DE 2020

08

Sonderbericht

Investitionen der EU in Kulturstätten: ein Thema, das mehr Aufmerksamkeit und Koordinierung verdient

CURIA RATIONUM

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-VIII
Einleitung	01-11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	12-16
Bemerkungen	17-93
Dem bestehenden Rahmen für EU-Investitionen in Kulturstätten kommt nicht genügend Aufmerksamkeit zu, und die Koordinierung ist begrenzt	17-51
Der strategische Rahmen für EU-Maßnahmen im Kulturbereich ist komplex und findet in der EU-Finanzierung nur zum Teil seinen Niederschlag	17-24
Die Kommission hat mehrere Initiativen entwickelt, die zur Förderung von Kulturstätten beitragen können, die Koordinierung mit den Finanzierungsregelungen ist jedoch begrenzt	25-36
Der EFRE ist ein Instrument, das die Investitionen der Mitgliedstaaten in Kulturstätten strukturiert, diese Investitionen jedoch nicht als Priorität behandelt	37-51
Wirksamkeit und Tragfähigkeit der geprüften EFRE-Projekte fallen gemischt aus	52-93
Die geprüften abgeschlossenen Projekte waren in Betrieb, ihre Ziele waren überwiegend wirtschaftlicher Natur, und es lässt sich nicht immer feststellen, ob sie erreicht wurden	55-67
Die Tragfähigkeit der Kulturstätten wird nicht ausreichend berücksichtigt	68-93
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	94-105
Anhänge	
Anhang I – Überblick über die Staatsausgaben für Kulturdienstleistungen im Jahr 2017	
Anhang II – Überblick über die EU-Fonds mit kulturellen Zielen	
Anhang III – Liste der geprüften Prioritätsachsen und der zugehörigen operationellen Programme	
Anhang IV – Liste der geprüften Projekte	
Anhang V – Überblick über die 21 geprüften Auswahlverfahren	

Anhang VI – Liste der wichtigsten Strategiepapiere mit Relevanz für Kulturstätten

Anhang VII – Hauptmerkmale der Label "Europäisches Kulturerbe", "Welterbe" und "Kulturrouten"

Anhang VIII – Entwicklung des EFRE-Rahmens für Investitionen in Kulturstätten

Anhang IX – Hauptziele der ausgewählten Prioritätsachsen und ihre Messung anhand von Ergebnisindikatoren

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Die meisten Europäerinnen und Europäer betrachten das Kulturerbe als wichtig – sowohl für sich persönlich als auch für ihre Gemeinde, ihre Region, ihr Land und die EU insgesamt. Kultur ist ein weit gefasstes Konzept, das verschiedene Aktivitäten umfasst. In diesem Sonderbericht werden mit dem Begriff "Kulturstätten" physische Infrastrukturen bezeichnet, die Europäerinnen und Europäern das Erleben von Kultur ermöglichen.

II Der kulturelle Rahmen der EU ist in erster Linie durch die Verträge vorgegeben. Sie setzen der EU das übergeordnete Ziel, den Reichtum ihrer kulturellen Vielfalt zu wahren und für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas zu sorgen. Für Kultur sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Die Union kann die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten lediglich fördern und deren Maßnahmen unterstützen oder ergänzen.

III Der Hof bewertete die Wirksamkeit und Tragfähigkeit der EFRE-Investitionen in Kulturstätten, indem er die Eignung des kulturellen Rahmens der EU, seine Koordinierung mit den Finanzierungsregelungen und den Einsatz der EFRE-Mittel beurteilte.

IV Im Mittelpunkt der Prüfung standen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Auswirkungen dieser Investitionen sowie die finanzielle und physische Tragfähigkeit dieser Stätten. Der Hof untersuchte die Arbeit der Kommission und bewertete 27 Projekte aus sieben Mitgliedstaaten. Darüber hinaus befragte er Experten in diesem Bereich.

V Insgesamt ergab die Prüfung, dass dem derzeitigen Rahmen nicht genügend Aufmerksamkeit zukommt und dass eine stärkere Koordinierung erforderlich ist, um die Wirksamkeit und Tragfähigkeit der EFRE-Investitionen in Kulturstätten zu gewährleisten. Der Hof legt die folgenden Bemerkungen vor.

VI Zum Rahmen für EU-Investitionen in Kulturstätten:

- Kultur wird in der übergeordneten Strategie Europa 2020 der Kommission nicht thematisiert. Der zentrale strategische Rahmen der EU für Kultur ist komplex und findet in der EU-Finanzierung nur zum Teil seinen Niederschlag. Die Ziele auf mitgliedstaatlicher Ebene in die politische Entscheidungsfindung einfließen zu lassen, stellt nach Ansicht der Kommission nach wie vor eine Herausforderung dar.

- Die Kommission hat mehrere Initiativen entwickelt, die zur Förderung von Kulturstätten beitragen können. Die Auswirkungen dieser EU-Kulturinitiativen auf die Verfügbarkeit von EU-Mitteln für die Begünstigten sind jedoch begrenzt. Die EFRE-Verordnung enthält keine Bestimmungen zugunsten von Kulturstätten, die an einer Kulturinitiative der EU teilnehmen. Eine Koordinierung der EU-Fonds findet bei Investitionen in Kulturstätten ebenfalls nur begrenzt statt.

- Auf EU-Ebene werden Infrastrukturinvestitionen hauptsächlich aus dem EFRE finanziert, der für rund ein Drittel der Mitgliedstaaten eine wichtige Finanzierungsquelle für öffentliche Investitionen in Kulturstätten darstellt. Investitionen in Kulturstätten werden im Rahmen des EFRE jedoch nicht als Priorität behandelt. Dieser unterstützt ein anderes Ziel des Vertrags, nämlich die Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts. Auf nationaler Ebene stieß der Hof auf Beispiele für Initiativen der Mitgliedstaaten zur Finanzierung von Kulturstätten aus privaten Mitteln.

VII Zur Wirksamkeit und Tragfähigkeit der geprüften EFRE-Projekte:

- Trotz des Bestrebens der EU, die sozialen Auswirkungen kultureller Interventionen zu erhöhen, sind die Ziele der EFRE-OP und -Projekte überwiegend wirtschaftlicher Natur. Kulturelle Aspekte spielen in den geprüften OP lediglich eine untergeordnete Rolle, und die meisten Verwaltungsbehörden behandelten sie bei der Projektauswahl nicht einmal als Kriterium.

- Die Projektleistung konnte nur für einige der abgeschlossenen geprüften Projekte bewertet werden. Die Projekte waren in Betrieb, der Hof stellte jedoch bei der Auswahl und Meldung von Indikatoren mehrere Mängel fest, die zur Folge haben, dass die gemeldeten Daten nur begrenzt für Schlussfolgerungen über die Projektleistung herangezogen werden können.

- Aus dem EFRE und dem Programm Kreatives Europa kann die Erhaltung gefährdeter Stätten nur finanziert werden, wenn die Arbeiten unmittelbare wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben. Das Erzielen wirtschaftlicher Auswirkungen – häufig im Rahmen von Strategien zur Tourismusförderung – könnte sich als kontraproduktiv für die Erhaltung von Kulturerbestätten erweisen.

- Die geprüften Kulturstätten sind in der Regel auf öffentliche Zuschüsse angewiesen, damit sie betrieben und ihre Investitionskosten finanziert werden können. Für die Schaffung von Einnahmen werden im derzeitigen Finanzierungsrahmen keine ausreichenden Anreize gesetzt. Die EFRE-Anforderungen an Einnahmen schaffende Projekte implizieren, dass höhere Nettoeinnahmen eines Projekts zu geringerer EU-Unterstützung führen.

Außerdem wurden im Rahmen der vom Hof geprüften Auswahlverfahren selten Anreize für Einnahmen schaffende Tätigkeiten gesetzt.

VIII Um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung bei Investitionen in Kulturstätten sicherzustellen, empfiehlt der Hof der Kommission,

a) innerhalb des Geltungsbereichs der Verträge den derzeitigen strategischen Rahmen für die Kultur zu verbessern;

b) den Einsatz privater Mittel für den Schutz des europäischen Kulturerbes zu fördern;

c) die finanzielle Tragfähigkeit der aus dem EFRE finanzierten Kulturstätten zu stärken;

d) gezieltere Maßnahmen zur Erhaltung von Kulturerbestätten zu ergreifen.

Einleitung

Kultur und Kulturstätten

01 Die meisten Europäerinnen und Europäer betrachten das Kulturerbe als wichtig – sowohl für sich persönlich als auch für ihre Gemeinde, ihre Region, ihr Land und die EU insgesamt[1]. Kultur ist außerdem eine Ressource. Sie wurde von der Kommission als Antriebskraft für Wachstum und Beschäftigung, als Wegbereiter der sozialen Inklusion und als Wert für die Stärkung der internationalen Beziehungen der EU bezeichnet[2]. Statistiken von Eurostat zufolge waren im Jahr 2018 im Kultursektor in der EU 8,7 Millionen Menschen beschäftigt; dies entspricht 3,8 % der Gesamtbeschäftigung[3].

02 Kultur ist ein weit gefasstes Konzept, das verschiedene Aktivitäten (z. B. Handwerk, Kunst und audiovisuelle Medien) in verschiedenen Wirtschaftssektoren (z. B. verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungen und Kommunikation) umfasst. In diesem Sonderbericht werden mit dem Begriff "Kulturstätten" physische Infrastrukturen bezeichnet, die Europäerinnen und Europäern das Erleben von Kultur ermöglichen. Unterschieden wird dabei zwischen Kulturerbestätten (historischen Stätten) und neuen kulturellen Infrastrukturen (neue Bauten zur Förderung von Kunst, Musik, Theater usw.).

03 Im Jahr 2017 gewann die Politikgestaltung im Kulturbereich auf EU-Ebene an Dynamik, als die Staats- und Regierungschefs der EU aufgefordert wurden, in den Bereichen Bildung und Kultur mehr zu tun[4]. In seiner zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegten neuen strategischen Agenda 2019-2024 verpflichtete sich der Europäische Rat, "in die Kultur und in unser kulturelles Erbe [zu] investieren, die den Kern unserer europäischen Identität ausmachen"[5].

---

1 "Kulturerbe", Spezial-Eurobarometer 466, von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Umfrage, Dezember 2017.

2 Mitteilung der Kommission über eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung, KOM(2007) 242 endgültig vom 10.5.2007.

3 Eurostat, "Culture statistics", vierte Ausgabe, 2019, S. 64.

4 Tagung des Europäischen Rates, 14. Dezember 2017, EUCO 19/1/17.

5 "Eine neue strategische Agenda 2019-2024", Europäischer Rat.

Politischer Rahmen

04 Gemäß den Verträgen wahrt die EU "den Reichtum ihrer kulturellen […] Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas"[6] und fördert die Kultur in den Mitgliedstaaten[7]. In den Verträgen sind auch die Bereiche der politischen Tätigkeit der EU festgelegt (Verbreitung der Kultur, kulturelles Erbe, nichtkommerzieller Kulturaustausch, künstlerisches und literarisches Schaffen, externe Zusammenarbeit). Darüber hinaus enthalten sie eine allgemeine Anforderung dahin gehend, dass kulturellen Aspekten bei der Tätigkeit in anderen Politikbereichen Rechnung getragen werden muss; dies wird als "Mainstreaming" bezeichnet[8].

05 Die EU verfügt im Kulturbereich über keinerlei Gesetzgebungskompetenz. In diesem Bereich sind die Mitgliedstaaten weiterhin für die Politikgestaltung zuständig. Im Jahr 2017 wendeten die Mitgliedstaaten 1 % ihrer Staatsausgaben für Kulturdienstleistungen auf; anders ausgedrückt wurden pro EU-Bürger 132 Euro für die Förderung kultureller Aktivitäten ausgegeben. Davon entfielen rund 15 % auf kulturelle Investitionen (d. h. Erwerb, Bau oder Restaurierung von Kulturgütern, einschließlich physischer Arbeiten an Kulturstätten). ***Anhang I*** enthält weitere Einzelheiten zu den Staatsausgaben für Kulturdienstleistungen und Kulturinvestitionen in der gesamten EU.

06 Der Rahmen für die Zusammenarbeit der EU im Kulturbereich wird von der Kommission in Form der europäischen Kulturagenda festgelegt. Die Kommission nahm eine erste solche Agenda im Jahr 2007 an[9]; im Jahr 2018 dann eine neue Agenda[10] (die "neue Agenda"). Mit der neuen Agenda werden drei strategische Ziele verfolgt.

— Soziale Dimension – die Möglichkeiten der Kultur und der kulturellen Vielfalt zur Schaffung von sozialem Zusammenhalt und sozialem Wohlbefinden nutzen, indem die Teilhabe an Kultur, die Mobilität von Künstlerinnen und Künstlern und der Schutz des kulturellen Erbes gefördert werden;

---

[6] Artikel 3 Absatz 3 EUV.

[7] Artikel 167 Absatz 1 AEUV.

[8] Artikel 167 Absatz 4 AEUV: "Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen."

[9] Mitteilung der Kommission über eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung, KOM(2007) 242 endgültig vom 10.5.2007.

[10] Mitteilung der Kommission "Eine neue europäische Agenda für Kultur", COM(2018) 267 final vom 22.5.2018.

— wirtschaftliche Dimension – Arbeitsplätze und Wachstum in der Kultur- und Kreativwirtschaft schaffen, indem Kunst und Kultur im Bildungswesen gefördert werden, entsprechende Kompetenzen aufgebaut werden und Innovation in der Kultur begünstigt wird;

— externe Dimension – die internationalen Kulturbeziehungen stärken, indem das Potenzial der Kultur zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung und Frieden optimal genutzt wird.

07 Die neue Agenda gibt Maßnahmen vor, die von der Kommission zu ergreifen sind. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, sich mit bestimmten Punkten zu befassen. Die Mitgliedstaaten legen ihre Prioritäten für die Zusammenarbeit im Bereich Kultur sowie die Arbeitsmethoden auf EU-Ebene in Form von vom Ministerrat angenommenen Arbeitsplänen für Kultur fest. Der jüngste Arbeitsplan bezieht sich auf den Zeitraum 2019-2022[11].

Nachhaltigkeit und Kultur

08 Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind außerdem in multilateralen Foren und Organisationen aktiv, die sich mit Fragen der Kultur und Kulturerbepolitiken befassen, wie dem Europarat und der UNESCO. Jüngst haben sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, die von der UNESCO entwickelten Ziele für nachhaltige Entwicklung zu verfolgen[12] und das in den Verträgen verankerte Ziel der nachhaltigen Entwicklung zu stärken[13]. Der Rat hat ferner die Nachhaltigkeit im Bereich des kulturellen Erbes als Priorität für den derzeitigen Arbeitsplan für Kultur (2019-2022) genannt.

[11] Schlussfolgerungen des Rates zum Arbeitsplan für Kultur 2019-2022 (ABl. C 460 vom 21.12.2018, S. 12-25).

[12] "Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung", von den Vereinten Nationen am 25. September 2015 verabschiedet.

[13] Artikel 3 Absatz 3 EUV.

Governance-Strukturen bei der Kommission

09 Für die Entwicklung und Umsetzung kulturpolitischer Maßnahmen ist derzeit die Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (GD EAC) zuständig. Zur Unterstützung der Politikgestaltung der EU im Kulturbereich verwaltet die Kommission das Programm Kreatives Europa, bei dem es sich um den einzigen Fonds handelt, der ausschließlich für die Kultur- und Kreativwirtschaft der EU bestimmt ist[14].

10 Eine EU-Finanzierung kulturbezogener Investitionen in die Infrastruktur kann ausschließlich über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) erfolgen. Unter den ESI-Fonds ist der EFRE[15] die wichtigste Finanzierungsquelle der EU für Investitionen in Kulturstätten. Der EFRE unterliegt der geteilten Mittelverwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Dies bedeutet, dass die Partnerschaftsvereinbarungen und die operationellen Programme zum EFRE von den Mitgliedstaaten vorbereitet werden und von der Kommission genehmigt werden müssen.

11 Dem Mainstreaming-Grundsatz zufolge stehen auch verschiedene andere EU-Fonds für Kulturprojekte innerhalb und außerhalb der EU zur Verfügung. Dies bedeutet, dass mehrere Generaldirektionen über andere Politiken und Förderinstrumente der EU ebenfalls an der konkreten Umsetzung eines kulturstrategischen Rahmens beteiligt sind (siehe ***Anhang II***).

---

[14] Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 221-237). Das Programm Kreatives Europa umfasst auch den audiovisuellen Bereich.

[15] Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 289-302).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

12 Angesichts der wachsenden Aufmerksamkeit, die der Kultur auf EU-Ebene zuteil wird, hat der Hof beschlossen, die Wirksamkeit und Tragfähigkeit der EU-Investitionen in Kulturstätten, d. h. Erwerb, Sanierung und Bau neuer kultureller Infrastrukturen und von Kulturerbestätten, zu prüfen. In diesem Kontext hat der Hof den wichtigsten für diese Investitionen zur Verfügung stehenden EU-Fonds (EFRE) geprüft und folgende Aspekte bewertet:

Teil 1: Eignung des kulturellen Rahmens der EU und Koordinierung mit Finanzierungsregelungen für Investitionen in Kulturstätten

— Eignung des auf EU-Ebene bestehenden strategischen und rechtlichen Rahmens für EU-finanzierte Investitionen in Kulturstätten.

— Koordinierung zwischen den finanziell und den politisch ausgerichteten Initiativen der Kommission, insbesondere mit dem Programm Kreatives Europa und dem ELER.

— Koordinierung der EFRE-Mittel mit anderen EU-Fonds.

Teil 2: Einsatz der EFRE-Mittel

— Unterstützung und Anleitung der Kommission für die Mitgliedstaaten bei der Annahme von Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen (OP), um sicherzustellen, dass die Finanzierung von Kulturstätten zu wirksamen und nachhaltigen Ergebnissen führt.

— Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Ergebnisse von EFRE-Projekten, die Kulturstätten betreffen.

13 Prüfungsschwerpunkt waren die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Auswirkungen der EFRE-Investitionen in Kulturstätten und die finanzielle und physische Tragfähigkeit dieser Stätten. Die Prüfung erstreckte sich auf die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" sowie auf die Gestaltungsentwürfe für den 2021 beginnenden Programmplanungszeitraum.

14 Auf EU-Ebene untersuchte der Hof die Arbeit der für Kultur zuständigen Generaldirektion (GD EAC) und der für den EFRE zuständigen Generaldirektion (GD REGIO). Auf der Ebene der Mitgliedstaaten

o führte der Hof Prüfbesuche in drei Mitgliedstaaten (Italien, Polen und Portugal) sowie Aktenprüfungen für vier weitere Mitgliedstaaten (Kroatien, Frankreich, Deutschland und Rumänien) mit geringerem Umfang durch. Er wählte diese

Mitgliedstaaten aus, weil sie zu den größten Empfängern von EFRE-Mitteln für Investitionen in Kulturstätten gehören;

- bewertete der Hof 14 OP (siehe ***Anhang III*** für die Liste der OP, auf die sich die Prüfung erstreckte);

- prüfte der Hof 27 Projekte, davon 15 vor Ort und 12 durch Aktenprüfung (siehe ***Tabelle 1*** und ***Anhang IV***). Die Projekte wurden anhand eines breiten Spektrums von Kriterien ausgewählt: ausgegebene oder zugesagte Beträge, Art der Stätte (Kulturerbestätten oder neue kulturelle Infrastrukturen), Vorhandensein oder Nichtvorliegen von Labels und Beteiligung an EU-Initiativen. Außerdem führte der Hof eine Umfrage unter den Begünstigten dieser Projekte durch, die von allen Begünstigten beantwortet wurde. Darüber hinaus hat der Hof 21 Auswahlverfahren geprüft (siehe ***Anhang V***).

Tabelle 1 – Anzahl und Art der im Rahmen der Prüfung erfassten Projekte

	2007-2013		2014-2020	Insgesamt
	Kulturerbestätten	Neue kulturelle Infrastrukturen	Kulturerbestätten	
Anzahl der Projekte	10	11	6	27
Mit Prüfbesuch vor Ort in				
- Italien	3	0	2	5
- Polen	1	2	2	5
- Portugal	1	2	2	5
Mit Aktenprüfung für				
- Deutschland	1	2	n. z.	3
- Frankreich	0	3	n. z.	3
- Kroatien	1	2	n. z.	3
- Rumänien	3	0	n. z.	3

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

15 Schließlich befragte der Hof Beamte internationaler Organisationen (UNESCO-Welterbezentrum, Kulturrouten des Europarates, Internationaler Rat für Denkmalpflege (ICOMOS)) und der NRO Europa Nostra sowie 11 nationale Experten in den drei besuchten Mitgliedstaaten, um einen besseren Überblick über die in Bezug auf Kulturstätten bestehenden Bedürfnisse und Herausforderungen zu erhalten und bewährte Verfahren zu ermitteln.

16 Der Hof hofft, dass die Prüfung Aufschluss über die Relevanz und Wirksamkeit der EU-Interventionen für Kulturstätten geben wird. Ganz allgemein beabsichtigt er, mit der Prüfung einen Beitrag zur laufenden Debatte über die Stellung der Kultur in der EU zu leisten.

Bemerkungen

Dem bestehenden Rahmen für EU-Investitionen in Kulturstätten kommt nicht genügend Aufmerksamkeit zu, und die Koordinierung ist begrenzt

Der strategische Rahmen für EU-Maßnahmen im Kulturbereich ist komplex und findet in der EU-Finanzierung nur zum Teil seinen Niederschlag

17 Ein geeigneter Rahmen für EU-Investitionen in Kulturstätten ist der Schlüssel für die Maximierung der Auswirkungen, die Investitionen auf die Erreichung der im Rahmenwerk festgelegten Ziele haben. Voraussetzung ist ein klarer strategischer Rahmen für EU-Maßnahmen im Kulturbereich, wobei der gesetzliche Rahmen (d. h. Rechtsvorschriften für die EU-Fonds) eng mit dem nicht gesetzlich geregelten Rahmen (d. h. Strategien) abgestimmt sein muss. Die Ziele sollten auf der Grundlage des ermittelten Bedarfs klar festgelegt und entsprechende Maßnahmen konzipiert werden. Die Ziele sollten realistisch sein und ihre Erreichung sollte mithilfe geeigneter politischer Instrumente und Finanzmittel angestrebt werden. Die Anforderungen an die Interessenträger sollten im Einklang mit ihren Zuständigkeiten festgelegt werden. Eine Überwachung des Rahmens ist von entscheidender Bedeutung, um die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele zu beurteilen.

