



Brüssel, den 18.8.2020
COM(2020) 386 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ex-Post-Evaluierung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas 2018“
(Leeuwarden und Valletta)**

{SWD(2020) 165 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Ex-Post-Evaluierung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas 2018“ (Leeuwarden und Valletta)

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht wird gemäß Artikel 12 des Beschlusses Nr. 1622/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 über die Einrichtung einer Gemeinschaftsaktion zur Förderung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ für die Jahre 2007 bis 2019¹ vorgelegt (im Folgenden der „Beschluss“), wonach die Kommission alljährlich eine externe und unabhängige Evaluierung der Ergebnisse der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ des Vorjahres² veranlasst und den einschlägigen Organen und Einrichtungen der EU über die Evaluierung Bericht erstattet.

Die Ergebnisse und die Methodik der Ex-post-Evaluierung werden in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ausführlicher vorgestellt.

2. HINTERGRUND DER AKTION

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

Die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ wurde 1985³ auf zwischenstaatlicher Ebene eingeführt und in den Folgejahren weiterentwickelt, bis sie 1999⁴ in eine vollwertige Aktion der EU umgewandelt wurde. Die Aktion ist zurzeit durch den Beschluss Nr. 445/2014/EU⁵ geregelt, doch die bis 2019 zur „Kulturhauptstadt Europas“ ernannten Städte unterliegen den Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1622/2006/EG.

Die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ dient dazu, den Reichtum und die Vielfalt der Kulturen in Europa sowie ihre Gemeinsamkeiten herauszustellen und dadurch das gegenseitige Verstehen der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Auch soll mit dieser Aktion eine langfristige kulturelle Entwicklung der Städte im weiteren Sinne angeregt werden, die neben ihren sozioökonomischen Auswirkungen auch die Zusammenarbeit zwischen Kulturakteuren, Künstlerinnen und Künstlern sowie Städten in Europa fördert und die einheimischen (sowie ausländischen) Bürgerinnen und Bürger stärker in das Kulturgesehen einbindet und daran beteiligt.

¹ ABl. L 304 vom 3.11.2006, S. 1.

² Siehe den vollständigen Text der Evaluierung: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/6312a17a-1b6a-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>

³ Entschließung der im Rat vereinigten für Kulturfragen zuständigen Minister vom 13. Juni 1985 für die alljährliche Benennung einer „Kulturstadt Europas“ (85/C 153/02).

⁴ Beschluss Nr. 1419/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Einrichtung einer Gemeinschaftsaktion zur Förderung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ für die Jahre 2005 bis 2019 (ABl. L 166 vom 1.7.1999, S. 1). Dieser Beschluss wurde durch den Beschluss Nr. 649/2005/EG des Europäischen Parlaments und des Rates geändert (ABl. L 117 vom 4.5.2005).

⁵ Beschluss Nr. 445/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung einer Aktion der Europäischen Union für die „Kulturhauptstädte Europas“ im Zeitraum 2020 bis 2033 (ABl. L 132 vom 3.5.2014, S. 1).

2.2. Auswahl und Überwachung der Kulturhauptstädte Europas 2018

Gemäß dem Beschluss waren die Mitgliedstaaten Malta und die Niederlande berechtigt, die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas 2018“ auszurichten.

Das zweistufige Auswahlverfahren (Vorauswahl und endgültige Empfehlung) wurde zeitgleich von den zuständigen Behörden der beiden Mitgliedstaaten (d. h. den jeweiligen Kulturministerien) durchgeführt. Das Auswahlverfahren beginnt mit der Veröffentlichung einer Aufforderung, um Bewerbungen interessierter Städte zu gewinnen. Eine Jury aus 13 Mitgliedern, von denen sechs von den betreffenden Mitgliedstaaten und die restlichen sieben von europäischen Einrichtungen und Organen benannt wurden, prüft die von den Bewerberstädten eingereichten Bewerbungen anhand der in dem Beschluss festgelegten Ziele und Kriterien.

