

Goethe ist nicht überall

Eine empirische Analyse der Standortentscheidungen
in der Auswärtigen Kulturpolitik

Dieser Artikel untersucht, ob sich die Standortpolitik des Goethe-Instituts mit dem engen Auftrag der Kulturvermittlung oder dem Einfluss konkurrierender gesellschaftlicher Interessen erklären lässt. Unsere makroquantitative Evaluation zeigt deutlich, dass vor allem machtpolitische und wirtschaftliche Erwägungen die weltweite Präsenz der zentralen Mittlerorganisation der Auswärtigen Kulturpolitik leiten. So ist das Goethe-Institut vor allem in Staaten aktiv, die wirtschaftlich entwickelt und handelsorientiert sind. Kaum einen Einfluss auf die Politik des Goethe-Instituts haben hingegen Entwicklungskriterien und die Respektierung von Menschenrechten. Bei der neuerlichen Schließungsrounde von Instituten beschreitet die Mittlerorganisation den Weg des geringsten Widerstands. So setzen die Kürzungen vor allem in Ländern an, in denen bis jetzt mehr als eine Zweigstelle bestand. Dieser Abbau lässt sich aber nicht mit dem eigentlichen Auftrag des Instituts vereinbaren, da eher in Kleinstaaten als in den betroffenen Gastländern ein Reduktionsbedarf besteht.

»Zur Einsicht in den geringsten Teil ist die Übersicht über das Ganze nötig.«
(J. W. Goethe)

1. Einleitung¹

Die im September 1999 angekündigte Schließung von Goethe-Instituten hat einen Kernbereich der deutschen Außenbeziehungen in die Schlagzeilen gerückt, den die Medien wie auch weite Teile der Außenpolitikanalyse sträflich vernachlässigen. So hat die Auswärtige Kulturpolitik, die das Auswärtige Amt neben der Sicherheits-

1 Dieser Artikel entstand als Pilotaufsatz im Rahmen eines Evaluationsprojekts zu den Tätigkeiten des Goethe-Instituts. Eine ausführlichere Darstellung mit einer Auswertung von Interviewergebnissen ist in Schiller (1999) zu finden. Für den Anstoß zu diesem Projekt möchten wir Hans-Gert Peisert danken; wertvolle Kommentare zu einem ersten Entwurf steuerten drei Gutachter, Tobias Bachteler, Christian Martin, Frauke Kreuter, Thomas Plümper sowie der ehemalige Generalsekretär des Goethe-Instituts Horst Harnischfeger bei. Für ihre Gesprächsbereitschaft möchten wir uns ebenfalls bei Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Goethe-Instituts und des Auswärtigen Amtes bedanken. Die Daten, die in der Analyse Verwendung fanden, sind auf der *webpage* des ersten Verfassers öffentlich zugänglich: <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/GSchneider>.

und Außenwirtschaftspolitik emphatisch als »dritte Säule der Außenpolitik« bezeichnet, zum letzten Mal vor mehr als zwanzig Jahren eine umfassende sozialwissenschaftliche Durchdringung erfahren (Peisert 1978).² Das scheinbare Desinteresse der Forschung an diesem Themenbereich überrascht insofern, als verschiedenste Autoren und Autorinnen eine systematische Auseinandersetzung mit dem Einfluss kultureller Variablen auf die Außenpolitik anmahnen (z.B. Jetschke/Liese 1998).

In diesem Artikel beschäftigen wir uns mit den Gründen, warum die Auswärtige Kulturpolitik je nach Partnerland höchst unterschiedlich ausfällt. Unsere statistische Analyse gilt dabei drei Fragen. Erstens wollen wir die Faktoren ermitteln, mit denen sich die Verteilung des Goethe-Instituts auf eine begrenzte Zahl von Gastgeberländern erklären lässt. Zweitens untersuchen wir, welchen Kriterien die Personalausstattung der Zweigstellen im weltweiten Vergleich gehorcht, und drittens versuchen wir zu erklären, warum das Goethe-Institut nur in bestimmten Ländern seine Präsenz reduziert. Zur Zeit ist die zentrale Mittlerorganisation für die Auswärtigen Kulturbeziehungen nur in rund der Hälfte der Nationalstaaten mit mehr als 500.000 Einwohnern mit einem Institut vertreten. Zum anderen reicht die Mitarbeiterzahl in den Ländern mit Zweigstellen von einer Handvoll Stellen bis zur Hundertschaft an Angestellten, die das Goethe-Institut derzeit in Frankreich und Italien beschäftigt.

