
EU-Strategie für Kulturerbe

Europäisches Jahr des Kulturerbes soll Impulse setzen

Christine Wingert

Das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018 hat seine Vorgeschichte in der Kulturpolitik der EU und ist zugleich ein Baustein für die Entwicklung einer europäischen Kulturerbe-Strategie in den nächsten Jahren. Dieser Beitrag wirft einen Blick zurück in die bisherige Entwicklung der EU-Kulturerbestrategie, benennt die Akteure und ihre Ansätze, um das komplexe Geflecht der EU-Kulturpolitik im Bereich Kulturerbe transparenter und zugänglicher zu machen.¹

Der neue strategische Ansatz europäischer Kulturerbepolitik der EU kann auf zahlreiche Aktivitäten des Europarates, der UNESCO und des Europäischen Parlaments (EP) sowie europäischer Verbände, wie ICOMOS und Europa Nostra, aufbauen, die sich seit den 1960er Jahren für internationale Standards und ein konzertiertes Vorgehen bezüglich des Schutzes und der Förderung des Kulturerbes einsetzen. Treibende Kraft der aktuellen Entwicklung sind die EU-Mitgliedstaaten mit ihren Fachkräften in Behörden und Einrichtungen sowie die europäischen Verbände, in denen sie aktiv sind.

Konkrete, großenteils pan-europäische Aktionen, wie die vom Europarat ins Leben gerufenen European Heritage Days (die in Deutschland als Tag des offenen Denkmals begangen werden), die Kulturrouten des Europarats, der Europäische Preis für Kulturerbe und das Europäische Kulturerbesiegel der EU sowie die digitale Bibliothek Europeana, haben über die Jahrzehnte zur Sensibilisierung von Öffentlichkeit und Politik für das Thema beigetragen.

Strategische Ausrichtung der EU-Kulturerbepolitik

Die kulturelle Vielfalt auf lokaler und regionaler Ebene zu schützen und gleichzeitig das gemeinsame kulturelle Erbe Europas hervorzuheben und zu erhalten, ist seit Inkrafttreten des EU-Vertrages von Maastricht 1992 Ziel der Gemeinschaft (heute Artikel 3, Absatz 3 EUV und Artikel 167 AEUV). Zwei wichtige Grundsätze für die EU-Kulturpolitik sind zudem im Artikel 167 festgeschrieben, nämlich das Subsidiaritätsprinzip, nach dem die EU die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nur unterstützen und ergänzen darf, sowie die Kulturverträglichkeitsklausel, die besagt, dass Kultur bei der EU-Politik in anderen Bereichen zu berücksichtigen ist. Damit wird unter anderem eine Politikfolgenabschätzung eingefordert, die im Bereich des Kulturerbes aufgrund seines ausgeprägten Querschnittscharakters von besonderer Bedeutung ist.

Nach rund 15 Jahren gemeinschaftlicher Kulturförderung legte die Europäische Kommission mit der »europäischen Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung« erstmals eine kulturpolitische Strategie vor (Europäische Kommission 2007). Seit deren Annahme durch den Rat im November 2007 bildet das Kulturerbe einen Schwerpunkt der EU-Kulturpolitik und findet seinen Niederschlag in den Arbeitsplänen des Rates für Kultur (so auch im Arbeitsplan 2015–2018, vgl. Rat 2014b). Mit der europäischen Kulturagenda wurden neue Methoden der kulturpolitischen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene eingeführt: die offene Methode der Koordinierung (OMK) zwischen den Mitgliedstaaten und der Strukturierte Dialog der Europäischen Kommission mit der Zivilgesellschaft. In Arbeitsgruppen und Konferenzen befassten sich in der Folge Vertreter/innen der Europäischen Kommission, der Kulturministerien der Mitgliedstaaten sowie Expert/innen aus Einrichtungen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft mit zentralen kulturpolitischen Themen, zu denen immer auch das Kulturerbe gehörte.

¹ Zusätzlich zu den hier aufgeführten EU-Dokumenten gibt es eine ganze Reihe weiterer relevanter politischer Dokumente der EU, der UNESCO und des Europarats, u.a. zu Themen wie Digitalisierung von Kulturerbe, Qualifizierung und berufliche Bildung im Bereich Kulturerbe oder zur Rolle von Kultur und Kreativwirtschaft in der Wachstumsstrategie der EU Europa 2020.

