



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011  
SEK(2011) 1400 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN**

*Begleitunterlage zur*

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Einrichtung eines Rahmenprogramms Kreatives Europa**

{KOM(2011) 785 endgültig}

{SEK(2011) 1399 endgültig}

## 1. EINLEITUNG

Dies ist das Begleitdokument zu drei getrennten Folgenabschätzungen, in denen die Optionen für zukünftige EU-Finanzförderungen für die Kultur- und Kreativbranche geprüft werden. Es umfasst die wichtigsten Schlussfolgerungen der drei Folgenabschätzungen und erläutert die bevorzugte Option sowie die Umsetzungs- und Monitoring-Mechanismen. Die vollständigen Details sind den einzelnen Folgenabschätzungen zu entnehmen. Aus diesen Folgenabschätzungen ergibt sich, dass die Option, bei der mithilfe eines Rahmenprogramms Kreatives Europa Synergien zwischen der AV-Branche (den derzeitigen Programmen MEDIA und MEDIA Mundus) und der Kultur- und Kreativbranche (dem derzeitigen Programm Kultur) angestrebt werden, Vorteile gegenüber allen anderen in Betracht gezogenen Optionen hätte. Wie im mehrjährigen Finanzrahmen der Kommission vorgeschlagen, wird dem Programm für seine siebenjährige Laufzeit ein Budget von 1,6 Mrd. EUR (in konstanten Preisen) zugewiesen.

Die Folgenabschätzungsberichte sind das Ergebnis eines zweijährigen Vorbereitungsprozesses, der mit der Zwischenevaluierung der derzeitigen Programme gestartet wurde. Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Umsetzung zu verbessern und zu vereinfachen, wurde als Teil dieses Prozesses auch die Möglichkeit geprüft, durch die Zusammenlegung von Programmen größere Synergien zwischen diesen unterschiedlichen Bereichen zu erzielen. Die Folgenabschätzungen stützen sich stark auf die Ergebnisse der Zwischenevaluierungen der Programme Kultur und MEDIA sowie die Online-Konsultationen und öffentlichen Sitzungen zum Thema zukünftige Finanzierungen für die Kultur- und Kreativbranche. Weiters werden das Feedback zum Grünbuch der Kommission „Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrien“<sup>1</sup> und verschiedene unabhängige Studien, die in den letzten Jahren im Auftrag der Kommission durchgeführt wurden, ebenso berücksichtigt wie die Empfehlungen, die Expertinnen und Experten im Kontext der offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Kultur und des strukturierten Dialogs mit dem Sektor im Zeitraum 2008-2010 abgegeben haben. Für die Folgenabschätzungen wurden als Unterstützung bei der Problemdefinition, der Formulierung der Ziele und der Analyse und dem Vergleich der Optionen auch externe Fachleute herangezogen. Der Entwurf der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den Folgenabschätzungen wurde in den entsprechenden dienststellenübergreifenden Gruppen für Kultur und MEDIA diskutiert.

Die derzeitige EU-Förderung für diese Branchen läuft über getrennte Programme, nämlich das Programm Kultur, das Programm MEDIA (das seit Ende 2010 den MEDIA-Produktionsgarantiefonds einschließt) und das Programm MEDIA Mundus. Für die Bewertung des entsprechenden Follow-up zu Finanzierungen für die Kultur- und Kreativbranche über 2013 hinaus wurden eigene Folgenabschätzungen ausgearbeitet. Aufgrund von Ähnlichkeiten bei den Zielen und Aktionslinien werden die laufenden Programme MEDIA und MEDIA Mundus in einer gemeinsamen Folgenabschätzung behandelt. Der MEDIA-Produktionsgarantiefonds wird getrennt behandelt, weil die Komplexität und der breitere Umfang des Gegenstandes eine eigene Folgenabschätzung verdienen.

---

<sup>1</sup> Grünbuch „Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrien“, KOM(2010) 183; Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Analysis of the consultation launched by the Green Paper on „Unlocking the potential of cultural and creative industries“, SEC(2011) 399 final, 24.3.2011.

## **2. BEGRÜNDUNG DES TÄTIGWERDENS DER EU**

Das Tätigwerden der EU in diesen Bereichen ist durch die Rechtsgrundlage und den EU-Mehrwert gerechtfertigt, der erzielt werden kann.

### *Rechtsgrundlage*

Die Grundlage für EU-Maßnahmen im Bereich der Kultur- und Kreativbranche bilden der Artikel 167 (Kultur) und der Artikel 173 (Industrie) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Das Recht der EU, aktiv zu werden, gründet auch auf Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union, in dem anerkannt wird, dass Binnenmarkt und Wirtschaftswachstum mit der Wahrung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der EU einhergehen müssen, und Artikel 22 der EU-Grundrechtecharta, die festlegt, dass die Union die Vielfalt der Kulturen und Sprachen achtet. Das Mandat der Union ist im internationalen Recht anerkannt, im UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, das Teil des gemeinsamen Rechtsbestandes ist.

