



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2011
KOM(2011) 921 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ex-post-Evaluierung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ (Essen für das
Ruhrgebiet, Pécs, Istanbul)**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Ex-post-Evaluierung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ (Essen für das Ruhrgebiet, Pécs, Istanbul)

1. EINFÜHRUNG

Dieser Bericht wird gemäß Artikel 12 des Beschlusses Nr. 1622/2006/EG¹ vom 24. Oktober 2006 über die Einrichtung einer Gemeinschaftsaktion zur Förderung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ für die Jahre 2007 bis 2019 vorgelegt, in dem es heißt: „Die Kommission veranlasst alljährlich die externe und unabhängige Evaluierung der Ergebnisse der Veranstaltung ‚Kulturhauptstadt Europas‘ des Vorjahres gemäß den in diesem Beschluss festgelegten Zielen und Kriterien der Aktion. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Ausschuss der Regionen bis zum Ende des Jahres, das auf die Veranstaltung ‚Kulturhauptstadt Europas‘ folgt, einen Bericht über diese Evaluierung vor.“

Im vorliegenden Bericht wird der Standpunkt der Kommission zu den wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Evaluierung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt 2010“ dargelegt; die Evaluierung kann unter folgendem Link abgerufen werden:

http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/capitals/evaluation-commissioned-by-the-eu_de.htm.

Bei der externen Evaluierung wurden zunächst die drei Kulturhauptstädte 2010 – Essen für das Ruhrgebiet, Pécs, Istanbul – einzeln bewertet. Anschließend wurden die Ergebnisse verglichen und Schlussfolgerungen gezogen, die für alle drei Städte gelten.

2. HINTERGRUND DER AKTION

2.1. EU-Aktion zur Förderung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“

Die ursprüngliche Idee der „Kulturstadt Europas“ wurde 1985 auf Regierungsebene initiiert.² Ausgehend von dieser Erfahrung wurde mit dem Beschluss Nr. 1419/1999/EG eine Gemeinschaftsaktion zur Förderung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ für die Jahre 2005 bis 2019³ eingerichtet. Die Mitgliedstaaten wurden in der zeitlichen Reihenfolge aufgeführt, in der sie berechtigt sind, die Veranstaltung auszurichten. Europäische Länder, die nicht Mitgliedstaaten der EU sind, konnten sich ebenfalls bewerben; für sie wurde keine zeitliche Reihenfolge festgelegt. Von den Ländern, die berechtigt waren, in einem bestimmten Jahr die Veranstaltung auszurichten, wurde erwartet, dass sie Städte vorschlagen und deren Bewerbungen, einschließlich ihrer Kulturprogramme für das Jahr, bei einer europäischen Auswahljury einreichen, die der Kommission die Nominierung empfahl. Der Ministerrat nahm dann die formelle Ernennung der Kulturhauptstadt vor.

¹ ABl. L 304 vom 3.11.2006.

² Entschließung der im Rat vereinigten für Kulturfragen zuständigen Minister vom 13. Juni 1985 für die alljährliche Benennung einer „Kulturstadt Europas“ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=117538%3Acs&lang=de&list=117540%3Acs%2C117539%3Acs%2C117538%3Acs%2C118564%3Acs%2C&pos=3&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=>

³ Beschluss Nr. 1419/1999/EG (ABl. L 166 vom 1.7.1999), geändert durch den Beschluss Nr. 649/2005/EG (ABl. L 117 vom 4.5.2005). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:166:0001:0005:DE:PDF> – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:117:0020:0021:DE:PDF>

Am 1. Januar 2007 wurde der Beschluss Nr. 1419/1999/EG durch den Beschluss Nr. 1622/2006/EG⁴ ersetzt, mit dem die Ziele präziser gefasst wurden und ein zweistufiger nationaler Wettbewerbs- und Überwachungsprozess für die Zeit ab 2013 eingeführt wurde. Außerdem sieht der neue Beschluss Überwachungssitzungen vor, die nach der Ernennung der Städte stattfinden und auf deren Grundlage die Jury empfiehlt, den Kulturhauptstädten, die die im Beschluss Nr. 1622/2006/EG genannten Kriterien erfüllen und den Empfehlungen der Auswahl- sowie der Überwachungs- und Beratungsjury nachgekommen sind, eine Auszeichnung in Geld zu Ehren von Melina Mercouri zu verleihen. Die EU-Unterstützung wird aus dem Programm „Kultur“ finanziert. Im Zeitraum 2007–2013 werden je Kulturhauptstadt maximal 1,5 Mio. EUR jährlich bereitgestellt. Bis 2009 erhielten die Städte eine Finanzhilfe zur Kofinanzierung eines Teils ihres Programms. Ab 2010 durchlaufen die Städte die Überwachungsphase und erhalten die finanzielle Unterstützung der EU in Höhe von 1,5 Mio. EUR in der Form der Melina-Mercouri-Auszeichnung.

