



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.6.2019
COM(2019) 266 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 „Kulturhauptstädte Europas 2017“ (Paphos
und Aarhus)**

{SWD(2019) 203 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 „Kulturhauptstädte Europas 2017“ (Paphos und Aarhus)

1. EINFÜHRUNG

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, 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 ausführlich 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 sich 1999 in eine vollwertige Aktion der EU umwandelte⁴. Die Aktion ist zurzeit durch den Beschluss Nr. 445/2014/EU geregelt⁵, doch die bis 2019 als „Kulturhauptstadt Europas“ benannten 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 teilnehmen lässt.

¹ ABl. L 304 vom 3.11.2006, S. 1.

² Siehe den vollständigen Text der Evaluierung: <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/ecoc-2017-evaluation-en.pdf>.

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 2017

Gemäß Beschluss Nr. 1622/2006/EG waren die Mitgliedstaaten Zypern und Dänemark berechtigt, die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas 2017“ auszurichten.

Das zweistufige Auswahlverfahren (Vorauswahl und endgültige Empfehlung) wurde zeitgleich von den zuständigen Behörden der beiden Mitgliedstaaten (d.h. den jeweiligen Kulturministerien) durchgeführt. Eine Jury aus 13 Mitgliedern, von denen sechs von den betreffenden Mitgliedstaaten und die restlichen sieben von europäischen Einrichtungen und Organen benannt wurden, prüfte die von den Bewerberstädten eingereichten Bewerbungen anhand der in dem Beschluss Nr. 1622/2006/EG festgelegten Ziele und Kriterien. Es sind drei Bewerbungen von Städten in Zypern und zwei von Städten in Dänemark eingegangen. Die Vorauswahl und die Endauswahl fanden 2011 beziehungsweise 2012 statt. Am Ende des Verfahrens entschied die Jury, den Städten Paphos und Aarhus den Titel „Kulturhauptstadt Europas 2017“⁶ zu verleihen. Im Mai 2013 erfolgte die formale Ernennung der beiden Städte durch den Rat der Europäischen Union⁷.

Danach wurden Maßnahmen zur Überwachung der beiden Städte durchgeführt: dabei wurden die Fortschritte bei den Vorbereitungen der Städte von einer Jury kontrolliert und beratend 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 Paphos und Aarhus nahmen an zwei formalen Überwachungssitzungen teil, die von der Kommission im Herbst 2014 und im Frühjahr 2016 einberufen wurden. Zum Abschluss des Überwachungsverfahrens empfahl die Jury der Kommission, den beiden Städten jeweils den mit 1,5 Mio. EUR dotierten Melina-Mercouri-Preis zu verleihen. Das im Rahmen des Programms Kreatives Europa⁸ bereitgestellte Preisgeld wurde den beiden Kulturhauptstädten Europas im Herbst 2016 ausgezahlt.

2.3. Themen und Schwerpunkte der beiden Kulturhauptstädte Europas 2017

Paphos im Westen Zyperns lässt sich bis in die Jungsteinzeit zurück verfolgen. Die Stadt und die Insel als Ganzes befinden sich am zentralen Knotenpunkt des östlichen Mittelmeeres, was diese Region zu einem multikulturellen Schmelztiegel macht. Mit lediglich 35 000 Einwohnern ist Paphos zugleich eine der bislang kleinsten Kulturhauptstädte. Der Kerngedanke des Programms Paphos 2017 basierte auf der antiken Tradition, als sich Kultur in Freiflächen entwickelte. Die Freilichtbühne „Open Culture Factory“ (ein Begriff, der in der Bewerbung eine wichtige Rolle spielte), die einen wichtigen Bestandteil des Kulturprogramms bildete, versprach, alle Stadtteile und Gemeinschaften in Paphos zu bereisen, um die Aktionen des Programms Paphos 2017 zu präsentieren und einen allgemein zugänglichen gemeinsamen Raum für Kommunikation und Zusammenarbeit zu schaffen. Bei diesem Kerngedanken ging es nicht nur um Freiflächen, sondern auch um Offenheit im Sinne von Toleranz, Akzeptanz, Förderung und Integration von unterschiedlichen Kulturen, Ideen und Einstellungen.