### *EU-Mehrwert*

Die EU-Intervention sollte auf systemrelevante Wirkung und auf die Förderung der Politikentwicklung abzielen. In dieser Hinsicht besteht der europäische Mehrwert des neuen EU-Instruments für die Unterstützung der Kultur- und Kreativbranche

- im transnationalen Charakter seiner Aktivitäten und der Wirkung der Ergebnisse, zu deren Entfaltung es beitragen wird, im Gegensatz zu nationalen Finanzierungsprogrammen, die sich tendenziell auf nationale Aktivitäten konzentrieren;
- in der Art, wie es nationale, internationale und andere EU-Programme ergänzen wird;
- in den Skaleneffekten und der kritischen Masse, die die EU-Unterstützung fördern kann, zum Beispiel durch transnationale Kooperationsprojekte und eine gemeinsame Finanzfazilität für die Kultur- und Kreativbranche im Gegensatz zu den fragmentierten nationalen Programmen mit lückenhafter Abdeckung;
- in der Hebelwirkung für zusätzliche Mittel;
- in der Art, wie es Anreize für langfristige, systemrelevante Auswirkungen auf den Sektor geben und diese fördern kann, damit er sich rascher an die globalen Herausforderungen anpasst.

## **3. LEISTUNG DER DERZEIT LAUFENDEN PROGRAMME**

Die Evaluierung der derzeitigen EU-Programme für die Kultur- und Kreativbranche<sup>2</sup> hat ergeben, dass sie den Sektor gestärkt und das Zirkulieren von Kunst- und Kulturschaffenden sowie Kunstwerken gefördert und dadurch einen wichtigen Beitrag zur kulturellen und sprachlichen Vielfalt geleistet haben.

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm)

Für das **Programm Kultur** mit einem kleinen Jahresbudget von 57 Mio. EUR – das entspricht in vielen Fällen dem Jahresbudget eines einzelnen Opernhauses/Unternehmens<sup>3</sup> – sind die EU-Ausgaben äußerst kostenwirksam. Die Evaluierung ergibt, dass das Programm tausenden Künstlerinnen, Künstlern und Kulturschaffenden – geschätzten 20 000 pro Jahr – hilft, ihre Fähigkeiten und ihr Know-how durch informelles Peer Learning und durch die Schaffung neuer Berufswege zu verbessern. Es hat tausenden Kulturorganisationen – deutlich mehr als 1000 Organisationen pro Jahr – die Möglichkeit gegeben, grenzübergreifend zusammenzuarbeiten und durch Partnerschaften mit Akteurinnen und Akteuren aus anderen Ländern von bewährten Praxisbeispielen zu lernen. Akteurinnen und Akteure konnten Koproduktionen durchführen, sich vernetzen und neue berufliche Chancen entdecken sowie ihre Arbeit und ihren Blickwinkel stärker international ausrichten. Das hat sich positiv und strukturierend auf den Sektor und seine Fähigkeit, größere Märkte anzusprechen, ausgewirkt. Das Programm hat die Entwicklung von Branchen und Kunstformen, die Entstehung neuer Werke und Aufführungen unterstützt, Zugang und Partizipation, Forschung und Ausbildung in diesem Bereich sowie Information, Beratung und praktische Unterstützung gefördert.

Es war möglich, jedes Jahr tausende Werke, darunter rund 500 literarische Übersetzungen, zu verbreiten. Die Unterstützung durch das Programm gilt als Qualitätssiegel für Kulturprojekte. Über die Projektaktivitäten wurden viele Millionen Menschen sowohl direkt als auch indirekt erreicht und kamen in den Genuss kultureller Werke aus anderen Ländern. Über Studien, deren Ergebnisse in die Arbeit der offenen Methode der Koordinierung eingeflossen sind, hat das Programm auch die Evidenzbasis für die Politikgestaltung gestärkt. Da die Projekte kofinanziert werden, überwiegend zu maximal 50 %, hat das Programm zusätzliche öffentliche und private Investitionen in beträchtlicher Höhe bewirkt.

Die Kulturhauptstädte Europas, die einen EU-Titel erhalten und aus dem Programm finanziert werden (1,5 Mio. EUR pro Hauptstadt), haben in einigen Fällen über die generierten Einnahmen eine achtfache Hebelwirkung erzielt, in ihren operationellen Programmen zwischen 15 und 100 Mio. EUR an Investitionen ausgelöst und als Katalysator für zusätzliche Kapitalinvestitionen fungiert. Sie haben in der Regel Millionen Menschen erreicht, Hunderte als Freiwillige eingebunden und den Städten ein langfristiges Erbe in Form von verbesserten Kompetenzen, Kulturkapazität und Lebendigkeit, Infrastruktur und Image hinterlassen.