Das politische Interesse am Kulturerbe in Europa nahm in diesen Jahren zu. Neben anderen Plattformen gründete sich 2006 das European Heritage Heads Forum, ein informelles europäisches Netzwerk für den Informations- und Erfahrungsaustausch von Fachkräften aus dem Bereich Kulturerbe von staatlichen Behörden, Instituten, Förderern, Verbänden und internationalen Vereinigungen wie auch der UNESCO². Europa Nostra gründete 2011 mit einer Förderung aus dem EU-Programm »Kreatives Europa« die European Heritage Alliance 3.3, in Anspielung auf Artikel 3, Absatz 3 EUV³. Beide tragen mit ihren Expertisen zur EU-Kulturerbepolitik bei (siehe beispielsweise Florjanowicz/Myle 2012).

Einen Markstein in der jüngeren Geschichte der EU-Kulturerbepolitik stellt die Erklärung der Mitgliedstaaten von Brügge »Cultural heritage: a resource for Europe. The benefits of interaction« dar (Belgische Ratspräsidentschaft 2010). Darin verständigten sie sich auf die große Bedeutung, die das Kulturerbe Europas auf vielen gesellschaftlichen Ebenen hat, und erklärten ihren Willen, ihre Politiken zur Förderung und für das Management von Kulturerbe besser zu koordinieren. Um zudem zu einer stärkeren Integration des Kulturerbes in die EU-Politik zu kommen, luden sie alle Akteure auf allen politischen Ebenen sowie den Kulturerbesektor zur Zusammenarbeit ein.

»Kulturerbe als strategische Ressource für ein nachhaltiges Europa« überschrieb der Rat der EU seine Schlussfolgerungen vom 21. Mai 2014, mit denen er die Europäische Kommission aufforderte, »zur Entwicklung einer Strategie für das Vorgehen im Bereich des Kulturerbes beizutragen« (Rat 2014a: 38). Nach seiner Definition besteht das Kulturerbe »aus von der Vergangenheit hinterlassenen Ressourcen in sämtlichen Formen und Aspekten – materiell, immateriell und digital (digital entstanden oder digitalisiert) – [...], einschließlich Denkmäler, Stätten, Landschaften, Fertigkeiten, Brauchtum, Kenntnisse und Formen menschlicher Kreativität, sowie Sammlungen, die von öffentlichen und privaten Einrichtungen wie Museen, Bibliotheken und Archiven erhalten und gepflegt werden. Es entspringt der Interaktion zwischen Menschen und Orten im Lauf der Zeit und es erfährt eine ständige Entwicklung.« (Ebd.: 36) Die im Rat versammelten Mitgliedstaaten betonten den »großen Wert [des Kulturerbes] für die Gesellschaft unter kulturellen, ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten«; daher sei dessen »nachhaltige Pflege von strategischer Bedeutung im 21. Jahrhundert« (ebd.).

Integriertes Konzept für Kulturerbe der EU

Mit ihrer Mitteilung »Für ein integriertes Konzept für das kulturelle Erbe« kam die Europäische Kommission der Aufforderung des Rates unter Bezug auf die zahlreichen Vorarbeiten von den Mitgliedstaaten, Fachverbänden und Expertenrunden wenige Monate später nach. Kulturerbe sei »ein unersetzlicher Wissensschatz und eine wertvolle Ressource für wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt« (Europäische Kommission 2014: 2). Als »Gut der Allgemeinheit« unterliege es zugleich der »Gefahr der Übernutzung und Unterfinanzierung, was zu Vernachlässigung, Verfall und – in manchen Fällen – Vergessen führen kann« (ebd.).

Da Kulturerbe für das Selbstverständnis von Städten und Regionen von großer Bedeutung sei und zugleich wichtiger Kristallisationspunkt für das europäische Projekt, wird auf eine gemeinsame Verantwortung der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene gedrungen. Daher sollen die nationalen und europäischen Politiken und ihre Förderinstrumente besser auf einander abgestimmt und die lokale Ebene, die Privatwirtschaft sowie die Zivilgesellschaft stärker eingebunden werden.

