



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9.3.2010
SEK(2010) 198

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Schaffung einer Maßnahme der Europäischen Union für das Europäische
Kulturerbe-Siegel**

{KOM(2010) 76 endgültig}
{SEK(2010) 197}

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Folgenabschätzung ist ein Begleitdokument zum Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Maßnahme der Europäischen Union für das Europäische Kulturerbe-Siegel.

1. PROBLEMSTELLUNG

Die Idee eines Europäischen Kulturerbe-Siegels (EKS) entstand bei der Suche nach Instrumenten, um die Kluft zwischen der realen Tätigkeit der Europäischen Union und ihrer Wahrnehmung durch die Bürgerinnen und Bürger zu verringern. Eine wesentliche Ursache dieser Kluft ist die mangelnde Kenntnis der Geschichte Europas, der Rolle der EU und der Arbeitsweise ihrer Organe.

Im April 2006 wurde das Europäische Kulturerbe-Siegel zunächst als zwischenstaatliche Initiative ins Leben gerufen. Bislang wurde das Siegel insgesamt 64 Stätten in 17 EU-Mitgliedstaaten sowie in der Schweiz zuerkannt. Das Ziel der ursprünglichen EKS-Initiative bestand darin, das Potenzial des Kulturerbes auszuschöpfen, um das Zugehörigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu Europa zu stärken und die Entwicklung einer europäischen Identität zu fördern. Allerdings ist ausdrücklich zu betonen, dass von Anfang an feststand, dass das EKS allein die Kluft zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der EU nicht schließen kann. Das Siegel war vielmehr ein Beitrag in einer Reihe von Initiativen in den Bereichen Kommunikation, Bildung, Kultur und Bürgerschaft konzipiert, die auf dieselbe Problematik ausgerichtet sind.

Eine sich daraus ergebende weitere Ebene des Problems besteht darin, dass die Auslegung bzw. Interpretation des Kulturerbes in Europa (einschließlich der gemeinsamen kulturhistorischen Stätten mit der größten symbolischen Ausstrahlung) nach wie vor weitgehend auf nationaler Ebene erfolgt. Die europäische Dimension des gemeinsamen Kulturerbes wird nur unzureichend hervorgehoben, und ihr Potenzial zur Förderung des interkulturellen Dialogs wird nicht optimal ausgeschöpft. Die Kulturminister erkannten diese Situation und riefen zu ihrer Verbesserung das zwischenstaatliche EKS ins Leben. Durch die Ermittlung und Auszeichnung von Stätten, die eine Schlüsselrolle beim Aufbau und bei der Einigung Europas gespielt haben, sollte eine europäische Sichtweise auf diese Stätten unterstützt, das pädagogische Potenzial der Stätten vergrößert und der Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren gefördert werden.

Allerdings hat das zwischenstaatliche EKS bislang noch keine konkreten Ergebnisse hervorgebracht. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass es das EKS noch nicht lange gibt und dass die Problematik, auf die es abzielt, sehr komplex und tief verwurzelt ist. Andererseits liegt es aber auch daran, dass das EKS noch weit davon entfernt ist, sein volles Potenzial zu entfalten, und dass es bei der Umsetzung der Initiative viele Defizite gibt, die es zu beseitigen gilt. Dies hat auch die Evaluierung der Initiative unterstrichen, die das externe Beratungsunternehmen ECOTEC im Rahmen der Vorarbeiten für diese Folgenabschätzung durchgeführt hat. Die Evaluierung zeigt unter anderem Folgendes auf: Die derzeit angewandten Auswahlverfahren führen dazu, dass die bislang ausgewählten Stätten in puncto

Charakteristik, Relevanz und Aktivitäten recht unterschiedlich und in manchen Fällen auch schwer einzuordnen sind. Ferner ist das EKS selbst bei den wichtigsten Stakeholdern im Kulturerbe-Sektor noch zu wenig bekannt. Außerdem wurden bei der Bildungskomponente sowie der Vernetzung der mit dem Siegel ausgezeichneten Stätten zu wenig Fortschritte erzielt. Um konkrete Ergebnisse hervorzubringen und wirklich etwas zu bewirken, muss ein stärker proaktiv ausgerichteter Ansatz für das EKS verfolgt und ein qualitativer Schritt nach vorn getan werden.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Am 20. November 2008 hat der Rat der Europäischen Union Schlussfolgerungen angenommen, in denen er die Europäische Kommission auffordert, „einen geeigneten Vorschlag für die Schaffung eines ‚Europäischen Kulturerbe-Siegels‘ durch die Europäische Union zu unterbreiten und die praktischen Modalitäten für die Durchführung dieses Projekts festzulegen“.