2.2. Die Kulturhauptstädte Europas 2010

Die Auswahl der Kulturhauptstädte 2010 erfolgte gemäß den im Beschluss von 1999 vorgesehenen Verfahren. Deutschland und Ungarn waren berechtigt, die Veranstaltung in diesem Jahr auszurichten. Deutschland schlug Essen für das Ruhrgebiet und Görlitz vor, Ungarn Pécs. Außerdem schlug die Türkei Istanbul vor und die Ukraine Kiew. Gemäß Artikel 4 des Beschlusses Nr. 1419/1999/EG über die Teilnahme von Nicht-EU-Ländern an der Veranstaltung konnte pro Jahr nur eine Stadt aus Nicht-EU-Ländern Kulturhauptstadt werden.

Der Auswahlprozess fand im Jahr 2006 statt. Die europäische Auswahljury legte einen Bericht vor, in dem sie Essen für das Ruhrgebiet, Pécs und Istanbul als Kulturhauptstädte 2010 empfahl und sich außerdem dafür aussprach, den Städten zu helfen, die vorgeschlagenen Ziele zu erreichen. 2006 vergab der Ministerrat auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission den Titel formell an die vorgeschlagenen Städte.

3. DIE EXTERNE EVALUIERUNG

3.1. Rahmenbedingungen der Evaluierung

Die Kommission beauftragte ECORYS UK Ltd. mit der Durchführung der externen Evaluierung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ 2010.⁵ Mit dieser Evaluierung sollten Relevanz, Effizienz, Effektivität und Nachhaltigkeit der drei Kulturhauptstädte im Hinblick auf die Ziele der Aktion sowie die von den Kulturhauptstädten in ihren Bewerbungen und während der Durchführung selbst gesetzten Ziele bewertet werden. Da jede „Kulturhauptstadt Europas“ diesen Titel jeweils nur für ein Jahr trägt, wurden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sich für die Städte ergaben, als gewonnene Erfahrungen formuliert, die künftigen Kulturhauptstädten bei der Durchführung der Aktion helfen sollen.

3.2. Methodik

Die drei Kulturhauptstädte wurden einzeln bewertet; dabei wurden teilweise Evaluierungen herangezogen, die die Kulturhauptstädte selbst in Auftrag gegeben hatten. Die Daten wurden auf zwei Ebenen erfasst: eine kleinere Datenmenge auf EU-Ebene und umfangreichere Daten bei den Kulturhauptstädten selbst. Zu den Hauptinformationsquellen zählten die politische und fachliche Literatur auf europäischer Ebene, die ursprünglichen Bewerbungen, die von den Kulturhauptstädten in Auftrag gegebenen Studien und Berichte sowie

⁴ Beschluss Nr. 1622/2006/EG (ABl. L 304 vom 3.11.2006). <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:304:SOM:DE:HTML>

⁵ Dienstleistungsrahmenvertrag Nr. EAC/03/06.

Veranstaltungsprogramme, Werbematerialien und Websites, quantitative Daten zu Aktivitäten, Leistungen und Ergebnissen (von den Kulturhauptstädten bereitgestellt), Interviews mit den Leitungsteams der einzelnen Kulturhauptstädte, eine Befragung der wichtigsten Interessengruppen in jeder Kulturhauptstadt sowie Besuche der Kulturhauptstädte. Die allgemeinen Schlussfolgerungen zur Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ beruhen auf dem vorliegenden Material und den Schlussfolgerungen für alle drei Kulturhauptstädte.

3.3. Die Ergebnisse der Evaluierung

3.3.1. Relevanz der Aktion

Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass die Durchführung der Aktion gemäß Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) relevant war. Die in den Beschlüssen Nr. 1419/1999/EG und 1622/2006/EG festgelegten Auswahlkriterien stellten sicher, dass das Kulturprogramm der Kulturhauptstädte gemäß Artikel 167 AEUV in all seinen Details relevant war, auch wenn diese Kriterien jeder Stadt die Freiheit ließen, die Ziele des Vertrags auf ihre jeweils einzigartige Weise auszulegen.

Im Einleitungsteil des Beschlusses von 1999 wird zum ersten Mal ausdrücklich auf die kulturelle und touristische Entwicklung sowie auf die Notwendigkeit hingewiesen, breite Bevölkerungsschichten zu mobilisieren. Dies wurde im Beschluss von 2006 noch verstärkt, indem als konkrete Kriterien die Förderung der Bürgerbeteiligung und die längerfristige Entwicklung aufgenommen wurden. Viele Kulturhauptstädte gingen noch einen Schritt weiter und nannten ausdrücklich soziale, wirtschaftliche oder tourismusorientierte Ziele. Die Einbeziehung solcher Ziele in die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ ist zum einen Ausdruck eines generellen Trends in der Kulturpolitik, hat diesen zum anderen aber auch mitgeprägt. Die wachsende Bedeutung dieser Ziele wurde jedoch auch begleitet von einer Debatte darüber, inwieweit die Kultur wegen des ihr innewohnenden Wertes an sich gefördert werden solle oder aber als Mittel, greifbare und quantifizierbare wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen.

