



Brüssel, den 30.4.2018
COM(2018) 248 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Halbzeitbewertung des Programms „Kreatives Europa“ (2014-2020)

{SWD(2018) 159 final}

EINLEITUNG

Kultur und Kreativität spielen sowohl in unseren heutigen Gesellschaften als auch bei der Gestaltung unserer europäischen Zukunft eine entscheidende Rolle. Wirtschaftlich gesehen trägt der Kultur- und Kreativsektor rund 509 Milliarden EUR an Mehrwert zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei, was 5,3 % des gesamten BIP der EU entspricht; zudem stellt der Sektor mehr als 12 Millionen Vollzeitzeitarbeitsplätze, was mit 7,5 % der europäischen Erwerbsbevölkerung gleichzusetzen ist.¹ Der Kultur- und Kreativsektor ist nach dem Bausektor und dem Lebensmittel- und Getränkektor der drittgrößte Arbeitgeber in der EU. Er trägt außerdem erheblich zu Investitionen, Innovation und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der gesamten Wirtschaft bei. Es gibt positive Übertragungseffekte, insbesondere auf den digitalen Sektor (Inhalte geben beispielsweise Anstoß zur Entwicklung von Breitbandinfrastrukturen) und auf den Kulturtourismus. Kultur und Kreativität fördern außerdem europäische Exporte weltweit, indem sie das Image Europas und der europäischen Lebensart stärken.

Europa ist jedoch mehr als ein Binnenmarkt, es ist auch ein bedeutendes kulturelles Projekt. Der Kultur- und Kreativsektor trägt entscheidend zum Erhalt unserer kulturellen und sprachlichen Vielfalt, zur Stärkung unserer europäischen Identitäten und zur Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts bei. Er vermittelt europäisches Wissen und europäische Werte – die Voraussetzungen für gesunde Demokratien und inklusive Gesellschaften. Kultur trägt so nach wie vor dazu bei, Europa seinen Bürgerinnen und Bürgern näherzubringen, insbesondere im gegenwärtigen politischen Kontext.

Der Kultur- und Kreativsektor baut Brücken zwischen Kunst, Kultur, Wirtschaft und Technologie. Er trägt zur Entwicklung von kritischem Denkvermögen und Problemlösungsfertigkeiten sowie von Risikobereitschaft bei – d. h. Schlüsselkompetenzen der Gesellschaft von morgen. Durch seinen Kreativitätsfokus und den frühen Einsatz neuer Technologien (indem z. B. Museen Apps zur Verbesserung des Zugangs zu Sammlungen verwenden oder Theater von Videos oder Untertiteln Gebrauch machen) ist der Sektor auch ein Katalysator für Innovationen.

Das Programm „Kreatives Europa“ ist die Antwort der Europäischen Union, um dem Kultur- und Kreativsektor dabei zu helfen, sein Wachstumspotenzial freizusetzen. Der Kultur- und Kreativsektor ist entlang der nationalen und sprachlichen Grenzen von Natur aus diversifiziert und bereichert so unsere Kulturlandschaft. Gleichzeitig sieht sich der Sektor aber auch Hindernissen gegenüber, welche die länderübergreifende Verbreitung von kreativen Werken sowie seine Fähigkeit, länderübergreifend zu agieren und neue Zielgruppen in Europa und darüber hinaus zu erreichen, erschweren.

Das Programm trägt der Doppelnatur von kulturellen und audiovisuellen Aktivitäten Rechnung: einerseits als Treiber der Vielfalt und Bürgerbeteiligung und andererseits als Treiber von Wachstum und Beschäftigung, indem es auch ihren umfassenderen Beitrag zu Kreativität, Talententwicklung, Unternehmertum und Innovation anerkennt.

Dieser Bericht wird gemäß Artikel 18 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung des

¹ Aus der von der Kommission 2016 veröffentlichten und von KMU Forschung Austria/VVA Europe durchgeführten Studie „Boosting the competitiveness of cultural and creative industries for growth and jobs“ mit Daten bis zum Jahr 2013. Schätzungen der von Ernst & Young im Jahr 2014 veröffentlichten Studie „Creating growth“ zufolge hat der Kultur- und Kreativsektor im Jahr 2012 Einnahmen in Höhe von 536 Milliarden EUR erwirtschaftet, einen Beitrag in Höhe von 4,2 % zum BIP geleistet und 7 Millionen Menschen bzw. 3,3 % der Erwerbsbevölkerung beschäftigt. Was den Kultur- und Kreativsektor auf europäischer Ebene angeht, mangelt es an vergleichbaren Statistiken.

Programms Kreatives Europa (2014-2020) vorgelegt, wonach die Kommission einen Halbzeitbericht auf der Grundlage einer externen und unabhängigen Bewertung zu erstellen hat.

Im Rahmen dieser Halbzeitbewertung wird der Fortschritt bei der Umsetzung des Programms „Kreatives Europa“ geprüft, indem seine Erfolge dargelegt und seine größten Schwachpunkte aufgezeigt werden. Die Bewertung stützt sich auf den unabhängigen Bewertungsbericht, unmittelbare Erfahrung, was die Verwaltung des Programms anbelangt, sowie umfassende Konsultationen mit interessierten Parteien. Sie wird ergänzt durch eine Arbeitsunterlage, in der die Daten aufgeführt sind, die diesem Bericht als Informationsgrundlage gedient haben.

HINTERGRUND DES PROGRAMMS „KREATIVES EUROPA“

„Kreatives Europa“ ist das Rahmenprogramm der Europäischen Union zur Unterstützung des Kultur- und Kreativsektors. Im Jahr 2014 wurden in diesem Rahmenprogramm drei Einzelprogramme (MEDIA, Kultur und MEDIA Mundus) zusammengefasst, um ein einziges umfassendes Instrument zur Erhöhung der Effizienz, zur wirksameren Nutzung der Chancen der Digitalisierung und zur Überwindung der Marktfragmentierung zu schaffen.