Die Rechtsgrundlage für das EKS ist Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Diesem Artikel zufolge leistet die EU „einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.“ Ferner sieht der Artikel Folgendes vor: Die EU fördert „die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten“ im Kulturbereich und „unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit“. Die Schlussfolgerungen des Rates sehen vor, dass die Teilnahme der Mitgliedstaaten auf Freiwilligkeit beruht. Die Einbindung der EU in das EKS soll die Koordination unter den Mitgliedstaaten verbessern, um die Entwicklung und ordnungsgemäße Anwendung gemeinsamer, eindeutiger und transparenter Auswahlkriterien sicherzustellen, neue Auswahl- und Kontrollverfahren für das EKS festzulegen und damit auch die Relevanz der Stätten mit Blick auf die Ziele der Initiative zu verbessern. Die Ergebnisse der Evaluierung der laufenden EKS-Initiative veranschaulichen, dass sich dies nicht durch zwischenstaatliche Vereinbarungen erreichen lässt. Weitere Vorteile der Umwandlung in eine Maßnahme der EU bestehen voraussichtlich darin, dass die Zahl der an der Initiative teilnehmenden Mitgliedstaaten gesteigert wird und das Problem des Sekretariats, das derzeit noch nach dem Rotationsprinzip arbeitet, gelöst wird. Dies dürfte dazu beitragen, dass die Initiative insgesamt aufgewertet wird, und ihre Qualität, Glaubwürdigkeit sowie ihren langfristigen Erfolg sicherstellen.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Wie oben angesprochen, ist die Kluft zwischen der EU und ihren Bürgerinnen und Bürgern ein umfassendes, komplexes Problem, das nicht allein durch das EKS behoben werden kann und wird. Vielmehr sind verschiedene, sich gegenseitig ergänzende Initiativen auf das Problem ausgerichtet, und es muss ausdrücklich betont werden, dass das Siegel sicherlich keine so umfassende Wirkung haben wird wie der Austausch von Studierenden oder die Förderung des Sprachenlernens. Deshalb wurde beschlossen, für das neue EKS Ziele auf vier Ebenen vorzuschlagen, wobei die allgemeinen Ziele die Beweggründe für die Schaffung des EKS widerspiegeln und diese mit den globalen politischen Strategien und Vorhaben der Europäischen Union verknüpfen. Die Ziele auf der mittleren Ebene entsprechen der

größtmöglichen Wirkung, die das Europäische Kulturerbe-Siegel für sich genommen erreichen kann, und auf den unteren Ebenen sind konkrete und operative Ziele vorgesehen.

3.1. Allgemeine Ziele

Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls der europäischen Bürgerinnen und Bürger zur Europäischen Union anhand gemeinsamer Elemente der Geschichte und des Kulturerbes und Steigerung des Stellenwerts der Vielfalt

Förderung des interkulturellen Dialogs

3.2. Ziele auf mittlerer Ebene

Aufwertung und Bekanntmachung von Stätten, die in der Geschichte und beim Aufbau der Europäischen Union eine wesentliche Rolle gespielt haben

Verbesserung des Verständnisses der europäischen Bürgerinnen und Bürger für das europäische Aufbauwerk und ihr gemeinsames und zugleich vielfältiges Kulturerbe, insbesondere unter Bezugnahme auf die demokratischen Werte und die Menschenrechte, die das Fundament der europäischen Einigung bilden

3.3. Konkrete Ziele

Hervorhebung der europäischen Bedeutung der Stätten

Sensibilisierung junger Menschen für das gemeinsame Kulturerbe

Erleichterung des Austausches von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren in ganz Europa

Verbesserung des Zugangs zu kulturellen Stätten für alle Bürgerinnen und Bürger und insbesondere für junge Menschen

Vertiefung des interkulturellen Dialogs, insbesondere unter jungen Menschen, durch Angebote zur künstlerischen, kulturellen und geschichtlichen Bildung

Ausschöpfung von Synergien zwischen dem Kulturerbe und zeitgenössischer künstlerischer und kreativer Arbeit

Beitrag zur Attraktivität und zur nachhaltigen Entwicklung der Regionen

3.4. Operative Ziele

a) Praktische Modalitäten für das EKS

Gewährleistung der Anwendung gemeinsamer, eindeutiger und transparenter Kriterien für die Auswahl der Stätten

Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit dem Siegel ausgezeichneten Stätten in der Europäischen Union

Einführung eines Kontrollverfahrens, um die Einhaltung der Verpflichtungen durch die mit dem Siegel ausgezeichneten Stätten zu gewährleisten

