



Brüssel, den 25.4.2018
COM(2018) 235 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 2016“ (Donostia-
San Sebastián und Breslau)**

{SWD(2018) 140 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 2016“ (Donostia-San Sebastián und Breslau)

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 Vorjahres veranlasst und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Ausschuss der Regionen über die Evaluierung Bericht erstattet.²

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 1985 auf zwischenstaatlicher Ebene eingeführt³ und in den Folgejahren weiterentwickelt, bis sie 1999 in eine vollwertige Aktion der EU⁴ umgewandelt wurde. Die Aktion ist zurzeit durch den Beschluss Nr. 445/2014/EU⁵ geregelt, während die für die Jahre bis 2019 als Kulturhauptstadt Europas benannten Städte den Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1622/2006/EG unterlagen.

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 Der vollständige Bericht kann abgerufen werden unter: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.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, S. 20).

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 2016

Gemäß Beschluss Nr. 1622/2006/EG waren die Mitgliedstaaten Spanien und Polen berechtigt, die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas 2016“ auszurichten.

Das zweistufige Auswahlverfahren (Vorauswahl der Bewerberstädte und endgültige Empfehlung) wurde zeitgleich von den zuständigen Behörden, der beiden Mitgliedstaaten (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. Nachdem 2010 fünfzehn Bewerbungen aus spanischen Städten und elf aus polnischen Städten eingegangen waren, entschied die Jury 2011, den Städten Donostia-San Sebastián und Breslau den Titel „Kulturhauptstädte Europas 2016“ zu verleihen.⁶ Im Mai 2012 erfolgte die formale Ernennung der beiden Städte durch den Rat der Europäischen Union.⁷

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 Donostia-San Sebastián und Breslau nahmen an zwei formalen Überwachungssitzungen teil, die von der Kommission im Herbst 2013 und im Frühjahr 2015 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 im Herbst 2015 an die Städte ausgezahlt.

2.3. Themen und Schwerpunkte der beiden Kulturhauptstädte Europas 2016

Die Bewerbung der Stadt Donostia-San Sebastián stand unter dem Titel „Cultura para la convivencia“ (Kultur für Koexistenz) und war stark lokal geprägt. Die Ausgangsbasis für die Erarbeitung des Programms bildete die jüngere Vergangenheit der Stadt, die Jahrzehnte lang von Terroranschlägen erschüttert worden war.

Da das kulturelle Angebot der Stadt und ihre Kapazitäten im Kulturbereich zum Zeitpunkt der Bewerbung bereits stark entwickelt waren, stand hierbei vor allem die Unterstützung qualitativ unterschiedlicher Projekte im Vordergrund, die sensible Themenbereiche wie Gewalt und Terrorismus behandelten, um den Bürgerinnen und Bürgern bei der Aussöhnung mit ihrer Vergangenheit zu helfen.

Das Programm beruhte auf den beiden Konzepten „Koexistenz“ und „Die Stadt“. Das Konzept „Koexistenz“ war auf die drei Achsen „Leuchtturm des Friedens“, „Leuchtturm des Lebens“ und „Leuchtturm der Stimmen“ ausgerichtet, die sich jeweils mit den Themenbereichen Integration und Koexistenz, Gesundheit, Arbeit und Umwelt sowie Kommunikation befassen. Das Konzept „Die Stadt“ war projektübergreifend ausgelegt und stellte Methodiken bereit, die die einzelnen Projekte bei der Erreichung ihres jeweiligen Ziels

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

⁷ Beschluss 2012/309/EU des Rates vom 10. Mai 2012.

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).

unterstützen sollten und die in den Bereichen Nachhaltigkeit der linguistischen Vielfalt, kritisches Denken durch zeitgenössische Kunst, Engagement der Bürgerinnen und Bürger, Verbindung zwischen Kultur und Technologie und Entwicklung interaktiver Situationen in Kulturräumen angesiedelt waren.

Breslaus Bewerbung ging aus einer breiter angelegten Strategie der Stadt Breslau hervor, die betonte, dass das Potenzial für die Stadtentwicklung durch vorrangige Investitionen in Kultur- und Sportveranstaltungen und in die Infrastruktur unterstützt werden sollte.