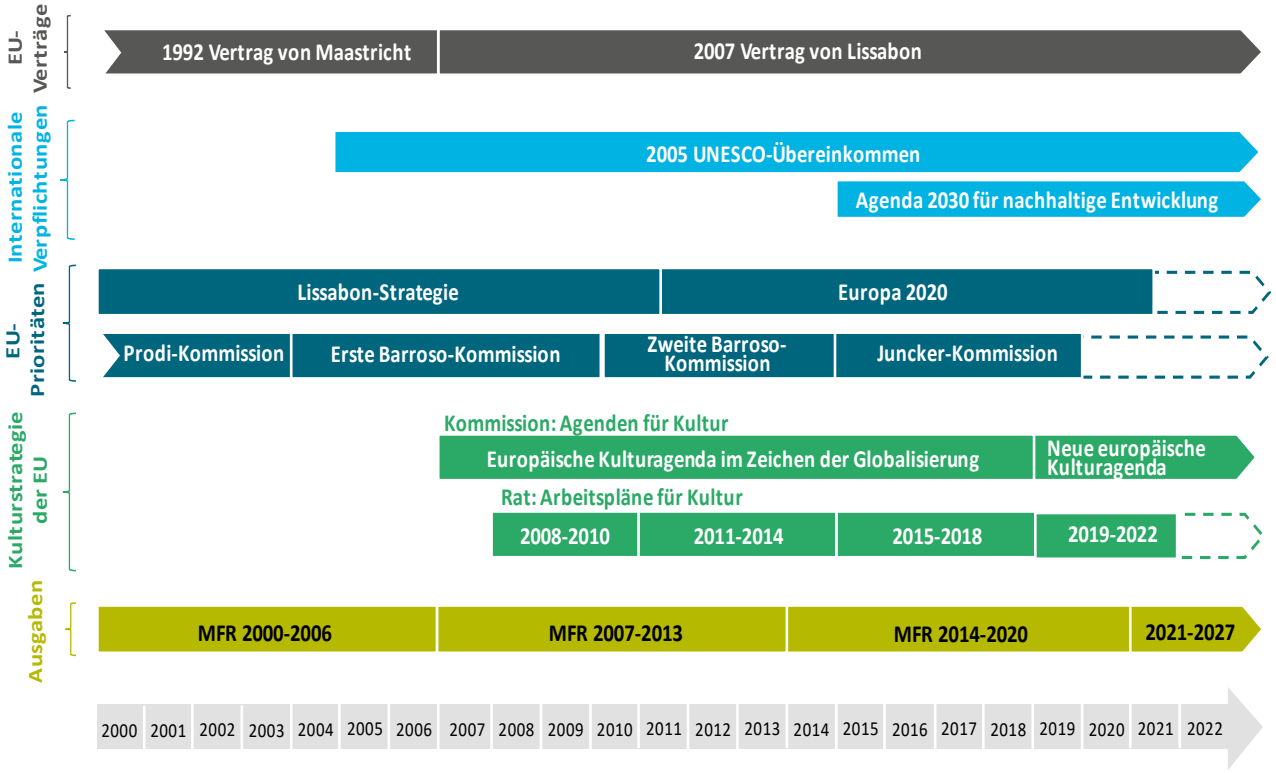
Auf EU-Ebene bestehen parallel mehrere strategische Rahmen, die sich auf das Handeln der Union im Kulturbereich auswirken

18 Die strategische Ausrichtung der EU wurde in Zehnjahresplänen (Lissabon-Strategie und Strategie Europa 2020) festgelegt. Diese Pläne beziehen sich nicht auf die Kultur und sind zeitlich auch nicht auf die fünfjährige Amtszeit der Kommission oder den siebenjährigen Finanzierungszyklus der EU abgestimmt.

19 Was die Gestaltung der Kulturpolitik auf EU-Ebene anbelangt, so verfügt die EU über einen Rahmen, der mehrere Verantwortungsebenen umfasst (siehe Ziffern ***04-07***). Auf höchster Ebene bilden die Verträge und die internationalen Verpflichtungen der EU (z. B. das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen aus dem Jahr 2005) den Rahmen. In den Agenden der Kommission und den vierjährigen Arbeitsplänen für Kultur des Rates wird die Kulturpolitik genauer ausgearbeitet; diese bilden zusammen den zentralen strategischen Rahmen der EU für Kultur. Mehrere Dokumente von strategischer Bedeutung ergänzen den Rahmen (siehe ***Anhang VI***). In einer früheren Veröffentlichung hat der Hof bereits dargelegt, dass die Koexistenz mehrerer

strategischer Rahmenwerke mit sich überschneidenden Zeiträumen und Zielsetzungen komplex ist und verwirrend sein kann (siehe ***Schaubild 1***)[16].

Schaubild 1 – Zeitleiste der Ereignisse



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

20 Die Komplexität wird dadurch verschärft, dass verschiedene Akteure (Kommission, Rat und Mitgliedstaaten) gleichzeitig kulturelle Maßnahmen entwickeln und umsetzen, ohne systematisch auf die Agenden der Kommission Bezug zu nehmen. Innerhalb der Kommission werden kulturelle Aspekte in verschiedenen Politikbereichen berücksichtigt ("Mainstreaming"), wobei unterschiedliche Dienststellen zuständig sind.

Die Ziele der Agenda für Kultur der Kommission werden nicht hinreichend überwacht

21 Die Agenden der Kommission enthalten die wichtigsten gemeinsamen strategischen Ziele für EU-Maßnahmen im Kulturbereich (siehe Ziffer ***06***). Diese werden nicht in klare operationelle Ziele umgesetzt. Obwohl es für jedes Ziel umfangreiche Beispiele für EU-Maßnahmen gibt, ist unklar, was die EU mit diesen Maßnahmen erreichen will. Die neue Agenda enthält weder Bestimmungen zur Überwachung der Zielerreichung noch Indikatoren zur Fortschrittsmessung. Der Kommission zufolge ist dies darin begründet, dass sie selbst und die Mitgliedstaaten

[16] Ziffern 16-18 des Themenpapiers des Hofes zur Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik, Juni 2019.

keine gemeinsamen Ziele, Indikatoren oder Zielvorgaben für die Gestaltung der Kulturpolitik festgelegt haben. Ebenso wenig nutzt die Kommission die auf Programmebene verfügbaren Indikatoren, d. h. die im Rahmen der verschiedenen EU-Programme festgelegten Indikatoren, um zu bewerten, wie erfolgreich die neue Agenda umgesetzt wird.

22 Konzertierte Maßnahmen mit den Mitgliedstaaten in diesem Bereich werden im Rahmen der Arbeitspläne für Kultur des Rates durchgeführt, und zwar im Wege eines nicht bindenden zwischenstaatlichen Rahmens für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, der sogenannten offenen Methode der Koordinierung (OMK). Der Kommission zufolge ist es "auch weiterhin eine Herausforderung, die [im Rahmen der OMK ausgearbeiteten] Empfehlungen […] in die politische Entscheidungsfindung auf nationaler und europäischer Ebene einfließen zu lassen"[17]. Zwar standen die vom Hof analysierten kulturpolitischen Strategierahmen der in der Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten im Großen und Ganzen im Einklang mit den wirtschaftlichen und sozialen Zielen der neuen Agenda, doch bezog sich keiner ausdrücklich auf die neue Agenda, und nur zwei auf die Agenda aus dem Jahr 2007.

In den wichtigsten EU-Fonds, über die der Kulturbereich gefördert wird, ist die Agenda der Kommission nicht berücksichtigt

23 Was die EU-Finanzierung betrifft, so ist Kultur eher ein Mittel zur Verwirklichung anderer Prioritäten und Ziele der EU (z. B. Unterstützung der städtischen und regionalen Entwicklung, der Unternehmen, des Tourismus) als eine eigene Hauptpriorität. Diese Prioritäten werden mit verschiedenen EU-Fonds angegangen. Beim einzigen für Kultur konzipierten EU-Fonds handelt es sich um das Programm Kreatives Europa, das jedoch mit sehr geringen Finanzmitteln ausgestattet ist. Über dieses Programm werden jährlich rund 209 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt[18] für Kultur in 28 Mitgliedstaaten und 8 Nicht-EU-Ländern bereitgestellt. Dieser Betrag entspricht den jährlichen Betriebskosten einiger einzelner Kulturstätten. So beliefen sich die Kosten für die *Opéra national de Paris* im Jahr 2018 auf 200,8 Millionen Euro[19].

---

[17] Bericht der Kommission über die "Umsetzung und die Bedeutung des Arbeitsplans für Kultur 2011-2014", COM(2014) 535 final vom 25.8.2014, S. 13f., und Bericht der Kommission über die "Umsetzung der europäischen Kulturagenda", KOM(2010) 390 endgültig vom 19.7.2010, S. 9.

[18] Siehe Artikel 24 des Programms Kreatives Europa.

[19] "Rapports annuels de performances – Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2018 – Culture", französisches Finanzministerium, 2018, S. 223.

24 Von den 12 vom Hof analysierten EU-Fonds, über die potenziell eine Förderung des Kulturbereichs möglich wäre, wurde nur in der Verordnung über das Programm Kreatives Europa auf die Agenda 2007 der Kommission Bezug genommen (siehe ***Anhang II***). Die beiden aufeinanderfolgenden Agenden der Kommission wurden nach der Einrichtung des mehrjährigen Finanzrahmens für die ESI-Fonds erstellt (siehe ***Schaubild 1***) und konnten daher im Rahmen dieser Fonds nicht berücksichtigt werden.

Die Kommission hat mehrere Initiativen entwickelt, die zur Förderung von Kulturstätten beitragen können, die Koordinierung mit den Finanzierungsregelungen ist jedoch begrenzt

25 Ein geeigneter Rahmen für EU-Investitionen in Kulturstätten erfordert wirksame Vorkehrungen zur Koordinierung der verschiedenen Politiken, mit denen Kulturstätten gefördert werden. Mithilfe koordinierten Handelns innerhalb der Kommission können die Komplementarität zwischen den EU-Fonds sichergestellt und eine effiziente Nutzung der finanziellen Ressourcen für die Entwicklung der vorgeschlagenen Initiativen garantiert werden.

Die Kommission hat mehrere Initiativen zur Förderung kultureller Stätten entwickelt

26 Die Kommission hat in den letzten zehn Jahren eine umfassende Liste von Initiativen zur Förderung kultureller Stätten, insbesondere im Bereich des Kulturerbes, erstellt. Die jüngste dieser Initiativen ist das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018, das zu einem Europäischen Aktionsrahmen für das Kulturerbe geführt hat[20] und bei dem es sich um den ersten europäischen, sektorübergreifenden und integrierten Ansatz in diesem Bereich handelte. Zu den weiteren Initiativen gehören Auszeichnungen oder Labels, mit denen der nachhaltige Tourismus gefördert oder eine bestimmte Kulturstätte ins Blickfeld gerückt werden soll (siehe ***Tabelle 2***).

[20] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2018) 491 final vom 5.12.2018.

Tabelle 2 – EU-Labels und -Auszeichnungen für die Förderung kultureller Stätten

Label/Auszeichnung	Beschreibung
Kulturhauptstadt Europas (seit 1985)	Titel, der jedes Jahr zwei verschiedenen europäischen Städten verliehen wird, damit diese ihr kulturelles Leben und ihre kulturelle Entwicklung präsentieren können.
EU-Preis für das Kulturerbe/European Heritage Awards (seit 2002)	Bekanntmachung vorbildlicher Verfahren in den Bereichen Erhaltung und Management von Kulturerbe sowie Forschung, Bildung und Kommunikation.
Herausragende europäische Reiseziele (seit 2006)	Förderung eines nachhaltigen Tourismus durch Verbesserung der Sichtbarkeit ungewöhnlicher, neuer Reiseziele in Europa.
Europäisches Kulturerbe-Siegel (seit 2013)	Wird an Kulturerbestätten verliehen, die einen symbolischen europäischen Wert aufweisen. Es erstreckt sich auch auf das immaterielle Kulturerbe.
Logo des Europäischen Jahres des Kulturerbes (seit 2018)	Logo, das bei den Veranstaltungen und Feierlichkeiten im Zusammenhang mit dem Europäischen Jahr des Kulturerbes verwendet wird.
Europäische Hauptstadt des intelligenten Tourismus (seit 2019)	Zeichnet touristische Reiseziele für ihre Nachhaltigkeit, Barrierefreiheit und Digitalisierung, ihr Kulturerbe und ihre Kreativität aus.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

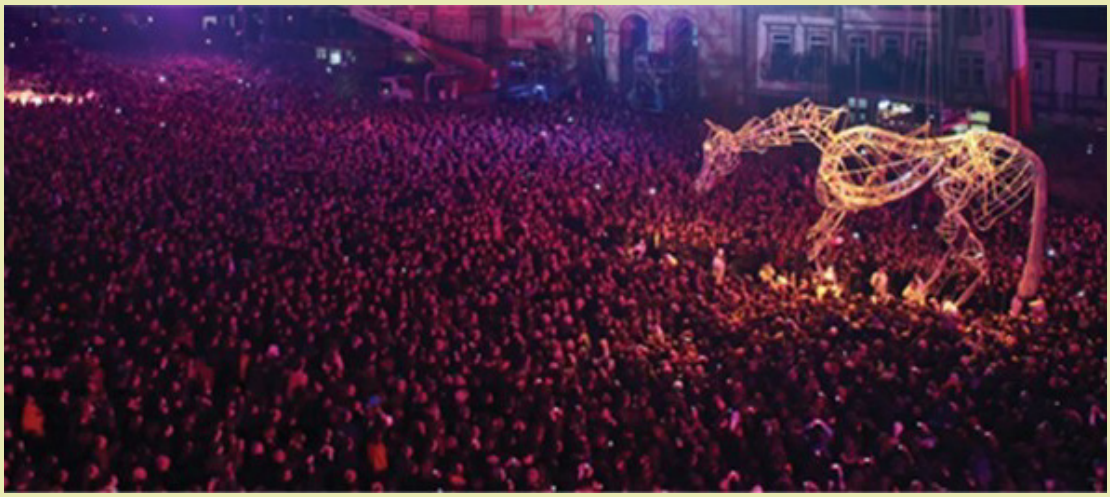
27 Die Behörden der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nahmen die Initiative "Kulturhauptstadt Europas" als besonders vorteilhaft wahr (***Kasten 1*** enthält ein Beispiel für positive Auswirkungen, die die portugiesischen Behörden dem Hof darlegten). Einer der geprüften Begünstigten bestätigte, dass ein erheblicher Anstieg der Besucherzahlen verzeichnet wurde, als Wrocław im Jahr 2016 "Kulturhauptstadt Europas" war. Die vom Hof befragten Experten lobten auch einige der jüngsten Initiativen der Kommission (z. B. das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018 und die neue Agenda).

Kasten 1

Beispiel für positive Auswirkungen der Initiative "Kulturhauptstadt Europas"

Die portugiesische Stadt Guimarães war 2012 Kulturhauptstadt Europas. Laut der von den Behörden des Mitgliedstaats nachträglich vorgenommenen Analyse umfasste die Initiative Investitionen in die kulturelle Infrastruktur und die Stadterneuerung in Höhe von rund 41,7 Millionen Euro an förderfähigen Ausgaben sowie ein Kulturprogramm, das während des gesamten Jahres 2012 umgesetzt wurde. Den Schätzungen zufolge hat die Zahl der Übernachtungen in der Region in diesem Jahr um 43 % zugenommen, was zur Schaffung von 2 111 Arbeitsplätzen geführt hat.

Eröffnungszeremonie der "Kulturhauptstadt Europas" Guimarães



© Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.

Quelle: Zwischenbericht über die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Guimarães 2012.

28 Auf internationaler Ebene gibt es zusätzliche Labels für Kulturstätten (siehe ***Anhang VII***). Durch die Koexistenz mehrerer Labels und Auszeichnungen ist unklar, welchen Wert sie jeweils haben sollen.

Die Koordinierung der kulturellen Initiativen der Kommission mit den EFRE-Finanzierungsregelungen ist begrenzt

29 Der Hof hat die Koordinierung der kulturellen Initiativen der GD EAC mit dem EFRE analysiert. Insbesondere befragte er die Begünstigten der besuchten Projekte zu den Auswirkungen des Europäischen Kulturerbe-Siegels und anderer Initiativen der Kommission. Die kulturellen Initiativen der Kommission haben nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von EFRE-Mitteln für die Begünstigten. Weder die EFRE-Verordnung noch die geprüften EFRE-OP enthalten Bestimmungen, die

Projekten, die bereits Teil einer Kulturinitiative der Kommission sind, einen Vorteil verschaffen.

30 Für UNESCO-Stätten sind im Rahmen des EFRE Finanzierungsregelungen vorgesehen. In der für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 geltenden EFRE-Verordnung ist für UNESCO-Stätten eine höhere Obergrenze vorgesehen (maximale EFRE-Kofinanzierung: 20 Millionen Euro für UNESCO-Stätten und 10 Millionen Euro für sonstige Kulturstätten)[21]. Das UNESCO-Label wurde außerdem bei fünf der 21 vom Hof überprüften Auswahlverfahren als Kriterium für die Auswahl von Projekten verwendet. Aber auch nationale Siegel wurden von den Behörden in den Mitgliedstaaten als wichtig erachtet, und Projekten mit diesen Labels wurde im Rahmen von vier der geprüften Auswahlverfahren der Vorzug gegeben.

31 Die vom Hof ausgewählte Stichprobe von Projekten enthielt zwei Stätten mit einem Europäischen Kulturerbe-Siegel und eine Stätte, die an der Initiative "Kulturhauptstadt Europas" teilnahm. Die Beteiligung von Kulturstätten an EU-Initiativen wurde von den Behörden in den Mitgliedstaaten bei der Auswahl von Projekten für eine EFRE-Finanzierung nicht als Kriterium behandelt (siehe ***Anhang V***). Auch die Kommission legte dies in ihren der Genehmigung von OP vorausgehenden Anmerkungen nicht nahe. Die für das Monitoring europäischer Kulturerbestätten zuständige europäische Jury erklärte, dass die fehlende Finanzierung von Stätten, denen das Siegel verliehen wurde, die Nachhaltigkeit und Sichtbarkeit des Siegels gefährden könnte[22]. Das Siegel ist auch ein Anliegen des Parlaments, das empfohlen hat, es stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken[23].

Komplementaritäten zwischen den EU-Fonds sind bei Investitionen in Kulturstätten nicht ausreichend erkennbar

32 Im Einklang mit dem Mainstreaming-Grundsatz wird die Umsetzung der in der Agenda 2007 der Kommission festgelegten Ziele de facto auf verschiedene Politikbereiche verteilt und durch verschiedene Fonds gefördert, die von 15 verschiedenen Generaldirektionen innerhalb der Kommission verwaltet werden. Die Koordinierung zwischen den verschiedenen Direktionen erfolgt hauptsächlich durch eine dienststellenübergreifende Gruppe für Kultur und Kulturerbe und – bei der

---

[21] Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 über den EFRE, in ihrer durch die Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1-222) geänderten Fassung.

[22] "Panel Report on Monitoring" zum Europäischen Kulturerbe-Siegel, 19. Dezember 2016.

[23] Entschließung des Europäischen Parlaments zur Durchführung des Programms Kreatives Europa, P8_TA(2017)0062 vom 2. März 2017.

Annahme einschlägiger Programme und Verordnungen – durch dienststellenübergreifende Konsultationen.

33 Die Ergebnisse dieser Koordinierung sind in den verschiedenen Verordnungen über die EU-Fonds nicht erkennbar. Zwar spiegeln die Verordnungen in unterschiedlichem Maße einige Elemente der Agenda 2007 wider, doch wird bei keinem der EU-Fonds – mit Ausnahme des Programms Kreatives Europa – ausdrücklich darauf Bezug genommen, und in den meisten Fällen wird die Kultur nicht als Ziel behandelt (siehe Ziffer ***24*** und ***Anhang II***).

34 Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen[24] enthält Vorkehrungen zur Förderung der Koordinierung zwischen den Fonds; insbesondere ist die Festlegung eines Gemeinsamen Strategischen Politikrahmens vorgesehen und werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Vorkehrungen zur Koordinierung zwischen den EU-Fonds in den Partnerschaftsvereinbarungen und OP zu benennen. Wie der Hof feststellte, wiesen diese Koordinierungsvorkehrungen – insbesondere in Bezug auf Kulturstätten – Schwachstellen auf.

35 Erstens bewertet die Kommission bei der Annahme von Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen die Komplementarität und mögliche Synergien bei der Verwendung von EU-Mitteln nicht speziell für Kulturerbestätten – obwohl Kulturerbestätten je nach ihren Zielen potenziell über verschiedene ESI-Fonds finanziert werden können. Die in den OP und Partnerschaftsvereinbarungen beschriebenen Koordinierungsvorkehrungen sind allgemein und beziehen sich nicht immer konkret auf Kulturstätten. Insbesondere analysierte der Hof, wie in den Partnerschaftsvereinbarungen, den nationalen ELER-Programmen und den EFRE-OP zwischen ELER-Investitionen in Kulturstätten und EFRE-Investitionen in Kulturstätten differenziert wurde. In vier Mitgliedstaaten waren die Unterschiede zwischen den beiden Fonds nicht klar, und die beiden Fonds konnten potenziell dieselbe Art von Projekt finanzieren.

36 Zweitens wurde die Koordinierung mit dem Programm Kreatives Europa oder mit seinem Vorgängerfonds (Programm "Kultur"[25]) in der Stichprobe strategischer Dokumente von drei Mitgliedstaaten, auf die sich die Prüfung des Hofes erstreckte, nicht erwähnt. Schließlich wurden auf Projektebene bei vier der 21 ausgewerteten

---

[24] Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die ESI-Fonds (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320-469).

[25] Beschluss Nr. 1855/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über das Programm "Kultur" (2007-2013) (ABl. L 372 vom 27.12.2006, S. 1-11).

Auswahlverfahren in der Stichprobe des Hofes Komplementaritäten mit anderen EU-Fonds ausdrücklich als Finanzierungskriterium honoriert, ohne jedoch das Programm Kreatives Europa zu nennen. Daher wurde in nur einer der Kulturstätten in der Stichprobe des Hofes ein EFRE-Projekt durch ein Projekt des Programms Kreatives Europa ergänzt.

Der EFRE ist ein Instrument, das die Investitionen der Mitgliedstaaten in Kulturstätten strukturiert, diese Investitionen jedoch nicht als Priorität behandelt

37 Innerhalb eines geeigneten Rahmens für Investitionen in Kulturstätten sollten die EU-Fonds mit den umfangreichsten verfügbaren Mitteln für Investitionen in Kulturstätten, insbesondere der EFRE, den kulturellen Rahmen der EU in ihrer Politik widerspiegeln. Daher sollten sich die Ziele der Kommission im Kulturbereich in den Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen der Mitgliedstaaten klar widerspiegeln.

Der von der EU für Investitionen in Kulturstätten aufgewendete Gesamtbetrag wird nicht spezifisch überwacht

38 Obwohl die Ausgaben für Kultur nur einen kleinen Teil des gesamten EFRE-Haushalts ausmachen (etwa 4,7 Milliarden Euro sind für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgesehen, d. h. 2,3 %), ist der EFRE die wichtigste Finanzierungsquelle der EU für Investitionen in Kulturstätten. Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen müssen die Behörden der Mitgliedstaaten Ausgaben aufgeschlüsselt nach Interventionskategorien melden. Eine dieser Kategorien heißt "Schutz, Entwicklung und Förderung öffentlicher Ressourcen im Bereich Kultur und Kulturerbe". Diese Kategorie ist jedoch weiter gefasst als Infrastrukturinvestitionen, und die Mitgliedstaaten verwenden sie nicht einheitlich. Die Entwicklung des Umfangs der EFRE-Investitionen in Kultur und die entsprechenden Vorkehrungen zur Überwachung sind ***Anhang VIII*** zu entnehmen.

39 Im Jahr 2014 führte die Kommission eine Bestandsaufnahme der verfügbaren EU-Mittel für Maßnahmen im Bereich des Kulturerbes durch[26]. Die Bestandsaufnahme war "nicht erschöpfend"[27]. Sie lieferte keine detaillierten und aktualisierten Daten über die

[26] "Mapping of Cultural Heritage actions in the European Union policies, programmes and activities", Fassung von 2014 (https://www.europa-creativa.eu/Files/uploads/29-2014-heritage-mapping_en.pdf) und Aktualisierung 2017 (https://ec.europa.eu/culture/sites/culture/files/2014-heritage-mapping-version-2017_en.pdf).

[27] Ebenda, Fassungen von 2014 und 2017, S. 2.

Beträge an EU-Mitteln, die für das Kulturerbe bereitgestellt und ausgegeben wurden, einschließlich der damit verbundenen materiellen Investitionen. Diese Informationen liegen nicht vor, da die Mitgliedstaaten und die Begünstigten nicht bei allen EU-Fonds verpflichtet sind, systematisch Informationen über kulturelle Maßnahmen bereitzustellen.