Auf der theoretischen Ebene geht unsere Evaluation der Frage nach, welche Faktoren die weltweite Präsenz des Goethe-Instituts als wichtigsten Träger der Auswärtigen Kulturpolitik erklären können. Unsere Analyse soll dabei zeigen, inwiefern sich die Standortpolitik an dem engen Auftrag der Kulturvermittlung orientiert oder ob breiter gefasste nationale Anliegen die geographische Vertretung der Zweigstellen bestimmen. Die multivariaten Regressionen lehnen sich dabei an Peisert (1978) und die unveröffentlichten Selbstevaluierungen der Münchener Zentralverwaltung des Goethe-Instituts an. Unsere statistischen Tests beruhen aber auf neueren Schätzmethoden, die Rücksicht auf die Datenqualität nehmen.

Um die unterschiedlichen Vorstellungen zur Ausrichtung der Mittlerorganisation analytisch in den Griff zu bekommen, unterscheiden wir ähnlich wie Rittberger (1999) zwischen machtorientierten, handelszentrierten und entwicklungsfördernden Makro-Modellen. Unsere statistischen Tests zeigen klar auf, dass sich die Verteilung und Ausstattung der Institutzweigstellen wie auch die Abbaupläne kaum über den engen Auftrag der Kulturvermittlung erfassen lassen. Viel mehr wird deutlich, dass in die Standortpolitik vielfältige machtpolitische und wirtschaftliche Erwägungen einfließen. Die Untersuchung bestätigt ähnliche Resultate, wie sie Schrade (1997) und Zanger (2000) für die deutsche Entwicklungspolitik erbracht haben. Im Gegensatz zu Schrade (1997) und in Übereinstimmung mit Zanger (2000) stützen wir uns aber auf einen multivariaten Analyserahmen.

2 Dazu kommen einige Fallstudien und Übersichtsartikel, die sich meist in deskriptiver Weise mit der Wirkungsweise einzelner Goethe-Institute oder der auswärtigen Kulturpolitik gegenüber spezifischen Staaten auseinandersetzen. Typische Beispiele sind Znined-Brand (1999), Kramer (1997), Lippert (1996) oder ein Heft der Zeitschrift »Aus Politik und Zeitgeschichte« (B 41-96).

Unser Artikel ist so strukturiert, dass wir zunächst den offiziellen Auftrag des Goethe-Instituts darstellen und aus der aktuellen Literatur zur Außenpolitikanalyse einige Hypothesen ableiten. Anschließend überprüfen wir die Modelle und diskutieren die Implikationen unserer Befunde. Der Artikel schließt mit einer Diskussion darüber, ob die Schließungentscheidungen am richtigen Ort ansetzen und inwiefern sich kulturelle Leistungen überhaupt statistisch erfassen lassen.

2. Der Auftrag der Auswärtigen Kulturpolitik und die Theorie der internationalen Politik

Grundsätzliche Aufgabe der Kulturarbeit im Ausland ist es, »einen unverzichtbaren Beitrag zur Wahrung und Förderung der deutschen Interessen im Ausland« (Auswärtiges Amt 1998) zu leisten und dadurch Verbindungen zu anderen Kulturen und Ländern herzustellen. Die Zuständigkeit für die Auswärtige Kulturpolitik liegt nach dem Grundgesetz beim Auswärtigen Amt, das aber lediglich koordinierende Funktionen wahrnimmt.³ Mit der konkreten Durchführung der Kulturarbeit im Ausland sind die sogenannten Mittlerorganisationen betraut, die nicht zur eigentlichen Staatsverwaltung zählen. Diese Institutionen nehmen zwar staatliche Interessen im Auftrag der Bundesregierung wahr, besitzen aber dennoch privatrechtlichen Status und zeichnen sich durch ihre Autonomie gegenüber dem Auswärtigen Amt und den übrigen Regierungsstellen aus.