Der Zweck der Kulturhauptstadt Paphos kam in ihrem Motto „Kontinente verbinden – Kulturen zusammenführen“ zum Ausdruck. Das Motto spiegelt die Notwendigkeit wider, die

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

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 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, S. 221).

getrennte Bevölkerung von Paphos – das heißt, ständige Einwohner, Besucher und Einwanderer – zu verbinden und zusammen zu bringen. Ferner wurde hervorgehoben, wie wichtig es sei, die verstreuten Stadtteile zu verbinden und die gesamte Provinz Paphos in einen gemeinsamen Raum zu verwandeln, der von all ihren Bürgerinnen und Bürgern sowohl im wörtlichen, als auch im metaphorischen Sinne geteilt wird. Abschließend wurde die Notwendigkeit betont, die Unterschiede zwischen der griechisch-zyprischen und der türkisch-zyprischen Gemeinschaft durch verschiedene Projekte zu überbrücken.

Aarhus wurde im 8. Jahrhundert als eine befestigte Wikingersiedlung in einem natürlichen Hafen an einer Flussmündung gegründet. Aarhus wuchs in den letzten zehn Jahren beträchtlich. Es gewann 15 000 neue Einwohner zu seiner Bevölkerung (von nun 335 000 Einwohnern) hinzu und schaffte 20 000 neue Arbeitsplätze, überwiegend in den Sektoren Wissen, Dienstleistungen und Innovation. Es ist zugleich die größte Stadt der Region Mitteljütland, einer der fünf Regionen, die 2007 geschaffen wurden. Die Bewerbung von Aarhus zur „Kulturhauptstadt Europas“ entstand als Teil eines größeren Stadtentwicklungsplans. Der Plan fokussierte auf Bau- und Infrastrukturentwicklung am Meeresufer, einschließlich „Dokk1“: eine neue öffentliche Bibliothek und ein neues Kulturzentrum mit künstlerischen Installationen. Die Bewerbung hatte auch zum Ziel, eine enger zusammenhängende Verwaltung innerhalb der Region Mitteljütland zu schaffen, die 19 Gemeinden umfasst.

Aarhus präsentierte sich 2017 mit dem Motto „Let’s Rethink“. Das übergeordnete Ziel bestand darin, die Denkweisen in der Stadt, der Region Mitteljütland und in Europa durch kulturelle Erfahrungen zu verändern und die drei für dieses EU-Projekt entscheidenden Grundwerte Nachhaltigkeit, Vielfalt und Demokratie hervorzuheben. Das Kulturprogramm wurde um die vier Jahreszeiten gegliedert, jede von ihnen mit einer groß angelegten MEGA Veranstaltung im Freien eröffnet. Jede Jahreszeit sah drei Vollmondveranstaltungen vor, die kleiner als die MEGA Veranstaltungen angelegt waren. Neben diesen Veranstaltungen präsentierte das Programm über 350 Kunst- und Kulturprojekte, Konferenzen und Festivals.

3. BEWERTUNG

3.1. Rahmenbedingungen der Evaluierung

Die Evaluierung geht dem Gesamtverlauf der Umsetzung und Darbietung der beiden Programme „Kulturhauptstadt Europas 2017“ von deren ersten Anfängen bis hin zu Erwägungen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit und ihres Vermächnisses nach.

Es werden insbesondere die Relevanz, Effizienz und Wirksamkeit der beiden Kulturhauptstädte Europas 2017 bewertet. Darüber hinaus werden der Mehrwert für die EU sowie die Kohärenz und Komplementarität der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“⁹ 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 Nr. 1622/2006/EG verankerten Anforderungen zu erfüllen und ein besseres Verständnis der Leistung und Ergebnisse der Aktion zu ermöglichen. Insbesondere bietet die Evaluierung eine wertvolle Gelegenheit das vorige Jahr kritisch in Augenschein zu nehmen, um die gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen für eine Neuformulierung des aktuellen

⁹ Beschluss Nr. 1622/2006/EG.

Wissens und der Einsichten in Anbetracht der neuen Erfahrungen der Gastgeberstädte hervorzuheben.