Das Konzept der Kommission benennt drängende Handlungsfelder und bereits ergriffene Maßnahmen, für die insbesondere die EU-Programme für die Forschungsförderung (heute »Horizont 2020«), die Kulturförderung (»Kreatives Europa«) und Europeana genutzt wurden und werden. Die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, insbesondere der Regionalfonds (EFRE) und der Landwirt-

² <http://www.ehhf.eu> (letzter Zugriff: 13.3.2017)

³ <http://europeanheritagealliance.eu> (letzter Zugriff: 13.3.2017)

schaftsfonds (ELER), tragen mit Investitionsmitteln zum Erhalt des Kulturerbes bei, der Sozialfonds (ESF) und das Programm »Erasmus Plus« können Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich des Kulturerbes kofinanzieren und »Europa für Bürgerinnen und Bürger« den Austausch über und die Sensibilisierung für das europäische Kulturerbe. Ein wichtiges Feld ist das Kulturerbe in den Außenbeziehungen der EU, unter anderem der Kampf gegen den illegalen Handel mit Kulturgut.

Politische Entscheidungen in den Bereichen regionale Entwicklung, Landwirtschaft, Umwelt, Tourismus, Digitalisierung, Forschung, Entwicklung und Außenbeziehungen haben Auswirkungen auf das Kulturerbe, zugleich wirkt das Kulturerbe in diese Politikbereiche hinein. Mit Bezug auf die UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005, der auch die Europäische Union beigetreten ist, wird seitens der EU-Institutionen, so auch der Europäischen Kommission, der Doppelcharakter des Kulturerbes hervorgehoben, einerseits kulturelles Gut mit intrinsischem Wert und andererseits Wirtschaftsgut zu sein. Neben dem Aspekt der Förderung der kulturellen Vielfalt und des interkulturellen Dialogs besteht großes Interesse an den sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Kultur und Kulturerbe. Für die wirtschaftliche Leistung von Kulturerbe gebe es zwar branchenspezifische oder Ländererhebungen, beispielsweise für die Bauwirtschaft oder den Tourismus, es mangle aber an EU-weiten Daten (ebd.: 4).

Daneben habe Kulturerbe das Potenzial, zum sozialen Zusammenhalt und zur sozialen Integration beizutragen, indem beispielsweise durch Erhaltungsmaßnahmen von Kulturerbestätten benachteiligte Gebiete sowohl für die Bevölkerung als auch touristisch aufgewertet werden. Diese schaffen Arbeitsplätze, Bildungsangebote, Gelegenheiten zur Freiwilligentätigkeit sowie zum interkulturellen und intergenerationellen Dialog. Auch für die zeitgenössische Kunst und die gesamte Palette der Kreativwirtschaft sind der Erhalt und Zugänglichkeit überlieferter kultureller Güter von großer Bedeutung. Um die Leistungen des Kulturerbes bei der Politikgestaltung einbeziehen zu können, bedürfe es »verbesserter systematischer Daten« (ebd. 5).

Evidenzbasierte und partizipative Politikgestaltung

Daher forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, sich im Rahmen der OMK mit der »Verbesserung der Evidenzbasis für politische Maßnahmen, Innovationen im Bereich der Verwaltung des Kulturerbes sowie der bestmöglichen Nutzung der Strukturfonds und anderer EU-Programme« zu befassen. Sie erstellte, parallel zu ihrer Mitteilung, eine Internetplattform mit Informationen zur Kulturerbepolitik und zu den relevanten Förderprogrammen der EU.⁴

In den vergangenen Jahren wurde bereits in zahlreichen transnationalen Kultur- und Forschungsprojekten der Frage nach dem Wert von Kultur und Kulturerbe nachgegangen. Im Rahmen des zweijährigen Forschungsprojekts »Cultural Heritage Counts for Europe: Towards an European Index for Valuing Cultural Heritage«, das 2013 bis 2015 aus dem EU-Programm »Kultur« kofinanziert wurde, erarbeiteten europäische Verbände wie Europa Nostra, ENCATC und Heritage Europe und internationale Kulturinstitute eine umfangreiche Datensammlung zu evidenzbasierten Forschungs- und Fallstudien sowie strategische Empfehlungen für eine ganzheitliche Wirkungsforschung im Bereich Kulturerbe (CHCFE-Konsortium 2015). Mit ihrem Bericht »Getting Cultural Heritage to work for Europe« lieferte die *Horizon 2020 Expert Group on Cultural Heritage* 2015 Grundlagen für eine neue europäische Politik für Forschung und Innovation im Bereich Kulturerbe. Diese Arbeit wurde aus dem EU-Forschungsprogramm »Horizont 2020« unterstützt (Europäische Kommission 2015).