Das Gesamtkonzept trug den Titel „Metamorphosen der Kultur“ und ist als Metapher für die historische Transformation der Stadt, aber auch für den gegenwärtigen kulturellen und sozialen Wandel zu verstehen, zu dem auch Globalisierung, Einwanderung, die Erweiterung der EU und die zunehmende Bedeutung digitaler Kommunikation gehören. Das Kulturhauptstadtprogramm stand unter dem Motto „Räume für Schönheit“, womit die Absicht zum Ausdruck gebracht werden sollte, „Räume zu schaffen, in denen Schönheit wieder einen Platz im öffentlichen Leben und den täglichen Gewohnheiten hat“.

Breslaus Bewerbung zeichnete sich durch eine sehr klare Vorstellung vor allem der langfristig verfolgten Ziele aus. Dazu zählten die Absicht, ein stärkeres Bewusstsein und eine stärkere Anerkennung für die kulturelle Identität von Breslau/Niederschlesien zu bewirken, öffentliche Räume für soziale Aktivitäten zu schaffen, den Bürgersinn zu fördern und auch die Anzahl der Touristen und Besucher der Stadt zu erhöhen. Die Kulturveranstaltungen wurden in thematisch ausgerichtete Unterprogramme aufgeteilt (z. B. Architektur, Film, Oper, usw.) und je nach Veranstaltungsziel – vom Dialog mit Einwohnern bis hin zur Verdeutlichung der Bedeutung der Stadt für die Kultur Europas und der Welt – auf vier verschiedenen „Bühnen“ dargeboten.

3. DIE EXTERNE STUDIE

3.1. Rahmenbedingungen der Evaluierung

Die Evaluierung geht dem Gesamtverlauf der Umsetzung und Darbietung der beiden Programme „Kulturhauptstadt Europas 2016“ von deren ersten Anfängen bis hin zu Erwägungen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit und ihres Vermächtnisses nach.

Insbesondere werden dabei die Relevanz, der Wirkungsgrad, der Erfolg und die Nachhaltigkeit beider Programme „Kulturhauptstadt Europas 2016“ bewertet. Darüber hinaus werden der Mehrwert für die EU sowie die Kohärenz und Komplementarität der Aktion mit anderen EU-Initiativen geprüft. Abschließend werden einzelne sowie allgemeine Schlüsse aus beiden Programmen gezogen und die Implikationen für künftige Kulturhauptstädte Europas, Bewerberstädte und EU-Organe erwogen.

3.2. Methodik und Beschränkungen des gewählten Ansatzes

Die Konzeption der Evaluierung und ihrer Methodik ist 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, um das Kulturhauptstadtjahr kritisch in Augenschein zu nehmen, um die gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen für eine Neuformulierung des aktuellen Wissens und der Einsichten in Anbetracht der neuen Erfahrungen der Gastgeberstädte hervorzuheben.

Wie schon bei den Evaluierungen der vorhergehenden Programme „Kulturhauptstadt Europas“ im Zeitraum 2007 bis 2015 beruht die Interventionslogik des Bewerbers 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.⁹

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. 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, die die konkreten Projekte entweder leiteten oder daran teilnahmen.
- 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 Fremdenverkehr sowie quantitative Daten der Titelträger zu Finanzen, Aktivitäten, Leistungen und Ergebnissen.
- Es findet im Rahmen der Evaluierung keine breitere öffentliche Konsultation statt. Wie in dem Fahrplan¹⁰ erläutert, gilt die Aktion als eine auf lokaler Ebene durchgeführte Veranstaltung. Internationale Teilnehmer kamen von innerhalb und außerhalb Europas und sind daher schwer zu erreichen. Hinzu kommt, dass Meinungsäußerungen von Teilnehmern sich auf bestimmte Einzelveranstaltungen beziehen würden und keine brauchbaren Einblicke für die Evaluierung der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ insgesamt vermitteln könnten.

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.