40 Die Kommission hat sich bemüht, die verschiedenen Arten statistischer Daten über die Staatsausgaben für Kultur und ihre Auswirkungen zu harmonisieren. Das grundlegende Bezugsdokument für die Kulturstatistik der EU ist ein Bericht des Netzwerks "Kultur" des Europäischen Statistischen Systems aus dem Jahr 2012[28]. Eurostat nimmt auf die Arbeit des Netzwerks Bezug[29]. Die Stärkung der Faktengrundlage auf EU-Ebene ist auch einer der wichtigsten Grundsätze des laufenden Europäischen Aktionsrahmens für das Kulturerbe***20***. Bislang gibt es jedoch keinen verbindlichen EU-Rahmen für die Erhebung von Daten und die Berichterstattung über Kultur und Kulturstätten.

Der EFRE bietet einen Rahmen für Investitionen der Mitgliedstaaten in Kulturstätten

41 In einem Prüfungsbericht aus dem Jahr 2017[30] stellte der Hof fest, dass die derzeitige EFRE-Verordnung einen strukturierteren Ansatz für EU-Interventionen bietet als diejenige für den Programmplanungszeitraum 2007-2013, da sie vorschreibt, dass in den OP auf fundiertere Weise die Interventionsziele (konkrete Ziele/Ergebnisse) dargelegt werden und dargestellt wird, wie diese erreicht werden sollen (erforderliche Finanzierung, zu ergreifende Maßnahmen und erwartete Outputs). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gestaltung von Maßnahmen im Rahmen von Investitionsprioritäten erfolgt, wie dies beim Kulturerbe der Fall ist (siehe Ziffer ***44***).

42 Der Rahmen für den Zeitraum 2014-2020 wurde auch hinsichtlich der Indikatoren zur Messung der EFRE-Förderung für Kulturstätten verbessert, indem in der geltenden Verordnung ein gemeinsamer Outputindikator für Kulturstätten festgelegt wurde. Für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 schlägt die Kommission vor, die Zahl der gemeinsamen Indikatoren für Kulturstätten zu erhöhen und erstmals gemeinsame Ergebnisindikatoren aufzunehmen (siehe ***Anhang VIII***). In einer kürzlich

---

[28] "Final Report of the European Statistical System Network on Culture (ESSnet-Culture)", 2012.

[29] Siehe z. B. "Guide to Eurostat culture statistics", Ausgabe von 2018.

[30] Sonderbericht Nr. 02/2017 "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung".

veröffentlichten Stellungnahme hat der Hof die Einführung gemeinsamer Indikatoren begrüßt und erklärt, dass sie maßgeblich zu einem verstärkten Schwerpunkt auf Leistung beitragen[31].

43 Die Bedeutung des EFRE-Rahmens wird bei Betrachtung der kulturellen Strategien der drei besuchten Mitgliedstaaten deutlich. In der einschlägigen polnischen Strategie wird Kultur als Mittel zur Verwirklichung des mit dem EFRE angestrebten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts angesehen. In Italien entwickelte die Regierung zur Ergänzung des nationalen EFRE-OP Kultur ein nationales Finanzierungsprogramm[32] mit identischen Zielen und Förderkriterien. In Portugal verlangte die Kommission vor Zustimmung zur EU-Finanzierung die Durchführung einer Bestandsaufnahme, bei der der Investitionsbedarf in Kulturstätten analysiert und Investitionsprioritäten ermittelt werden.

Der EFRE bildet in einigen Mitgliedstaaten eine wichtige Finanzierungsquelle für öffentliche Investitionen in Kulturstätten

44 In der EFRE-Verordnung ist eine Reihe thematischer Ziele (TZ) und Investitionsprioritäten vorgesehen, die die Mitgliedstaaten je nach Bedarf auswählen können. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 gibt es eine speziell auf Kulturerbestätten ausgerichtete Förderung von Kulturstätten, und zwar im Rahmen der Investitionspriorität 6c "Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes", die zum TZ 6 "Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz" gehört. Kulturstätten können auch im Rahmen anderer Investitionsprioritäten gefördert werden, nämlich im Rahmen der EFRE-Unterstützung von Innovation (TZ 1) oder Wettbewerbsfähigkeit von KMU (TZ 3) oder wenn sie Teil einer umfassenderen territorialen Entwicklungsstrategie zur Förderung von Beschäftigung (TZ 8) oder sozialer Inklusion (TZ 9) sind. Die Stadterneuerung im Rahmen der Investitionspriorität 6e ist ebenfalls eine gemeinsame Priorität, die in den operationellen Programmen zur Förderung von Kulturstätten ausgewählt wurde.

45 Im Zeitraum 2010-2017 wurden aus dem EFRE jährlich rund 750 Millionen Euro in Kulturstätten investiert. Dieser Betrag machte in rund einem Drittel der Mitgliedstaaten mehr als 25 % aller öffentlichen Investitionen in Kulturdienstleistungen aus; in Portugal und Griechenland sogar mehr als 50 % (siehe ***Abbildung 1***). Der Fonds war somit für viele Mitgliedstaaten eine wichtige Finanzierungsquelle für Investitionen in Kulturstätten. Auf Projektebene wären laut der Umfrage des Hofes 44 % der Projekte ohne EFRE-Förderung nicht durchgeführt

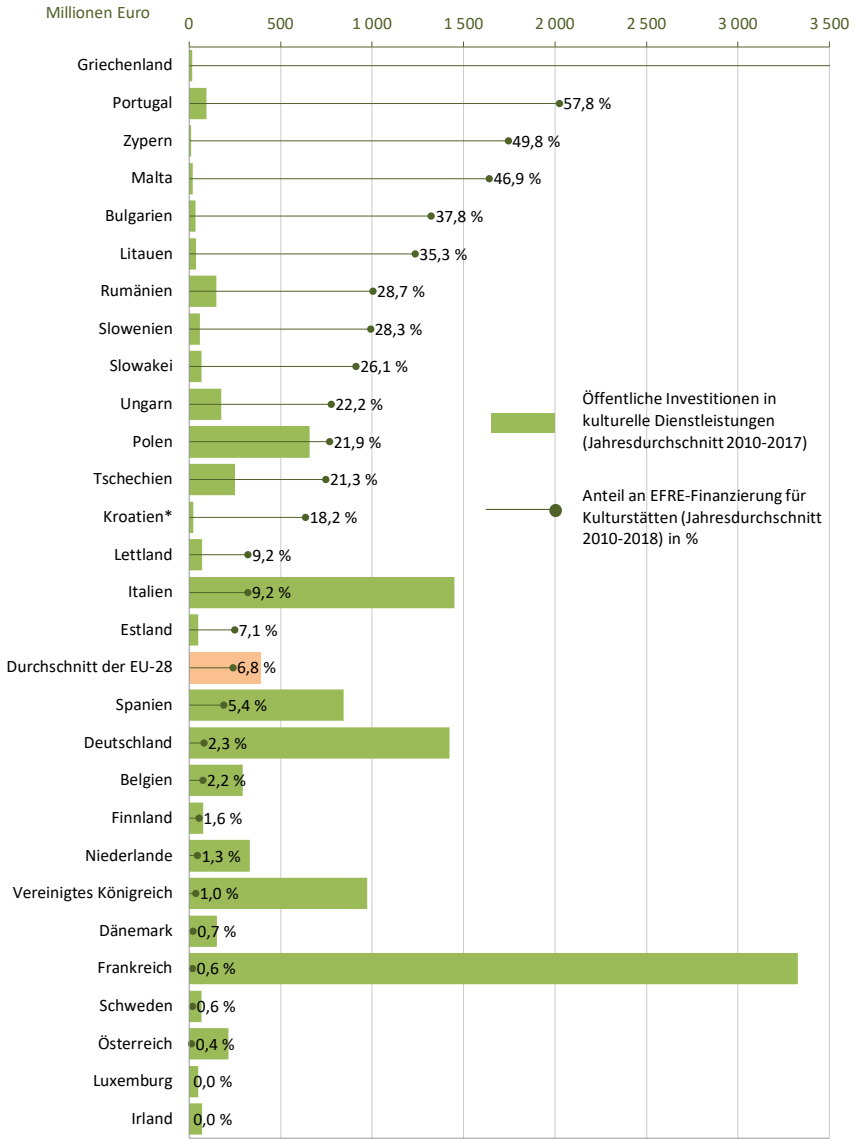
---

[31] Ziffer 59 der Stellungnahme Nr. 6/2018 des Hofes.

[32] "Programma di Azione e Coesione Complementare al PON Cultura e Sviluppo 2014-2020".

worden, und 48 % wären verschoben oder nur in eingeschränktem Umfang umgesetzt worden.

Abbildung 1 – EFRE-Finanzierung und Kapitalinvestitionen der Mitgliedstaaten in Kulturstätten, Jahresdurchschnitt 2010-2017



Hinweise: 1) Der Hof greift auf Daten von Eurostat zu den öffentlichen Ausgaben für Kulturdienstleistungen zurück (COFOG: GF 08.2), um die Investitionen der Mitgliedstaaten in Kulturstätten zu schätzen. Dies ist die genaueste verfügbare Schätzung. Zu den Kapitalinvestitionen in Kulturdienstleistungen gehören Investitionszuschüsse (D.92), Bruttoanlageinvestitionen (P.51g) und der Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (NP). Die Zahlen stellen einen Jahresdurchschnitt der von den nationalen und lokalen Verwaltungen im Zeitraum 2010-2017 ausgegebenen Beträge dar (Ausgaben des Staates); 2) EFRE-Investitionen für Kulturstätten, ausgedrückt als Jahresdurchschnitt, umfassen die Ausgaben für Kulturstätten in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 (bis 2018).
* Für Kroatien wurden nur die im laufenden Programmplanungszeitraum ausgegebenen Mittel berücksichtigt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat, Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG), Online-Datencode [gov_10a_exp], sowie auf der Grundlage der offenen Datenplattform zur Kohäsionspolitik und von Informationen der Kommission.

46 Auf nationaler Ebene hat der Hof Beispiele dafür gefunden, wie die Mitgliedstaaten die Einnahmequellen von Kulturstätten diversifizieren und Finanzierungssysteme entwickeln, die auf privaten Mitteln basieren (siehe ***Kasten 2***). Die Diversifizierung der Finanzierung des Kulturerbes ist auch eines der Themen, die der Rat im Arbeitsplan für Kultur 2019-2022 behandelt hat[33].

Kasten 2

Beispiele für auf nationaler Ebene entwickelte Finanzierungsprogramme

Kulturerbe-Lotterie (Frankreich): Nach dem Vorbild des Vereinigten Königreichs startete die französische Regierung 2018 eine nationale Kulturerbe-Lotterie, um die Restaurierung einiger symbolträchtiger lokaler Kulturerbestätten zu unterstützen (in diesem Jahr wurden 20 Millionen Euro für die Restaurierung von 18 Stätten eingesammelt).

Kulturerbe-Lotterie (Italien): Seit 1997 ist ein Teil der Lotterieeinnahmen dem Ministerium für Kulturerbe vorbehalten und wird einem breiten Spektrum von Kulturerbeprojekten in ganz Italien zugewiesen, die die Wiederherstellung und Erhaltung des kulturellen Erbes – einschließlich archäologischer, historischer, künstlerischer, archivarischer und Bibliotheksprojekte – sowie die Wiederherstellung von Landschaften und die Wiedereinführung kultureller Aktivitäten betreffen. Das in der Projektstichprobe des Hofes enthaltene ehemalige Kloster *Convento di Sant'Antonio* erhielt rund 2,4 Millionen Euro aus dem "Programma Triennale Lotto 2007-2009". Das Pantheon in Rom und das griechische Theater in Syrakus sind weitere Beispiele für geförderte Kulturstätten.

Korrektive Besteuerung (Polen): Polen hat 2018 einen neuen Fonds zur Finanzierung des Schutzes und der Renovierung historischer Stätten eingerichtet. Die Finanzierung erfolgt aus den Bußgeldern, die wegen Verstößen gegen die Anforderungen zum Schutz historischer Stätten verhängt werden.

Investitionen in Kulturstätten werden im Rahmen des EFRE nicht als Priorität behandelt

47 Der EFRE dient der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts – eine der wichtigsten Aufgaben der EU, die ihr im Vertrag über die Europäische Union (EUV) übertragen wurden[34]. Diese Aufgabe führte in Kombination mit den Zielen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum dazu, dass wirtschaftliche und soziale Aspekte im Mittelpunkt

[33] Siehe Ziffer ***07***.

[34] Artikel 3 Absatz 3 EUV.

des EFRE-Rahmens stehen. Investitionen in Kulturstätten sind daher ein Mittel zum Zweck und sind nur dann zu finanzieren, wenn sie eine sozioökonomische Wirkung erzielen.

48 Über den sozioökonomischen Grund hinaus wurden in der EFRE-Verordnung 2014-2020 Investitionen des Fonds in Kulturstätten auf die Förderung geringfügiger Infrastrukturen beschränkt. Es ist nicht klar, wie diese Bestimmung zu den Zielen der Kulturagenden der Kommission beiträgt. Außerdem war in der ursprünglichen Verordnung nicht klar, was unter "geringfügig" zu verstehen ist, was zu Unsicherheit hinsichtlich der Arten von Projekten führte, die aus dem EFRE finanziert werden können.

49 Die EFRE-Beschränkung wurde unterschiedlich ausgelegt. Zunächst definierte die Kommission den Begriff "geringfügig" verwaltungstechnisch als Investitionen mit Gesamtkosten von bis zu 5 Millionen Euro (10 Millionen Euro für UNESCO-Stätten)[35]. Auf eine von elf Mitgliedstaaten an sie herangetragene Beschwerde hin[36] erklärte die Kommission, hinsichtlich der Förderung verschiedener geringfügiger Infrastrukturkomponenten im Rahmen eines einzigen Gesamtvorhabens gebe es Flexibilität. Erst vier Jahre später wurde mit der überarbeiteten EFRE-Verordnung 2014-2020 Klarheit in Bezug auf die Rechtsgrundlage geschaffen: Die Obergrenze für die Förderung aus dem EFRE wurde auf 10 Millionen Euro (20 Millionen Euro für UNESCO-Stätten) festgesetzt.

50 Wegen dieser Förderbeschränkung überprüfte die Kommission während der Verhandlungen für den Zeitraum 2014-2020 die Investitionen in Kulturstätten; diese stellten im Rahmen des EFRE keine Priorität dar. In den drei besuchten Mitgliedstaaten und bei den in der Stichprobe enthaltenen OP und Partnerschaftsvereinbarungen hat die Kommission während der Verhandlungen Investitionen in die Kultur nicht als Priorität eingestuft und die Auffassung vertreten, dass die Kultur nur im Rahmen der E-Kultur[37] (Italien und Polen) und im Zusammenhang mit der Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft[38] (Polen und Portugal) behandelt werden sollte. Die Kommission

---

[35] Vorformulierte Antworten der Kommissionsdienststellen für Länderreferenten, Definition des Begriffs "geringfügig" in Bezug auf Infrastruktur im Rahmen der EFRE-Verordnung, Fassung 1.0, 7. Juli 2014.

[36] An den Rat gerichteter informatorischer Vermerk der polnischen Delegation "The necessity of raising the maximum value of small-scale cultural infrastructure implemented within the European Regional Development Fund 2014-2020", 8561/15, 6. Mai 2015.

[37] Im Rahmen des thematischen Ziels 2, "Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von IKT".

[38] Im Rahmen des thematischen Ziels 3, "Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU".

schlug ferner vor, die Zuweisungen für Kulturinvestitionen zu kürzen (Polen und Italien) und erlegte in allen Fällen Förderbeschränkungen auf.

51 Die Kulturpolitik der Mitgliedstaaten wird im Rahmen des EFRE nicht spezifisch bewertet. Die Kommission verpflichtete die Mitgliedstaaten bei Annahme der in der Stichprobe des Hofes enthaltenen Partnerschaftsvereinbarungen und OP für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 nicht dazu, ihre kulturellen Interventionen im Einklang mit der von ihr selbst aufgelegten europäischen Kulturagenda zu planen.

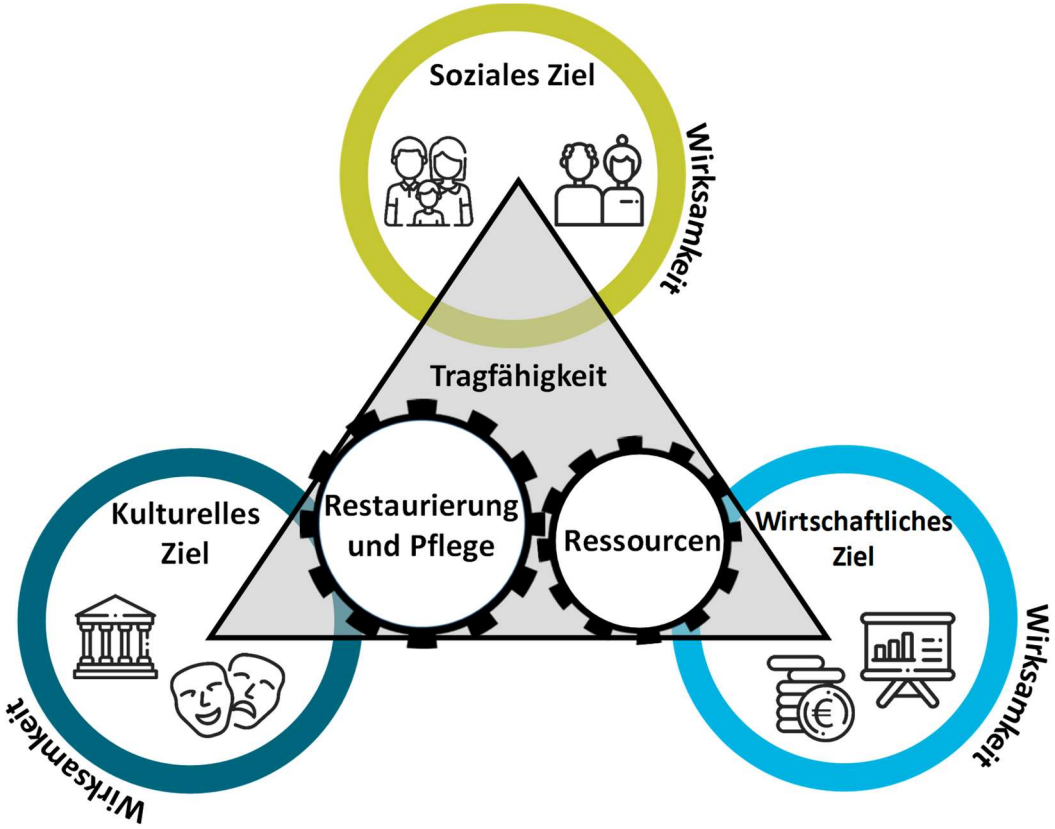
Wirksamkeit und Tragfähigkeit der geprüften EFRE-Projekte fallen gemischt aus

52 Der Hof bewertete die Wirksamkeit der EFRE-Projekte im Bereich der Kulturstätten auf der Grundlage der Erreichung der Projektziele und der angestrebten Ergebnisse. Insbesondere betrachtete er dabei die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ziele. Die Umsetzung dieser Ziele hat externe Auswirkungen auf die Gesellschaft.

53 Der Hof bewertete Tragfähigkeit als die Fähigkeit der Stätte, ihren Betrieb fortzusetzen, wozu eine regelmäßige Instandhaltung und erforderlichenfalls Restaurierung der physischen Infrastruktur nötig ist. Darüber hinaus müssen finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Bei diesen Aktivitäten handelt es sich um interne Aktivitäten der Kulturstätte.

54 Die beschriebenen Ziele und Tragfähigkeitsfaktoren sind miteinander verknüpft (siehe ***Schaubild 2***). Ein Kulturinvestitionsprojekt wirkt sich im Prinzip auf die Verwirklichung aller drei Ziele und die Tragfähigkeit der Kulturstätte aus. Diese Auswirkungen können jedoch in entgegengesetzte Richtungen gehen. Wirtschaftliche Ziele können die finanzielle Tragfähigkeit der Stätte erhöhen, ihre Erhaltung aber gefährden (z. B. "Overtourism", Reduzierung der Ausgaben für Instandhaltung). Einige soziale Ziele können dazu führen, dass die finanzielle Tragfähigkeit abnimmt (z. B. Senkung der Eintrittspreise) oder die Erhaltung der Stätte gefährdet wird (z. B. Überschreitung der Kapazitätsgrenzen). Kulturelle Ziele können die soziale Inklusion erhöhen und wirtschaftliche Effekte erzielen, sich aber auch negativ auf die finanzielle Tragfähigkeit der Stätte auswirken (z. B. Kostensteigerungen, die mit einem zunehmendem Angebot an kulturellen Aktivitäten einhergehen).

Schaubild 2 – Verhältnis zwischen Wirksamkeit und Tragfähigkeit der Kulturstätten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die geprüften abgeschlossenen Projekte waren in Betrieb, ihre Ziele waren überwiegend wirtschaftlicher Natur, und es lässt sich nicht immer feststellen, ob sie erreicht wurden

55 Mit den EFRE-Projekten sollten die bei der Projektauswahl festgelegten Ziele erreicht werden. Um die Zielerreichung zu messen, sollten die Begünstigten von EFRE-Projekten relevante Indikatoren festlegen und zuverlässig über die Erfüllung von Zielvorgaben berichten. Nach Abschluss des EFRE-Projekts sollten die Kulturstätten in Betrieb sein und zur Erreichung der Ziele der OP beitragen, aus denen sie finanziert wurden.

Der Fokus der untersuchten EFRE-OP und -Projekte liegt deutlich stärker auf wirtschaftlichen als auf sozialen und kulturellen Zielen

56 In allen in der Stichprobe des Hofes enthaltenen OP wurden Kulturstätten – im Einklang mit den Zielen des EFRE – als eine Ressource betrachtet, mit der die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft verbessert oder die Regionen entwickelt werden können (siehe ***Anhang IX***). Dies geschieht durch Strategien zur Förderung des Tourismus oder Stadtentwicklungsstrategien (siehe ***Kasten 3***).

Kasten 3

Beispiel für eine Stadtentwicklungsstrategie

Die Stadt Katowice ist die Hauptstadt der Woiwodschaft Śląskie und das Zentrum der größten Metropolregion in Südpolen mit einer Einwohnerzahl von 4,8 Millionen. Die Region florierte im 19. Jahrhundert dank der raschen Entwicklung der Bergbau- und Stahlindustrie. In den späten neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts hat Katowice eine strategische Neuausrichtung eingeleitet, in deren Mittelpunkt die Kultur als eine der Hauptprioritäten der Stadt steht.

Das geprüfte Projekt, das Symphonieorchester des polnischen Rundfunks (NOSPR), ist Ergebnis dieser Strategie. Bis 2006 war der Bereich im Herzen der Stadt, in dem sich nun das NOSPR befindet, ein ehemaliges Kohlebergwerk.

Ehemaliges Kohlebergwerk im Zentrum von Katowice, Polen

© Stadt Katowice.

Quelle: Stadt Katowice.

Innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren errichtete die Stadt in demselben Gebiet außer dem NOSPR auch ein internationales Kongresszentrum und ein Museum (das "Muzeum Śląskie w Katowicach"). Die drei großen Investitionen beliefen sich auf insgesamt rund 231 Millionen Euro und erhielten umfangreiche Unterstützung aus dem EFRE (123 Millionen Euro). Dank dieser Investitionen erhielt Katowice im Jahr 2015 das UNESCO-Label "Creative City of Music", und im Jahr 2018 wurde der UN-Klimagipfel hier ausgerichtet.

