



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.1.2013
COM(2013) 13 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 2011“ (Tallinn und
Turku)**

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 2011“ (Tallinn und Turku)

1. EINLEITUNG

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

Im vorliegenden Bericht wird der Standpunkt der Kommission zu den wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Evaluierung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas 2011“ dargelegt; die Evaluierung kann unter folgendem Link abgerufen werden:

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

Bei der externen Evaluierung wurden die zwei Kulturhauptstädte – Tallinn und Turku – zunächst einzeln bewertet. Anschließend wurden die Ergebnisse verglichen und Schlussfolgerungen gezogen, die für beide Städte sowie die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ gelten.

2. HINTERGRUND DER AKTION

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

Die ursprüngliche Idee der „Kulturstadt Europas“ wurde 1985 auf Regierungsebene initiiert². Ausgehend von dieser Erfahrung wurde mit dem Beschluss Nr. 1419/1999/EG eine Gemeinschaftsaktion zur Förderung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ für die

¹ Beschluss 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 2019, ABl. L 304 vom 3.11.2006, S. 1.

² Der Titel „Europäische Kulturstadt“ wurde gewählt, um die Völker der Mitgliedstaaten einander näher zu bringen. Entschließung der im Rat vereinigten für Kulturfragen zuständigen Minister vom 13. Juni 1985 für die alljährliche Benennung einer „Kulturstadt Europas“.

Jahre 2005 bis 2019 eingerichtet³. Darin wurden die Mitgliedstaaten in der zeitlichen Reihenfolge aufgeführt, in der sie berechtigt waren, die Veranstaltung durchzuführen. Von den Ländern, die die Veranstaltung in einem bestimmten Jahr ausrichten durften, wurde erwartet, dass sie Städte vorschlagen und deren Bewerbungen, einschließlich der Kulturprogramme für das Jahr, bei einer europäischen Auswahljury einreichen, die der Kommission eine Nominierungsempfehlung gab. Die Kulturhauptstadt wurde dann formell vom Ministerrat ernannt.

Am 1. Januar 2007 wurde der Beschluss Nr. 1419/1999/EG durch den Beschluss Nr. 1622/2006/EG ersetzt, mit dem die Ziele präziser gefasst wurden und ein zweistufiger nationaler Auswahl- und Überwachungsprozess für die Kulturhauptstädte ab 2013 eingeführt wurde. Außerdem sieht der neue Beschluss Überprüfungssitzungen vor, die nach der Ernennung der Städte stattfinden und auf deren Grundlage die Jury empfiehlt, den Kulturhauptstädten, die die im Beschluss Nr. 1622/2006/EG genannten Kriterien erfüllen und den Empfehlungen der Auswahl- und der Überwachungsjury nachgekommen sind, eine Auszeichnung zu Ehren von Melina Mercouri zu verleihen. Die EU-Unterstützung wird aus dem EU-Programm „Kultur“ finanziert. Im Zeitraum 2007–2013 werden je Kulturhauptstadt maximal 1,5 Mio. EUR jährlich bereitgestellt. Seit 2010 durchlaufen alle Städte, die den Titel „Kulturhauptstadt“ erhalten, die im Beschluss Nr. 1622/2006/EG festgelegte Überwachungsphase.

2.2. Die Kulturhauptstädte Europas 2011

Estland und Finnland waren aufgrund des Beschlusses von 2006 berechtigt, die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europa 2011“ auszurichten, wobei für die Auswahl und die Ernennung die Übergangsbestimmungen gemäß Artikel 14 des Beschlusses galten.

Zudem ist in dem Beschluss von 2006 ausdrücklich festgelegt, dass für die Kulturhauptstädte 2010, 2011 und 2012 die in dem Beschluss von 1999 genannten Kriterien für die Kulturprogramme gelten, es sei denn, die betreffenden Städte beschließen, ihr Programm auf die Kriterien des Beschlusses von 2006 zu stützen. Die Kulturhauptstädte 2011 und 2012 sollten jedoch nach den neuen, mit dem Beschluss von 2006 eingeführten Verfahren kofinanziert und überwacht werden.