Unter den insgesamt zwölf anerkannten Mittlerorganisationen ist das Goethe-Institut die größte und aufgrund seiner hohen Präsenz im Ausland sicher auch die bekannteste Repräsentantin der Auswärtigen Kulturpolitik.⁴ Als »Goethe-Institut zur Pflege der deutschen Sprache im Ausland und zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit e.V.« mit Sitz in München im Jahr 1952 wieder gegründet, hat es heute den Status eines eingetragenen gemeinnützigen Vereins, der mit etwa 3500 Mitarbeitern im In- und Ausland sowie mit 128 Zweigstellen in 76 Ländern präsent ist.

Ein Rahmenvertrag aus dem Jahr 1976 fixiert das Verhältnis zwischen der Bundesregierung und der Mittlerorganisation rechtlich. Dieses Dokument garantiert die inhaltliche Autonomie des Goethe-Instituts, unterwirft es aber gleichzeitig einer gewissen politischen Kontrolle, da das Auswärtige Amt zumindest indirekt Einfluss auf die Politik des Goethe-Instituts nehmen kann. So werden nicht zuletzt die Aktivitäten, welche die Mittlerorganisation im Ausland durchführt, aus dem Haushalt

3 Nach Art. 32 Abs. 1 GG ist die »Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten [...] Sache des Bundes«.

4 Im Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 1996/1997 der Bundesregierung (Auswärtiges Amt 1998) werden folgende weitere Mittlerorganisationen genannt: Deutscher Akademischer Austauschdienst, Alexander v. Humboldt-Stiftung, Institut für Auslandsbeziehungen, Deutscher Musikrat, Inter Nationes, Zentralstelle für das Auslandsschulwesen, Deutsches Archäologisches Institut, Carl-Duisberg-Gesellschaft, Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland, Villa Vigoni und das Haus der Kulturen der Welt.

des Außenministeriums finanziert. Von den 1,155 Mrd. DM, welche die politische Seite insgesamt 1998 für die Kulturarbeit im Ausland genehmigte, erhielt das Goethe-Institut allein etwa 25% der Mittel.⁵

Die Ausrichtung auf staatliche Geldgeber erwies sich zwar in der Aufbruchphase der 1970er Jahre als großer Vorteil; in den Zeiten drakonischer Kürzungen verändert sich die dadurch geschaffene Abhängigkeit aber zum größten Handicap der Auswärtigen Kulturpolitik (Znined-Brand 1999). Dieses Dilemma äußert sich für das Goethe-Institut darin, dass auf der einen Seite die finanzielle Ausstattung keine Erweiterung der Aktivitäten zulässt, auf der anderen Seite aber die weltpolitischen Umwälzungen des vergangenen Jahrzehnts die Nachfrage nach deutscher Kultur im Ausland verändert haben. So ist es eigentlich erst seit dem Ende des Kalten Krieges politisch möglich und erwünscht, im ehemaligen Herrschaftsbereich der Sowjetunion kulturpolitische Antennen der Bundesrepublik zu errichten.

Als Konsequenz der veränderten Großwetterlage hat die Münchener Organisation bereits zu Beginn der 1990er Jahre ihr Zweigstellen-Netzwerk massiv umstrukturiert. Allein seit dem Ende des Kalten Krieges hat sie weltweit 24 Filialen geschlossen, jedoch gleichzeitig 25 neue, vor allem in Mittel- und Osteuropa eröffnet. Dieses Nullsummenspiel versagt jedoch vor den Kürzungsanforderungen, welche die Regierung Schröder im Zuge der finanzpolitischen Konsolidierung formuliert hat. So muss nun die Auswärtige Kulturpolitik trotz zunächst positiver Zusagen von Außenminister Fischer einschneidende Einsparungen erbringen.