Areal nach Stadtsanierung, Katowice, Polen

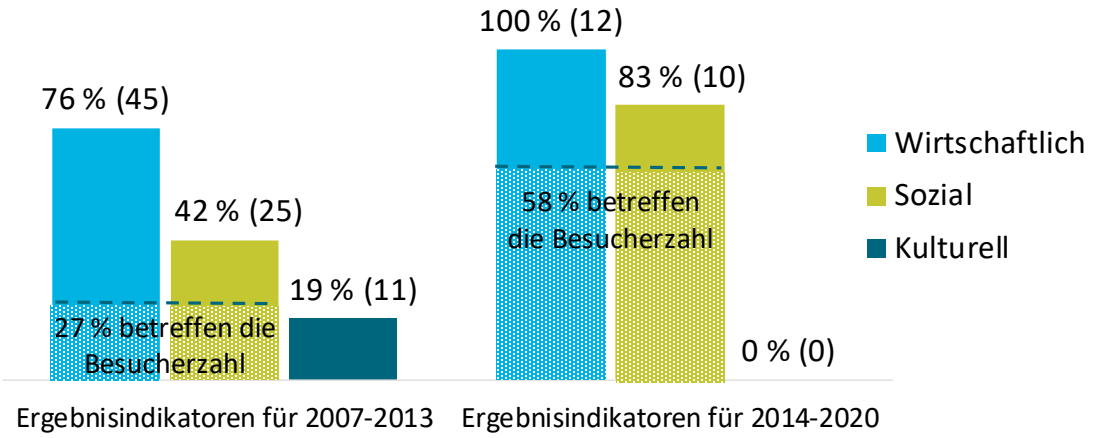
© Stadt Katowice.

Quelle: Stadt Katowice.

57 Eine Bewertung der Ergebnisindikatoren auf OP- und Projektebene führt vor Augen, dass die wirtschaftlichen Ziele vorrangig behandelt werden. In Bezug auf die geprüfte Prioritätsachse zielen 26 der festgelegten 32 Ergebnisindikatoren darauf ab, die wirtschaftlichen Auswirkungen der EFRE-Interventionen zu erfassen. In ***Anhang IX*** ist zusammengefasst, wie die verschiedenen Ziele der geprüften Prioritätsachsen anhand der Ergebnisindikatoren gemessen werden. Der Anhang zeigt die Bedeutung der wirtschaftlichen Dimension: Alle geprüften Prioritätsachsen in beiden Programmplanungszeiträumen haben ein wirtschaftliches Ziel.

58 Auf Projektebene dienen alle von den Begünstigten der geprüften Projekte des Zeitraums 2014-2020 verwendeten Ergebnisindikatoren sowie 45 von 59 Ergebnisindikatoren für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 der Messung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Projekte (siehe ***Abbildung 2***).

Abbildung 2 – Prozentsatz (Anzahl) der Indikatoren zur Messung der kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Ziele der geprüften Projekte



Hinweise: 1) Im Zeitraum 2014-2020 gibt es nur fünf Projekte mit Ergebnisindikatoren. 2) Jeder Indikator kann mehr als ein Ziel messen, sodass der Gesamtwert über 100 % liegen kann.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

59 Was die sozialen Ziele betrifft, so haben die Kommission (in den Agenden), das Parlament[39] und der Rat[40] die Notwendigkeit, die sozialen Auswirkungen kultureller Maßnahmen zu stärken, umfassend zum Ausdruck gebracht. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Integration von Migranten, der Förderung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses und der Zusammenarbeit im Rahmen von Partnerschaften zwischen dem Kultursektor und anderen Sektoren gewidmet. Auf einer kürzlich abgehaltenen informellen Tagung zum Schutz des kulturellen Erbes, an der die für europäische Angelegenheiten zuständigen Minister und die Kulturminister der EU-Mitgliedstaaten teilnahmen, wurde dazu aufgerufen, das Engagement und das Bewusstsein der europäischen Jugend für das kulturelle Erbe zu fördern[41].

---

[39] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. März 2017 zu der Durchführung des Programms Kreatives Europa, P8_TA(2017)0062 sowie Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag über das Programm Kreatives Europa (2021 bis 2027), A8-0156/2019, 4.3.2019.

[40] Schlussfolgerungen des Rates zu kulturellen und kreativen Crossover-Effekten zur Förderung von Innovation, wirtschaftlicher Nachhaltigkeit und sozialer Inklusion (ABl. C 172 vom 27.5.2015, S. 13-16).

[41] Gemeinsame Erklärung zum Schutz des europäischen Erbes, angenommen auf der informellen Tagung der für Kultur und europäische Angelegenheiten zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten, Paris, 3. Mai 2019.

60 Mit den geprüften Prioritätsachsen, die soziale Ziele enthalten, wird in erster Linie angestrebt, die Zugänglichkeit/Barrierefreiheit der Kulturstätten zu verbessern oder den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Der am häufigsten verwendete Indikator zur Messung der sozialen Aspekte von Projekten ist die Besucherzahl (siehe ***Abbildung 2***). Die Auswirkungen von Kulturstätten auf die Besucher – wie Wohlbefinden, die Unterstützung benachteiligter Gruppen oder die Förderung von Bildungsmaßnahmen – werden oft nicht anhand von eigenen Indikatoren erfasst. Bei 10 der 11 abgeschlossenen Projekte, die der Hof besuchte, wurden jedoch soziale Aktivitäten in unterschiedlichem Ausmaß durchgeführt (siehe ***Kasten 4***).

Kasten 4

Beispiel für soziale Aktivitäten, die an einer Kulturstätte entwickelt wurden

Das *Teatro di San Carlo* in der italienischen Stadt Neapel ist das älteste heute noch bespielte Opernhaus der Welt. Über seine Funktion als Opernhaus hinaus ist das Theater ein Ort, an dem Besucher Tanzvorführungen, Konzerte, Ausstellungen und das Museum besuchen oder an Führungen teilnehmen können. Das Theater legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Einbeziehung junger Menschen. Neben der Ballettschule betreibt die Kulturstätte auch ein Bildungsprojekt, das in Partnerschaft mit einem über das Programm Kreatives Europa finanzierten Verein durchgeführt wird. Ziel des Projekts ist es, Kinder bereits früh im Gesang zu schulen und sie für die Oper zu begeistern. Zunächst nehmen die Lehrer an einer Reihe musikalischer Schulungen teil; anschließend werden sie bei der Ausbildung der Schüler an den Schulen unterstützt. Nach Abschluss der musikalischen Ausbildung nehmen die Lehrer, Schüler und Familienmitglieder an einer Aufführung im Theater teil. Die Schüler schauspielern und singen auf der Bühne in Begleitung von professionellen Sängern und dem Orchester und tragen selbst hergestellte Kostüme.

***Teatro di San Carlo*, Neapel, Italien**

© Foto: Luciano Romano.

Architekt: Giovanni Antonio Medrano.

Quelle: Teatro di San Carlo.

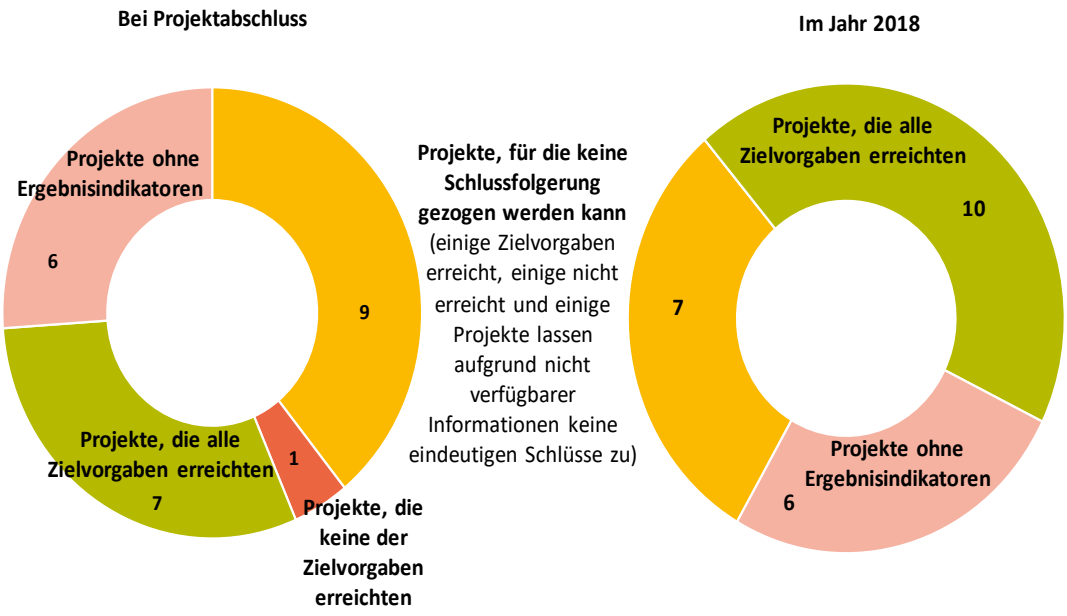
61 Was die kulturellen Ziele anbelangt, so wurde mit den geprüften Prioritätsachsen hauptsächlich die Erhaltung des kulturellen Erbes angestrebt. Nicht alle Prioritätsachsen hatten ein klar festgelegtes kulturelles Ziel. Bei den meisten Prioritätsachsen mit kulturellen Zielen fehlten Ergebnisindikatoren zur Messung ihrer Erreichung (siehe ***Anhang IX***). Kulturelle Aspekte werden von den EFRE-Verwaltungsbehörden bei der Projektauswahl nicht als relevant erachtet; dies trifft auf fast die Hälfte der geprüften Verfahren zu (siehe ***Anhang V***).

Alle abgeschlossenen geprüften Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung in Betrieb, doch kann die Projektleistung häufig nicht bewertet werden

62 Alle elf vom Hof besuchten abgeschlossenen Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung in Betrieb, und die Verwaltungsteams der Stätten waren engagiert und setzten sich für ihre Erhaltung und Förderung ein. Um die Wirksamkeit der Projekte bei der Zielerreichung zu bewerten, analysierte der Hof die Erfüllung von 71 Ergebnisindikatoren, über die die Begünstigten der 17 in seiner Stichprobe enthaltenen abgeschlossenen Projekte mit Ergebnisindikatoren Bericht erstatteten (siehe ***Anhang IV***).

63 Weniger als ein Drittel der geprüften Projekte erreichte alle festgelegten Zielvorgaben innerhalb des vorgegebenen Zeitraums. Für die übrigen Projekte kann hinsichtlich ihrer Leistung keine Schlussfolgerung gezogen werden (siehe ***Abbildung 3***). Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten jedoch weitere drei Projekte ihre Ziele erreicht. Bei der Auswahl und Meldung der Indikatoren stellte der Hof allerdings mehrere Mängel fest.

Abbildung 3 – Projektleistung: Zahl der abgeschlossenen Projekte, bei denen die Ziele für die Ergebnisindikatoren erreicht wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

64 In Bezug auf die Auswahl der Indikatoren stellt der Hof fest, dass sechs Projekte überhaupt keine Ergebnisindikatoren hatten. Das bedeutet, dass bei rund einem Viertel der abgeschlossenen Projekte die Erreichung der Projektziele nicht anhand von Ergebnisindikatoren gemessen werden kann. Darüber hinaus lassen 16 der 71 Ergebnisindikatoren keinerlei Rückschlüsse auf die Wirksamkeit des Projekts zu, da sie für die Projektziele nicht relevant sind. Weitere 12 sind de facto keine Ergebnisindikatoren, sondern Outputindikatoren.

65 Alle elf besuchten Projekte, die zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossen waren, wiesen Ergebnisindikatoren auf. Der Hof analysierte die Zuverlässigkeit der von den Begünstigten zu diesen Indikatoren gemeldeten Ergebnisse und kam zu dem Schluss, dass 18 der 35 gemeldeten Ergebnisse nicht zuverlässig sind, weil sie nicht korrekt berechnet wurden, nicht durch Belege untermauert sind, oder weil Schätzungen nicht überprüft werden konnten (siehe ***Tabelle 3***).

Tabelle 3 – Zuverlässigkeit der gemeldeten Ergebnisse für die Indikatoren der besuchten abgeschlossenen Projekte nach Anzahl der Indikatoren

	Ergebnis-indikatoren	Davon Besucherzahl
Insgesamt	35	13
Zuverlässig	16	2
Nicht zuverlässig	18	11
Davon		
– falsche Berechnung	6	3
– fehlende Belege	7	5
– nicht überprüfbare Schätzungen	5	3

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

66 Die "Besucherzahl" ist der Indikator, der am häufigsten von den Begünstigten der besuchten Projekte verwendet wird; er ist jedoch oft unzuverlässig (siehe ***Tabelle 3***). Nur bei zwei der neun abgeschlossenen besuchten Projekte mit Indikatoren zur Besucherzahl war der Hof in der Lage, die den Verwaltungsbehörden gemeldeten Besucherzahlen abzugleichen. Darüber hinaus ist der Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Touristenzahl und der Art der ausgeführten Arbeiten nicht immer erkennbar. Bei drei der 11 besuchten Kulturerbestätten beschränkten sich die Maßnahmen auf partielle Restaurierungsarbeiten (z. B. Dachsanierungen oder Renovierungen bestimmter Räume), was weder direkt noch für sich alleine genommen zu einem Anstieg der Zahl der Touristenbesuche führen kann.

Die Erreichung der OP-Ziele hängt nicht unmittelbar von der individuellen Projektleistung ab

67 Der Hof ist bereits in einem früheren Bericht zu dem Schluss gekommen, dass die EFRE-Ergebnisindikatoren 2014-2020 sich nicht speziell auf die im Rahmen des Programms finanzierten Interventionen beziehen[42]. Was die geprüften OP der beiden Programmplanungszeiträume betrifft, so lassen sich die Fortschritte bei der Zielerreichung anhand der festgelegten Ergebnisindikatoren ebenfalls zumeist nur eingeschränkt messen. Nahezu die Hälfte der Ergebnisindikatoren der OP werden nicht

[42] Ziffern 116-117 des Sonderberichts Nr. 02/2017 des Hofes "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung".

direkt von den spezifischen Ergebnissen der EFRE-Projekte, sondern von externen Faktoren beeinflusst (siehe ***Kasten 5***). Dass auf Projektebene mehr als die Hälfte der Ziele der Ergebnisindikatoren erreicht wurden, wirkt sich nicht unmittelbar auf die auf OP-Ebene erzielten Ergebnisse aus, da die OP diese Indikatoren nicht enthalten.

Kasten 5

Beispiel für einen auf OP-Ebene festgelegten Ergebnisindikator, der keine Messung der direkten Auswirkungen der Projekte ermöglicht

Das portugiesische OP 2014-2020 für die Zentralregion zielt darauf ab, die Region als herausragendes Reiseziel zu fördern. Dies geschieht durch die Bewahrung und touristische Förderung des Kultur- und Naturerbes. Aus dem EFRE werden daher Renovierungs- und Restaurierungsarbeiten an Kulturerbestätten einschließlich der UNESCO-Stätten finanziert.

Um den Erfolg der Maßnahmen zu messen, ist im OP als Ergebnisindikator die "Zahl der Übernachtungen in Hotels und anderen touristischen Unterkünften in der Region" festgelegt. Im Jahr 2017 wurde das für 2023 festgelegte Ziel bereits um rund 24 % übertroffen, was zumindest teilweise auf einen Tourismusboom in dem Mitgliedstaat zurückzuführen war. Die EFRE-Projekte haben zwar möglicherweise zu diesem Ergebnis beigetragen, doch stand die Durchführung der Projekte im Jahr 2017 noch am Anfang (bei Prioritätsachse 7 waren erst 68 % der insgesamt verfügbaren Fördermittel gebunden). Der Beitrag der EFRE-Projekte ist daher begrenzt und unterliegt externen Faktoren. Der Ergebnisindikator misst die Wirkung der EFRE-Interventionen und nicht die Ergebnisse, d. h. die direkten Auswirkungen.

Die Tragfähigkeit der Kulturstätten wird nicht ausreichend berücksichtigt

68 Die Tragfähigkeit der EU-Investitionen muss in allen Phasen des Projekts sichergestellt werden. Zunächst muss in der Antragsphase überprüft werden, dass die Begünstigten in der Lage sind, den Betrieb der Stätte aufzunehmen oder weiterzuführen. Aus diesem Grund sollten Kulturstätten, die mit EU-Investitionen gefördert werden, eine weitestgehende Selbstfinanzierung anstreben[43] (d. h. die Betriebskosten mit ihren Betriebseinnahmen decken). Die Instandhaltung ist von grundlegender Bedeutung für die Erhaltung von Kulturstätten; sie sollte in angemessener Weise geplant werden, um die Kosten zukünftiger Arbeiten und den Verfall der Stätte zu begrenzen. Überwachungsvorkehrungen sollten getroffen werden, um zu beurteilen, ob die Ergebnisse der EU-Investitionen Bestand haben.

[43] Entwurf des thematischen Leitfadens der Kommission für Länderreferenten, "Support to culture, tourism and sport related investments", Fassung 1, 13.5.2013.

Die EFRE-Anforderungen zielen nicht auf die Erhaltung der geförderten Kulturstätten ab

Insbesondere Kulturerbestätten müssen ständig instand gehalten werden und sind mit Blick auf ihre Erhaltung verschiedenen Risiken ausgesetzt

69 Die Bedeutung einer regelmäßigen Pflege zur Erhaltung des Kulturerbes wird in den Chartas von Venedig und Kraków anerkannt[44]. Alle besuchten Begünstigten gaben an, regelmäßig Bewertungen des physischen Zustands ihrer Stätte vorzunehmen, doch Entscheidungen über die Instandhaltungsmaßnahmen werden von ihnen selbst getroffen und erfolgen in unterschiedlicher Form. Der Internationale Rat für Denkmalpflege (ICOMOS) betonte, dass bei Kulturstätten in der EU nicht ausreichend auf Prävention und regelmäßige Instandhaltung geachtet würde. Nur für eine besuchte Kulturerbestätte lag ein aktualisierter mehrjähriger Instandhaltungsplan mit prioritären Bereichen und budgetierten Kosten vor. Das Erstellen eines solchen Plans ist ein empfehlenswertes Verfahren, das bei UNESCO-Welterbestätten[45] befolgt werden muss (siehe ***Kasten 6***) und für alle Kulturerbestätten angeraten wird[46].

[44] Charta von Venedig, "International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites", 1964; Charta von Kraków, "Principles for Conservation and Restoration of Built Heritage", 2000.

[45] "Management Guidelines for World Heritage Sites", ICCROM, UNESCO, ICOMOS, 1998; ICOMOS, "Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties", Bericht für das Welterbekomitee, 43. Sitzung, WHC-19/43.COM/INF.8B1, 2019.

[46] Artikel 4 der Charta von Venedig.

Kasten 6

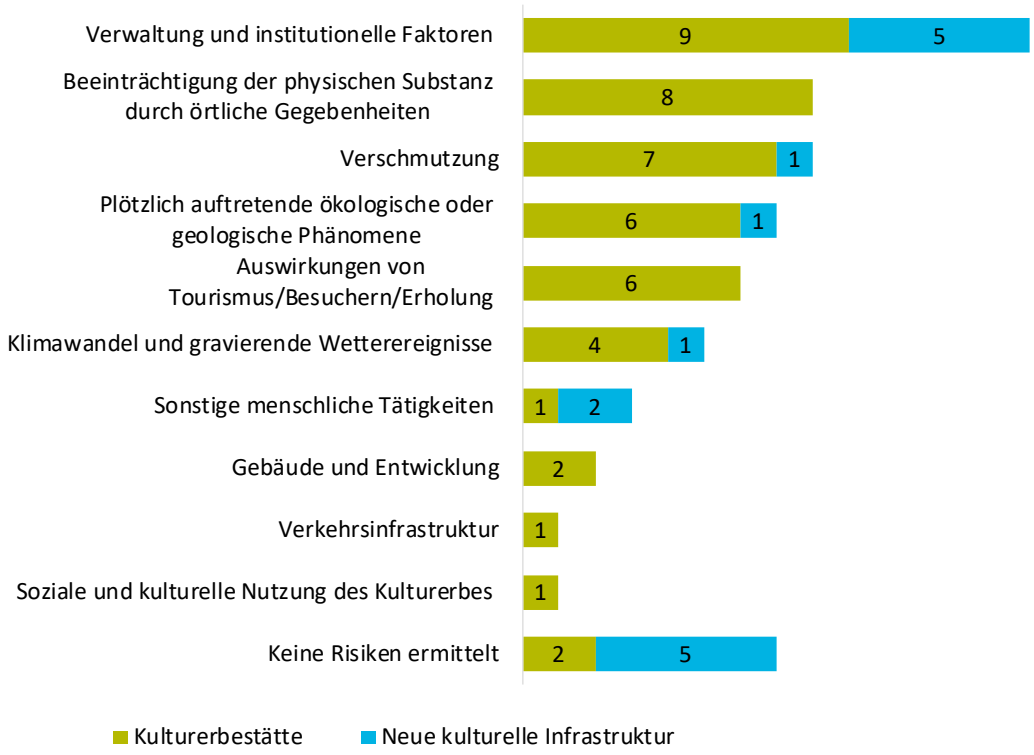
Beispiel für einen Instandhaltungsplan

Seit 2015 verfügt der archäologische Park von Pompeji über einen umfassenden Monitoring- und Instandhaltungsplan, um seine Gebäude, Kunstwerke und Artefakte vor Verfall zu schützen. Der Plan umfasst verschiedene Komponenten zur Definition i) der Priorität von Interventionen, die für den Erhalt der Stätte erforderlich sind, sowie des entsprechenden Zeitplans; ii) von Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen für ihre Nutzung und zur Förderung des damit verbundenen Tourismus; iii) von Maßnahmen zur Minderung der Risiken von Naturkatastrophen; iv) von Governance-Vorkehrungen; v) von Monitoringvorkehrungen. Im Jahr 2015 richtete die Stätte auch ein digitales Archiv mit Informationen über die durchgeführten Instandhaltungsarbeiten und anschließenden Inspektionen ein.

70 An den meisten der elf vom Hof besuchten Kulturerbestätten waren Instandhaltungsarbeiten durchgeführt worden, und einige Begünstigte erklärten, für die Zukunft seien weitere Arbeiten geplant. In drei Fällen musste die Stätte wegen zuvor mangelnder Instandhaltung von Grund auf renoviert werden. Dies zeigt, wie wichtig regelmäßige Instandhaltungsarbeiten sind.

71 Die vorbeugende Instandhaltung ist auch von grundlegender Bedeutung, um den verschiedenen Risiken Rechnung zu tragen, denen kulturelle Stätten mit Blick auf ihre Erhaltung ausgesetzt sind. Die Ergebnisse der Umfrage des Hofes deuten darauf hin, dass Kulturerbestätten die Stätten sind, deren physische Erhaltung am unmittelbarsten bedroht ist (siehe ***Abbildung 4***). Die wichtigsten festgestellten Risiken sind die örtlichen Bedingungen, die die Bausubstanz der Stätte beeinträchtigen (z. B. Regen, Wind, Staub), sowie die Umweltverschmutzung. Die größten Risiken, denen die Begünstigten sowohl neuer kultureller Infrastrukturen als auch von Kulturerbestätten ausgesetzt sind, sind jedoch Management- und institutionelle Faktoren (z. B. unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen, fehlender Managementplan).

Abbildung 4 – Risiken für die Erhaltung von Kulturstätten, die von den 27 in der Stichprobe des Hofes erfassten Begünstigten genannt wurden (mit Angabe der Anzahl der Begünstigten, die das Risiko nannten)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Umfrage.

Instandhaltung und Risikobewertung sind bei den geprüften EFRE-Projekten keine Fördervoraussetzungen

72 Keiner der geprüften Begünstigten musste bei Beantragung der EFRE-Mittel nachweisen, wie seine Stätte nach Projektabschluss erhalten würde, oder einen Instandhaltungsplan vorlegen. Namentlich für Kulturerbestätten wurde der Grad der Dringlichkeit der physischen Arbeiten an der Stätte ebenso wenig als wichtiger Faktor für die Zuweisung der EFRE-Mittel erachtet: Nur vier der Auswahlverfahren gaben Kulturstätten den Vorzug, an denen dringendere Arbeiten erforderlich waren. Die mitgliedstaatlichen Behörden verpflichteten jedoch die Begünstigten bei 13 der 21 geprüften Auswahlverfahren dazu, bei den im Zuge der Projektumsetzung durchgeführten Arbeiten die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgegebenen Qualitätsstandards einzuhalten (siehe ***Anhang V***).