Die Struktur des Programms berücksichtigt die Heterogenität des Kultur- und Kreativsektors, seine unterschiedlichen Zielgruppen und den Bedarf an maßgeschneiderten Konzepten. Aus diesem Grund gliedert sich das Programm in zwei unabhängige Unterprogramme und einen sektorübergreifenden Aktionsbereich.

Das im Jahr 1991 zur Begleitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste („Fernsehen ohne Grenzen“) eingeführte Unterprogramm MEDIA (im Folgenden „MEDIA“), das sich an den audiovisuellen Sektor richtet, fördert die Schaffung audiovisueller Inhalte (Filme, Fernsehserien, Videospiele) und ihren Zugang zu europäischen und globalen Zielgruppen durch alle Vertriebskanäle.

Das Unterprogramm Kultur befasst sich mit Initiativen des Kultursektors, wie etwa Initiativen zur Förderung von grenzübergreifender Zusammenarbeit, Plattformen, Netzwerkbildung und literarische Übersetzungen.

Der sektorübergreifende Aktionsbereich, der sich an den gesamten Kultur- und Kreativsektor richtet und eine Bürgerschaftsfazilität umfasst, fördert die länderübergreifende politische Zusammenarbeit. Dieser Bereich unterstützt außerdem „Kreatives Europa“-Desks in allen teilnehmenden Ländern, um Interessenträger zu erreichen.

Das Programm ergänzt Maßnahmen auf nationaler Ebene im Bereich Kultur und im audiovisuellen Sektor und berücksichtigt dabei die politischen Prioritäten, die die EU im Kultur- und Kreativbereich verfolgt.

„Kreatives Europa“ steht Kultur- und Kreativorganisationen aus den EU-Mitgliedstaaten offen sowie, unter bestimmten Bedingungen, einigen Drittstaaten. Gegenwärtig umfasst „Kreatives Europa“ 33 Teilnehmerländer von Norwegen bis Tunesien und von der Ukraine bis zur Balkanregion. Die Teilnahme an MEDIA unterliegt einer Anpassung an die Richtlinie 2010/13/EU (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

Das Programm läuft vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2020. Dieser Bericht deckt alle Programmbereiche (mit Ausnahme der Kulturhauptstädte Europas, die von separaten Bewertungen abgedeckt werden) und seinen gesamten geografischen Anwendungsbereich während der ersten drei Jahre der Umsetzung des Programms ab.

HAUPTERGEBNISSE DES BEWERTUNGSBERICHTS²

Der Zweck der Bewertung besteht darin,

- die Wirksamkeit der zur Verwirklichung der Programmziele ergriffenen Maßnahmen, die Effizienz des Programms und seinen europäischen Mehrwert zu prüfen;
- die interne und externe Kohärenz des Programms, die weitere Relevanz all seiner Ziele und den Spielraum für seine Vereinfachung zu untersuchen;
- den Beitrag von „Kreatives Europa“ zu den politischen Prioritäten der EU zu untersuchen;
- und die langfristigen Auswirkungen der Vorgängerprogramme zu prüfen.

Entsprechend den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung³ werden im Rahmen dieser Bewertung die Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit, Effizienz, Nachhaltigkeit und der EU-Mehrwert des Programms geprüft.

Relevanz

Die Interventionsgründe und Ziele des Programms sind für die EU-politischen Prioritäten und **Haupt Herausforderungen des Kultur- und Kreativsektors**, nämlich fragmentierte Märkte, globaler Wettbewerb, digitale Umwälzung und Zugang zu Finanzierungsmitteln, insgesamt nach wie vor von Relevanz.

„Kreatives Europa“ hat diese Herausforderungen in Angriff genommen und seine Unterstützung in einem Kontext, der durch unbeständige Konsummuster gekennzeichnet ist, kontinuierlich an die Bedürfnisse der Begünstigten in Sektoren angepasst, die sich selbst rasch wandeln.

Trotz positiver Ergebnisse muss jedoch noch mehr getan werden, um die Chancen, die der digitale Wandel bietet, voll auszuschöpfen, und zwar unter Berücksichtigung der neuen Zielgruppen und Konsummuster sowie der Art und Weise, wie kulturelle und kreative Werke in der digitalen Wirtschaft geschaffen, zugänglich gemacht und monetisiert werden.

MEDIA hat die grenzübergreifende Verbreitung europäischer Filme und audiovisueller Produktionen verbessert sowie Zugangsmöglichkeiten zu solchen europäischen Werken für die europäischen Bürgerinnen und Bürger geschaffen bzw. ausgeweitet. Dies ist besonders relevant, da von den mehr als 1 500 Filmen, die in Europa jedes Jahr produziert werden, weniger als die Hälfte außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets verbreitet wird. **MEDIA** unterstützt auch die Entwicklung von Werken vor der Produktion, um deren potenzielle grenzüberschreitende Wirkung zu erhöhen.

MEDIA passt sich den neuen Marktentwicklungen an, unter anderem durch die Förderung europäischer Werke im Internet. Durch eine stärkere Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette und über die Grenzen hinweg könnten Fachleute jedoch gemeinsam auf den digitalen Wandel und die Globalisierung reagieren.

Das Unterprogramm **Kultur** investiert in Kultur zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, der Schaffung von Arbeitsplätzen und des Wirtschaftswachstums in Regionen und Städten. Die Maßnahmen im Rahmen von „Kreatives Europa“ sind für das Ziel der **Erhaltung des kulturellen Erbes und der Vielfalt in Europa** sowie der Förderung der künstlerischen Kreativität und der europäischen Werte nach wie vor relevant.