Der Sparauftrag lautete zunächst, in einem Zeitraum von vier Jahren auf ca. 30 Mio. DM zu verzichten, was für die Organisation die Schließung von insgesamt 25 kleinen und mittleren Instituten bedeutet hätte. Am 10. September 1999 kündigte die Münchener Zentralverwaltung aufgrund dieser Vorgaben an, elf Zweigstellen ganz und zwei Filialen sofort teilweise zu schließen. Dies wäre, wenn man die Rationalisierungen in der Zentrale hinzunimmt, einem Sparvolumen von 19 Millionen Mark gleich gekommen. Um die politischen Vorgaben vollständig zu erfüllen, wollte sich das Institut zu einem späteren Zeitpunkt aus sieben weiteren Standorten ganz zurückziehen und die Belegschaft in fünf Zweigstellen teilweise reduzieren. Da sich die Sparaufträge im Dezember wohl nicht zuletzt wegen dem »Antichambrieren des Staatsministers für Kultur« (Die Zeit, 9. Dezember 1999: 57) um 11 Millionen reduzierten, wurden aber dann in der ersten Runde 10 Institute geschlossen. Da die Auffangfinanzierung aber einmalig ist, bestehen zum Zeitpunkt, da dieser Artikel geschrieben wird, die Schließungspläne für gewisse Institute weiter.⁶

Wir untersuchen im folgenden, ob sich die gegenwärtige und die geplante Standortpolitik mit den Zielen des Goethe-Instituts vereinbaren lässt. Dazu bilden wir das »Auftragsmodell« der Auswärtigen Kulturpolitik. Es wird in Übereinstimmung mit der klassischen Evaluationsforschung (Rossi/Freeman 1993: 104-160) den Grad bestimmen, mit dem die »Theorie« (Annahmen/Ziele) verwirklicht wird, die hinter

5 Der Anteil der Aufwendungen für die Auswärtige Kulturpolitik am Gesamthaushalt von rund 465,3 Mrd. DM betrug gleichzeitig rund 0,25%.

6 Die Schließungsentscheidungen analysieren wir in Kapitel 5.

der Auswärtigen Kulturpolitik steht.⁷ Damit ist die von allen politischen Kräften geteilte und in der Satzung des Goethe-Instituts formulierte Überzeugung gemeint, wonach die Mittlerorganisation vor allem dort aktiv werden soll, wo überhaupt ein Wunsch nach deutscher Kultur besteht. Somit besteht eine entscheidende Kausalhypothese zur Auswärtigen Kulturpolitik darin, dass sich die Standortpolitik des Goethe-Instituts an der je nach Land unterschiedlichen Nachfrage nach deutscher Kultur zu orientieren hat.

Wir verbinden dieses erste grundlegende und in einem gewissen Sinn offizielle Erklärungsmodell zur weltweiten Präsenz der Mittlerorganisation mit paradigmatischen Orientierungen der Internationalen Beziehungen und versuchen zu evaluieren, inwiefern die Standortwahl des Goethe-Instituts eher realistisch, liberalistisch oder idealistisch orientiert ist. Mit Hilfe dieser Großtheorien lassen sich *a priori* die Kalküle von Staaten auf dem Feld der internationalen Politik identifizieren. Ferner ist auf diesem Weg eruierbar, welche gesellschaftlichen Kräfte am stärksten der Außenpolitik ihren Stempel aufdrücken beziehungsweise wie der »inoftizielle Auftrag« des Goethe-Instituts lautet. Kurz, die Großtheorien dienen uns zur Identifikation des relativen Stellenwerts der unterschiedlichen politischen Aufträge, die das Goethe-Institut neben der eigentlichen Kulturvermittlung zu erfüllen hat. Unsere Gegenüberstellung von paradigmatischen Strömungen zielt also nicht darauf ab, Theorien empirisch zu vergleichen. Statt des Wahrheitsgehalts der unterschiedlichen Ansätze wollen wir einzig deren mittelbaren Einfluss auf die Handlungen des Goethe-Instituts feststellen.