73 Gemäß der EFRE-Verordnung muss in nationalen oder regionalen Risikobewertungen für das Katastrophenmanagement auf die Anpassung an den Klimawandel eingegangen werden. Dies ist eine Voraussetzung für den wirksamen und effizienten Einsatz der EFRE-Mittel, die im Rahmen des thematischen Ziels "Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des

Risikomanagements" eingesetzt werden. Der EFRE-Rahmen verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht, Kulturerbestätten – also diejenigen Kulturstätten, die natürlichen Gefahren stärker ausgesetzt sind – in ihre nationalen oder regionalen Risikobewertungen einzubeziehen. In einer kürzlich veröffentlichten Studie der Kommission heißt es hierzu, dass der Schutz des kulturellen Erbes vor Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen nach wie vor unter der Tatsache leidet, dass das Kulturerbe in Notsituationen nicht in vollem Umfang als Priorität für das Risikomanagement betrachtet oder integriert wird[47]. Die Kommission ging dieses Problem gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Dezember 2019 an, indem sie Leitlinien für die Berichterstattung über das Katastrophenrisikomanagement ausarbeitete, in denen auf Kulturerbestätten verwiesen wird und die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die potenziellen Auswirkungen von Katastrophenrisiken auf das Kulturerbe zu melden, zu kartieren und darüber zu informieren[48]. Es bleibt abzuwarten, wie die Mitgliedstaaten diese Leitlinien umsetzen werden.

Zwischen nachhaltigem Tourismus und den wirtschaftlichen und sozialen Zielen der Kulturerbestätten muss abgewogen werden

74 Um mit EFRE-Investitionen in Kulturstätten sozioökonomische Auswirkungen zu erzielen, setzen die Mitgliedstaaten in erster Linie Strategien zur Förderung des Tourismus ein (siehe Ziffer ***56***). Die Auswirkungen dieser Investitionen werden anhand des Anstiegs der Zahl der Besucher der Stätten gemessen (siehe Ziffer ***66***). Diese Strategien sind unter Umständen kontraproduktiv mit Blick auf die Erhaltung von Kulturerbestätten, für die der Massentourismus bereits ein Problem darstellt. In ihren Antworten auf die Umfrage des Hofes bezeichneten 38 % der teilnehmenden Manager von Kulturerbestätten die Beschädigung der Stätten durch Massentourismus als Risiko (siehe ***Abbildung 4***). Bei einigen besuchten Projekten wurden bereits Maßnahmen ergriffen, um die Zahl der Touristen zu begrenzen oder die Touristenströme nachhaltiger zu steuern (siehe ***Kasten 7***).

---

[47] Europäische Kommission, "Safeguarding Cultural Heritage from Natural and Man-Made Disasters, A comparative analysis of risk management in the EU", 2018.

[48] Die Leitlinien für die Berichterstattung wurden im Dezember 2019 vom Kollegium angenommen und veröffentlicht (ABl. C 428 vom 20.12.2019, S. 8-33).

Kasten 7

Beispiel für Maßnahmen zur Eindämmung der Auswirkungen von "Overtourism"

Die zu Beginn des achtzehnten Jahrhunderts errichtete *Biblioteca Joanina* gehört zu den Schätzen der Universität Coimbra in Portugal, die auf der Liste der UNESCO-Welterbestätten steht und bei der es sich um eine der ältesten Universitäten der Welt handelt. Ihre besondere Architektur ermöglicht die Konservierung der hier aufbewahrten bibliografischen Werke, da Temperatur und Feuchtigkeit auf einem gleichbleibenden Niveau gehalten werden. Wegen der täglichen Touristenbesuche und dem häufigen Öffnen der massiven Teak-Eingangstür schwanken die Innentemperatur und das Staubniveau regelmäßig, was sich auf die langfristige Erhaltung der alten und häufig seltenen bibliografischen Werke auswirkt.

Um die Folgen der Besuche von Touristen zu verringern, hat die Universität Coimbra den Haupteingangspunkt der Stätte verlegt. Zutritt haben pro Zeitfenster von 20 Minuten Gruppen von höchstens 60 Personen, und die Besuchszeit im Hauptsaal ist auf 10 Minuten begrenzt. Darüber hinaus erwarb die Universität kürzlich eine anoxische Kammer, in der Feuchtigkeitswerte wiederhergestellt und Bücher von Pilzen und Parasiten befreit werden, ohne dass Chemikalien zum Einsatz kommen.

***Biblioteca Joanina*, Coimbra, Portugal**

© Foto: Henrique Patricio.
Architekt: Gaspar Ferreira.
Quelle: Universität Coimbra.

75 In solchen Fällen sollte der Erhaltung einer Stätte unabhängig von ihren unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen Vorrang eingeräumt werden. Derzeit können Maßnahmen, die keine derartigen Auswirkungen erwarten lassen, jedoch nicht aus dem EFRE finanziert werden, selbst wenn dringende Arbeiten an einer Stätte erforderlich sind (siehe Ziffern ***56***-***61***). Dasselbe gilt für das Programm Kreatives Europa. Eine solche Finanzierung war in der Vergangenheit mit dem Programm Raphael möglich[49], das von 1997 bis 2000 lief und dessen Ziele die Erhaltung, den Schutz und die Erschließung des europäischen Kulturerbes umfassten.

Die EU hat ihre Anstrengungen zur Erhaltung des Kulturerbes in jüngster Zeit verstärkt

76 Nach dem Brand in der Kathedrale *Notre Dame* in Paris im Jahr 2019 forderten die 28 Kulturminister der EU-Mitgliedstaaten die Schaffung eines europäischen Netzwerks für den Schutz des europäischen Erbes und kamen überein, dass Schutzaspekte im Rahmen der EU-Strategien behandelt werden sollten[50].

77 Im Wege von Verordnungen in den Bereichen Umwelt und Energieeffizienz befasst sich die Kommission indirekt mit der Risikominderung an Kulturerbestätten. Bei öffentlichen und privaten Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt sind die Mitgliedstaaten seit 2012 verpflichtet, die Auswirkungen auf Kulturerbestätten zu bewerten[51]. Seit 2018 setzen sich die Mitgliedstaaten "im Fall einer größeren Renovierung von Gebäuden unter Berücksichtigung […] von Brandschutz und von Risiken im Zusammenhang mit intensiven seismischen Aktivitäten für hocheffiziente alternative Systeme ein"[52].

78 Die Kommission nahm ihre im Rahmen des Europäischen Jahres des Kulturerbes gestartete Initiative für gefährdetes Kulturerbe zum Anlass für eine vergleichende Analyse der Risikomanagementverfahren in der EU, mit dem Ziel eines Erfahrungsaustauschs und der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um die Auswirkungen von Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen auf das kulturelle Erbe anzugehen (siehe Ziffer ***73***).

---

[49] Beschluss Nr. 2228/97/EG für ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Erhaltung des kulturellen Erbes (ABl. L 305 vom 8.11.1997, S. 31-38).

[50] Siehe Ziffer ***59***.

[51] Artikel 3 Buchstabe d der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, in ihrer durch die Richtlinie 2014/52/EU geänderten Fassung (ABl. L 124 vom 25.4.2014, S. 1-18).

[52] Artikel 7 der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz, in ihrer durch die Richtlinie (EU) 2018/844 geänderten Fassung (ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 75-91).

Ebenfalls im Rahmen des Europäischen Jahres des Kulturerbes entwickelte eine Expertengruppe unter der Leitung des Internationalen Rats für Denkmalpflege (ICOMOS) Qualitätsgrundsätze für EU-finanzierte Projekte, die sich potenziell auf das kulturelle Erbe auswirken[53]. Die Kommission hat noch keine Stellungnahme dazu abgegeben, wie oder ob diese Grundsätze auf EU-Ebene berücksichtigt werden sollen.

Die geprüften Kulturstätten sind in der Regel auf öffentliche Zuschüsse angewiesen und haben wenig Anreize, ihre Einnahmen zu steigern

Die geprüften Kulturstätten sind in der Regel auf öffentliche Zuschüsse angewiesen

79 Der Hof analysierte die Selbstfinanzierungsquoten der Kulturstätten mit abgeschlossenem EFRE-Projekt. Selbstfinanzierungsquoten sind der Anteil der Betriebskosten, der durch die im Zuge des Betriebs der Stätte erzielten Einnahmen gedeckt wird ("Eigenmittel"). Der Hof sieht die Selbstfinanzierung einer Stätte dann als gegeben an, wenn ihre eigenen Einnahmen höher oder gleich den Betriebskosten sind. Grundlage der Bewertung des Hofes sind die Jahresabschlüsse 2018 der Kulturstätten.

80 Mit Ausnahme von drei Projekten war keine der 21 geprüften Kulturstätten, für die Daten vorlagen, im Jahr 2018 finanziell autonom. Für ihren Betrieb sind Kulturstätten in erster Linie auf öffentliche Zuschüsse angewiesen. Zwar gibt es private Spenden, diese sind aber nach wie vor marginal. In acht der 11 Kulturstätten, die im Jahr 2018 Spenden erhielten, deckten diese jeweils weniger als 3 % der jährlichen Gesamtbetriebskosten.

81 Darüber hinaus sind Kulturstätten in hohem Maße auf Zuschüsse angewiesen, um ihre Investitionskosten zu finanzieren. Bei 13 der 23 geprüften abgeschlossenen Projekte wurden die EFRE-Investitionsprojekte vollständig aus öffentlichen Mitteln (der EU oder von nationalen/örtlichen öffentlichen Einrichtungen) finanziert. Nur zwei der geprüften Projekte erhielten private Spenden. Diese Abhängigkeit von öffentlichen Zuschüssen stellt eine Gefahr für den dauerhaften Betrieb der Kulturstätten dar, da die Behörden die Finanzierung kürzen können (siehe ***Kasten 8***).

[53] ICOMOS, "European quality principles for EU-funded interventions with potential impact upon cultural heritage", 2019.

Kasten 8

Beispiel für Risiken, denen auf öffentliche Zuschüsse angewiesene Kulturstätten ausgesetzt sind, und für die Notwendigkeit, die Einnahmequellen zu diversifizieren

Das *Europejskie Centrum Solidarności* (Europäisches Zentrum der Solidarność) im polnischen Gdańsk ist seit seiner Gründung im Jahr 2012 in hohem Maße von öffentlichen Zuschüssen abhängig. Im Jahr 2019 kürzte das polnische Ministerium für Kultur und Nationalerbe seinen Beitrag zu dieser Kulturstätte. Das Zentrum der Solidarność musste Crowdfunding-Kampagnen in den sozialen Medien durchführen, um finanziell tragfähig zu bleiben und seine normalen Tätigkeiten fortsetzen zu können. Nach Ansicht des Zentrums gefährden diese Änderungen der öffentlichen Förderung nicht seine Existenz, hätten es aber gezwungen, seine Tätigkeiten erheblich zu ändern.

Für die Schaffung von Einnahmen werden im derzeitigen Finanzierungsrahmen keine ausreichenden Anreize gesetzt

82 Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 müssen die Begünstigten über die finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen, um das geförderte Projekt durchzuführen[54]. Bei Projekten, die Nettoeinnahmen erwirtschaften, sind die Begünstigten gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen verpflichtet, die durch das EU-Projekt generierten Einnahmen und Kosten zu prognostizieren, um den Teil der Investitionskosten zu ermitteln, der gegebenenfalls aus EU-Mitteln finanziert werden muss[55]. Gemäß dem Vorschlag für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2021-2027 müssen die Mitgliedstaaten überprüfen, ob die Begünstigten über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um Betriebs- und Instandhaltungskosten abzudecken[56].

83 Die finanzielle Tragfähigkeit der Projekte ist daher ein Kriterium, das die Verwaltungsbehörden häufig verwenden: Sie wurde bei 20 der 21 geprüften Auswahlverfahren verlangt – entweder ganz zu Anfang als Voraussetzung für die potenzielle Förderfähigkeit der Projekte mit EU-Mitteln (d. h. als Zulassungskriterium) oder für die Vergabe von Punkten bei der Projektauswahl (d. h. als Auswahlkriterium) – siehe ***Anhang V***.

---

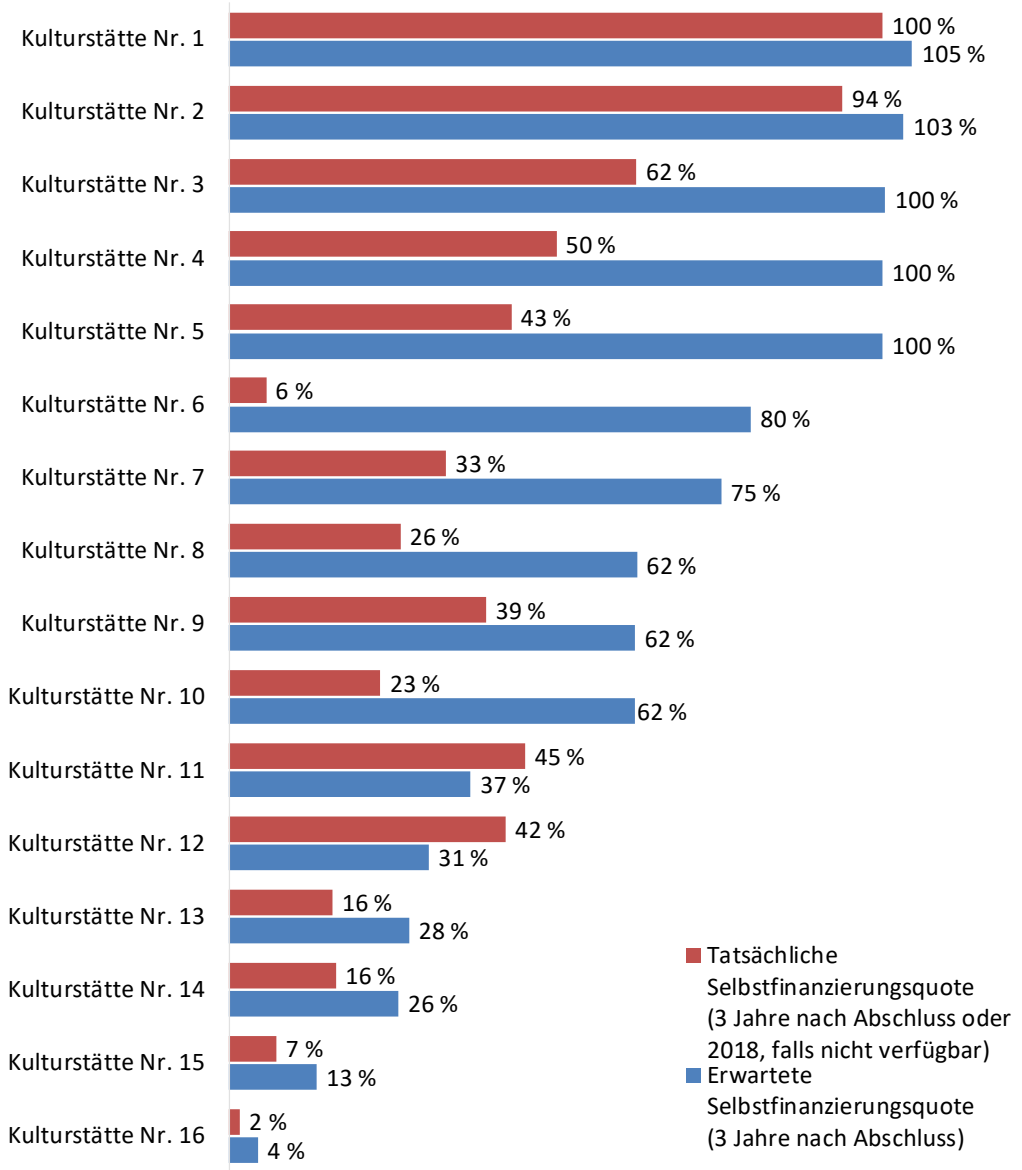
[54] Artikel 125 Absatz 3 Buchstabe d der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

[55] Artikel 61 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

[56] COM(2018) 375 final, Artikel 67 Absatz 3 Buchstabe d.

84 Die Verwaltungsbehörden hielten die besuchten Projekte für finanziell tragfähig, da es einen institutionellen Förderrahmen gebe, der die finanzielle Tragfähigkeit der Projekte im Prinzip gewährleiste. Allerdings sind die tatsächlichen Selbstfinanzierungsquoten in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle niedriger als im Projektantrag ursprünglich veranschlagt (siehe ***Abbildung 5***). Drei Jahre nach Projektabschluss hatten nur zwei der 16 geprüften Kulturstätten, für die Daten verfügbar waren, ihre ursprünglichen Prognosen erreicht, und die Selbstfinanzierungsquote von sechs Kulturstätten fiel um mehr als die Hälfte niedriger aus. Dies lässt sich durch mehrere Faktoren erklären, beispielsweise übermäßig optimistische Finanzprognosen oder erhebliche Änderungen des für die Kulturstätte geplanten Wirtschaftsmodells.

Abbildung 5 – Unterschiede zwischen tatsächlichen und prognostizierten Selbstfinanzierungsquoten



Hinweis: Das Diagramm bezieht sich auf die abgeschlossenen Projekte, für die Daten vorlagen. Die tatsächlichen Selbstfinanzierungsquoten beziehen sich auf den Zeitpunkt drei Jahre nach Abschluss des Projekts oder, falls dazu keine Daten vorliegen, auf 2018.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresabschlüsse der Begünstigten.

85 Der EFRE-Rahmen bietet den Begünstigten keine Anreize, ihre Einnahmen zu steigern. Die EFRE-Anforderungen an Einnahmen schaffende Projekte implizieren, dass höhere Nettoeinnahmen eines Projekts zu geringerer EU-Unterstützung führen[57]. In vier besuchten Kulturerbestätten waren die prognostizierten Einnahmen und Kosten jedoch nur begrenzt relevant. Dies war darauf zurückzuführen, dass die EU-Investitionen auf bestimmte Teile der Kulturstätte (z. B. ein Dach oder einen

[57] Siehe auch Ziffer 97 der Stellungnahme Nr. 6/2018 des Hofes.

bestimmten Raum) ausgerichtet waren, denen ein Teil der Gesamtkosten und -einnahmen der Stätte zugeordnet werden musste; diese Zuordnungen wiederum beruhten auf Schätzungen und Annahmen, die nicht immer klar waren.

86 Außerdem wurden im Rahmen der geprüften Auswahlverfahren selten Anreize für Einnahmen schaffende Tätigkeiten gesetzt. Nur in einem Fall konnten die Antragsteller bis zu 3 Punkte erhalten, wenn ihr Projekt den Anteil der Privatfinanzierung steigern konnte. Alle befragten nationalen Experten gaben an, dass kulturelle Stätten nicht das volle Potenzial Einnahmen schaffender Tätigkeiten ausschöpfen, wie die Einrichtung von Geschenkboutiquen, die Vermietung von Räumlichkeiten, die Entwicklung von Strategien in Bezug auf die Eintrittsgelder oder einen verstärkten Rückgriff auf Schirmherrschaften (siehe ***Tabelle 4***).

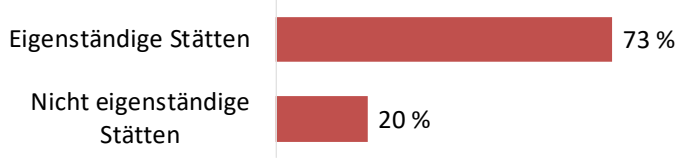
Tabelle 4 – Einnahmen schaffende Tätigkeiten der in der Stichprobe des Hofes enthaltenen besuchten Kulturstätten, deren EFRE-Projekte zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossen waren

Mitgliedstaat / Projekt		Eintrittskarten (z. B. Besuche, Vorstellungen, Ausstellungen)	Boutiquen (z. B. Souvenirs, Buchhandlung)	Gastronomie (z. B. Cafeteria, Restaurant)	Vermietung von Räumlichkeiten	Fundraising (z. B. Sponsoring, Spenden)
Portugal	OLIVA Creative Factory	X	X	X	X	
	Kulturzentrum Viana do Castelo	X				
	Straße der Kathedralen	X	X			X
Italien	Pompeji	X	X	X	X	X
	Villa Campolieto	X			X	X
	Teatro di San Carlo	X	X	X	X	X
	Convento Sant'Antonio					
Polen	Symphonie-orchester des polnischen Rundfunks	X			X	
	Zentrum der Solidarność	X	X	X	X	X
	Vier-Kuppel-Pavillon	X	X		X	X

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

87 Auf Projektebene waren Fähigkeit und Anreiz der geprüften Kulturstätten, ihre Einnahmen zu diversifizieren, in zahlreichen Fällen nach wie vor durch rechtliche und finanzielle Beschränkungen beeinträchtigt. Den vom Hof befragten Experten zufolge werden kulturellen Stätten häufig widersprüchliche Anreize gesetzt. Beispielsweise könnte die Erzielung zusätzlicher Einnahmen zu Kürzungen der öffentlichen Mittel führen. Im Durchschnitt haben Kulturstätten, die administrativ und finanziell autonom sind, höhere Selbstfinanzierungsquoten (siehe ***Abbildung 6***).

Abbildung 6 – Tatsächliche Selbstfinanzierungsquoten der abgeschlossenen geprüften Projekte



Hinweis: Das Diagramm bezieht sich auf die abgeschlossenen Projekte, für die Daten vorlagen. Die tatsächlichen Selbstfinanzierungsquoten beziehen sich auf den Zeitpunkt drei Jahre nach Abschluss des Projekts oder, falls dazu keine Daten vorliegen, auf 2018.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresabschlüsse der Begünstigten.

Zwischen finanzieller Tragfähigkeit und der Erreichung kultureller und sozialer Ziele muss abgewogen werden

88 Angesichts finanzieller Zwänge müssen Entscheidungen getroffen werden. Diese Entscheidungen können zu geringeren Investitionen in die Erhaltung der physischen Infrastruktur, zur Verkleinerung des Spektrums der kulturellen Angebote oder dazu führen, dass der Zugang zur Kulturstätte eingeschränkt wird, da die Eintrittskosten erhöht werden müssen. Zwischen den auf sozialer und kultureller Ebene in Kulturstätten gesetzten Erwartungen, und dem, was Kulturstätten tatsächlich leisten können, muss ein Gleichgewicht gefunden werden (siehe ***Kasten 9***).

Kasten 9

Zugang zu Kultur in Verbindung mit finanzieller Stabilität

Das Museum Louvre-Lens gewährte kostenlosen Zugang zu seiner Dauerausstellung ("Galerie du temps") und zu einer seiner Wechselausstellungshallen ("Pavillon de verre"), um den Zugang zur Kultur zu verbessern und eine breitere Öffentlichkeit anzusprechen. Diese Maßnahme erhöhte nach Angaben des Museums die Gesamtzahl der Besucher[58] (14 % der Besucher hätten das Museum nicht besucht, wenn sie Eintritt hätten zahlen müssen), schränkte jedoch seine finanzielle Autonomie ein, da sie zu einer Senkung der Selbstfinanzierungsquote führte[59] (18 % statt der erwarteten 27 %). Dank der rechtlichen Verpflichtung der lokalen Behörden, das Betriebsdefizit der Stätte zu decken, wurde der freie Eintritt bisher beibehalten.