Wie schon bei den vorhergehenden Evaluierungen beruht die Interventionslogik auf der in dem Beschluss Nr. 1622/2006/EG 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 zum Beispiel Befragungen, Online-Fragebögen und Umfragen; 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. Im Gegensatz zu früheren Evaluierungen beinhaltete diese Evaluierung auch eine öffentliche Konsultation, die ein offener, inklusiver und zugänglicher Weg für die Menschen und Organisationen darstellte, ihre Gedanken und Meinungen in die Evaluierung einfließen zu lassen;
- Als Sekundärdatenquellen dienten EU-Dokumente, die ursprünglichen Bewerbungen und Anträge, interne, mit dem Bewerbungsverfahren zusammenhängende Berichte, Überwachungs- und Evaluierungsberichte, von den Titelträgern erstellte oder in Auftrag gegebene Untersuchungen und Berichte, Veranstaltungsprogramme, Werbematerial und Websites, statistische Daten zu Kultur und Tourismus sowie quantitative Daten der Titelträger zu Finanzen, Aktivitäten, Leistungen und Ergebnissen.

Wie bei allen vorhergehenden Ex-post-Evaluierungen ist die Kommission der Auffassung, dass die angewandte 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

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

Auswirkungen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ in Bezug auf eine breitere Teilnahme am Kulturgesehen nachzuweisen.

Außerdem ergab die öffentliche Konsultation, die zum ersten Mal als Konsultationsinstrument bei einer Ex-post-Evaluierung getestet wurde, nur relativ wenige Schlussfolgerungen, da insgesamt nur 76 Antworten eingingen. Dies ist vielleicht verständlich, weil es zur Beantwortung der Umfrage notwendig war, die Aktivitäten der Kulturhauptstädte zu kennen (und idealerweise an ihnen teilgenommen zu haben).

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

Die Kommission ist sich der genannten – und von ihr akzeptierten – Beschränkungen vollkommen bewusst und hat diese bereits in einer Arbeitsunterlage sowie in ihren früheren Berichten über Ex-post-Evaluierungen der Aktion erkannt und zum Ausdruck gebracht. Die Arbeitsunterlage ist dem Vorschlag für einen Beschluss zur Einrichtung einer Aktion der Europäischen Union für die „Kulturhauptstädte Europas“ im Zeitraum 2020 bis 2033¹¹ beigelegt.

Bezüglich dieser Schwierigkeit wurde in einem nachfolgenden Vorschlag der Kommission und dem später erlassenen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates¹² 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.

Die Verpflichtung zur Durchführung einer Ex-post-Evaluierung ihres Titeljahres ist nun den Europäischen Kulturhauptstädten anstatt der Kommission auferlegt. Dies gilt jedoch erst ab den Titeln des Jahres 2020. Für die Europäischen Kulturhauptstädte 2018 und 2019 wird die Kommission 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 Langzeitauswirkung der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ zu erfassen.

Zudem ist hervorzuheben, dass Paphos und Aarhus – durch die Neapolis Universität Paphos einerseits und die Aarhus Universität andererseits – Untersuchungen auf lokaler Ebene veranlasst haben, um die Auswirkungen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ besser einschätzen zu können, und dass deren Ergebnisse nach Möglichkeit in die Evaluation der Kommission mit eingeflossen sind.

Abschließend hält die Kommission trotz fehlender quantitativer Daten und anderer unabhängiger Belege die zusammengetragenen Nachweise für hinreichend fundiert um die Evaluierung zu unterstützen, und teilt ihre Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen, da sie ihrer Einschätzung nach im Allgemeinen ein getreues und kenntnisreiches Bild der Aktion „Kulturhauptstadt Europas 2017“ zeichnen.

¹¹ Siehe SWD(2012) 226 final, Ziffer 2.4.4.

¹² Beschluss Nr. 445/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, siehe Fußnote Nr. 5.

4. WICHTIGSTE FESTSTELLUNGEN

4.1. Relevanz der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ und der beiden Europäischen Kulturhauptstädte 2017

Die aus der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass die von den beiden Gastgeberstädten erarbeiteten und umgesetzten Kulturprogramme im Einklang mit Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union standen, insbesondere im Hinblick auf den Beitrag der Union „zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten“. Die Rolle als Gastgeber einer Kulturhauptstadt Europas hat sich auch positiv auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in beiden Städten ausgewirkt und steht somit im Einklang mit den Zielen des Beschlusses Nr. 1622/2006/EG.