3. Hypothesenbildung, Operationalisierung der Variablen und statistische Methoden

3.1. Offizieller Auftrag

Beim Auftrag der Auswärtigen Kulturpolitik sind die generellen von den speziellen Zielen zu unterscheiden. Ganz allgemein dient die »Dritte Säule der Außenpolitik« der Erhaltung und Stärkung der Position Deutschlands im internationalen System. Da dieses »nationale Interesse« ein schillernder Begriff und höchst unterschiedlich interpretierbar ist, beschränken wir uns zunächst auf die engere Fassung des Auftrags, der sich vor allem auch an der Nachfrage nach deutscher Kultur orientiert. In diesem Rahmen dient die Auswärtige Kulturpolitik vor allem dazu, deutsche Kultur im Ausland zu vermitteln. Für die Standortpolitik des Goethe-Instituts sollte dies bedeuten, dass Zweigstellen vor allem in Staaten anzusiedeln wären, in denen eine gewisse Nachfrage nach deutscher Kultur besteht. Schließlich bildet Kooperation

7 Rossi/Freeman (1993: 120) sprechen in diesem Zusammenhang von Wirkungsmodellen: »An impact model takes the form of a statement about the expected relationships between a program and its goals, setting forth the strategy for closing the gap between the objectives set during the planning process and the existing behavior or condition.«

und nicht einseitiger Kulturexport die Grundlage der Arbeit im Ausland. Messen lässt sich dieses Interesse vor allem über die Zahl der Personen, die in ihrem Heimatland Deutsch als Fremdsprache lernen.⁸ Gleichzeitig spielt dabei die Zahl der hier in Deutschland lebenden Ausländer als Bindeglieder zwischen den Gesellschaften eine nicht unerhebliche Rolle.

Ein weiterer Aspekt des kulturellen Auftrags ist der sogenannte Nachversorgungsauftrag. So versucht das Goethe-Institut den Kontakt zwischen der Bundesrepublik und jenen Ausländern aufrecht zu erhalten, die nach einem Aufenthalt in Deutschland in einen anderen Staat umgezogen sind. Da die zwei Indikatoren für die Nachfrage nach deutscher Kultur natürlich relativ zu sehen sind, kontrollieren wir in der statistischen Überprüfung des Auftragsmodells zusätzlich für die Bevölkerungsgröße der tatsächlichen wie potentiellen Gaststaaten für Goethe-Institute.⁹ Aus diesen Überlegungen leiten wir die erste Hypothese ab, welche die Standortpolitik im Spiegel des enger gefassten Auftrags des Goethe-Instituts wahrnimmt.

Hypothese 1 (Auftragshypothese): Je größer das Interesse in einem Staat an deutscher Kultur und Sprache, desto eher wird das Goethe-Institut dort mit einem Standort präsent sein und desto größer ist die personelle Ausstattung der entsprechenden Zweigstellen.

Wünschenswert wäre es sicher, den Auftrag noch über andere Indikatoren abzubilden. Solche Daten erhebt das Goethe-Institut jedoch nicht. Sie können deshalb auch nicht in die Selbstevaluationen einfließen, die die Organisation nach eigenem Bekunden durchführt, aber nicht publiziert.¹⁰

Neben diesem eigentlichen Auftrag der Kulturvermittlung dürfte die Standortpolitik aber auch anderen Zielsetzungen gehorchen. Eine Evaluation dieser oft breit angelegten Anliegen fällt aber insofern schwer, als sie kaum operationalisiert sind und höchstens implizit Erwähnung finden.¹¹ Dabei ist zu beachten, dass sich die verschiedenen politischen Lager von der Auswärtigen Kulturpolitik höchst Unterschiedliches erhoffen. Während die Linke die »Dritte Säule« als Teil der Entwick-

8 Dieser Indikator ist, es sei zugegeben, nicht unproblematisch, da die Zahl der Deutschsprechenden natürlich auch von der Existenz von Goethe-Instituten beeinflusst sein kann. Solche Zirkularitätsprobleme sind in der Ökonometrie nicht unüblich, können aber im Rahmen des hier gewählten Querschnittsdesigns nicht behoben werden.

9 Ein Verzicht auf diesen Kontrollfaktor ändert die nachfolgenden multivariaten Tests kaum. Dies bedeutet, dass zwischen der absoluten und der relativen Nachfrage nach deutscher Kultur kein wesentlicher Unterschied besteht.