Malta entschied, bereits ein Jahr vor dem regulären Zeitplan mit seinem Auswahlverfahren zu beginnen, um wichtige Infrastrukturprojekte abzuschließen, die für die Ausrichtung des Titeljahres benötigt wurden. Im Dezember 2010 veröffentlichte Malta seine Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen. Die Hauptakteure auf nationaler und lokaler Ebene entschieden vorzeitig, eine einzige Bewerbung im Namen Vallettas einzureichen, die jedoch das gesamte Gebiet der maltesischen Inseln einschloss. Infolgedessen war die Bewerbung Vallettas die einzige, die bis zum Fristende am 17. Oktober 2011 eingereicht wurde. Nach der Vorauswahlbesprechung im Januar 2012 wurde die Stadt auf eine Auswahlliste gesetzt, und die Jury empfahl im November 2012, Valletta den Titel „Kulturhauptstadt Europas 2018“ in Malta zu verleihen.⁶

Die Niederlande veröffentlichten ihre Aufforderung im Dezember 2011 im Einklang mit dem regulären Zeithorizont. Bis zum Fristende am 31. Oktober 2012 reichten fünf Städte ihre Bewerbungen ein: Eindhoven, Leeuwarden, Maastricht, Den Haag und Utrecht. Bei der Vorauswahlbesprechung im November 2012 wurden drei von ihnen (Eindhoven, Leeuwarden und Maastricht) auf die Auswahlliste gesetzt. Im September 2013 empfahl die Jury, der Stadt Leeuwarden den Titel „Kulturhauptstadt Europas 2018“ in den Niederlanden zu verleihen.

Der Rat der Europäischen Union ernannte die beiden Städte Valletta und Leeuwarden im Mai 2013⁷ bzw. im Mai 2014⁸ formal zu „Kulturhauptstädten Europas 2018“.

Danach wurden Maßnahmen zur Überwachung der beiden Städte durchgeführt: Dabei wurden die Fortschritte bei den Vorbereitungen der Städte unter Federführung der Kommission von einer Jury kontrolliert und begleitet, die aus den sieben von den Einrichtungen und Organen der EU benannten unabhängigen Experten bestand. Zusätzlich musste die Jury auch die Einhaltung des Programms und der Verpflichtungen sicherstellen, auf deren Basis die Städte ausgewählt worden waren. Die Vertreter von Valletta und Leeuwarden nahmen an zwei formalen Überwachungssitzungen teil, die von der Kommission im September 2015 und im März 2017 einberufen wurden. Zum Abschluss des Überwachungsverfahrens empfahl die Jury der Kommission, den beiden Städten jeweils den mit 1,5 Mio. EUR dotierten Melina-

⁶ Alle von der Jury vorgelegten Berichte über die Vorauswahl, die Endauswahl und die Überwachung sind abrufbar unter: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_de

⁷ Beschluss 2013/286/EU des Rates vom 17. Mai 2013 zur Ernennung der Kulturhauptstädte Europas 2017 in Dänemark und Zypern sowie der Kulturhauptstadt Europas 2018 in Malta (ABl. L 162 vom 14.6.2013).

⁸ Beschluss 2014/352/EU des Rates vom 21. Mai 2014 zur Ernennung der Kulturhauptstadt Europas 2018 in den Niederlanden (ABl. L 175 vom 14.6.2014).

Mercouri-Preis zu verleihen. Das im Rahmen des Programms Kreatives Europa⁹ bereitgestellte Preisgeld wurde im Herbst 2017 an die Städte ausgezahlt.

2.3. Themen und Schwerpunkte der beiden Kulturhauptstädte Europas 2018

Valletta ist die Hauptstadt Maltas und Teil eines Ballungsgebiets mit nahezu 400 000 Einwohnern, die 90 % der Landesbevölkerung darstellen. Die Region ist stark vom Freizeittourismus abhängig; weitere wichtige Branchen sind Medizintourismus, Elektronik, Textilien und Filmproduktion. Bedingt durch die Landesgeschichte besitzt Valletta ein reichhaltiges kulturelles und architektonisches Erbe, sodass die Stadt im Jahr 1980 zum UNESCO-Weltkulturerbe erklärt wurde.

Das anfängliche Thema und Motto von Valletta 2018 lautete „Imagine 18“ und sollte dem binnenorientierten Kultursektor eine dringend benötigte Belebung beschern. Die Bewerbung war mit einem strategischen Entwicklungsplan für Valletta verknüpft, wurde von allen 68 Gemeinderäten uneingeschränkt unterstützt und erhielt im Parlament parteiübergreifende Zustimmung. Mit der Bewerbung wurden vier Hauptziele verfolgt: Karrieren im Kultursektor; Wachstum auf internationaler Ebene; Valletta als kreative Stadt etablieren; und Förderung nachhaltiger Beziehungen zur Umwelt. Gleichwohl wurde das ursprüngliche Konzept infolge eines Regierungswechsels nach den nationalen Parlamentswahlen von 2013 zugunsten von „Valletta 2018: An island-wide fiesta“ verworfen. Damit sollte hervorgehoben werden, dass die Kulturhauptstadt Europas ganz Malta repräsentiert, und die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger im gesamten Land ermöglicht werden. Das Thema wurde ebenfalls aufgrund seines Bezugs zu den lokalen Traditionen und Festen Maltas gewählt, in deren Rahmen ganze Gemeinschaften zusammenkommen.