Was die **MEDIA-Programme** anlangt, bestätigt die Evaluierung, dass MEDIA – dank gezielter Maßnahmen zur Optimierung der Kosten-Nutzen-Relation und der Hebelwirkung des Programms – mit einem relativ kleinen Jahresbudget von rund 100 Mio. EUR signifikante Ergebnisse erzielt hat. Die Aktionen konzentrierten sich auf Aktivitäten mit positiver Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU und auf Bedürfnisse, wie den transnationalen Vertrieb, auf die auf nationaler Ebene nicht eingegangen wird. Dank – zumindest teilweise – der Unterstützung durch MEDIA stieg der Anteil europäischer Filme an allen Erstvorführungen in europäischen Kinos von 36 % im Jahr 1989 auf 54 % im Jahr 2009. Das Netz der „Europa Cinemas“ mit mehr als 2000 Kinosälen überwiegend in unabhängigen Kinos in 32 Ländern – das sind 20 % der Premierenkinos in Europa – hat eine breite und vielfältige Palette von Filmen im Angebot und fördert so die kulturelle Vielfalt in 475 Städten. Das Qualitätsprogramm dieser Kinos zog 59 Millionen Besucherinnen und Besucher (gegenüber 30 Millionen im Jahr 2000) an, das sind 5,6 % der Gesamtbesucherzahl

---

<sup>3</sup> Um dies in die richtige Relation zu setzen: Diese 57 Mio. EUR liegen weit unter den nationalen Mitteln der öffentlichen Hand für Kunst und Kultur im Vereinigten Königreich (590 Mio. Pfund), Frankreich (7,5 Mrd. EUR) und Deutschland (1,1 Mrd. EUR).

in Europa (2,8 % im Jahr 2000). Bei den Einnahmen an den Kinokassen erreichen ausländische europäische Filme, die im Rahmen des Netzes gezeigt werden, einen Anteil von 36 %, gegenüber durchschnittlich 7-8 % in Europa. Auf europäische Filme entfallen 57 % der Besucherzahlen in „Europa Cinemas“-Kinosälen, gegenüber einem europäischen Durchschnitt von 27,7 %.

Laut den Evaluierungsergebnissen stärkt das Programm MEDIA die Wettbewerbsfähigkeit der Branche, indem es Maßnahmen für den Kapazitätenaufbau, z. B. Schulungen, unterstützt und so die Professionalisierung der Branche fördert und die Qualität der Werke verbessert. Jedes Jahr werden rund 1800 Fachleute (aus den Bereichen Produktion, Verleih, Drehbuch) geschult und erwerben auf diese Weise relevante Qualifikationen und Kompetenzen und profitieren von der Möglichkeit, sich grenzüberschreitend zu vernetzen. Jedes Jahr können 400 europäische Qualitätsprojekte auf den Markt gebracht werden, weil die Projektentwicklung gefördert wird. Die Unterstützung für Projektportfolios (Paketfinanzierung) im Gegensatz zur Förderung von ausschließlich Einzelprojekten verleiht Produktionsunternehmen (häufig kleinen, unterkapitalisierten KMU) Bonität und eine längerfristige Perspektive mit wichtigen strukturierenden Auswirkungen auf die Branche.

Unabhängige Produktionsfirmen zu fördern, damit sie bestimmte Genres von AV-Werken, wie Dokumentationen und Animationen, für den internationalen TV-Vertrieb produzieren, war angesichts der besonderen Bedürfnisse dieser Genres von entscheidender Bedeutung. Vernetzungsaktivitäten wie Koproduktionsforen, internationale Vermarktungs- und Schulungsinitiativen haben zu einem signifikanten Anstieg bei transnationalen Koproduktionen geführt (von 26 % europäischer Filme im Jahr 1989 auf 34 % im Jahr 2009). Diese Filme haben ein 2,3-mal so hohes Zirkulationspotenzial wie nationale Filme<sup>4</sup>. Netzwerke wie EAVE, ACE und Cartoon, die mit MEDIA-Förderung entstanden sind, bilden heute das Rückgrat der europäischen Filmbranche.

Der MEDIA-Produktionsgarantiefonds<sup>5</sup> wurde bis jetzt noch nicht evaluiert, da er erst 2010 eingerichtet wurde. Der Fonds wurde im Mai 2011 für Anträge geöffnet und von der Filmbranche und von Banken positiv aufgenommen. Das Ergebnis sind ein Dutzend Garantien mit einem Darlehenswert von rund 15 Mio. EUR in zehn verschiedenen Mitgliedstaaten.