Im **sektorübergreifenden Aktionsbereich** reagiert die Bürgerschaftsfazilität unmittelbar auf die Bedürfnisse kultureller und kreativer KMU, die aufgrund der immateriellen Natur ihrer Vermögenswerte Schwierigkeiten haben, Zugang zu Darlehen zu erhalten. Die starke

² Diese Ergebnisse sind im Bericht SWD(2018) 159 dargelegt.

³ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de

Marktreaktion auf ihre Einführung im Jahr 2016 mit drei im Januar 2017 unterzeichneten Garantievereinbarungen zeigt, wie relevant dieses Instrument für die Bedürfnisse des Marktes ist. Eine Aufstockung in Höhe von 60 Millionen EUR (aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen), was 50 % des Gesamthaushalts entspricht, wird bereits 2017 bereitgestellt. Diese ermöglicht eine schnelle Bereitstellung von Unterstützung in Form von Bürgschaften, die Ausweitung der Reichweite auf eine größere Anzahl von Ländern und Sektoren sowie die Verbesserung der geografischen und sektoralen Ausgewogenheit.

Kohärenz

„Kreatives Europa“ umfasst eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung des audiovisuellen und kulturellen Sektors und ist, was die Unterprogramme MEDIA und Kultur angeht, in sich kohärent. Das Unterprogramm MEDIA deckt die verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette kohärent ab; das Unterprogramm Kultur bietet eine weitgehend kohärente Antwort auf die vielfältigen Bedürfnisse des gesamten Kultursektors.

Die Kohärenz von „Kreatives Europa“ als Ganzes könnte durch größere Unterstützung der sektorübergreifenden Arbeit im sektorübergreifenden Aktionsbereich verbessert werden.

Die Ziele und Prioritäten von „Kreatives Europa“ sind insgesamt kohärent und ergänzen sich mit denen der nationalen Strategien und Programme, wobei das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt.

„Kreatives Europa“ steht im Einklang mit den Zielen der Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und seiner Leitinitiative, der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, die 2015 ins Leben gerufen wurde.

MEDIA trägt nach wie vor zur Strategie für einen digitalen Binnenmarkt bei. Durch die Förderung der internationalen Verbreitung von EU-Werken unterstützt MEDIA den grenzübergreifenden Zugang zu Inhalten und spielt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Begleitmaßnahmen zur Unterstützung der Urheberrechtsreform. MEDIA ergänzt auch die Anforderungen, was die Förderung und Bekanntheit von EU-Werken angeht, die im Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste dargelegt sind.

Die Wirkung von MEDIA würde durch eine größere Kohärenz mit nationalen Programmen zur Filmförderung weiter verstärkt, die den größten Teil der finanziellen Unterstützung für den audiovisuellen Sektor bereitstellen (rund 2 Milliarden EUR pro Jahr im Vergleich zu rund 115 Millionen EUR für MEDIA). Zu diesem Zweck wurde 2015 mit den European Film Agency Directors (EFADs) ein Dialog angestoßen, um eine gemeinsame strategische Vision für die Industrie zu entwickeln. Zudem wurde im Juli 2017 im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) eine Gruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten für die Verbesserung der Verbreitung europäischer Filme eingerichtet.

Es besteht eine starke Kohärenz zwischen „Kreatives Europa“ und dem Ziel der europäischen Kulturagenda, Kultur als einen Katalysator für Kreativität zu fördern. Dies wird durch die Unterstützung des Programms für den Aufbau von Kapazitäten und die Entwicklung von Kompetenzen für Akteure des Kultur- und Kreativsektors belegt. Insbesondere der Aufbau von Kapazitäten und die Entwicklung von Kompetenzen sind in die Maßnahmen des Unterprogramms Kultur eingebettet, vor allem Kooperationsprojekte und Netzwerke.

„Kreatives Europa“ ist weitgehend kohärent mit anderen internationalen Programmen für den Kultursektor, die größtenteils von Treuhandgesellschaften und Stiftungen mit relativ kleinen Fonds und Ad-hoc-Fonds stammen. Das Unterprogramm Kultur ergänzt andere internationale Unterstützungsmaßnahmen, indem es eine Finanzierung für länderübergreifende Arbeiten bereitstellt, die vergleichsweise groß angelegt und konsistent ist.

Wirksamkeit

„Kreatives Europa“ leistet einen wichtigen Beitrag zum **Beschäftigungsziel von „Europa 2020“ und den Prioritäten der aktuellen Kommission**: Das Programm regt zu Investitionen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und einen vertieften und gerechteren Binnenmarkt mit einer gestärkten industriellen Basis an. Zwischen 2014 und 2016 leitete „Kreatives Europa“ 544 Millionen EUR an Fördermitteln zu 2 580 Organisationen im Kultur- und Kreativsektor. „Kreatives Europa“ generierte schätzungsweise 3 000 Arbeitsplätze in diesem Zeitraum.

Die Unterstützung von **MEDIA** reicht von der Ausbildung und Entwicklung bis hin zur Verbreitung und Vorführung. Das Unterprogramm hat insbesondere einen Binnenmarkt für nicht-nationale europäische Filme aufrechterhalten, indem es die grenzübergreifende Verbreitung von über 400 Filmen pro Jahr unterstützt hat, was 25 % der jährlichen Filmproduktion in Europa entspricht. Filme, die Unterstützung von MEDIA für die Verbreitung erhalten haben, erreichten insgesamt über 65 Millionen Besucher pro Jahr.⁴ Diese Unterstützung trug auch zur Erhöhung der Verfügbarkeit von legalen Inhalten in der gesamten Union bei. Auch das Netzwerk „Europa Cinemas“, der größte einzelne Begünstigte von MEDIA, konzentriert sich auf die Vorführung nicht-nationaler europäischer Filme in 33 Ländern, deren Verbreitung sich anderenfalls als schwieriger erweisen würde.