10 Hier ist ebenfalls anzumerken, dass von Seiten des Goethe-Instituts vor allem die Spracharbeit dokumentiert ist. Informationen über die Anzahl der Teilnehmer von Veranstaltungen oder über die Multiplikatorwirkung der Leistungen des Mittlers liegen nicht vor. Den Verfassern standen die periodischen Selbstevaluierungen des Instituts nicht zur Verfügung. Diese hausinternen Überprüfungen des Institutnetzes werden seit den 1970er Jahren durchgeführt (Brief von Dr. Horst Harnischfeger an die Verfasser, 6.9.1999). Grundlage dazu ist anscheinend die Studie von Peisert (1978), die im Lichte der heutigen Methodenkenntnisse aber nicht unproblematisch ist.

11 So finden sich von offizieller Seite keine genauen Richtlinien und Bestimmungen über die konkreten Ziele und Aufgaben der Auswärtigen Kulturpolitik.

lungspolitik bzw. als entscheidenden Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens begreift,¹² ist für andere politische Kräfte eine Koordination der Kulturarbeit mit wirtschaftlichen oder auch sicherheitspolitischen Interessen durchaus erstrebenswert.¹³ Wir bilden in der Folge drei unterschiedliche Modelle, um die impliziten Anforderungen an die Standortpolitik analytisch in den Griff zu bekommen.

3.2. *Realismus*

Gemäß der Annahmen des strukturellen Realismus sind die bestimmenden Akteure im internationalen System die Nationalstaaten, die der Ansatz als einheitlich und rational wahrnimmt. Da die staatlichen Präferenzen einzig durch das systemische Machtgleichgewicht vorgegeben sind, verändern sie sich nur, wenn sich die Rangordnung zwischen den Staaten verschiebt. Folglich beeinflussen nur systemische Strukturen des internationalen Umfelds die Handlungsmöglichkeiten¹⁴ und die Präferenzen der Staaten (vgl. Gilpin 1984: 302).

Für den Realismus steht im anarchischen Umfeld der internationalen Politik für den einzelnen Staat das eigene Überleben an erster Stelle. Wie stark ein Staat insgesamt ist, ergibt sich aus dessen relativer Position im internationalen System. Der Realismus definiert jedoch Macht höchst unklar, so dass wir in der empirischen Analyse verschiedene Indikatoren für die Überprüfung der Machtstellung heranziehen müssen. Häufig genannte Merkmale sind Bevölkerungsgröße oder territoriale Ausdehnung, natürliche und wirtschaftliche Ressourcen sowie ein starkes militärisches Potential und die Stärke der Allianzpartner.¹⁵

12 »Kulturpolitik ist ein Beitrag zur Friedenspolitik, und dem Frieden zu dienen, ist das übergeordnete Ziel deutscher Außenpolitik« (Interview des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer für die im Februar erscheinende Ausgabe der Zeitschrift für Kulturaustausch; http://www.auswaertiges-amt.de/3_auspol/11/3-11-1a.htm; 10.3.2000). Vgl. dazu auch im Dezember 1999 präsentierte Konzeption 2000, in der die neuen *Leitlinien für die künftige Auswärtige Kulturpolitik* präsentiert wurden. Dort heißt es unter anderem, dass die Aktivitäten der Auswärtigen Kulturpolitik in ausgewählten Schwerpunktregionen verstärkt werden sollen: »in den Nachbarstaaten in Mittel-, Ost- und Südeuropa, in Schwellenländern und Wachstumsregionen außerhalb Europas sowie in Staaten auf dem Weg zur Demokratisierung und Verwirklichung der Menschenrechte« (Auswärtige Kulturpolitik – Konzeption 2000; http://www.auswaertiges-amt.de/3_auspol/11/3-11-1e.htm; 10.3.2000).

13 Dagegen forderte der ehemalige Außenminister Kinkel zum einen: »in den Wachstumsregionen Asiens und Lateinamerikas müssen wir stärker präsent sein, um den Anschluss an die globale Entwicklung zu halten« (10 Thesen zur Auswärtigen Kulturpolitik; http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv; 10.3.2000) und zum anderen: »Wir wollen an dem Prinzip weltweiter kulturpolitischer Präsenz festhalten« (Kinkel 1994: 184f).

