EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2018
SWD(2018) 291 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms "Rechte und Werte"
Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms "Justiz"
Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms "Kreatives Europa"

{COM(2018) 366 final} - {COM(2018) 384 final} - {COM(2018) 383 final} -
{SEC(2018) 274 final} - {SWD(2018) 290 final}

Diese Folgenabschätzung wurde zur Prüfung eines möglichen Vorschlags für ein Programm „Europäische Kultur, Rechte und Werte“, in dem das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ (2014-2020), das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ und das Programm „Kreatives Europa“ zusammengeführt werden sollen, sowie für ein Programm „Justiz“ erstellt. Am 2. Mai 2018 hat die Europäische Kommission ihre Vorschläge für einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2021-2027 angenommen. Die Kommission entschloss sich für ein eigenständiges Programm „Kreatives Europa“ und die Einrichtung eines Fonds für Justiz, Rechte und Werte mit zwei Finanzierungsprogrammen – dem Programm „Justiz“ und dem Programm „Rechte und Werte“. Die Folgenabschätzung ist als Grundlage für alle diese Initiativen relevant. Im Rahmen *dieser Vorschläge* werden dem Programm „Justiz“ und dem Programm „Rechte und Werte“ Mittel in Höhe von 947 Mio. EUR zugeteilt, das Programm „Kreatives Europa“ erhält Mittel in Höhe von 1850 Mio. EUR.

Die Folgenabschätzung wurde zur Vorbereitung der zukünftigen Finanzierungsprogramme in den Bereichen Werte, Rechte, Justiz, Kultur, Medien und Bürgerbeteiligung erstellt. In der Folgenabschätzung wird die Möglichkeit untersucht, im EU-Haushalt einen EU-Werte-Rahmen zu schaffen, in dem vier derzeit existierende Finanzierungsprogramme – Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft, Europa für Bürgerinnen und Bürger, Kreatives Europa und Justiz – zusammengefasst und zwei Haushaltslinien eingerichtet werden. Ziel ist es, die Förderung zu vereinfachen und zu straffen und Synergien zwischen den verschiedenen Programmen herzustellen, sich auf den europäischen Mehrwert zu konzentrieren und eine kritische Finanzierungsmasse zu erreichen, um die gemeinsamen Werte der EU zu fördern und zu schützen sowie spürbare Ergebnisse für EU-Bürgerinnen und -Bürger zu liefern.

Der Ausgangspunkt der Folgenabschätzung ist, dass die Europäische Union auf gemeinsamen Werten beruht, die allen ihren Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam sind und ihre Wurzeln in der Geschichte und Identität Europas und demokratischen Grundsätzen haben. Zu diesen Werten, die im EU-Vertrag und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind, gehören insbesondere das Gleichbehandlungs- und Gleichstellungsgebot, Antirassismus und Toleranz, Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz. Aber auch kulturelle Vielfalt, das Recht auf freie Meinungsäußerung, einschließlich der Medienfreiheit, Pluralismus und Bürgerbeteiligung, sowie die künstlerische Freiheit gehören dazu. Unser künstlerisches Schaffen bildet unser gemeinsames kulturelles Erbe, unsere kulturelle und sprachliche Vielfalt und spiegelt die Bedeutung der künstlerischen und kreativen Freiheit in Europa wider. Darüber hinaus leistet es einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung jeglicher Form von Diskriminierung, einschließlich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, und steht im Mittelpunkt des europäischen Projekts und der europäischen Identität. Die Kulturindustrie und kreativen Sektoren müssen robust und wettbewerbsfähig sein, um diese integrative Aufgabe für die gesamte europäische Gesellschaft wahrnehmen zu können. Künstlerische Schöpfungen und kulturelle Inhalte müssen innerhalb und außerhalb Europas Verbreitung finden.