#### **4. PROBLEMBESCHREIBUNG**

Die Folgenabschätzungen nehmen Bezug auf den Europäischen Bericht zur Wettbewerbsfähigkeit 2010<sup>6</sup> und verweisen auf die steigende Bedeutung der Kultur- und Kreativbranche für Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Inklusion. Laut Schätzungen trug die Kultur- und Kreativbranche 2008 rund 4,5 % zum BIP der Union bei und beschäftigte etwa 3,8 % der

---

<sup>4</sup> Quelle : Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2008.

<sup>5</sup> Der MEDIA-Produktionsgarantiefonds gibt ausschließlich Filmproduzentinnen und -produzenten Zugang zu privaten Finanzierungsquellen; dies läuft über einen Garantiemechanismus, der Banken gegen Risikobeteiligung ermutigt, Kredite an sie zu vergeben. Es wird damit gerechnet, dass der Fonds mit einem Gesamtbudget von 8 Mio. EUR für vier Jahre dank der Hebelwirkung des Garantiemechanismus mehr als 100 Mio. EUR an Bankkrediten generiert.

<sup>6</sup> Europäischer Bericht zur Wettbewerbsfähigkeit 2010, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, KOM(2010) 614.

Arbeitskräfte.<sup>7</sup> Über diesen direkten Beitrag zum BIP hinaus, wirkt diese Branche auch in andere Wirtschafts- und Sozialbereiche wie den Tourismus hinein, speist IKT-Inhalte und bringt Vorteile für Bildung, soziale Inklusion und soziale Innovation. Obwohl viele Länder in den letzten Jahren überdurchschnittliche Wachstumsraten verzeichnen konnten, stehen diese Branchengruppen vor diversen gemeinsamen Problemen; sie haben das Potenzial für zukünftiges weiteres Wachstum, sofern ein kohärentes strategisches Konzept verfolgt und auf regionaler, nationaler und auf EU-Ebene die richtigen Voraussetzungen geschaffen werden.

Trotz der Erfolge der Programme Kultur und MEDIA braucht es noch mehr, um das gesamte Potenzial dieser Branchengruppen zu erschließen, die vor ähnlichen Problemen stehen.

Bei den Folgenabschätzungen für die Programme Kultur und MEDIA sind **vier gemeinsame Probleme** zutage getreten, denen sich die Kultur- und Kreativbranche stellen und zu deren erfolgreicher Bewältigung auf EU-Ebene gehandelt werden muss. Diese Probleme sind: Erstens, der aufgrund der kulturellen und sprachlichen Vielfalt Europas **fragmentierte Markt**, der dazu führt, dass diese Branche nach nationalen und sprachlichen Grenzen aufgesplittert ist und nicht die erforderliche kritische Masse erreicht. Derzeit behindert dies die optimale transnationale Verbreitung von Werken und die Mobilität von Künstlerinnen und Künstlern sowie Fachkräften und schafft geografische Unausgewogenheit. Aufgrund der Fragmentierung haben die Konsumentinnen und Konsumenten weniger Auswahl und eingeschränkten Zugang zu europäischen kulturellen Werken. Zweitens, die Branche muss sich an die **Auswirkungen der Globalisierung und der Digitalisierung** anpassen. Die Globalisierung bewirkt tendenziell die Konzentration des Angebots auf eine begrenzte Zahl großer Unternehmen, was für die kulturelle und sprachliche Vielfalt eine Bedrohung darstellt. Die Digitalisierung hat enorme Auswirkungen darauf, wie kulturelle Güter hergestellt, gemanagt, vertrieben, konsumiert und zu Geld gemacht werden, und darauf, wie der Zugriff erfolgt; das bedeutet Chancen aber auch Herausforderungen, weshalb die Branche von transnationalen Konzepten und Lösungen profitieren würde. Drittens, der **Mangel an vergleichbaren Daten** zur Kulturbranche auf europäischer und nationaler Ebene. Dieser Mangel hat Folgen für die Koordinierung der europäischen Politik, die eine treibende Kraft für die Entwicklung der nationalen Politik und systemrelevante Veränderungen sein kann – mit geringen Kosten für das EU-Budget und unter umfassender Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Viertens, die **Schwierigkeiten, auf die KMU der Kultur- und Kreativbranche beim Zugang zu Finanzierungen stoßen**. Das hat damit zu tun, dass viele ihrer Vermögenswerte, wie das Copyright, immaterieller Natur sind und daher (im Gegensatz zu Patenten) nicht in ihren Büchern aufscheinen. Weiters liegt es daran, dass kulturelle Werke im Gegensatz zu anderen industriellen Projekten im Allgemeinen nicht in Massenproduktion hergestellt werden: Jedes Buch, jede Oper, jedes Theaterstück, jeder Film und jedes Videospiel ist ein unverwechselbarer Prototyp und die Unternehmen arbeiten tendenziell auf Projektbasis.