Die Zahl der Kinobesucher in Europa hat seit 2014 zwar ein Rekordniveau erreicht, die Besucherzahl für europäische Filme insgesamt ist jedoch nicht wesentlich gestiegen. Dies bedeutet, dass US-amerikanische Filme zum Anstieg der europäischen Besucherzahlen beigetragen haben.⁵

Auch „Video On Demand“-Dienste, die heute vom Programm unterstützt werden, sind in erster Linie nationale VOD-Services mit einem großen Angebot an europäischen Filmen (einschließlich nicht-nationaler Filme), jedoch mit einem begrenzten Publikum.

MEDIA muss weiter an der Nachfrageseite arbeiten, um diese Filme einem breiteren Publikum und insbesondere den neuen Generationen näherzubringen – den „Digital Natives“, die für die Zukunft der audiovisuellen Märkte stehen. Darüber hinaus hat MEDIA, ohne dass der Haushalt entsprechend erhöht wurde, im Verlauf der Jahre an Umfang gewonnen, wodurch die Fördermittel unter den vielen Begünstigten zu dünn verstreut werden. Derzeit befassen sich 14 Maßnahmen mit verschiedenen Segmenten der audiovisuellen Industrie. Dies erfordert eine stärkere Konzentration bei der Unterstützung der Ausweitung der Aktivitäten und der Förderung der Zusammenarbeit der Industrie in ganz Europa, insbesondere im Kontext eines offeneren und wettbewerbsfähigeren digitalen Marktes.

Das Unterprogramm **Kultur** unterstützt die meisten Teilsektoren in ausgewogener Weise, es werden jedoch Bedenken über die Priorisierung wirtschaftlicher Ziele gegenüber künstlerischen und sozialen Überlegungen geäußert. Die durchschnittliche Größe der unterstützten Projekte hat sich mehr als verdoppelt und die Anzahl der Akteure ist um ein Drittel gesunken – mit zunehmender Ausrichtung des Programms auf Wettbewerbsfähigkeit. Das Unterprogramm war dennoch in der Lage, eine Reihe verschiedener Kultursektoren zu gewinnen, einschließlich Sektoren mit und ohne deutliche industrielle Dimension. Die von den Kulturprogrammen unterstützten Aktivitäten tragen zuletzt auch zur Schaffung eines „europäischen kulturellen Raums“ und so zur Förderung der kulturellen Vielfalt bei.

Im **sektorübergreifenden Aktionsbereich** wurde die Bürgerschaftsfazilität eingerichtet, sobald der Haushalt 2016 zur Verfügung stand. Die Kommission stockte die Finanzausstattung um 50 % mithilfe des Europäischen Fonds für strategische Investitionen auf, um auf die starke

⁴ Die Zahl der Besucher auf dem nationalen Markt ist darin nicht enthalten.

⁵ Im Jahr 2016 betrug der Marktanteil US-amerikanischer Filme in europäischen Kinos 67,4 %.

Marktresonanz zu reagieren. Über die Bürgschaftsfazität hinaus hat der begrenzte Haushalt des sektorübergreifenden Aktionsbereichs die Kapazität eingeschränkt, in der Praxis eine größere Anzahl von sektorübergreifenden Aktivitäten zu entwickeln.

Effizienz

Angesichts der enormen Größe und Reichweite des audiovisuellen und kulturellen Sektors auf europäischer Ebene und der geografischen Gebiete, die von den bewerteten Programmen abgedeckt werden, reicht der Haushalt von „Kreatives Europa“ nicht aus, um eine große Wirkung auf europäischer Ebene und/oder auf sektoraler Ebene zu erzielen.

Die Kostenwirksamkeit der Programme ist zufriedenstellend und hat sich von einem Programmplanungszeitraum zum anderen insgesamt verbessert. Die Effizienz der meisten Maßnahmen hat sich verbessert und/oder ist stabil geblieben. Die Erfolgsrate ist von einem Programmplanungszeitraum zum anderen zurückgegangen, was zeigt, dass die Maßnahmen im Vergleich zum potenziellen Interesse, das sie generieren, unzureichend finanziert werden; eine große Zahl guter Anträge wird abgelehnt.

Was MEDIA anbelangt, wurden erhebliche Effizienzgewinne durch elektronische Anträge („E-Applications“), die Einführung von Pauschalzahlungen für drei Maßnahmen (Festivals, Entwicklung und Verbreitung) und die Bündelung von Finanzhilfen in Einzelverträge erzielt. Der Zuwachs an kleinen Transaktionen führt jedoch zu administrativen Gemeinkosten.

Die Effizienz der Maßnahmen im Rahmen des Unterprogramms Kultur war insgesamt höher als bei den Vorgängerprogrammen. Der Anstieg der Kosten pro Projekt wurde in der Regel entweder durch ein höheres Leistungsniveau und/oder Beiträge zu höheren Ergebnissen und/oder Auswirkungen kompensiert. „Plattformen“ beispielsweise waren insbesondere durch ihre relativ direkte Ansprache von Künstlerinnen und Künstlern kosteneffizient und „literarische Übersetzungsprojekte“ lieferten mehr Übersetzungen als die Projekte, die im Rahmen des Vorgängerprogramms gefördert wurden.

Im sektorübergreifenden Aktionsbereich war die größte Aktion die Bürgschaftsfazität, die nach ihrer Einrichtung Mitte 2016 sehr effizient umgesetzt wurde. Die Fortschritte bei der Umsetzung übertrafen die Erwartungen, da 2017 in sechs Hoheitsgebieten acht Garantievereinbarungen unterzeichnet wurden, während als Ziel für 2020 zehn Garantievereinbarungen in acht Hoheitsgebieten vorgesehen waren.