Ihren eigenen partizipativen Ansatz verfolgt die Europäische Kommission im Rahmen des Strukturierten Dialogs mit der Zivilgesellschaft. So lud sie im Februar 2017 Expert/innen aus Kulturinstituten, Vertreter/innen von Fachverbänden, europäischen Netzwerken und Stiftungen ein, sich für einen Strukturierten Dialog mit der EU-Kommission zu bewerben, bei dem es um mögliche Aktivitäten auf europäischer Ebene im Rahmen des Europäischen Jahres für Kulturerbe 2018 gehen soll. Im einem

⁴ http://ec.europa.eu/culture/policy/culture-policies/cultural-heritage_en (letzter Zugriff: 13.3.2017)

zweiten Aufruf mit dem Titel »Skills, Training and knowledge transfer: traditional and emerging heritage« im März 2017 ging es um Fragen der Qualifizierung.⁵ Die Treffen werden in den nächsten Monaten stattfinden.

Der Rat bekräftigte den eingeschlagenen Weg im November 2014 mit seinen »Schlussfolgerungen zur partizipativen Steuerung des Kulturerbes« (Rat 2014c), mit denen er auf frühere Überlegungen zur »Cultural Governance« von 2012 zurückgriff (Rat 2012). Darin vertritt er die Auffassung, dass das Zusammenwirken von Behörden, Einrichtungen, Organisationen und interessierten Personen bei der Beschlussfassung, Planung, Umsetzung und Bewertung von Maßnahmen im Bereich des Kulturerbes notwendig sei, um diese lokal zu verankern und »den Menschen in den Mittelpunkt« zu stellen (Rat 2014c: 3). Damit würden die Sensibilität aller für die Werte des Kulturerbes gestärkt und Missbrauch vorgebeugt (ebd.: 4).

Er forderte die Mitgliedstaaten auf, politische Steuerungsformen zu entwickeln, mit denen die Beteiligung aller relevanten Akteure sowohl aus dem Bereich des Kulturerbes als auch aus anderen Bereichen – insbesondere nachhaltiger Tourismus sowie Stadt- und Regionalentwicklung – sichergestellt werden kann. Um alle gesellschaftlichen Gruppen einbeziehen zu können, soll auch die Nutzung digitaler Medien in Betracht gezogen werden. (Ebd.: 6) Sein zweites zentrales Anliegen richtet der Rat an die Europäische Kommission, die »die faktengestützte Forschung über die Auswirkungen der partizipativen Ansätze auf dem Gebiet der Kulturerbepolitik und -steuerung« fördern soll (ebd.: 7).

Das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018

Die lauter werdenden Rufe aus den Mitgliedstaaten – nicht zuletzt von deutscher Seite – nach einem Europäischen Jahr des Kulturerbe aufgreifend, fordert der Rat die Europäische Kommission auf, einen Vorschlag dafür vorzulegen.

Ausführlich beteiligte sich auch das Europäische Parlament, vorbereitet durch einen umfangreichen Bericht des Kulturausschusses und Stellungnahmen der Ausschüsse für Tourismus und für Regionale Entwicklung (Europäisches Parlament 2015a), an der kulturpolitischen Debatte. Mit seiner Entschließung vom 8. September 2015 »Auf dem Weg zu einem integrierten Konzept für das kulturelle Erbe Europas« (Europäisches Parlament 2015b) führte es die genannten Argumentationen zum Schutz und zur Förderung des Kulturerbes in Europa zusammen, differenzierte sie aus und stellte tiefere Forderungen an die Mitgliedstaaten und die EU-Organe auf. So wies es darauf hin, dass Projekte im Bereich Kulturerbe oftmals Beispiele für innovative und nachhaltige unternehmerische Lösungen seien. Daher solle die Struktur- und Regionalförderung der EU angepasst und flexibilisiert werden (ebd.: o.S.).