Bei den in dieser Folgenabschätzung analysierten Politikbereichen gibt es gemeinsame Herausforderungen:

- Unser Ziel, nicht nur einen starken Binnenmarkt, sondern auch eine Gemeinschaft auf der Grundlage einer gemeinsamen kulturellen Verbundenheit, gemeinsamer Werte, gemeinsamer Rechte, eines gemeinsamen geschichtlichen und kulturellen Erbes und zivilgesellschaftlichen Engagements zu schaffen, wird dadurch behindert, dass wir uns auf unsere Unterschiede konzentrieren und nicht auf das, was uns eint. Populistische, extremistische und nationalistische Bewegungen stellen unsere Idee einer offenen, inklusiven, von sozialem Zusammenhalt geprägten

und demokratischen Gesellschaft in Frage, in der kulturelle Teilhabe und bildungsbasierte Fähigkeiten es erlauben, eine Art des Zusammenlebens zu entwickeln, die Krisen besser standhält.

- Die Fähigkeit der EU, alten und neuen Herausforderungen zu begegnen, ist aufgrund der begrenzten Ressourcen und der Fragmentierung der derzeit existierenden Förderprogramme in den Bereichen Werte, Rechte, Bürgerschaft, Kultur und Medien beschränkt. Dies trifft insbesondere vor dem Hintergrund der Digitalisierung zu, die zu einer noch stärkeren Konkurrenz durch amerikanische Akteure auf den europäischen audiovisuellen und kulturellen Märkten geführt hat, mit spürbaren negativen Auswirkungen für die kulturelle Vielfalt Europas.

Wird diese doppelte Herausforderung nicht angegangen, könnten die Folgen verheerend sein, wenn nämlich das Vertrauen in die Europäischen Institutionen und Werte schwindet. Dies würde unsere Demokratie schwächen – und es gibt bereits besorgniserregende Signale: So betrachtet heutzutage nur die Hälfte der jungen Europäerinnen und Europäer die Demokratie als beste Regierungsform. Durch Missbrauch in Online-Netzwerken kann sich Diskriminierung verstärken, und Bürgerinnen und Bürger trauen sich immer weniger, ihre Rechte wahrzunehmen. Die öffentliche Meinung würde sich zunehmend nach innen wenden und in nationalen Medien- und Kultur-„Blasen" verschanzen, während Medienfreiheit und Pluralismus abnehmen. Dies hätte auch negative Auswirkungen auf die Entwicklung eines Bewusstseins für eine kulturelle europäische Identität. Auch Europas Image in der Welt würde geschwächt, während andere globale Akteure ihren Einfluss mithilfe der Kulturpolitik ausbauen.

Vor diesem Hintergrund wurden drei Szenarien geprüft:

– Beibehaltung des Status quo, also vier verschiedene Förderprogramme
– Entwicklung von Synergien zwischen den derzeit bestehenden Programmen, die in einem einzigen Politikbereich „EU-Werte" mit zwei Finanzierungsprogrammen zusammengefasst werden: dem Programm „Europäische Kultur, Rechte und Werte" und dem Programm „Justiz"
– Zusammenfassung der vier vorgenannten Programme in einem einzigen Förderprogramm

Das dritte Szenario wurde aufgrund von Problemen mit der Rechtsgrundlage fallengelassen. Angesichts der Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der Position Dänemarks in den Protokollen Nr. 21 und 22, die den Verträgen beigefügt sind, muss das Programm „Justiz" ein separates Programm bleiben, auch wenn es ebenfalls unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fällt.

In der Folgenabschätzung wurden die Erfahrungen mit dem Programm „Kreatives Europa", dem Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" und dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger" mit Blick auf eine neue Struktur ausgewertet. Außerdem wurden neue Mechanismen untersucht, mit denen EU-Werte und -Kultur vermittelt und gefördert und gleichzeitig die Ziele des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens im Hinblick auf Effizienz, Flexibilität, Synergien und Vereinfachung erreicht werden können. Die Ergebnisse der Halbzeitevaluierung wurden gebührend berücksichtigt. Bei allen evaluierten Programmen wurde ein klarer EU-Mehrwert festgestellt. Die Untersuchung zeigte jedoch auch, dass ausgehend von den derzeit vier Förderprogrammen Verbesserungen möglich sind.