3.3.2. Relevanz der Kulturhauptstädte 2010

In der Evaluierung wurden die Motivation der Städte für ihre Bewerbung als Kulturhauptstadt und die Relevanz ihrer Ziele im Hinblick auf die Ziele der Aktion und des Artikels 167 untersucht. Auch wurde geprüft, auf welche Weise die Motivation der Kulturhauptstädte 2010 in realisierbare Ziele umgesetzt wurde und wie sich diese während der Entwicklungsphase veränderten. Die drei Kulturhauptstädte machten sich die Ziele der Aktion zu eigen und passten sie ihren jeweiligen Gegebenheiten und Prioritäten an. Alle drei planten facettenreiche Kulturprogramme und entsprechende Aktivitäten (z. B. Kommunikation, Freiwilligentätigkeit), die mit den Zielen „Entfaltung kultureller Aktivitäten“, „Förderung der europäischen Dimension der Kultur und Förderung dieser Dimension durch die Kultur“ und „soziale und wirtschaftliche Entwicklung durch Kultur“ in Einklang standen.

3.3.3. Effizienz der Gesamtleitung

Weiterhin wurden die Effizienz der Leitungsstruktur der Kulturhauptstädte einschließlich ihrer Organisationsmodelle, der Prozesse für die Auswahl und Umsetzung kultureller Aktivitäten und Veranstaltungen, der Kommunikation und Werbemaßnahmen sowie der Verfahren zur Mittelbeschaffung untersucht.

Ähnlich wie bei der Evaluierung der Kulturhauptstädte 2007, 2008 und 2009 wird bei der Evaluierung der Kulturhauptstädte 2010 hervorgehoben, dass der Aufbau einer Organisationsstruktur und die Zusammenstellung eines Teams mit den für die Durchführung des Kulturprogramms erforderlichen Kompetenzen von ganz entscheidender Bedeutung sind, aber auch eine große Herausforderung darstellen können. Dieses Team muss eine breitere

Palette an Fähigkeiten aufweisen und benötigt daher eine andere Struktur als das Team, das die Bewerbung vorbereitet hat. Außerdem muss die Balance zwischen künstlerischen und politischen Interessen gefunden werden, und es ist sicherzustellen, dass die bestehenden Interessengruppen, die als Kooperationspartner auftreten, etwaige neue Durchführungsmechanismen akzeptieren. In der Regel empfiehlt sich eine neue und unabhängige Struktur, die sorgfältig an die politischen und kulturellen Gegebenheiten der Stadt anzupassen ist.

Die Kulturhauptstädte 2010 veranschaulichen diese Punkte auf sehr unterschiedliche Art. Essen für das Ruhrgebiet entwickelte eine effiziente und effektive Leitungsstruktur und zeigte, wie auch die größten Herausforderungen selbst in komplexen Situationen – d. h. wenn ein großer Ballungsraum involviert ist – gemeistert werden können.

In Pécs erwies sich das Management einer Veranstaltung dieser Größenordnung als sehr große Herausforderung, und man musste mehreren Schwierigkeiten begegnen. Erstens wurden zwei verschiedene Organisationen zur Verwaltung des Budgets eingerichtet, was dazu führte, dass unklar war, wer die eigentliche Verantwortung für die künstlerische Richtung hatte; die Verantwortung für die Zuteilung der Fördermittel lag in der Regel bei den Behörden, während die Verwaltungsagentur nur begrenzte Autonomie genoss. Zweitens erwies sich die Wahl eines Vorsitzenden der künstlerischen Leitung und der für die Entwicklung des Kulturprogramms zuständigen Führungsmitglieder als problematisch; im weiteren Verlauf kam es zu einem Wechsel bei den für die Ausarbeitung des Programms und für die institutionelle Struktur zuständigen Personen. Verschärft wurden diese Schwierigkeiten während der Vorbereitungsphase noch durch politische Veränderungen in Pécs. All dies hatte zur Folge, dass sich der Entscheidungsfindungsprozess kompliziert und langwierig gestaltete und erst Ende 2008 eine stabile Leitungsstruktur etabliert war, so dass man endlich dazu übergehen konnte, das Kulturprogramm auszuarbeiten. Zu diesem Zeitpunkt war es allerdings schon zu spät für die Mobilisierung vieler Kulturakteure und die Realisierung einiger der ursprünglichen Projektideen. Trotz dieser Probleme war das endgültige Kulturprogramm von Pécs im Jahr 2010 sehr viel umfangreicher als das kulturelle Angebot der Stadt in den vorangegangenen Jahren.