Die im Nordwesten der Niederlande gelegene Stadt Leeuwarden zählt 100 000 Einwohner und befindet sich in der Provinz Friesland mit 646 000 Einwohnern und insgesamt elf historischen Städten, die allesamt über Wasserwege miteinander verbunden sind. Darüber hinaus zählt Leeuwarden zu den ältesten Städten im Norden der Niederlande mit einer vielseitigen Geschichte, die bis in die Römerzeit zurückreicht. Die Stadt und die Region zeichnen sich durch vergleichsweise gute kulturelle Infrastrukturen und Aktivitäten aus. Gleichwohl wird ihr Kultursektor mit Blick auf Inhalte, Zielpublikum und Ambitionen häufig als lokal fokussiert und nach innen gerichtet betrachtet.

Leeuwarden schloss die Provinz Friesland in ihrer Bewerbung mit ein. Einer der Schwerpunkte lag dabei auf „Iepen (offen) Mienskip“. Das Wort „Mienskip“ entstammt dem Friesischen und verkörpert eine Tradition, die mit Grundwerten wie gegenseitiger Achtung, Teilhabe, Entwicklung an der Basis, Gleichheit und Bürgerverantwortung verbunden wird. Das Adjektiv „Iepen“ bezieht einen zweiten Kernaspekt der „Offenheit“ ein und drückt den Willen aus, auch die Menschen einzuschließen, die ursprünglich nicht zur „friesischen Gemeinschaft“ gehören. Der „Open Mienskip“-Ansatz sollte Leitmotiv der Aufbauarbeit von Leeuwarden-Friesland 2018 und des Kulturprogramms sein. Hinzu kam ein Leitgrundsatz, wonach Kultur dafür eingesetzt werden sollte, zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme beizutragen. Vor diesem Hintergrund wurde das Kulturprogramm um die folgenden Themenschwerpunkte herum strukturiert: Natur und Kultur; Stadt und ländlicher Raum; Gemeinschaft und Vielfalt; Lab Lws (Innovationslabore) und Royal Frisians (Königliche Friesen).

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) und zur Aufhebung der Beschlüsse Nr. 1718/2006/EG, Nr. 1855/2006/EG und Nr. 1041/2009/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013).

3. EVALUIERUNG

3.1. Rahmenbedingungen der Evaluierung

Die Evaluierung geht dem Gesamtverlauf der Verwirklichung und Umsetzung der beiden Programme „Kulturhauptstadt Europas 2018“ von deren ersten Anfängen bis hin zu Erwägungen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit und ihres Vermächtnisses nach.

Es werden insbesondere die Relevanz, Effizienz und Wirksamkeit der beiden Kulturhauptstädte Europas 2018 bewertet. Darüber hinaus werden der Mehrwert für die EU sowie die Kohärenz und Komplementarität der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ mit anderen EU-Initiativen geprüft. Schließlich werden Schlussfolgerungen aus den beiden Erfahrungen gezogen.

3.2. Methodik und Beschränkungen des gewählten Ansatzes

Die Evaluierung und ihre Methodik sind darauf ausgerichtet, die im Beschluss verankerten Anforderungen zu erfüllen und ein besseres Verständnis der Leistung und Ergebnisse der Aktion zu ermöglichen. Insbesondere bietet die Evaluierung eine wertvolle Gelegenheit, um das vergangene Kulturhauptstadtjahr kritisch in Augenschein zu nehmen, damit die gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen für eine Neuformulierung des aktuellen Wissens und der Einsichten in Anbetracht der neuen Erfahrungen der Gastgeberstädte hervorgehoben werden.

Wie schon bei den vorhergehenden Evaluierungen beruht die Interventionslogik auf der in dem Beschluss festgelegten Zielhierarchie.

Damit die Ergebnisse vergleichbar sind, folgte die Methodik für diese Evaluierung bei der Sammlung von Daten und deren Analyse dem gleichen Ansatz wie bei früheren Bewertungen der Aktion¹⁰.