Die Evaluierung ist jedoch aufgrund dessen eingeschränkt, dass es an Ausgangsdaten mangelt, die bereits vor dem Titeljahr, zu Beginn des Titeljahres und nach der Umsetzung des Aktionsjahres in eine vergleichende Studie der jeweiligen Stadt einfließen könnten. 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 für die Aktion „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. 70 000 EUR pro Jahr) ebenfalls knapp bemessen sind und nicht ausreichen, um sowohl eine Grundlagenerhebung vor der Aktion als auch eine Ex-post-Studie der Situation nach der Aktion durchzuführen. Eine weniger offensichtliche 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 quantitativen Daten bedeutet, dass die Datenbasis weniger verlässlich ist, wenn es beispielsweise darum geht, die objektiven Ergebnisse und Auswirkungen der Aktion

⁹ Siehe die früheren Evaluierungsberichte unter: https://ec.europa.eu/culture/evaluations_de.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eac_015_evaluation_ecoc_2016.pdf.

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

Daher stützen sich die Schlussfolgerungen des Berichts eher auf eine breite Basis qualitativer und sogenannter „weicher“ 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. Sie hat 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 2033¹¹ erkannt und zum Ausdruck gebracht. Bezüglich dieser Schwierigkeit wurde in einem nachfolgenden Vorschlag der Kommission – der letztlich die Grundlage für den später erlassenen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates¹² bildete – vorgesehen, dass die ausgewählten Städte selbst die Federführung bei der Evaluierung übernehmen, da sie eher über Grundlagendaten verfügen und besser in der Lage sind, Primärdaten über die Ausstrahlungswirkung des Titels zu erheben.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Städte Donostia-San Sebastián und Breslau – durch die San Sebastián-Stiftung einerseits und das Institut für Soziologie der Universität Wrocław (Breslau) andererseits – Untersuchungen¹³ auf lokaler Ebene veranlasst haben, um die Auswirkungen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ auf wichtige Akteure, wie kulturelle Einrichtungen, die Kultur- und Kreativwirtschaft und Bürgerinnen und Bürger, sowie auf Indikatoren, wie internationale Dimensionen und die Wirtschaft, besser einschätzen zu können.

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 Aktion „Kulturhauptstadt Europas 2016“ zeichnen.

4. HAUPTERGEBNISSE DES EVALUIERUNGSBERICHTS

4.1. Relevanz der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ und der beiden Europäischen Kulturhauptstädte 2016

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 (AEUV) standen und insbesondere im Hinblick auf den Beitrag der Union „zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten“ von Bedeutung waren. Die Rolle als Gastgeber einer Kulturhauptstadt Europas hat sich auch, insbesondere im urbanen Kontext, positiv auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in beiden Städten ausgewirkt und steht somit auch im Einklang mit den Zielen des Beschlusses Nr. 1622/2006/EG.

Es ergibt sich aus der Evaluierung, dass das Programm der Stadt Donostia-San Sebastián die lokalen Anliegen und den lokalen Kontext widerspiegelte, wobei vor allem soziale und politische Fragen im Mittelpunkt standen. Da die Stadt bereits vor der Aktion über ein stark

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.

¹³ Einige der Ergebnisse dieser Untersuchungen befanden sich noch in der Entwurfsfassung, als die europäische Evaluierung der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ fertiggestellt wurde. In die europäische Evaluierung wurden so viele dieser Sekundärdaten wie möglich einbezogen, es konnten jedoch keine Endergebnisse herangezogen werden.

ausgeprägtes Kulturangebot verfügte, eine große Zahl ausländischer Besucher anzog und große europaweite Festivals ausrichtete, sollte das Programm „Kulturhauptstadt Europas“ dazu dienen, engere Verbindungen zu neuen europäischen Kulturakteuren – insbesondere zu kleineren Kulturorganisationen – zu fördern und vor allem auch dazu, mit großem Engagement eine neue Art sensibler Inhalte zu präsentieren, die für die vielschichtige Identität der Stadt sowie das soziale und individuelle Wohlergehen ihrer Einwohner von Bedeutung sind und gleichzeitig eine klare europäische Dimension haben.