Verbesserung der Komplementarität mit anderen Initiativen im Bereich Kulturerbe, insbesondere durch reibungslose Kommunikation mit relevanten internationalen Organisationen

Gewährleistung der Einfachheit und Flexibilität der praktischen Modalitäten für die EU und die Mitgliedstaaten

Verbesserung der Außenwirkung auf europäischer Ebene, insbesondere durch die Entwicklung einer Website

Aufbau länderübergreifender Netze zwischen den Stätten, um deren europäisches Profil zu schärfen und den Austausch zu fördern

b) Aktivitäten der mit dem Siegel ausgezeichneten Stätten

Ausbau der europäischen Dimension der Stätten mittels geeigneter Informationsaktivitäten und mehrsprachiger Beschilderung

Entwicklung von Programmen für pädagogische Aktivitäten

Vermarktung und Bewerbung der Stätten – auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene – als touristische Ziele

Verbesserung des Zugangs zu den Stätten durch bauliche Anpassungen, Verbesserung der Besucherinfrastruktur, Mitarbeiterschulungen, Vorrang für junge Besucher

Entwicklung von Programmen für kulturelle Aktivitäten: Veranstaltungen, Festivals, Residenzstipendien usw.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Der Rat spricht in seinen Schlussfolgerungen an, dass für das EKS flexible und einfache Verwaltungsmodalitäten zum Einsatz kommen sollten, „die dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen“. Das Anliegen, die Kosten sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene niedrig zu halten, wurde auch während des Konsultationsverfahrens häufig geäußert und wird zudem durch die aktuelle Situation unterstrichen: Angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise ist es sehr unwahrscheinlich, dass in den nächsten Jahren auf nationaler oder europäischer Ebene umfassende Mittel für das EKS zur Verfügung stehen werden. Aufgrund dieser Faktoren wurden die folgenden zwei Optionen nicht in Betracht gezogen: Weiterführung des EKS als zwischenstaatliche Initiative mit umfassender finanzieller Unterstützung durch die EU für die Entwicklung und Vernetzung der Stätten sowie Umwandlung des EKS in eine Initiative der EU mit umfassender finanzieller Unterstützung für die Stätten.

Nach diesem ersten Ausschlussverfahren wurden drei Grundoptionen ausformuliert, die realistisch und durchführbar erschienen. Eine dieser Optionen umfasste drei

Unteroptionen. Alle drei Grundoptionen hätten sehr geringe Auswirkungen auf den EU-Haushalt, und sie entsprächen dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

4.1. Option 1: Beibehaltung des Status quo (als Basisszenario)

Das EKS wird als zwischenstaatliche Initiative weitergeführt, und das Sekretariat wird weiter nach dem Rotationsprinzip von den teilnehmenden Ländern gestellt. Die EU leistet keinen finanziellen Beitrag und wird nicht tätig.

4.2. Option 2: Beibehaltung des Status quo und begrenzte finanzielle Unterstützung durch die EU

Das EKS wird als zwischenstaatliche Initiative weitergeführt, und die EU leistet einen begrenzten Beitrag aus ihrem Haushalt, um einen Teil der Betriebskosten des Sekretariats sowie der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit, Expertensitzungen und Vernetzung zu finanzieren. Die Mittel müssten dem Budget des laufenden bzw. zukünftigen Programms „Kultur“ entnommen werden.

4.3. Option 3: Umwandlung des EKS in eine Maßnahme der EU mittels eines Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates

Im Beschluss über das Siegel wird Folgendes festgelegt: Ziele und Regeln für das neue Siegel, gemeinsame Auswahlkriterien, Auswahl- und Kontrollverfahren sowie Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Das Sekretariat wird von der Kommission gestellt. Es wird eine begrenzte finanzielle Unterstützung gewährt, um die länderübergreifende Vernetzung der Stätten zu unterstützen (entweder mittels Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen oder durch die Organisation von Expertensitzungen durch die Kommission). Außerdem übernimmt die Kommission die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit für das EKS auf europäischer Ebene.

Für diese Option kommen drei Unteroptionen in Frage, die sich auf die im Rahmen der Konsultation vorgeschlagenen Auswahl- und Kontrollverfahren beziehen:

3a) Die Mitgliedstaaten wählen Stätten anhand gemeinsamer, eindeutiger und transparenter Auswahlkriterien aus und nominieren jährlich eine bestimmte Höchstzahl an Stätten unter Berücksichtigung von Länderquoten. Anschließend werden diese Nominierungen von der EU bestätigt. Für die Kontrolle sind die Mitgliedstaaten zuständig. Die Kommission sorgt für eine wirksame Koordination unter den Mitgliedstaaten sowie für das reibungslose Funktionieren der Verfahren und praktischen Modalitäten.