Die Evaluierung beruhte auf zwei Arten von Daten und deren jeweiligen Quellen:

- Zu den Primärdaten gehörten entweder Daten, die durch Feldarbeit erhoben oder von der jeweiligen Kulturhauptstadt bereitgestellt wurden, wie Befragungen und Online-Fragebögen; insbesondere bei den Befragungen sollten unterschiedliche Sichtweisen zu der jeweiligen Kulturhauptstadt Europas ermittelt werden, wie unter anderem die Meinungen von Leitungsteams, Entscheidungsträgern auf lokaler und nationaler Ebene, wichtigen Kulturakteuren und verschiedenen an der Durchführung des Programms beteiligten Partnern sowie einer Reihe von Organisationen, welche die konkreten Projekte entweder leiteten oder daran teilnahmen.
- Als Sekundärdatenquellen dienten Dokumente zu EU-Politik und legislative Dokumente in Bezug auf die Kulturhauptstädte; wissenschaftliche Forschung zu den Kulturhauptstädten und der Rolle der Kultur im Rahmen der Stadtentwicklung; die ursprünglichen Bewerbungen der beiden Kulturhauptstädte 2018; interne, mit den Bewerbungsverfahren zusammenhängende Berichte; Überwachungs- und Evaluierungsberichte; von den Titelträgern erstellte oder in Auftrag gegebene Untersuchungen und Berichte; Veranstaltungsprogramme, Werbematerial und Websites sowie wichtige statistische Daten, die von den beiden Städten zu Folgendem zusammengestellt wurden: Anzahl und Art der Projekte, Teilnahmequoten und Besucherzahlen, Leistungen und Ergebnisse.
- Die Evaluierung umfasst keine breitere öffentliche Konsultation. Wie in dem Fahrplan¹¹ erläutert, gilt die Aktion als eine auf lokaler Ebene durchgeführte

¹⁰ Siehe die früheren Evaluierungsberichte unter: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_de

Veranstaltung. Internationale Teilnehmer kamen von inner- und außerhalb Europas und sind daher schwer zu erreichen. Diese Schlussfolgerung wurde durch die begrenzten Erkenntnisse der öffentlichen Konsultation, die im Rahmen der Evaluierung der beiden Kulturhauptstädte 2017 durchgeführt wurde, untermauert. Dies geht auch aus der entsprechenden Arbeitsunterlage¹² hervor, die von der Kommission 2019 verabschiedet wurde.

Wie bei allen vorhergehenden Ex-post-Evaluierungen ist die Kommission der Auffassung, dass die gewählte Methodik eine hinreichend solide Berichtsgrundlage liefert, um sinnvolle Schlüsse hinsichtlich des Erfolgs der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ zuzulassen.

Wie bereits im letztjährigen Bericht hervorgehoben, ist die Evaluierung jedoch dadurch eingeschränkt, dass es an Ausgangsdaten mangelte, die bereits vor dem Titeljahr, zu Beginn des Titeljahres und nach der Umsetzung des Aktionsjahres in eine vergleichende Studie der jeweiligen Stadt hätten einfließen können. Derartige Daten sind von zentraler Bedeutung, um sich ein ausgewogenes Bild über die tatsächlichen Auswirkungen der Aktion auf eine Stadt machen zu können, das auf einer stichhaltigen und umfangreichen Datenbasis beruht.

Die von der EU direkt an jede „Kulturhauptstadt Europas“ bereitgestellten Mittel (der mit 1,5 Mio. EUR dotierte Melina-Mercouri-Preis) sind jedoch begrenzt, sodass die dazu im Verhältnis stehenden Mittel für die Evaluierungsarbeit (ca. 75 000 EUR pro Jahr) nicht ausreichen, um sowohl eine Grundlagenerhebung vor der Aktion als auch eine Ex-post-Studie der Situation nach der Aktion durchzuführen. Eine zusätzliche Folge der Mittelknappheit ist die Tatsache, dass die zum Nachweis erhobenen Primärdaten eher qualitativer als quantitativer Art sind; zwar sind qualitative Daten für die Evaluierung durchaus von großer Bedeutung, doch der Mangel an Vielfalt der Datenquellen bedeutet, dass die Datenbasis weniger verlässlich ist, wenn es beispielsweise darum geht, die objektiven Ergebnisse und Auswirkungen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ in Bezug auf eine breitere Teilnahme am Kulturgesehen nachzuweisen.

Daher stützen sich der Bericht und dessen Schlussfolgerungen eher auf eine breite Basis qualitativer Daten (z. B. Ansichten und Meinungen unterschiedlicher Akteure) als auf einen umfassenden quantitativen Datenbestand.