## 5. ZIELE DES ZUKÜNFTIGEN PROGRAMMS

Als Antwort auf die in Abschnitt 3 festgestellten Probleme arbeiten die Folgenabschätzungen die Bedürfnisse heraus, auf die auf EU-Ebene eingegangen werden sollte und für die dieselben allgemeinen und Einzelzielen gelten können. Im Hinblick auf allgemeine Ziele

---

<sup>7</sup> Building a Digital Economy: The importance of saving jobs in the EU's creative industries, TERA Consultants, March 2010.

besteht Förderbedarf in den Bereichen Wahrung und Förderung der europäischen kulturellen und sprachlichen Vielfalt und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Kultur- und Kreativbranche, damit sie zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum im Einklang mit der Strategie Europa 2020 beitragen kann. Bei den **Einzelzielen** gibt es Förderbedarf bei der Stärkung der Fähigkeit der Kultur- und Kreativbranche, transnational zu operieren; es gilt, die transnationale Zirkulation kultureller und kreativer Werke und Akteure sowie die Erschließung neuer Publikumsschichten in Europa und darüber hinaus zu fördern; die Finanzkraft der Kultur- und Kreativbranche zu stärken; und die transnationale politische Zusammenarbeit zu intensivieren, um die Politikgestaltung, Innovation, den Auf- und Ausbau von Publikumsschichten und neue Geschäftsmodelle zu fördern. Die **Prioritäten** für die Aktionsbereiche MEDIA und Kultur sowie die Finanzfazilität für die Kultur- und Kreativbranche werden in den einzelnen Folgenabschätzungen dargelegt.

## 6. OPTIONEN

Was die Programme Kultur, MEDIA und MEDIA Mundus betrifft, wurden alle von Stakeholdern, externen Expertinnen und Experten, Einrichtungen etc. vorgeschlagenen Optionen gesammelt und geprüft. Die Option, die „Programme Kultur, MEDIA und MEDIA Mundus zu verschmelzen“ zu einem einzigen transversalen Programm, das die Kultur- und Kreativbranche in ihrer Gesamtheit abdeckt, mit gemeinsamen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen wurde aus folgendem Grund verworfen: Obwohl die einzelnen Kultursektoren viele Ähnlichkeiten aufweisen, einschließlich der Probleme, vor denen sie stehen, sind die Wertschöpfungsketten und die Bedürfnisse der Empfänger doch zu heterogen für harmonisierte Aufforderungen und Instrumente.

In den Folgenabschätzungen für das Programm Kultur und die Programme MEDIA/MEDIA Mundus werden verschiedene Optionen zur Erreichung der Ziele analysiert, darunter die Einstellung der Programme, die Beibehaltung der derzeitigen Programme (die „Minimalvariante“), deutlich überarbeitete Programme und das Zusammenfassen zu einem Rahmenprogramm – mit einer Unterteilung in Kultur- und AV-Branche – das den Bedürfnissen der verschiedenen Branchengruppen besser Rechnung tragen könnte als eine vollständige Verschmelzung der Programme.

Bei der Festlegung der Optionen für eine Finanzfazilität für KMU in der Kultur- und Kreativbranche wurde die Machbarkeit verschiedener Arten von Mechanismen untersucht, da die Frage, welcher Finanzierungstypus für KMU am besten geeignet ist, von zahlreichen Faktoren abhängt, wie der Art des Unternehmens, der Verfügbarkeit von Fremd- oder Eigenkapitalfinanzierung, den Kapitalkosten oder der Bereitschaft, das Unternehmen mit anderen Investoren zu teilen. In diese Prüfung waren auch verschiedene Stakeholder, Expertinnen und Experten, Fachkräfte und Finanzinstitute eingebunden.

Auf der Grundlage extensiver Konsultationen und der Analyse wurden folgende Optionen verworfen: die Schaffung einer eigenständigen Finanzfazilität, die Schaffung einer Eigenkapital-Fazilität und die Schaffung einer Fazilität für Mikrofinanzierungen und Kleinstunternehmen. Es wurde für sinnvoller und wirksamer erachtet, sich auf ein Fremdkapitalinstrument im Rahmen eines größeren politikbereichsübergreifenden Instruments und ein Investitionsbereitschaftsprogramm für Privatinvestoren und Fachkräfte der Kultur- und Kreativbranche zu konzentrieren, die entweder vom EIF und/oder der Kommission selbst verwaltet würden.

