Siegmar Schmidt
Gunther Hellmann
Reinhard Wolf (Hrsg.)

# Handbuch zur deutschen Außenpolitik

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Projekt wurde von der Robert Bosch Stiftung unterstützt.

Univerzita Karlova v Praze
Knihovna společenských věd
Praha 5 - Jinonice
3

1. Auflage Januar 2007

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-13652-6

# Inhalt

Vorwort . . . . .

I. Einleitung

*Günther Hellm*
Deutsche Auße

II. Konzepte

*Thomas Risse*
Deutsche Ident

*Rainer Bauman*
Deutschland ab

*Hanns W. Mau*
Deutschland al

*Michael Staack*
Deutschland al

III. Rahmen

*Birgit Schwellin*
Die Außenpoli

*Werner Weide*
Der „Zwei-plu

*Werner Link*
Die Überwind

*Wolfgang Wag*
Die Außen-, S

# Auswärtige Kulturpolitik

*Horst Harnischfeger*

Das Politikfeld „auswärtige Kulturpolitik" ist ein Teil der auswärtigen Politik. Wie auch immer die übrigen Felder der Außenpolitik definiert werden mögen (also etwa Diplomatie, Außenwirtschaftpolitik, Sicherheitspolitik oder Entwicklungspolitik), entscheidend ist, dass die Staaten für die allgemeinen Zwecke der Außenpolitik versuchen, mit Mitteln der Kultur auf die Staatenwelt Einfluss zu nehmen oder ihren Einfluss bzw. Macht über die kulturellen Beziehungen zu erhöhen. Dem liegt die einfache Überlegung zugrunde, dass durch die Präsentation kultureller Errungenschaften das Ansehen eines Staates bei seinen internationalen Partnern erhöht und damit die Einwirkungsmöglichkeiten verbessert werden.

Auswärtige Kulturpolitik erhält dann einen besonderen Stellenwert, wenn ein Staat nicht nur seine Interessen im Konzert der Mächte einbringen will, sondern zugleich eine kulturelle, geistige oder politische Mission verfolgt. In diesen Fällen ist auswärtige Kulturpolitik nicht nur Mittel zum Zweck, sondern Selbstzweck. Beispiele wären hier etwa die bis in die achtziger Jahre verfolgte Politik Frankreichs, eine „mission civilisatrice" zu verfolgen oder die Politik der USA in der Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts, Demokratie und Menschenrechte weltweit zu verbreiten. Die Übergänge sind in der Praxis freilich fließend.

Am Beispiel der auswärtigen Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland sollen im Folgenden die hier geltenden Besonderheiten herausgearbeitet werden. Das gilt schon für das grundlegende Verständnis dieses Politikfeldes. Dem ersten Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland wird der Satz zugeschrieben, auswärtige Kulturpolitik solle ein „freudiges Geben und Nehmen" sein. Dieses idealistische Motto hat seither die Rhetorik in diesem Politikfeld bestimmt. Sie ließ materielle Interessen in der Außenpolitik nur am Rande oder gelegentlich erkennen. Diese spielten aber immer eine beträchtliche, wenn auch undeutliche Rolle. In dem folgenden Beitrag soll vor diesem Hintergrund nach einem kurzen Abriss der historischen Entwicklung vor allem die Periode nach der großen politischen Wende in Europa betrachtet werden. Sodann wird das Augenmerk auf die zentrale Frage nach der Prioritätensetzung in diesem Politikbereich behandelt. Den Abschluss bildet eine Betrachtung der Organisation und der Finanzierung.

## 1. Die historischen Grundlagen

Die auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland hat 1951 mit der Wiedereröffnung der Kulturabteilung im Auswärtigen Amt nur zögerlich begonnen. Sie konnte an Vorläufer aus dem Kaiserreich und aus der Zeit der Weimarer Republik anknüpfen und versuchte, ohne sich aufzudrängen, im Ausland daran zu erinnern, dass Deutschland mehr zu bieten hatte als den Faschismus. Deshalb standen am Anfang die Pflege der deutschen Sprache und der Wissenschaftsbeziehungen sowie Kulturprogramme im Vordergrund, die sich in erster Li-

nie auf die Klassik bezogen. In der zweiten Hälfte der fünfziger und in den sechziger Jahren nahm dieser Politikbereich einen beachtlichen Aufschwung, der durch das sogenannte Wirtschaftswunder ermöglicht wurde (ausführlich Abelein 1968: 104ff.).

Inhaltlich war diese Politik dadurch gekennzeichnet, dass sie dem Gedanken der Zusammenarbeit und des Austauschs zwischen den Kulturen bzw. der Völkerverständigung verpflichtet war. Insofern war sie Teil einer Außenpolitik, in deren Zentrum der Frieden stand. Darüber hinaus wurden immer wieder vier weitere Motive bzw. Ziele genannt: die Verbesserung des Ansehens Deutschlands, die Repräsentation als Kulturstaat, die Förderung des außenpolitischen Gewichts und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sowie der Einsatz für Demokratie und Menschenrechte. So wichtig das Ziel des Friedens für sich genommen auch sein mochte, so gaben erst diese konkreteren Ziele der auswärtigen Kulturpolitik den nötigen politischen Anschub.

Während bis 1969 Information und kulturelle Zusammenarbeit auf die Kultur im engeren Sinne – Literatur, Musik, bildende und darstellende Künste – und dort auf die traditionellen Erscheinungsformen gerichtet waren, trat mit dem Beginn der sozial-liberalen Regierung eine Akzentverschiebung ein. Im Dezember 1970 beschloss das Auswärtige Amt unter der Federführung von Ralf Dahrendorf „Leitsätze für die Auswärtige Kulturpolitik". Darin heißt es: „Die Auswärtige Kulturpolitik wird sich künftig intensiver als bisher mit den kulturellen und zivilisatorischen Gegenwartsproblemen befassen. Der Kulturbegriff muss daher weiter gefasst werden" (Auswärtiges Amt 1970: Nr. 1.2). Ferner war eine stärkere Mitwirkung in internationalen Organisationen vorgesehen (Nr. 1.7).

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur auswärtigen Kulturpolitik, die 1975 ihren Abschlussbericht vorlegte, baute im Wesentlichen auf diesen Grundätzen auf. Dieser Bericht (Deutscher Bundestag 1975) und die darauf bezogene Stellungnahme der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 1977) sind bis heute die parteiübergreifend anerkannten Grundlagen der auswärtigen Kulturpolitik in Deutschland.

Fünf funktionale Bereiche lassen sich unterscheiden: (1) die Förderung der deutschen Sprache durch Sprachkurse und Unterstützung von ausländischen Einrichtungen, die Deutsch als Fremdsprache lehren (pädagogische Verbindungsarbeit); (2) die Förderung der Wissenschaftsbeziehungen einschließlich des Studentenaustauschs; (3) Ausbildung von Multiplikatoren vor allem aus Entwicklungsländern; (4) Information und Zusammenarbeit auf kulturellem Gebiet einschließlich des (gesellschafts-)politischen Dialogs und der Zusammenarbeit auf archäologischem und historischem Gebiet; (5) Deutsche und internationale Schulen im Ausland.

Für die Organisation dieser Aufgaben auswärtiger Kulturpolitik konnte in Teilen auf Strukturen zurückgegriffen werden, die (wie der Deutsche Akademische Austauschdienst oder die Alexander von Humboldt-Stiftung) in der Weimarer Republik entstanden waren. Teilweise wurden Organisationen (wie das Goethe-Institut 1951) aber auch wieder bzw. (wie Inter Nationes 1952) neu gegründet. Mit dem Jahre 1969, in dem der erste Rahmenvertrag zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Goethe-Institut geschlossen wurde, war ein organisatorisches Gerüst für die auswärtige Kulturpolitik gegeben, das im Prinzip bis heute gilt.

Die auswärtige Kulturpolitik ist dezentral organisiert: Wesentliche Aufgaben werden von so genannten Mittlerorganisationen weitgehend selbständig wahrgenommen. Die zuständigen Ministerien alimentieren diese Organisationen und geben den allgemeinen politischen Rahmen für deren Tätigkeiten vor. Mit der Dezentralisierung konnte eine Praxis im Kontakt mit dem Ausland begründet werden, die den Gedanken an staatliche (Kultur-)Propaganda gar nicht erst aufkommen ließ.

## 2. Neuorientierung nach dem Umbruch von 1990

### *2.1 Die Integration der neuen Bundesländer*

Der Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 stellte auch eine Herausforderung an die bisherigen Strukturen und Inhalte der auswärtigen Kulturpolitik dar. Es war zu prüfen, inwieweit die auf diesem Feld von der DDR geschaffenen Einrichtungen, die laufenden Programme und das in diesem Bereich tätige Personal übernommen werden konnten bzw. mussten.

Am 3. Oktober 1990 schlossen die zehn „Kultur- und Informationszentren" der DDR ihre Pforten. An eine Übernahme durch das wiedervereinigte Deutschland war von vornherein nicht gedacht, ebenso wenig wie auch das Auswärtige Amt keine Diplomaten aus dem Dienst der DDR übernahm. Auch das Herder-Institut in Leipzig, welches für die DDR ausländische Studenten für ein Hochschulstudium vorbereitete und Lektoren für Deutsch bzw. Germanistik ins Ausland entsandte wurde nicht weitergeführt.

Ein Schwerpunkt der auswärtigen Kulturpolitik der DDR war die Gewährung von Stipendien an junge Menschen vor allem aus sozialistischen Ländern. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung waren 7000 dieser Stipendiaten an Hochschulen der neuen Länder eingeschrieben. Deren Weiterförderung wurde vom DAAD übernommen, ein Programm, das 1996 zum Abschluss kam. Von dem in der auswärtigen Kulturpolitik der DDR tätigen Personal wurden nur wenige Fachleute von den Mittlerorganisationen der alten Bundesrepublik übernommen. So beschäftigte das Goethe-Institut z.B. 17 Lektoren weiter, die eine wertvolle Bereicherung darstellten, weil sie über intime Kenntnisse der Länder des ehemaligen Ostblocks verfügten, Kenntnisse, die im Goethe-Institut bis dahin nicht vorhanden waren.

Der wichtigste Faktor für die auswärtige Kulturpolitik nach der großen politischen Wende des Jahres 1990 war es, ein Gesamtdeutschland für die Information im Ausland aufzubereiten und die kulturellen Akteure aus den neuen Ländern mit einzubeziehen. Das gelang in relativ kurzer Zeit. Alles in allem ist das wiedervereinigte Deutschland im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik hinsichtlich seiner Ziele, Methoden, Strukturen, Institutionen und des Personals also im Wesentlichen identisch mit der alten Bundesrepublik

### *2.2 Die Öffnung Osteuropas*

Die Kulturbeziehungen zu den Ländern des Ostblocks waren bis zum Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts äußerst schwach entwickelt. Die Sowjetunion und die unter ihrem Einfluss stehenden Länder setzten alles daran, Informationen, Ideen und Kunst aus den westlichen Ländern von ihren Bürgern fernzuhalten. Die Grundlage für eine allmähliche Änderung dieser Situation wurde mit der Schlussakte der KSZE von Helsinki aus dem Jahre 1975 gelegt. Dieses von 32 Ländern unterzeichnete Dokument enthielt einen „Korb 3", in dem alle Beteiligten ihre Absicht bekundeten, die Begegnung von Menschen, die freie Information sowie den Kultur- und Wissenschaftsaustausch zu erleichtern.

In den achtziger Jahren intensivierte sich der Austausch von Menschen und Informationen zwischen West und Ost, eine Entwicklung die durch das Entstehen von oppositionellen Gruppen in sozialistischen Ländern wesentlich unterstützt wurde. Die Schlussakte der KSZE war auch ein Grund dafür, dass die Bundesrepublik Deutschland seit 1985 mit vielen Ländern

des Ostblocks über den Austausch von Kulturinstituten verhandeln konnte. So konnte bereits 1988 ein Goethe-Institut in Budapest feierlich eröffnet werden.

Mit dem Fall der Mauer in Berlin 1989 und der Auflösung der Sowjetunion entstand eine völlig veränderte Lage. In den Ländern des ehemaligen Ostblocks fielen die bisherigen Beschränkungen des freien Informations- und Kulturaustauschs weg. Im östlichen Mittel- und in Südosteuropa breitete sich der Wunsch aus, „nach Europa zurückzukehren". Er artikulierte sich einerseits in inneren Reformen und andererseits in einem Hunger nach Informationen über und Begegnungen mit dem Westen Europas. Schließlich sollte diese Rückkehr auch in institutionellen Formen dokumentiert werden – in der Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der NATO (→ NATO). Der erste und wichtigste Adressat für diese Hoffnungen und Wünsche war das wiedervereinigte Deutschland, das dem, so weit es in seinen Kräften stand, auch entsprach.

Für eine aktive Erweiterungspolitik Deutschlands gab es mindestens vier gewichtige Gründe: Erstens eröffnete sich ein riesiger geographischer Raum in unmittelbarer Nachbarschaft, der bisher für die auswärtige Kulturpolitik nicht erreichbar war und nun in ihre Aktionen einbezogen werden konnte. Zweitens wurde in Mittel- und Osteuropa (→ Mittel- und Osteuropa) traditionell viel deutsch gesprochen. Deutsch war im 19. und weit in das 20. Jahrhundert hinein die lingua franca in diesem Raum. Mit dem Wegfall des Russischen als Pflichtsprache in den Ländern des ehemaligen Ostblocks entstand die Hoffnung, dass die deutsche Sprache diese Position zurückgewinnen könnte. Drittens bestand für Deutschland ein erhebliches Interesse daran, dass die grundlegenden Werte, die das eigene Staatswesen bestimmen, auch in anderen gelten. Deshalb sollten alle Anstrengungen unternommen werden, in den Transformationsländern eine demokratisch-rechtsstaatliche und marktwirtschaftliche Entwicklung zu unterstützten. Gleichzeitig sollte durch intensiven Kulturaustausch und Dialog der Frieden mit den östlichen Nachbarn auf eine sichere Grundlage gestellt werden. Viertens bot der geographisch und unter dem Gesichtspunkt der Bevölkerungszahl Westeuropa mindestens vergleichbare Raum bisher nicht geahnte Möglichkeiten für die Gewinnung neuer Märkte für die deutsche Wirtschaft.

In der Praxis der auswärtigen Kulturpolitik wirkte sich diese neue Schwerpunktsetzung auf allen Gebieten massiv aus: Kulturinstitute wurden gegründet, Lesesäle eingerichtet, Stipendien- und Beratungsprogramme aufgelegt und Sondermaßnahmen für die Förderung der deutschen Sprache beschlossen. Im Jahre 1999 wurde bereits nahezu ein Viertel aller Mittel der auswärtigen Kulturpolitik für Mittel- und Osteuropa sowie die Länder der GUS (→ Die GUS-Staaten) ausgegeben, wenn man die überregionalen Mittel anteilig zurechnet. Da in den neunziger Jahren zugleich die Ausgaben für die auswärtige Kulturpolitik insgesamt gekürzt wurden, war diese Entwicklung mit nicht unerheblichen Einbußen in anderen Regionen verbunden. Besonders schmerzlich wurde die Schließung zahlreicher Goethe-Institute vor allem im westlichen Ausland empfunden.

## 3. Prioritätensetzung innerhalb einer Vielzahl von Zielen

Die unter 2.2 geschilderten politischen Motive für eine bestimmte regionale Schwerpunktsetzung Anfang der neunziger Jahre kehren einzeln oder in Kombinationen in der politischen Debatte immer wieder. Welches Motiv jeweils eine hervorragende Rolle spielt, hängt von der politischen Couleur der jeweiligen Regierung und den sich wandelnden außenpolitischen La-

gen ab. Das Inte
zu rituelle Betor
es für alle Beteili
diese Grundsätz
batte zur auswä
Bundestag 2001
nanzielle Aussta

Am Beispiel d
deutlicht werde
eindeutigen Kri
Gemengelage ur
der Personalauss
gen und Einflus
im Laufe der Ja
deutliche Zäsur
Zeitpunkt eine
früheren Standc
und wurden nu

Für die Politil
die vergangenen
bestimmte Gesi
bis Ende der sec
wieder zu einem
als Kulturnatior
europäischen N
stand dabei im
fang der achtzig
punkte in den
sollten auch du
dafür war eine F
daneben aber b
blieben, zeigt d
Australien/Neus
schafts- und ma
Regierungserklä
räumt wurde. Ä
und Osteuropa
neuer Gesichtsp
einen zusätzlich
Aufgabe für die
seits sollten De
Dialog zwischer
tensiviert werde
instituten oder
Kabul.

So konnte bereits

ion entstand eine
ie bisherigen Be-
:hen Mittel- und
ı". Er artikulierte
h Informationen
ückkehr auch in
ler Europäischen
iese Hoffnungen
n seinen Kräften

gewichtige Grün-
r Nachbarschaft,
ıre Aktionen ein-
el- und Osteuro-
20. Jahrhundert
ls Pflichtsprache
leutsche Sprache
ı erhebliches In-
:immen, auch in
n den Transfor-
Entwicklung zu
ılog der Frieden
:ens bot der geo-
mindestens ver-
:r Märkte für die

unktsetzung auf
erichtet, Stipen-
Förderung der
:rtel aller Mittel
er GUS (→ Die
hnet. Da in den
sgesamt gekürzt
n Regionen ver-
:titute vor allem

n

chwerpunktset-
der politischen
, hängt von der
ıpolitischen La-



gen ab. Das Interessante und Spezifische an der Diskussion in Deutschland ist die schon nahezu rituelle Betonung der Einigkeit über die Grundsätze der auswärtigen Kulturpolitik, wobei es für alle Beteiligten unproblematisch ist, je verschiedene Akzente in ihren Begründungen für diese Grundsätze zu betonen. Das zeigte – wie viele frühere Debatten – auch die Grundsatzdebatte zur auswärtigen Kulturpolitik im Deutschen Bundestag am 11. Mai 2001 (Deutscher Bundestag 2001a, 2001b, 2001c). Kritische Töne gab es damals nur im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung.

Am Beispiel der Ansiedlung von Goethe-Instituten im Ausland kann die Problematik verdeutlicht werden. Diese Standortpolitik wurde gelegentlich kritisiert, weil sie offenbar nicht eindeutigen Kriterien folgt. „Vielmehr scheint es so, als ob sich die Standortpolitik aus einer Gemengelage unterschiedlichster Interessen ergibt. So ist die Verteilung der Institute wie auch der Personalausstattung zu einem guten Teil, aber nicht ausschließlich, mit Machtüberlegungen und Einflusserwägungen deutbar" (Schneider/Schiller 2000: 28). In der Tat haben sich im Laufe der Jahrzehnte die Kriterien für die Standortwahl allmählich gewandelt, ohne eine deutliche Zäsur erkennen zu lassen. Dies erklärt auch, weshalb nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt eine völlige Umstrukturierung des Institutsnetzes stattfand. Vielmehr hatten die früheren Standortentscheidungen mit den zugrunde liegenden Kriterien im Prinzip Bestand und wurden nur durch neue Überlegungen überlagert.

Für die Politik im Zusammenhang mit der Ansiedlung von Goethe-Instituten kann man für die vergangenen fünfzig Jahre vier Phasen unterscheiden. In jeder dieser Phasen überwogen bestimmte Gesichtspunkte, ohne aber ausschließlich zu gelten: (1) Von Anfang der fünfziger bis Ende der sechziger Jahre war es das vorherrschende Ziel, die Bundesrepublik Deutschland wieder zu einem geachteten Mitglied der Völkergemeinschaft zu machen. Es galt, das Ansehen als Kulturnation wieder herzustellen. Dementsprechend waren die Schwerpunktregionen die europäischen Nachbarländer und die Verbündeten innerhalb der NATO. Die Imagebildung stand dabei im Vordergrund. (2) In der nächsten Phase, die vom Ende der sechziger bis Anfang der achtziger Jahre dauerte, drängten sich allgemeinere gesellschaftspolitische Gesichtspunkte in den Vordergrund. Die Bemühungen zur Abschwächung des Nord-Süd-Konflikts sollten auch durch die auswärtige Kulturpolitik unterstützt werden. Ein sichtbares Zeichen dafür war eine Reihe von Neugründungen von Kulturinstituten in Entwicklungsländern. Dass daneben aber bündnispolitische (und damit auch machtpolitische) Ziele nicht unbeachtet blieben, zeigt die gleichzeitige Gründungswelle von Goethe-Instituten in Nordamerika und Australien/Neuseeland. (3) Mit Beginn der Ära Kohl Anfang der achtziger Jahre fielen wirtschafts- und machtpolitische Motive mehr ins Gewicht. Dies zeigte sich bereits in der ersten Regierungserklärung von 1982, in der der „Förderung der deutschen Sprache" Priorität eingeräumt wurde. Ähnliches gilt für die bereits geschilderte neue Schwerpunktsetzung in Mittel- und Osteuropa sowie in den Staaten der GUS. (4) Mit den Kriegen auf dem Balkan trat ein neuer Gesichtspunkt in den Vordergrund, der durch den internationalen Terrorismus noch einen zusätzlichen Impuls erhielt: Mit dem Schlagwort „Krisenprävention" wurde eine neue Aufgabe für die auswärtige Kulturpolitik definiert. Zwei Ziele waren damit verbunden: einerseits sollten Demokratie und Menschenrechte überall in der Welt gefördert, andererseits der Dialog zwischen den Kulturen, zumal zwischen der westlichen und der islamischen Kultur, intensiviert werden. Auch diese Gedanken führten zur Neu- bzw. Wiedergründung von Kulturinstituten oder entsprechenden Plänen, nämlich in Ramallah, Sarajewo, Teheran, Algier und Kabul.

Trotz dieser am Beispiel der Standortpolitik der Goethe-Institute beobachtbaren Akzentverschiebungen über die Jahrzehnte hinweg bleibt festzuhalten, dass die mit der auswärtigen Kulturpolitik verfolgten Ziele vielfältig sind und keineswegs zu einem einheitlichen, in sich stimmigen Konzept vereint werden können. Wenn die auswärtige Kulturpolitik Deutschlands insgesamt dennoch relativ konfliktlos und kontinuierlich erscheint, so ist dies im Wesentlichen zwei Umständen zu verdanken: zum einen der Tatsache, dass alle politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen ihre jeweiligen Anliegen in zumindest einem Teil der Ziele gewahrt sehen, zum anderen der Tatsache, dass die jeweiligen politischen Akzentsetzungen nicht mit konkreten Richtlinien oder Anweisungen für deren Umsetzung verbunden werden. Sie führen lediglich zu Ergänzungen, nie aber zu einer vollkommenen Neuorientierung.

## 4. Organisation

### *4.1 Die politische Führungsebene*

Neben den ausdrücklich auf das Ausland bezogenen Bundesministerien Auswärtiges Amt (AA) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sind mit wichtigen Ausgabenvolumina noch drei weitere Ministerien auf dem Feld der auswärtigen Kulturpolitik tätig: das Bundesministerium des Innern (BMI z.B. durch die Finanzierung der Deutschen Welle und den internationalen Sportaustausch), das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMFT z.B. für den akademischen Austausch und die Deutschen Historischen Institute im Ausland), und das Bundesministerium für Familie Senioren, Frauen und Jugend (BMFJ z.B. im Bereich des Deutsch-Französischen und Deutsch-Polnischen Jugendwerks.

Für diese „pluralistische" Zuständigkeitsverteilung auf der Ebene der Bundesregierung existiert keine laufende Koordinationsinstanz. Ein in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts eingerichteter interministerieller Ausschuss, der eine Koordination bewerkstelligen sollte, ist mangels Effektivität nach einigen Jahren wieder sanft entschlafen.

In einer Anhörung, die der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages am 14. April 1997 durchführte, wurde dieser Pluralismus von Experten und Abgeordneten ausführlich thematisiert. Praktische Konsequenzen hatte dies allerdings nicht, zumal die Skepsis gegenüber der Wiederbelebung des interministeriellen Ausschusses und gegenüber der Erreichbarkeit weitergehender Lösungen (wie eine Konzentration der Mittel beim Auswärtigen Amt oder der Einführung einer Koordinationskompetenz des Auswärtigen Amts) weit verbreitet war. In einem der wenigen politikwissenschaftlichen Werke zur auswärtigen Kulturpolitik werden die negativen Konsequenzen dieser bleibenden Ressortvielfalt daher auch ungeschminkt kritisiert: So werden die fehlende konzeptionelle Integration des Policy-Netzwerks, die verschiedenen Policy-Stile und Handlungsrationalitäten bemängelt. Die mangelnde Repräsentanz der auswärtigen Kulturpolitik in der politischen Arena wird ebenso beklagt wie Aufgabendopplung und Mittelverschwendung sowie eine fehlende Gesamtevaluation (Schulte 2000: Kap. D 1.1).



### *4.2 Die Ebene*

Bei den mit der I
nen bietet sich ei
großen und auch
oder dem „Deuts
im In- und Ausla
halt in ihrer Arbe
einer Zusammen
ken, dass z.B. auc
tion, nämlich als

Eine politische
der Heterogenitä
Ebene der Mittle
tionen gründeten
gewisse Koordina
Humboldt-Stiftu
dienst", „Goethe-
Entwicklung (In
Technische Zusa
es nicht mehr ist
„Deutsche Archä
Mitglied dieser V
Gründungsmitgli
überzeugungen d
litik pluralistisch

Die Selbstkoor
ein schwaches In
den auch immer
Agentur oder ein
fasst werden sollt
ge bemerkenswe
der Fusion von „
chen Synergieeff
„Fusionsrendite"
bereiche bei Inte
Hans Arnold, vo
der Gremien von
der „Carl-Duisb
lung", die im Jal

## 4.2 Die Ebene der Mittlerorganisationen

Bei den mit der Durchführung der auswärtigen Kulturpolitik beauftragten Mittlerorganisationen bietet sich ein ähnlich komplexes und für viele Beobachter verwirrendes Bild. Neben den großen und auch in der Öffentlichkeit bekannten Organisationen wie dem „Goethe-Institut" oder dem „Deutschen Akademischen Austauschdienst" existiert eine Fülle von Einrichtungen im In- und Ausland, die mit kleinen oder auch größeren Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt in ihrer Arbeit unterstützt werden. Das „Institut für Auslandsbeziehungen" kam 1995 bei einer Zusammenstellung aller Organisationen auf nahezu 600. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass z.B. auch jede einzelne deutsche Auslandsschule als juristisch selbständige Organisation, nämlich als eingetragener Verein, konstruiert ist.

Eine politische Steuerung dieses komplexen Feldes aus einem Guss scheidet schon wegen der Heterogenität der ministeriellen Verantwortung aus. Eine freiwillige Koordination auf der Ebene der Mittler ist und war immer nur in Ansätzen vorhanden. Die wichtigeren Organisationen gründeten 1972 die „Vereinigung für Internationale Zusammenarbeit" (VIZ), um eine gewisse Koordination untereinander zu gewährleisten. Ihr gehören heute an: „Alexander von Humboldt-Stiftung", „Deutscher Akademischer Austauschdienst", „Deutscher Entwicklungsdienst", „Goethe-Institut", „Haus der Kulturen der Welt", „Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt)" und das „Institut für Auslandsbeziehungen". Die „Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit" (GTZ) war in den achtziger Jahren zeitweise Mitglied. Dass sie es nicht mehr ist und dass auch andere Organisationen (wie die politischen Stiftungen, das „Deutsche Archäologische Institut" oder die „Zentralstelle für das Auslandsschulwesen") nicht Mitglied dieser Vereinigung sind, ist charakteristisch. Darin kommt ein Selbstverständnis der Gründungsmitglieder zum Ausdruck, welches den Kern der allgemein anerkannten Grundüberzeugungen der auswärtigen Kulturpolitik kennzeichnet, nämlich die auswärtige Kulturpolitik pluralistisch und zugleich staats- sowie politikfern zu gestalten.

Die Selbstkoordination ist allerdings wegen der manifesten Eigeninteressen aller Beteiligter ein schwaches Instrument. Es bleiben deshalb Zweifel an dieser Organisationsform. So wurden auch immer wieder Zusammenschlüsse gefordert (etwa in der Form einer übergreifenden Agentur oder einer Stiftung), in der alle oder zumindest die wichtigsten Mittler zusammengefasst werden sollten. Aber diese Forderungen blieben ohne nennenswerte Resonanz. Die einzige bemerkenswerte organisatorische Veränderung der vergangenen fünfzig Jahre bestand in der Fusion von „Goethe-Institut" und „Inter Nationes" im Jahre 2001. Sie führte zu deutlichen Synergieeffekten und – wie es die Verantwortlichen nannten – einer bemerkenswerten „Fusionsrendite". Diese Fusion war bereits 1974 – wenn auch unter Erhalt einiger Aufgabenbereiche bei Inter Nationes – vom damaligen Leiter der Kulturabteilung im Auswärtigen Amt, Hans Arnold, vorgeschlagen worden. Er scheiterte damals allerdings am massiven Widerstand der Gremien von Inter Nationes. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Fusion der „Carl-Duisberg Gesellschaft" und der „Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung", die im Jahre 2002 erfolgte.

### 4.3 Bund und Länder

„Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes" (Art. 32 Abs. 1 GG). Andererseits haben die Länder die „Kulturhoheit" und sind damit allein zuständig für wesentliche Aspekte der Kulturpolitik im Innern wie z.B. das Schulwesen und das Hochschulwesen (für das letztere gibt es noch eine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung des Bundes) und allgemein die Kulturförderung. Diese Zuständigkeitsverteilung nach der Verfassung zwingen Bund und Länder für den Bereich der auswärtigen Kulturpolitik zu einer engen Kooperation.

Ein wichtiges Instrument für die auswärtigen Kulturbeziehungen sind die Kulturabkommen. Insgesamt bestehen (Stand 2004) mit 97 Ländern, also mit rund der Hälfte aller Staaten solche Vereinbarungen. Nach Art.32 Abs. 2 GG ist ein Land vor dem Abschluss eines Vertrages, das seine besonderen Verhältnisse berührt, zu hören. In dem sogenannten Lindauer Abkommen vom Jahre 1957 haben sich Bund und Länder zur Interpretation dieser Vorschrift darauf geeinigt, dass die Länder vor dem verbindlichen Abschluss eines Vertrages ihr Einverständnis erklären müssen. In der Praxis geschieht dies im Rahmen der KMK, die für diesen Zweck die Ständige Vertragskommission der Länder eingerichtet hat. Da jedes Land zustimmen muss, ist der Abstimmungsprozess meist langwierig. Um die Konsensbildung zu erleichtern, wirken regelmäßig auch Vertreter der Länder in den Verhandlungskommissionen des Bundes mit.

Auch für den Bereich der deutschen Schulen im Ausland ist die Kooperation zwischen Bund und Ländern von zentraler Bedeutung. Der Bund stellt die Mittel für die Schulen zur Verfügung, die Länder bestimmen die Inhalte und beurlauben Lehrer für den Auslandseinsatz. Hierzu erfolgt die Abstimmung in dem Bund-Länder-Ausschuss für schulische Arbeit im Ausland. Auch bei der Tätigkeit in internationalen Organisationen wirken die Länder mit, indem sie Vertreter zu den Beratungen entsenden. Abstimmungen zu diesem Bereich finden in der Kommission für internationale Angelegenheiten der KMK statt.

Schließlich sei noch erwähnt, dass die Länder im Sekretariat der KMK eine eigene Mittlerorganisation betreiben, nämlich den Pädagogischen Austauschdienst, der den Schüler-, Lehrer- und Fremdsprachenassistentenaustausch mit dem Ausland organisiert.

## 5. Auswärtige Kulturpolitik in den internationalen Organisationen

Die internationalen Kulturbeziehungen werden nicht nur unmittelbar als nationale Politik gepflegt und gefördert, sondern auch mittelbar durch die Mitwirkung Deutschlands in internationalen Organisationen: vorrangig in der Europäischen Union, in der UNESCO, in der KSZE und im Europarat. Diese multilaterale Zusammenarbeit ist seit den siebziger Jahren ein Schwerpunkt deutscher auswärtiger Kulturpolitik.

Nach dem Vertrag von Amsterdam über die Europäische Union hat diese auch bestimmte Funktionen im Bereich der Kultur (Artikel 151). Sie verfolgt die Ziele, die Vielfalt der Kulturen in Europa zu erhalten, Verständnis für das gemeinsame kulturelle Erbe zu wecken und die kulturelle Zusammenarbeit innerhalb der Union und mit Drittländern zu fördern. Zur Festlegung der konkreten Programme wirkt die Bundesrepublik Deutschland im Ministerrat mit, und bei deren Durchführung sind wiederum die deutschen Mittlerorganisationen involviert, wenn sie geeignete Anträge im Zusammenwirken mit Schwesterorganisationen aus anderen



Ländern stellen. /
innereuropäischer
Der Europarat
als wegen konkre
immer wieder Ini
päischen Jahr der
chenlernen in Eu
Deutschland is
30,45 Mio. € (12
wirkt in verschied
als Beobachter tei
hört.

## 6. Finanzier

Der Bund trägt e
wärtige Kulturpol
nationalen Kultu
im Laufe der Jah
verändert wurden
nur noch 2,3 Mr
wärtigen Amtes r
Mio. DM und er
dann einsetzende
Jahre 2003 nur n
Kulturpolitik des
0,23 Prozent (20
Nach früherer
sich auch nach a
Von der Wirtsch
und ausgebaut. D
und Sprache ver
Zeichen leerer Ka
nend ist, dass di
Bundestag auf e
Schub zu verleih
Partnership" im
2001c).

## 7. Würdigu

Das Politikfeld a
seiner Organisati
Bundesrepublik I

Art. 32 Abs. 1
ı zuständig für
las Hochschul-
g des Bundes)
ler Verfassung
iner engen Ko-

Kulturabkom-
te aller Staaten
ss eines Vertra-
ı Lindauer Ab-
ieser Vorschrift
ıges ihr Einver-
, die für diesen
s Land zustim-
lung zu erleich-
nmissionen des

ration zwischen
die Schulen zur
Auslandseinsatz.
: Arbeit im Aus-
ıder mit, indem
h finden in der

: eigene Mittler-
ı Schüler-, Leh-

ganisationen

ionale Politik ge-
lands in interna-
NESCO, in der
bziger Jahren ein

: auch bestimmte
ielfalt der Kultu-
ı wecken und die
dern. Zur Festle-
Ministerrat mit,
tionen involviert,
nen aus anderen



Ländern stellen. Als besonders erfolgreich hat sich das EU-Programm „ERASMUS" für den innereuropäischen Studentenaustausch erwiesen.

Der Europarat mit 48 Mitgliedstaaten ist eher wegen seiner politischen Meinungsbildung als wegen konkreter Programme bedeutsam. Auf dem Kultur- und Bildungssektor ergreift er immer wieder Initiativen wie z.B. diejenige, das Jahr 2001 (zusammen mit der EU) zum europäischen Jahr der Sprachen auszurufen. Damit sollten die Mehrsprachigkeit und das Sprachenlernen in Europa gefördert und propagiert werden.

Deutschland ist seit 1951 Mitglied der UNESCO und war 2003 mit einem Anteil von 30,45 Mio. € (12,85 Prozent) nach Japan und vor Frankreich zweitgrößter Beitragszahler. Es wirkt in verschiedenen Gremien mit: so z.B. im Komitee für das Welterbe. Der Bund nimmt als Beobachter teil, während ein Repräsentant der KMK diesem Komitee als Mitglied angehört.

## 6. Finanzierung

Der Bund trägt entsprechend seiner Zuständigkeit die Hauptlast der Finanzierung für die auswärtige Kulturpolitik, obwohl auch Länder und Gemeinden gelegentlich im Bereich der internationalen Kulturbeziehungen tätig werden. Die Ausgaben des Bundes für diesen Bereich sind im Laufe der Jahrzehnte erheblich angestiegen. Da die haushaltstechnischen Zuordnungen verändert wurden (Anfang der neunziger Jahre wurden noch 3,5 Mrd. DM ausgewiesen, 1993 nur noch 2,3 Mrd. DM), ist die Entwicklung am besten beispielhaft am Kulturfonds des Auswärtigen Amtes nachvollziehbar: Im Jahre 1952 begann dieser mit einem Volumen von 2,8 Mio. DM und erreichte seinen bisherigen Höhepunkt 1993 mit 1,25 Mrd. DM. Durch die dann einsetzende Sparpolitik wurden die Mittel kontinuierlich abgesenkt und erreichten im Jahre 2003 nur noch ein Volumen von 558,8 Mio. €. Der Anteil der Mittel für Auswärtige Kulturpolitik des Auswärtigen Amtes am Bundeshaushalt sank von 0,27 Prozent (1993) auf 0,23 Prozent (2003).

Nach früherer Zurückhaltung begannen die Mittlerorganisationen in den neunziger Jahren sich auch nach anderen Finanzquellen für Projekte in ihrem Aufgabenbereich umzusehen. Von der Wirtschaft wurden Spenden eingeworben, vor allem aber das „Sponsoring" gepflegt und ausgebaut. Diese Bewegung war umstritten, weil viele, die sich ausschließlich der Kultur und Sprache verpflichtet fühlen, eine kulturfremde Einflussnahme befürchteten. Doch im Zeichen leerer Kassen setzten sich die Organisationen über solche Bedenken hinweg. Bezeichnend ist, dass die Bundestagsfraktion der FDP im Jahre 2001 einen Antrag im Deutschen Bundestag auf eine Entschließung einbrachte, um dieser Entwicklung einen zusätzlichen Schub zu verleihen. Darin wurde die Anerkennung und Propagierung einer „Public Private Partnership" im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik gefordert (Deutscher Bundestag 2001c).

## 7. Würdigung und Ausblick

Das Politikfeld auswärtige Kulturpolitik ist sowohl hinsichtlich der verfolgten Ziele als auch seiner Organisation in hohem Maße diffus. Dennoch ist die Vermutung berechtigt, dass die Bundesrepublik Deutschland mit dieser Politik in den vergangenen fünfzig Jahren erfolgreich

war. Als Teil deutscher Außenpolitik insgesamt ist es gelungen, Deutschland zu einem angesehenen und einflussreichen Mitglied der Staatengemeinschaft zu machen. Durch die auswärtige Kulturpolitik ist ein weltweites Netzwerk von Beziehungen entstanden, das sich auch in der Zukunft in vielerlei Hinsicht auszahlen wird. Diese Aussage wird von allen Beobachtern der Szene im In- und Ausland geteilt. In einem strengeren Sinne „wissenschaftlich beweisbar" ist sie jedoch nicht. Die Institutionen der auswärtigen Kulturpolitik selbst haben keine Evaluationsmechanismen entwickelt, um ihre Wirkungen zu analysieren und auch von den betroffenen Wissenschaften sind keine derartigen Untersuchungen bekannt.

Das heutige System der auswärtigen Kulturpolitik hat durch seine inhaltliche und organisatorische Buntheit einen gewissen Charme, der zu seinem Erfolg beigetragen hat. Die lange Phase ständig steigender Finanzzuweisungen hat den Anbau und Ausbau immer weiterer Tätigkeiten ermöglicht. Zwei Entwicklungen legen allerdings eine Neuorientierung nahe: der seit 1993 anhaltende Trend, die Ausgaben für die auswärtige Kulturpolitik zu reduzieren sowie das spätestens seit 1990 veränderte Umfeld. Der zuerst genannte Trend wird in absehbarer Zeit nicht umkehrbar sein. Das Umfeld hat sich insofern verändert, als die erweiterten Kommunikationsmöglichkeiten und die ständig zunehmende Mobilität die globalen Informations-, Beziehungs- und Dialognetze so gesteigert haben, dass die auswärtige Kulturpolitik in vielen Gebieten marginalisiert erscheint. In der Logik der bisherigen Entwicklung würde es liegen, mit den Instrumenten der auswärtigen Kulturpolitik eher eine Infrastruktur für die Tätigkeiten der Zivilgesellschaft zu schaffen als selbst unmittelbar Leistungen (wie Sprachkurse, Information, Kulturveranstaltungen) zu erbringen und sich auf solche Gebiete (regional und funktional) zu konzentrieren, die unterversorgt (bezogen auf Nachfrage und Offenheit) erscheinen. Ein solcher Prozess würde zweifellos beschleunigt, wenn eine Evaluation der bisherigen Tätigkeiten erfolgte. Sie müsste auch die Effizienz der bisherigen Organisationsstrukturen einbeziehen, denn hier ist ein erhebliches Sparpotential zu vermuten.

## *Weiterführende Literatur*


Abelein, Manfred (1968), Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland. Ihre verfassungsgeschichtliche Entwicklung und ihre verfassungsrechtlichen Probleme, Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag. *In Kapitel 4 enthält das Werk von Abelein eine umfassende Bestandsaufnahme der auswärtigen Kulturpolitik auf dem Stand Anfang der sechziger Jahre mit Rückblicken auf die geschichtliche Entwicklung. Da das meiste der Inhalte und Strukturen noch heute gültig ist, bleibt die Lektüre lohnend.*

Auswärtiges Amt (1970), Leitsätze für die Auswärtige Kulturpolitik, Bonn. *Diese Leitsätze wurden für die auswärtige Kulturpolitik für Jahrzehnte bestimmend und sind es bis heute. Sie bedeuteten eine wesentliche Veränderung gegenüber dem früheren Verständnis dieses Politikbereiches.*

Deutscher Bundestag (1975), Bericht der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik, Drucksache 7/4121, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 7. Wahlperiode, Drucksachen, Band 210, Bonn, S. 1–140 und Deutscher Bundestag (1977), Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Bericht der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik, Drucksache 8/927, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 8. Wahlperiode, Drucksachen, Band 235, Bonn, S. 1–25. *Diese beiden Dokumente enthalten die umfassendste Beschreibung und politische Ausrichtung, die in den letzten vier Jahrzehnten erschienen ist. Unabhängig von der politischen couleur der jeweiligen Bundesregierung blieben sie für das Handeln in diesem Bereich grundlegend.*





Düwell, Kurt (1976), te, Köln und Wie *findet hier die histo Das Werk ist sehr grundlegende Dok*

Paulmann, Johannes Böhlau 2005. *In präsentation befass besonderem Interes lichkeit, aber auch vor 1989.*

Schulte, Karl-Sebast Deutschland. Ko Politikfeldes am schung. *Dieses W einer politikwisse gefunden, weil di*

d zu einem angese-
urch die auswärtige
as sich auch in der
n Beobachtern der
tlich beweisbar" ist
aben keine Evalua-
n von den betroffe-

liche und organisa-
gen hat. Die lange
mmer weiterer Tä-
ntierung nahe: der
c zu reduzieren so-
d wird in absehba-
als die erweiterten
globalen Informa-
ge Kulturpolitik in
wicklung würde es
truktur für die Tä-
(wie Sprachkurse,
biete (regional und
nd Offenheit) er-
uation der bisheri-
isationsstrukturen

esrepublik Deutsch-
en Probleme, Köln
*eine umfassende Be-*
*ahre mit Rückblicken*
*eute gültig ist, bleibt*

*tsätze wurden für die*
*teten eine wesentliche*

politik, Drucksache
sachen, Band 210,
gierung zu dem Be-
Verhandlungen des
*Diese beiden Doku-*
*en letzten vier Jahr-*
*regierung blieben sie*



Düwell, Kurt (1976), Deutschlands auswärtige Kulturpolitik 1918 – 1932. Grundlinien und Dokumente, Köln und Wien Böhlau: Verlag. *Wer ein vertieftes Verständnis der auswärtigen Kulturpolitik sucht, findet hier die historischen Grundlagen für vieles, was heute noch bestimmend für diesen Politikbereich ist. Das Werk ist sehr hilfreich, weil es nicht nur eine historische Darstellung enthält, sondern auch viele grundlegende Dokumente.*

Paulmann, Johannes (Hg.): Auswärtige Repräsentationen – Deutsche Kulturdiplomatie nach 1945, Böhlau 2005. *In dem Band sind Aufsätze versammelt, die sich in einem weiteren Sinne mit der Außenrepräsentation befassen als sie normalerweise mit dem Begriff der auswärtigen Kulturpolitik gemeint ist. Von besonderem Interesse sind die Aspekte der Wechselwirkung von Außenrepräsentation und innerer Befindlichkeit, aber auch die unterschiedlichen Herangehensweisen von Bundesrepublik Deutschland und DDR vor 1989.*

Schulte, Karl-Sebastian (2000), Auswärtige Kulturpolitik im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Konzeptionsgehalt, Organisationsprinzipien und Strukturneuralgien eines atypischen Politikfeldes am Ende der 13. Legislaturperiode, Berlin: VWF Verlag für Wissenschaft und Forschung. *Dieses Werk ist das erste und bisher einzige, in welchem das Politikfeld auswärtige Kulturpolitik einer politikwissenschaftlichen Analyse unterworfen wird. Es hat nicht bei allen Beteiligten Zustimmung gefunden, weil die verwendeten Kategorien in diesem Umfeld ungewohnt sind.*