Die Kommission kann in diesem Bericht lediglich bekräftigen, was sie bereits in ihren vorigen Jahresberichten über Ex-post-Bewertungen zu den „Kulturhauptstädten Europas“ mehrfach zum Ausdruck gebracht hat – dass sie sich nämlich der genannten und von ihr akzeptierten Beschränkungen vollkommen bewusst ist und diese bereits in einer Arbeitsunterlage zum Vorschlag für einen Beschluss zur Einrichtung einer Aktion der Europäischen Union für die „Kulturhauptstädte Europas“ im Zeitraum 2020 bis 2033 deutlich hervorgehoben hat.¹³

Wie in ihren früheren Berichten dargelegt, wurde bezüglich dieser Schwierigkeit in einem nachfolgenden Vorschlag der Kommission und dem später erlassenen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁴ vorgesehen, dass die ausgewählten Städte, die den größten finanziellen Beitrag zu der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ leisten, aber auch am meisten davon profitieren, die Federführung bei der Evaluierung selbst übernehmen, da sie eher über Grundlagendaten verfügen und besser in der Lage sind, Primärdaten über die Ausstrahlungswirkung des Titels zu erheben.

¹¹ Siehe Ares (2018) 1933090 vom 11.4.2018.

¹² Siehe SWD (2019) 213 final, Kapitel 4.

¹³ Siehe SWD (2012) 226 final, Ziffer 2.4.4.

¹⁴ Beschluss Nr. 445/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, siehe Fußnote Nr. 5.

Die neue Verpflichtung zur Durchführung einer Ex-post-Evaluierung des Titeljahres ist nun den Europäischen Kulturhauptstädten statt der Kommission auferlegt, sie gilt jedoch erst ab den Titeln des Jahres 2020. Daher wird die Kommission für die Europäischen Kulturhauptstädte 2019 weiterhin ihre eigene Evaluierung mit den oben beschriebenen Beschränkungen durchführen. Wie im Beschluss [Nr. 445/2014/EU](#) vorgesehen, wird die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt auch eine Gesamtevaluierung mehrerer Jahre durchführen, um die Langzeitwirkung der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ zu erfassen.

Zudem ist hervorzuheben, dass die Ergebnisse der umfassenden Untersuchungen auf lokaler Ebene, die von Valletta und Leeuwarden in Auftrag gegeben wurden, nach Möglichkeit in die Evaluierung der Kommission mit eingeflossen sind.

Abschließend hält die Kommission trotz fehlender quantitativer Daten und anderer unabhängiger Belege die zusammengetragenen Nachweise, auf die sich die Evaluierung stützt, für hinreichend fundiert, um die Gesamtbewertung und die Schlussfolgerungen zu teilen, da sie ihrer Einschätzung nach im Großen und Ganzen ein getreues und vollständiges Bild der „Kulturhauptstadt Europas 2018“ zeichnen.

4. WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

4.1. Relevanz

Die aus der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass die Ziele beider Europäischen Kulturhauptstädte 2018 für die Ziele der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“, so wie im Beschluss dargelegt, relevant waren.

Im Rahmen des Programms von Leeuwarden-Friesland 2018 wurden kulturelle Vielfalt und ein besseres gegenseitiges Verständnis unter europäischen Bürgerinnen und Bürgern gefördert. Das zeigte sich am Inhalt (Schwerpunkt des kulturellen Programms waren europäische Themen wie Minderheitensprachen oder die Verbindung zwischen Stadt und ländlichem Raum) und dem Prozess (1600 internationale Zusammenarbeitsprojekte unter Einbezug von 87 Ländern). Das Programm war ebenfalls von Bedeutung für die eigenen Ziele der Kulturhauptstadt Europas, darunter insbesondere jene, mit denen das Spektrum und die Vielfalt des kulturellen Angebots erhöht und der Zugang zu Kultur sowie die Teilhabe an der Kultur erweitert werden sollten; tatsächlich nutzten die europäischen Kulturhauptstädte Kultur als Instrument, um Kontakte zur einheimischen Bevölkerung zu knüpfen, und betrachteten das offene Programm mit seinen Bottom-up-Prinzipien eher als zentrales Rückgrat des gesamten Projekts und nicht als spezifisches und separates Beiwerk für die Gemeinschaft.