Begrenzte mitgliedstaatliche Überwachung der Projekte nach Projektabschluss

89 Die Rechtsgrundlage[60] verpflichtet die Begünstigten, die Art und die Ziele des EU-Projekts für einen Dauerhaftigkeitszeitraum von fünf Jahren beizubehalten. Ein Verstoß gegen diese Verpflichtungen kann finanzielle Berichtigungen und die Wiedereinziehung der gewährten EU-Mittel zur Folge haben. Im EU-Rechtsrahmen ist nicht festgelegt, wie die Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten die Einhaltung dieser Anforderungen sicherstellen müssen. Es liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, angemessene Überwachungsregelungen festzulegen.

90 Die Verwaltungsbehörden überwachen die Projekte hauptsächlich in der Durchführungsphase. Obwohl bei rund einem Viertel der abgeschlossenen Projekte in der Stichprobe des Hofes die Zielwerte der Ergebnisindikatoren bei Projektabschluss nicht erreicht waren (siehe auch ***Abbildung 3***), hatte dies keine finanziellen Konsequenzen für die Begünstigten. Der Hof hat bereits in einem früheren Bericht die Auffassung vertreten, dass Anreizmechanismen angewandt werden und zu realen finanziellen Vorteilen oder Sanktionen führen sollten[61]. Dem Internationalen Rat für Denkmalpflege (ICOMOS) zufolge tragen die von der EU und den Mitgliedstaaten festgelegten Verfahren zur Überwachung EU-finanzierter Projekte den inhärenten

---

[58] Louvre-Lens, "5 ans de gratuité de la galerie du temps et du pavillon de verre: bilan et perspectives", März 2018, S. 12.

[59] Regionaler französischer Rechnungshof Nord/Pas-de-Calais/Picardie, "Établissement public de coopération culturelle 'Louvre-Lens" Exercices 2011 et suivants", *Relevé d'observations définitives*, 2015, S. 9.

[60] Artikel 71 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

[61] Ziffern 54-56 des Themenpapiers des Hofes zur Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik, Juni 2019.

Besonderheiten des Kultursektors nicht ausreichend Rechnung und messen finanziellen Aspekten zu große Bedeutung bei, ohne die tatsächliche Qualität und die kulturellen Auswirkungen der Projekte angemessen zu bewerten (siehe ***Kasten 10***).

Kasten 10

Beispiel mangelnder Aufmerksamkeit für kulturelle Aspekte

Die Welterbestätte Pompeji erhielt EFRE-Mittel in Höhe von rund 78 Millionen Euro, um sie zu bewahren und zu fördern. Arbeiten wurden an verschiedenen Orten der Stätte durchgeführt. Für seinen Prüfbesuch wählte der Hof das Haus des Epheben aus, das im Dezember 2015 fertiggestellt wurde.

Zu den im Haus durchgeführten Maßnahmen gehörten Restaurierungsarbeiten im Sommertriklinium, einem römischen Speisesaal unter einer von vier Säulen gestützten Pergola mit Blick auf den Garten. Die Verwaltungsbehörde führte einen Besuch im Haus des Epheben durch, um die geltend gemachten Ausgaben zu überprüfen. In dem Bericht wurde bestätigt, dass die Arbeiten abgeschlossen waren.

Drei Jahre nach Abschluss der Arbeiten zeigte das Gebäude an mehreren Stellen Schäden. Im Rahmen des vom Begünstigten durchgeführten Monitoring kamen Experten zu dem Schluss, dass die Schäden durch die sehr hohe Zahl von Besuchern, die Zugang zum Triklinium hatten, sowie durch fehlenden Schutz auf allen Seiten des Gebäudes entstanden waren. Eine Schutzvorrichtung aus Polycarbonat war im Rahmen des geprüften EFRE-Projekts finanziert, aber eingelagert und nicht installiert worden. Sie wurde Anfang 2019 – drei Jahre nach Abschluss des Projekts – im Zuge von Instandhaltungsarbeiten installiert. Dieser Fehler führte zur Beschädigung der physischen Infrastruktur des Sommertrikliniums.

Sommertriklinium, 1927

Quelle: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, zur Verfügung gestellt vom Parco Archeologico di Pompei.

Sommertriklinium, Januar 2016, nach Abschluss des geprüften EFRE-Projekts im Jahr 2015

Quelle: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, Januar 2016, zur Verfügung gestellt vom Parco Archeologico di Pompei.

Sommertriklinium, April 2019, während des Prüfbesuchs

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

91 Nach Abschluss des Projekts gewährleisten die Überwachungssysteme der besuchten Mitgliedstaaten nicht, dass die Projektleistung systematisch kontrolliert wird. Während des fünfjährigen Dauerhaftigkeitszeitraums kann die Leistung nach nationalem Ermessen auf Ad-hoc-Basis überprüft werden. Danach wird sie nicht mehr überwacht.

92 Auf Projektebene war nur eine der besuchten Kulturstätten Gegenstand einer Ex-post-Bewertung zur Analyse der wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Auswirkungen des EFRE-Projekts.

93 Für Kulturerbestätten stehen die EFRE-Überwachungsregelungen im klaren Kontrast zu den Regelungen für die UNESCO und die Kulturrouten des Europarates sowie – mit Blick auf Stätten mit dem Europäischen Kulturerbe-Siegel – zu den kommissionseigenen Regelungen. Zwar werden über den EFRE Mittel bereitgestellt, doch ist damit keine Anforderung verbunden, die Projekte nach ihrem Abschluss häufig zu überwachen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Verfahren der Mitgliedstaaten während des fünfjährigen Dauerhaftigkeitszeitraums stark voneinander. Während im Programmplanungszeitraum 2014-2020 zwei der besuchten

Mitgliedstaaten einige Projekte vor Ort überwachen, führt ein besuchter Mitgliedstaat lediglich Verwaltungskontrollen durch, die auf von den Begünstigten eingereichten Berichten basieren. Im Gegensatz dazu ist im Rahmen der genannten internationalen Label eine systematische Überwachung vorgeschrieben, auch wenn über sie nicht unbedingt Mittel bereitgestellt werden (siehe ***Anhang VII***).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

94 Insgesamt ergab die Prüfung, dass kein geeigneter Rahmen besteht, der die Wirksamkeit und Tragfähigkeit der EFRE-Investitionen in Kulturstätten gewährleistet.

Mangelnde Aufmerksamkeit und begrenzte Koordinierung bezüglich der EU-Investitionen in Kulturstätten

95 Die Verträge setzen der EU das übergeordnete Ziel, den Reichtum ihrer kulturellen Vielfalt zu wahren und für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas zu sorgen. Für Kultur sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Die Union kann die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten lediglich fördern und deren Maßnahmen unterstützen oder ergänzen (Ziffern ***05***-***16***).

96 Kultur wird in der übergeordneten Strategie Europa 2020 der Kommission nicht thematisiert. Der zentrale strategische Rahmen der EU für Kultur besteht aus gemeinsamen strategischen Zielen, an denen sich die in den Kulturagenden der Kommission aufgeführten EU-Maßnahmen im Kulturbereich orientieren, und wird in den Arbeitsplänen für Kultur des Rates ausgestaltet. Dieser Rahmen ist komplex. Er besteht parallel zu einer Vielzahl allgemeiner strategischer Rahmen und Ziele der EU mit sich überschneidenden Zeiträumen und mehreren Verantwortungsebenen. Die von der Kommission festgelegten strategischen Ziele werden nicht in klare operationelle Ziele umgesetzt, und es gibt weder Bestimmungen zur Überwachung der Zielerreichung noch Indikatoren zur Fortschrittsmessung. Die Ziele auf mitgliedstaatlicher Ebene in die politische Entscheidungsfindung einfließen zu lassen, stellt der Kommission zufolge nach wie vor eine Herausforderung dar (Ziffern ***17***-***22***).

97 Der strategische Rahmen für Kultur findet in der EU-Finanzierung ebenfalls nur zum Teil seinen Niederschlag. Kulturelle Aspekte werden in verschiedenen Politikbereichen durchgängig berücksichtigt ("Mainstreaming") und in erster Linie als Mittel zur Verwirklichung anderer Prioritäten und Ziele der EU mithilfe verschiedener EU-Fonds betrachtet. Von den 12 vom Hof analysierten EU-Fonds, über die potenziell eine Förderung des Kulturbereichs möglich wäre, wurde jedoch nur in der Verordnung über das Programm Kreatives Europa – ein Fonds mit geringer Mittelausstattung –auf die Agenda 2007 der Kommission Bezug genommen. Dadurch wird der Nutzen der Agenda infrage gestellt (Ziffern ***23***-***24***).

98 Die Kommission hat zahlreiche Initiativen zur Förderung von Kulturstätten entwickelt, die jedoch nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von EFRE-Mitteln für die Begünstigten haben. In der EFRE-Verordnung sind für UNESCO-

Stätten höhere Finanzierungsobergrenzen vorgesehen, entsprechende Bestimmungen für Kulturstätten, die über ein EU-Siegel verfügen oder an einer EU-Kulturinitiative teilnehmen, gibt es aber nicht. Auch eine Koordinierung der EU-Fonds findet bei Investitionen in Kulturstätten nur sehr begrenzt statt (Ziffern ***25***-***36***).

99 Auf EU-Ebene werden Infrastrukturinvestitionen hauptsächlich aus dem EFRE finanziert. Der EFRE ist für rund ein Drittel der Mitgliedstaaten eine wichtige Finanzierungsquelle für Investitionen in Kulturstätten. Investitionen in Kulturstätten werden im Rahmen des EFRE jedoch nicht als Priorität behandelt. Dieser unterstützt ein anderes Ziel des Vertrags, nämlich die Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts. Der Hof stieß auf Beispiele für Initiativen der Mitgliedstaaten zur Finanzierung von Kulturstätten und zur Entwicklung von Finanzierungssystemen, die auf privaten Mitteln basieren (Ziffern ***37***-***51***).

Empfehlung 1 – Verbesserung des derzeitigen strategischen Rahmens für die Kultur innerhalb des Geltungsbereichs der Verträge

a) Die Kommission sollte unter Wahrung ihrer Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten vorschlagen, im nächsten Arbeitsplan für Kultur klare strategische und operationelle Ziele festzulegen. Diese Ziele sollten regelmäßig anhand von Indikatoren mit Zielvorgaben und Etappenzielen überwacht werden.

b) Die Zuständigkeiten für die Umsetzung dieser Ziele sollten festgelegt und zugewiesen werden, einschließlich einer angemessenen Koordinierung innerhalb der Kommission.

c) Die Kommission sollte in Bezug auf die Gestaltung, Auswahl, Finanzierung, Durchführung und Überwachung/Nachverfolgung EU-finanzierter Kulturprojekte empfehlenswerte Verfahren ermitteln und sie den Interessenträgern zur Verfügung stellen. Dazu könnten insbesondere das Aufstellen von Instandhaltungsplänen, die Entwicklung sozialer Aktivitäten sowie die Beteiligung von Kulturstätten an EU-Initiativen gehören.

Zeitrahmen: Dezember 2022

Empfehlung 2 – Den Einsatz privater Mittel für den Schutz des europäischen Kulturerbes fördern

Um das im EU-Vertrag verankerte Ziel des Schutzes des europäischen kulturellen Erbes besser anzugehen, sollte die Kommission

a) empfehlenswerte Verfahren in Bezug auf alternative Finanzierungsquellen in den Mitgliedstaaten sammeln;

b) in Koordinierung mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit prüfen, ein System zu entwickeln, das auf privaten Finanzierungsquellen für Kulturerbestätten basiert;

c) diese potenziellen Initiativen mit anderen Kulturinitiativen der EU (z. B. dem Europäischen Kulturerbe-Siegel oder der Initiative "Kulturhauptstadt Europas") koordinieren.

Zeitrahmen: Dezember 2022

Wirksamkeit und Tragfähigkeit der geprüften EFRE-Projekte fallen gemischt aus

100 Trotz des Bestrebens der EU, die sozialen Auswirkungen kultureller Interventionen zu erhöhen, sind die Ziele der EFRE-OP und -Projekte überwiegend wirtschaftlicher Natur. Investitionen in Kulturstätten werden als Ressource eingesetzt, mit der die Wettbewerbsfähigkeit verbessert oder bestimmte Standorte entwickelt werden können. Kulturelle Aspekte spielen in den geprüften OP allenfalls eine untergeordnete Rolle, selbst wenn sie eindeutig als Ziele bezeichnet werden. Außerdem werden kulturelle Aspekte von den EFRE-Verwaltungsbehörden bei der Projektauswahl häufig nicht als relevant erachtet (Ziffern ***52***-***61***).

101 Die Projektleistung konnte nicht für alle abgeschlossenen geprüften Projekte bewertet werden. Die Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung in Betrieb, der Hof stellte jedoch bei der Auswahl und Meldung von Indikatoren mehrere Mängel fest, die zur Folge haben, dass die gemeldeten Daten nur begrenzt für Schlussfolgerungen über die Projektleistung herangezogen werden können. Außerdem hängt die Erreichung der OP-Ziele aufgrund der Art der EFRE-Ergebnisindikatoren nicht immer unmittelbar von der Leistung einzelner Projekte ab (Ziffern ***62***-***67***).

102 Die EFRE-Anforderungen zielen nicht auf die physische Erhaltung der geförderten Kulturstätten ab. Trotz des ständigen Instandhaltungsbedarfs von Kulturerbestätten und der verschiedenen Risiken, denen sie mit Blick auf ihre Erhaltung ausgesetzt sind, musste bei keinem der geprüften EFRE-Projekte nachgewiesen werden, wie die Kulturstätte nach Projektabschluss erhalten würde,

oder bei der Beantragung von EU-Mitteln ein Instandhaltungsplan vorgelegt werden. Außerdem kann die Erhaltung gefährdeter Stätten weder aus dem EFRE noch aus dem Programm Kreatives Europa finanziert werden, wenn die Arbeiten voraussichtlich keine unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen haben. Dies war in der Vergangenheit im Rahmen des früheren EU-Fonds Raphael möglich. Was die Stätten betrifft, für die der Massentourismus bereits ein Problem darstellt, könnte sich das Erzielen wirtschaftlicher Auswirkungen – häufig im Rahmen von Strategien zur Tourismusförderung – als kontraproduktiv für ihre Erhaltung erweisen (Ziffern ***68***-***75***).

103 Die EU hat ihre Anstrengungen zur Erhaltung des Kulturerbes in jüngster Zeit verstärkt. Was die Mitgliedstaaten betrifft, so sind sie gemäß dem EFRE-Rahmen nicht verpflichtet, Kulturerbestätten – also diejenigen Kulturstätten, die natürlichen Gefahren am stärksten ausgesetzt sind – in die nationalen oder regionalen Risikobewertungen einzubeziehen, die in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehen sind (Ziffern ***76***-***78***).

104 Die geprüften Kulturstätten sind in der Regel auf öffentliche Zuschüsse angewiesen, damit sie betrieben und ihre Investitionskosten finanziert werden können. Der EFRE-Rahmen bietet den Begünstigten keine Anreize, ihre Einnahmen zu steigern. Die EFRE-Anforderungen an Einnahmen schaffende Projekte implizieren, dass höhere Nettoeinnahmen eines Projekts zu geringerer EU-Unterstützung führen. Außerdem wurden im Rahmen der vom Hof geprüften Auswahlverfahren selten Anreize für Einnahmen schaffende Tätigkeiten gesetzt (Ziffern ***79***-***88***).

105 Die Überwachung der Projekte nach Projektabschluss ist begrenzt. Die Überwachungssysteme der besuchten Mitgliedstaaten ermöglichen eine Ad-hoc-Kontrolle der Projektleistung während des nach EU-Recht vorgeschriebenen fünfjährigen Dauerhaftigkeitszeitraums, danach wird die Projektleistung aber nicht mehr überwacht. Die Projektleistung hatte darüber hinaus keinen Einfluss auf die Höhe der EFRE-Mittel, die die Begünstigten im Rahmen der geprüften Projekte erhielten (Ziffern ***89***-***93***).

Empfehlung 3 – Stärkung der finanziellen Tragfähigkeit der aus dem EFRE finanzierten Kulturstätten

Damit die Begünstigten nicht davon abgehalten werden, ihre eigenen Einnahmen zu steigern, sollte die Kommission vereinfachte Formen der Unterstützung für EFRE-Investitionen in Kulturstätten prüfen und vorschlagen.

Um die Abhängigkeit von öffentlichen Zuschüssen zu verringern, sollte bei der EFRE-Finanzierung in der Auswahlphase Projekten der Vorzug gegeben werden, die Pläne zur Verbesserung der finanziellen Eigenständigkeit von Kulturstätten umfassen (z. B. Diversifizierung und verstärkte Nutzung eigener Einnahmequellen).

Zeitrahmen: rechtzeitig für die Verhandlung der operationellen Programme für den Programmplanungszeitraum 2021-2027

Empfehlung 4 – Ergreifen gezielterer Maßnahmen zur Erhaltung von Kulturerbestätten

Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten bei der Verhandlung der operationellen Programme empfehlen, Kulturerbestätten in die nationalen oder regionalen Katastrophenrisikomanagementpläne aufzunehmen, die in der vorgeschlagenen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorgesehen sind. Dadurch wären die Mitgliedstaaten angehalten, die Risiken für die Erhaltung von Kulturerbestätten zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen zu planen.

Zeitrahmen: rechtzeitig für die Verhandlung der operationellen Programme für den Programmplanungszeitraum 2021-2027

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. Februar 2020 in Luxemburg angenommen.

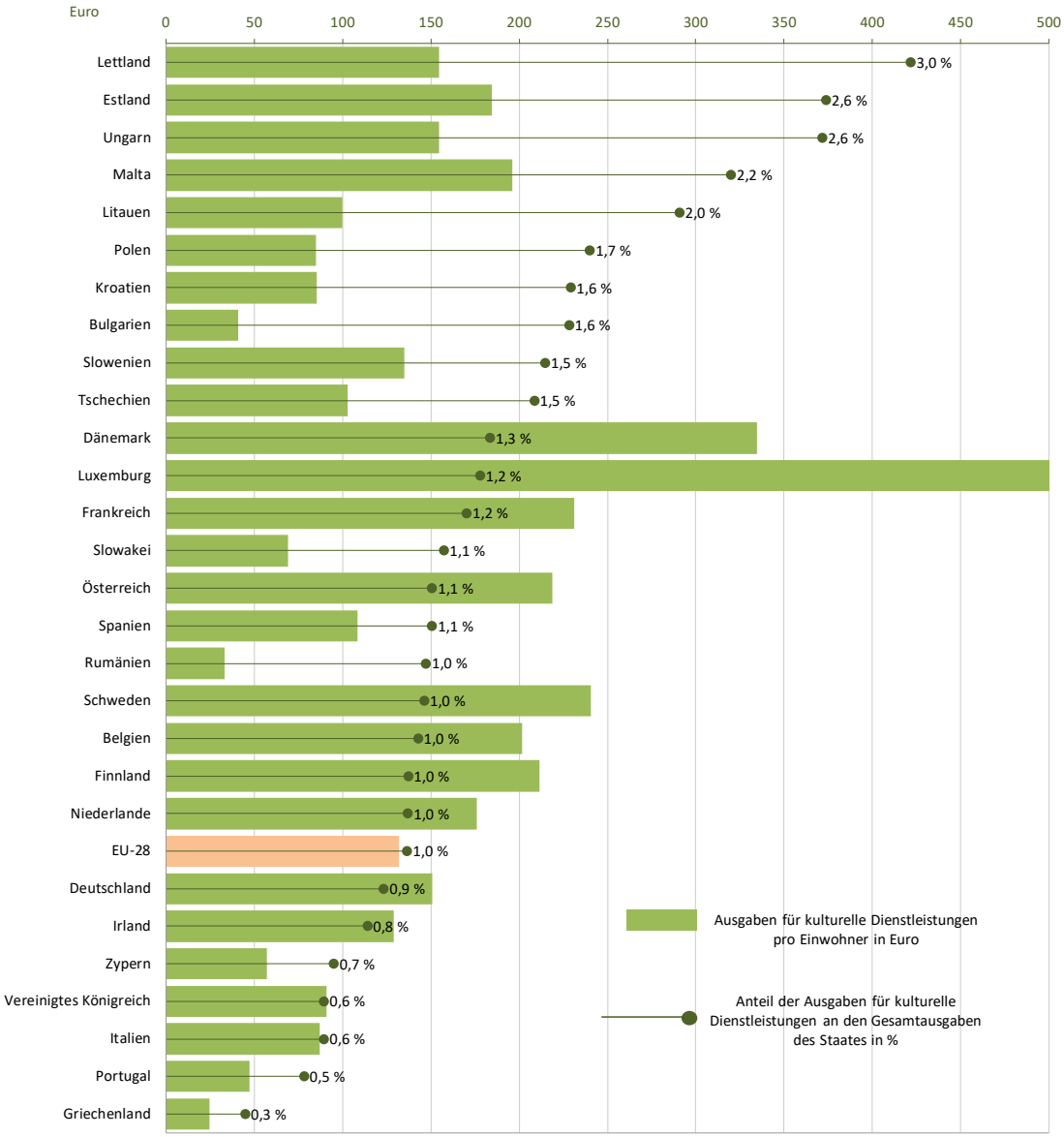
Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

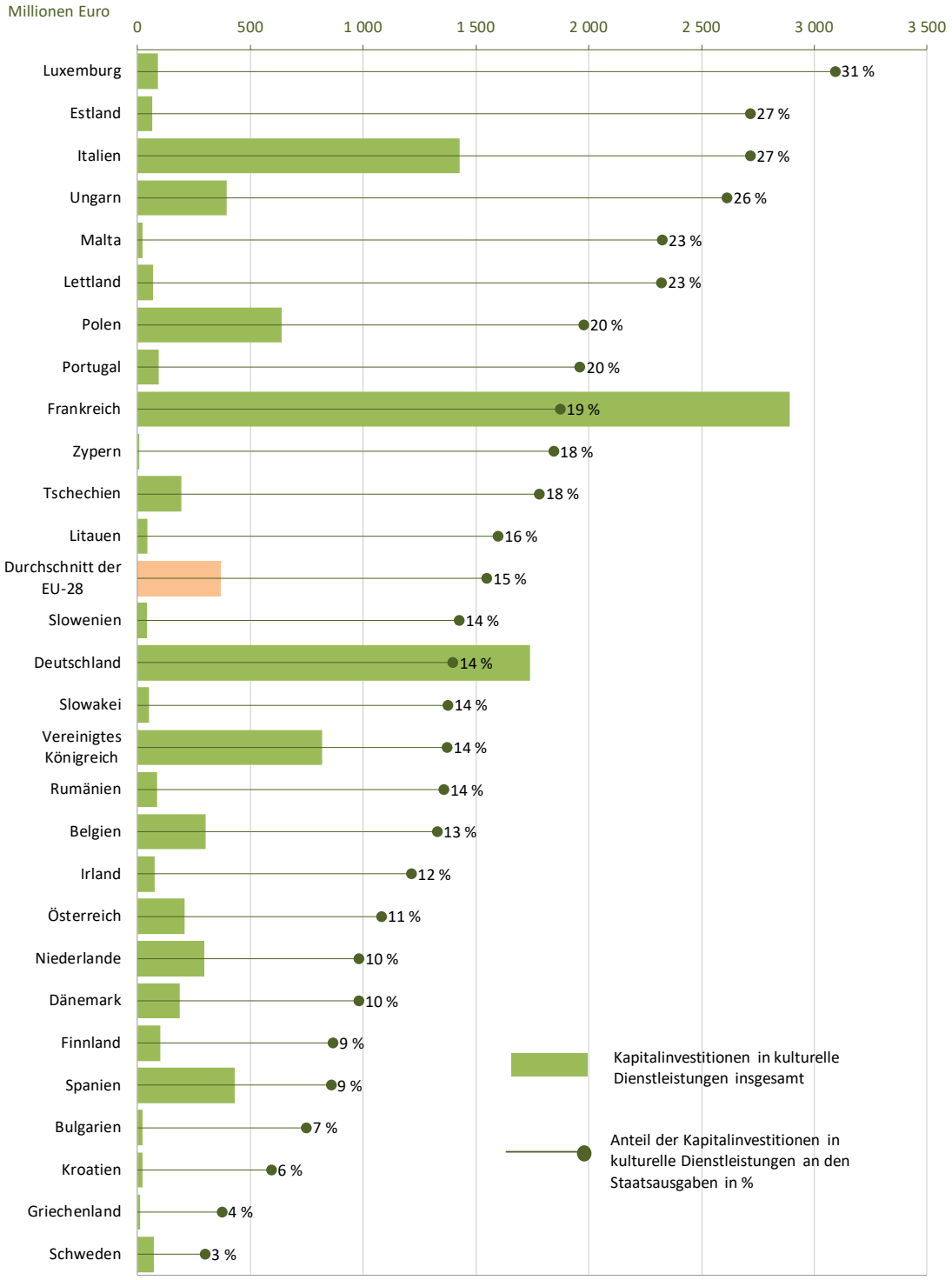
Anhänge

Anhang I – Überblick über die Staatsausgaben für Kulturdienstleistungen im Jahr 2017

Ausgaben für Kulturdienstleistungen je Einwohner und in Prozent der Ausgaben des Staates



Kapitalinvestitionen in Kulturdienstleistungen (absoluter Betrag und prozentualer Anteil an den Ausgaben des Staates für Kulturdienstleistungen)



Hinweise: 1) Der Hof greift auf Daten von Eurostat zu den öffentlichen Ausgaben für Kulturdienstleistungen zurück (COFOG: GF 08.2), um die Investitionen der Mitgliedstaaten in Kulturstätten zu schätzen. Dies ist die genaueste verfügbare Schätzung. Zu den Kapitalinvestitionen in Kulturdienstleistungen gehören Investitionszuschüsse (D.92), Bruttoanlageinvestitionen (P.51g) und der Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (NP). Die Zahlen stellen die von den nationalen und lokalen Verwaltungen im Jahr 2017 ausgegebenen Beträge dar (Ausgaben des Staates).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat, Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG), Online-Datencode [gov_10a_exp].