Für die Durchsetzung des Europäischen Jahres für Kulturerbe war der Rückenwind aus dem Europäischen Parlament sicher nützlich. Denn die Europäische Kommission unter ihrem Präsidenten Jean-Claude Juncker wollte die Reihe der europäischen Themenjahre aussetzen, um zunächst ihre Wirksamkeit zu evaluieren. Der Wunsch der Europaabgeordneten, »angemessene Mittel dafür bereitzustellen« (ebd.: o.S.), wurde jedoch nicht berücksichtigt.

Am 30. August 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission auf der Grundlage der genannten Vorarbeiten ihren Vorschlag für ein Europäisches Jahr des Kulturerbes (Europäische Kommission 2016). Dieses biete »die Gelegenheit, Mitgliedstaaten und Interessenträger zur gemeinsamen Entwicklung eines leistungsfähigeren und stärker integrierten Ansatzes im Bereich Kulturerbe anzuregen« (ebd.: 4). Nach geringfügigen Änderungen unterstützten die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten, abgesehen von der britischen Delegation, im November 2016 diesen Vorschlag⁶. Auch das Euro-

⁵ <http://www.voiceofculture.eu> (letzter Zugriff: 13.3.2017)

⁶ http://ec.europa.eu/culture/news/20160830-commission-proposal-cultural-heritage-2018_en

päische Parlament hat ihm bereits zugestimmt, so dass mit einer offiziellen Annahme am 11. Mai 2017 gerechnet wird.

Quellen

Belgische Ratspräsidentschaft (2010): »Cultural heritage: a resource for Europe. The benefits of interaction«. Declaration of Bruges, 9.12.2010

CHCFE-Konsortium (2015): Cultural Heritage Counts for Europe. Zusammenfassung und strategische Empfehlungen; http://blogs.enactc.org/culturalheritagecountsforeurope/wp-content/uploads/2013/11/CHCFE_Report_DE.pdf (letzter Zugriff 13.3.2017)

Europäische Kommission (2014): »Für ein integriertes Konzept für das kulturelle Erbe Europas«, COM(2014) 477 final, Drucksache 329/14, 22. Juli 2014

Europäische Kommission (2015): »Getting Cultural Heritage to work for Europe«, Abschlussbericht der Horizon 2020 Expert Group on Cultural Heritage, https://ec.europa.eu/culture/news/2015/0427-heritage-2020_en (letzter Zugriff: 14.3.2017)

Europäische Kommission (2016): Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Europäisches Jahr des Kulturerbes vom 30. August 2016, http://ec.europa.eu/culture/news/20160830-commission-proposal-cultural-heritage-2018_en (letzter Zugriff: 17.3.2017)

Europäisches Parlament (2015a): Report towards an integrated approach to cultural heritage for Europe (A8-0207/2015), Kulturausschuss, Berichterstatte(r)in: Micea Diaconu

Europäisches Parlament (2015b): Auf dem Weg zu einem integrierten Konzept für das kulturelle Erbe Europas (2014/2149(INI)), Entschließung vom 8. September 2015, P8_TA(2015)0293

Florjanowicz, Paulina / Myle, Brigitte (2012): The Reflection Group »EU and cultural heritage«. Report and proposed actions, Powerpoint Präsentation, Potsdam; <http://www.ehhf.eu/content/reflection-group-%E2%80%99CeU-and-cultural-heritage%E2%80%9D-report-and-proposed-actions> (letzter Zugriff: 10.3.2017)

Rat der Europäischen Union (2007): Entschließung zu einer europäischen Kulturagenda vom 16. November 2007 (2007/C 287/01), ABl. C 287 vom 29.11.2007, S. 1

Rat der Europäischen Union (2012): Schlussfolgerungen zur kulturpolitischen Steuerung (Cultural Governance) vom 26. November 2012, ABl. C 393 vom 19.12.2012, S. 8

Rat der Europäischen Union (2014a): Schlussfolgerungen über Kulturerbe als strategische Ressource für ein nachhaltiges Europa vom 21. Mai 2014, ABl. C 183 vom 14.6.2014, S. 36–38

Rat der Europäischen Union (2014b): Schlussfolgerung zum Arbeitsplan für Kultur (2015–2018) vom 25. November 2014 (2014/C 463/02)

Rat der Europäischen Union (2014c): Schlussfolgerungen zur partizipativen Steuerung des Kulturerbes, vom 25. November 2014, ABl. C 463 vom 23.12.2014, S. 1