Was Valletta angeht, enthielt das Programm der Kulturhauptstadt wesentlich umfangreichere Kooperationsprojekte mit europäischen Künstlerinnen und Künstlern und Kulturorganisationen als das kulturelle Angebot Maltas in den Vorjahren. So war ein neues Programm für Künstlerresidenzen eingeschlossen, das 50 internationalen Künstlerinnen und Künstlern ermöglichte, im Land zu wirken. Ebenso wurden relevante europäische Themen wie Migration beleuchtet. Obwohl das Programm erheblich von der Bewerbung abwich, deckte es sich letztlich weitgehend mit dreien der vier ursprünglichen Ziele, wobei das mit der Umwelt zusammenhängende vierte Ziel in der Praxis weniger Gewicht erhielt.

4.2. Effizienz

Insgesamt deutet das vorhandene Belegmaterial darauf hin, dass das Programm „Kulturhauptstädte Europas“ eine besonders effiziente Aktion der EU bleibt, die bei einer vergleichsweise geringen Investition der Europäischen Union erhebliche Vorteile auf EU-Ebene erzielt: Allein schon die Ernennung zur „Kulturhauptstadt Europas“ hat eine

beträchtliche Hebelwirkung bezüglich der von den Gastgeberstädten für die Konzeption und Umsetzung des kulturellen Programms bereitgestellten Mittel und erzeugt außerdem ein hohes Maß an Interesse und finanzieller Unterstützung aufseiten der unterschiedlichsten Akteure, darunter regionale und nationale Behörden aber auch private Spender. Darüber hinaus ist der absolute Wert des Melina-Mercouri-Preises, des einzigen finanziellen Beitrags, den die Gastgeberstädte von der Europäischen Union erhalten, mit 1,5 Mio. EUR pro Kulturhauptstadt im Vergleich zu den Gesamtkosten für die Ausrichtung der Aktion bescheiden: Die operativen Ausgaben der Kulturhauptstädte Europas 2018 betragen für Leeuwarden-Friesland rund 104,6 Mio. EUR und für Valletta 26,5 Mio. EUR.

Auf Städteebene ergibt sich aus der Evaluierung, dass die Verwaltungsregelungen der beiden Städte unterschiedlich effizient waren. Während Leeuwarden-Friesland generell leistungsfähige Regelungen eingerichtet hatte, durchlief Valletta beträchtliche Veränderungen und büßte wichtiges Fachwissen ein, was sich letztlich auf die künstlerische Leitung und den Inhalt des kulturellen Programms auswirkte. Auch die politische Dimension der Valletta 2018 Foundation war Gegenstand lokaler und internationaler Kritik. Schließlich trug Leeuwarden-Friesland ausreichende Mittel zusammen, um ein umfangreiches Kulturprogramm umzusetzen. Die Mittel Vallettas waren geringer, aber immer noch ausreichend, obschon die operativen Mittel letztlich deutlich unter den Vorgaben in der Bewerbung lagen (49,6 Mio. EUR gegenüber 26,5 Mio. EUR).

4.3. Wirksamkeit

Aus der Evaluierung ergibt sich, dass die beiden Kulturhauptstädte Europas 2018 wesentlich zur Erreichung der Ziele des Beschlusses beigetragen haben.

Beide Städte präsentierten Kulturprogramme, die im Vergleich zum kulturellen Standard früherer Jahre weitreichender, vielfältiger, innovativer und internationaler waren.

Beide halfen, den Zugang zur Kultur und die Teilhabe an der Kultur zu erweitern, obschon dies bei Leeuwarden-Friesland mit dem „Iepen Mienskip“-Ansatz (5,4 Millionen Menschen nahmen an Projekten der Kulturhauptstadt teil, und 60 000 Einheimische beteiligten sich als Ausführende oder Freiwillige an der Aktion) deutlicher zum Ausdruck kam als in Valletta (insgesamt schätzungsweise 400 000 Besucher). Hauptgrund hierfür war die instabile Führungsstruktur Vallettas.

Ebenso verhalfen sie zu einer Stärkung der kulturellen Kapazität ihrer kulturellen und kreativen Sektoren und deren Verbindungen zu anderen Sektoren.

Hinzu kam, dass die beiden Kulturhauptstädte die internationale Ausstrahlung beider Städte (6 % der Besucher in Leeuwarden-Friesland kamen aus dem Ausland, während Malta zwischen 2017 und 2018 einen Anstieg inländischer Besucher um 14,3 % verbuchte) aufwerteten. Gleichwohl war Valletta, wie bereits vorstehend beschrieben, einer beträchtlichen negativen Publizität aus dem Ausland ausgesetzt.