Mit dem Beschluss von 2006 wurde auch ein neuer EU-Finanzierungsmechanismus für die Kulturhauptstädte in Form des „Melina-Mercouri-Preises“ eingeführt, der den ernannten Städten vor Beginn des betreffenden Jahres auf der Grundlage des Berichts der Überprüfungsjury verliehen wird. Zum ersten Mal wurde der Preis 2010 verliehen, und auch 2011 erhielten ihn die Kulturhauptstädte.

Das Auswahlverfahren fand 2007 statt. In Finnland gab es einen landesweiten Wettbewerb, an dem neben Turku die Städte Jyväskylä, Lahti, Mänttä, Oulu, Rovaniemi und Tampere teilnahmen. In Estland wurde ein landesweiter Wettbewerb in zwei Runden veranstaltet: In der ersten Runde im Jahr 2005 reichten Haapsalu, Pärnu, Rakvere, Tallinn und Tartu ihre Bewerbungen ein. Tallinn und Tartu wurden zu einer zweiten Runde eingeladen, aus der Tallinn als Sieger hervorging. Die finnische und die estnische Regierung schlugen der

³ 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, geändert durch den Beschluss Nr. 649/2005/EG, ABl. L 117 vom 4.5.2005, S. 20.

europäischen Auswahljury Turku bzw. Tallinn vor. In ihrem Bericht empfahl die Jury, Turku (Finnland) und Tallinn (Estland) zu Kulturhauptstädten 2011 zu ernennen und gab den Städten Empfehlungen, wie sie ihre Ziele erreichen könnten. Auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission verlieh der Ministerrat 2007 den vorgeschlagenen Städten offiziell den Titel „Kulturhauptstadt Europas“.

3. DIE EXTERNE EVALUIERUNG

3.1. Rahmenbedingungen der Evaluierung

Die Kommission beauftragte ECORYS UK Ltd. mit der externen Evaluierung⁴ der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ 2011. Mit dieser Evaluierung sollten Relevanz, Effizienz und Wirksamkeit sowie voraussichtliche Nachhaltigkeit und langfristige Wirkung dieser Veranstaltung in den beiden Städten bewertet werden, und zwar anhand der Ziele der Veranstaltung insgesamt sowie der von den Kulturhauptstädten in ihren Bewerbungen und während der Durchführung selbst gesetzten Ziele. Bei der Evaluierung wurden außerdem Relevanz, Effizienz, Effektivität und Nachhaltigkeit der Aktion als Ganzes bewertet.

3.2. Methodik

Die beiden Städte wurden zunächst getrennt evaluiert, bevor zu beiden Schlussfolgerungen gezogen wurden. Die Evaluierung beruhte auf der Analyse der Sekundärdaten und der Erhebung und Auswertung von Primärdaten. Die Auswertung der Sekundärdaten umfasste Folgendes: die Angaben der ursprünglichen Bewerbung; von der Kulturhauptstadt in Auftrag gegebene Untersuchungen und Berichte; Veranstaltungsprogramme, Werbematerial und Websites; statistische Daten und quantitative Daten, die die Kulturhauptstadt bereitstellte. Die Erhebung der Primärdaten betraf hauptsächlich qualitative Befragungen der Leitungsteams und der wichtigsten Interessenträger in jeder Kulturhauptstadt, die bei zwei Besuchen sowie am Telefon durchgeführt wurden. Zusätzlich waren die Verantwortlichen der im Rahmen der Kulturhauptstadt durchgeführten Projekte aufgefordert, zu den Befragungen beizutragen und an einer Online-Umfrage teilzunehmen. In einer vergleichenden Untersuchung und einer Meta-Evaluierung wurden die Schlussfolgerungen für die beiden Kulturhauptstädte Tallinn und Turku geprüft, die Ansätze gegenübergestellt und miteinander verglichen und die Qualität der durchgeführten Bewertungen untersucht. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Umsetzung der Veranstaltung „Kulturhauptstädte Europas“ insgesamt beruhen auf den Erkenntnissen zu beiden Kulturhauptstädten 2011.