14 Das ist damit zu begründen, dass angenommen wird, dass »the structure of the international system conditions the behaviour of states and is required to explain generalized or aggregate patterns of state behaviour« (James 1995: 182f).

15 Vgl. etwa Lebow (1995). Sehr klar ist Powell (1999), der Allianzbildung und Aufrüstung aus einer stringenten Perspektive als Selbsthilfemaßnahmen analysiert.

Daraus ergibt sich, dass das Machtstreben die alles bestimmende Handlungsgrundlage für die Nationalstaaten ist. Konsequenterweise werden alle anderen möglichen Handlungsmotive, also auch altruistische und moralische, den dominierenden Sicherheitsinteressen untergeordnet (vgl. Vasquez 1997: 899; Gilpin 1984: 290f). Aus diesem Grund ist die Außenpolitik davon geprägt, den Einfluss im internationalen System auszubauen, um Autarkie und Unabhängigkeit zu sichern.

Für die Standortwahl der Goethe-Institute im Ausland soll nun geprüft werden, ob machtpolitische und einflussmaximierende Überlegungen eine Rolle spielen. Ist das der Fall, dann ist nach Hypothese 2 zu erwarten, dass sich Deutschland besonders in den Staaten kulturpolitisch engagiert, die von strategischer Bedeutung sind.¹⁶

Hypothese 2 (Machthypothese): Je bedeutender ein Staat strategisch und militärisch aus Sicht der BRD ist, desto eher wird das Goethe-Institut dort mit einem Standort präsent sein und desto größer ist die personelle Ausstattung der entsprechenden Zweigstellen.

Eine erste für uns wesentliche Dimension der staatlichen Macht ist die Bevölkerungsgröße. Dazu kommt die militärische und wirtschaftliche Ressourcenausstattung, die wir in Anlehnung an Rittberger (1999) durch das Bruttosozialprodukt und die Militärausgaben des jeweiligen Landes abbilden. Zusätzlich berücksichtigen wir, inwiefern allianzpolitische Überlegungen die Auswärtige Kulturpolitik prägen. Dabei gehen wir davon aus, dass Deutschland insbesondere ideologisch nahestehende Staaten mit Goethe-Instituten ausstattet. Die entsprechenden Indikatoren dazu lassen sich aus dem Abstimmungsverhalten in der UNO ableiten. Wir haben dazu aufgrund der Faktorenanalyse von Kim und Russett (1996) zwei Gruppen gebildet, die »Gruppe der 77« und die der westeuropäischen Industriestaaten,¹⁷ die in ihren Koalitionen gegensätzliche Präferenzen haben.¹⁸ Aus Gründen der Multikollinearität haben wir davon abgesehen, die EU- und NATO-Mitgliedschaften gesondert zu erfassen. Diese Länder sind aber zum größten Teil in der Variable der westeuropäischen Industriestaaten berücksichtigt. Somit reflektiert unsere Analyse das realistische Argument, wonach Staaten aufgrund der systemischen Machtverteilung vor allem mit Ländern zusammenarbeiten, von denen sie sicherheitspolitisch nichts zu befürchten haben (Gowa 1994). Ferner versuchen wir über die Entfernung des Partnerlandes zur BRD zu erfassen, dass Deutschland die geographischen Präferenzen einer Mittelmacht entwickelt und in diesem Sinne eher im nahen als im fernen Ausland aktiv ist.

16 Nach Markovitz und Reich (1992) liegt die für Deutschland interessante strategische Region in den Staaten Mittel- und Osteuropas.

17 Dazu sind neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch Australien, Island, Kanada, Neuseeland, Norwegen und die Türkei zu zählen (vgl. Kim/Russett 1996: 646).