Die Evaluierung kommt zum Schluss, dass es dem Programm von Paphos, obwohl es kleiner als die meisten vorigen Kulturhauptstadtprogramme war (hauptsächlich wegen der geringen Größe der Stadt), gelang, das kulturelle Erbe von Paphos im europäischen Kontext herauszuarbeiten, die (Notwendigkeit von) Verflechtungen der Menschen in der Stadt und darüber hinaus deutlich zu machen sowie die Notwendigkeit des interkulturellen Dialogs hervorzuheben. Auch half es dem einheimischen wie fremden Publikum, mehr über die zyprische Kultur zu erfahren und mit anderen Kulturen und Traditionen vertrauter zu werden.

Aarhus stellte ein Programm mit markanten langfristigen Zielen zusammen, das die Verschiedenartigkeit europäischer Kulturen betonte und mit der breiteren Stadtentwicklungsstrategie in Wechselwirkung stand; dabei ging es schwerpunktmäßig darum, den Bekanntheitsgrad und die Präsenz der Stadt weiter zu stärken, einheimische sowie ausländische Touristen anzuziehen, die kulturelle Infrastruktur der Stadt zu verbessern und die Besucherzahlen sowie die aktive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an kulturellen Aktivitäten zu erhöhen. Das Programm hatte auch eine bedeutende regionale Dimension im Rahmen der neu geschaffenen Region Mitteljütland.

4.2. Wirkungsgrad

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 minimal: die Betriebskosten für das Programm Kulturhauptstadt Europas 2017 beliefen sich auf ca. 66,7 Mio. EUR für Aarhus und 8,5 Mio. EUR für Paphos.

Auf Städteebene verfügten sowohl Paphos als auch Aarhus über sehr starke und effektive Umsetzungsmechanismen und Governance-Strukturen, und beide nahmen überwiegend nationale, regionale und lokale, aber auch (in geringerem Maße) EU-Mittel in Anspruch, um ihre künstlerisch hochwertigen Kulturprogramme umzusetzen, die zu ihren regulären jährlichen kulturellen Veranstaltungen hinzukamen.

Dennoch zeigt die Evaluierung auch, dass die Titelverleihung der Gastgeberstadt nach wie vor ein hohes Maß an Ressourcen abverlangt und mit langfristigen Verpflichtungen in den Vorbereitungs Jahren einhergehen kann, die manchmal nur schwer einzuhalten sind: so musste

Paphos beispielsweise eine erhebliche Kürzung (von über 60 %) des tatsächlichen Budgets gegenüber dem in der Bewerbungsphase zunächst angesetzten Betrag in Kauf nehmen, die sich einerseits aus einem zu ambitionierten ursprünglichen Programmvorschlag und andererseits aus der Finanzkrise ergab, die starke Sparzwänge in allen Bereichen des öffentlichen Haushalts auf allen territorialen Ebenen ausübte.

4.3. Erfolge

Beide Titelträger haben sich bei der Erfüllung der kurzfristigen Ziele in ihren Bewerbungen als erfolgreich erwiesen, insbesondere in Bezug auf die Umsetzung umfangreicher und innovativer Kulturprogramme mit europäischer Dimension und mit ausgeprägter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Die Umsetzung der Ziele von Paphos wurde jedoch durch die erhebliche Kürzung des tatsächlichen Budgets gegenüber dem in der Bewerbung angesetzten Betrag beschränkt. Zwar waren die Grundvorstellungen, Programme und Umsetzungsformen der beiden Städte sehr unterschiedlich, doch ist es beiden gelungen die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ dazu zu nutzen, Themen von lokalem Interesse, aber mit europäischer Resonanz zu erkunden und anzusprechen.

2017 vergrößerten beide Kulturhauptstädte Europas das Spektrum, die Vielfalt sowie die europäische Dimension ihres kulturellen Angebots und präsentierten Kulturprogramme, die im Vergleich zum kulturellen Standard früherer Jahre weitreichender, verschiedenartiger, innovativer und internationaler waren. Zum Beispiel wurden in Aarhus 442 und in Paphos 168 Schlüsselprojekte durchgeführt, von denen die meisten über die jährliche Programmplanung der beiden Städte hinausgingen. Außerdem beteiligten sich in Aarhus 1200 internationale Künstlerinnen und Künstler am Programm, und 79 % der Projekte sahen einen internationalen Partner und/oder Kulturaustausch innerhalb Europas vor, während in Paphos 29 % der Projekte internationale Produktionen und weitere 11 % Mitwirkungen zyprischer und internationaler Künstlerinnen und Künstler waren. Im Jahr 2017 erweiterten beide Kulturhauptstädte den Zugang und die Beteiligung am Kulturgeschehen. Der Beleg dafür ist in Aarhus mit einem Gesamtpublikum von 3,3 Millionen jedoch stärker als in Paphos. Beide Kulturhauptstädte verhalfen zu einer Stärkung der kulturellen Kapazität der lokalen kulturellen und kreativen Sektoren und deren Verbindung zu anderen Sektoren. Aarhus beispielsweise verstärkte 2017 die Kulturförderung und erzielte positiven wirtschaftlichen Gewinn für die kulturellen und kreativen Sektoren. Paphos erreichte 2017 neue Publikumskreise, förderte Investitionen für kulturelle Infrastruktur und entwickelte Kompetenz und Kapazität lokaler Kulturakteure. Die „Kulturhauptstadt Europas“ verbesserte das internationale Profil von Aarhus durch Kultur, während sie in Paphos das Kulturpublikum internationaler werden ließ.