3b) Die Stätten werden ohne Berücksichtigung ihres nationalen Ursprungs im Rahmen eines offenen Auswahlverfahrens durch eine Expertenjury auf europäischer Ebene ausgewählt. Jedes Jahr kann eine begrenzte Zahl von Stätten mit dem Siegel ausgezeichnet werden. Die Kontrolle erfolgt ebenfalls auf EU-Ebene.

3c) Es findet eine Vorauswahl der Stätten auf Ebene der Mitgliedstaaten und anschließend eine endgültige Auswahl auf EU-Ebene statt. Für die Kontrolle sind primär die Mitgliedstaaten zuständig, allerdings unter der Aufsicht einer

unabhängigen Jury, die auch Evaluierungen vornimmt. Außerdem besteht die Möglichkeit, das Siegel abzuerkennen.

5. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

Zur Durchführung der Folgenabschätzung wurde in Zusammenarbeit mit dem externen Berater ein Spektrum potenzieller Auswirkungen ermittelt. Hierfür wurden verschiedene Quellen herangezogen bzw. ausgewertet: Literatur zur Wirkung von Kultur und Kulturerbe, vorgesehene Ziele des EKS und die Kommentare und Stellungnahmen, die Einzelpersonen, Organisationen und Mitgliedstaaten im Rahmen des Konsultationsverfahrens abgegeben haben.

Die nachstehenden Auswirkungen wurden untersucht:

5.1. Auswirkungen im Bereich Gesellschaft/Soziales

Verbesserung des Zugangs zu kulturhistorischen Ressourcen

Verbesserung des Zugangs junger Menschen zum Kulturerbe

Steigerung des Interesses am gemeinsamen europäischen Kulturerbe

Steigerung des Verständnisses für die kulturelle Vielfalt in Europa

Intensivierung des interkulturellen Dialogs

Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls zur Europäischen Union

Verstärkung der Beteiligung der Bürger am demokratischen Leben

5.2. Auswirkungen im Bereich Wirtschaft

Förderung des lokalen Tourismus (einschließlich Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in der Tourismusbranche)

Aufbau von Beziehungen zur Kultur-/Kreativwirtschaft

Entwicklung von Innovation und Kreativität

5.3. Auswirkungen im Bereich Umwelt

Negative Auswirkungen einer übermäßigen Entwicklung des Tourismus

Schutz des kulturellen Erbes

Die Analyse ergab, dass die primären, unmittelbaren Auswirkungen des EKS sozialer bzw. gesellschaftlicher Natur sind. Der Nutzen für die Wirtschaft ist zunächst eher als sekundäre, indirekte Wirkung zu verstehen, was die Mitgliedstaaten und die Stätten jedoch nicht daran hindern sollte, aktiver darauf hinzuarbeiten. Zwar könnte das EKS mit der Zeit durchaus eine spürbare Steigerung der Besucherzahl einer Stätte bewirken; dies wird jedoch davon abhängen, inwieweit sich das Siegel zu einem glaubwürdigen Zeichen für Qualität entwickelt und welches

Prestige es gewinnt. Die Auswirkungen auf die Umwelt dürften insgesamt nicht erheblich sein.

Ferner verdeutlichte die Analyse, dass die Umwandlung des EKS in eine Maßnahme der EU mittels eines Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates (Option 3) einen eindeutigen Mehrwert sowie Vorteile mit sich bringt, die durch die Mitgliedstaaten allein selbst mit finanzieller Unterstützung durch die EU nicht erreicht werden könnten. Hinsichtlich der Unteroptionen ist festzustellen, dass bei Unteroption 3a (Auswahl durch die Mitgliedstaaten, Sekretariat bei der EU) die Verbesserungen im gesamten Wirkungsspektrum wohl nicht sehr deutlich ausfallen würden.

Vergleicht man die Unteroptionen 3b (Auswahl nur auf EU-Ebene) und 3c (Vorauswahl durch die Mitgliedstaaten, endgültige Auswahl auf EU-Ebene), dürfte Unteroption 3b nur bei der Steigerung des Verständnisses für die kulturelle Vielfalt größere Fortschritte bewirken. Unteroption 3c dürfte dagegen in mehreren Bereichen erhebliche Verbesserungen erzielen, u. a. beim Zugang zu kulturhistorischen Ressourcen, beim Zugang junger Menschen zum Kulturerbe sowie langfristig bei der Förderung des lokalen Tourismus (einschließlich Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in der Tourismusbranche).