Breslau stellte ein Programm mit markanten langfristigen Zielen und einer ausgeprägten europäischen Dimension zusammen, das im Einklang mit der breiteren Stadtentwicklungsstrategie stand. Dabei ging es schwerpunktmäßig darum, den europäischen Charakter der Stadt weiter zu stärken, den Fremdenverkehr sowohl aus dem eigenen Land als auch aus anderen Ländern zu fördern, die kulturelle Infrastruktur der Stadt zu verbessern und die Besucherzahlen sowie die proaktive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an kulturellen Aktivitäten zu erhöhen. Das Programm widmete sich außerdem einigen der schwierigsten Kapitel der jüngeren Stadtgeschichte, darunter vor allem die Umsiedlung von Bevölkerungsgruppen zwischen der Sowjetunion, Polen und Deutschland zum Ende des Zweiten Weltkriegs.

4.2. Wirkungsgrad

Insgesamt deutet das vorhandene (hauptsächlich qualitative) 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 für das Titeljahr 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 2016 beliefen sich auf ca. 86,4 Mio. EUR für Breslau und 49,6 Mio. EUR für Donostia-San Sebastián.

Auf Städteebene verfügten sowohl Donostia-San Sebastián als auch Breslau über sehr starke und effektive Umsetzungsmechanismen und Governance-Strukturen und beide nahmen sowohl nationale als auch EU-Mittel (z. B. den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung) in Anspruch, um ihre künstlerisch hochwertigen und ungewöhnlich großformatigen Kulturprogramme umzusetzen.

Nichtsdestotrotz zeigt die Evaluierung auch, dass die Titelverleihung der Gastgeberstadt nach wie vor ein hohes Maß an Ressourcen abverlangt und auch mit Herausforderungen verbunden sein kann. So musste Donostia-San Sebastián eine erhebliche Kürzung (von über 40 %) 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 sehr starken Sparzwängen in allen Bereichen des öffentlichen Haushalts auf allen territorialen Ebenen ergab. Auch politische Sachzwänge, die die vorrangige Bereitstellung von Mitteln für andere Belange der Stadt erforderlich machten, sowie fehlende Möglichkeiten, private Finanzierungsquellen zu erschließen, verbunden mit einer schlechten Konjunkturlage spielten hier eine Rolle.

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 einer europäischen Dimension und mit einer ausgeprägten Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen. 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.

Donostia-San Sebastián unterstützte Aktivitäten, die sich deutlich von dem bisherigen Kulturangebot der Stadt abhoben. Mit der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ wurden vielschichtige und sensible Themen angesprochen, nämlich die vergangene Gewalt und die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gemeinschaften der Stadt, anstatt einfach nur ein Kulturprogramm zu bieten, das der Unterhaltung des lokalen und internationalen Publikums und der Werbung für die Stadt diene. Zwar wird in der Evaluierung anerkannt, dass es sich hier um einen „mutigen“ Ansatz handelte, doch es wird auch eingeräumt, dass sich die zukünftigen gesellschaftlichen Auswirkungen eines solchen Ansatzes nur schwer quantitativ messen und verstehen lassen. Obwohl es Donostia-San Sebastián nicht unbedingt darum ging, die ohnehin schon große internationale Anziehungskraft der Stadt durch internationale Kommunikation und eine gezielte Ansprache von Touristen noch weiter zu stärken, lässt sich anhand der Zahlen doch erkennen, dass insgesamt 1,08 Mio. Menschen die Veranstaltungen im Rahmen der „Kulturhauptstadt Europas“ besuchten, von denen 5-10 % aus dem Ausland kamen.

Es konnten aber auch lokale Kulturakteure eine bemerkenswerte Ausweitung ihrer Netzwerke verzeichnen: Fast 80 % der an dem Titeljahr beteiligten Organisationen arbeiteten mit anderen Organisationen zusammen und bauten dabei in den meisten Fällen neue Arbeitsbeziehungen auf, die ohne das Titeljahr wohl kaum zustande gekommen wären.