In Leeuwarden-Friesland war der Plan für eine nachhaltige Wirkung bei Abfassung dieses Berichts geringer entwickelt. Die Valletta Cultural Agency wird einen klaren Rahmen bieten, um die Aktivitäten über 2018 hinaus fortzusetzen, darunter nicht zuletzt der Valletta Design Cluster, der dazu beitragen wird, die kulturelle Erneuerung der Stadt zu unterstützen.

4.4. Kohärenz

Die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ ist insofern mit dem Programm „Kreatives Europa“ der EU abgestimmt und ergänzt dieses, als sie die Ziele des Programms „Kreatives Europa“ fördert und sich von den anderen vom Programm geförderten Aktivitäten abhebt. Darüber hinaus ist die Kohärenz und Komplementarität der Aktion mit den Europäischen Struktur-

und Investitionsfonds gewährleistet. Insbesondere in Valletta wurden einige umfassende Investitionen in kulturelle Infrastrukturen, die von der Valletta 2018 Foundation durchgeführt wurden, mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert (vor allem das neue MUŻA-Museum und der Valletta Design Cluster). Diese werden die nachhaltige Wirkung des Jahres erhöhen, indem neue Veranstaltungsorte bereitgestellt werden.

4.5. EU-Mehrwert

Wie bereits weiter oben erwähnt und erläutert, erreichte die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ eine Wirkung, die sich durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein nicht entfaltet hätte.

Die Belege aus beiden Städten zeigen, dass die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ den Titelinhabern Anreize bietet, um ihre Kulturprogramme umfassender zu gestalten, als dies sonst der Fall wäre. Überdies hilft ihnen der Titel, Mittel aus dem öffentlichen oder privaten Sektor zu gewinnen und ihre internationale Ausstrahlung zu verstärken. Die Europäische Kommission trägt maßgeblich dazu bei, die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ über Publikationen, Veranstaltungen und die Europa-Website zu fördern, obschon die Mittel vergleichsweise begrenzt sind. Diese Aktivitäten unterstützen die eigenen Werbemaßnahmen der Kulturhauptstädte.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission schließt aus der Evaluierung, dass die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ auf EU-Ebene weiterhin Bedeutung hat und bei den ausrichtenden Städten hohe Wertschätzung genießt und dass sie umfangreiche Kulturprogramme mit positiven Ergebnissen und Auswirkungen hervorbringt, auch wenn diese in der aktuellen Evaluierungsphase so kurz nach Ende des Titeljahres noch nicht umfassend bewertet werden können. Die Kommission beabsichtigt, diese Ergebnisse und Auswirkungen zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der langfristigen Evaluierung, die sie gemäß dem Beschluss Nr. 445/2014/EU durchführen wird, aus allgemeinerer Sicht zu bewerten.

Ferner wurde die Erkenntnis gewonnen, dass die von beiden Europäischen Kulturhauptstädten 2018 umgesetzten Programme den Zielen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ gerecht wurden. Die europäische Dimension kam in den Programmen anhand der behandelten Themen und der aufgebauten internationalen Verbindungen zum Ausdruck. Darüber hinaus wurden die lokale Bevölkerung und Akteure in die Programme einbezogen, während der Zugang zur Kultur und die Teilhabe an der Kultur erweitert wurden. Des Weiteren verhalfen sie zu einer Stärkung der kulturellen Kapazität der lokalen kulturellen und kreativen Sektoren und deren Verbindung zu anderen Sektoren.

Diese Erkenntnisse bestätigen, was bereits in allen früheren Evaluierungen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ deutlich wurde, nämlich dass die Titelinhaber Kulturprogramme durchführen, die weitreichender und innovativer sind als die Programme, die diese Städte normalerweise bieten, und dass sich diese Programme durch eine starke europäische Dimension und durch die Einbeziehung sowohl der Einwohner als auch ausländischer Besucher auszeichnen und sie somit den Zielen des AEUV und der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ Rechnung tragen.

Nach mehr als zehn Jahren vergleichbarer jährlicher Ex-post-Evaluierungen sprach der Bewerter eine sehr begrenzte Zahl von Empfehlungen aus, die allesamt an die Kommission gerichtet sind. Überraschenderweise hängen alle diese Empfehlungen mit den Auswahl-, Monitoring- und Finanzierungsverfahren zusammen, die durch den Beschluss

Nr. 445/2014/EU eingeführt wurden. Auch wenn diese Empfehlungen nach Einschätzung der Kommission interessante Denkanstöße bieten, sind sie weder eindeutig mit den wesentlichen Erkenntnissen der Ex-post-Evaluierung der beiden Kulturhauptstädte Europas 2018 verzahnt, die den Verfahren einer anderen Rechtsgrundlage unterlagen (d. h. des Beschlusses Nr. 1622/2006/EG), noch basieren sie auf diesen Erkenntnissen.