Die Kommission und die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) überwachen die Umsetzung der Unterstützungsmaßnahmen und die Leistungsergebnisse. Allerdings gab es bisher keine systematischen Analysen und Berichte über die auf Programmebene erzielten Ergebnisse und Auswirkungen. Dies ist zum einen auf einen Umsetzungsfokus in der ersten Programmphase und zum anderen auf das Fehlen von ausreichend robusten und auf die Aktivitäten des Programms ausgerichteten Leistungsindikatoren zurückzuführen. Dies führt zu einer schwächeren Dokumentation der Erfolge des Programms und erschwert die Auswertung der Ergebnisse.

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der Ergebnisse liegt in erster Linie in der Fortsetzung der Partnerschaften, die im Rahmen von „Kreatives Europa“ und den Vorgängerprogrammen ihren Anfang fanden. Im Rahmen von MEDIA und Kultur wird die Zusammenarbeit zwischen Projektpartnern in gewisser Form über die Laufzeit der Projekte hinaus fortgesetzt. Bei MEDIA findet sich auch Nachhaltigkeit in der Tatsache, dass Organisationen die Absicht und Fähigkeit haben, die Zusammenarbeit fortzusetzen, d. h. es besteht ein anhaltendes Interesse an der (Ko)produktion oder Verbreitung von Werken mit einer europäischen Dimension.

Die Nachhaltigkeit der Auswirkungen wird durch den Austausch von Erfahrungen während der Umsetzung der Projekte und die Verbreitung dieser Erfahrungen materialisiert. Dies wiederum führt zur Professionalisierung des Sektors – es besteht eine höhere Kapazität, international zu arbeiten, es werden neue Fähigkeiten und Kompetenzen entwickelt oder die Projektergebnisse im gesamten Sektor genutzt. Dies war bei allen Programmen – aber insbesondere beim Unterprogramm und Vorgängerprogramm Kultur – der Fall.

EU-Mehrwert

„Kreatives Europa“ bringt EU Mehrwert, vor allem indem es sich auf die länderübergreifende Zusammenarbeit konzentriert und dabei auf nationale Förderprogramme aufbaut. Nur wenige internationale Fonds unterstützen die länderübergreifende Zusammenarbeit und diejenigen, die dies tun, sind von deutlich geringerem Umfang. Die meisten geförderten Aktivitäten wären ohne die von „Kreatives Europa“ und den Vorgängerprogrammen bereitgestellten Mittel in Reichweite und Größe erheblich reduziert oder überhaupt nicht umgesetzt worden.

MEDIA hilft dabei, unterschiedliche Akteure aus verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenzubringen und Wert für den gesamten audiovisuellen Sektor zu schaffen. Spezialisierte länderübergreifende Netzwerke, wie etwa Europa Distribution oder Europa International, haben es Händlern bzw. Handelsvertretern ermöglicht, ihre Anstrengungen zur Förderung und Verbreitung europäischer Werke zu bündeln. Mithilfe der Unterstützung von MEDIA werden eine große Anzahl europäischer Werke über ihre nationalen Grenzen hinaus verbreitet und angesehen, wodurch zur Förderung der Vielfalt der europäischen Kultur beigetragen wird. MEDIA trägt außerdem zur Verwirklichung des Ziels des digitalen Binnenmarkts, größeren Zugang zu Online-Inhalten zu schaffen, bei. Gleichzeitig gibt es Spielraum für eine weitere Verbesserung der Verbreitung europäischer Werke durch einen besseren Auswahlprozess sowie die Förderung und die Vermarktung europäischer Werke.

Keine zwei Länder sehen sich denselben Herausforderungen bei der Entwicklung ihrer audiovisuellen Industrien gegenüber. Aus diesem Grund wird im Rahmen von MEDIA auch beabsichtigt, das Problem der fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen Ländern mit unterschiedlichen Kapazitäten anzugehen; dies erfolgt durch eine Reihe von Maßnahmen der positiven Diskriminierung zugunsten von Ländern mit geringer audiovisueller Kapazität, wodurch auch die Beteiligung von Fachleuten aus der ganzen Union erhöht wird.

Was das Unterprogramm Kultur anbelangt, sind die geförderten Aktivitäten weniger eng in die bestehenden Prozesse eingebunden, wenngleich sie generell eng auf die allgemeinen Aktivitäten der Organisation abgestimmt sein können. Ein Großteil der Aktivitäten wäre ohne die EU-Förderung mit großer Wahrscheinlichkeit nicht umgesetzt worden.

Im sektorübergreifenden Aktionsbereich wird bei der Bürgerschaftsfazilität eine sechsfache Hebelwirkung erwartet, was eine sehr effektive Art und Weise darstellt, den Zugang zu Finanzierungsmitteln zu erhöhen. Von einem anfänglichen Haushalt in Höhe von 121 Millionen EUR sollen über 700 Millionen EUR an Darlehen an KMU und Kulturakteure in ganz Europa weitergegeben werden.

DIE WICHTIGSTEN EMPFEHLUNGEN DER EXTERNEN BEWERTUNG UND VON DER KOMMISSION VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN

Relevanz

Der Erfolg des Programms „Kreatives Europa“ wird zum großen Teil auf der Fähigkeit basieren, kulturell diverse Inhalte mit Zielgruppen zu verbinden. In der externen Studie wurde daher hervorgehoben, dass der Zielgruppenfokus gestärkt werden muss.

Die europäische Kultur muss sich die digitale Revolution zu eigen machen, um ihre Vielfalt zu bewahren, aber auch qualitativ hochwertige Inhalte schaffen, die global verbreitet werden können. Die Bewertung hat nämlich gezeigt, dass eine Anpassung an die sich verändernde Landschaft notwendig ist. Die Digitalisierung kann einen positiven Kreislauf aus einem größeren Zugang zu kulturellen und kreativen Werken, Unternehmertum und neuen Investitionsmöglichkeiten anregen.