In Istanbul wurde 2007 als Exekutivorgan die „Agentur für Istanbul Kulturhauptstadt Europas 2010“ durch Gesetz eingesetzt und mit der Durchführung des Kulturhauptstadtprogramms beauftragt. Dieser Agentur kam die starke politische und finanzielle Unterstützung der türkischen Regierung zugute, und sie war, zumindest anfangs, relativ autonom. Zwar gelang es der Agentur gut, ein sehr umfassendes Kulturprogramm und eine entsprechende Werbekampagne zu realisieren, aber bestimmte Aspekte der Leitungsstruktur erwiesen sich als problematisch, was zur Folge hatte, dass die Gesamtwirkung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt“ geringer war als erwartet. Da letztlich der Staat 95 % der Mittel zur Verfügung stellte, übernahmen die staatlichen Stellen immer mehr die Kontrolle über die Aktion, zur großen Enttäuschung der unabhängigen Kulturakteure, so dass mehrere von ihnen 2009 von ihren Posten in der Agentur zurücktraten. Der damit einhergehende Verlust einer klaren künstlerischen Vision führte auch zu einer unzureichenden Koordinierung zwischen Kulturprogramm und Marketingkampagne, d. h. letztere war nicht wirklich gut auf das Programm abgestimmt.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ist der Titel „Kulturhauptstadt Europas“ weiterhin hoch angesehen; er steht für umfassende Kulturprogramme und übt große Wirkung aus. Die Städte gehen im Bewerbungsstadium sehr klare finanzielle Verpflichtungen ein. Es muss aber sichergestellt werden, dass die Kulturhauptstädte ihre im Bewerbungsstadium gemachten Zusagen auch wirklich einhalten, auch auf dem Gebiet der Kommunikation: Während der Auswahlphase kandidierte „Essen für das Ruhrgebiet“ als Stadt, die das umliegende Ruhrgebiet in ihr Programm einbezieht. Entgegen den Empfehlungen der Überwachungs- und Beratungsjury wandelte sich jedoch im Rahmen der Kommunikationsstrategie für die Veranstaltung der Titel „Essen für das Ruhrgebiet 2010“ in „Ruhr 2010“. Außerdem machte

sich zumindest eine Stadt im Ruhrgebiet (Dortmund) den Titel zu eigen und präsentierte sich zuweilen als „Dortmund Kulturhauptstadt Europas 2010“.

3.3.4. Effizienz der Kulturhauptstadt-Mechanismen auf EU-Ebene

Besonders aufmerksam wurden die Auswahl-, Überwachungs- und Finanzierungsverfahren der Europäischen Kommission geprüft.

Bei der Auswahl der Kulturhauptstädte 2010 wandte die Europäische Kommission die im Beschluss Nr. 1419/1999/EG festgelegten Mechanismen an. Deutschland und Ungarn konnten frei entscheiden, auf welcher Basis sie eine Stadt (oder mehrere Städte) für den Titel „Kulturhauptstadt Europas“ nominieren wollten. Beide Mitgliedstaaten organisierten einen Wettbewerb zur Auswahl von Vorschlägen und legten diese dann den europäischen Institutionen vor. Sie bestimmten die Kriterien und Modalitäten für diese Wettbewerbe ohne Einflussnahme der Europäischen Kommission. Zwar waren die Wettbewerbe in dem Sinne erfolgreich, dass sich zahlreiche Städte bewarben, nämlich 16 in Deutschland und 7 in Ungarn, aber es wurde nicht sichergestellt, dass allen Bewerbungen die europäischen Kriterien zugrunde gelegt wurden. Darüber hinaus benannte Deutschland zwei Städte zur Vorlage bei der Auswahljury – so dass diese zwischen den beiden wählen konnte –, Ungarn dagegen nur eine, so dass die Jury nur die Wahl hatte zwischen der Annahme und der Ablehnung der Kandidatur von Pécs.

Wenn sich auch alle drei Kulturhauptstädte letztlich als für die Kriterien auf EU-Ebene relevant erwiesen, könnte es doch sein, dass künftige Kulturhauptstädte, die nach dem neuen Modus gemäß Beschluss Nr. 1622/2006/EG ausgewählt werden (also die Kulturhauptstädte ab 2013), gemessen an den Kriterien auf EU-Ebene relevanter sein werden.

Die Kulturhauptstädte 2010 waren jedoch die ersten, die nach den neuen, mit dem Beschluss Nr. 1622/2006/EG eingeführten Verfahren kofinanziert und überwacht wurden. In allen drei Fällen weist vieles darauf hin, dass die neuen Verfahren dazu beigetragen haben, die Veranstaltung „Kulturhauptstadt“ zu stärken, auch was die Schärfung ihres europäischen Profils betrifft. Wie die Städte berichteten, haben sich informelle Kontakte mit Mitgliedern der Überwachungs- und Beratungsjury als wertvolle Ergänzung der formellen Überwachungssitzungen und -berichte erwiesen. Alle drei Städte gaben auch an, dass durch die Vergabe der EU-Mittel in Form eines Preises die Verwaltungslasten gegenüber einer herkömmlichen Finanzhilfe, wie sie früher üblich war, verringert wurden. Die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ führte zu einer großen Attraktivität der Bewerberstädte, zu erheblichen Investitionen in Kulturprogramme und in die Städte ganz allgemein und fand große Beachtung in den Medien und in der Öffentlichkeit. Es ist zu bezweifeln, dass ein anderes politisches Instrument mit denselben EU-Investitionen (finanzielle Mittel und Aufwand) dieselbe Wirkung erzielt hätte.

3.3.5. Erfolge bei der Entfaltung kultureller Aktivitäten

Alle drei Kulturhauptstädte 2010 realisierten auf ihrem Gebiet wesentlich umfassendere Kulturprogramme, als es ohne den Titel der Fall gewesen wäre: In Essen für das Ruhrgebiet fanden 5500 kulturelle Veranstaltungen statt, in Pécs 4675 und in Istanbul 10 000. Zusammen ergibt das mehr als 20 000 Veranstaltungen, die, was die beiden größeren Kulturhauptstädte (Essen für das Ruhrgebiet und Istanbul) betrifft, von mindestens 20 Millionen Menschen besucht wurden.⁶ Die Kulturprogramme aller drei Kulturhauptstädte erstreckten sich über die gesamten zwölf Monate des Veranstaltungsjahrs. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ als Ganzes das Ziel, kulturelle Aktivitäten zu entfalten, erreicht hat.