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Nach der Analyse der voraussichtlichen Auswirkungen der verschiedenen Optionen wurde eine Bewertung anhand von drei Hauptkriterien vorgenommen: Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz. Allerdings waren auch einige Unterasspekte dieser allgemeinen Kriterien zu berücksichtigen, die sich aus den Hauptmerkmalen des derzeitigen EKS, den Schlussfolgerungen des Rates, den Ergebnissen des Konsultationsverfahrens und den Erfahrungen ergaben, die im Rahmen anderer Initiativen für Siegel bzw. Preise gesammelt wurden. Die ausgewählten Kriterien standen in direktem Bezug zu sämtlichen für das neue EKS vorgeschlagenen Zielen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit wurden die Optionen anhand folgender Punkte beurteilt: ausgewogene Verteilung der mit dem Siegel ausgezeichneten Stätten in der Europäischen Union, Förderung der europäischen Dimension der Stätten, Vernetzung der Stätten, Außenwirkung und Profil des EKS, Durchführung von pädagogischen und kulturellen Aktivitäten.

In puncto Effizienz wurde Folgendes analysiert: Auswahlverfahren, Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben, benötigte Verwaltungskapazität, finanzielle Auswirkungen sowie Kommunikation mit anderen internationalen Organisationen.

Bei der Kohärenz der Optionen mit anderen Initiativen wurde berücksichtigt, dass sich Initiativen in den Bereichen Soziales, Wirtschaft und Umwelt nur begrenzt gegeneinander abwägen lassen. Einbezogen wurden ferner Synergien und Komplementarität mit anderen Initiativen und die Möglichkeit der Beteiligung von Drittländern (wobei eine solche Beteiligung voraussichtlich erst dann zustande kommt, wenn sich das EKS gut etabliert hat).

Der Vergleich der Optionen ergibt eindeutig, dass auch hier die Unteroptionen 3b und 3c über das größte Potenzial verfügen, Verbesserungen zu bewirken. Von diesen beiden Unteroptionen ist 3c (Vorauswahl durch die Mitgliedstaaten, endgültige Auswahl auf EU-Ebene) vorzuziehen, da sie für eine gerechtere Verteilung der mit dem Siegel ausgezeichneten Stätten in Europa sorgen würde. Dies dürfte wiederum zur Identifikation sämtlicher Mitgliedstaaten mit der Initiative und somit zu ihrem Engagement beitragen. Zugleich dürfte diese Option auch hinsichtlich der Außenwirkung und des Profils des EKS wirksamer sein, da die Öffentlichkeitsarbeit auf zwei Ebenen betrieben werden könnte. Ferner könnte man für Auswahl und Kontrolle auf Ressourcen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene zurückgreifen und dabei gleichzeitig eine einheitliche Anwendung der Kriterien sicherstellen. Außerdem erwies sich 3c auch als die Unteroption mit der größten Kosteneffizienz.

6.1. Bevorzugte Option

Die oben dargelegte Analyse sowie das Konsultationsverfahren haben ergeben, dass 3c die bevorzugte Option für das EKS ist.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Das für das EKS vorgesehene Überwachungs- und Bewertungssystem umfasst zwei Komponenten, die klar voneinander abzugrenzen sind:

Kontrolle der mit dem Siegel ausgezeichneten Stätten

Hier soll geprüft werden, ob die Stätten den mit ihrer Bewerbung und ihrer Auswahl eingegangenen Verpflichtungen nachgekommen sind. Für diese Kontrollen sind die Mitgliedstaaten zuständig, die der europäischen Jury Bericht erstatten. Für den Fall, dass eine Stätte ihre Verpflichtungen nicht mehr erfüllt, sollte nach einer Dialogphase die Möglichkeit bestehen, ihr das Siegel abzuerkennen.

Evaluierung der EKS-Maßnahme im Ganzen

Bei der Evaluierung müssen sowohl die zur Umsetzung der Maßnahme angewandten Verfahren als auch die tatsächliche Gesamtwirkung der EKS-Maßnahme untersucht werden. Das Ziel ist, festzustellen, inwieweit die Maßnahme gut funktioniert, wo es Verbesserungsbedarf gibt und – ein entscheidender Punkt – wie sich diese Verbesserungen am besten verwirklichen lassen. Selbstverständlich fließen die Ergebnisse der Kontrolle der mit dem Siegel ausgezeichneten Stätten in die Evaluierung ein. Sie wird alle 6 Jahre in Form einer externen Evaluierung unter der Zuständigkeit der Kommission durchgeführt.