3.3. Die Ergebnisse der Evaluierung

3.3.1. Relevanz der Veranstaltung

Die Evaluierung ergab, dass die Veranstaltung im Sinne von Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) durchgeführt wurde. Die in den Beschlüssen Nr. 1419/1999/EG und Nr. 1622/2006/EG festgelegten Auswahlkriterien stellten sicher, dass die Kulturprogramme der Kulturhauptstädte in all ihren Details relevant im Sinne von Artikel 167 AEUV waren, auch wenn diese Kriterien jeder Stadt die Freiheit lassen, die Ziele

⁴ Ex-post-Evaluierung der Europäischen Kulturhauptstädte 2011, Schlussbericht für die Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/culture/2012/ecocreport_en.pdf (in englischer Sprache), durchgeführt unter dem Dienstleistungsrahmenvertrag Nr. EAC/50/2009, Bewertung und bewertungsbezogene Leistungen sowie Unterstützung bei der Folgenabschätzung.

des Vertrags auf ihre jeweils eigene Weise auszulegen. Laut der Evaluierung ist die Veranstaltung „Kulturhauptstädte Europas“ weiterhin relevant in Bezug auf die Ziele der EU und ergänzt andere EU-Initiativen in den Bereichen Kultur, Jugend, Bürgerschaft, allgemeine und berufliche Bildung sowie regionale Entwicklung.

In der Einleitung des Beschlusses von 1999 wird zum ersten Mal ausdrücklich auf die kulturelle und touristische Entwicklung sowie auf die Notwendigkeit einer Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten hingewiesen. Diese Aspekte wurden im Beschluss von 2006 noch weiter gestärkt, indem die Förderung der Bürgerbeteiligung und die längerfristige Entwicklung als konkrete Kriterien aufgenommen wurden. Viele Kulturhauptstädte gingen noch einen Schritt weiter und nannten ausdrücklich soziale, wirtschaftliche oder tourismusorientierte Ziele. Die wachsende Bedeutung dieser Ziele wird begleitet von einer Debatte über Ausgewogenheit, d. h. darüber, ob Kultur um ihrer selbst willen gefördert werden sollte oder aber als Mittel, um greifbare und quantifizierbare wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen.

3.3.2. Relevanz der Kulturhauptstädte 2011

Die Evaluierung erstreckte sich auf die Motivation der Städte für ihre Bewerbung als Kulturhauptstadt und die Relevanz ihrer Ziele im Hinblick auf die Ziele der Aktion und des Artikels 167 AEUV. Ebenfalls untersucht wurde der Prozess, in dessen Verlauf die Kulturhauptstädte 2011 ihre Motivation in eine Reihe von Zielen umsetzten, und wie sich diese Ziele während der Entwicklungsphase veränderten. Die beiden Kulturhauptstädte 2011 machten sich die Ziele der Aktion zu eigen und passten sie ihren jeweiligen Gegebenheiten und Prioritäten an. Beide planten facettenreiche Kulturprogramme und entsprechende Aktivitäten (z. B. Kommunikation, Freiwilligentätigkeit), die mit den EU-Zielen „Entwicklung kultureller Aktivitäten“, „Förderung der europäischen Dimension der Kultur und Förderung dieser Dimension durch die Kultur“ sowie „soziale und wirtschaftliche Entwicklung durch Kultur“ in Einklang standen.

3.3.3. Effizienz der Gesamtleitung

Im Rahmen der Evaluierung wurde die Effizienz der Leitungsstruktur der Kulturhauptstädte untersucht; dies schloss Organisationsmodelle, Verfahren für die Auswahl und Durchführung kultureller Aktivitäten und Veranstaltungen, Kommunikation und Werbemaßnahmen sowie Verfahren zur Mittelbeschaffung ein.

Ähnlich wie bei der Evaluierung der Kulturhauptstädte 2007 bis 2010 wird bei der Evaluierung der Kulturhauptstädte 2011 hervorgehoben, dass der Aufbau einer Organisationsstruktur und die Zusammenstellung eines Teams mit den für die Durchführung des Kulturprogramms erforderlichen Kompetenzen von ganz entscheidender Bedeutung sind, aber auch eine große Herausforderung darstellen können. Dieses Team muss eine breitere Palette an Fähigkeiten aufweisen als das Team, das die Bewerbung vorbereitet, und benötigt daher eine andere Struktur. Außerdem muss ein Ausgleich zwischen künstlerischen und politischen Interessen gefunden werden, und es ist sicherzustellen, dass die bestehenden Interessengruppen, die als Kooperationspartner auftreten, etwaige neue Durchführungsmechanismen akzeptieren. In der Regel empfiehlt sich eine neue und unabhängige Struktur, die sorgfältig an die politischen und kulturellen Gegebenheiten der Stadt anzupassen ist.