Für alle drei Kulturhauptstädte gibt es Belege, dass diese Kulturprogramme innovativer, vielfältiger und öffentlichkeitswirksamer waren, als ihr kulturelles Angebot ohne den Titel

⁶ Die Besucherzahlen für Pécs lagen nicht vor.

„Kulturhauptstadt“ gewesen wäre, und mehr Veranstaltungen und Darbietungen international bekannter Künstler umfassten, als normalerweise der Fall. Essen für das Ruhrgebiet und Istanbul legten besonderes Gewicht auf die Vergabe von Aufträgen für neue Kunstwerke – sowie deren Darbietung oder Ausstellung – auch an örtliche Künstler und kulturelle Einrichtungen, während Pécs schon bestehende Aktivitäten vergleichsweise stärker in den Mittelpunkt stellte.

In allen drei Kulturhauptstädten wurden verschiedene künstlerische Themen und Fragen – die in einigen Fällen innovativ oder avantgardistisch waren – intensiv erkundet. Allerdings führten in Pécs und Istanbul die Schwierigkeiten mit der Leitungsstruktur der Kulturhauptstadt dazu, dass es an einer starken künstlerischen Leistung für das Kulturprogramm als Ganzes fehlte. Istanbul befasste sich besonders mit zeitgenössischen Themen und präsentierte ein vielfältiges Angebot an moderner und zeitgenössischer Kultur in den verschiedensten Kunstgattungen, wobei es aber an einem kohärenten, alle diese Gattungen durchziehenden künstlerischen Faden fehlte. In Pécs verfolgte man dagegen das große Ziel, die Zusammenarbeit mit Südosteuropa zu fördern und sich selbst als Tor zu den Ländern dieser Region zu positionieren. In der Praxis aber konzentrierten sich die Aktivitäten mehr auf den Aufbau einer neuen Infrastruktur (die nach Ablauf des Jahres schwer zu finanzieren sein dürfte) statt auf die Erkundung künstlerischer Themen im Kontext des Gesamtziels der Kulturhauptstadt.

3.3.6. Erfolge bei der Förderung der europäischen Dimension der Kultur und der Förderung dieser Dimension durch die Kultur

Im Beschluss aus dem Jahr 1999 wird die „europäische Dimension“ nicht explizit definiert, sondern vor allem mit Blick auf die kulturelle Zusammenarbeit gesehen; dazu gehören das Herausstellen der den Europäern gemeinsamen künstlerischen Strömungen und Stile, zu denen die benannte Stadt Anregungen gegeben oder einen wesentlichen Beitrag geleistet hat, sowie die Förderung von Veranstaltungen mit Kulturschaffenden aus anderen Städten der Mitgliedstaaten, die zu einer dauerhaften kulturellen Zusammenarbeit führen, und die Förderung ihrer Mobilität innerhalb der Europäischen Union.

Das Kriterium „Europäische Dimension“ aus dem Beschluss des Jahres 2006 lässt den Städten Spielraum bei der Interpretation. Veranschaulicht wird dies im Leitfaden für Bewerbungen als „Kulturhauptstadt Europas“, der seit 2007 im Internet abrufbar ist. In der Nachschrift zur Evaluierung der Kulturhauptstädte 2009 wird angedeutet, dass die Kulturprogramme der Kulturhauptstädte „europäisch“ werden durch die Einbeziehung von Aktivitäten, bei denen Inhalt, Realisierungsinstrumente, Publikum oder Teilnehmer dem Wesen nach europäisch sind. Betrachtet man die Kulturhauptstädte 2010, zeigt sich, dass alle drei in diesem Sinne europäisch waren, wenn auch mit unterschiedlichen Konzepten:

- *Inhalt:* Die drei Kulturhauptstädte stellten sehr unterschiedliche europäische Themen auf vielfältige Weise in den Vordergrund. Essen für das Ruhrgebiet betonte besonders regionale Themen, behandelte sie aber in einem europäischen Kontext, im Einzelnen Migration, Identität sowie kulturelle Bildung und ihre Konzepte. Von den drei Kulturhauptstädten gelang vielleicht Essen für das Ruhrgebiet am erfolgreichsten, das gesamte Kulturprogramm durch europäische Themen zu prägen, da eines der Auswahlkriterien für alle Projekte das Konzept „Modell für Europa“ war. Das von Pécs hervorgehobene europäische Thema richtete sich vor allem auf sein Potenzial als „Tor zum Balkan“, mit vielen kulturellen Aktivitäten rund um eine Kultur der Balkanländer als Schwerpunkt. Istanbul Bestreben war es ursprünglich, sich als europäisches Zentrum für moderne und zeitgenössische Kultur zu präsentieren, als „Brücke zwischen Europa und dem Osten“; die Rolle der Kultur und der Zivilgesellschaft wurde im Kontext der türkischen Bewerbung um Aufnahme in die EU bis zu einem gewissen Grad erkundet. In der Praxis ging jedoch die ursprüngliche künstlerische Vision für die Kulturhauptstadt

verloren, und letztlich lag der Schwerpunkt häufiger auf dem historischen als dem auf dem zeitgenössischen europäischen Erbe der Stadt.