In der Folgenabschätzung für diese Finanzfazilität werden drei Optionen erwogen: „keine Änderung“ (Minimalvariante), „keine Aktion“ (die „ohne Finanzfazilität“-Option) und als dritte Variante „Einrichtung einer Garantiefazilität für die Kultur- und Kreativbranche“. Option 3 ist zusätzlich in zwei weitere Unteroptionen unterteilt: a) ein gedeckeltes Garantieinstrument und b) ein ungedeckeltes Garantieinstrument. In der Folgenabschätzung werden die Unteroptionen analysiert und verglichen und die Schlussfolgerung gezogen, dass Unteroption a machbarer und effizienter wäre. Aus der Folgenabschätzung ergibt sich weiters, dass, sofern bestimmte Kriterien erfüllt sind, Unteroption a in den Rahmen einer größeren Finanzfazilität eingepasst werden sollte (die höchstwahrscheinlich entweder von der GD RTD oder der GD ENTR verwaltet wird).

## 7. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

Die einzelnen Folgenabschätzungen bieten einen detaillierten Überblick über die Optionen, die erwogen und miteinander verglichen wurden. Was die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen betrifft, kommen die Folgenabschätzungen für die Aktionsbereiche MEDIA und Kultur zum Ergebnis, dass die Optionen „Einstellung“ oder „Minimalvariante“ nicht wünschenswert wären, da sie weder zur ausreichenden Fokussierung auf die aktuellen Probleme dieser Branche, noch zur Erreichung der EU-2020-Ziele einen Beitrag leisten würden. Die Folgenabschätzung zur Finanzfazilität für die Kultur- und Kreativbranche kommt zum Ergebnis, dass die größte Wirkung mit der Option „Einrichtung einer Garantiefazilität für die Kultur- und Kreativbranche“ erreicht werden kann.

Was die **wirtschaftlichen Auswirkungen** betrifft, ergibt die Bewertung Folgendes: Das Programm Kreatives Europa wird das Ziel verfolgen, die Anpassung der Branche an die Globalisierung und die Digitalisierung zu stärken, u. a. durch Unterstützung beim Auf- und Ausbau von Publikumsschichten, der Entwicklung neuer Geschäftsmodell und der Erschließung von Einnahmenflüssen; es wird die transnationale Verbreitung kultureller Werke (einschließlich AV-Werken) ankurbeln und die Fähigkeit des Sektors stärken, international zu arbeiten, und dadurch zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sowie zur Wettbewerbsfähigkeit der Branche insgesamt beitragen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Option „überarbeitetes Programm“ und der Option „Programmverschmelzung“ wären nur unerheblich anders.

Was die **sozialen Auswirkungen** betrifft, lautet das Ergebnis, dass das Programm Vorteile unter dem Aspekt der Beschäftigung bietet, weil es die Kapazität der Branche stärken und KMU und deren Anpassung an die Digitalisierung fördern wird. Bei den Optionen „überarbeitetes Programm“ und „Programmverschmelzung“ könnte die stärkere Schwerpunktsetzung auf Maßnahmen zum Auf- und Ausbau von Publikumsschichten zu erhöhter Nachfrage bei den Konsumentinnen und Konsumenten führen. Dies wirkt sich nicht nur auf das Einkommenspotenzial der Branche aus, sondern würde auch Vorteile unter dem Aspekt der Bildung bieten und sozial ausgegrenzte Menschen einbeziehen. Bei der Option „Verschmelzung“ (Option 4) wären die Auswirkungen stärker als bei der Option „überarbeitetes Programm“ (Option 3).

Zu den **ökologischen Auswirkungen** wird angemerkt, dass das Programm einige Auswirkungen haben könnte, die mit Mobilität, Transport und Produktionsprozessen zusammenhängen. Diese Effekte wären jedoch relativ gering und nicht größer als derzeit. Sie könnten dadurch aufgewogen werden, dass das Programm die Anpassung an die Digitalisierung betont, mit deren Hilfe ohne physisches Reisen ein größeres Publikum erreicht

werden kann. Auch hier könnte mit der Programmverschmelzung die positivste Wirkung erzielt werden.

Einen direkten Beitrag wird das Programm im Hinblick auf die **Grundrechte** leisten, da der Schwerpunkt des allgemeinen Ziels ausdrücklich auf der Wahrung und Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt liegt.

## 8. DIE OPTIONEN IM VERGLEICH

### 8.1 Die Optionen im Vergleich

Der in den Folgenabschätzungen angestellte Vergleich der Optionen beruht auf einer Analyse mit mehreren Kriterien, darunter folgende: Wirksamkeit im Sinne der Erreichung der Ziele, Effizienz, Kostenwirksamkeit (Ergebnis pro ausgegebenem Euro) und Kohärenz. Beim Kohärenzkriterium wurden sowohl die Kohärenz zwischen der Option und den zu erreichenden Zielen (intern) als auch Kohärenz und Relevanz für die EU-Politik und -Strategien insgesamt (extern) bewertet.