Breslau realisierte ein umfangreiches Kulturprogramm, das fester Bestandteil einer breiteren Entwicklungsstrategie für die Stadt war, sich aber auch als besonders erfolgreich darin erwies, internationale Besucher in die Stadt zu locken. So haben von der Stadt Breslau beauftragte Untersuchungen ergeben, dass rund 5 Millionen Touristen Breslau im Jahr 2016 besuchten, von denen 1,6 Mio. aus dem Ausland kamen. Daten aus dem polnischen zentralen Statistikamt zeigen, dass die Zahl der internationalen Touristen, die im Jahr 2016 in Hotels in Breslau übernachteten, die Vorjahreszahl um 50 000 überstieg. Die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ war auch in Bezug auf die Stärkung der kulturellen Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb der Stadt und mit internationalen Akteuren erfolgreich. So hatten ungefähr zwei Drittel der durchgeführten Projekte einen internationalen Bezug und meldeten die unterschiedlichsten Arten der Zusammenarbeit mit Organisationen oder Künstlern in 42 anderen Ländern – hauptsächlich in Europa, aber auch in Ländern wie Brasilien, Japan und

den USA. Die Kommunikationsstrategie war im Großen und Ganzen ebenfalls effektiv. So wurden 2016 ca. 5 500 Presseberichte über das Titeljahr in Polen und 38 in anderen Ländern veröffentlicht.

Diese Vorteile hätten sich wohl kaum in einem vergleichbaren Ausmaß erzielen lassen, wenn die Städte nicht Titelträger gewesen wären. So gesehen hat die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ einen eindeutigen europäischen Mehrwert erzielt.

4.4. Nachhaltigkeit

Aus der Evaluierung folgt, dass die beiden Titelträger 2016 in Bezug auf die Nachhaltigkeit ihrer Aktivitäten und eine bessere Governance im Kulturbereich sehr unterschiedliche Potenziale ausweisen.

In Donostia-San Sebastián war die Vermächtnisplanung der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ im Allgemeinen beschränkt. Es fehlte von Anfang an eine klare, formale Strategie und mangelte an einem gemeinsamen Verständnis der politischen Parteien darüber, wie das Vermächtnis der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ aussehen könnte. Zwar sind die Kulturakteure im Allgemeinen nach wie vor aktiv und vermitteln auch über das Jahr 2016 hinaus starke kulturelle Inhalte, doch ist dies wohl eher auf den großen kulturellen „Fußabdruck“ der Stadt zurückzuführen als auf ein spezifisches Vermächtnis des Programms „Kulturhauptstadt Europas“.

In Breslau dagegen war die Vermächtnisplanung sehr stark entwickelt, gut koordiniert und besser geeignet, die langfristige Nachhaltigkeit der Auswirkungen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ – nicht zuletzt auch aufgrund einer starken und linearen politischen Führung – sicherzustellen. In diese Strategie fließen auch die Ergebnisse verschiedener Untersuchungs- und Evaluierungsaktivitäten ein, die während des Titeljahres von der Universität Wrocław (Breslau) durchgeführt wurden. Die Institutionen der Umsetzungsstruktur des Programms „Kulturhauptstadt Europas“ und die städtischen Behörden für Soziales und für Kultur haben einen Vorschlag für eine Strategie für die Jahre 2017-2020 und darüber hinaus vorgelegt: „Kultur – Aktuell!“ (Kultura – Obecna!). Außerdem wird auch das Projekt „mikroGRANTY“ (Mikropreisprogramm) erhalten bleiben, eine Subventionsmaßnahme zum Aufbau lokaler kultureller Kapazitäten.

4.5. 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). Auch Unternehmen spüren ihre Auswirkungen. So waren beispielsweise 14 % der in Breslau in kulturellen und kreativen Wirtschaftszweigen tätigen Firmen an der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ beteiligt, d. h. ca. 450 von +3 000 Firmen, von denen 52 % der Meinung waren, dass die Aktion ihnen wirtschaftliche Vorteile gebracht habe, und 40,7 % einen Anstieg ihres Umsatzes im Jahr 2016 meldeten. Und schließlich machen sich die Auswirkungen auch im Bereich Tourismus bemerkbar, wie der Anstieg der Zahl ausländischer Touristen, die 2016 in Hotels in Breslau übernachteten, um 50 000 gegenüber dem Vorjahr zeigt. Darüber hinaus kann die Aktion unter Mitfinanzierung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auch Investitionen in die kulturelle Infrastruktur ankurbeln, wie das Beispiel der neu eröffneten und vom EFRE mitgeförderten Konzerthalle Musikforum in Breslau verdeutlicht, die mit über 500 000 Besuchern in 2016 bereits ein großer Erfolg war.

4.6. 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 aufseiten 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 Einwohnern der Stadt und ihrer Umgebung gewinnen.

5. DIE WICHTIGSTEN EMPFEHLUNGEN SOWIE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND MAßNAHMEN DER KOMMISSION

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. Wie bereits an früherer Stelle erwähnt, wären von den Gastgeberstädten selbst durchgeführte Evaluierungen erforderlich, um ein besseres Bild davon zu gewinnen.

Ferner ist die Kommission der Meinung, dass die von beiden Europäischen Kulturhauptstädten 2016 umgesetzten Programme:

- innovativ waren und den Zielen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ gerecht wurden,
- die europäische Dimension widerspiegeln (besonders im Fall von Breslau, da in Donostia-San Sebastián das Programm „Kulturhauptstadt Europas“ wesentlich stärker auf die Einwohner ausgerichtet war),
- Einwohner und Akteure einbezogen (in Donostia-San Sebastián bezogen 60 % der Projekte die Einwohner in irgendeiner Form mit ein, und Freiwillige steuerten den Projekten insgesamt 10 493 Stunden ihrer Zeit bei, während Breslau Aktivitäten konzipierte, die gezielt auf spezifische Gruppen ausgerichtet waren),
- durch spezifische Strategien die Kultur neuen Publikumskreisen näher brachte (wie zum Beispiel die Projekte „Waves of Energy“ in Donostia-San Sebastián und „MikroGRANTY“ in Breslau) und
- zu einem Vermächtnis sowohl physischer Art (in Form von neuen oder verbesserten kulturellen und logistischen Infrastrukturen, wie sie in Breslau geschaffen wurden) als auch immaterieller Art (indem ein Raum und ein Vehikel geschaffen wurden, die es Gemeinschaften ermöglichen, über Meinungsverschiedenheiten der Vergangenheit zu sprechen und diese zu verstehen und zu verarbeiten, und die die zukünftige Koexistenz der Stadt und ihrer Einwohner unterstützen, wie es in Donostia-San Sebastián der Fall war). Es fehlt allerdings in Donostia-San Sebastián eine angemessene Nachfolgeplanung.

Diese Haupteckdaten bestätigen, was bereits in der Evaluierung des Jahres 2015 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 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.

Ein anderer Aspekt, der sich aus der externen Studie ergibt und sich teilweise mit den Erkenntnissen aus früheren Evaluierungen der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ deckt, ist der Mangel an Ausgangsdaten. Eine optimale verfahrenstechnische Methode zur Evaluierung der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ würde die Durchführung sowohl einer Ex-ante- als auch einer Ex-post-Untersuchung beinhalten. Aufgrund haushaltstechnischer¹⁴ und zeitlicher¹⁵ Beschränkungen ist jedoch nur die Durchführung einer Ex-post-Evaluierung möglich, sodass es an harten Fakten und Nachweisen bezüglich der Vorteile und Auswirkungen der Aktion mangelt.

Die gesetzgebenden Organe haben dieses Problem erkannt. Durch Annahme des Beschlusses Nr. 445/2014/EU, der für die Titelträger der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ der Jahre 2020-2033 gelten wird, haben das Europäische Parlament und der Rat sich darauf geeinigt, die Aufgabe der Evaluierung von der Kommission auf die Titelinhaber zu übertragen, da diese den größten finanziellen Beitrag zu der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ leisten, aber auch am meisten davon profitieren, und da sie zudem eher in der Lage sind, die erforderlichen Daten zu erheben. Mit dieser Evaluierungsanforderung werden die Bewerberstädte und zukünftigen Titelträger bereits in der Anfangsphase des Programms zur Datenerhebung angeregt. Damit wird auch ein Beitrag zur Verbesserung der Umsetzung des Programms im Hinblick auf die für das jeweilige Titeljahr gesetzten Ziele geleistet. Zu Unterstützung der Städte bei dieser Aufgabe hat die Kommission Leitlinien¹⁶ auf ihrer Website veröffentlicht.

Nach acht ähnlichen Evaluierungen der Aktion aus früheren Jahren – von jeweils zwei anderen Kulturhauptstädten Europas – enthält die externe Studie nur wenige Empfehlungen, von denen die meisten sehr speziell und auf anekdotische Dimensionen der Gesamtktion „Kulturhauptstadt Europas“ bezogen sind. Sie stellen eine nützliche Ergänzung der vielen Empfehlungen dar, die in früheren Jahren gemacht und von der Kommission befürwortet wurden, darunter insbesondere die Notwendigkeit, rechtzeitig einen institutionellen Rahmen für die Aktion zu schaffen, ein stabiles und leistungsstarkes 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 aufrechtzuerhalten, die europäische Zusammenarbeit in das Kulturprogramm einzubetten und sich gleichzeitig aktiv für eine Ausweitung der Teilnahme am Kulturgeschehen einzusetzen sowie frühzeitig eine Nachfolgeplanung der Aktion vorzusehen.¹⁷ Die Kommission stimmt der allgemeinen Empfehlung des Bewerbers zu, dass die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ fortgeführt werden sollte, und gemäß dem Beschluss Nr. 445/2014/EU ist eine Fortführung bis 2033 bereits vorgesehen. Insbesondere empfiehlt der Bewerter, dass die Städte „Big Data“ erheben und auswerten sollten und dass die Bewerbungsformulare für den Titel „Kulturhauptstadt Europas“ so überarbeitet werden

¹⁴ Das für die Evaluierungsarbeiten zugewiesene Budget steht im Verhältnis zum Umfang der EU-Finanzierung der Europäischen Kulturhauptstadt, die sich auf 1,5 Mio. EUR in Form des Melina-Mercouri-Preises beschränkt.

¹⁵ Der Beschluss Nr. 1622/2006/EG sieht vor, dass die Kommission die Evaluierung unmittelbar nach dem Kulturhauptstadtjahr durchführt.

¹⁶ Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf

¹⁷ Siehe die Übersicht früherer Empfehlungen, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf.

sollten, dass ersichtlich ist, wie die Bewerberstädte dies umzusetzen beabsichtigen. Obwohl sich die Kommission bewusst ist, dass Interesse an einer besseren Nutzung von „Big Data“ durch die Gastgeberstädte besteht, kann sie jedoch in dem Bewerbungsformular keine Kriterien aufnehmen, die nicht ausdrücklich in dem Beschluss zu der Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ aufgeführt sind. Die Kommission wird jedoch untersuchen, inwieweit sie in den Leitlinien für die Evaluierung besser auf das Thema „Big Data“ eingehen kann, was auch von dem Bewerter empfohlen wurde.

Ferner teilt die Kommission die Empfehlung des beauftragten Bewerter, dass die von der überwachenden Jury während der Entwicklungsphase eines Programms „Kulturhauptstadt Europas“ geleistete formelle und informelle Unterstützung von entscheidender Bedeutung ist und auch in Zukunft bereitgestellt sollte. Dazu zählen auch Besuche der ernannten Städte.

Abschließend stellt die Kommission bezüglich der speziell an die Organe der EU gerichteten Empfehlungen fest, dass die Fortschritts- und Überwachungsberichte wie von dem Bewerter empfohlen bereits ausdrücklich auf die Aspekte eingehen, die von den in Beschluss Nr. 445/2014/EU festgelegten Auswahlkriterien erfasst werden, und dass die Vorschläge der Städte hinsichtlich der Überwachung und Evaluierung ihrer Programme mehrmals im Verlauf der Auswahl- und Überwachungsverfahren beurteilt werden.