- *Realisierungsinstrumente*: In allen drei Kulturhauptstädten gab es Veranstaltungen mit Künstlern von europäischem Rang, auch wenn Partnerschaften mit Städten in anderen Ländern das vorherrschende Instrument zur Realisierung der europäischen Dimension waren. Besonders intensiv waren sie im Fall von Essen für das Ruhrgebiet, mit kultureller Zusammenarbeit, Austauschaktionen und Networking, insgesamt mehr als 100 multilateralen Kooperationsprojekten, an denen 83 000 Teilnehmer mitwirkten. In Pécs fanden 270 Projekte mit Künstlern aus anderen Ländern und 52 Projekte mit anderen Kulturhauptstädten statt; dabei war die Kooperation mit Städten in den umliegenden Ländern am intensivsten. Die Zusammenarbeit zwischen der Kulturhauptstadt und anderen Städten war vielleicht im Falle von Pécs und Istanbul weniger strukturiert und weniger intensiv als im Falle von Essen für das Ruhrgebiet, auch wenn es durchaus mehrere Kooperationsprojekte mit Künstlern und Veranstaltern in anderen Ländern gab. Istanbul ermöglichte es vielen seiner 39 Verwaltungsbezirke, sich zum ersten Mal in transnationaler kultureller Zusammenarbeit zu engagieren; außerdem gab es vielfältigste künstlerische Kooperationsprojekte zwischen den drei Kulturhauptstädten selbst.

3.3.7. *Erfolge bei sozialer, wirtschaftlicher und städtischer Entwicklung und im Bereich Tourismus*

Essen für das Ruhrgebiet und Pécs hatten das Ziel, Kunst und Kultur als ein Mittel der wirtschaftlichen und sozialen Wiederbelebung ehemaliger Industriegebiete zu entwickeln, allerdings mit recht unterschiedlichen Konzepten. Istanbul versuchte nicht speziell, die Kultur für wirtschaftliche Ziele zu nutzen, wobei aber durchaus mit Auswirkungen auf die Wirtschaft gerechnet wurde. Man bemühte sich, den Zugang zu und die Teilnahme an Kultur zu fördern, besonders bei den Menschen, die normalerweise keine derartigen Möglichkeiten wahrnehmen.

Alle drei Kulturhauptstädte gaben Impulse für Investitionen in kulturelle und andere Infrastrukturen, die sonst nicht getätigt worden wären (2010 wurden in Pécs 140 Mio. EUR investiert, in Istanbul 64 Mio. EUR). In Pécs standen die neuen oder renovierten kulturellen Einrichtungen im Mittelpunkt der Projekte für das Kulturhauptstadtjahr; sie galten als der Schlüssel für die langfristige Entwicklung sowohl der Kultur als auch der Stadt selbst. Hier gab die Veranstaltung „Kulturhauptstadt“ auch den Impuls für Investitionen in andere Infrastrukturprojekte, etwa die neue Autobahnverbindung nach Budapest. In Istanbul bot der Titel „Kulturhauptstadt“ den Ansporn für umfassende Investitionen in die Renovierung verschiedener Stätten des reichen kulturellen Erbes der Stadt. Auch in Essen für das Ruhrgebiet wurden einige Einrichtungen renoviert.

Die Erfahrung von 2010 zeigt auch, dass die Aktion „Kulturhauptstadt“ dazu beitragen kann, das Image von Städten zu verwandeln oder sie international bekannter zu machen, auch wenn es von Stadt zu Stadt unterschiedlich sein wird, in welchem Maße dies notwendig oder machbar ist.

Was die unmittelbaren Auswirkungen des Tourismus auf die Wirtschaft angeht, so ist der Besucheranstieg in Pécs, Essen für das Ruhrgebiet und Istanbul belegt (+71 % bzw. +18,5 % bzw. +11 %). In allen drei Städten wurde die Kultur- und Kreativwirtschaft gestärkt, wenn auch in den beiden letztgenannten nicht so sehr, wie erhofft; in Pécs wurde die Entwicklung neuer Einrichtungen zum dominierenden Anliegen und nicht die Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft. Ebenso verschob sich in Istanbul der Schwerpunkt im Laufe der Entwicklungsphase von der Schaffung eines modernen und zeitgenössischen kulturellen Sektors zur Restaurierung von Kulturerbestätten.