Im Rahmen ihrer jährlichen Überwachungstätigkeiten wird die Kommission Bericht darüber erstatten, wie das Programm die Chancen, die der digitale Wandel bietet, nutzt – von der Schaffung hochwertiger Inhalte bis hin zu neuen Kanälen für die Verbreitung.

Die Bewertung zeigt, dass MEDIA in einem Nachfolgeprogramm den Schwerpunkt seiner Förderung auf Inhalte legen muss, die das Potenzial für eine grenzübergreifende Verbreitung haben. Das künftige MEDIA könnte Entwicklungen und Koproduktionen mit Potenzial für grenzüberschreitenden Erfolg bevorzugen. Da sich der audiovisuelle Sektor weiter verändert, könnte auch das Experimentieren mit neuen Formen der Erzählkunst auf europäischer Ebene gefördert werden.

Vertrieb und Werbung werden eine strategische Rolle bei der Ansprache von Zielgruppen spielen. Inhalte müssen dort verfügbar gemacht werden, wo sich die Zielgruppen befinden, z. B. durch eine Ausweitung der Möglichkeiten des Online-Zugangs. Daher könnte MEDIA für die Zeit nach 2020 innovative Modelle zur Förderung und Verbreitung von Inhalten in Betracht ziehen, die Autoren, Produzenten, Vertriebsagenten, Händler und Plattformdienste zusammenbringen. Auch die MEDIA-Unterstützung für eine Verbreitung im Internet könnte strategischer werden. Akteure, die eine Expansion beabsichtigen, könnten beispielsweise angeregt werden, zusammenzuarbeiten und echte grenzübergreifende Strategien und Geschäftsmodelle zu entwickeln, die es ihnen ermöglichen, mit globalen Plattformen zu konkurrieren.

Zwischen 2018 und 2020 wird die Kommission einen Dialog über Inhalte anstoßen, insbesondere um zu prüfen, wie die Unterstützung des Fernsehens angesichts der sich verändernden audiovisuellen Formate (Fernsehserien, Online, Transmedia) effektiver gestaltet werden könnte. Die Kommission wird außerdem einen Dialog anstoßen, um in Erfahrung zu bringen, wie Werbung und Marketing am besten unterstützt werden können. Sie wird in diesem Zusammenhang einen Pilotversuch von geringem Umfang unter Verwendung großer Datenmengen für einen Abgleich von Inhalten mit Zielgruppen starten.

Auch wenn sich das Unterprogramm Kultur als relevant erweist, was die Unterstützung der Kapazitätsaufbaubedürfnisse von kulturellen Organisationen und den Beitrag zur kulturellen Vielfalt in Europa anbelangt, müssen die Ambitionen kleiner Kulturakteure besser berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission prüfen, ob kleine Akteure Zugang zu finanzieller Unterstützung haben, die ihrem Ziel, über ihre nationalen Märkte hinaus zu wachsen, entspricht. Gleichzeitig wird sie prüfen, ob die Unterscheidung zwischen kleinen und großen Kooperationsprojekten für die Entwicklung und das Wachstum von Kulturakteuren von Relevanz ist.

Zwar können Projekte, die im Rahmen europäischer Netzwerke gefördert werden, positive Auswirkungen haben, ihre ursprüngliche Konzeption gibt den Begünstigten jedoch nicht die Flexibilität, die sie sich wünschen, um ihre Aktivitäten an größere sektor- oder marktspezifische Entwicklungen anzupassen. Auch wenn den neuen Aspekten und anderen ähnlichen Anpassungen in den Arbeitsprogrammen, die sie jährlich vorlegen, Rechnung getragen werden kann. Aus diesem Grund ist es erforderlich: 1) die Begünstigten der europäischen Netzwerke in die Lage zu versetzen, Aspekte ihrer Projektaktivitäten an neue technologische oder marktspezifische Trends anzupassen, und 2) eine weitere thematische Relevanz von Kooperationsprojekten sicherzustellen, indem Begünstigte ihre Aktivitäten leichter ändern oder abwandeln können.

Die Maßnahme „Literarische Übersetzung“ ist zwar von großer Relevanz, muss jedoch die sprachliche Vielfalt weiter fördern, indem die Übersetzung von literarischen Werken aus den kleineren Ländern ins Englische, Französische, Deutsche und Spanische angeregt und eine bessere Würdigung kleinerer Genres wie Kinderbücher, Theaterstücke und Gedichte in Betracht gezogen wird.

Was den sektorübergreifenden Aktionsbereich anbelangt, wird das Nachfolgeprogramm auf den Erfahrungen und Erkenntnissen über den Finanzierungsbedarf von Kulturakteuren und -unternehmen aufbauen, die mit der Bürgerschaftsfazilität gesammelt wurden. Die Erfahrung zeigt, dass Finanzinstrumente private Investitionen in Projekte nutzen, indem sie die Risikolast teilen und ihr Marktpotenzial erhöhen. Es könnte eine Vielzahl von Instrumenten in Betracht gezogen werden, die eine öffentliche und private Finanzierung miteinander verbinden und ein Eigenkapitalinstrument für risikoreichere größere Projekte einschließen.

Im Zeitraum bis 2020 wird die Leitinitiative der Bürgerschaftsfazilität auf die starke Marktnachfrage reagieren, indem sie weitere Garantievereinbarungen bis zur Obergrenze der Aufstockung, die durch den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSD) bereitgestellt wurde, verfolgt. Dadurch soll die geografische Beteiligung von Finanzintermediären, was die Kreditvergabe im Kultur- und Kreativsektor anbelangt, ausgeweitet werden.