Aus der Evaluierung folgt schließlich, dass die beiden Titelträger 2017 in Bezug auf die Nachhaltigkeit ihrer Aktivitäten und eine bessere Governance im Kulturbereich sehr unterschiedliche Potenziale ausweisen. Für Aarhus entfaltete die „Kulturhauptstadt Europas“ Potenzial zur Langzeitwirkung durch die Fähigkeiten und Erfahrungen, die die Kulturakteure gemacht haben, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, ein größeres Publikum und verbessertes internationales Profil. Auch Paphos kann mit langfristigem Nutzen rechnen, wobei wenig zur seiner Maximierung unternommen wurde.

4.4. Kohärenz

„Kulturhauptstadt Europas“ ist eine für viele Strategien und Programme der EU relevante und ergänzende Aktion. Sie wirkt sich nicht nur auf Kulturakteure aus, sondern auch auf Akteure in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung (z. B. aufgrund ihrer Bedeutung für den Aufbau von Kapazitäten) sowie Tourismus (z. B. stieg in der Region Aarhus 2017 die Zahl der Hotelübernachtungen um 10,9 %).

Darüber hinaus ist die Aktion kohärent mit und komplementär zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, je nach Kontext der den Titel tragenden Stadt. Im Fall von Paphos wurde der EFRE in den Jahren vor 2017 zur Kofinanzierung wesentlicher Investitionen genutzt, nämlich zur Restaurierung des Stadtzentrums und der Renovierung von wichtigen Einrichtungen wie Theater oder Kino.

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.

Der Titel selbst ist ein wichtiger Aspekt des EU-Mehrwerts dieser Aktion, da er erhebliches Interesse nicht nur seitens der Akteure aus der Stadt, sondern auch weit darüber hinaus hervorruft und vielfältige Möglichkeiten für die Zusammenarbeit in Europa im Hinblick auf Partnerschaften und den Austausch bewährter Praktiken bietet, wie sich zum Beispiel an dem Aufbau einer soliden Governance-Struktur zur Umsetzung der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ zeigt. Dadurch lassen sich die Kapazitäten der lokalen Kulturorganisationen erhöhen oder auch Projektideen von den örtlichen Einwohnern gewinnen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission schließt aus diesem Bericht, 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 noch nicht umfassend bewertet werden können, da die Umsetzung des Titeljahres noch nicht weit genug zurückliegt. Diese Bewertung könnte zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der oben erwähnten langfristigen Evaluierung vorgenommen werden.

Ferner gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die von beiden Europäischen Kulturhauptstädten 2017 umgesetzten Programme den Zielen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ gerecht wurden; sie berücksichtigten die europäische Dimension, bezogen die Einwohner und lokale Akteure mit ein und erweiterten 2017 den Zugang zu und Beteiligung am Kulturgesehen, auch wenn das Ergebnis für Aarhus besser ausfiel als für Paphos, hauptsächlich wegen des beschränkten Budgets, mit dem Paphos operierte. Sie verhalfen auch zu einer Stärkung der kulturellen Kapazität der lokalen kulturellen und kreativen Sektoren und deren Verbindung zu anderen Sektoren. Die „Kulturhauptstadt Europas“ verbesserte das internationale Profil von Aarhus durch Kultur, während sie in beiden Städten das Kulturpublikum internationaler werden ließ. In beiden Fällen führt das Jahr „Kulturhauptstadt Europas“ zu Hinterlassenschaften (sowohl physischer als auch immaterieller Art), auch wenn eine sachgerechte Nachfolgeplanung in Paphos fehlt. Dies zeigt, dass Vermächtnis immer eine Herausforderung für kleine Kulturhauptstädte bedeutet.