Die Erfahrung von 2010 zeigt auch das nach wie vor bestehende Potenzial der Veranstaltung „Kulturhauptstadt“, die Beteiligung der Bürger an der Kultur unter sehr unterschiedlichen Gegebenheiten zu fördern. In allen drei Kulturhauptstädten gab es eine ganze Reihe unterschiedlichster Projekte, die darauf abzielten, die Mitwirkung von Bürgern zu erreichen, denen normalerweise die Beteiligung an kulturellen Aktivitäten oder der Zugang zu diesen eher fremd ist. Unter anderem folgende Konzepte zur Realisierung dieses Ziels sind allen drei Kulturhauptstädten (und darüber hinaus vielen anderen Kulturhauptstädten Europas der letzten Jahre) gemeinsam: dezentrale Aktivitäten in verschiedenen Vierteln und an unterschiedlichen oder ungewöhnlichen Veranstaltungsorten im gesamten Stadtgebiet sowie ein allem zugrunde liegender ethischer Gedanke, nämlich die Toleranz als Wert hervorzuheben und die Vielfalt der Kulturen und ethnischen Gruppen, die es in der Stadt gibt, als besonderen Vorzug herauszustellen. Auch Freiwillige spielen eine wichtige Rolle: In Essen für das Ruhrgebiet waren es 1165, in Istanbul 901 und in Pécs 780.

Fazit:

Die personellen und finanziellen Ressourcen, die notwendig sind, um bei den Auswirkungen die kritische Masse zu erzielen, sind je nach Größe und Art der Kulturhauptstadt unterschiedlich. Soll ein sehr großes (und/oder sehr bevölkerungsreiches) Gebiet erfasst werden, sind natürlich auch größere Ressourcen erforderlich, doch künftige Kulturhauptstädte sollten sorgfältig prüfen, welche Art von Wirkung sie erzielen wollen. Wahrscheinlich ist, dass sie entweder auf ein bestimmtes Teilgebiet konzentriert wird oder in besserer Vernetzung und einem schärferen Profil des gesamten Gebiets besteht, nicht so sehr in einem generellen Tempowechsel in der kulturellen Dynamik.

Der Titel „Kulturhauptstadt Europas“ bringt nach wie vor soziale und wirtschaftliche Vorteile mit sich dank steigender Touristenzahlen, verbesserter Infrastruktur, eines schärferen internationalen Profils und einer stärkeren Kultur- und Kreativwirtschaft. Auf diese Weise tragen auch die von den europäischen Strukturfonds geförderten Investitionen in das kulturelle Erbe und die kulturelle Infrastruktur zu der Veranstaltung bei und steigern deren Wert noch.

Diese Vorteile wachsen allerdings den Kulturhauptstädten nicht notwendigerweise und automatisch zu. Wieweit die soziale und wirtschaftliche Entwicklung stimuliert wird – und welcher Art diese Entwicklung ist – hängt nach wie vor von der Formulierung einer klaren Entwicklungsvision durch die Akteure und von der Entscheidung für geeignete und koordinierte Aktivitäten ab, die in Abstimmung mit dem Kulturprogramm durchgeführt werden.

Die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ hat weiterhin ein großes Potenzial, die Teilnahme der Bürger an der Kultur unter vielfältigsten Gegebenheiten zu erweitern, besonders wenn durch die entsprechenden Aktivitäten die Toleranz als Motto hervorgehoben und die Vielfalt der Kulturen und ethnischen Gruppen, die es in der betreffenden Stadt gibt, als besonderer Vorzug herausgestellt wird.

3.3.8. *Nachhaltigkeit*

Die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ soll „nachhaltig und unmittelbarer Bestandteil einer längerfristigen Strategie für die kulturelle und soziale Entwicklung der Stadt“⁷ sein. In allen drei Kulturhauptstädten zeigen sich neue kulturelle Aktivitäten, die über das Kulturhauptstadtjahr hinaus bestehen werden, und neue oder renovierte kulturelle Einrichtungen. Was die Nachhaltigkeit der Kulturkapazität betrifft, hat der Titel „Kulturhauptstadt“ bei allen drei Städten zu Gewinnen an Erfahrung und Sachkenntnis geführt, außerdem zu besserer Vernetzung und Kooperation innerhalb ihres Kultursektors. Allerdings sind nachhaltige Verbesserungen der Leitungsstruktur im Kulturbereich in unterschiedlichem Maße feststellbar. In Istanbul werden sich zwar einige Aspekte einer

⁷

Beschluss Nr. 1622/2006/EG.

verbesserten Leitung halten können, aber das für die Kulturhauptstadt eingeführte Modell wird auslaufen, sobald die Agentur 2011 ihre Arbeit einstellt, und es ist nicht sicher, ob die Akteure zu einer gemeinsamen Strategie finden werden. In Pécs wurden zur langfristigen Verwaltung der neuen kulturellen Einrichtungen zwei Agenturen für das Kulturerbe geschaffen, aber die Stadtverwaltung muss noch ihre Dachstruktur aufbauen, die die Kulturakteure in der ganzen Stadt unterstützen soll. In Essen für das Ruhrgebiet wurden eine Reihe ehrgeiziger langfristiger Ziele aufgestellt, und die Verantwortung ist inzwischen auf regionale Partner wie die Kultur Ruhr GmbH (Veranstalterin der Ruhrtriennale) und die Ruhr Tourismus GmbH übergegangen.

Fazit:

Die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ schafft in den Gastgeberstädten ein Vermächtnis durch neue kulturelle Aktivitäten, die über das Kulturhauptstadtjahr hinaus bestehen bleiben, sie führt zu besserer Vernetzung und Kooperation zwischen den Interessenträgern im Kulturbereich sowie zu neuen und verbesserten kulturellen Einrichtungen.