Obwohl die Kommission diese Empfehlungen als wertvollen Input für ihren allgemeinen Reflexionsprozess anerkennt, hält sie es gegenwärtig für verfrüht, Schlussfolgerungen zur Leistungsfähigkeit der neuen Verfahren zu ziehen, die durch den Beschluss Nr. 445/2014/EU eingeführt wurden. Sie wird jedoch die Empfehlungen des Bewerbers berücksichtigen, wenn die vorgenannte längerfristige Evaluierung unter der neuen Rechtsgrundlage ausgearbeitet wird.

Die Kommission lehnt insbesondere die Empfehlung ab, wonach sie – infolge der für die Ausarbeitung einer vollständigen Bewerbung erforderlichen Mittel – Jurymitgliedern anraten sollte, bei jedem Wettbewerb nicht mehr als zwei Bewerber pro Mitgliedstaat einzuladen, von der Vor- in die Endauswahl zu gehen. Die Kommission unterstreicht zunächst, dass die Jury gegenwärtig nur Städte vorschlägt, denen sie eine reelle Chance bescheinigt, eine Empfehlung für die Endauswahl zu erhalten. Zweitens ergab sich im Fall der beiden Kulturhauptstädte Europas 2018 aus der Ex-post-Evaluierung, dass eine begrenzte Zahl von Bewerbungen ohne echten Wettbewerb (so wie in Malta) problematischer sein kann, als eine Stadt unter mehr als nur zwei vorausgewählten Städten auszusuchen (so wie in den Niederlanden). Drittens zeigt die Erfahrung, dass das Ausschreibungsverfahren – trotz der mit einer vollständigen Bewerbung verbundenen Kosten – per se Vorteile und Vorzüge aufweist, zumal die Städte hierdurch weiter prüfen können, wie Kultur und Europa ihre allgemeine Entwicklung prägen können.

Der Bewerter empfiehlt ebenfalls, dass die Kommission prüfen sollte, ob die durch den Beschluss Nr. 445/2014/EU eingeführten Verfahren in einer Situation angemessen ist, in der eine nationale Regierung sowohl das Auswahlverfahren durchführt als auch zu den – wenn auch indirekten – Hauptakteuren einer Titelbewerbung gehört (so wie in Malta über ein unter ihrer Kontrolle stehendes Organ). Auch wenn die Kommission die Relevanz einer solchen Empfehlung einräumt, möchte sie unterstreichen, dass ein solcher Fall die Ausnahme darstellt. Gleichwohl wird die Kommission in den Leitlinien, die sie den Mitgliedstaaten für die Vorbereitung ihrer jeweiligen Wettbewerbe bereitstellt, einen Warnhinweis einfügen, um diesen Punkt deutlich zu machen und eine Wiederholung zu vermeiden.

Mit Blick auf die Empfehlung, wonach die Kommission die Wirksamkeit der Verfahren, die durch den Beschluss Nr. 445/2014/EU eingeführt wurden, überprüfen und erwägen sollte, eine schriftliche Vereinbarung für erfolgreiche Bewerber einzuführen, ist die Kommission der Auffassung, dass derzeit (nur die beiden Kulturhauptstädte Europas 2020 haben den gesamten Zyklus des Überwachungsverfahrens durchlaufen) noch immer zu wenig Erfahrungen aus erster Hand vorliegen, um fundierte Schlüsse zu ziehen. Dies kann im Rahmen der ersten Evaluierung erfolgen, die auf Basis der neuen Rechtsgrundlage durchzuführen ist.

Zur Evaluierung und insbesondere zur Ausrichtung eines Evaluierungsseminars für Titelinhaber unterstreicht die Kommission, dass sie im September 2019 für die Umsetzungsteams der Aktion ein Programm zum Aufbau von Kapazitäten eingerichtet hat. Im Rahmen dieses 30-monatigen Projekts werden akademische Workshops stattfinden, während in offenen Online-Kursen und Webinaren verschiedene Bereiche behandelt werden, die für die Umsetzungsteams der Aktion, darunter auch Überwachung und Evaluierung, von Bedeutung sind.