Die Kulturhauptstädte 2011 illustrieren diese Argumente auf unterschiedliche Weise. In Turku wurde die Stiftung, die eigens für die Durchführung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ eingerichtet worden war, zunächst für die mangelnde Transparenz bei der Auswahl der Projekte und die fehlende Kommunikation mit den Interessenträgern, den Medien und der Öffentlichkeit kritisiert. Dies änderte sich vor dem Beginn des Veranstaltungsjahres. Die stabile Leitungs- und Verwaltungsstruktur, die die Unterstützung der wichtigsten politischen Akteurinnen und Akteure genoss, erwies sich in Turku als entscheidender Erfolgsfaktor. Auch in Tallinn wurde eine neue Stiftung eingerichtet. Die Leitungsstruktur hatte jedoch mit Hindernissen zu kämpfen, insbesondere Budgetkürzungen, die eine Reduzierung des Kulturprogramms zur Folge hatten.

3.3.4. Effizienz der Kulturhauptstadt-Mechanismen

Das Bewertungsteam kommt zu dem Schluss, dass Auswahl, Überwachung und Finanzabläufe von der Europäischen Kommission effizient durchgeführt wurden und merken an, dass die derzeitigen Überwachungsmodalitäten gegenüber früheren Jahren eine große Verbesserung darstellen. Diese garantieren jedoch nicht, dass alle Städte sämtlichen Verpflichtungen, die sie in der Bewerbung sowie in der ersten und der zweiten Überwachungsphase eingegangen sind, auch tatsächlich erfüllen – dazu gehören auch die Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Melina-Mercouri-Preis, der auf der Grundlage von Berichten der Überprüfungsjury verliehen wird.

Der Evaluierung zufolge stieß die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ durch die offenen, landesweit organisierten Wettbewerbe in beiden Mitgliedstaaten bei den Städten auf großes Interesse. Die Mitgliedstaaten konnten ihre eigenen Kriterien festlegen.

Ausgehend von ihren Erkenntnissen zur Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas 2011“ stellen die Bewerter fest, dass Steuerung und Verwaltung der Veranstaltung sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene oft eine Herausforderung darstellen und weiter starken politischen Einflüssen unterliegen. In gewissem Maße ist dies angesichts des Wesens und des Umfangs der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ auch zu erwarten. Den Schlussfolgerungen zufolge ist es in den meisten zur Kulturhauptstadt Europas ernannten Städten wichtig, dass ein unabhängiges Organ für die Umsetzung der Aktion eingerichtet wird und dass politische Einflüsse die künstlerische Freiheit und die reibungslose Umsetzung von Aktivitäten nicht unangemessen beeinträchtigen. Die zum Erreichen der angestrebten Ergebnisse notwendigen Finanzmittel sind von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich. Mit ihrer Bewerbung gehen die Städte zwar auch finanzielle Verpflichtungen ein, in Tallinn wurde das Budget jedoch im Vergleich zur ursprünglichen Bewerbung stark gekürzt; in geringerem Maße traf dies auch auf Turku zu.

Laut der Evaluierung ist die Veranstaltung „Kulturhauptstädte Europas“ im Vergleich zu anderen Politikinstrumenten und -mechanismen der EU nach wie vor sehr kosteneffizient. Der Anteil des Melina-Mercouri-Preises am Gesamtbudget des Programms Kulturhauptstädte Europas 2011 – und damit auch seine Bedeutung – war in den beiden Städten sehr unterschiedlich. In Turku hatte der Preis ursprünglich nur symbolische Bedeutung, während er in Tallinn mehr als 10 % der gesamten Finanzmittel ausmachte. In keiner der beiden Städte wurde der Preis gegenüber den Kulturschaffenden oder dem Publikum besonders hervorgehoben.

3.3.5. Erfolge bei der Entwicklung kultureller Aktivitäten

Der Evaluierung zufolge setzten beide Kulturhauptstädte Europas 2011 ihr Kulturprogramm, das umfangreicher, innovativer und internationaler (in Bezug auf Themen, Künstlerinnen und Künstler sowie Publikum) war als das übliche Kulturangebot, erfolgreich um. Sie entwickelten neue Themen, unterstrichen Reichtum, Vielfalt und Einzigartigkeit ihres Kulturangebots und nutzten neue oder ungewöhnliche Veranstaltungsorte.

