Produktion als größte Chance betrachten;
- neue Formen langfristig orientierter Finanzierung aufbauen, insbesondere für gemeinnützige Organisationen;
- spezielle Programme und Werkzeuge für Unternehmer und Innovatoren im Bereich digitale Medien und Inhalte schaffen, die die Anfangsphasen bis hin zur Konsolidierung abdecken;
- darauf abzielen, mehrseitige europäische Plattformen und Ökosysteme für digitale Medien und Inhalte zu schaffen, insbesondere durch Nutzung der Branchen und Bereiche, in denen Europa führend ist;
- die bereichs- und grenzübergreifende Produktion und Verbreitung von Inhalten fördern;
- ÖPP im öffentlichen Bereich zur Beschaffung von Fachwissen, Nutzung vorhandener Technologien und für Finanzierungsinitiativen anregen; und
- bestehende Programme umgestalten, um Doppelungen von Initiativen zu vermeiden.

Zusammen mit der Finanzierung sollte die europäische Politik auch auf eine **verstärkte Koordination und die Schaffung von Größenvorteilen** bei der Nutzung technischer Infrastrukturen ausgerichtet sein:

- Schaffung von Größenvorteilen im Bereich der technischen Infrastruktur und der Verwaltungseinheiten für die Produktion und Verbreitung digitaler Inhalte und Medien;
- Förderung zentraler oder koordinierter Verwaltungsstellen für Rechte;
- Prüfen und Senken der Umwandlungskosten für die Bereitstellung von digitalen Medien und Inhalten in ganz Europa;
- Bekämpfung einer unzureichenden Bereitstellung von digitalen Inhalten und Medien in der gesamten EU aufgrund von Marktbarrieren;
- Koordination der Aktionen im Bereich des digitalen öffentlichen Angebots von Inhalten, einschließlich der Produktion, Verbreitung, Nutzung und Verhandlungen mit bestehenden Plattformen;
- Inhalte dort hinbringen, wo sich der Nutzer befindet: Platzierung der Inhalte in bestehenden Plattformen;
- Förderung der Koordination zwischen den Initiativen, und auf allen Ebenen, der digitalen Bereitstellung öffentlicher Inhalte, insbesondere in Verbindung mit kommerziellen Initiativen; und

- Annahme eines harmonisierten Rahmens und Maßnahmenpakets – Förderung legaler Angebote, der Nutzerwahrnehmung, der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure bei der Umwandlung der Inhalte und Medien, spezieller rechtlicher Maßnahmen - um Online-Urheberrechtsverletzungen zu bekämpfen, damit „ehrliche Anbieter ehrlich bleiben“.

**Besondere Empfehlungen bezüglich der Verbesserung multiterritorialer Lizenzen und zur Überarbeitung der Regelung des geistigen Eigentums:**

- bessere Harmonisierung des Rahmens für Rechte des digitalen geistigen Eigentums und Überarbeitung der Regelung für geistiges Eigentum zur Förderung innovativer und kreativer Entwicklungen, die insbesondere für verwaiste Werke notwendig sind;
- Erwägung einer verbesserten multiterritorialen Lizenzregelung, einschließlich einer schnellen Umsetzung durch Abstimmung bestehender Lizenzen, damit die Medien und Inhalte die vorhandenen Barrieren bei der Verbreitung und Nutzung innerhalb der EU überwinden;
- Untersuchung, Erforschung – und Förderung – neuer Wege bei der Regelung des geistigen Eigentums (Gemeingüter, offene Lizenzen usw.);
- Förderung eines offenen Zugangs zu verwaisten und vergriffenen Werken; und
- Sicherstellung der Nutzung von öffentlichen Inhalten für Bildungszwecke unter besonderen Bedingungen (freier Zugang wird empfohlen).

**Das vierte Bündel von Empfehlungen zielt auf die Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Inhalten und der Förderung von damit verbundenen Innovationen:**

- positive Überprüfung der öffentlichen Maßnahmen für Medien und Inhalte, einschließlich einer Bewertung der direkten Bereitstellung von Inhalten und Informationen durch verschiedene öffentliche Dienste;
- besondere Berücksichtigung kommerzieller Initiativen und sozialer Innovationen, um die Ziele der öffentlichen Produktion und Verbreitung von Inhalten zu erreichen;
- Schaffung eines Ökosystems für öffentliche Inhalte: Initiativen für eine freie Daten- und Vertriebsplattform;
- Testen und Nutzen neuer flexibler Geschäftsmodelle aus kommerziellen Initiativen für spezielle öffentliche Inhalte, insbesondere Berücksichtigung des „Freemium“-Modells, da es eine klare Unterscheidung zwischen öffentlichen Diensten, grundlegenden Zielen und weiteren kommerziellen Interessen ermöglicht;
- Untersuchung und Förderung der Rolle der Nutzer als „Prosumer“ von Inhalten von öffentlichem Interesse; und
- Förderung der Schaffung innovativer Nutzererfahrungen aus dem Reichtum der öffentlichen Inhalte, Abschaffung bestehender Barrieren, sodass Innovatoren und Unternehmer diese auf faire Weise nutzen können.

Das letzte Bündel von Empfehlungen zielt auf die Steigerung der **Nutzerwahrnehmung** und **Ausbildung hochqualifizierter Experten**:

- Steigerung der Nutzerwahrnehmung des digitalen europäischen Erbes;
- Investitionen in Talente: Schaffung von Positionen im öffentlichen Sektor mit den erforderlichen digitalen Kenntnissen; und
- Schaffung eines Forums zusammen mit der Branche, um an einem europäischen Ausbildungslehrplan für die Medien- und Inhaltebereiche zu arbeiten.

Die Architektur des **Programms Kreatives Europa** als neues Rahmenprogramm für den kulturellen und kreativen Sektor im Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 nimmt bereits einige der hier beschriebenen Probleme in Angriff. Insbesondere steht das Programm im Einklang mit einigen der Empfehlungen dieses Berichts, nämlich: Es führt die wirtschaftliche Unterstützung des kreativen und kulturellen Sektors bis 2020 fort; es fördert länder- und gebietsübergreifende Aktionen; es konzentriert sich auf den Aufbau von Kapazitäten; es zielt darauf ab, die Nutzerwahrnehmung durch Erreichen neuer Zielgruppen zu verbessern; und es befasst sich zu einem gewissen Grad mit der bruchstückhaften Finanzierung und der Kurzfristigkeit der Projekte.

Mit einigen der oben genannten Empfehlungen sollte sich das Programm jedoch genauer befassen, wie etwa: die medienübergreifende Produktion von Inhalten; die grenzübergreifende Online-Verbreitung von Medien und Inhalten; die Platzierung von EU-Inhalten in bestehenden Plattformen; die Erstellung eines europäischen Ausbildungslehrplans; die Ausbildung und Anstellung hochqualifizierter Experten im Bereich digitale Medien und Inhalte; die Unterstützung freier öffentlicher Inhalte; die Koordination der digitalen Bereitstellung öffentlicher Inhalte und die Nutzung von Infrastrukturen; die Förderung von Eigenmitteln/Erstinvestitionen und die Förderung von koordinierten Online-Vertriebsplattformen (öffentliche Inhalte, Zeitungsbranche).