Mit Blick auf das Kostenwirksamkeitskriterium wird davon ausgegangen, dass ein Rahmenprogramm kostenwirksamer wäre, da die Aktionsbereiche des Programms und die Finanzfazilität für die Kultur- und Kreativbranche klarer und fokussierter im Sinne von zielgerichteten Ergebnisse wären, was größere systemrelevante und strukturierende Wirkung hätte, u. a. aufgrund der Rationalisierung von Instrumenten, was wiederum die Verwaltungskosten pro ausgegebenem Euro senken würde.

### 8.2 Die bevorzugte Option

Die genauere Analyse von Effizienz und Wirksamkeit zeigte deutlich, dass ein verschmolzenes Rahmenprogramm wichtige Vorteile haben könnte. Daher kommt die Folgenabschätzung zum Ergebnis, das ein **einziges Rahmenprogramm** gegenüber allen anderen Optionen mehrere Vorteile hätte. Erstens, es kann **mehr politische Synergien** bewirken, da die verschiedenen Kultursektoren im Kontext breiterer politischer Diskussionen über die Kultur- und Kreativbranche allgemein als Ganzes betrachtet werden, das gilt auch für ihren Beitrag zur Strategie Europa 2020. Zweitens, ein einziges Programm würde es einfacher machen, **Wissenstransfer und gegenseitige Befruchtung** zwischen den Sektoren zu erreichen. Drittens, es kann zur **Vereinfachung der Verwaltung** dieser Programme beitragen. Es würde zum Beispiel erlauben, nur jeweils eine Informations-/Anlaufstelle einzurichten, was die Öffentlichkeitswirkung verbessern, Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Informationen über EU-Förderungen erleichtern und dazu beitragen würde, dass Akteurinnen und Akteure bestmögliche Dienstleistungen erhalten. Viertens, diese **Vereinfachungen** würden auch eine gewisse Verringerung des **Verwaltungsaufwandes** sowohl für die Kommission als auch die Mitgliedstaaten mit sich bringen. Vereinfachungen werden bei der Umsetzung dadurch vorgenommen, dass häufiger Pauschalsätze, Finanzhilfebeschlüsse und Partnerschaftsrahmenvereinbarungen, elektronische Antragstellung und Berichterstattung sowie ein elektronisches Portal zum Einsatz kommen, um den Verwaltungsaufwand für Antragstellende und Empfängerinnen und Empfänger zu reduzieren. In ähnlicher Form würde der branchenübergreifende Aktionsbereich einige **Einsparungen durch Skaleneffekte** in interdisziplinären Bereichen ermöglichen. Fünftens, in dieses einzige Programm könnte eine horizontale **Finanzfazilität für die Kultur- und Kreativbranche** aufgenommen werden, um den Zugang zu (privaten) Finanzierungen zu verbessern.

## 9. BESCHREIBUNG DER BEVORZUGTEN OPTION

In den Folgenabschätzungen für Kultur und MEDIA wird vorgeschlagen, die EU-Finanzierung für die Kultur- und Kreativbranche fortzusetzen, jedoch die Schlussfolgerung gezogen, dass eine umgestaltete EU-Unterstützung für die Kulturbranche, die die verschiedenen Programme zu einem einzigen Rahmenprogramm mit der Bezeichnung „Kreatives Europa“ vereint, wirksamer wäre.

Diese bevorzugte Option wäre die kohärenteste und kostenwirksamste und eine Antwort auf die wachsende Anerkennung der Bedeutung der Kultur- und Kreativbranche auf EU-Ebene. Von allen in Betracht gezogenen Optionen würde diese die beste Basis für eine gemeinsame EU-Strategie bieten, um die Aufmerksamkeit auf die Herausforderungen zu richten, vor denen diese Branche derzeit steht, und die EU-Unterstützung auf jene Maßnahmen mit einem EU-Mehrwert zu konzentrieren, die dieser Branche helfen, ihr Potenzial für Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und soziale Inklusion zu optimieren.

Das Rahmenprogramm Kreatives Europa wäre eindeutig mit der Strategie Europa 2020 verknüpft und würde versuchen, den Beitrag der Kultur- und Kreativbranche zu den Zielen dieser Strategie zu optimieren. Der Vorschlag steht in Einklang mit der am 29. Juni 2011 verabschiedeten Mitteilung der Kommission zu einem mehrjährigen Finanzrahmen („Ein Haushalt für Europa 2020“), die darauf verweist, dass in den EU-Programmen für den Kulturbereich Synergien geschaffen würden und die EU-Finanzierung auf Bereiche mit hohem EU-Mehrwert konzentriert werden sollte. Für das Programm wird eine Mittelzuweisung in der Höhe von 1,6 Mrd. EUR für die Laufzeit von sieben Jahren vorgeschlagen.