Andere Arten von sektorübergreifenden Projekten müssen ebenfalls gefördert werden. Ziel der Kommission ist es, die Zusammenarbeit und Synergien bei der Umsetzung sektorübergreifender Projekte und Maßnahmen (z. B. die Projekte zur Integration von Flüchtlingen und die Module für Masterstudiengänge in Kunst und Wissenschaft) zu verstärken.

Kohärenz

Es werden weitere Anstrengungen unternommen, um die Kohärenz von „Kreatives Europa“ mit politischen Zielen der EU (wie z. B. die europäische Kulturagenda und die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt) zu stärken, indem die genannten politischen Ziele in das Programm eingebunden werden.

Das Programm „Kreatives Europa“ ergänzt andere EU-Finanzierungsprogramme, insbesondere Erasmus+, Horizont 2020 und Programme in den Bereichen Migration und Bürgerschaft. Zur Deckung des Bedarfs an mehr Informationen über ergänzende Möglichkeiten aus anderen EU-Finanzierungsquellen wird die Kommission jede Lösung (einschließlich der Veröffentlichung einer Broschüre) in Erwägung ziehen, um das Bewusstsein der Beteiligten für verfügbare allgemeine unternehmensbezogene und wirtschaftliche Unterstützung sowie Kulturfördermittel in verschiedenen Kontexten (z. B. Bildung, Ausbildung, Forschung und Infrastruktur) zu schärfen.

Um die Kohärenz mit internationalen und nationalen Finanzierungsquellen zu stärken, wird die Kommission mehr Informationen mit sektorspezifischen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten austauschen, um eine Angleichung mit „Kreatives Europa“ zu fördern. Es könnte der Dialog mit

internationalen Förderorganisationen wie beispielsweise EURIMAGES gefördert werden, um die Komplementarität zu erleichtern.

MEDIA wird weiterhin die Bemühungen zur Förderung der Verfügbarkeit europäischer Online-Inhalte, wie im überarbeiteten Urheberrechtsrahmen vorgesehen, begleiten. Das Programm wird die in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgesehene verstärkte Förderung europäischer Werke unterstützen.

Was die Beziehungen zu Fonds in den Mitgliedstaaten anbelangt, soll für eine stärkere Kohärenz, Angleichung und Komplementarität mit MEDIA gesorgt werden. Zu diesem Zweck könnte MEDIA Unterstützung für den politischen Dialog zur Förderung der Zusammenarbeit und Synergien zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung der politischen Ziele der EU in diesem Bereich vorsehen.

In der Zwischenzeit wird der Dialog 2018 mit dem Verband der European Film Agency Directors (EFADs) fortgesetzt. Bis Ende 2018 wird die im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) eingerichtete Arbeitsgruppe für die Verbreitung europäischer Filme, in der Vertreter der Mitgliedstaaten zusammenkommen, nützliche Erkenntnisse über die grenzübergreifende Verbreitung und Förderung europäischer Werke sowie die Komplementarität zwischen der Förderung auf nationaler und EU-Ebene liefern.

Die Kommission wird im Rahmen des Europäischen Filmforums weiterhin mit Akteuren des audiovisuellen Sektors im Gespräch bleiben. Alle zwei Jahre werden wesentliche Schlussfolgerungen aus diesem Dialog gezogen. Zudem sollen die Studien und Analysen der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle systematischer für die Politikgestaltung und die Steuerung der Umsetzung von MEDIA genutzt werden.

Wirksamkeit

„Kreatives Europa“ wird die beiden allgemeinen Ziele des Programms, d. h. kulturelle Vielfalt und Wettbewerbsfähigkeit, unter Berücksichtigung der vielfältigen Dimension des Programms sowie seiner kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Ziele in ausgewogener Weise angehen.

Die Bewertung zeigt, dass Innovation und Experimente wirksamer unterstützt werden können, um innovative Formen der Zusammenarbeit und Crossover-Projekte zwischen kreativen Sektoren (z. B. Film und Mode, Architektur und virtuelle Realität) zu fördern und so Vorteile aus dem digitalen Wandel zu ziehen.

Was MEDIA betrifft, so könnte im Nachfolgeprogramm die Flexibilität gestärkt werden, um eine rasche Anpassung an neue Bedürfnisse zu ermöglichen. Eine stärkere Konzentration auf eine begrenzte Anzahl von Maßnahmen und Schlüsselprioritäten wird zudem Anreize für eine Zusammenarbeit zur Überwindung von Branchensilos bieten.

In der Zwischenzeit, im Zeitraum 2018-2020, wird MEDIA durch die Förderung neuer Modelle der Zusammenarbeit und gemeinsamer Strategien für die Verbreitung sowie durch die Überprüfung des selektiven Verbreitungssystems zur Schaffung von Anreizen für eine nachhaltigere grenzübergreifende Zusammenarbeit weiterhin die Expansion audiovisueller Unternehmen unterstützen.

Anknüpfend an die Verabschiedung des „European Animation Plan“ durch die Industrie im Jahr 2017 wird die Kommission zur Umsetzung der festgelegten Maßnahmen beitragen, um die europäische Animationsindustrie, bei der es sich um einen Sektor mit gutem Potenzial, sich international zu entwickeln und zu messen, handelt, zu vergrößern.

Effizienz

Im Rahmen des Nachfolgeprogramms könnten das künftige MEDIA und Music Moves Europe nach Möglichkeiten suchen, gute Ergebnisse und Erfolge zu belohnen.

In der Bewertung wurde darauf hingewiesen, dass ein umfassender Rahmen für die Leistungsüberwachung entwickelt werden sollte, der aus einer Reihe von Indikatoren besteht, die in engem Zusammenhang mit den Zielen des Programms stehen – sowohl in Bezug auf die Ergebnisse und den Nutzen für die Begünstigten als auch die breiteren, längerfristigen kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen.