Anhang II – Überblick über die EU-Fonds mit kulturellen Zielen

Programm	Programmbezeichnung	Federführende Generaldirektion	Anzahl allgemeiner Ziele, …	… in denen Kultur erwähnt wird	Anzahl der spezifischen Ziele oder Investitionsprioritäten …	… mit kulturellem Inhalt	Wird auf die Kulturagenda der EU Bezug genommen?	Stehen Mittel für Investitionen in Kulturstätten zur Verfügung?
MFR-Teilrubrik 1a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung								
Horizont 2020	Rahmenprogramm für Forschung und Innovation	RTD	1	0	16	0	Nein	Nein
CEF	Fazilität "Connecting Europe"	MOVE	2	0	8	0	Nein	Nein
Erasmus+	EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport	EAC	6	0	13	1	Nein	Nein
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen/EU-Garantie	ECFIN	7	1	27	1	Nein	Ja

Programm	Programmbezeichnung	Federführende Generaldirektion	Anzahl allgemeiner Ziele, …	… in denen Kultur erwähnt wird	Anzahl der spezifischen Ziele oder Investitionsprioritäten …	… mit kulturellem Inhalt	Wird auf die Kulturagenda der EU Bezug genommen?	Stehen Mittel für Investitionen in Kulturstätten zur Verfügung?
MFR-Teilrubrik 1b: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt								
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	REGIO	1	0	40	4	Nein	Ja
ESF	Europäischer Sozialfonds	EMPL	0	0	20	0	Nein	Nein
Kohäsionsfonds	Kohäsionsfonds	REGIO	1	0	16	0	Nein	Nein
MFR-Rubrik 2: Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen								
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	AGRI	3	0	27	2	Nein	Ja
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds	MARE	4	0	17	1	Nein	Ja
LIFE	Programm für die Umwelt und Klimapolitik	ENV	4	0	22	0	Nein	Nein

Programm	Programmbezeichnung	Federführende Generaldirektion	Anzahl allgemeiner Ziele, …	… in denen Kultur erwähnt wird	Anzahl der spezifischen Ziele oder Investitionsprioritäten …	… mit kulturellem Inhalt	Wird auf die Kulturagenda der EU Bezug genommen?	Stehen Mittel für Investitionen in Kulturstätten zur Verfügung?
MFR-Rubrik 3: Sicherheit und Unionsbürgerschaft								
Europa für Bürgerinnen und Bürger	Europa für Bürgerinnen und Bürger	HOME	2	0	2	0	Nein	Nein
Kreatives Europa	Programm Kreatives Europa	EAC	2	2	4	4	Ja	Nein

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EU-Verordnungen, einschlägigen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und der mit der Entschließung des Rates vom 16. November 2007 angenommenen europäischen Kulturagenda 2007.

Anhang III – Liste der geprüften Prioritätsachsen und der zugehörigen operationellen Programme

Geprüfte operationelle Programme

Programmplanungszeitraum	Mitgliedstaat	Operationelles Programm	Bezeichnung	Geprüfte Prioritätsachsen (PA)
2014-2020	Portugal	2014PT16M2OP002	Region Centro	PA 7. Stärkung der Tragfähigkeit der Regionen PA 9. Stärkung des städtischen Netzes
	Italien	2014IT16RFOP001	Kultur und Entwicklung	PA 1. Aufstockung der Mittel für Kultur
	Polen	2014PL16M1OP001	Infrastruktur und Umwelt	PA VIII. Schutz des Kulturerbes und Entwicklung der kulturellen Ressourcen
	Frankreich	2014FR16M0OP012	Nord-Pas de Calais	PA 4. Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Region an Veränderungen bei gleichzeitiger Steigerung ihrer Attraktivität und Sichtbarkeit
	Kroatien	2014HR16M1OP001	Wettbewerb und Kohäsion	PA 6. Umweltschutz und Ressourcennachhaltigkeit
	Rumänien	2014RO16RFOP002	Regionales operationelles Programm	PA 5. Verbesserung des städtischen Umfelds sowie Schutz, Erhaltung und nachhaltige Aufwertung des kulturellen Erbes
	Deutschland	2014DE16RFOP008	Mecklenburg-Vorpommern	PA 4. Förderung der integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung

Programmplanungszeitraum	Mitgliedstaat	Operationelles Programm	Bezeichnung	Geprüfte Prioritätsachsen (PA)
2007-2013	Portugal	2007PT161PO002	Region Nord	PA II. Wirtschaftliche Förderung spezifischer Ressourcen PA III. Stärkung der regionalen Dimension PA IV. Lokaler und städtischer Zusammenhalt
	Italien	2007IT161PO001	Kultur- und Naturattraktionen und Tourismus	PA 1. Entwicklung und Berücksichtigung des Kultur- und Naturerbes auf regionaler Ebene
	Polen	2007PL161PO002	Infrastruktur und Umwelt	PA XI. Kultur und Kulturerbe
	Frankreich	2007FR162PO017	Nord-Pas de Calais	PA 4. Territoriale Dimension
	Kroatien	2007HR161PO003	Regionale Wettbewerbsfähigkeit	PA 1. Entwicklung und Modernisierung der regionalen Infrastruktur sowie Steigerung der Attraktivität der Regionen PA 2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der kroatischen Wirtschaft
	Rumänien	2007RO161PO001	Regionales operationelles Programm	PA 5. Nachhaltige Entwicklung und Tourismusförderung
	Deutschland	2007DE162PO010	Operationelles Programm Niedersachsen (ohne Lüneburg)	PA 3. Unterstützung spezifischer Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum

Anhang IV – Liste der geprüften Projekte

Mitglied-staat	Projektname	Programm-planungs-zeitraum	Besucht Ja/Nein	Art der Kulturstätte	Grad der Eigenständigkeit	Stand der Umsetzung zum Zeitpunkt der Prüfung	EFRE-Betrag insgesamt (in Millionen Euro)*	Zahl der Outputindi-katoren	Zahl der Ergebnisin-dikatoren
Portugal	Universität Coimbra	2014-2020	Ja	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Gange	n. z.	1	0
Portugal	Convento Abrantes	2014-2020	Ja	Kulturerbe-stätte	Nicht eigenständig	Im Gange	n. z.	1	1
Portugal	OLIVA	2007-2013	Ja	Neue kulturelle Infrastruktur	Nicht eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	6,9	12	9
Portugal	Straße der Kathedralen	2007-2013	Ja	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	1,9	9	7
Portugal	Kulturzentrum in Viana do Castelo	2007-2013	Ja	Neue kulturelle Infrastruktur	Nicht eigenständig	Im Jahr 2014 fertiggestellt	10,7	2	1
Polen	Jasna Góra Częstochowa	2014-2020	Ja	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2018 fertiggestellt	4,1	2	3

Mitglied-staat	Projektname	Programm-planungs-zeitraum	Besucht Ja/Nein	Art der Kulturstätte	Grad der Eigenständigkeit	Stand der Umsetzung zum Zeitpunkt der Prüfung	EFRE-Betrag insgesamt (in Millionen Euro)*	Zahl der Outputindi-katoren	Zahl der Ergebnisin-dikatoren
Polen	Toruń – Altstadt	2014-2020	Ja	Kulturerbe-stätte	Nicht eigenständig	Im Gange	n. z.	5	4
Polen	Europäisches Zentrum der Solidarność, Gdańsk	2007-2013	Ja	Neue kulturelle Infrastruktur	Eigenständig	Im Jahr 2014 fertiggestellt	24,9	1	2
Polen	Pawilon Czterech Kopuł Wrocław	2007-2013	Ja	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	12,2	2	2
Polen	NOSPR Katowice	2007-2013	Ja	Neue kulturelle Infrastruktur	Eigenständig	Im Jahr 2014 fertiggestellt	33,7	2	2
Italien	Palazzo Lanfranchi, Matera	2014-2020	Ja	Kulturerbe-stätte	Nicht eigenständig	Im Gange	n. z.	1	1
Italien	Ehemaliges Kloster Convento di Sant'Antonio	2014-2020	Ja	Kulturerbe-stätte	Nicht eigenständig	Im Jahr 2017 fertiggestellt	2,7	1	2

Mitglied-staat	Projektname	Programm-planungs-zeitraum	Besucht Ja/Nein	Art der Kulturstätte	Grad der Eigenständigkeit	Stand der Umsetzung zum Zeitpunkt der Prüfung	EFRE-Betrag insgesamt (in Millionen Euro)*	Zahl der Outputindi-katoren	Zahl der Ergebnisin-dikatoren
Italien	Teatro di San Carlo, Neapel	2007-2013	Ja	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2010 fertiggestellt	19,7	0	1
Italien	Villa Campolieto	2007-2013	Ja	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	4,2	1	4
Italien	Pompeji (Haus des Epheben)	2007-2013	Ja	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	0,6	3	1
Rumänien	Mănăstirea Moldovita	2007-2013	Nein	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2012 fertiggestellt	1,1	6	8
Rumänien	Muzeul Judetean Buzău	2007-2013	Nein	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	4,7	3	11
Rumänien	Palatul Patriarhiei, Bukarest	2007-2013	Nein	Kulturerbe-stätte	Eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	12,6	7	1

Mitglied-staat	Projektname	Programm-planungs-zeitraum	Besucht Ja/Nein	Art der Kulturstätte	Grad der Eigenständigkeit	Stand der Umsetzung zum Zeitpunkt der Prüfung	EFRE-Betrag insgesamt (in Millionen Euro)*	Zahl der Outputindi-katoren	Zahl der Ergebnisin-dikatoren
Frankreich	Centre Eurorégional des cultures urbaines (Lille)	2007-2013	Nein	Neue kulturelle Infrastruktur	Nicht eigenständig	Im Jahr 2014 fertiggestellt	3,6	2	0
Frankreich	Halle au sucre (Dünkirchen)	2007-2013	Nein	Neue kulturelle Infrastruktur	Nicht eigenständig	Im Jahr 2014 fertiggestellt	6,9	2	0
Frankreich	Musée du Louvre-Lens	2007-2013	Nein	Neue kulturelle Infrastruktur	Eigenständig	Im Jahr 2012 fertiggestellt	35,0	2	0
Kroatien	Muzej Rijeka (Karlovac)	2007-2013	Nein	Neue kulturelle Infrastruktur	Eigenständig	Im Jahr 2016 fertiggestellt	4,7	8	3
Kroatien	Kneževa palača (Zadar)	2007-2013	Nein	Kulturerbe-stätte	Nicht eigenständig	Im Jahr 2016 fertiggestellt	4,7	3	4
Kroatien	Ivanina kuća bajke (Ogulin)	2007-2013	Nein	Neue kulturelle Infrastruktur	Eigenständig	Im Jahr 2013 fertiggestellt	0,9	5	3
Deutschland	Dommuseum Hildesheim	2007-2013	Nein	Kulturerbe-stätte	Nicht eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	3,5	0	0

Mitglied-staat	Projektname	Programm-planungs-zeitraum	Besucht Ja/Nein	Art der Kulturstätte	Grad der Eigenständigkeit	Stand der Umsetzung zum Zeitpunkt der Prüfung	EFRE-Betrag insgesamt (in Millionen Euro)*	Zahl der Outputindi-katoren	Zahl der Ergebnisin-dikatoren
Deutschland	Kulturetage Oldenburg	2007-2013	Nein	Neue kulturelle Infrastruktur	Eigenständig	Im Jahr 2011 fertiggestellt	2,0	0	0
Deutschland	Sprengel Museum Hannover	2007-2013	Nein	Neue kulturelle Infrastruktur	Nicht eigenständig	Im Jahr 2015 fertiggestellt	11,6	0	0

Hinweis: Die Indikatoren beziehen sich auf die wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Dimension der Projekte.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang V – Überblick über die 21 geprüften Auswahlverfahren

Die Tabelle enthält einen Überblick über die Aspekte, deren Beachtung die Verwaltungsbehörden bei der Beantragung von EFRE-Mitteln von den Begünstigten verlangten. Es ist angegeben, ob die Anforderungen als Zulassungs- oder Auswahlkriterien angesehen wurden. Die Begünstigten kommen für eine Förderung nur dann in Betracht, wenn sie die Zulassungskriterien einschließlich der Förderfähigkeitskriterien erfüllen. Die Erfüllung eines Auswahlkriteriums verschafft dem Begünstigten einen Vorteil (in Form zusätzlicher Punkte), ist aber nicht obligatorisch.

	Programmplanungszeitraum 2007-2013			Programmplanungszeitraum 2014-2020		
Von den Verwaltungsbehörden vorgeschriebene Aspekte/Prozentsatz der Auswahlverfahren, bei denen die Begünstigten den Aspekt einhalten mussten	**Zulassungskriterien**	**Auswahlkriterien**	**Maximale Durchschnittsgewichtung (falls zutreffend)**	**Zulassungskriterien**	**Auswahlkriterien**	**Maximale Durchschnittsgewichtung (falls zutreffend)**
Wirtschaftliche Auswirkungen des Projekts			23 %			26 %
Soziale Auswirkungen des Projekts			17 %			16 %
Steigerung der Besucherzahl			17 %			12 %
Einbindung in eine Strategie für lokale Entwicklung			12 %			13 %
Kulturelle Auswirkungen des Projekts						
- Kulturelle Qualität des Projekts			n. z.			11 %
- Vorhandensein eines Kulturlabels (der UNESCO oder nationales Label)			10 %			12 %
- Beteiligung an EU-Initiativen (oder Labels)			n. z.			n. z.

- Dringlichkeit einer physischen Intervention			11 %			11 %
- Auswirkungen mit Blick auf Image, Ruf, Förderung des Kulturerbes			n. z.			8 %
Restaurierung/Instandhaltung der Kulturstätte						
- Qualität der durchzuführenden Arbeiten			12 %			15 %
- physische Instandhaltung, Instandhaltungspläne			0 %			n. z.
Finanzielle Tragfähigkeit						
- Kosteneffizienz des Projekts			15 %			6 %
- Nachweis der finanziellen Tragfähigkeit			12 %			7 %

Der Aspekt stellt in 75-100 % aller geprüften Auswahlverfahren eine Anforderung dar.
Der Aspekt stellt in 50-75 % aller geprüften Auswahlverfahren eine Anforderung dar.
Der Aspekt stellt in 25-50 % aller geprüften Auswahlverfahren eine Anforderung dar.
Der Aspekt stellt in weniger als 25 % aller geprüften Auswahlverfahren eine Anforderung dar.
Der Aspekt stellt in keinem der geprüften Auswahlverfahren eine Anforderung dar.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang VI – Liste der wichtigsten Strategiepapiere mit Relevanz für Kulturstätten

Titel des Dokuments	Art des Dokuments	Datum
Notwendigkeit, das kulturelle Erbe in allen Politikbereichen der EU stärker in den Vordergrund zu rücken	Schlussfolgerungen des Rates	2018
Europäischer Aktionsrahmen für das Kulturerbe	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen	2018
Europäisches Jahr des Kulturerbes	Beschluss (EU) 2017/864 des Europäischen Parlaments und des Rates	2017
Eine kohärente Politik der EU für die Kultur- und Kreativwirtschaft	Entschließung des Europäischen Parlaments	2016
Für ein integriertes Konzept für das kulturelle Erbe Europas	Entschließung des Europäischen Parlaments	2015
Für ein integriertes Konzept für das kulturelle Erbe Europas	Mitteilung der Kommission	2014
Mapping of Cultural Heritage actions in European Union policies, programmes and activities	Mitteilung der Kommission	2014
Kulturerbe als strategische Ressource für ein nachhaltiges Europa	Schlussfolgerungen des Rates	2014
Die Kultur- und Kreativwirtschaft als Motor für Wachstum und Beschäftigung in der EU unterstützen	Mitteilung der Kommission	2012

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang VII – Hauptmerkmale der Label "Europäisches Kulturerbe", "Welterbe" und "Kulturrouten"

	Europäisches Kulturerbe der EU[1)]	Welterbe der UNESCO[2)]	Kulturrouten des Europarates[3)]
Schaffung	2011	1972	1987
Zuständige Behörden	Mitgliedstaaten	Vertragsstaaten	Europarat, "Enlarged Partial Agreement on Cultural Routes (EPA)"
Anzahl der ausgezeichneten Stätten/Netze	38 Stätten	1 092 Stätten, 373 in der EU	38 eingerichtete europäische Netze
Anzahl der Länder mit ausgezeichneten Stätten/Netzen	18	167	62
Wichtigste übergeordnete Prinzipien	Förderung der europäischen Integration, Geschichte, Kultur und Werte	Schutz des Kulturerbes von außergewöhnlichem universellen Wert	Förderung einer gemeinsamen europäischen Identität und gemeinsamer europäischer Werte, des interkulturellen Dialogs, des europäischen Gedächtnisses, der europäischen Geschichte und des europäischen Kulturerbes
Hauptkriterien für die Vergabe des Labels	Europäische Bedeutung	Außergewöhnlicher universeller Wert	Europäischer Wert und grenzüberschreitende Dimension sowie europäisches Gedächtnis, europäische Geschichte und europäisches Erbe
Häufigkeit der Überwachung	Alle 4 Jahre	Alle 6 Jahre	Alle 3 Jahre
Bewertung auf Ebene der Stätte	Basierend auf Selbstauskünften	Basierend auf Selbstauskünften	Von einem unabhängigen Experten durchgeführt
Wichtigste überwachte Aspekte	Rückmeldungen zum Status Europäisches Kulturerbe der EU (Vorteile, Besucherzahl	Erhaltungszustand, Verwaltung, Überwachungsverfahren, Aktivitäten, Risiken, neue	Themen, Aktivitäten und Verwaltung der Netze, Kommunikation und

	Europäisches Kulturerbe der EU[1)]	Welterbe der UNESCO[2)]	Kulturrouten des Europarates[3)]
	usw.), Aktivitäten für den nächsten Zeitraum, Kommunikationsbedarf	Rechtsvorschriften, Auswirkungen des Labels	Veröffentlichungen, touristische und wirtschaftliche Auswirkungen, finanzielle Lage, Governance
Reaktive Überwachung bedrohter Stätten	Nein	Ja	Nein
Möglichkeit der Streichung	Ja	Ja	Ja, nach einjähriger Sonderbewertung

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von 1) Beschluss Nr. 1194/2011/EU zur Schaffung einer Maßnahme der Europäischen Union für das Europäische Kulturerbe-Siegel (ABl. L 303 vom 22.11.2011, S. 1-9); 2) "Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention", 2017; 3) von den Kulturrouten des Europarates bereitgestellte Informationen sowie "Resolution CM/Res(2013)67 revising the rules for the award of the 'Cultural Route of the Council of Europe' certification".

Anhang VIII – Entwicklung des EFRE-Rahmens für Investitionen in Kulturstätten

	2007-2013 [1)]	2014-2020 [2)]	Vorschlag der Kommission für den Zeitraum 2021-2027 [3)]
Prioritäten für Investitionen in Kulturstätten	In der Verordnung wurden keine spezifischen Ziele oder Investitionsprioritäten festgelegt	Investitionspriorität 6c: "Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes" Investitionspriorität 8b: "Verbesserung des Zugangs zu spezifischen natürlichen und kulturellen Ressourcen und Verbesserung der Entwicklung dieser Ressourcen" Investitionspriorität 9a: "Investitionen in eine […] soziale Infrastruktur […] durch besseren Zugang zu sozialen, kulturellen und Erholungsdienstleistungen"	Spezifisches Ziel 5.i) Förderung der integrierten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung, des Kulturerbes und der Sicherheit in städtischen Gebieten Spezifisches Ziel 5.ii) Förderung der integrierten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung, des Kulturerbes und der Sicherheit auf lokaler Ebene, einschließlich in ländlichen und in Küstengebieten, auch durch die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung
Ausgabencodes	058 Erhaltung des Kulturerbes 059 Kulturelle Infrastruktur (ohne Kulturdienstleistungen)	094 Schutz, Entwicklung und Förderung öffentlicher Ressourcen im Bereich Kultur und Kulturerbe	129 Schutz, Entwicklung und Förderung des kulturellen Erbes und von kulturellen Dienstleistungen
Outputindikatoren	Kein Kernindikator für Kulturstätten festgelegt	Nachhaltiger Tourismus "Zunahme der erwarteten Zahl der Besucher unterstützter Stätten des Naturerbes und des kulturellen Erbes sowie unterstützter Sehenswürdigkeiten"	Gemeinsamer Indikator: RCO 77 – Kapazität der kulturellen und touristischen Infrastruktur
Ergebnisindikatoren	Kein Kernindikator für Kultur festgelegt	In der Verordnung wurden keine gemeinsamen Ergebnisindikatoren festgelegt	Gemeinsame Indikatoren: RCR 77 – Touristen/Besucher der unterstützten Stätten RCR 78 – Nutzer, die von der unterstützten kulturellen Infrastruktur profitieren

Quellen: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [1)] Verordnung Nr. 1083/2006 und Verordnung Nr. 1828/2006; [2)] Verordnung Nr. 1301/2013; [3)] zu den Ausgabencodes siehe den Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, COM(2018) 375 final vom 29.5.2018, Anhänge 1 bis 22; zu den sonstigen Informationen siehe den Vorschlag für eine Verordnung über den EFRE/KF, COM(2018) 372 final vom 29.5.2018, Anhänge I und II.