In seiner Bewerbung hatte Tallinn ein Kulturprogramm vorgeschlagen, das tatsächlich neu war und das bestehende Kulturangebot der Stadt ergänzte. Das Programm legte den Schwerpunkt auf die Beteiligung breiterer Bevölkerungsgruppen und umfasste bestehende Einrichtungen sowie unabhängige Akteurinnen und Akteure. Der öffentliche Raum und Industriebauten wurden als Schauplätze genutzt. Obwohl das Kulturprogramm schließlich (wegen Budgetkürzungen) sehr viel weniger umfangreich war als ursprünglich vorgeschlagen, kann die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ in Bezug auf die ursprünglichen Ziele als Erfolg gewertet werden. Vom Umfang her umfasste das Programm 251 Projekte und mehr als 7000 Einzelveranstaltungen. Es wurden zwei Millionen Besucherinnen und Besucher gezählt, etwa doppelt so viele wie erwartet. 73 % der Projektträger waren der Ansicht, dass die Aktion „Europäische Kulturhauptstadt“ ein Publikumsmagnet war. Was die künstlerischen Themen, die Veranstaltungsorte und die Art der Vermittlung angeht, hat Tallinn 2011 die Grenzen dessen, was zuvor in der Stadt geboten wurde, weit überschritten.

Der Titel „Kulturhauptstadt Europas 2011“ stärkte den Status Turku als Kulturstadt und erhöhte die Teilnahme der Bewohnerinnen und Bewohner an kulturellen Aktivitäten. Das Kulturprogramm umfasste 165 Projekte, die größtenteils im Zuge einer 2008 organisierten offenen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt worden waren, sowie 8000 Veranstaltungen. Mehr als 20 000 Künstlerinnen und Künstler, Mitwirkende und Kulturschaffende waren beteiligt, und es wurden mehr als zwei Millionen Besucherinnen und Besucher verzeichnet. Über Projekte wurden neue Kontakte und Netzwerke geknüpft und die operationellen Kapazitäten im Kulturbereich ausgebaut. Die intensivierte Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Interessenträgern gilt als größte Errungenschaft für den Kultursektor in Turku. Das Kulturprogramm von Turku 2011 war ausgeglichen und umfasste Großveranstaltungen, Initiativen aus der Bevölkerung und sektorübergreifende Kooperationsprojekte.

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

Im Beschluss aus dem Jahr 1999 wird die „europäische Dimension“ nicht explizit definiert, sondern vor allem mit Blick auf die kulturelle Zusammenarbeit gesehen; dazu gehören die Hervorhebung der allen Europäerinnen und Europäern gemeinsamen künstlerischen Strömungen und Stile, zu denen die benannte Stadt Anregungen gegeben oder einen wesentlichen Beitrag geleistet hat, sowie die Förderung von Veranstaltungen mit Kulturschaffenden aus anderen Städten der Mitgliedstaaten, die zu einer dauerhaften kulturellen Zusammenarbeit führen, und die Förderung ihrer Mobilität innerhalb der Europäischen Union. Das Kriterium „Europäische Dimension“ aus dem Beschluss des Jahres 2006 lässt den Städten einen Interpretationsspielraum. Beispiele dafür finden sich im Leitfaden für Bewerbungen als „Kulturhauptstadt Europas“, der seit 2007 im Internet abrufbar ist.

Der Evaluierung zufolge bestand die europäische Dimension der Bewerbung Tallinns um den Titel der Kulturhauptstadt Europas hauptsächlich darin, die Stadt im Zuge des (zu jenem Zeitpunkt) kurz zuvor erfolgten EU-Beitritts Estlands wieder auf der europäischen Kulturlandkarte zu positionieren. Sofern Themen einen europäischen Bezug aufwiesen, kam dieser eher durch internationale Festspiele oder einzelne Projekte zum Ausdruck, die alle eine europäische Dimension in der einen oder anderen Form aufweisen mussten, als durch das Programm insgesamt.

Für Turku stellt das Bewertungsteam fest, dass sich die europäische Dimension vor allem in einer starken Ausrichtung auf die Ostseeregion widerspiegelte. Zudem wurde in etwa der Hälfte der Projekte während des Kulturhauptstadtjahres die Zusammenarbeit in ihrem jeweiligen Tätigkeitsfeld mit internationalen Partnern intensiviert. Ein weiteres wichtiges Element war die Erhöhung des Bekanntheitsgrads Turkus außerhalb Finnlands.

Zwar waren die Programme von Tallinn und Turku stark lokal geprägt, beide enthielten jedoch gemeinsame Themen, die grundsätzlich als europäisch gelten können. Beide Städte hoben beispielsweise in ihrem Kulturprogramm die historische Gemeinsamkeit der Rolle Russlands und der Ostsee sowie die heutige multikulturelle Prägung ihrer Gesellschaft hervor. Die Erfahrung des Jahres 2011 zeigt daher, dass der Titel „Kulturhauptstadt Europas“ Chancen bietet, diese örtlich geprägten Themen auch einem europäischen Publikum sinnvoll nahezubringen. Die europäische Dimension des Kulturprogramms beider Kulturhauptstädte betraf vor allem Bemühungen zur Förderung der grenzüberschreitenden Kulturzusammenarbeit und zur Internationalisierung des Kultursektors der jeweiligen Stadt. Zwar waren europäische Themen in beiden Kulturhauptstädten präsent, jedoch eher in einzelnen Projekten als das gesamte Kulturprogramm überspannend.

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

Tallinn und Turku hatten das Ziel, Kunst und Kultur als ein Mittel der wirtschaftlichen und sozialen Wiederbelebung ehemaliger Industrieregionen zu entwickeln.

Das Bewertungsteam stellt fest, dass in Tallinn die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen und städtebaulichen Entwicklung geleistet hat, obwohl die Stadt ihre ursprüngliche Vision nicht vollständig umsetzen konnte. Tallinns Bewerbung enthielt ehrgeizige Ziele, denen zufolge die Entwicklung der Kreativwirtschaft gefördert, die kulturelle Infrastruktur der Stadt gestärkt und die Stadt als attraktives Tourismusziel gestaltet werden sollte. Diese Ziele wurden beibehalten, jedoch neu interpretiert und auf die Öffnung der Stadt zum Meer hin ausgerichtet. Während die ursprüngliche Bewerbung noch Ziele für eine breit angelegte wirtschaftliche und soziale Entwicklung umfasste, war der geänderte Ansatz zielgerichteter und trug den Prioritäten der Stadt besser Rechnung.

Was die Entwicklung der Tallinner Kreativwirtschaft angeht, ist deutlich zu sehen, dass die Kulturakteurinnen und -akteure nun besser aufgestellt sind, um international und in größerem Stil zu agieren. Die Akteurinnen und Akteure sind international besser vernetzt und die Zusammenarbeit über verschiedene Branchen und künstlerische Disziplinen hinweg wurde gestärkt. Das Bewertungsteam stellt fest, dass diese neuen Kapazitäten noch dadurch an Bedeutung gewinnen, dass Estland nicht auf die Tradition eines vielfältigen, unabhängigen und interdisziplinären Kultursektors oder seit Langem etablierter privater und kommerzieller Anbieter in der Kultur- und Kreativbranche zurückblicken kann.

Was die Förderung der sozialen Entwicklung durch die Kultur angeht, zielte Tallinn 2011 eher auf eine breitere kulturelle Beteiligung verschiedener Gesellschaftsschichten als auf soziale Entwicklung an sich. In die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ war ein breites Spektrum von Bürgerinnen und Bürgern als Publikum, Mitwirkende, Darbietende und – und Dank eines großen Freiwilligenprogramms – als Freiwillige eingebunden.

In Turku hatte der Titel der Kulturhauptstadt beträchtliche wirtschaftliche Auswirkungen. Schätzungen der Turku School of Economics zufolge trug die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ zu einer Steigerung der Beschäftigung um 3300 Personenjahre und der Gesamtproduktion um 260 Mio. EUR bei. Ein großer Teil entfällt dabei auf den Tourismus. Der Ausbau der Kreativbranche war eines der Hauptziele Turkus, und der Evaluierung zufolge hat die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ dazu beigetragen, das Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen.

Turku 2011 war die erste Kulturhauptstadt Europas, die in ihrem Kulturprogramm die Verbindung zwischen Kultur, dem Zugang zu Kultur und dem Wohlbefinden hervorgehoben hat. Zudem wurde darauf geachtet, dass die kulturellen Aktivitäten nicht nur im Stadtzentrum, sondern in allen Stadtteilen durchgeführt wurden. Etwa 1500 Veranstaltungen und Aktivitäten fanden in Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern, Altenheimen und Haftanstalten statt. Zahlreiche Kunstwerke im öffentlichen Raum richteten sich an zufällig Vorbeikommende. 2011 nahmen mehr Menschen an Kulturereignissen und -aktivitäten teil als in den Jahren davor. Turkus Kultursektor profitierte zum ersten Mal von einem koordinierten Freiwilligenprogramm mit einer breiten Palette von Aktivitäten überall in der Stadt.

Die Kulturprogramme von Tallinn und Turku unterstützten beide die aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger und waren auf Bevölkerungsgruppen ausgerichtet, die sich in der Regel weniger für kulturelle Aktivitäten interessieren. In Tallinn wurde großes Augenmerk auf die Einbeziehung der russischen Gemeinschaft gelegt. In Turku war die schwedischsprachige Gemeinschaft durch schwedische Übersetzungen zur Teilnahme aufgefordert. Die Erfahrung beider Kulturhauptstädte Europas hat jedoch gezeigt, dass ganz andere (in der Regel intensivere) Ansätze nötig sind, um zu erreichen, dass sich mehr Bürgerinnen und Bürger als Kulturschaffende oder Darbietende einbringen und nicht bloß häufiger im Publikum sitzen.

3.3.8. *Nachhaltigkeit*

Die Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ soll „nachhaltig und unmittelbarer Bestandteil einer längerfristigen Strategie für die kulturelle und soziale Entwicklung der Stadt“⁵ sein. In beiden Kulturhauptstädten gibt es neue kulturelle Aktivitäten, die über das Kulturhauptstadtjahr hinaus bestehen werden, und es sind frisch renovierte Kulturstätten zu sehen. Was die Nachhaltigkeit der Kulturkapazität betrifft, hat der Titel „Kulturhauptstadt“ beiden Städten einen Zugewinn an Erfahrung und Sachkenntnis gebracht und darüber hinaus Vernetzung und Kooperation innerhalb der Kultursektoren verbessert.

Am Ende des Kulturhauptstadtjahrs arbeitete Tallinn einen Nachhaltigkeitsplan für verschiedene kulturelle Aktivitäten aus. Während des Jahres fanden zahlreiche neue oder ausgeweitete Veranstaltungen statt, von denen viele auch 2012 und darüber hinaus weiterlaufen; 82 % der Projektträger, die an der Befragung teilnahmen, erklärten, dass einige oder alle ihrer Aktivitäten fortgesetzt würden, und weitere 8 % gaben an, dass sie (obwohl ihr

⁵ Beschluss Nr. 1622/2006/EG.

Projekt im Rahmen der Kulturhauptstadt ausgelaufen war) motiviert seien, 2012 neue Aktivitäten auszuarbeiten.

In Turku wurden die Arbeiten für eine Nachhaltigkeitsstrategie Mitte 2011 aufgenommen. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kulturträgern und anderen Interessengruppen wird als besonders spürbare Auswirkung des Kulturhauptstadtjahres gewertet. Die Aktivitäten einiger Projekte werden 2012 in größerem Maßstab als 2011 fortgesetzt. Die Turku-2011-Stiftung wird einige Aktivitäten bis 2013 weiterfinanzieren sowie einige Netzwerke und Vereinigungen unterstützen und so zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie beitragen.

Wie bereits in früheren Evaluierungen festgestellt, führt die Aktion „Kulturhauptstadt Europas“ zur Entstehung neuer Aktivitäten, Kooperationen und Kultureinrichtungen, die über das Titeljahr hinaus ihre Wirkung entfalten. Dies trifft auf beide Gastgeberstädte 2011 zu. Die Einrichtung (oder Fortführung) einer eigenen Agentur ist eine Möglichkeit, für ein positives Vermächtnis zu sorgen. Die Kulturhauptstädte Europas 2011 haben das Potenzial für Verbesserungen in der Steuerung des Kultursektors beider Städte und für größere Beiträge der Kultur zur weiteren Entwicklung der Stadt aufgezeigt. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob dieses Potenzial ausgeschöpft werden kann, was wiederum von den Entscheidungen der wichtigsten Interessenträger abhängen wird.