Das Programm würde drei Aktionsbereiche umfassen, einer davon mit einer neuen Finanzfazilität. Zwei der Aktionsbereiche wären die Nachfolgeprogramme zu den bestehenden Programmen Kultur und MEDIA/MEDIA Mundus, wobei letzteres auf den AV-Sektor ausgerichtet und der Aktionsbereich Kultur für alle anderen Kultursektoren gedacht wäre. Zusätzlich gäbe es einen branchenübergreifenden Aktionsbereich, der die interdisziplinären Elemente wie Politikgestaltung, Pilotprojekte, Kultur- und Medienkompetenz sowie die Informationsstellen unterstützen würde. Diese Thematik wird in den Folgenabschätzungen für die Programme Kultur und MEDIA behandelt. Die neue Finanzfazilität würde für KMU der Kultur- und Kreativbranche den Zugang zu Finanzierungen erleichtern, weil sie Finanzmittlern, die Darlehensportfolios aufbauen, einen Kreditrisikoschutz bietet und ihnen beim Aufbau der nötigen Kapazitäten/Expertise für die korrekte Analyse der relevanten Risiken hilft.

Die überwiegende Zahl der Finanzhilfen unter den Aktionsbereichen Kultur und MEDIA wird weiterhin von der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) über jährliche Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen verwaltet, die in einem stabilen Programmleitfaden veröffentlicht werden. Diese Verwaltungsform hat sich bei grenzüberschreitenden Projekten als kostenwirksam erwiesen, wie in verschiedenen Evaluierungen bestätigt. Für Information und Beratung zur Antragstellung im Rahmen des Programms sorgt weiterhin ein Netz von Infostellen (die derzeitigen Culture Contact Points und MEDIA Desks). Diese Stellen verteilen keine Mittel weiter. Wie bereits erwähnt, wird es durch die vorgeschlagene Zusammenlegung der Informationsstellen für das gesamte Programm einige Einsparungen geben. Sie werden weiterhin mit maximal 50 % kofinanziert, den Rest steuern die Mitgliedstaaten bei. Die verschiedenen Vereinfachungen, die bei den

laufenden Programmen vorgenommen wurden, werden beibehalten und einige zusätzliche sind geplant.

Die Verwaltung der Finanzfazilität für die Kultur- und Kreativbranche wird einem Drittpartner-Finanzinstitut übertragen – wegen der Art des dafür erforderlichen Fachwissens wird höchstwahrscheinlich der Europäische Investitionsfonds (EIF) damit betraut werden; auf Seiten der Kommission würde die Verwaltung höchstwahrscheinlich in den Händen der Generaldirektion Bildung und Kultur liegen, allerdings in enger Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdienststellen, darunter der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen.

## **10. MONITORING UND EVALUIERUNG**

Monitoring und Evaluierung werden **zentrale Elemente** eines zukünftigen Programmes sein, das den Schwerpunkt auf EU-Mehrwert und Leistung legt. Daher wird die Kommission Leistung und Ergebnisse anhand der Ziele regelmäßig überwachen und kontrollieren.

Was das Monitoring betrifft, wird ein jährlicher Tätigkeitsbericht veröffentlicht, der sowohl eine statistische als auch eine qualitative Bewertung umfasst.

Zusätzlich zum laufenden Monitoring wird die Kommission regelmäßig unabhängige externe Evaluierungen der Aktionsbereiche und der Finanzfazilität in Auftrag geben, um Wirksamkeit und Effizienz des Programms zu bewerten. Die Evaluierungen werden auch zur Bewertung des EU-Mehrwerts des Programms und seines Beitrags zu den allgemeinen und Einzelzielen beitragen.

Die Kommission plant nur eine einzige Zwischenevaluierung, die auch als abschließende Evaluierung für das vorherige Programm dienen würde. Damit die Ergebnisse der Zwischenevaluierung für Beschlüsse zur Verlängerung, Änderung oder Einstellung des Nachfolgeprogramms in der Zukunft berücksichtigt werden können, sollte die Evaluierung vor Jahresende 2017 erfolgen.

Alle externen Evaluierungen sollten von unabhängigen, neutralen Stellen durchgeführt werden. Der methodische Ansatz für die Evaluierung müsste zum gegebenen Zeitpunkt und im Lichte der Vorgaben der Europäischen Kommission definiert werden.

Die vorläufigen Leistungsindikatoren für die allgemeinen und die Einzelziele sind in den Folgenabschätzungsberichten für die einzelnen Teile des Programms Kreatives Europa zu finden.