Diese Haupteigenschaften bestätigen, was bereits in der Evaluierung des Jahres 2016 und in 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 im Jahr 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.

Aus der Bewertung ergaben sich in begrenztem Umfang Verbesserungen, darunter die Notwendigkeit, rechtzeitig einen institutionellen Rahmen für die Aktion zu schaffen; ein

stabiles und effektives Umsetzungsteam zusammenzustellen, das starke politische Unterstützung erhält; sicherzustellen, dass das ganze Land hinter der Aktion steht und sich daran beteiligt; sicherzustellen, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kontrolle und künstlerischer Freiheit erzielt wird; das Engagement der Kulturakteure aufrecht zu erhalten; die europäische Zusammenarbeit in das Kulturprogramm einzubetten; und sich gleichzeitig aktiv für eine Ausweitung der Teilnahme am Kulturgesehen einzusetzen sowie frühzeitig eine Nachfolgeplanung der Aktion vorzusehen.¹³

Umfang und Länge der von der Kommission jährlich durchgeführten Evaluierung gemäß Artikel 12 des Beschlusses Nr. 1622/2006/EG lassen eine Betrachtung der Langzeitwirkung der „Kulturhauptstadt Europas“ nicht zu. Die Kommission ist deshalb bereit, eine solche Auswirkung als Teil ihrer Evaluierung gemäß Artikel 16 des Beschlusses Nr. 445/2014/EU zu überprüfen. „Im Mittelpunkt“ dieser „Bewertungen steht eine Betrachtung aller früheren 'Kulturhauptstädte Europas' im europäischen Zusammenhang, damit Vergleiche hergestellt und wichtige Lehren für künftige 'Kulturhauptstädte Europas' sowie alle Städte Europas gezogen werden können.“ Basierend auf der im Dezember 2017 veröffentlichten Studie „Kulturhauptstädte Europas: Erfolgsstrategien und langfristige Auswirkungen“¹⁴ kann somit die Langzeitwirkung analysiert werden.

Darüber hinaus ist mehr zu tun, um die ausgewählten und zukünftigen Kulturhauptstädten Europas bei ihren Bewertungsansätzen, einschließlich der Nutzung von großen Datenmengen („big data“) zu unterstützen. Zu diesem Zweck hat die Kommission Mitte 2018 ihre Leitlinien für die Eigenbewertung von Städten aktualisiert: diese enthalten nun auch den Begriff „big data“¹⁵. Außerdem veröffentlichte sie im September 2018 eine Ausschreibung mit dem Ziel, einen Expertise-Pool einzurichten sowie den zukünftigen Umsetzungsteams der Aktion Kapazitätsaufbauhilfen und Peer-Learning-Aktivitäten zur Verfügung zu stellen. Die in der Ausschreibung vorgesehenen Trainingspakete beinhalten die Themen Überwachung und Evaluierung. Der Auftragnehmer wird im ersten Halbjahr 2019 ausgewählt.

Hinsichtlich der Überwachungsmaßnahmen weist die Kommission darauf hin, dass sie derzeit mit der Jury darüber berät, wie sichergestellt werden kann, dass die zukünftigen Kulturhauptstädte den in ihren Bewerbungen eingegangenen Verpflichtungen, vor allem finanziellen, nachkommen. Die von der Jury erstellten Fortschritts- und Überwachungsberichte gehen ausdrücklich auf die Aspekte, die von den in Beschluss Nr. 445/2014/EU festgelegten Auswahlkriterien erfasst werden, ein.

Bezüglich der Sichtbarkeit der Seiten über die „Kulturhauptstadt Europas“ auf der Europa-Website weist die Kommission schließlich darauf hin, dass sie gerade ihre Internetseiten Kultur und Kreatives Europa überarbeitet und dabei berücksichtigt, dass die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ in diesem Zusammenhang besser präsentiert wird.

¹³ Siehe die Übersicht früherer Empfehlungen, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf.

¹⁴ Siehe Link zu: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET\(2013\)513985_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513985/IPOL-CULT_ET(2013)513985_EN.pdf).

¹⁵ Siehe Link zu: <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/guidelines-for-cities-own-evaluations-modmai18.doc.pdf>.