In der Zwischenzeit schlagen die Kommissionsdienststellen vor, die Systeme, Prozesse und Indikatoren des Überwachungsrahmens für das Programm „Kreatives Europa“ im Verlauf des Jahres 2018 zu stärken. Die Kommission wird zusätzliche qualitative und quantitative Leistungsindikatoren gemäß dem Verfahren nach Artikel 20 der „Kreatives Europa“-Verordnung (delegierter Rechtsakt) verabschieden. Sie wird sich mit den Herausforderungen in Verbindung mit dem gegenwärtigen Überwachungsrahmen befassen, nämlich mit der Art der Indikatoren und derzeit gemeldeten Daten sowie mit den Funktionen und Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Programmüberwachung.

Zudem sollen die Antragsverfahren weiter optimiert und eine rechtzeitige Verständigung der Begünstigten über die Auswahlresultate sichergestellt werden. Was MEDIA betrifft, wird eine Überwachung des Pauschalbetragssystems stattfinden, um eine Anpassung an die Entwicklung der realen Kosten in diesem Sektor sicherzustellen und so weiterhin eine vereinfachte und schnellere Finanzhilfe zu gewährleisten. Die Umsetzung von MEDIA wird vereinfacht und optimiert, indem beispielsweise die Begünstigten gruppiert und die Anzahl der zugrundeliegenden Finanzhilfeverträge und Zahlungstransaktionen verringert werden. Insbesondere bei den Verbreitungsmaßnahmen, die 30 % des Haushalts von MEDIA ausmachen, wird beabsichtigt, die Transaktionen um 30 % zu reduzieren und so administrative Gemeinkosten zu senken.

Nachhaltigkeit

„Kreatives Europa“ erreicht Bürgerinnen und Bürger über die unterstützten Werke und Aktivitäten und bereichert so ihre europäischen Identitäten. Die Bürgerinnen und Bürger sind sich jedoch der Rolle, die „Kreatives Europa“ spielt, nicht immer bewusst. Aufbauend auf bisherigen Erfahrungen, wie etwa Online-Wettbewerbe, soll die Kommunikation über soziale Medien daher erhöht werden, um größere Zielgruppen zu erreichen. Die Kommission wird vor Ort Konferenzen und Veranstaltungen organisieren, um die Ergebnisse zu verbreiten, wobei ein Fokus auf sektorübergreifenden Themen und der Zusammenarbeit liegt.

Die „Kreatives-Europa“-Desks sollen angeregt werden, ihre Funktion auszuüben, indem sie über Erfolgsgeschichten berichten – nicht nur aus ihrem eigenen Land, sondern vielmehr auf paneuropäischer Ebene –, um die Sichtbarkeit von Koproduktionen und kollaborativen Verbreitungsstrategien zu erhöhen.

Da die von „Kreatives Europa“ geförderten Projekte große Zielgruppen ansprechen können und ein gutes Potenzial aufweisen, was die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern angeht, wird die Kommission die Einhaltung entsprechender Sichtbarkeitsanforderungen stärken und aufmerksam überwachen. Die Kommission wird außerdem weiterhin Erfolgsgeschichten präsentieren und den Begünstigten geeignete Instrumente und Leitlinien an die Hand geben, damit sie ihre Geschichten im Internet teilen können.

Die kreativen und kulturellen Werke, die von „Kreatives Europa“ unterstützt werden, konstituieren ein Portfolio an Inhalten mit einer europäischen Dimension. Die Akteure wiederum haben erkannt, dass Potenzial für eine stärkere Nutzung der Programmergebnisse besteht. Die Kommission wird ein neues Vergabekriterium in Erwägung ziehen, um einen nachhaltigen Plan für die Nutzung von Projektergebnissen zu entwickeln. Zudem sollte die Einrichtung neuer Mechanismen zur Sicherstellung der Nutzung von Projektergebnissen im Unterprogramm Kultur geprüft werden.

EU-Mehrwert

Um Nutzen aus den bestehenden Partnerschaften und Netzwerken zu ziehen, wird die Kommission die Entwicklung neuer Partnerschaften, z. B. zwischen Ländern mit hoher und geringer Kapazität, überwachen.

Was MEDIA anbelangt, hat die Kommission bereits eingehende Gespräche mit Mitgliedstaaten darüber geführt, wie faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Ländern mit unterschiedlicher audiovisueller Kapazität geschaffen werden können, wobei sichergestellt werden muss, dass das übergeordnete Auswahlkriterium die Exzellenz der Projekte bleibt. Dementsprechend soll auf der Grundlage einer Reihe von messbaren Indikatoren eine neue Definition von „Kapazität“ im Nachfolgeprogramm ausgearbeitet werden.

Die jüngsten Entwicklungen zeigen, wie wichtig Kreativität und Kultur für die Aufrechterhaltung von gesunden Demokratien, Vielfalt und eines gemeinsamen Bewusstseins für die europäische Identität sind. Kultur spielt eine einzigartige Rolle bei der Stärkung des Bewusstseins für gemeinsame soziale Herausforderungen und kann durch gute Erzählkunst Menschen aus ganz Europa zusammenbringen. „Kreatives Europa“ verfügt über großes, bisher ungenutztes Potenzial zur Unterstützung neuer Formen der grenzübergreifenden Bürgerbeteiligung, das vollständig ausgeschöpft werden sollte.

Das Nachfolgeprogramm kann eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Populismus spielen, indem es die kulturelle Vielfalt stärkt und die Toleranz und das gegenseitige Verständnis fördert. Es wird daher die Bürgerdimension seiner Aktivitäten verstärken.