Deswegen wird als **bevorzugte Alternative zum derzeitigen Stand und Ausgangsszenario vorgeschlagen, Synergien zwischen den derzeit bestehenden Programmen und Haushaltslinien zu entwickeln und sie in einem einzigen Politikbereich „EU-Werte" mit zwei Finanzierungsprogrammen zusammenzufassen, dem Programm „Europäische Kultur, Rechte und Werte" und dem Programm „Justiz".** Mit der neuen Struktur soll Folgendes erreicht werden: Entwicklung von Synergien zwischen verschiedenen Politikbereichen mit einer gemeinsamen

Handlungsgrundlage, wobei die besonderen Merkmale der Politikbereiche berücksichtigt werden müssen; weniger Überschneidungen und weniger Kleinteiligkeit; mehr Flexibilität bei der Mittelzuteilung, allerdings unter Gewährleistung eines gewissen Maßes an Vorhersehbarkeit der für jeden Politikbereich vorgesehenen Finanzmittel; Förderung sektorenübergreifender und innovativer Maßnahmen; Gewährleistung einer kritischen Masse an Ressourcen für die Förderung von Werten unter Berücksichtigung des Bedarfs jedes Politikbereichs. Mit diesem neuen Cluster wird es möglich, das Potenzial der derzeitigen Programme zur Förderung von EU-Werten besser auszuschöpfen und den EU-Mehrwert erhöhen. Bei diesem Szenario ist es von grundlegender Bedeutung, das Zusammenspiel zwischen kultureller Vielfalt, historischem Erinnern und Gedenken und dem Potenzial der Kreativbranche auf der einen Seite und Justiz, Rechte, Gleichstellung und Gleichbehandlung auf der anderen Seite umfassend zu nutzen. Die Unionsbürgerschaft als gemeinsamer Nenner macht dies möglich.

Von dieser Initiative ist insgesamt zu erwarten, dass sie durch die Herausbildung von Synergien zwischen den derzeitigen Finanzierungsprogrammen das Potenzial der EU erhöht, Werte zu fördern und zu schützen. Dessen ungeachtet trägt das vorgeschlagene Programm dem besonderen Charakter jedes Politikbereichs durch die Formulierung spezifischer Ziele und Komponenten Rechnung. Das Programm „Europäische Kultur, Rechte und Werte“ bietet durch die Reduzierung von derzeit vier Förderprogrammen auf künftig zwei Programme eine eindeutige strukturelle Vereinfachung. Weder zwischen den verschiedenen Politikbereichen noch innerhalb eines Politikbereichs gibt es eine Rangfolge unter den Prioritäten, doch ist das Programm so gestaltet, dass es Flexibilität begünstigt.

Am 20. April 2018 gab der Ausschuss für Regulierungskontrolle eine befürwortende Stellungnahme zu der begleitenden Folgenabschätzung ab. Der Ausschuss empfahl eine weitere Verbesserung des Berichts, darunter die vollständige Nutzung der Evaluierungsergebnisse, eine bessere Gestaltung der künftigen Prioritäten und die Klarstellung der Auswirkungen, die von den Änderungen der Durchführungsmechanismen erwartet werden. In der endgültigen Fassung der Folgenabschätzung wurden diese Aspekte stärker herausgearbeitet.

Die Kommission entschloss sich für ein eigenständiges Programm „Kreatives Europa“ und die Einrichtung eines Fonds für Justiz, Rechte und Werte mit zwei Finanzierungsprogrammen – dem Programm „Justiz“ und dem Programm „Rechte und Werte“. Die Folgenabschätzung ist als Grundlage für alle diese Initiativen relevant. Diese Entscheidung spiegelt sich in dem Vorschlag für das MFR-Paket für die Zeit nach 2020 wider, den die Kommission am 2. Mai 2018 vorgelegt hat.