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

Die Kommission stimmt den allgemeinen Empfehlungen des Bewertungsteams zu, die sich zwar aus Erkenntnissen im Zusammenhang mit den „Kulturhauptstädten Europas 2011“ ergeben, die jedoch die Umsetzung der Veranstaltung „Kulturhauptstädte Europas“ insgesamt betreffen. Diese Empfehlungen bestätigen, dass der Titel „Kulturhauptstadt Europas“ weiterhin hoch angesehen ist, für die Einrichtung umfassender Kulturprogramme steht und beträchtliche Wirkung entfaltet. Der EU-Titel und der Finanzierungsbeitrag erzeugen einen beachtlichen Hebeleffekt, so dass die Initiative ausgesprochen kosteneffizient und wirksam ist. Die Kommission schließt sich der Gesamtbeurteilung des Bewertungsteams an und akzeptiert dessen im vorstehenden Abschnitt formulierte Empfehlungen.

Die Empfehlungen entsprechen größtenteils dem kürzlich von der Kommission vorgelegten Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aktion der Europäischen Union für die „Kulturhauptstädte Europas“ im Zeitraum 2020 bis 2033⁶. In die Ausarbeitung dieses neuen Vorschlags ist eine breite Palette von Beiträgen eingeflossen, darunter die Schlussfolgerungen der Konferenz zum 25-jährigen Jubiläum der Kulturhauptstädte Europas vom März 2010, die unabhängigen Bewertungen der früheren Hauptstädte, eine unabhängige Bewertung der derzeitigen Auswahl- und Überprüfungsverfahren, eine Online-Konsultation, eine öffentliche Konsultationsveranstaltung sowie die Erfahrungen der DG EAC bei der Koordinierung der Initiative seit 1999.

Ziel des Vorschlags ist es, die Stärken des bestehenden Systems auszubauen, das insgesamt gut funktioniert, es jedoch gleichzeitig aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit zu verbessern, damit die Bewerberstädte und ihre Bürgerinnen und Bürger den potenziellen Nutzen des Titels und der Teilnahme am Wettbewerb voll ausschöpfen können. In dem neuen

⁶ COM(2012) 407 final.

Vorschlag wurden die Hauptmerkmale und die allgemeine Struktur des bestehenden Konzepts aufgegriffen und einige Anregungen für Verbesserungen gegeben. Insbesondere soll der Titel weiter nach dem Rotationsprinzip in den Mitgliedstaaten vergeben werden. Ferner werden in dem Vorschlag die folgenden Empfehlungen berücksichtigt, die in bereits durchgeführten Evaluierungen ausgesprochen wurden:

- Festlegung eines allgemeinen Ziels bezüglich des Beitrags der Kultur zur langfristigen Entwicklung der Städte;
- Einführung klarer formulierter und umfassenderer Auswahlkriterien, auch für Steuerung und Finanzierung;
- Verschärfung der Bedingungen für die Verleihung des Melina-Mercouri-Preises: Vergabe basierend auf den Fortschritten der Städte, was die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen und die Verwendung des EU-Logos auf Werbematerial angeht, Vergabe während des Veranstaltungsjahres;
- Verpflichtung der Städte, wissenschaftliche Untersuchungen anzustellen, um das Erreichen ihrer Ziele besser messen zu können.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Kommissionsvorschlag auch Empfehlungen aus der Evaluierung 2010 berücksichtigt: Öffnung der Aktion für Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer, Verpflichtung der Bewerberstädte, zum Zeitpunkt der Bewerbung über eine Strategie für die kulturelle Entwicklung der Stadt zu verfügen, Beibehaltung der Ausrichtung der Aktion auf Städte.

Gemäß einer weiteren Empfehlung der Evaluierung von 2011 organisierte die Kommission schließlich am 15. Oktober 2012 eine Konferenz für den Austausch vorbildlicher Verfahren zwischen früheren, gegenwärtigen und künftigen Kulturhauptstädten Europas. Die Veranstaltung richtete sich insbesondere an künftige Bewerberstädte. Die Kommission wird auch weiter einen solchen positiven Austausch unterstützen.