Über diese Vorteile hinaus ist es eher ungewiss, wieweit ein nachhaltiges Vermächtnis entsteht. Normalerweise setzt dies voraus, dass die zentralen Interessenträger sich um eine langfristige Vision und Strategie versammeln und eine Struktur für die laufende Führung und Koordinierung des Kulturlebens der Stadt schaffen, häufig auch durch Gründung einer speziellen Agentur für das Kulturerbe.

4. DIE WICHTIGSTEN EMPFEHLUNGEN DER EXTERNEN EVALUIERUNG UND BEMERKUNGEN DER KOMMISSION

Die Kommission stimmt im Allgemeinen den Hauptpunkten der Empfehlungen des Bewerbers zu, die denen der Evaluierung der Veranstaltungen der Jahre 2007–2008 und 2009 sehr ähnlich sind.

Die Kommission schließt sich der Auffassung an, dass sie bei der Ausarbeitung einer neuen Rechtsgrundlage für die mögliche Fortsetzung der Aktion nach 2019

- sicherstellen sollte, dass beim Auswahlverfahren alle Bewerbungen anhand der auf EU-Ebene festgelegten Kriterien bewertet werden, wie im derzeit geltenden Beschluss vorgesehen (siehe 3.3.4);
- angesichts der Erfahrung mit Istanbul 2010 in Betracht ziehen sollte, in der neuen Rechtsgrundlage wieder die Möglichkeit zu verankern, dass sich Städte aus Nicht-Mitgliedstaaten bewerben, was gemäß dem derzeitigen Beschluss nicht möglich ist (siehe 2.2);
- prüfen sollte, inwieweit die Vergabe eines Geldpreises, wie im derzeitigen Beschluss vorgesehen, auch nach 2019 effizienter wäre als die Gewährung einer herkömmlichen Finanzhilfe für einen Teil des Programms der Kulturhauptstadt, wie es zuvor üblich war (siehe 2.1 und 3.3.4);
- für die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ in erster Linie Städte auswählen sollte, wobei diesen aber die Möglichkeit einzuräumen wäre, ein größeres Umland einzubeziehen als gegenwärtig (siehe 3.3.3);
- betonen sollte, wie wichtig es ist, dass die Kriterien im Zusammenhang mit der langfristigen Entwicklung der Stadt erfüllt werden, und in Betracht ziehen sollte, die Kriterien so zu formulieren, dass Städte bevorzugt werden, die bereits eine langfristige kulturpolitische Strategie haben (siehe 3.3.8).

5. DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN DER KOMMISSION

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass der Titel „Kulturhauptstadt Europas“ weiterhin hoch angesehen ist, für die Einrichtung umfassender Kulturprogramme steht und beträchtliche Wirkung hat. Der EU-Titel und der Finanzbeitrag erzeugen einen beachtlichen Hebeleffekt, so dass die Initiative ausgesprochen kosteneffizient und wirksam ist. Die Kommission schließt sich der Gesamtbeurteilung der Bewerber an und akzeptiert deren im vorstehenden Abschnitt formulierte Empfehlungen.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die meisten Kulturhauptstädte bereits Evaluierungsprogramme zumindest für einen Teil ihrer Kulturprogramme eingeführt haben, und sie wird auch weiterhin empfehlen, dass auf lokaler Ebene allgemeine Evaluierungen durchgeführt werden. Um die Weitergabe bewährter Evaluierungsverfahren zu fördern, hat die Kommission durch das EU-Programm „Kultur“ eine politische Initiative unterstützt, in der das von Liverpool 2008 entwickelte Modell für eine umfassende Evaluierung an die Erfordernisse künftiger Kulturhauptstädte angepasst wird.⁸ Der Leitfaden der Kommission für Bewerbungen als „Kulturhauptstadt Europas“ wurde ebenfalls aktualisiert und umfasst nun ein Kapitel über die Evaluierung.

Die Kommission bereitet einen Vorschlag für die Fortsetzung der Initiative nach 2019 vor, mit dem versucht werden soll, sicherzustellen, dass sie so attraktiv, relevant und effizient wie möglich bleibt. Sie wird dabei die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus dieser Evaluierung und den Evaluierungen für 2007–2008 und 2009 berücksichtigen, ebenso die Evaluierung der im Beschluss Nr. 1622/2006/EG festgelegten Modalitäten und der öffentlichen Konsultation von 2010 und 2011. Hinsichtlich der Nachhaltigkeit ist die Gewährleistung langfristiger Auswirkungen dieser Veranstaltung bereits eines der Kriterien aus dem Beschluss von 2006, und dies wird auch weiterhin ein wichtiger Punkt bei den Überlegungen zur Verlängerung der Initiative sein. Darüber hinaus betont die Kommission bereits jetzt in ihren Dokumenten, in Informationssitzungen und anderen Konferenzen, wie wichtig es ist, die Veranstaltung als Bestandteil einer langfristigen kulturpolitischen Strategie zu berücksichtigen; dies wird auch weiterhin geschehen.