Anhang IX – Hauptziele der ausgewählten Prioritätsachsen und ihre Messung anhand von Ergebnisindikatoren

	Sozial		Kulturell		Wirtschaftlich	
	2014-2020	**2007-2013**	**2014-2020**	**2007-2013**	**2014-2020**	**2007-2013**
Kroatien	Verbesserung der Beschäftigungs-lage	Ergebnisindikator existiert, obwohl kein Ziel festgelegt wurde	Entwicklung des kulturellen Erbes	Kein Ziel und kein Ergebnisindikator festgelegt	Verbesserung der Beschäftigungslage und der Ausgaben für den Fremdenverkehr	Entwicklung des Geschäftsklimas und der Wettbewerbsfä-higkeit von KMU
Frankreich	Förderung des sozialen Wandels	Förderung des sozialen Zusammenhalts	Erhaltung und Entwicklung des regionalen Erbes	Sanierung von Kulturerbestätten und Bau des Museums Louvre-Lens	Förderung des wirtschaftlichen Wandels	Stärkung der Exzellenz und Attraktivität der Regionen
Deutschland	Kein Ziel und kein Ergebnisindi-kator festgelegt	Ergebnisindikator existiert, obwohl kein Ziel festgelegt wurde	Verbesserung der dauerhaften Nutzung des Kulturerbes	Kein Ziel und kein Ergebnisindikator festgelegt	Erhaltung der Attraktivität der Städte	Nutzung des touristischen Potenzials zur Verbesserung der Wettbewerbs-fähigkeit

	Sozial		Kulturell		Wirtschaftlich	
Italien	Verbesserung der Bedingungen und Standards für die Nutzung des kulturellen Erbes	Verbesserung der Nutzung der kulturellen und natürlichen Ressourcen	Verbesserung der Bedingungen und Standards für das Kulturerbe-Angebot	Verbesserung der Erhaltung der kulturellen und natürlichen Ressourcen	Förderung des kulturellen Erbes und des Tourismus im Interesse des nationalen Wachstums	Steigerung der Attraktivität regionaler Gebiete
Polen	Bessere Zugänglichkeit/ Barrierefreiheit kultureller Stätten	Verbesserung des Zugangs zur Kultur und wirksame Nutzung des kulturellen Erbes	Kein Ziel und kein Ergebnisindikator festgelegt	Verbesserung der kulturellen Infrastruktur und Erhaltung des kulturellen Erbes	Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbs-fähigkeit	Steigerung der Attraktivität Polens
Portugal	Steigerung der Zufriedenheit der Einwohner	Lokaler und städtischer Zusammenhalt durch Stärkung kollektiver Dienste	Förderung der Aufwertung des kulturellen Erbes	Förderung von Kultur und Kreativität	Stärkung der Region als Reiseziel	Wirtschaftliche Förderung spezifischer Ressourcen
Rumänien	Verbesserung der Lebensqualität	Schaffung von Arbeitsplätzen durch Tourismusent-wicklung	Bewahrung und Aufwertung des kulturellen Erbes und der kulturellen Identität	Restaurierung und nachhaltige Aufwertung des kulturellen Erbes	Stärkung der lokalen Entwicklung	Nachhaltige Entwicklung und Tourismusför-derung

Kein Ergebnisindikator für dieses Ziel
1 bis 2 Ergebnisindikatoren
3 Ergebnisindikatoren oder mehr

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Akronyme und Abkürzungen

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds

GD: Generaldirektion

OMK: Offene Methode der Koordinierung

OP: Operationelles Programm

Glossar

Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds): die fünf wichtigsten EU-Fonds, deren gemeinsames Ziel es ist, die wirtschaftliche Entwicklung in der gesamten EU zu fördern. Es handelt sich um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Sie unterliegen einem gemeinsamen Regelwerk.

Kulturelles Ziel: Ziel, die materielle und immaterielle kulturelle Vielfalt (Kulturstätten, Musikaufführungen, Kunstausstellungen usw.) zu schützen und zu entwickeln.

Operationelles Programm (OP): grundlegender Rahmen für die Durchführung EU-finanzierter Kohäsionsprojekte in einem bestimmten Zeitraum, der die Prioritäten und Ziele widerspiegelt, welche in Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten festgelegt wurden.

Partnerschaftsvereinbarung: zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat oder einem Drittland/Drittländern im Rahmen eines EU-Ausgabenprogramms getroffene Vereinbarung, in der beispielsweise Strategiepläne, Investitionsprioritäten oder die Bedingungen für den Handel oder die Bereitstellung von Entwicklungshilfe festgelegt werden.

Soziales Ziel: Ziel, Kulturstätten allen gesellschaftlichen Gruppen (einschließlich benachteiligter Menschen und Menschen mit Behinderungen) zugänglich zu machen, der breiten Bevölkerung Wissen zu vermitteln sowie Bildung und Beschäftigung zu fördern.

Wirtschaftliches Ziel: Ziel, das sich im Allgemeinen auf Produktivität und/oder Beschäftigung bezieht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„INVESTITIONEN DER EU IN KULTURSTÄTTEN: EIN THEMA, DAS MEHR AUFMERKSAMKEIT UND KOORDINIERUNG VERDIENT“

ZUSAMMENFASSUNG

VI: Zweiter Aufzählungspunkt – Im Mittelpunkt des strategischen Rahmens für die Kulturpolitik in der Europäischen Union, wie er von der Europäischen Kommission entworfen wurde (siehe insbesondere die „Neue europäische Agenda für Kultur“), steht der Beitrag, den die Kultur zu Europas Gesellschaften, Volkswirtschaften und internationalen Beziehungen leistet. Er ist nicht speziell auf die Förderung von Kulturstätten ausgerichtet.

Durch die EFRE-Investitionen in die Restaurierung von Kulturstätten ist es häufig möglich, dass sich diese Stätten anschließend an kulturellen Initiativen auf EU-Ebene beteiligen.

Dritter Aufzählungspunkt: Vorrangiges Ziel des EFRE ist es, zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beizutragen. Nach Erwägungsgrund 11 der EFRE-Verordnung hängt die Begründung für die Förderfähigkeit der Kultur und der Förderung des kulturellen Erbes aus dem EFRE davon ab, ob sie Teil einer Territorialstrategie für einen spezifischen Bereich sind bzw. inwieweit sie zu einem beschäftigungsfreundlichen Wachstum beitragen.

Darüber hinaus ist Kultur ein Bereich der vorrangigen Zuständigkeit des Mitgliedstaats, in dem die Europäische Kommission das Subsidiaritätsprinzip beachten muss.

VII: EFRE-OP und -Projekte verfolgen überwiegend wirtschaftliche und soziale Ziele im Einklang mit der Rechtsgrundlage für die Kohäsionspolitik im Vertrag.

VIII: a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Mit der Omnibus-Verordnung, die 2018 in Kraft trat, wurden bereits weitere vereinfachte Kostenoptionen für die EFRE-Kofinanzierung eingeführt, und diese Möglichkeiten wurden in den Vorschlägen der Kommission für die Zeit nach 2020 noch erweitert.

Gemäß dem Vorschlag der Kommission müssen die Verwaltungsbehörden überprüfen, ob die Begünstigten über die erforderlichen finanziellen Mittel und Mechanismen zur Deckung der Betriebs- und Instandhaltungskosten verfügen.

d) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

BEMERKUNGEN

Der strategische Rahmen für das Handeln der EU spiegelt die Verträge und die unterstützende Rolle der EU im Kulturbereich wider. Darüber hinaus werden im vorliegenden Bericht ausschließlich die für kulturelle Infrastrukturprojekte (d. h. ESI-Fonds) zur Verfügung stehenden Mittel untersucht, während die hier zugrunde gelegte Annahme EU-Mittel insgesamt betrifft.

17. Bei EFRE-Investitionen ist das Ziel die sozioökonomische Entwicklung. Alle Investitionen mit einer kulturellen Dimension müssen zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen. Der Rahmen für die Unterstützung aus dem EFRE ist in Anhang I der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegt.

Die Kommission unterscheidet zwischen einem EU-Rahmen für Investitionen in Kulturstätten und einem EU-Rahmen für EU-Maßnahmen im Kulturbereich.

19. Es gibt nur einen strategischen Rahmen der EU für Kultur, nämlich die Neue europäische Agenda für Kultur.

23. Der einzige speziell für Kultur konzipierte EU-Fonds ist das Programm Kreatives Europa, das der derzeitigen Agenda der EU für Kultur durchaus Rechnung trägt.

Andere EU-Fonds haben andere Ziele und hängen von anderen politischen Strategien ab.

29. Keines der bestehenden EU-„Siegel“ für Kultur wurde im Hinblick auf die Mobilisierung einer späteren EU-Finanzierung konzipiert. Die kulturellen Initiativen der Kommission und die EFRE-Mittel haben unterschiedliche Ziele, sie sind nicht voneinander abhängig.

Mit dem Europäischen Kulturerbe-Siegel und anderen Initiativen der Kommission wie dem Titel „Kulturhauptstadt Europas“ werden häufig Städte/Stätten ausgezeichnet, denen zuvor EFRE-Investitionen zugutegekommen sind. Diese Unterstützung aus dem EFRE ermöglichte es ihnen, anschließend das „Siegel“ zu erhalten. Ein gutes Beispiel hierfür ist Breslau, das dank der EFRE-Investitionen im Zeitraum 2007-13 zur Kulturhauptstadt Europas 2016 wurde.

31. Die Festlegung von Kriterien für die Auswahl der Projekte und die Auswahl selbst fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Der Monitoringausschuss prüft und genehmigt die Methodik und die Kriterien, die für die Auswahl der Vorhaben verwendet werden (Artikel 110 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen).

34. Die verschiedenen EU-Fonds sollen einander ergänzen. Was die ESI-Fonds unter geteilter Mittelverwaltung anbelangt, so mussten die Mitgliedstaaten in den Partnerschaftsvereinbarungen *Vorkehrungen gemäß dem institutionellen Rahmen der Mitgliedstaaten, die die Koordinierung zwischen den ESI-Fonds und anderen nationalen und Unions-Finanzierungsinstrumenten und mit der EIB sicherstellen* (Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i der Dachverordnung).

36. Die Anforderung, Vorkehrungen zu treffen, die die Koordinierung zwischen den ESI-Fonds und anderen nationalen und Unions-Finanzierungsinstrumenten und mit der EIB sicherstellen, bedeutet nicht, dass detaillierte Koordinierungsmechanismen für jede spezifische Art von aus den ESI-Fonds finanzierten Investitionen eingerichtet werden müssen. Dies betrifft insbesondere Investitionen wie die Förderung von Kulturstätten, die in den meisten EFRE-Programmen von begrenztem Umfang sind.

37. Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 23.

39. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission systematisch Finanzdaten für den EFRE zu melden (die Mustertabellen für die regelmäßige Meldung sind in der Durchführungsverordnung der Kommission enthalten).

40. Es gibt speziell für Kulturstatistiken keine EU-Verordnung. Die meisten EU-Kulturstatistiken werden aus verschiedenen vorgeschriebenen (obligatorischen) Erhebungen und Datenerfassungen abgeleitet, wie der EU-Arbeitskräfteerhebung, der strukturellen Unternehmensstatistik und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Kulturgüter können jedoch in den Ergebnissen dieser Erhebungen nicht immer gesondert ausgewiesen werden (d. h. kulturrelevante Details sind in den an Eurostat übermittelten Daten nicht verfügbar).

43. Die Kommission erinnert daran, dass der EFRE keinen solchen Rahmen für Kulturstätten schaffen soll.

Die Kommission betont, dass die Festlegung von Rahmen für Investitionen in Kulturstätten nicht in die Zuständigkeit der EU, sondern in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

48. Die Kommission stellt fest, dass die Beschränkung auf geringfügige kulturelle Infrastrukturen nicht Teil des Kommissionsvorschlags für die derzeitige EFRE-Verordnung (KOM(2011) 614 endg.) war, sondern von den beiden gesetzgebenden Organen im Rahmen der Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat eingeführt wurde.

50. Die Kommission muss bei Investitionen in die Kultur gegenüber anderen Sektoren wie Verkehr oder Umwelt Prioritäten setzen und dafür sorgen, dass Bedingungen vorliegen, die ihre Wirkung maximieren, weshalb es zu Kürzungen kommen kann.

51. Die Kommission betont, dass sie die Mitgliedstaaten nur verpflichten kann, dass diese ihre Partnerschaftsvereinbarungen und OP im Einklang mit den von den beiden gesetzgebenden Organen genehmigten Verordnungen konzipieren. Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen müssen die Mitgliedstaaten die ESI-Fonds nutzen, um einen wirksamen Beitrag zur Strategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu leisten; eine Anpassung an eine kulturelle Agenda wird nicht verlangt.

52. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Wirksamkeit der EFRE-Investitionen nur anhand der EFRE-Ziele bewertet werden kann: Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.

61. Der Schwerpunkt der aus dem EFRE finanzierten Projekte hängt von dem thematischen Ziel ab, in dessen Rahmen sie finanziert werden. Die thematischen Ziele 1-3 sind in der Tat schwerpunktmäßig auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet. Kulturprojekte im Rahmen des thematischen Ziels 6 zielten jedoch darauf ab, die Umwelt zu erhalten und zu schützen und die Ressourceneffizienz zu fördern. Falls eine Investition im Rahmen des thematischen Ziels 9 getätigt wurde (z. B. für den Zugang zu kulturellen Dienstleistungen), konzentrierte sie sich auf die Förderung der sozialen Inklusion, die Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung.

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 63 und 64

Die Kommission betont, dass zwar einige Ergebnisindikatoren zum Zeitpunkt des Abschlusses der zugrunde liegenden Projekte noch nicht erreicht wurden, diese aber zum Zeitpunkt des Abschlusses der jeweiligen Programme erreicht werden können, da Ergebnisse erst nach einiger Zeit sichtbar werden.

Die Kommission stellt fest, dass es vorgeschriebene Anforderungen für die Festlegung von Ergebnisindikatoren auf Prioritätsachsen, nicht aber auf Projektebene gibt.

65. Die Kommission unterstreicht, dass im Programmplanungszeitraum 2014-2020 strengere Anforderungen an die Meldung von Leistungsdaten eingeführt wurden. Nationale und EU-Audits werden zu Systemen durchgeführt, die für die Erfassung, Überprüfung und Meldung von Indikatoren verwendet werden. Die Unzuverlässigkeit von Leistungsdaten gilt als Mangel im Verwaltungs- und Kontrollsystem und kann zu einer Aussetzung der Zahlungen führen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass es zwar noch Spielraum für Verbesserungen gibt, dies aber wichtige Schritte sind, die einen starken Anreiz für die Programmbehörden darstellen, die Zuverlässigkeit zu erhöhen.

66. Die Kommission stellt fest, dass in einigen Fällen eine teilweise Restaurierung notwendig war, da es ansonsten zu einer Schließung der Stätte hätte kommen können; eine Steigerung der Besucherzahl ist daher nicht immer ein Selbstzweck.

Der gemeinsame EFRE-Indikator „Steigerung der erwarteten Zahl der Besuche geförderter Stätten des Kultur- oder Naturerbes und der Anziehungskraft“ gibt den im Voraus geschätzten Anstieg der Zahl der Besuche einer Stätte im Jahr nach Abschluss des Projekts wieder. Die Verwaltungsbehörden legen die Methodik für die Schätzung der erwarteten Zahl fest, die auf einer Bedarfsanalyse beruhen kann. Von den Verwaltungsbehörden wird nicht erwartet, dass sie die tatsächliche Zahl der Besucher im Rahmen dieses gemeinsamen Indikators melden.

67. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung überwacht die Kommission die aggregierten Outputs und Ergebnisse auf Ebene der Programme und Prioritäten. Die Festlegung von Ergebnisindikatoren auf Projektebene ist nicht vorgeschrieben. Eine gut konzipierte Interventionslogik soll gewährleisten, dass Outputs und Ergebnisse auf Projektebene zur Erreichung der erwarteten Ergebnisse der operationellen Programme beitragen, die auch durch externe Faktoren beeinflusst werden. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Bewertung des Beitrags von Projekten zu den Programmzielen anhand ihrer Ergebnisindikatoren nicht durch die Leistung einzelner Projekte gemessen werden kann, sondern eine Folgenabschätzung erfordert.

69. Die Kommission teilt diese Bedenken und erinnert daran, dass der Begünstigte rechtlich verpflichtet ist, den EU-Beitrag zurückzuerstatten, wenn es innerhalb von fünf Jahren nach der Abschlusszahlung an den Begünstigten zu einer erheblichen Veränderung des Vorhabens kommt (Artikel 71 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen). In diesem Sinne könnte die Nichtinstandhaltung einer wiederhergestellten Kulturstätte eine wesentliche Änderung der Durchführungsbedingungen des Vorhabens darstellen, die die ursprünglichen Ziele der EFRE-Investition untergräbt.

72. Die Zuweisung von EFRE-Mitteln für Projekte richtet sich nach den Zielen der Kohäsionspolitik und den spezifischen Zielen der operationellen Programme, die meist nicht kulturorientiert sind.

73. Die Kommission betont, dass sie nicht befugt ist, über die Berichtspflichten gemäß Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union hinauszugehen. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission Zusammenfassungen ihrer Risikobewertungen und der Bewertungen ihrer Risikomanagementfähigkeit mit Schwerpunkt auf den auf nationaler (oder regionaler) Ebene ermittelten zentralen Risiken zur Verfügung zu stellen.

74. Der gemeinsame Indikator „Anstieg der Zahl der Besucher der Stätten “ wird im Rahmen der operationellen Programmen nur dann verwendet, wenn er für die geförderten Vorhaben relevant ist. Die Unterstützung aus dem EFRE hindert die nationalen Behörden nicht daran, Maßnahmen zur Erhaltung von Kulturerbestätten zu ergreifen.

75. Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 17.

85. Dieser Aspekt wird auch in den Ausnahmeregelungen für staatliche Beihilfen berücksichtigt, die ab 2014 bei der Gewährung von Unterstützung aus dem EFRE zu beachten sind. Insbesondere darf nach diesen Regelungen der Beihilfebetrag bei Investitionen in Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes die Differenz zwischen den beihilfefähigen Kosten und dem mit der Investition erzielten Betriebsgewinn nicht übersteigen.

90. Die Nichterreichung der Ergebnisindikatoren für Projekte im Rahmen der EFRE-Programme 2007-2013 hatte keine finanziellen Auswirkungen, da eine solche Bestimmung nicht in den Verordnungen des Zeitraums 2007-2013 enthalten war. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung können die vom Europäischen Rechnungshof genannten Anreizmechanismen nur in den vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Projektbegünstigten und der Verwaltungsbehörde angewandt werden.

93. Gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen müssen die Art, die Ziele und die Durchführungsbedingungen der aus dem EFRE kofinanzierten Vorhaben für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren ab der Abschlusszahlung an den Begünstigten aufrechterhalten werden. Die Einhaltung dieser Bestimmung wird von den Mitgliedstaaten überwacht.

Das derzeitige Erfordernis von Folgebewertungen aller EFRE-Interventionen schafft einen Anreiz für Mitgliedstaaten, bei der Planung und Programmierung der Durchführungen von Interventionen eine mittel- bis langfristige Perspektive einzunehmen und dadurch auch implizit die Dauerhaftigkeit von Investitionsergebnissen zu fördern. Die direkte Überwachung der Dauerhaftigkeit der Projektergebnisse bleibt jedoch in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

98. Die Kommission stellt fest, dass EU-Siegel/-Initiativen häufig an die Stätten vergeben werden, die mit EFRE-Mitteln neu gebaut oder restauriert wurden.

Empfehlung 1 – Verbesserung des derzeitigen strategischen Rahmens für Kultur innerhalb des Geltungsbereichs der Verträge

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Empfehlung 2 – Förderung der Nutzung privater Mittel zum Schutz des europäischen Kulturerbes

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

102. Mit der EFRE-Verordnung wird die physische Erhaltung geförderter Kulturstätten nicht als eigenständiges Ziel in Angriff genommen. Darüber hinaus kann aus dem EFRE, ohne dass dieser in eine nationale oder regionale Entwicklungsstrategie eingebettet ist, die Erhaltung gefährdeter Stätten nicht finanziert werden.

105. Die Kommission stellt fest, dass in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen keine Überwachung der Projektleistung nach dem vorgeschriebenen fünfjährigen Dauerhaftigkeitszeitraum vorgesehen ist. Das derzeitige Erfordernis von Folgebewertungen aller EFRE-Interventionen schafft einen Anreiz für Mitgliedstaaten, bei der Planung und Programmierung der Durchführungen von Interventionen eine mittel- bis langfristige Perspektive anzunehmen und dadurch auch implizit die Dauerhaftigkeit von Investitionsergebnissen zu fördern. Die direkte Überwachung der Dauerhaftigkeit der Projektergebnisse bleibt jedoch in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Die Anwendung von Anreiz- und Sanktionierungsregelungen je nach der Projektleistung fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Empfehlung 3 – Stärkung der finanziellen Tragfähigkeit der aus dem EFRE finanzierten Kulturstätten

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Mit der Omnibus-Verordnung, die 2018 in Kraft trat, wurden bereits weitere vereinfachte Kostenoptionen für die EFRE-Kofinanzierung eingeführt, und diese Möglichkeiten wurden in den Vorschlägen der Kommission für die Zeit nach 2020 noch erweitert.

Gemäß dem Vorschlag der Kommission müssen die Verwaltungsbehörden überprüfen, ob die Begünstigten über die erforderlichen finanziellen Mittel und Mechanismen zur Deckung der Betriebs- und Instandhaltungskosten verfügen.

Empfehlung 4 – Ergreifung gezielterer Maßnahmen zur Erhaltung von Kulturerbestätten

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu politischen Strategien und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Pietro Russo, Mitglied des Hofes. Herr Russo wurde unterstützt von seiner Kabinettchefin Chiara Cipriani, dem Attaché Benjamin Jakob, dem Leitenden Manager Emmanuel Rauch sowie der Aufgabenleiterin Sara Pimentel. Zum Prüfungsteam gehörten Ana Popescu, Bernard Witkos, Dana Smid Foltynova, Jussi Bright, Paulo Manuel Carichas, Sabine Maur-Helmes, Thierry Lavigne und Tristan Le Guen. Hannah Critoph und Richard Moore leisteten sprachliche Unterstützung.

Von links nach rechts: Sabine Maur-Helmes, Tristan Le Guen, Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Emmanuel Rauch, Sara Pimentel, Jussi Bright, Dana Smid Foltynova.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	12.12.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	6.1.2020
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	26.2.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	24.3.2020

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen..

Foto Kasten 1: © Capital Europeia da Cultura Guimarães 2012.
Foto 2: Bildsymbole von Pixel perfect auf der Plattform https://flaticon.com.
Fotos Kasten 3: © Stadt Katowice.
Foto Kasten 4: © Foto: Luciano Romano.
Foto Kasten 7: © Foto: Henrique Patricio.
Foto 1 Kasten 10: Quelle: Scheda ispettiva, Casa dell'Efebo I 7, 11, zur Verfügung gestellt vom Parco Archeologico di Pompei.
Foto 2 Kasten 10: Quelle: Relazione tecnica, Casa dell'Efebo, Januar 2016, zur Verfügung gestellt vom Parco Archeologico di Pompei.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN: 978-92-847-4416-9	ISSN: 1977-5644	doi: 10.2865/37296	QJ-AB-20-005-DE-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4454-1	ISSN: 1977-5644	doi: 10.2865/208236	QJ-AB-20-005-DE-Q

Für den Kulturbereich lautet das in den Verträgen verankerte übergeordnete Ziel der EU, den Reichtum ihrer kulturellen Vielfalt zu wahren und für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas zu sorgen. Da für Kultur in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig sind, kann die Union lediglich deren Zusammenarbeit fördern und die von ihnen getroffenen Maßnahmen unterstützen oder ergänzen.

Der Hof bewertete die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Auswirkungen der EFRE-Investitionen in Kulturstätten sowie die finanzielle und physische Tragfähigkeit dieser Stätten. Er untersuchte die Arbeit der Kommission und bewertete 27 Projekte aus sieben Mitgliedstaaten.

Die Prüfung ergab, dass dem derzeitigen Rahmen nicht genügend Aufmerksamkeit zukommt und dass eine stärkere Koordinierung erforderlich ist, um die Wirksamkeit und Tragfähigkeit der EFRE-Investitionen in Kulturstätten zu gewährleisten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors