ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schreiner, Patrick

**Research Report**

# Auswärtige Kulturarbeit zwischen Konzeption und Umsetzung: Steuerungsprobleme in einem schwierigen Politikfeld

SWP-Studie, No. S 12/2008

**Provided in Cooperation with:**
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Schreiner, Patrick (2008) : Auswärtige Kulturarbeit zwischen Konzeption und Umsetzung: Steuerungsprobleme in einem schwierigen Politikfeld, SWP-Studie, No. S 12/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252670

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

**SWP-Studie**
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

*Patrick Schreiner*

# Auswärtige Kulturarbeit zwischen Konzeption und Umsetzung

## Steuerungsprobleme in einem schwierigen Politikfeld

S 12
April 2008
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008

**SWP**
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

# Inhalt


5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**

7 **Zur Vielfalt der Perspektiven im Politikfeld auswärtige Kulturpolitik**
7 Steuerungsprobleme in einem Politikfeld divergierender Perspektiven

10 **Zielhorizonte auswärtiger Kulturpolitik**
10 Originär kulturpolitische Zielhorizonte auswärtiger Kulturpolitik
12 Ziele mit Rahmenfunktionen der auswärtigen Kulturpolitik für andere Politikfelder

18 **Die Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für andere Politikfelder**
18 Sicherheitspolitik
19 Europapolitik
20 Public Diplomacy
21 Wirtschaftspolitik und Außenwirtschaftspolitik

22 **Die Entscheidungsdimensionen auswärtiger Kulturarbeit**
22 Fünf Problemstellungen und fünf Entscheidungsdimensionen
24 Die Vielfalt notwendiger Entscheidungen

26 **Zielüberladung, Entscheidungsabneigung, divergierende Perspektiven**

28 **Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen**

31 **Abkürzungen**

*Patrick Schreiner, M.A., Politikwissenschaftler und Germanist, promoviert an der Universität Frankfurt am Main über Kultur in der Außenpolitik. 2007 arbeitete er im Rahmen eines einjährigen Stipendiums an der SWP*

Diese Studie entstand von Januar bis Dezember 2007 an der SWP im Rahmen des Projekts »Kultur und Außenpolitik: Das Leistungsprofil der Kulturarbeit im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik«. In einer ersten Phase wurden die Zielsetzungen auswärtiger Kulturpolitik erfasst, wie sie im öffentlichen Diskurs von den wichtigsten außenkulturpolitischen Akteuren des Bundes (Bundesregierung, Bundestag, Parteien) sowie von zwei Mittlerorganisationen (Goethe-Institut, Institut für Auslandsbeziehungen) beschrieben werden. Die anschließende zweite Projektphase diente der Untersuchung der Prozesse und Strukturen auswärtiger Kulturpolitik, wiederum bezogen auf die genannten Institutionen und Organisationen. In beiden Phasen wurde auf qualitative Forschungsmethoden zurückgegriffen. Dies schloss zum einen die Analyse von Texten und Dokumenten zur auswärtigen Kulturpolitik der Jahre 2002–2007 ein. Zum anderen wurde die Kulturarbeit der genannten Mittlerorganisationen mit Hilfe leitfadengestützter Interviews untersucht, im Falle des Goethe-Instituts ergänzt durch eine Auswertung interner Strategiepapiere.

## Auswärtige Kulturarbeit zwischen Konzeption und Umsetzung. Steuerungsprobleme in einem schwierigen Politikfeld

Die vorliegende Studie widmet sich dem Spannungsverhältnis zwischen der Handlungsautonomie von Mittlerorganisationen der deutschen auswärtigen Kulturarbeit auf der einen Seite und dem Anspruch der auswärtigen Kulturpolitik auf strategische Steuerung dieser Arbeit auf der anderen. Sie untersucht, ob auswärtige Kulturpolitik außenpolitische »Rahmenfunktionen«, das heißt positive Effekte und Wirkungen für andere Politikfelder erfüllen soll, wie diese Funktionen von den Mittlerorganisationen eingeschätzt werden und welche Schwierigkeiten damit verbunden sind.

In auswärtiger Kulturpolitik treffen mit Politik und Kultur zwei gesellschaftliche Handlungsfelder aufeinander, die bisweilen als unvereinbar beschrieben werden. In der Bundesrepublik hat sich in diesem Bereich ein Modell entwickelt, das neben der politisch-administrativen Steuerung durch das Auswärtige Amt relativ autonom agierende Mittlerorganisationen vorsieht. Grundsätzlich sind die Institutionen der auswärtigen Kulturpolitik dabei auf die Zielhorizonte der Außenpolitik verpflichtet, was einen weitreichenden Konsens unter den Akteuren sichert. Gleichwohl lassen sich zwischen diesen auch ganz unterschiedliche Perspektiven auf das Politikfeld, dessen Ziele, Aufgaben und Probleme ausmachen. Dieses Spannungsverhältnis kann einerseits als unumgänglich und als positive Herausforderung begriffen werden, andererseits aber auch als Ursache für Probleme der Steuerung und Legitimierung der auswärtigen Kulturpolitik.

In der Diskussion um auswärtige Kulturpolitik, die im Wesentlichen von Akteuren aus der Bundesregierung, dem Bundestag, den verschiedenen Mittlerorganisationen sowie von Vertretern der Medien geprägt wird, sind in den vergangenen Jahren sehr vielfältige, bisweilen widersprüchliche Ziele formuliert worden. Dabei lassen sich grob zwei Typen unterscheiden: erstens originär kulturpolitische Bestrebungen und zweitens Zielhorizonte, die Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für andere Politikfelder implizieren. Bei Letzteren kommt der Nutzen bzw. die Wirkung der auswärtigen Kulturpolitik nicht ihr selbst oder der Kultur, sondern benachbarten Politikfeldern und Aufgabenbereichen zu.

Unter diesen Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik dominierten in den vergangenen Jahren die sicherheitspolitischen überdeutlich. Dahinter steht die Annahme, es gebe globale kulturelle Konflikte und daraus resultierende Gefährdungen, denen durch auswärtige Kulturarbeit vorgebeugt werden könne. Daneben spielten auch europapolitische Rahmenfunktionen eine gewisse Rolle, beispielsweise der Anspruch, durch auswärtige Kulturarbeit eine »europäische Identität« zu stärken. Zunehmend gewannen auch Fragen politischer Öffentlichkeitsarbeit im Ausland an Bedeutung. So herrscht unter den Akteuren weitgehend Konsens, dass mit auswärtiger Kulturarbeit das Image Deutschlands verbessert und um Sympathie geworben werden könne. Nur von nachgeordneter Relevanz sind hingegen Rahmenfunktionen, die auswärtige Kulturpolitik für Außenwirtschaftspolitik erfüllen soll.

Auswärtige Kultur*arbeit* ist die Umsetzung auswärtiger Kultur*politik* in konkrete Maßnahmen und Projekte der Kulturvermittlung. Sie bildet gegenüber der strategisch-konzeptionellen Ebene der auswärtigen Kulturpolitik die operative Ebene der Implementation. Auswärtige Kulturarbeit bewegt sich kulturell und gesellschaftlich zwischen dem Herkunfts- und dem Zielland, politisch ist sie an das Herkunftsland gebunden. Wenn sie dazu beitragen möchte, außenkulturpolitische Ziele zu erreichen und Rahmenfunktionen zu erfüllen, so muss sie sich zwischen zwei (oder mehr) Ländern kulturell, politisch und gesellschaftlich positionieren und Strategien entwickeln. Dabei stellen sich ihr verschiedene Probleme, die Entscheidungen verlangen.

Sowohl was diese unumgänglichen Entscheidungen als auch was die Ziele ihrer Aktivitäten betrifft, ist die auswärtige Kulturarbeit mit unverbindlichen und unklaren politischen Vorgaben konfrontiert. Die Fülle der Ziele, die von den politischen Akteuren aus Regierung, Administration und Parlament an die auswärtige Kulturpolitik herangetragen werden, ist übergroß. Diese Zielüberladung geht wiederum mit ungenauen Zielformulierungen einher, hinter denen sich divergierende Erwartungen verbergen. Die Unverbindlichkeit, mit der politische Akteure der Bundesregierung, der Administration und des Bundestags außenkulturpolitische Strategien entwerfen, stellt ein Problem für die Umsetzung, Steuerung und auch die politische und öffentliche Vermittlung der Erfolge und Handlungskontexte auswärtiger Kulturarbeit dar.

Eine erfolgreiche politische Steuerung wie auch umgekehrt eine bessere Vermittlung der Leistungen auswärtiger Kulturarbeit setzt deshalb voraus, dass die außenkulturpolitischen Strategien und Absichten klarer und verbindlicher definiert werden, eine Aufgabe, die die Verantwortlichen in Bundesregierung, Administration und Bundestag übernehmen müssten. Da eine solche größere Verbindlichkeit und Klarheit auf dieser übergeordneten politisch-strategischen Ebene auswärtiger Kulturpolitik allerdings nur begrenzt herstellbar erscheint, wird empfohlen, die entsprechenden Prozesse systematischer Koordination und Kommunikation insbesondere auch auf der nachgeordneten operativen Ebene auswärtiger Kulturarbeit zu initiieren. Im Rahmen der konkreten Praxis in ausgewählten Zielländern und Sparten wird es den Kulturmittlern und den Fachreferaten und Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes leichter fallen, zu einer präzisen und nachhaltigen Verständigung über die strategische Ausrichtung der auswärtigen Kulturarbeit und die gegenseitigen Erwartungen zu finden. Denn im Kontext der alltäglichen Umsetzung der Kulturarbeit ist es einfacher, zu einer klareren Definition der Begriffe, einer verbindlicheren Formulierung der Zielhorizonte und zur Konzeption eindeutigerer und passenderer Strategien zu gelangen.

Grundsätzlich gibt es mehrere Möglichkeiten, einen solchen Austausch auf der Ebene auswärtiger Kulturarbeit herbeizuführen. So könnten die anstehenden Evaluierungsprozesse entsprechend genutzt werden, vorausgesetzt, es gelingt dem Auswärtigen Amt, dem Goethe-Institut und dem Institut für Auslandsbeziehungen, die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen und insbesondere deren Wissen und Erfahrungen in solche Prozesse einzubinden. Darüber hinaus wäre insbesondere an Personalaustauschprogramme zu denken. Auch Workshops und Konferenzen bieten den beteiligten Akteuren aus Politik, Mittlerorganisationen und Kultur eine Gelegenheit, sich sachbezogen auszutauschen. Dabei ist es sinnvoll, sich auf bestimmte Zielländer und Themen zu begrenzen. In den Dialog sollten Vertreter aller Hierarchieebenen, aber auch neutrale Dritte aus Wissenschaft und Presse eingebunden werden. Ergänzend zu oder in Kombination mit solchen Veranstaltungen könnten schließlich auch kleinere qualitative Detailstudien erstellt werden. Vermeintliche empirische Wahrheiten und vordergründig eindeutige Begriffe kritisch zu hinterfragen und als an eigene Perspektiven gebunden zu erkennen, sollten wesentliche Intentionen all dieser Maßnahmen und Prozesse des gegenseitigen Austauschs sein.

# Zur Vielfalt der Perspektiven im Politikfeld auswärtige Kulturpolitik

Auswärtige Kulturpolitik ist ein wesentlicher Bestandteil deutscher Außenpolitik. Ihre Aufgabe ist es, mit kulturellen Mitteln außenpolitische Ziele zu erreichen.[1] Damit treffen zwei politische Handlungsbereiche aufeinander, die unterschiedlicher nicht sein könnten: Außenpolitik ist in Deutschland eine weitgehend zentralisierte, stark exekutivlastige Angelegenheit des Bundes. Kulturpolitik hingegen muss ein normatives Primat der Kultur berücksichtigen: Akteure aus dem Kulturbereich verfügen über eine grundgesetzlich geschützte Handlungsautonomie gegenüber staatlichen Vorgaben und Strukturen. Für auswärtige Kulturpolitik als Zusammenspiel von Außenpolitik und Kulturpolitik ergeben sich hieraus zahlreiche definitorische, konzeptionelle und organisatorische Schwierigkeiten. Sie drehen sich im Kern um die Frage, inwiefern es sich bei der auswärtigen Kulturpolitik um ein selbständiges Politikfeld mit autonomen Ansprüchen und Zielstellungen oder aber um eine nachgeordnete außenpolitische Querschnittsaufgabe mit positiven Wirkungen auf andere außenpolitische Politikfelder handelt.[2]

Die deutsche Auslandskulturarbeit zeichnet sich durch eine relativ starke Autonomie der Kulturschaffenden und auch der Mittlerorganisationen aus. Hieraus ergeben sich zwangsläufig besondere Herausforderungen, sowohl was die politisch-administrative Steuerung als auch was die Evaluierung der auswärtigen Kulturarbeit betrifft. Die Mitarbeiter vor Ort haben als Länder- oder Fachexperten eine große Handlungsfreiheit und Verantwortung, ihr regionalspezifisches Wissen spielt eine zentrale Rolle. Sie sind es letztlich, die politische Zielvorgaben in lokale Handlungsstrategien übersetzen und die dafür notwendigen Entscheidungen treffen. Außenkulturpolitischer Erfolg ist deshalb einerseits immer an spezifische Bedingungen und Kenntnisse gebunden, die sich nur begrenzt in anderen Kontexten darstellen lassen. Die Legitimation des Politikfelds muss allerdings andererseits an öffentliche politische Diskurse anschlussfähig sein, die solche individuellen Umstände kaum einbeziehen können.

Der hybride Charakter des Politikfelds und das wiederholt diskutierte Verhältnis von Politik und Kultur bildet den Hintergrund für die zentralen Fragen dieser Studie: In welchem Maße soll und kann auswärtige Kulturpolitik trotz einer großen Vielfalt an unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteure Rahmenfunktionen für andere Politikfelder erfüllen? Wie werden diese Rahmenfunktionen von den Mittlerorganisationen und ihren Mitarbeitern beurteilt und welche programmatischen und begrifflichen Schwierigkeiten sind damit verbunden? Um sich möglichen Antworten hierauf anzunähern, werden im Folgenden zunächst die Positionen und Einschätzungen der Akteure der auswärtigen Kulturpolitik und Kulturarbeit wiedergegeben.

## Steuerungsprobleme in einem Politikfeld divergierender Perspektiven

Im Diskurs um auswärtige Kulturpolitik findet sich auffällig häufig ein strategisch wichtiges Argumentationsmuster, dem zufolge dieses Politikfeld als ein elementarer Bestandteil deutscher Außenpolitik zu verstehen sei.[3] Eine solche Festlegung erfüllt zwei strategisch bedeutsame Zwecke. Nach außen dient sie der politischen Legitimation und Begründung des

**1** Horst Harnischfeger, »Auswärtige Kulturpolitik«, in: Siegmar Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 713–723.

**2** Karl-Sebastian Schulte, *Auswärtige Kulturpolitik im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Konzeptionsgehalt, Organisationsprinzipien und Strukturneuralgien eines atypischen Politikfeldes am Ende der 13. Legislaturperiode*, Berlin 2000. Zur verfassungsrechtlichen Handlungsautonomie der Kultur vgl. Grundgesetz Artikel 5.

**3** Siehe z.B. die folgenden Statements der Bundesregierung und des Generalsekretärs des Instituts für Auslandsbeziehungen: »Die Auswärtige Kulturpolitik (AKP) der Bundesregierung ist – neben den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen – eine der drei Säulen deutscher Außenpolitik«, Deutsche Bundesregierung, *Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 2005/06*, Berlin 2006, S. 5; »Die auswärtige Kultur- und Bildungsarbeit unterstützt die Ziele der Außenpolitik. [...] sie ist untrennbar mit den anderen außenpolitischen Aufgaben verknüpft und nimmt ihre unterstützende Funktion in enger An- und Einbindung in das Auswärtige Amt wahr«, Kurt-Jürgen Maaß, »Vorwort«, in: Institut für Auslandsbeziehungen, *ifa-Kurzbericht 2005*, Stuttgart 2006, S. 3.

Politikfelds schlechthin. Nach innen dient sie der disziplinierenden Verpflichtung auf einen wenig konkreten, im Wesentlichen außenpolitisch bestimmten Ziel- und Handlungshorizont. Für die auswärtige Kulturpolitik werden damit außenpolitische Ziele maßgeblich, die Außenpolitik wiederum wird um kulturpolitische Elemente ergänzt. Die Notwendigkeit einer solchen selbstreflexiven Verständigung über den Auftrag der auswärtigen Kulturpolitik nach innen wie auch nach außen ergibt sich in besonderer Weise aus der großen Zahl der beteiligten Institutionen und Mittlerorganisationen.[4]

Die im Vorfeld dieser Studie geführten Interviews mit Mitarbeitern des Goethe-Instituts und des Instituts für Auslandsbeziehungen zeigten, dass die grundsätzliche Verpflichtung auswärtiger Kulturpolitik auf außenpolitische Ziel- und Handlungshorizonte von den beteiligten Akteuren in hohem Maße geteilt wird. Auch der außenpolitische Primat ist weithin unbestritten. Gleichwohl lassen sich zwischen den Akteuren Unterschiede ausmachen, die sich als divergierende Perspektiven beschreiben lassen.[5] Diese Differenzen betreffen insbesondere Fragen der erfolgreichen Durchführung von Kulturarbeit im Ausland, die eigene Positionierung gegenüber den anderen Akteuren im Politikfeld und die Ziel- und Prioritätensetzung.

Die Uneinheitlichkeit der Sichtweisen der Mitarbeiter aus den beteiligten Institutionen und Mittlerorganisationen kann auf zwei wesentliche Faktoren zurückgeführt werden:

**Unterschiedliche Formen der Kulturarbeit**

Der erste Grund ist, dass die Mittlerorganisationen in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Form in die konkrete Kulturarbeit eingebunden sind. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Goethe-Instituts und des Instituts für Auslandsbeziehungen spielen Aspekte der praktischen Umsetzung auswärtiger Kulturpolitik eine zentrale Rolle. Ihre Prioritäten und ihr Selbstverständnis finden sich im öffentlichen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik aber kaum repräsentiert. Sie bewegen sich auf der operativen Ebene auswärtiger Kulturarbeit, die sich von einer übergeordneten, politisch-strategischen Ebene auswärtiger Kulturpolitik unterscheidet. Zur operativen Ebene gehören die Kulturinstitute im Ausland wie auch die Fachabteilungen der Mittlerorganisationen. Die spezifischen Anforderungen der Kulturarbeit je nach Land und Sparte sorgen zusätzlich für eine Divergenz der Perspektiven auch innerhalb der Mittlerorganisationen.

**Unterschiedliche Erwartungen Dritter**

Zudem werden an die Mittlerorganisationen von verschiedenen Seiten sehr disparate Ansprüche herangetragen. Neben den Partnern der Kulturarbeit vor Ort interagieren das Goethe-Institut und das Institut für Auslandsbeziehungen dabei mit Akteuren aus Politik und Verwaltung, mit Kulturschaffenden im In- und Ausland sowie mit der Öffentlichkeit und den Medien.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die beiden Mittler, so zeigt sich das Institut für Auslandsbeziehungen deutlich politiknäher als das Goethe-Institut. Letzteres pocht sehr viel stärker auf eine Autonomie der Kultur und der Kulturarbeit. Dafür lassen sich im Wesentlichen drei Gründe ausmachen:

1. Das Goethe-Institut ist größer und medial präsenter. Es ist entsprechend in höherem Maße mit exogenen Ambitionen und Erwartungen konfrontiert, die überdies weitaus vielfältiger sind. Zugleich bieten sich dem Goethe-Institut damit mehr Möglichkeiten, sich in der Öffentlichkeit und den Medien zu positionieren.
2. Das Goethe-Institut verfügt, anders als das Institut für Auslandsbeziehungen, mit den Auslandsinstituten über eine zweite Handlungsebene. Es sieht sich hierdurch einem doppelten Legitimationsdruck ausgesetzt.
3. Für das Institut für Auslandsbeziehungen stehen diskursive Veranstaltungen paradigmatisch im

**4** Als deren wichtigste seien genannt: das Auswärtige Amt, das Goethe-Institut (GI), der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), die Alexander von Humboldt-Stiftung (AvH), das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa), die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen im Bundesverwaltungsamt sowie das Haus der Kulturen der Welt (HKW), vgl. hierzu Kurt-Jürgen Maaß, »Das deutsche Modell. Die Mittlerorganisationen«, in: Kurt-Jürgen Maaß (Hg.), *Kultur und Außenpolitik. Handbuch für Studium und Praxis*, Baden-Baden 2005, S. 205–214.

**5** Das hier zugrunde gelegte Konzept der Perspektivität von Akteuren orientiert sich grob am Konzept des »Framing« nach Martin Rein und Donald Schön, vgl. Martin Rein/Donald Schön, *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York 1994; dies., »Frame-reflective Policy Discourse«, in: Peter Wagner/Carol Weiss u.a. (Hg.), *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge 1991, S. 262–289; Martin Rein, »Frame-reflective Policy Discourse«, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 12 (1987) 2, S. 27–45.

Vordergrund. Handlungsleitend für seine Arbeit ist zudem sein Selbstverständnis als Reflexionsforum deutscher auswärtiger Kulturpolitik. Beim Goethe-Institut hingegen ist der Bereich Künste von paradigmatischer Bedeutung; er genießt innerhalb der Organisation ein höheres Prestige als beispielsweise die Bereiche Sprache, Wissenschaft oder das Bibliotheks- und Informationswesen.

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich beide Mittlerorganisationen durch unterschiedliche Perspektiven aus, die sich auch innerhalb der Mittler entlang von Arbeitsbereichen und Abteilungen weiter aufgliedern lassen. Diese Verschiedenartigkeit der Perspektiven ist aufgrund der Vielfalt und Dezentralität kultureller und außenkulturpolitischer Strukturen einerseits unvermeidlich – als Ausdruck des Spannungsverhältnisses zwischen auswärtiger Kulturpolitik und auswärtiger Kulturarbeit kann sie sogar durchaus positiv als Herausforderung begriffen werden. Andererseits erschwert sie eine adäquate Steuerung auswärtiger Kulturarbeit wie auch deren Legitimation nach außen, da gemeinsame Grundlagen der Kommunikation und Koordination fehlen.

Die unterschiedlichen Perspektiven der jeweiligen Akteure betreffen nicht zuletzt auch die Ziele und möglichen Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik. Damit ergibt sich eine ausgeprägte Vielfalt an Sichtweisen, die im Folgenden genauer betrachtet werden soll.

# Zielhorizonte auswärtiger Kulturpolitik

Die Ziele, die in den vergangenen Jahren in der Diskussion um auswärtige Kulturpolitik genannt wurden, sind zahlreich. Grob lassen sich zwei Typen unterscheiden: zum einen originär kulturpolitische Ziele. Hier stehen kulturrelevante Interessen im Fokus. Zum anderen solche Ziele, die Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik vorsehen. Der Nutzen bzw. die Wirkung der auswärtigen Kulturpolitik kommt hier nicht ihr selbst oder der Kultur, sondern benachbarten Politikfeldern und Aufgabenbereichen zugute.

Beide Typen werden im Folgenden genauer untersucht. Dazu werden offizielle Erklärungen und Stellungnahmen der Bundesregierung, der Administration, des Bundestags und der Spitzen der Mittlerorganisationen den Sichtweisen der Mitarbeiter des Goethe-Instituts und des Instituts für Auslandsbeziehungen gegenübergestellt, die im Rahmen von Interviews eruiert wurden.

## Originär kulturpolitische Zielhorizonte auswärtiger Kulturpolitik

Beim ersten Typus außenkulturpolitischer Ziele steht die Eigenwertigkeit der Kultur im Vordergrund. Es handelt es sich dabei um Ziele, die für das Politikfeld auswärtige Kulturpolitik von identitätsstiftender und konstitutiver Bedeutung sind.

### Kultur als Selbstzweck

Im Grundsatz sind sich die politischen Akteure, die Medien und auch die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen darüber einig, dass Kultur einen Selbstzweck hat. Daraus resultiert das Ziel, der Kultur in der Außenpolitik einen relativ autonomen Entfaltungsspielraum zu gewähren.[6] Sowohl in der inneren als auch in der auswärtigen Kulturpolitik der Bundesrepublik gibt es seit jeher eine mit wechselnder Intensität ausgetragene Kontroverse über das richtige Maß an kultureller Autonomie. Im Diskurs um auswärtige Kulturpolitik spielte dieser Disput in den letzten Jahren jedoch eine nur untergeordnete Rolle. Weder lassen sich auffällig viele Debattenbeiträge zu dieser Frage ausfindig machen, noch weisen die wenigen Wortmeldungen zur Sache auf einen offenen Streit hin – eine Ausnahme bilden lediglich einige engagierte Kommentare in den Medien. Dies ist als Beleg für den grundsätzlichen Konsens zu werten, der seit einigen Jahren unter den beteiligten Akteuren herrscht.[7]

Auch das Goethe-Institut hält sich damit zurück, öffentlich allzu nachdrücklich auf die Autonomie der Kultur zu pochen. Dies bedeutet aber keineswegs, dass seinen Mitarbeitern ebendiese Autonomie nicht wichtig wäre. Eine gewisse Eigenständigkeit gilt ihnen vielmehr als Voraussetzung dafür, dass Kultur überhaupt erst erfolgreich wirken kann. Diskursiv ist diese Thematik derzeit allerdings kaum von Belang, so dass von einem Konflikt nicht gesprochen werden kann – wohl aber von unterschiedlichen Perspektiven.

Für das Institut für Auslandsbeziehungen lässt sich eine ähnlich ausgeprägte Wertschätzung der Autonomie und Selbstzweckhaftigkeit der Kultur nicht

6 Gemeint ist in diesem Fall ein traditioneller, enger Kulturbegriff, der sich im Wesentlichen auf Kunst und Wissenschaft beschränkt.

7 Vgl. z.B. die folgenden Äußerungen: »Auswärtige Kulturpolitik heißt einerseits, Kultur in ihrem Eigenwert und ihrer Besonderheit wahrzunehmen, und andererseits, ihre Möglichkeiten als eigenständiger Bestandteil der Außenpolitik zu nutzen«, Jenny Friedrich-Freksa, »›Wir wollen die Köpfe und die Herzen erreichen‹, Interview mit Bundesaußenminister Steinmeier«, in: *Zeitschrift für Kulturaustausch*, 2 (2006), S. 66; »Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik muss integraler Bestandteil der Außenpolitik sein. [...] Die Außenpolitik darf, wenn sie von den Wirkungen der Kultur profitieren will, nicht den Fehler machen, sie zu gängeln, einzuengen und nur instrumentell zu begreifen: Kultur ist eine Kraft, die nur wirken kann, wenn sie ihre Aura behält«, Martin Kobler, *Toleranz, Dialog, Austausch – was kann Kultur in der Außenpolitik?* Rede anlässlich der Verleihung des Rave-Forschungspreises am 7.11.2007 in Stuttgart. Ob ihrer Deutlichkeit eher als Ausnahmen sind die folgenden in einem Bericht der *tageszeitung* zitierten Aussagen zu werten: »Da reagierte dann auch die ansonsten unerschütterlich diplomatische Goethe-Präsidentin Jutta Limbach ein wenig verstimmt: ›Das mit dem Werkzeugkasten höre ich wirklich nicht gern.‹ Goethe-Generalsekretär Knopp sagt es deutlicher: ›Kulturförderung im In- und Ausland ruhen auf einem Zivilisationsmodell, das der Kunst Autonomie einräumt‹«, Jan-Hendrik Wulf, »Fehlende Diskussionsgrundlage«, in: *die tageszeitung*, 7.6.2006.

feststellen. Seine Mitarbeiter würden eine reine Instrumentalisierung der Kultur zwar ebenfalls als problematisch ansehen, dieser Frage wird dort aber offensichtlich ein geringeres Gewicht zugemessen als im Goethe-Institut.

### Auswärtige Kulturpolitik zur Förderung der Kultur

Die Förderung kultureller Aktivitäten spielt in der politischen Diskussion über die Aufgaben der auswärtigen Kulturpolitik eine zwar nicht übermäßig große, aber doch nicht unerhebliche Rolle. Die besondere Förderwirkung der *auswärtigen* Kulturpolitik wird von den an dieser Debatte Beteiligten dabei zumeist mit deren Austauschcharakter begründet. Es ist der »Kulturaustausch«, der »fachliche Austausch« bzw. die »Begegnung«, von der Kultur und Künstler letztlich profitieren sollen.[8] Die zweifellos für viele Kulturschaffende wichtige direkte oder indirekte finanzielle Förderung wird in den untersuchten Dokumenten und Interviews auffälligerweise kaum erwähnt. In diesem Punkt unterscheidet sich der Diskurs um auswärtige Kulturpolitik ganz wesentlich von dem um binnenstaatliche Kulturpolitik.

Auch das Goethe-Institut und das Institut für Auslandsbeziehungen verweisen auf die große Bedeutung, die ihre Arbeit gerade für den künstlerischen Austausch habe. Ihre Argumentation ist allerdings sehr viel anschaulicher und konkreter, zudem kommt bei ihnen dem Ziel der Förderung kultureller Kontakte und Begegnungen ein weitaus größeres Gewicht zu. Sie sehen in der Schaffung kultureller Netzwerke schlechthin die elementare Grundlage für eine erfolgreiche auswärtige Kulturpolitik – und damit für eine adäquate Umsetzung außenpolitischer Vorgaben.[9]

### Auswärtige Kulturpolitik zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt

Der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt wird im Diskurs um die deutsche auswärtige Kulturpolitik ein vergleichsweise hoher Rang zugemessen.[10] Der Begriff der »Vielfalt« ist hier allerdings in den Äußerungen aller beteiligten Akteure vieldeutig. So verbirgt sich hinter der Forderung nach sprachlicher Varietät in Europa oft lediglich der Wunsch, das Deutsche gegenüber dem Englischen, aber auch gegenüber den meisten kleineren EU-Amtssprachen besser zu positionieren. Wenn es in der Diskussion über deutsche auswärtige Kulturpolitik um den Kontakt mit nichtwestlichen bzw. islamischen Staaten und Gesellschaften geht, lässt sich zudem konstatieren, dass kulturelle Vielfalt häufig als potentiell konfliktreich eingeschätzt wird.

In der öffentlichen Debatte ist die Formulierung des Zieles, durch auswärtige Kulturarbeit die sprachliche und kulturelle Vielfalt zu fördern, ein wichtiges, weil auf die Legitimierung des Politikfelds zielendes Argument. Für Mitarbeiter der zwei Mittlerorganisationen hingegen stellt sich die Frage nach kultureller und sprachlicher Diversität aus einer pragmatischen Perspektive. Die Verpflichtung, kulturelle Vielfalt zu bewahren, scheinen sie als Selbstverständlichkeit zu erachten, die nicht eigens thematisiert zu werden braucht. Eine Ausnahme bildet lediglich der zunehmend wichtige Aufgabenbereich öffentlichkeits- und politikorientierter Lobbyarbeit für die deutsche Sprache. Die Akteure in diesem Bereich beschreiben Vielfalt nachdrücklich als anzustrebendes Ziel ihrer Arbeit.

**8** Beispielhaft: »Der Kulturaustausch mit dem Ausland befruchtet das Kulturgeschehen in Deutschland«, Deutsche Bundesregierung, *Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 2004*, Berlin 2005, S. 5; »Die Bundesrepublik Deutschland ist in Besitz zahlreicher Einrichtungen im Ausland [...] Sie sind für Auslandsaufenthalte und für die Förderung deutscher Künstlerinnen und Künstler im Ausland von großer Bedeutung«, Deutscher Bundestag (Hg.), *Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU*, Berlin 2005 (BT-Drucksache 15/5626 vom 31.5.2005).

**9** »Mit wachsendem Erfolg betreiben die Goethe-Institute Kulturaustausch im Sinne eines gemeinsamen Arbeitsprozesses, aus dem beide Seiten ein künstlerisches Vergnügen schöpfen und voneinander lernen«, Jutta Limbach, »Vorwort«, in: Goethe-Institut, *Jahrbuch 2005/06*, München 2006, S. 4–5.

**10** Vgl. etwa die folgenden Aussagen: »[Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik] beugt faktischen Wettbewerbsverzerrungen durch die Dominanz von Mono-Kulturen vor, sie verhindert oder mäßigt zumindest einseitige Sehweisen durch zusätzliche kulturelle und besonders mediale Angebote. Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik ist deswegen auch ein ganz aktiver Beitrag zur kulturellen Vielfalt«, Frank-Walter Steinmeier, *Rede zur Eröffnung der Konferenz »Menschen bewegen – Kultur und Bildung in der deutschen Außenpolitik«*, Berlin, 26.10.2006; »Unser Ziel ist ein EU-Sprachenregime in der erweiterten Union, das die Stellung der deutschen Sprache festigt und zugleich die Effizienz, Transparenz und Legitimität der Institutionen stärkt sowie die Sprachenvielfalt und den kulturellen Reichtum fördert. [...] Europas Stärke ist seine Vielfalt«, Hans Martin Bury, *Deutsch als dritte Arbeitssprache auf europäischer Ebene – Verstärkte Förderung der deutschen Sprache im Ausland, Rede von Staatsminister Bury im Deutschen Bundestag*, 22.5.2003.

### Auswärtige Kulturpolitik zur Vermittlung und Stärkung der Position der deutschen Sprache und Kultur

Die weltweite Vermittlung der deutschen Sprache und Kultur und die Stärkung ihrer Position gegenüber anderen Sprachen und Kulturen ist eines der immer wieder genannten Ziele im Diskurs um auswärtige Kulturpolitik. Dabei geht es um zweierlei:

1. Durch aktive Förderung soll die deutsche Sprache weltweit an Attraktivität gewinnen.
2. Es soll darauf hingearbeitet werden, dass Elemente deutscher Kultur im Ausland präsent sind.

Offenbar sehen die Akteure der deutschen auswärtigen Kulturpolitik deutliche Unterschiede zwischen Sprache und Kultur, was deren Leistungs- und Durchsetzungsfähigkeit auf internationalem Parkett anbelangt. Sie wollen die deutsche Kultur im Ausland lediglich vermitteln, von einer Stärkung der Position der deutschen Kultur ist nur sehr selten die Rede.[11] Bei der deutschen Sprache verhält es sich umgekehrt. Hier steht die Profilierung im internationalen Vergleich klar im Vordergrund.[12] Offenbar werden Sprachen in einer europa- bzw. weltweiten Konkurrenz zueinander gesehen, was bei Kultur weniger der Fall ist. Auf die besondere Bedeutung, die dabei die Förderung der deutschen Sprache für die deutsche auswärtige Kulturpolitik zu haben scheint, weist auch rein quantitativ die weitaus größere Zahl an diesbezüglichen Äußerungen hin, vergleicht man sie mit jenen, in denen es um die Vermittlung deutscher Kultur geht.

Die verschiedenen Sprachen in einem Konkurrenzverhältnis zueinander zu sehen, liegt schon allein angesichts der Möglichkeit nahe, recht zuverlässige Lerner- und Sprecherzahlen erheben und vergleichen zu können. Die Zahl der weltweit an deutscher Kultur Interessierten lässt sich hingegen kaum ermitteln. Umso mehr sollte man sich der Gefahr bewusst sein, dass durch eine übermäßige Fokussierung auf die Steigerung der Deutschlernerzahlen andere mit Sprachvermittlung verbundene Ziele vernachlässigt zu werden drohen. Vor diesem Hintergrund scheint es ratsam, Sprachvermittlung und Kulturvermittlung konzeptionell stärker miteinander abzustimmen.

## Ziele mit Rahmenfunktionen der auswärtigen Kulturpolitik für andere Politikfelder

Ein zweiter Typus außenkulturpolitischer Zielsetzungen umfasst jene Ziele, die einen Nutzen für andere Politikfelder und Aufgabenbereiche vorsehen.

### Auswärtige Kulturpolitik schafft allgemeine Grundlagen

Immer wieder äußern politische Akteure aus Regierung und Parlament, Aufgabe der auswärtigen Kulturpolitik sei es auch, allgemeine Grundlagen des zwischenstaatlichen und zwischengesellschaftlichen Kontakts zu schaffen. In diesem Zusammenhang häufig verwendete Wörter sind beispielsweise »Ansprechpartner«, »Netzwerk«, »Kontakte«, »Fundamente« oder »Brücken«, die im Diskurs aber inhaltlich unbestimmt bleiben. Auffällig ist dabei ein Hang zu metaphorischen Begriffen, die eine verbindliche inhaltliche Fixierung im politischen Kontext unmöglich machen.

Abweichend davon verwenden Vertreter der beiden Mittlerorganisationen die genannten Begriffe viel konkreter zur Beschreibung ihrer täglichen Arbeit. Daraus wird deutlich, dass das Institut für Auslandsbeziehungen und das Goethe-Institut die interkulturelle Kontaktaufnahme als schon umgesetzt bzw. als in einem fortgeschrittenen Stadium befindlich betrachten. Der Begriff »Netzwerke« beispielsweise wird gebraucht, um deutlich konkreter die eigenen Strukturen und auch die organisationsübergreifenden Kooperationen mit Dritten zu qualifizieren.[13]

**11** »Es geht bei der auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik um Deutschland, um Kultur aus Deutschland, aber in besonderem Maße auch um deutsche Kultur und um Deutschland als Kulturnation in all ihrer Vielfalt«, Günter Nooke, *Rede vor dem Deutschen Bundestag*, 12.3.2004 (Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 15/98); »Zusätzlich [...] konzipierte und organisierte das ifa über 100 Veranstaltungen im Ausland, mittels derer die Vermittlung deutscher Kunst und Kultur intensiviert, Kontakte geknüpft und Diskussionen angeregt werden«, Institut für Auslandsbeziehungen, *ifa-Kurzbericht 2003*, Stuttgart 2003, S. 10.

**12** »Zentrales Ziel der Spracharbeit in Europa ist die Stärkung von Deutsch im Rahmen von Mehrsprachigkeitskonzepten«, Deutsche Bundesregierung, *Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 2003*, Berlin 2004, S. 26; »Das Goethe-Institut [...] stärkt die Position der deutschen Sprache«, Goethe-Institut, *Jahrbuch 2003/04*, München 2004, S. 6.

**13** Beispielhaft: »Das aus fünf Instituten und vier Kulturgesellschaften bestehende Netzwerk des Goethe-Instituts in Brasilien organisiert im Rahmen von ›Copa da Cultura‹ eine Vielzahl von Projekten zu vier Schwerpunktthemen«, Goethe-Institut, *Jahrbuch 2005/06* [wie Fn. 9], S. 28; »Mich freut, dass unser Netzwerk, an dem die Robert-Bosch-Stiftung, die Goethe-Institute und viele andere Organisationen beteiligt sind, immer stärker wird«, Winfried Weithofer, »Mit Kultur

Entsprechend steht auch für Mitarbeiter des Goethe-Instituts und des Instituts für Auslandsbeziehungen der konkrete Anwendungsfall im Vordergrund: »Netzwerke« sind für sie immer die Netzwerke vor Ort, die in der jeweiligen Sparte aufgebaut und gepflegt werden.

Die Mittlerorganisationen verwenden hier den im öffentlichen Diskurs unbestimmten Begriff des »Netzwerks«, indem sie ihn mit einer Bedeutung versehen, die zur eigenen Arbeit passt. Sie bedienen sich damit einer argumentativen Strategie, die einerseits zwar den Anspruch erkennen lässt, die Lücke zwischen außenkulturpolitischer Programmatik und ihrer Umsetzung zu schließen, andererseits aber die Gefahr birgt, dass Begriffe wie der des »Netzwerks« zu einer bloßen Formel werden, hinter der sich die verschiedensten Vorstellungen verbergen. Dies würde eine inhaltliche Verständigung und Koordination zwischen den politischen Akteuren aus Bundesregierung und Parlament sowie den Mittlerorganisationen erschweren, da die beteiligten Akteure sich nur noch formal auf eine gemeinsame politische und strategische Ausrichtung verständigten, faktisch aber Verschiedenes damit meinten.

### Auswärtige Kulturpolitik als Imageförderung und Sympathiewerbung

Weitgehender Konsens herrscht im Diskurs um auswärtige Kulturpolitik darüber, dass diese der Förderung eines besseren Deutschlandbilds im Ausland dienen und insbesondere unter ausländischen Eliten um Sympathie für Deutschland werben soll. Vertreter der politischen Ebene, der Mittlerorganisationen und der Medien stimmen hierin weitgehend überein, wobei die Angehörigen des Goethe-Instituts häufiger als die politischen Akteure auf konkrete Sparten und Projekte und deren image- und sympathiefördernde Wirkung verweisen. Immer wiederkehrende Formulierungen, die diesem Zielkomplex zugeordnet werden können, sind beispielsweise »Interesse wecken«, »Deutschland als Kulturstaat«, »realistisches Deutschlandbild«, »umfassendes und aktuelles Bild Deutschlands«, »Sympathie und Bindungen an Deutschland«, »Sympathie gegenüber unserem Land«.

Auffällig ist auch hier, dass das imagefördernde Potential der deutschen Sprache offenbar als sehr viel schlechter eingeschätzt wird als das der Kultur. Während der Vermittlung der deutschen Kultur per se eine imageförderende Wirkung unterstellt wird, zumeist ohne dies weiter zu begründen, werden die mit der Verbreitung der deutschen Sprache erzielbaren Effekte als ungleich komplexer beschrieben. Zumindest in der öffentlichen Debatte über auswärtige Kulturpolitik steht die Image- und Sympathiewerbung *für* die deutsche Sprache eindeutig im Vordergrund, während die image- und sympathiefördernde Wirkung *durch* sie kaum thematisiert wird.

Hier besteht die Gefahr, dass die Bedeutung der deutschen Sprache als Trägerin eines positiven Images unterschätzt wird. Die deutsche Sprache sollte als integraler Bestandteil der deutschen Kultur verstanden und vermittelt werden. Beide, Sprache und Kultur, treffen im Ausland auf positive wie auch negative Konnotationen und Wertungen. Die Schwierigkeiten der Sprachvermittlung gegenüber ihren positiven Möglichkeiten überzubetonen, hat zur Folge, dass ein wichtiges Instrument auswärtiger Kulturarbeit vernachlässigt wird.

Das Ziel, mit Kulturarbeit das Image der Bundesrepublik zu verbessern und für Sympathie zu werben, ist nicht nur im öffentlichen Diskurs, sondern auch im Selbstverständnis der Mitarbeiter der zwei Mittlerorganisationen sehr präsent. Dabei beanspruchen allerdings auch die Mitarbeiter des Goethe-Instituts aus dem Bereich Sprache, zur Erreichung dieses Zieles beizutragen. Die eben angesprochene problematische Negativbewertung des Potentials der deutschen Sprache teilen sie nicht. Hier gibt es unterschiedliche Einschätzungen, die durch bessere Kommunikation und Koordination zumindest teilweise miteinander vereinbart werden könnten mit dem wünschenswerten Resultat, dass das wichtige außenkulturpolitische Instrument der Sprachvermittlung künftig besser genutzt wird.

### Auswärtige Kulturpolitik stärkt die europäische Identität

Im Diskurs um die Ziele der auswärtigen Kulturpolitik wird immer wieder das Argument vertreten, dass auswärtige Kulturpolitik zu einer Stärkung der europäischen Identität beitrage. Im Wesentlichen sind es zwei Aspekte, die in diesem Zusammenhang von den politischen Akteuren aus Regierung, Administration und Bundestag sowie von den Vertretern der Mittlerorganisationen ins Spiel gebracht werden:

kann man Staat machen« [Interview mit der designierten ifa-Präsidentin Ursula Seiler-Albring], in: *Stuttgarter Zeitung*, 11.9.2006.

1. Einer ersten These zufolge vermag Kultur auf europäischer Ebene einen Ausgleich gegenüber der ansonsten als rein bürokratisch, wirtschaftsorientiert und insgesamt anonym wahrgenommenen Politik der Europäischen Union zu schaffen. Der Kultur wird hier implizit oder explizit die Fähigkeit eingeräumt, den Menschen den europäischen Integrationsprozess nahezubringen und ihn damit zu festigen.[14]
2. Das zweite Argument verweist auf eine »Vielfalt der Kulturen Europas«. Vielfalt wird hier als ein Wert verstanden, den es zu schützen gilt. Nationale Identitätsvorstellungen sollen um europäische Komponenten ergänzt werden. Damit werde eine kulturelle Gemeinsamkeit befördert, ohne dass die kulturelle Vielheit beseitigt würde.[15]

Auch die Strategiepapiere des Goethe-Instituts legen viel Gewicht auf das Ziel einer »Stärkung der europäischen Identität«. Auffällig häufig wird hier auf eine noch zu schaffende »europäische Öffentlichkeit« rekurriert. Aufgabe der Sprachpolitik solle es sein, das Deutsche in den europäischen Institutionen zu verankern und auf eine gleichberechtigte Mehrsprachigkeit in Europa hinzuarbeiten, innerhalb deren die deutsche Sprache gut positioniert ist. Im Hinblick auf die Arbeit in außereuropäischen Regionen tritt stärker die Präsentation europäischer Kultur gemeinsam mit Kulturinstituten anderer europäischer Staaten in den Vordergrund.

**14** Beispielhaft: »Auch die Erweiterung der Europäischen Union kann nicht allein mit den Mitteln des Verwaltungsrechts und der Subventionsauskehrung betrieben werden; soll sie gelingen, muß sie kulturell grundiert sein, müssen die Völker ins Gespräch kommen, einander im Wortsinne verstehen lernen«, Heinrich Wefing, »Es sind jetzt noch acht Jahre bis Arabien. Zukunft 2012: Das Goethe-Institut will den Blick behutsam nach Osten wenden«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.9.2004; »Noch haften dem weltweit einzigartigen Projekt [gemeint ist die Europäische Union, P.S.] zu viel Sprödigkeit und Bürokratie an, noch fehlen ihm kulturelle Lebendigkeit und Ausstrahlung in die Gesellschaften hinein. Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) kann mithelfen, das zu ändern«, Goethe-Institut, *Jahrbuch 2003/04* [wie Fn. 12], S. 22.

**15** Beispielhaft: »Genau das macht ja die kulturelle Dimension der europäischen Einigung aus: dass sie nicht die national gewachsenen lebendigen Kulturen ersetzt, sondern diesen eine zusätzliche europäische Dimension eröffnet«, Friedrich-Freksa, »Interview mit Bundesaußenminister Steinmeier« [wie Fn. 7]; »Die Gemeinsamkeiten der europäischen Kultur herauszustellen und das Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken, ohne die kulturellen, nationalen und regionalen Unterschiede einzuebnen, ist zu einem wichtigen Ziel der Politik in Europa geworden«, Deutscher Bundestag (Hg.), *Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*, Berlin 2006 (BT-Drucksache 16/2233 vom 17.7.2006).

### Auswärtige Kulturpolitik dient der Vermittlung von Werten und dem Aufbau von Strukturen in anderen Ländern

Im Zuge des seit der Wiedervereinigung zunehmend aktiven Engagements Deutschlands in der Weltpolitik sind für die auswärtige Kulturpolitik Ziele artikuliert worden, die sich – grob formuliert – unter den Formeln »Vermittlung von Werten« und »Aufbau von Strukturen in anderen Ländern« zusammenfassen lassen. Dahinter steht ein Bündel an Maßnahmen, die auf die innere Gestalt anderer Staaten bzw. Gesellschaften Einfluss nehmen sollen. Begriffe, die in diesem Zusammenhang immer wieder fallen, sind beispielsweise »Menschenrechte«, »Zivilgesellschaft«, »Werte«, »Demokratie«, »Fortschritt«, »Freiheit«, »Toleranz«.[16] Auch in der *Konzeption 2000*, dem derzeit gültigen Strategiepapier für die deutsche auswärtige Kulturpolitik, werden diese Ziele mehrfach bekräftigt. Überhaupt gehören die Vermittlung von Werten und der Aufbau von Strukturen in den untersuchten Texten und Dokumenten zu den am häufigsten genannten Aufgaben der auswärtigen Kulturpolitik. Dies gilt nicht nur für die politischen Debatten und Stellungnahmen des Bundestags und der Bundesregierung, sondern in markanter Form auch für das Goethe-Institut und das Institut für Auslandsbeziehungen.

Von einigen kritischen Kommentaren in der Presse abgesehen, herrscht im politischen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik Konsens über die Angemessenheit solcher Zielsetzungen. Die Begriffe, die – explizit oder implizit – mit der Vermittlung von Werten und dem Aufbau von Strukturen in anderen Ländern verbunden werden, sind »Stabilität«, »Sicherheit« und

**16** Beispielhaft: »[Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik] bietet die Möglichkeiten, abseits offizieller Positionen durch Projekte und Veranstaltungen, Menschenrechtsdialoge und Austauschprogramme gezielt zur Stärkung von Zivilgesellschaften beizutragen – gerade auch in den sogenannten ›schwierigen‹ Partnerländern«, Wilfried Grolig, *Konzepte von Diplomatie,* Vortrag im Rahmen der gleichnamigen Ringvorlesung der Humboldt-Universität zu Berlin, 13.2.2003; »Das neue Goethe-Institut Kabul in Afghanistan hat es tatsächlich geschafft, Begegnungen zustande zu bringen und damit zur Demokratieentwicklung beizutragen«, Monika Griefahn, *Rede vor dem Deutschen Bundestag*, 24.2.2005 (Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 15/160).

»Frieden«. Die Mitarbeiter beider Mittlerorganisationen halten es jedoch für allenfalls langfristig realistisch, dieses Ziel zu erreichen. Kurzfristig und im Kontext der konkreten Kulturarbeit vor Ort scheinen sie es für vordringlicher zu halten, Werte und gesellschaftspolitische Konzepte lediglich darzustellen. Deren Vermittlung, die eine explizite Übernahme durch die Bevölkerung des jeweiligen Ziellands einschlösse, tritt hier deutlich in den Hintergrund.

Die verschiedenen Akteure haben unterschiedliche Ansichten zu den Möglichkeiten, im Rahmen der auswärtigen Kulturarbeit durch die Vermittlung von Werten und den Aufbau von Strukturen Effekte der Stabilisierung zu erzielen. Auch die genannten Zeithorizonte differieren. Dies lenkt den Blick auf ein gravierendes Problem. Die Legitimität auswärtiger Kulturpolitik speiste sich insbesondere in den Jahren nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sehr stark aus diesem Zielhorizont. Das Politikfeld war und ist hierdurch mit hohen Erwartungen konfrontiert, die es in unmittelbarer zeitlicher Nähe nicht oder nicht in der erhofften Weise erfüllen kann. Auch in diesem Punkt wäre es daher wünschenswert, dass die Ziele und Strategien der auswärtigen Kulturpolitik, wie sie von der Bundesregierung, dem Bundestag und den Spitzen der Mittlerorganisationen maßgeblich und öffentlich skizziert werden, an die praktischen Erfahrungen der Kulturarbeit im Ausland rückgekoppelt werden.

In den vergangenen Jahren scheint das Ziel, in anderen Ländern Werte zu vermitteln und den Aufbau von Strukturen zu unterstützen, an Bedeutung verloren zu haben. Nach wie vor stellt sich gleichwohl die Frage, inwiefern sich hier möglicherweise problematische Überschneidungen mit Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit ergeben.

### Auswärtige Kulturpolitik dient dem Dialog der Kulturen und der Konfliktvermeidung

Kaum ein Thema bestimmte in den vergangenen Jahren die Diskussion um die auswärtige Kulturpolitik qualitativ und quantitativ so sehr wie der sogenannte »Dialog mit dem Islam« bzw. – allgemeiner – der »Dialog der Kulturen«. Der diesem Diskurs zugrundeliegende Dialogbegriff deckt sich dabei zunächst formal mit dem Konzept des Austauschs und der Reziprozität, das seit Bestehen der Bundesrepublik, insbesondere aber seit den 1970er Jahren ein Leitbild der deutschen auswärtigen Kulturpolitik ist. Dieses oft als »Zweibahnstraße« bezeichnete Grundprinzip findet sich in der *Konzeption 2000* und den Jahresberichten des Auswärtigen Amtes ebenso expliziert wie in den Bundestagsdebatten, den Jahrbüchern des Goethe-Instituts und den Berichten des Instituts für Auslandsbeziehungen.

Die kulturelle Vielfalt innerhalb Europas wird von den an der Debatte beteiligten Akteuren unisono als ein Wert angesehen, den es zu bewahren gilt. Im Hinblick auf den Dialog mit Gesellschaften außerhalb Europas hingegen gilt ihnen kulturelle Diversität als potentielle Quelle von Missverständnissen und als mögliche Ursache für Intoleranz und Konflikte.[17] Eine solche übermäßig vereinfachende Vorstellung der potentiell konfliktbelasteten Begegnung von Kulturen kommt auch in einer sehr großen Zahl von Äußerungen zum Ausdruck, die »Konfliktprävention« durch »Dialog« oder »Kulturdialog« als wichtiges Ziel auswärtiger Kulturpolitik nennen. Diese Sichtweise haben sich im Grundsatz auch die Mittlerorganisationen zu eigen gemacht. Sie setzen dabei aber besondere Akzente. Das Institut für Auslandsbeziehungen zeigt sich politiknäher und stellt – nicht zuletzt aufgrund seines umfangreichen Engagements in diesem Bereich – den Dialog der Kulturen bzw. den Dialog mit dem Islam deutlich in den Vordergrund. Die Mitarbeiter des Goethe-Instituts hingegen sind diesem Anspruch gegenüber reservierter, wenngleich sie ihn nicht kategorisch zurückweisen.

Die Mitarbeiter beider Organisationen betonen aber – wie schon hinsichtlich des Ziels der Vermittlung von Werten und des Aufbaus von Strukturen in anderen Ländern – die Langfristigkeit der Wirkungen ihrer Kulturarbeit. Die im öffentlichen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik geäußerten Einschätzungen und Erwartungen an »Konfliktprävention« durch »Kulturdialoge« unterscheiden sich, auch was die Zeithorizonte anbelangt, deutlich von dem, was seitens der in der auswärtigen Kulturarbeit Tätigen als realistisch angesehen wird. An dieser Stelle wäre des-

**17** Beispielhaft: »Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt: stabile internationale Beziehungen bedürfen eines kulturellen Fundaments. Ein intensiv und offen geführter Kulturdialog kann verhindern helfen, dass aus kulturellen Unterschieden Konfrontation und Gewalt erwachsen«, Deutsche Bundesregierung, *Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 2005/06* [wie Fn. 3], S. 5; »Gerade bei kulturalisierten Konflikten müssen wir versuchen, einen schwieriger gewordenen Dialog wieder aufzunehmen«, Thomas E. Schmidt, »Droht der Kahlschlag? Interview mit Bundesaußenminister Steinmeier zur Auswärtigen Kulturpolitik«, in: *Die Zeit*, 18.5.2006.

halb zu wiederholen, was schon im vorangegangenen Kapitel festgestellt wurde: Es wäre sinnvoll, die Ziele und Strategien auswärtiger Kulturpolitik, wie sie von der Bundesregierung, dem Bundestag und den Spitzen der Mittlerorganisationen maßgeblich und öffentlich entworfen werden, stärker an die Erfahrungen der konkreten Kulturarbeit im Ausland rückzukoppeln.

### Auswärtige Kulturpolitik generiert wirtschaftliche Vorteile

In der Debatte über auswärtige Kulturpolitik sind auch häufig Stimmen zu hören, denen zufolge aus außenkulturpolitischen Aktivitäten ein wirtschaftlicher oder wirtschaftspolitischer Nutzen für Deutschland resultiere. Diese Argumentation, die auswärtige Kulturpolitik unter Berufung auf handfeste materielle Vorteile legitimieren soll, weist einen hohen Grad an Allgemeinheit und Unverbindlichkeit auf. Sie knüpft nur oberflächlich an wirtschaftspolitische Diskurse an und enthält sich gewöhnlich genauerer Belege.[18] Bisweilen werden zwar Formulierungen benutzt, die etwas konkreter auf Begriffe und Motive aus wirtschaftspolitischen Debatten Bezug nehmen – Beispiele hierfür wären »globale Konkurrenz« und »Wirtschafts- und Standortfaktor«.[19] Dabei handelt es sich allerdings um Ausnahmefälle. Ähnlich selten werden explizit wirtschaftliche Eliten als Adressaten auswärtiger Kulturpolitik benannt. Damit spielen wirtschaftliche Zielhorizonte im öffentlichen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik insgesamt keine zentrale Rolle.

Es überrascht vor diesem Hintergrund nicht, dass auch für die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen die Verknüpfung außenkulturpolitischer Maßnahmen mit wirtschaftlichen Zielrichtungen ein Thema von nachgeordneter Bedeutung ist. Gleichwohl sind die Meinungen zu dieser Frage nicht einheitlich. Ein Teil der Akteure vertritt hier nämlich durchaus eine affirmative Position, der zufolge Kulturarbeit einen wirtschaftlichen Vorteil generieren könne und auch solle. Diese Auffassung dominiert deutlich, sie wird begründet mit der vermeintlich Deutschland zugeneigten Haltung derer, die mit deutscher Sprache oder Kultur vertraut gemacht werden konnten. Eine andere Gruppe hingegen steht auf dem Standpunkt, dass sich ein wie auch immer gearteter Nachteil für die Kulturarbeit ergebe, sofern diese auf wirtschaftliche Ziele verpflichtet werde.

### Auswärtige Kulturpolitik generiert Vorteile für den Bildungsstandort Deutschland

Im öffentlichen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik wird vielfach nicht nur ein Nutzen für den Wirtschaftsstandort, sondern auch für den Bildungsstandort Deutschland gefordert. Beide Zielhorizonte werden dabei mit wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskursen verbunden. Der »Standort Deutschland«, ein »verschärfter Wettbewerb« oder die »fortschreitende Globalisierung« sind in diesem Zusammenhang häufig genannte Begriffe. Explizit wird dabei nicht nur der auswärtigen Bildungspolitik und der Außenwissenschaftspolitik, sondern durchaus auch der auswärtigen Sprach- und Kulturpolitik aufgetragen, an der Stärkung des »Bildungsstandorts« und des »Wissenschaftsstandorts« Deutschland mitzuwirken.[20] Gerade von der Spracharbeit im Ausland wird erwartet, dass sie ausländische Lerner adäquat auf ein Studium oder einen Forschungsaufenthalt in Deutschland vorbereitet.

### Auswärtige Kulturpolitik mildert die negativen kulturrelevanten Auswirkungen der Globalisierung

Weitgehend auf Dokumente der Bundesregierung beschränkt ist die Vorstellung, auswärtige Kulturpolitik müsse die negativen kulturrelevanten Folgen der (hier allein ökonomisch verstandenen) Globalisie-

**18** Beispielhaft: »Der Kulturaustausch mit dem Ausland befruchtet nicht nur das Kulturgeschehen in Deutschland, sondern die durch ihn geschaffenen partnerschaftlichen Bindungen strahlen auch positiv auf die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen aus«, Deutsche Bundesregierung, *Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 2004* [wie Fn. 8], S. 5; »Ein besseres gegenseitiges Verständnis in Europa und der Welt dient der Friedenssicherung, der Konfliktprävention, dem Dialog zwischen den Völkern, aber auch handfesten wirtschaftlichen Interessen«, Goethe-Institut, *Jahrbuch 2003/04* [wie Fn. 12], S. 23.

**19** Dies suggeriert politikfeldübergreifende Wirkungen und verspricht gerade hierdurch, der Legitimität auswärtiger Kulturpolitik zuträglich zu sein.

**20** Vgl. zur Frage nach einer eigenständigen Außenwissenschaftspolitik: Stiftung Wissenschaft und Politik/ Alexander-von-Humboldt-Stiftung (Hg.), *Außenwissenschaftspolitik – Wissenschaftsaußenpolitik*, Bonn 2007.

rung mildern.[21] Der Prozess der weltweiten wirtschaftlichen Verflechtung soll im Rahmen der deutschen auswärtigen Kulturpolitik durch kulturelle, kultur- und gesellschaftspolitische Maßnahmen ergänzt werden. Die Bundesregierung erhofft sich, auf diese Weise die negativen Folgen der Globalisierung für die Identitätsbildung und die Lebensbedingungen der Menschen in den Zielländern der Kulturarbeit dämpfen und drohenden Konflikten vorbeugen zu können. Hier wird indirekt an sicherheitspolitische Diskurse angeknüpft, in denen zunehmende kulturelle Verunsicherung als Risiko skizziert wird.

Mitarbeiter des Goethe-Instituts und des Instituts für Auslandsbeziehungen sehen in kulturellen Verwerfungen durch die Globalisierung demgegenüber weniger ein zu lösendes Problem denn vielmehr eine wesentliche Kontextbedingung ihrer Kulturarbeit. In genau diesem Sinne findet sich der Begriff Globalisierung auch wiederholt in den Strategiepapieren des Goethe-Instituts: So wird, durchaus analog zur Argumentation der Bundesregierung, in mehreren regionalen Strategiepapieren die Globalisierung als eine Ursache für kulturelle Verunsicherung in den Zielländern der auswärtigen Kulturarbeit identifiziert. Diese Verunsicherung erscheint hier aber nicht als sicherheitspolitisch, sondern primär als kulturpolitisch relevant.

Die Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturarbeit, so lässt sich in einer ersten Zwischenbilanz festhalten, sehen sich einer Fülle von Zielen gegenüber, die sie erreichen sollen. In diesem Kapitel wurden diese in vier Zielhorizonte zusammengefasst, die als im engeren Sinne kulturpolitisch gelten können, sowie in acht weitere, mit denen der auswärtigen Kulturpolitik die Erfüllung von Rahmenfunktionen für andere Politikfelder aufgetragen wird. Diese Gliederung stellt insofern eine Vereinfachung dar, als hier die Bedeutungsvielfalt der verwendeten Begriffe weitgehend ausgeblendet wurde, die aber einer kohärenten und zielorientierten Umsetzung auswärtiger Kulturpolitik zusätzliche Grenzen setzt. Das Politikfeld auswärtige Kulturpolitik ist folglich zum einen mit einer Zielüberladung seitens der Politik konfrontiert, die den Mittlerorganisationen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Schwierigkeiten bereitet. Zum anderen sind die Ziele oft ungenau beschrieben, was es den Organisationen weiter erschwert, verbindlich und koordiniert zu agieren.

Sowohl die übergroße Anzahl an Zielen als auch die ungenauen Zielformulierungen haben jeweils negative Folgen. Diese betreffen zum einen die Steuerungsfähigkeit des Politikfelds und zum anderen die Vermittlung der Handlungszwänge, Strategien und Erfolge auswärtiger Kulturarbeit vor Ort. Steuerung wird erschwert, weil es letztlich den Mittlerorganisationen auf der nachgeordneten Ebene auswärtiger Kulturarbeit überlassen bleibt, die außenkulturpolitische Agenda zu gestalten und deren Ziele zu priorisieren. Auf diese Situation reagieren die Mitarbeiter bestenfalls mit Desinteresse, im schlechtesten Falle löst sie Unsicherheit aus. Umgekehrt lassen sich die Erfolge, die auswärtige Kulturarbeit erzielt, wie auch die Handlungszwänge, denen sie sich vor Ort gegenübersieht, nur schwer in der Öffentlichkeit und im politischen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik vermitteln – zu verschieden, zu abstrakt und zu vielfältig sind dort die Vorstellungen über die Ziele auswärtiger Kulturpolitik.

**21** Beispielhaft: »Wir müssen den voranschreitenden Prozess der Globalisierung sinnvoll und human gestalten. Dabei kommt der Auswärtigen Kulturpolitik die Aufgabe zu, durch Stärkung kultureller Identitäten und der kulturellen Vielfalt sowie durch verstärkte Kontakte und Begegnungen einer einseitigen Ökonomisierung aller Lebensbereiche entgegen zu wirken und den Menschen Orientierungshilfe zu bieten«, Deutsche Bundesregierung, *Auswärtige Kulturpolitik – Konzeption 2000*, Berlin 2000, S. 4; »Die tief greifenden Umbrüche, die mit dem Stichwort Globalisierung gekennzeichnet werden, erzeugen vielfach das Bedürfnis nach kultureller Selbstvergewisserung [...] Die Auseinandersetzung mit fremden Einflüssen verläuft dabei nicht immer ohne Friktionen. Dies ist der Nährboden, auf dem Konfrontation und Gewalt gedeihen können«, Deutsche Bundesregierung, *Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 2005/06* [wie Fn. 3], S. 7.

# Die Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für andere Politikfelder

Die im vorigen Kapitel beschriebenen außenkulturpolitischen Zielhorizonte berühren direkt oder indirekt mehrere außenpolitische Politikfelder und Querschnittsaufgaben. Die Leistungen, die auswärtige Kulturpolitik dabei in den Augen der beteiligten Akteure erbringen soll, lassen sich als Rahmenfunktionen bezeichnen. Im Folgenden werden solche Rahmenfunktionen am Beispiel der Politikfelder Sicherheitspolitik, Europapolitik, Außenwirtschaftspolitik sowie der außenpolitischen Querschnittsaufgabe Public Diplomacy analysiert.

## Sicherheitspolitik

Die im öffentlichen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik beschriebenen Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für Sicherheitspolitik basieren auf der Annahme globaler kultureller Veränderungsprozesse, die zu Konflikten führen. Diesen soll durch außenkulturpolitische Maßnahmen vorgebeugt werden. In gewisser Weise knüpft ein solcher Ansatz an Strategien auswärtiger Kulturpolitik zu Zeiten der Ost-West-Konfrontation an, als man in Kulturkontakten und in der Auslandskulturarbeit unter dem Schlagwort »vertrauensbildende Maßnahmen« eine Möglichkeit zur gegenseitigen Annäherung sah. Die aktuelle Sichtweise unterscheidet sich allerdings in drei wesentlichen Punkten von dieser früheren Konzeption einer sicherheitspolitisch relevanten auswärtigen Kulturpolitik:

1. Der Kern möglicher Konflikte wird nicht mehr in verschiedenen Staatssystemen gesehen, nicht einmal in verschiedenen Gesellschaftsordnungen. Es sind vielmehr kulturelle Differenzen, die als potentiell sicherheitsbedrohend identifiziert werden. Damit wird der Ursprung der Sicherheitsbedrohung argumentativ auf eine Ebene verschoben, die von der Politik nur noch bedingt erreichbar ist.
2. Die perzipierte Bedrohung wird zumindest teilweise als eine nichtstaatliche beschrieben. Terrorismus und das Zusammenbrechen des staatlichen Gewaltmonopols in bestimmten Regionen stehen paradigmatisch für diese Bedrohungsszenarien.
3. Daraus ergeben sich in den Augen der außenkulturpolitischen Akteure andere Handlungsschwerpunkte. Sogenannte vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Staaten verlieren gegenüber einer direkten Kontaktaufnahme mit der Bevölkerung vor Ort an Bedeutung. Es sind letztlich die individuellen Menschen als Träger einer kollektiv gedachten Kultur, die man durch auswärtige Kulturpolitik zu erreichen sucht.[22]

Dass die auswärtige Kulturpolitik solche Rahmenfunktionen erfüllen soll, wird im Grundsatz durchaus auch von den Mittlerorganisationen und von deren Mitarbeitern akzeptiert. Den spezifischen Vorteil auswärtiger Kulturpolitik sehen sie darin, dass diese adäquat auf die primär kulturellen Ursachen von Konflikten zu reagieren vermöge und damit die richtige Art der Konfliktbearbeitung darstelle.

In der Debatte über die Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für Sicherheitspolitik lassen sich zwei grundlegende Argumentationsweisen unterscheiden:

- Aus einer kulturalistischen Sicht hat auswärtige Kulturpolitik die Fähigkeit, Konfliktpotentiale durch gegenseitiges Kennenlernen zu vermindern. Schlüsselformulierungen, die hierbei immer wieder verwendet werden, sind zum Beispiel »Wissen voneinander«, »Kenntnis übereinander«, »Verständnis füreinander« oder »gegenseitige Achtung«. Der Konflikt selbst fußt aus dieser Sicht auf einem Mangel an solcher Kenntnis und solchem Verständnis.
- Aus einer institutionenbezogenen Sicht wird eine bestimmte Form der Vergesellschaftung als unabdingbar erachtet, damit Staaten nicht zu einem Unsicherheitsfaktor für Deutschland und andere westliche Länder werden. Nehmen außenkulturpolitische Akteure eine solche Perspektive ein, so vertreten sie den Standpunkt, dass insbesondere funktionierende Marktwirtschaften, Rechtsstaaten, Demokratien und Zivilgesellschaften eine Voraussetzung sind für globale Sicherheit und Frieden. Deshalb sei es Aufgabe der auswärtigen Kulturpolitik, entsprechende Werte zu vermitteln und entsprechende Institutionen aufzubauen.

**22** Bisweilen indirekt durch sogenannte »Multiplikatoren«.

Die Mehrheit der Akteure deutscher auswärtiger Kulturpolitik sieht beide Problembeschreibungen als realistisch an. Dies ist insofern erstaunlich, als zwischen beiden durchaus ein gewisser Widerspruch besteht. Während die erste den Akzent auf gleichberechtigtes gegenseitiges Kennenlernen und Verstehen gerade auch von Werten legt, steht bei der zweiten die Vermittlung, mithin normative Überordnung westlicher Werte im Vordergrund. Die Mitarbeiter beider Mittlerorganisationen, die im Rahmen ihrer täglichen Kulturarbeit im Ausland direkt mit diesem Widerspruch konfrontiert werden, gehen pragmatisch mit ihm um: Sie billigen der ersten These keine unbegrenzte Gültigkeit zu und ordnen sie damit der zweiten argumentativ unter. Inwiefern sich dies allerdings mit der Tatsache verträgt, dass zumindest im öffentlichen Diskurs die erste, mit dem Schlagwort der »Reziprozität« argumentierende Rechtfertigung auswärtiger Kulturarbeit von mindestens gleichem Gewicht ist, bleibt eine offene Frage und bedarf einer politischen Klärung.

Die Position, die die Mitarbeiter des Goethe-Instituts und des Instituts für Auslandsbeziehungen einnehmen, unterscheidet sich aber noch in einem zweiten Punkt von der im öffentlichen Diskurs vorherrschenden Betrachtung der Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für Sicherheitspolitik. Die Angehörigen der Mittlerorganisationen halten die diesbezüglichen Möglichkeiten auswärtiger Kulturarbeit für deutlich begrenzter und nennen dafür drei Gründe. Erstens sei mit Auslandskulturarbeit nur ein beschränkter Personenkreis überhaupt erreichbar. Zweitens seien Erfolge allenfalls langfristig messbar und erkennbar. Drittens seien andere relevante Bereiche wie Diplomatie, Wirtschaft und Religion in sicherheitspolitischer Hinsicht von größerer Bedeutung, Kulturarbeit hingegen nur einer von vielen Aspekten interkultureller Beziehungen. Die Mitarbeiter des ifa sehen diese Einschränkung der Rahmenfunktionen schon in den politischen Zielvorgaben selbst enthalten. Für sie ist der Beitrag, den auswärtige Kulturpolitik zur Konfliktprävention zu leisten vermag, auch seitens der Politik schon immer als begrenzt angesehen worden. Im Goethe-Institut hingegen ist man stärker der Auffassung, diese Bewertung sei erst eine Erkenntnis der vergangenen Jahre und Ausdruck eines Strategiewechsels, der auf eine realistischere Einschätzung der Möglichkeiten auswärtiger Kulturpolitik zurückzuführen sei. Auch in dieser divergierenden Betrachtung der Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für Sicherheitspolitik zeigt sich die Unsicherheit, die bei den Mittlerorganisationen hinsichtlich der außenkulturpolitischen Strategien und Zielvorgaben offenbar herrscht.

## Europapolitik

Im öffentlichen Diskurs wird häufig die Erwartung formuliert, dass auswärtige Kulturpolitik eine »europäische Identität« stärken und damit den Integrationsprozess fördern solle. Wie schon erwähnt, werden dafür gemeinhin zwei Gründe angeführt: Erstens stelle Kultur einen notwendigen identitären Gegenpol zur ansonsten als rein bürokratisch, wirtschaftlich und anonym aufgefassten Politik der EU dar. Zweitens trage Kulturarbeit in Europa zum Schutz der kulturellen und sprachlichen Vielfalt bei, die wiederum Grundlage einer europäischen Identität sei.

Die europapolitischen Rahmenfunktionen, die auswärtige Kulturpolitik erfüllen soll, sind allerdings keineswegs auf diesen Zielhorizont begrenzt. Europapolitisch relevant ist im öffentlichen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik vielmehr auch die Forderung, dass auswärtige Kulturpolitik eine angemessene Repräsentation deutscher Sprache und Kultur auf europäischer Ebene sicherstellen solle. Sprachen scheinen dabei, anders als »Kultur«, von den am Diskurs Beteiligten in Konkurrenz zueinander gesehen zu werden: Die Vorstellung sprachlicher Vielfalt im europapolitischen Rahmen reduziert sich nämlich bei näherem Hinsehen auf ein sprachenpolitisches Modell, das als wichtige EU-Sprachen neben dem dominierenden Englischen nur wenige weitere Sprachen vorsieht. Das Deutsche soll, so die politische Forderung an auswärtige Kulturarbeit, eine dieser wenigen großen europäischen Sprachen sein und bleiben. Hierzu bedürfe es nachdrücklicher sprachpolitischer Unterstützung.[23] Eine erfolgreiche Verbreitung des Deutschen ist also eine zweite wesentliche Rahmenfunktion, die auswärtige Kulturpolitik für Europapolitik erfüllen soll.

Einen grundsätzlichen Unterschied zwischen Politik und Mittlerorganisationen gibt es hinsichtlich der Einschätzung der europapolitischen Rahmenfunktionen nicht. Bei den Mitarbeitern des Goethe-Instituts und des Instituts für Auslandsbeziehungen

**23** Hingegen scheint man von einer spontanen Nachfrage nach deutscher Kultur auszugehen, die zudem in einigen Sparten ohne außenkulturpolitisches Engagement befriedigt werden könne.

lassen sich drei Argumentationen unterscheiden, mit denen sie ihre eigene Kulturarbeit auf den europäischen Integrationsprozess beziehen. Diese Argumentationen decken sich weitgehend mit denen der politischen Ebene, wie sie im öffentlichen Diskurs zum Ausdruck kommen, weisen allerdings einen ausgeprägteren Praxisbezug auf:

1. Zum Ersten wird erwartet, dass durch Kulturaustausch zwischen europäischen Staaten ein europäisches Bewusstsein und eine europäische Identität geschaffen werden können. Der Kultur bzw. den Kulturinstitutionen komme hier die Aufgabe zu, zwischen den Menschen zu vermitteln und Kenntnisse übereinander zu verbreiten.
2. Eine europäische kulturelle Zusammenarbeit oder gar eine europäische Identität sei notwendig, um Europa weltweit adäquat kulturell repräsentieren zu können. Jeder einzelne Staat, eben auch Deutschland, sei auf diese Einbindung in europäische Kontexte angewiesen, um im globalen Umfeld außenkulturpolitisch agieren zu können.
3. Mehrsprachigkeit sei ein zentraler Faktor der europäischen Identität. Somit sei die Förderung des Deutschen und eine entsprechende Lobbyarbeit auf europäischer Ebene ein wesentlicher Beitrag zu einem zusammenwachsenden Europa. Gerade die europapolitisch tätigen Mitarbeiter des Goethe-Instituts betonen die Bedeutung sprachlicher Vielfalt im oben genannten, begrenzten Sinne – *kulturelle* Vielfalt jenseits von Sprache spielt für sie argumentativ hingegen offenbar nur eine nachgeordnete Rolle.

Das Ziel, an der Entwicklung und Stärkung einer europäischen Identität kulturpolitisch mitzuwirken und dabei der deutschen Sprache eine führende Position zu sichern, ist gerade für die Mitarbeiter des Goethe-Instituts die unumstrittene Kernmotivation ihrer praktischen Kulturarbeit in Europa. Für sie können die deutsche Sprache und Kultur einen wichtigen Beitrag zum europäischen Integrationsprozess leisten. Vor allem diesem starken Deutschlandbezug in der Perspektive der Mittler ist es zu verdanken, dass die Rahmenfunktion auswärtiger Kulturpolitik für Europapolitik nicht in Zweifel gezogen wird.

## Public Diplomacy

Fragen politischer Öffentlichkeitsarbeit im Ausland gewinnen zunehmend auch für die deutsche Außenpolitik an Bedeutung. In der öffentlichen Debatte ist es Konsens, dass die auswärtige Kulturpolitik für Deutschland werben soll. Imageförderung und Sympathiewerbung werden von allen beteiligten Akteuren als zentrale Aufgaben dieses Politikfelds beschrieben. Diese Ziele liegen zugleich den Rahmenfunktionen für die außenpolitische Querschnittsaufgabe der Public Diplomacy zugrunde.[24] Imageförderung und Sympathiewerbung bzw. Public Diplomacy sollen dabei selbst wieder weiteren Zielen dienen. So wird angenommen, dass ein hohes kulturelles Prestige Deutschlands für den Wirtschafts- und Bildungsstandort von Nutzen sei, den Dialog der Kulturen fördere und auch die europäische Identität stärke.[25]

Die Mitarbeiter beider Organisationen identifizieren sich sehr stark mit diesen Rahmenfunktionen, möglicherweise stärker und direkter als mit allen anderen. In der Auslegung dieser Aufgaben vertreten die Angehörigen des Goethe-Instituts dabei allerdings auffallend häufig den Gedanken einer gewissen Regierungs- und bisweilen auch Staatsferne. Sie ziehen zwischen klassischer Public Diplomacy und Kulturarbeit eine Grenze. Diese Haltung geht bisweilen mit der Forderung nach einer strikten organisatorischen und politischen Trennung beider Bereiche einher, drückt sich unterschwellig aber auch auf argumentativer Ebene aus – etwa wenn dafür plädiert wird, den Menschen im Ausland eine eigenständige Urteilsbildung zu ermöglichen, und Deutschland mitunter auch kritisch darzustellen, um glaubwürdig zu sein, oder wenn die Akteure im Bereich Spracharbeit beanspruchen, ein Deutschlandbild über ein »hidden curriculum« zu vermitteln. Hierzu passt auch, dass in den Strategiepapieren des Goethe-Instituts das zu präsentierende Deutschlandbild nicht nur als »aktuell«, sondern sehr häufig auch als »differenziert« beschrieben wird. Gerade mit dieser relativen Distanz wird die Glaubwürdigkeit der Kulturarbeit begründet, von der nicht zuletzt die Außenpolitik profitiere.

Die Annahme, einen solchen außenpolitischen Nutzen zu erbringen, indem man auch um den Preis einer gelegentlichen Regierungs- und Staatsferne

**24** Vgl. zur Public Diplomacy allgemein Jan Melissen, »The New Public Diplomacy. Between Theory and Practice«, in: Jan Melissen (Hg.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations,* Basingstoke 2005, S. 3–27.

**25** Vgl. zur deutschen Public Diplomacy und ihrem Verhältnis zur auswärtigen Kulturpolitik Winfried Grolig/Rainer Eugen Schlageter, »Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik und Public Diplomacy«, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2007, S. 547–566.

Glaubwürdigkeit wahre, korrespondiert allerdings mit einer grundsätzlich positiven Haltung gegenüber der deutschen Außenpolitik und der deutschen Kultur. So wird Deutschland in den Strategiepapieren des Goethe-Instituts wiederholt als »Kulturnation« bezeichnet. Diese soll nach außen zwar »differenziert«, aber in letzter Konsequenz doch positiv dargestellt werden. Deutsche Kultur und die deutsche Sprache werden bewusst und offensiv als positive Aspekte Deutschlands wahrgenommen und als solche vermittelt. In diesem Sinne trägt durchaus auch das Goethe-Institut zur Public Diplomacy bei, auch wenn der Begriff selbst dort nicht immer auf Wohlgefallen stößt.

## Wirtschaftspolitik und Außenwirtschaftspolitik

Die Rahmenfunktionen, die auswärtige Kulturpolitik für Wirtschaftspolitik und Außenwirtschaftspolitik erfüllen soll, werden im öffentlichen Diskurs als Folge der imagefördernden und um Sympathie werbenden Wirkung auswärtiger Kulturarbeit beschrieben. Dieser Argumentation zufolge bilden kulturelle Imageförderung und Sympathiewerbung eine Art Scharnier wirtschaftspolitischer Rahmenfunktionen: Indem Deutschland ein gutes Image genieße und auf Sympathie stoße, verkauften sich seine Produkte besser, seien seine Unternehmen attraktiv für talentierte nichtdeutsche Arbeitnehmer, ließen sich junge Talente aus aller Welt in Deutschland ausbilden und steige die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort.

Das Bemühen um ein positives »Deutschlandbild im Ausland«, das nicht zuletzt auch wirtschaftliche Vorteile zeitigen soll, hat in den vergangenen Jahren in der deutschen Außenpolitik an Bedeutung gewonnen. Dennoch fanden die Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für Wirtschaftspolitik deutlich weniger Aufmerksamkeit als die in den vorherigen Teilkapiteln beschriebenen Rahmenfunktionen. Auch im Selbstverständnis der Mitarbeiter beider Mittlerorganisationen sind sie nur von nachgeordneter Relevanz, bisweilen äußern sie gar offen Bedenken gegen eine zu weitreichende Verpflichtung der auswärtigen Kulturpolitik auf wirtschaftspolitische Ziele. So stehen angesichts des globalen »Krieges gegen den Terror« die Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für Sicherheitspolitik überdeutlich im Zentrum. Die Rahmenfunktionen für Europapolitik sind gerade hinsichtlich der Stärkung der deutschen Sprache auf europäischer Ebene ohnehin ein außenkulturpolitisches Dauerthema. Und da Public Diplomacy zunehmend an Bedeutung gewinnt, sind auch die entsprechenden Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik präsent. Wirtschaftspolitik und Außenwirtschaftspolitik hingegen spielen nur eine unwesentliche Rolle.

# Die Entscheidungsdimensionen auswärtiger Kulturarbeit

Politische Prozesse im Politikfeld auswärtiger Kulturpolitik lassen sich, wie für jedes Politikfeld, idealtypisch als Kreisläufe aus Problem- und Zielformulierung, politischer Entscheidung und Umsetzung dieser Entscheidung beschreiben. Legt man dieses Modell zugrunde, so stellt auswärtige Kulturarbeit das dritte Stadium eines solchen Kreislaufs dar: Auswärtige Kulturarbeit ist die Implementation von Strategien, Programmen und Maßnahmen, die in der auswärtigen Kulturpolitik entwickelt worden sind. Die auswärtige Kulturarbeit ist dabei mit einem besonderen Problem konfrontiert: Sie ist politisch an das Herkunftsland gebunden, bewegt sich aber kulturell und gesellschaftlich zwischen dem Herkunfts- und dem Gastland. Sie muss hierbei Anschlussfähigkeit sowohl gegenüber kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklungen des Gastlands als auch gegenüber denjenigen des Herkunftslands gewährleisten.

Neben die Frage nach den Zielhorizonten auswärtiger Kulturpolitik tritt damit unweigerlich die nach einer angemessenen Positionierung der Kulturarbeit zwischen zwei Ländern und Gesellschaften. Die Akteure müssen Entscheidungen treffen, die ihre eigene Rolle im bilateralen und internationalen Kulturaustausch und damit ihr Selbstverständnis berühren. Diese Entscheidungen sind direkt oder indirekt mit einer bewussten oder unbewussten Priorisierung politisch vorgegebener Ziele verbunden. Durch sie wird die Vielzahl an oft abstrakten Zielen, die an die auswärtige Kulturarbeit herangetragen werden, auf konkrete Situationen vor Ort länder- und spartenspezifisch heruntergebrochen.

## Fünf Problemstellungen und fünf Entscheidungsdimensionen

Insgesamt lassen sich in diesem Zusammenhang fünf wichtige Entscheidungsdimensionen identifizieren, mit denen die Mittlerorganisationen der deutschen auswärtigen Kulturpolitik konfrontiert sind.[26] Jeder dieser Entscheidungsdimensionen liegt eine spezifische Problemstellung zugrunde, die sich zum einen aus der genannten Situierung der Kulturarbeit zwischen zwei Ländern und (mindestens) zwei kulturellen Kontexten ergibt, zum anderen aber auch aus der Polarität von Politik und Kultur. Diese zeigt sich nicht selten als Gegensatz zwischen den beteiligten Institutionen – also insbesondere zwischen den Mittlerorganisationen, dem Auswärtigen Amt und dessen Auslandsvertretungen.

### 1. Kulturmittler als Kulturproduzenten?

Das, was im Ausland vermittelt werden soll, ist nur auf den ersten Blick leicht zu bestimmen. Jede Institution, die in der auswärtigen Kulturarbeit tätig ist, muss sich die Frage stellen, in welchem Ausmaß sie das zu Vermittelnde selbst schaffen darf oder gar schaffen soll. Die Grenze zwischen einer reinen Vermittlung existierender Kultur und der Produktion eigener kultureller Produkte ist dabei naturgemäß fließend.

Jeder Versuch einer Lösung dieses Problems gleicht einem Changieren zwischen zwei extremen Perspektiven. Folgt man einer weiten Perspektive, so würde man den Kulturmittlern zugestehen, selbst als Kulturproduzenten aufzutreten. Diese hätten dann das Recht, in großem Umfang eigene kulturelle Produkte zu schaffen, also beispielsweise Filme oder Bücher selbst zu produzieren, und für deren Verbreitung im Ausland zu sorgen. In diesem Fall wären die Mittlerorganisationen selbst Kulturschaffende, was im Einzelfall durchaus die Gefahr einer Substitution der Kulturschaffenden durch die Mittlerorganisationen zeitigen könnte. Folgt man hingegen einer restriktiven Perspektive, so dürften die Kulturmittlerorganisationen lediglich als Vermittler von Kultur auftreten. Sie wären darauf angewiesen, Kulturelles in jener Form im Ausland zu vermitteln, in der sie es in Deutschland selbst vorfinden. Die Kulturschaffenden wären in diesem Fall vorwiegend oder ausschließlich Dritte, was allerdings das Risiko einer einseitigen Abhängigkeit der Mittlerorganisationen von kulturellen Strukturen und Szenen bergen könnte.

**26** Wesentliche Anregungen zu diesem Teil der Studie stammen von Herrn Prof. Dr. Günther Maihold.

### 2. Das institutionelle Selbstverständnis

Eine weitere Entscheidungsdimension auswärtiger Kulturarbeit knüpft an die Frage nach dem institutionellen Selbstverständnis der Mittlerorganisationen an. Das Problem, dem sie sich zu stellen haben, lautet: Wo zwischen Deutschland und dem Gastland ist die eigene Institution kulturell verortet? Auch hierbei lassen sich eine weite und eine restriktive Perspektive unterscheiden. Machte man sich eine weite Perspektive zu eigen, so betrachtete man die Mittlerorganisationen primär als Akteure in den lokalen Kulturszenen des Gastlands. Das institutionelle Handeln wäre vorwiegend als Beitrag zum kulturellen Leben vor Ort konzipiert. Kulturarbeit rückte aus dieser Sicht gerade in Entwicklungsstaaten in die Nähe der Entwicklungszusammenarbeit, was angesichts der Aufgabenteilung zwischen Auswärtigem Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nicht ohne politische Brisanz ist. Nähme man hingegen eine restriktive Perspektive ein, so würde man die Rolle der Mittlerorganisationen als Repräsentanten deutscher Kultur in den Vordergrund stellen. Hier bliebe die Institution eng an die kulturelle Situation und an kulturelle Szenen in Deutschland gebunden.

### 3. Die Kontextualisierung des kulturellen Angebots

Nicht nur die Institution, sondern auch das kulturelle Angebot selbst ist stets zwischen Deutschland und dem Gastland verortet. Es entstammt dem kulturellen Leben in Deutschland, muss zugleich aber dem kulturellen Leben im Zielland gerecht werden und dort Anknüpfungspunkte finden. Damit stellt sich für die Mittlerorganisationen neben der Frage nach der kulturellen Verortung der eigenen Institution in der auswärtigen Kulturarbeit auch die, vor welchem Hintergrund das eigene kulturelle Angebot präsentiert wird. Diese Frage kann nicht vom Einzelfall losgelöst beantwortet werden, sondern nur nach Bewertung der konkreten Verhältnisse im jeweiligen Zielland.

Das kulturelle Angebot ließe sich einerseits – dies entspräche einer weiten Perspektive – vorwiegend vor dem Hintergrund des Gastlands kontextualisieren. In diesem Falle wäre dessen kulturelle Situation maßgeblich dafür, was im Rahmen auswärtiger Kulturarbeit als relevant vermittelt wird und auf welche Weise dies geschieht. Einer restriktiven Perspektive folgend, müsste das kulturelle Angebot vor dem Hintergrund der kulturellen Situation in Deutschland kontextualisiert werden. Dann würden die kulturellen Produkte mehrheitlich auf der Basis dessen ausgewählt, was als relevant und repräsentativ für die deutsche Kultur angesehen wird.

### 4. Das Ausmaß kultureller Intervention

Kulturaustausch zwischen zwei Ländern bzw. Gesellschaften beinhaltet stets auch eine wechselseitige kulturelle Intervention. Das Ausmaß einer solchen Intervention kann sehr unterschiedlich ausfallen. Mittlerorganisationen, die mit auswärtiger Kulturarbeit betraut sind, müssen sich deshalb die Frage stellen, wie tiefgreifend sie im Gastland kulturell gestaltend tätig werden wollen. Auch diese Frage lässt sich nicht pauschal beantworten, sondern setzt voraus, dass die konkreten Verhältnisse im jeweiligen Zielland berücksichtigt werden.

Auch im Falle dieser Entscheidungsdimension lässt sich die Spanne der möglichen Lösungen durch die Beschreibung zweier Extrempole ermessen. Aus einer weiten Perspektive erschiene eine umfassende kulturelle Intervention im Gastland als angemessen und legitim. Aufgabe auswärtiger Kulturarbeit wäre es aus dieser Sicht, Kulturszenen im Ausland mitaufzubauen und mitzuhelfen, kulturelle Öffentlichkeiten zu entwickeln. Auch hier bestünde eine unter Umständen nicht unproblematische Nähe zur Entwicklungszusammenarbeit. Aus einer restriktiven Perspektive würde eine derart weitreichende kulturelle Intervention abgelehnt werden und müsste sich auswärtige Kulturarbeit darauf beschränken, im Gastland Anknüpfungspunkte für den kulturellen Austausch zu identifizieren.

### 5. Die primäre Legitimation

Die vier bisher genannten Entscheidungsdimensionen basierten auf kulturellen oder kulturpolitischen Problemen, zu denen sich die Mittlerorganisationen in der konkreten Kulturarbeit verhalten müssen. Eine fünfte, zugleich aber eng mit diesen vier verknüpfte Entscheidungsdimension stellt die Anforderung an die beteiligten Akteure dar, die auswärtige Kulturpolitik als eigenständiges Politikfeld zu legitimieren.[27] Auf der übergeordneten Ebene auswärtiger Kulturpolitik

**27** Schulte, *Auswärtige Kulturpolitik* [wie Fn. 2].

zeigt sich diese Anforderung nicht zuletzt an den Rahmenfunktionen, die man zu erfüllen beansprucht bzw. die man zu erreichen behauptet. Gerade durch die Betonung solcher politikfeldübergreifender Wirkungen soll die Legitimität auswärtiger Kulturpolitik gestärkt werden.

Auf der operativen Ebene auswärtiger Kulturarbeit erweist sich das Problem der Legitimität als weitaus komplexer, da hier eine zusätzliche Referenzebene hinzukommt. Neben die politische und kulturelle Verpflichtung gegenüber dem Herkunftsland tritt hier die kulturelle (und möglicherweise auch politische) Verpflichtung gegenüber dem Gastland bzw. gegenüber seinen kulturellen und politischen Akteuren. Vor diesem Hintergrund müssen sich die Mittlerorganisationen die Frage stellen, wie staatsfern oder staatsnah sie agieren wollen.

Wie schon bei den vier zuvor genannten Entscheidungsdimensionen lässt sich auch hier die Bandbreite der möglichen Antworten als Spektrum zwischen einer weiten und einer restriktiven Perspektive beschreiben. Eine weite Perspektive würde die Glaubwürdigkeit und Autonomie der Kulturarbeit herausstellen. Die Mittlerorganisationen wären demnach Institutionen jenseits des Staates, die sich primär durch eine möglichst tiefgreifende Verankerung in den Kulturszenen Deutschlands, insbesondere aber des Gastlands legitimieren.

Aus einer restriktiven Perspektive würde man demgegenüber die Umsetzung übergreifender Ziele als maßgeblich ansehen. Diese Ziele könnten außenpolitischer, aber auch kulturpolitischer Natur sein. Aus dieser Sicht wäre auswärtige Kulturarbeit nur dann legitim, wenn sie sich an politischen Zielen orientiert. Entsprechend wären die Quellen der Legitimation hier vorwiegend in außenpolitischen und außenkulturpolitischen Diskursen und Vorgaben des Herkunftslands zu suchen. Gerade durch eine solch restriktive Perspektive verschärft sich das Problem der Zielüberladung, von dem die auswärtige Kulturpolitik betroffen ist. Kulturarbeit im Ausland ist gerade dann mit einem Legitimationsproblem konfrontiert, wenn sie sich vorwiegend über die Orientierung an politischen Zielen zu legitimieren sucht, diese Ziele aber ungenau und in Teilen widersprüchlich sind.

## Die Vielfalt notwendiger Entscheidungen

Die im vorigen Kapitel genannten zentralen Schwierigkeiten auswärtiger Kulturarbeit werden gewöhnlich nicht zugunsten einer der beiden Pole aufgelöst, sondern in einem Zustand des »Sowohl-als-auch« gehalten. Die Mittlerorganisationen verstehen sich in aller Regel sowohl als Vermittler zwischen Kulturen wie auch als eigenständige Kulturproduzenten, sie verstehen sich als Repräsentanten deutscher Kultur wie auch als Akteure in den lokalen Kulturszenen. Sie kontextualisieren die eigenen Programme sowohl vor dem kulturellen Hintergrund des Gastlands wie auch vor dem Deutschlands. Sie wollen sowohl übergreifende politische Ziele umsetzen als auch Institution jenseits des Staates sein. Und nicht zuletzt wollen sie sowohl Anknüpfungspunkte für den kulturellen Austausch identifizieren als auch kulturelle Szenen und Öffentlichkeiten im Gastland mitentwickeln.

In identischer Weise, nämlich unentschieden, werden die Entscheidungsdimensionen auch von den Akteuren auswärtiger Kulturpolitik behandelt. So unklar die politischen Zielvorgaben sind, so vage bleiben deshalb auch die strategischen Vorgaben für die Kulturarbeit. Dies ist zum Teil sicherlich auf den Grundsatz zurückzuführen, dass Entscheidungen in Detailfragen nicht von der Politik, sondern von den fachkundigeren Mittlerorganisationen getroffen werden sollen. Eine zu ausgeprägte Unbestimmtheit kann auf der anderen Seite aber durchaus zu mangelnder strategischer Kohärenz führen.

Dieses Sowohl-als-auch lässt sich letztlich auf der operativen Ebene der auswärtigen Kulturarbeit nicht mehr durchhalten. Hier kommt es im Zuge der Entwicklung von Strategien und Maßnahmen unvermeidlich zu Entscheidungen, mit denen die Vielzahl denkbarer Lösungsmöglichkeiten eingeschränkt wird. Und zwar schon allein deswegen, weil die Kulturarbeit im Ausland an die jeweiligen lokalen und situativen Umstände jedes Gastlands angepasst werden muss.

Um dies an zwei praxisnahen Beispielen zu verdeutlichen: Kulturarbeit in Westeuropa muss mit den skizzierten Entscheidungsdimensionen und den ihnen zugrundeliegenden Problemen anders umgehen als Kulturarbeit in einem sogenannten Entwicklungsland. Es wäre vermessen, wollte eine Mittlerorganisation in Westeuropa an der Entwicklung von Kulturszenen oder kulturellen Öffentlichkeiten mitwirken. Hier, wo Kulturszenen vorhanden und Aufmerksamkeit ein wertvolles Gut darstellt, geht es sehr viel stärker darum, Anknüpfungspunkte für den kulturellen Austausch zu identifizieren. Folgerichtig ist das institutionelle Selbstverständnis als Mittlerorganisation hier in viel höherem Maße das eines Repräsentanten deutscher Kultur. Zumindest hinsichtlich dieser zwei

Entscheidungsdimensionen (siehe oben, S. 23, Punkt 2. und 4.) wird die Kulturarbeit in Westeuropa also im Allgemeinen eine restriktive Perspektive einnehmen.

Umgekehrt verhält es sich in sogenannten Entwicklungsländern. Hier legen die Mittlerorganisationen im Regelfall ein sehr viel weiteres institutionelles Selbstverständnis an den Tag und präsentieren sich als eigenständige Akteure im lokalen Kulturleben. Dies gilt in besonderem Maße natürlich für das Goethe-Institut, sofern es im betreffenden Land vertreten ist. Seine Aufgabe geht in solchen Staaten, in denen es oftmals an kultureller Infrastruktur mangelt, über die bloße Identifizierung von Anknüpfungspunkten für kulturellen Austausch hinaus: die Entwicklung von Kulturszenen und kulturellen Öffentlichkeiten spielt hier eine große Rolle. Eine weite Perspektive dominiert deutlich gegenüber einer restriktiven Perspektive.

Diese zwei Beispiele können allerdings nicht mehr als eine grobe Skizze der Strategien sein, die auswärtige Kulturarbeit zur Bewältigung ihrer Aufgaben unter verschiedenen Rahmenbedingungen verfolgen kann. Wie die Entscheidungen im Einzelnen ausfallen, die die Akteure der Kulturarbeit im Ausland notwendig treffen müssen, hängt von zahlreichen Einflussfaktoren ab. Aus den Gesprächen mit Mitarbeitern des Instituts für Auslandsbeziehungen und des Goethe-Instituts kristallisieren sich insbesondere die folgenden Faktoren heraus, die die Strategieentscheidungen der auswärtigen Kulturarbeit beeinflussen:

1. Politische Vorgaben und Zielhorizonte;
2. Kulturelle und infrastrukturelle Gegebenheiten vor Ort;
3. Die politische, soziale und ökonomische Situation des Gastlands;
4. Erwartungen seitens der Partner vor Ort sowie deren strukturelle, finanzielle und personelle Möglichkeiten;
5. Die Struktur des kulturellen Angebots aus Deutschland sowie Art und Zahl der Anknüpfungspunkte, die sich gegenüber der Kultur des Gastlands bieten;
6. Erwartungen seitens der Kulturschaffenden aus Deutschland;
7. Eigene strukturelle, finanzielle und personelle Möglichkeiten;
8. Spezifika der Kulturbereiche und Sparten.

Jede strategische Entscheidung, die im Rahmen auswärtiger Kulturarbeit zu treffen ist, hängt also in hohem Maße von der jeweiligen Situation vor Ort ab. Jedes Gastland, wenn nicht gar jede Stadt oder Region im Ausland stellt einen eigenen kulturellen Kontext dar. Es ist Aufgabe der Mittlerorganisationen, unter Berücksichtigung der genannten Faktoren eine adäquate Strategie lokaler und spartenbezogener Kulturarbeit zu entwickeln. Dies unterstreicht einmal mehr, wie wichtig die lokalen und sachbezogenen Wissens- und Erfahrungsschätze der Mitarbeiter sind, die konkrete Kulturarbeit betreiben. Ohne sie scheint weder die Entwicklung von Strategien und die Konkretisierung von Zielhorizonten noch deren Beurteilung und Bewertung möglich. Zugleich zeigt dies aber auch, welche Vielzahl an Perspektiven es in der auswärtigen Kulturarbeit dauerhaft weiter geben wird.

# Zielüberladung, Entscheidungsabneigung, divergierende Perspektiven

Das Politikfeld auswärtige Kulturpolitik leidet auf politisch-strategischer Ebene an einer Zielüberladung, die mit einer Entscheidungsabneigung einhergeht. Darüber hinaus wird im politischen Diskurs auf die Entscheidungen kaum Bezug genommen, die die Mittlerorganisationen in der Praxis auswärtiger Kulturarbeit treffen müssen. Ausschlaggebend dafür ist eine grundlegende Differenz zwischen den beiden Ebenen, deren Verhältnis sich als Spannungsverhältnis verstehen lässt. Zur politisch-strategischen Ebene zählen das Auswärtige Amt, die zuständigen Abgeordneten des Bundestags, die Parteien und zumindest partiell auch die Spitzen der Mittlerorganisationen. Sie diskutieren und konzipieren auswärtige Kulturpolitik, formulieren Zielvorgaben und vertreten das Politikfeld in (außen-)politischen Auseinandersetzungen. Dabei achten sie darauf, dass Konzeption und Legitimation des Politikfelds an allgemeine öffentliche Diskurse und an andere Politikfelder anschlussfähig bleiben; die politischen Zielsetzungen beziehen sich notwendigerweise primär auf solche Diskurse und Politikfelder. Auf der operativen Ebene der Kulturarbeit im Ausland hingegen sind die Fachabteilungen der Mittlerorganisationen sowie gegebenenfalls deren Auslandsvertretungen mit konkreten Problemen der Kulturvermittlung konfrontiert. Sie sammeln spezifische, auf die verschiedenen lokalen Realitäten der Kulturarbeit bezogene Erfahrungsschätze an und entwickeln daraus Strategien, die auf der übergeordneten politischen Ebene allenfalls sehr begrenzt berücksichtigt werden können.

Die Zahl der von der politisch-strategischen Ebene propagierten Ziele, der sich die Akteure der auswärtigen Kulturarbeit gegenübersehen, ist enorm. In der vorliegenden Studie wurden sie in vier Zielhorizonte untergliedert, die als originär kulturpolitisch gelten können, sowie in acht weitere Zielhorizonte, denen zufolge auswärtige Kulturpolitik Rahmenfunktionen für andere Politikfelder erfüllen soll. Eine detailliertere Unterteilung dieser insgesamt 12 Zielhorizonte wäre ohne weiteres möglich, was die Komplexität des Sachverhalts noch steigern würde. Dabei ließe sich insbesondere durch eine Analyse der verwendeten Begriffe eine erhebliche Bedeutungsvielfalt aufzeigen, die in vielen Fällen einer kohärenten und zielorientierten Umsetzung auswärtiger Kulturpolitik zusätzliche Grenzen setzt. Die Ziel*überladung* seitens der Politik, mit der die Mittlerorganisationen konfrontiert sind, korrespondiert überdies mit ungenauen Ziel*formulierungen*, die die beteiligten Akteure je verschieden interpretieren.

Problematisch sind aber nicht nur die große Zahl der propagierten Ziele und ihre ungenaue Beschreibung, sondern auch ihre uneinheitliche Auslegung. Zwar ließ sich in der empirischen Analyse der Zielhorizonte und der Rahmenfunktionen ein grundsätzlicher Konsens feststellen: Die Mitarbeiter der Mittlerorganisationen stellen den Primat der Politik nicht in Frage, ihre Haltung gegenüber Deutschland und der deutschen Gesellschaft und Kultur ist weit überwiegend positiv und affirmativ. Gleichwohl schätzen sie die Bedeutung, die Realisierbarkeit und die Sinnhaftigkeit einiger Ziele und Rahmenfunktionen anders ein, als dies im öffentlichen oder im politischen Diskurs der Fall ist. Dies betrifft insbesondere die wichtigen Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für Sicherheitspolitik und die Ziele der Konfliktvermeidung und der Vermittlung von Werten. Auffälligerweise handelt es sich dabei um Rahmenfunktionen und Ziele, die in ihrer heutigen Form vergleichsweise neu sind und den Diskurs der vergangenen zehn bis fünfzehn Jahre sehr stark, auch kontrovers, geprägt haben. Rahmenfunktionen und Ziele, die schon seit sehr langer Zeit im Diskurs präsent sind, ohne ihn aber zu dominieren, scheinen hingegen deutlich weniger uneinheitlich beurteilt zu werden. Dies gilt insbesondere für die Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik für Europapolitik und für den Zielhorizont der Imageförderung und Sympathiewerbung.

Unklarheiten lassen sich, wie schon bei den Zielhorizonten, auch bei den Entscheidungsdimensionen auswärtiger Kulturarbeit feststellen. Sie werden von den Akteuren auf politisch-strategischer Ebene in einem Zustand des Sowohl-als-auch gehalten. Auch wenn die notwendigen Entscheidungen auf operativer Ebene von den Mittlerorganisationen getroffen werden können und im Regelfall auch tatsächlich getroffen werden, stellt die Unverbindlichkeit des Sowohl-als-

auch auf politisch-strategischer Ebene ein Problem für die Steuerung wie auch für die Umsetzung auswärtiger Kulturpolitik dar. Hier liegt eine Entscheidungsabneigung vor, die beide Seiten einer verbindlicheren Verständigung über Intentionen und Methoden auswärtiger Kulturarbeit entbindet. Eine klare außenkulturpolitische Strategie ist deshalb auch in diesem Punkt nicht erkennbar.

Das Fehlen konkreterer politischer Vorstellungen und Zielhorizonte führt zu allgemeinen und ungenauen Inputs, die auf operativer Ebene Unsicherheit hervorrufen oder Beliebigkeit suggerieren können. Verschärft wird diese Problematik durch den Umstand, dass die Akteure offenbar gerade diejenigen Rahmenfunktionen und Zielhorizonte in unterschiedlicher Weise beurteilen, die im öffentlichen Diskurs der vergangenen Jahre am präsentesten waren. Strategische Steuerung wird vor diesem Hintergrund ebenso erschwert wie die Vermittlung von Erfolgen und Schwierigkeiten der auswärtigen Kulturarbeit im öffentlichen Diskurs. Was an dieser Stelle zum Vorschein kommt, ist letztlich ein Kommunikationsproblem. Die beteiligten Akteure (Mittlerorganisationen, Bundesregierung, Auswärtiges Amt, die zuständigen Abgeordneten des Bundestags und die Parteien) auf den verschiedenen Ebenen (strategisch-politische Kulturpolitik und operative Kulturarbeit) haben zwangsläufig individuelle Perspektiven, was die Kommunikation und die Koordination hemmt.

Das Kommunikationsproblem besteht aber nicht nur *top-down*, sondern auch *bottom-up*. Defizitär ist sowohl die strategische Steuerung auswärtiger Kulturarbeit durch die Politik als auch die Vermittlung von Strategien, Handlungszwängen und Erfolgen seitens der Mittlerorganisationen und ihrer Mitarbeiter. Besonders in der Perspektive der Mitarbeiter des Goethe-Instituts ist die Erfüllung von Rahmenfunktionen auswärtiger Kulturpolitik stark an spezifische Durchführungsbedingungen gebunden. Erfolgreiche Kulturarbeit setzt ihrer Meinung nach voraus, dass Autonomie und Eigenwertigkeit der Kultur geachtet werden. Das Kernargument, das in den Augen der Mitarbeiter die Rahmenfunktionen der Auslandskulturarbeit mit der notwendigen Autonomie dieser Tätigkeit verknüpft, ist das der Glaubwürdigkeit. Kulturarbeit sei nur glaubwürdig, wenn sie relativ staatsfern bzw. regierungsfern auftrete. Als angemessen gilt ihnen darüber hinaus insbesondere eine subtile Kulturarbeit, die ihre Anliegen in gemäßigter und zurückhaltender Form präsentiert.[28]

Diese Position stellt – zumindest in allgemeiner Form – die argumentative Grundlage für das deutsche Modell der relativ staatsfernen Mittlerorganisationen dar. Gleichwohl macht eine ausgeprägte Autonomie es den Akteuren auf operativer Ebene eher schwerer, das eigene Handeln und die eigenen Erfolge in öffentlichen und medialen Diskursen sowie gegenüber den politisch-administrativen Akteuren zu vermitteln.

Notwendig wäre, das Spannungsverhältnis zwischen auswärtiger Kulturpolitik und auswärtiger Kulturarbeit positiv als Ausdruck vielfältiger Wissensbestände und Perspektiven zu verstehen. Dies setzte allerdings voraus, dass ein Weg gefunden wird, der die Kommunikation und Koordination zwischen den Akteuren über verschiedene Perspektiven hinweg erleichtert und die legitimen Anliegen beider Seiten – Handlungsautonomie der Kultur und strategische Steuerung durch die Politik – bestmöglich miteinander vereinbart, ohne das notwendige Mit- und Gegeneinander von Kultur und Politik zugunsten einer Seite aufzulösen und ohne die notwendige Verschiedenheit der Anforderungen und Perspektiven auf politisch-strategischer und auf operativer Ebene zu leugnen.

**28** Ausdruck einer solchen »subtilen Kulturarbeit« sei bereits die Vorbildwirkung, die schon von der bloßen Präsenz eines Goethe-Instituts vor Ort ausgehe, sowie die von Freiheit, Zivilgesellschaftlichkeit, kultureller Aufgeschlossenheit und Reziprozität geprägte Arbeit der Institutsmitarbeiter. In ähnlich subtiler Weise könne gerade Kunst, weil sie Werte, Ansichten und Interessen nicht oder nicht übermäßig expliziere, diese thematisieren und vermitteln. Ähnliches gelte für die Spracharbeit, hinter der Mitarbeiter des Goethe-Instituts eine »hidden agenda« sehen, die über Sprache und Inhalte zugleich immer auch Werte und Ansichten vermittle.

# Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

In dieser Studie wurde auf zahlreiche Probleme hingewiesen, mit denen sich die deutsche auswärtige Kulturpolitik auseinandersetzen muss. Sie lassen sich im Kern auf zwei Faktoren zurückführen. Zum ersten sind die Mittlerorganisationen mit ungenauen oder unklaren Konzepten konfrontiert. Die Entscheidungsdimensionen, denen ihre Kulturarbeit im Ausland unterworfen ist, erfordern auf operativer Ebene Problemlösungen, die auf einer strategischen Ebene und in öffentlichen Diskursen keine Berücksichtigung finden können. Zum zweiten sehen sich die Mittlerorganisationen einem übertrieben umfangreichen, in Teilen widersprüchlichen Sammelsurium an Zielen gegenüber. Die wenigen Ansätze zu einer politischen Prioritätensetzung, die sich beobachten lassen, orientieren sich dabei stärker an politisch-medialen Themenkonjunkturen als an den Erfahrungen der in der operativen Auslandskulturarbeit Tätigen oder an den Verhältnissen in den Zielländern. Beides erschwert es dem Politikfeld auswärtige Kulturpolitik, Rahmenfunktionen der Kulturarbeit im Ausland für andere außenpolitische Politikfelder und Querschnittsaufgaben realistisch zu konzipieren und zu erfüllen.

Einer detaillierteren Festlegung von Konzepten und Zielhorizonten stehen allerdings zahlreiche Hindernisse im Weg. So sehen sich die Spitzen der Mittlerorganisationen und die für auswärtige Kulturpolitik zuständigen Akteure in Verwaltung und Politik unter dem Druck, sich und das Politikfeld auswärtige Kulturpolitik in öffentlichen und medialen Diskursen legitimieren zu müssen. Dies lässt eine kleinteilige Koordination und Strategiefindung, die die länder- und spartenspezifische Komplexität der operativen Kulturarbeit im Ausland berücksichtigt, nicht zu. Um ihr Politikfeld zu legitimieren, konzentrieren sich die Verantwortlichen in erster Linie darauf, die auswärtige Kulturpolitik an gängige politische und mediale Diskurse anschlussfähig zu machen bzw. zu halten. Nur indem ihre Komplexität in weiten Teilen ausgeblendet wird, lässt sich auswärtige Kulturpolitik überhaupt erst als Politikfeld konstituieren. Dies gilt nicht zuletzt auch für den politisch-strategischen Entwurf übergeordneter Rahmenfunktionen: Eine relativ einheitliche Beschreibung der Rahmenfunktionen lässt sich nur erreichen, wenn dabei die komplexen Probleme und Umstände der Kulturarbeit in den Zielländern außer Acht gelassen werden. Nur so kann die erwünschte Anschlussfähigkeit an die Diskurse in anderen Politikfeldern sichergestellt werden.

Hier offenbart sich ein grundlegendes und letztlich unumgängliches Spannungsverhältnis zwischen Politik und Kultur wie auch zwischen auswärtiger Kulturpolitik und auswärtiger Kulturarbeit. Es käme darauf an, dieses nicht nur als Quelle von Missverständnissen und Schwierigkeiten, sondern auch als Herausforderung und als Chance zur gegenseitigen Inspiration zu verstehen. Dank der individuellen Kontexte, innerhalb deren sich die verschiedenen Akteure der auswärtigen Kulturpolitik und der auswärtigen Kulturarbeit bewegen, verfügen sie über eine Vielzahl unterschiedlicher Wissensbestände und Erfahrungen, die es zu nutzen gilt. Blockaden und Steuerungsprobleme, die aus diesem Spannungsverhältnis und den damit verbundenen divergierenden Perspektiven resultieren, wären durch eine bessere Kommunikation und Koordination, so weit dies möglich ist, zu beseitigen.

Viele dieser Steuerungsprobleme wurzeln in der Unverbindlichkeit und Unklarheit der Strategie- und Zielformulierungen, die wiederum eine Folge des erwähnten Spannungsverhältnisses sind. Sie erschweren es, Rahmenfunktionen kohärent zu konzipieren und mit Erfolg zu erfüllen. Es stellt ein Hindernis dar, dass sich die Akteure der auswärtigen Kulturpolitik nur unzureichend problembezogen und auf systematischer Grundlage miteinander verständigen. Dies gilt keineswegs nur für die Mitarbeiter unterhalb der jeweiligen Führungsetagen, aber eben auch für diese. Da Verbindlichkeit und Klarheit auf einer übergeordneten politischen Ebene aus den genannten Gründen kaum herstellbar erscheinen, wäre es sinnvoll, wenn die dieser Ebene zuzurechnenden Akteure Prozesse der Koordination und Kommunikation in Verbindung mit der nachgeordneten, operativen Ebene initiierten. Hier wären einerseits die Fachabteilungen der Mittlerorganisationen und gegebenenfalls deren Auslandsvertretungen, andererseits die Fachreferate der Kulturabteilung im Auswärtigen Amt und dessen Auslandsvertretungen einzubinden. Denn auf dieser Ebene

wird es leichter fallen, zu einer einvernehmlichen und präzisen Definition von Begriffen zu gelangen, auf die realen Verhältnisse in den jeweiligen Zielländern Bezug zu nehmen und darauf aufbauend verbindliche Zielhorizonte zu formulieren und klare, adäquate Strategien zu entwickeln.

Zugleich würden die Akteure auf diese Weise in die Lage versetzt, die Vielzahl unterschiedlicher Perspektiven und gegenseitiger Erwartungen zu erkennen und miteinander zu vergleichen. Zwar ist es nicht realisierbar und in den allermeisten Fällen auch gar nicht wünschenswert, unterschiedliche Perspektiven zu vereinheitlichen – ein solcher Versuch würde dem unvermeidlichen Spannungsverhältnis zwischen auswärtiger Kulturpolitik und auswärtiger Kulturarbeit nicht gerecht. Das System der deutschen auswärtigen Kulturpolitik lebt nicht zuletzt von der Vielzahl an Mittlerorganisationen und Sparten, die eine Fülle unterschiedlichster Wissens- und Erfahrungsschätze generieren. Gleichwohl scheint ein Austausch dieses Wissens dann sinnvoll, wenn er auf operativer Ebene mit dem Ziel eines insgesamt verbesserten Leistungsprofils erfolgt. Vermeintliche empirische Wahrheiten und vermeintlich eindeutige Begriffe kritisch zu hinterfragen und als perspektivisch gebunden zu erkennen, sollten wesentliche Intentionen eines solchen Austauschs sein.

Der übergeordneten Ebene auswärtiger Kulturpolitik, der die Bundesregierung, die Administration, der Bundestag und die Spitzen der Mittlerorganisationen zuzurechnen sind, kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Sie kann im Rahmen der Bemühungen um eine bessere Kommunikation und Koordination nicht außen vor bleiben, sondern sollte die entsprechenden Prozesse anstoßen und organisieren. Ihre Steuerungsaufgaben bestünden dabei weniger darin, wie bisher abstrakte und vorwiegend tagespolitisch motivierte Ziele und Strategien zu formulieren. Steuerung bedeutete vielmehr, zwischen den Erfahrungen der in auswärtiger Kulturarbeit Tätigen und den Anforderungen zu vermitteln, die von Seiten Dritter an die Akteure der auswärtigen Kulturpolitik herangetragen werden. Das Ergebnis einer solchen Vermittlungsarbeit sollten realistischere Einschätzungen der Möglichkeiten auswärtiger Kulturarbeit sowie klarere und sachlichere Ziel- und Strategieentwürfe sein.

Im Rahmen solcher, auf eine bessere Kommunikation und Koordination gerichteter Prozesse könnte gerade den in naher Zukunft anstehenden *Evaluierungen* eine herausragende Bedeutung zukommen. Im Zuge der Reform des Goethe-Instituts einigten sich das Auswärtige Amt und die Spitze des Instituts auf regelmäßig und systematisch durchzuführende Evaluierungen der Kulturarbeit. Auch das Institut für Auslandsbeziehungen evaluiert seine Aktivitäten und Programme sehr häufig. In absehbarer Zukunft ist zu erwarten, dass Evaluationen noch an Wichtigkeit gewinnen werden.

Beide untersuchte Mittlerorganisationen lassen eine große Bereitschaft erkennen, offensichtlichen Legitimationszwängen des Politikfelds entgegenzukommen und die eigene Arbeit überprüfen zu lassen. Dies bezeugen nicht nur die öffentlichen Stellungnahmen des Goethe-Instituts und des Instituts für Auslandsbeziehungen, sondern ließ sich auch in den Gesprächen mit deren Mitarbeitern wiederholt feststellen. Es sind aber nicht nur solche Legitimationszwänge, die zu einer entsprechenden Haltung führen. Vielmehr spielt auch die Erwartung eine Rolle, durch Evaluationsergebnisse ein Feedback zu erhalten, das für die eigene Arbeit von Nutzen sein kann. Auch aus diesem Grund wäre ein Evaluationsverfahren sinnvoll, das nicht nur auf abstrakten Kennziffern, sondern auch auf einer systematischen und qualitativen Reflexion strategischer, inhaltlicher und institutioneller Gegebenheiten und Entscheidungsprozesse der auswärtigen Kulturarbeit vor Ort beruht.

Gerade beim Goethe-Institut, und dort vor allem im nicht-sprachlichen Bereich, betont man eine Eigengesetzlichkeit der Kultur, die durch (allein quantitative) Evaluationen nicht erfasst werden könne. Der subjektive Charakter der Kultur und die oft nur über längere Zeiträume hinweg feststellbaren Wirkungen der Kulturarbeit werden als wichtigste Gründe für diesen Vorbehalt genannt. Es wäre sicherlich falsch, eine solche Argumentation vorschnell als Immunisierungsstrategie abzutun, wenngleich auch eine solche Intention eine gewisse Rolle spielen dürfte. Doch selbst wenn man nun eine weitreichende evaluationsskeptische Position nicht teilen möchte, scheint es doch aus drei Gründen sinnvoll zu sein, die Mittlerorganisationen und deren Erfahrungen in Prozesse der Evaluierung einzubinden.[29]

**29** Vgl. zu verschiedenen Evaluationsverfahren, darunter auch solchen mit Einbindung der Evaluierten, Wolfgang Beywl, »Evaluationsmodelle und qualitative Methoden«, in: Uwe Flick (Hg.), *Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzungen*, Reinbek 2006, S. 92–116; vgl. zu den Vorteilen solcher Evaluationsverfahren Ernst von Kardorff, »Qualitative Evaluationsforschung«, in: Uwe Flick/Ernst von Kardorff/Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, 3. Aufl., Reinbek 2004, S. 238–250.

*Erstens* können Evaluationsverfahren unter einer aktiven Beteiligung der Mitarbeiter dazu beitragen, auch in den Mittlerorganisationen selbst ein Reflektieren und gegebenenfalls Umdenken einzuleiten. Weniger die Ergebnisse als vielmehr die Strategien und Schwerpunkte der auswärtigen Kulturarbeit wären in diesem Fall zu evaluieren. Stünde am Ende als Evaluationsergebnis lediglich fest, dass abstrakte Ziele oder allgemeine Indikatoren erreicht oder nicht erreicht worden sind, so wäre der Nutzen für die Kulturarbeit vor Ort hingegen eher gering.

*Zweitens* können auf diese Weise das Sachwissen der Mitarbeiter, die Ansprüche der Adressaten vor Ort und die Prozesshaftigkeit und Ergebnisoffenheit der Kulturarbeit berücksichtigt werden. Ohne dies dürfte es kaum möglich sein, auswärtige Kulturarbeit adäquat zu beurteilen. Dies gilt umso mehr, als sich deren Bedingungen und Möglichkeiten von Land zu Land und von Sparte zu Sparte sehr stark unterscheiden.

*Drittens* wäre es, wenn die Mitarbeiter eingebunden werden, möglich, die Besonderheiten der Politikfelder und außenpolitischen Querschnittsaufgaben zu berücksichtigen, für die auswärtige Kulturpolitik Rahmenfunktionen erfüllen soll. Damit rückten weniger die abstrakten, quantitativ gemessenen Ergebnisse auswärtiger Kulturarbeit als vielmehr deren strategische und institutionelle Verknüpfungen mit anderen Politikfeldern in den Mittelpunkt der Untersuchung. Dies würde es erlauben, die entsprechenden Zielhorizonte und Rahmenfunktionen realistischer einzuschätzen, aber auch besser zu erfüllen.

Die anstehenden Evaluationsverfahren stellen aber nur einen Weg von vielen dar, um notwendige Kommunikationsprozesse über die eigenen Begriffe, Perspektiven und Prämissen zu initiieren. Wenngleich es sich um eine der wichtigsten und derzeit gewiss um die meistdiskutierte Möglichkeit handelt, wären auch andere Formen des sachbezogenen Austauschs denkbar. Diese werden von den beteiligten Akteuren zwar teilweise schon heute praktiziert, in vielen Fällen mangelt es dabei aber an einer wünschenswerten Sachbezogenheit, Regelmäßigkeit oder Verbindlichkeit des Dialogs.

Eine solche weitere Variante, um die Kommunikation zu verbessern, wären zum Beispiel *Personalaustauschprogramme.* Wichtig gegenüber schon bestehenden Programmen scheint dabei zu sein, dass gerade auch Mitarbeiter unterhalb der Leitungsebenen der Mittlerorganisationen darin einbezogen werden. In Betracht kommen der Austausch von Personal sowohl zwischen den Mittlerorganisationen selbst als auch zwischen dem Auswärtigem Amt bzw. dessen Auslandsvertretungen und den Mittlerorganisationen. Den beteiligten Mitarbeitern würde hierdurch die Gelegenheit gegeben, die Strukturen, Arbeitsweisen und Perspektiven der anderen Institutionen kennenzulernen. Die Dauer eines solchen Aufenthalts wäre dabei weniger wichtig als die Möglichkeit, tatsächlich an der alltäglichen Arbeit zu partizipieren.

Der Nachteil von Personalaustauschprogrammen dürfte sein, dass der Kreis der teilnehmenden Mitarbeiter aufgrund des hohen finanziellen und organisatorischen Aufwands solcher Maßnahmen vergleichsweise klein bleiben muss. Dies ließe sich durch *Workshops und Konferenzen* ausgleichen, über die eine größere Zahl an Teilnehmern aus verschiedenen Organisationen und Institutionen erreicht werden könnte. Im Unterschied zu schon bestehenden, regelmäßig oder unregelmäßig stattfindenden Veranstaltungen wäre auf eine breitere Abdeckung aller Hierarchieebenen zu achten. Gerade auch Mitarbeiter der Mittlerorganisationen, die in der operativen Kulturarbeit tätig sind, sollten eingebunden werden. Ergänzend könnten auch, sofern dies inhaltlich und politisch sinnvoll erscheint, die Kulturschaffenden selbst eingeladen werden. Die bislang zu beobachtende Rekrutierung der Teilnehmer solcher Veranstaltungen vorwiegend aus den Leitungsebenen der Mittlerorganisationen sowie der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes mag dazu geeignet sein, die Arbeitsatmosphäre zwischen den Beteiligten zu verbessern, und deshalb ihre Berechtigung haben. Der Überbrückung perspektivischer Differenzen oder der Optimierung der operativen Kulturarbeit dient diese Praxis hingegen kaum.

Was die Inhalte angeht, wäre es wünschenswert, auf solchen Workshops und Konferenzen weniger über die auswärtige Kulturarbeit oder -politik selbst als vielmehr über die verschiedenen Erfahrungen, Erwartungen und Perspektiven der Akteure zu diskutieren. Aus diesem Grund könnte es zum einen ratsam sein, unterstützend Dritte hinzuzuziehen, die eine vergleichsweise neutrale Perspektive beizusteuern vermögen. Eine solche Außenperspektive sollte sich durch außen- und kulturpolitische Sachkunde und durch eine inhaltliche und institutionelle Distanz gegenüber allen beteiligten Akteuren auszeichnen. Zum anderen empfiehlt sich eine enge thematische oder regionale Begrenzung der Veranstaltungen. Denn dies ermöglicht eine präzisere Behandlung der Probleme und erleichtert den Teilnehmern damit das Reflektieren der eigenen perspektivischen Bindung.

Die vergleichsweise neutrale Perspektive Dritter ließe sich ferner auch durch kleinere qualitative *Detailstudien* gewinnbringend hinzuziehen. Nicht zuletzt von den Mitarbeitern insbesondere des Goethe-Instituts wurde wiederholt der Wunsch nach Studien geäußert, die die Kulturarbeit im Ausland anhand qualitativer Kriterien und mit Blick auf mittel- und längerfristige Entwicklungen untersuchen und bewerten. Solche Analysen sollten sich idealerweise, wie auch Workshops und Konferenzen, thematisch und regional auf ein überschaubares Untersuchungsfeld beschränken, wobei in bestimmten Fällen durchaus auch Kombinationen aus Detailstudien und Veranstaltungen zweckmäßig sein könnten.

Die bisher genannten Handlungsvorschläge (Einbindung der Mitarbeiter in Evaluationsprozesse, Personalaustauschprogramme, Workshops bzw. Konferenzen sowie Detailstudien) zielen auf Maßnahmen, die dazu dienen sollen, sich der eigenen Perspektivität und der Perspektiven anderer Akteure bewusst zu werden. Die Maßnahmen sind im Wesentlichen auf der operativen Ebene auswärtiger Kulturarbeit angesiedelt und sollen in erster Linie zur erfolgreichen Applikation und Erfüllung der Ziele und Rahmenfunktionen vor Ort beitragen. In diese Prozesse wären deshalb vorwiegend einerseits die Fachabteilungen der Mittlerorganisationen sowie gegebenenfalls deren Auslandsvertretungen, andererseits die Fachreferate der Kulturabteilung im Auswärtigen Amt und dessen Auslandsvertretungen einzubinden. Dieser Kreis ließe sich, sofern dies sinnvoll erscheint, ergänzen um Kulturschaffende und Mitarbeiter bzw. Abgeordnete des Bundestags. Gemeinsame Analysen der Situation vor Ort und der zurückliegenden Aktivitäten, ein gemeinsames Reflektieren über Ziele und Grenzen der eigenen Arbeit und eine gegenseitige Berichterstattung wären denkbare Formen einer verbesserten Kommunikation und Abstimmung.. Der übergeordneten Ebene auswärtiger Kulturpolitik käme die Aufgabe zu, diese Prozesse auf der Ebene der auswärtigen Kulturarbeit zu koordinieren.

Gleichwohl sollte die politisch-strategische Ebene durchaus schon im Vorfeld solcher Maßnahmen danach streben, zu einer *realistischen und bescheideneren Konzeption der Zielhorizonte und Rahmenfunktionen* auswärtiger Kulturpolitik zu gelangen. Dabei wäre nicht nur, aber eben auch an eine mittelfristig anstehende Überarbeitung der *Konzeption 2000* des Auswärtigen Amtes zu denken. Darüber hinaus kommt allen Akteuren, die den öffentlichen Diskurs um auswärtige Kulturpolitik mittragen, also dem Auswärtigen Amt, den Vertretern des Bundestags und der Parteien, aber gegebenenfalls auch den Spitzen der Mittlerorganisationen, die Verantwortung zu, klarere und wirklichkeitsnähere Zielvorstellungen zu entwickeln und zu vertreten. Dies schließt notwendigerweise auch eine möglichst stabile Hierarchisierung der verschiedenen Ziele und Rahmenfunktionen ein. In den vergangenen Jahren waren es insbesondere die Mittlerorganisationen, die – mal mehr und mal weniger erfolgreich – die Rolle eines Filters der zahlreichen, bisweilen widersprüchlichen Zielhorizonte übernommen haben. Die Politik ist nun aufgerufen, ihrerseits in eine entsprechende Funktion hineinzufinden.

Mit den genannten Vorschlägen soll weder einer Dominanz der Politik noch einer Dominanz der Kulturautonomie das Wort geredet werden. Beider Spannungsverhältnis ist, wie gesagt, vielmehr positiv als produktive Herausforderung zu verstehen: Der doppelte Anspruch, einerseits politische Ziele mit Kultur zu verfolgen, andererseits der Kultur dabei einen notwendigen Freiraum zur eigenen Entfaltung zu belassen, kann und wird auch weiterhin bestehen bleiben. Er sollte schon deshalb nicht aufgegeben werden, weil gerade in der Verbindung von politischer Zielorientierung und Autonomie der Kulturarbeit die Stärke der deutschen auswärtigen Kulturpolitik liegt. Gleichwohl ergibt sich aus dieser Konstellation die Notwendigkeit, effektive Formen der Kooperation und Koordination zu finden.

## Abkürzungen

| | |
|---|---|
| AKBP | Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik |
| AKP | Auswärtige Kulturpolitik |
| AvH | Alexander von Humboldt-Stiftung |
| DAAD | Deutscher Akademischer Austauschdienst |
| GI | Goethe-Institut |
| HKW | Haus der Kulturen der Welt |
| ifa | Institut für Auslandsbeziehungen |