18 Wir haben noch zusätzlich geprüft, ob die Einrichtung von Goethe-Instituten politischen Prärogativen folgt. Die Analyse ergab, dass die Mittlerorganisation in der Tat nur in jenen Ländern vertreten ist, in denen die BRD auch eine Botschaft aufweist. Die entsprechende unabhängige Variable wurde aber nicht in die Analyse aufgenommen, da sie die Analyse determiniert.

3.3. Liberalismus

Während der Realismus somit Machtüberlegungen als Motive für die Auswärtige Kulturpolitik in den Vordergrund rückt, verbindet der freihändlerische Liberalismus diese Form der Außenpolitik vor allem mit wirtschaftlichen Erwägungen.¹⁹ Nach dieser Spielart des Liberalismus setzt sich ein Staat aus Eigeninteresse auf der internationalen Ebene für die Einhaltung der Eigentumsrechte und eine freihändlerische Handelsordnung ein, da Protektionismus nur Schaden hervorruft. Statt auf militärische Macht und Stärke zu pochen, trachtet ein Handelsstaat danach, Handelsströme zu erschließen und wirtschaftliche Beziehungen auszubauen.²⁰

Für die Ausgestaltung des Außenpolitischen Stils von Handelsstaaten ist zu erwarten, dass er eher von kooperativen denn von konfrontativen Elementen gekennzeichnet sein wird, so dass staatliche Zusammenarbeit nicht nur denkbar, sondern sogar erwünscht ist (vgl. Corrales/Feinberg 1999; Rosecrance 1993). Im Kontext der wirtschaftlichen Globalisierung und den daraus resultierenden Interdependenzen ist der Auslöser für Kooperation vor allem ein Streben nach der Maximierung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt. Gleichzeitig wird erwartet, dass sich der absolute Profit steigern lässt.

Mit der folgenden Hypothese wollen wir überprüfen, inwiefern Außenwirtschafts-politische Überlegungen bei der Standortwahl der Goethe-Institute eine eigenständige Rolle spielen. Ob wirklich ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Bereichen besteht, ist vor allem auch deshalb interessant, weil Politiker die Unabhängigkeit der Auswärtigen Kulturpolitik häufig betonen, das politische Feuilleton aber eine Unterjochung der Auswärtigen Kulturpolitik unter Wirtschaftsanliegen befürchtet.²¹

Hypothese 3 (Handelshypothese): Je bedeutender ein Staat wirtschaftlich für die Bundesrepublik ist, desto eher wird das Goethe-Institut dort mit einem Standort präsent sein und desto größer ist die personelle Ausstattung der entsprechenden Zweigstellen.

Wir überprüfen diese Hypothese anhand von wirtschaftlichen Indikatoren. Um Aussagen über die internationale wirtschaftliche Bedeutung eines Staats machen zu können, ist der gesamte Welthandel eines Staats ein wichtiger Anhaltspunkt. Daneben ist auch das gesamtwirtschaftliche Potential einer Gesellschaft von Bedeutung,

19 McMillan (1997: 35) unterscheidet eine politische, wirtschaftliche, soziologische und eine umfassende Variante des Liberalismus. Wir beschränken uns hier auf die freihändlerische Variante, weil sich aus ihr recht klare Hypothesen ableiten lassen. Da sich die verschiedenen Großtheorien nicht vollständig trennen und scharf unterscheiden lassen, diskutieren wir die These des »demokratischen Friedens« teilweise auch im Zusammenhang mit dem Idealismus.

20 Vgl. dazu die Annahmen der klassischen Theorie des Außenhandels, wobei der Kooperationsbedarf vor allem darauf zurückzuführen ist, dass »der Warenaustausch zwischen zwei Ländern beide besser stellt (sonst würden sie darauf verzichten)« (Frey 1985: 3).

21 So fragte etwa Christof Siemes in der ZEIT, »ob auswärtige Kulturpolitik ganz kinkel-mäßig dazu da ist, der heimischen Wirtschaft ein hübsches Image zu verpassen« (Die Zeit 33, 12.8.1999: 34). Die Neue Zürcher Zeitung wiederum zitierte ironisierend »Pudding-König« Arend Oetker, der ein »Lob der Kultur als ›weicher Standortfaktor‹« ange-stimmt habe (NZZ, 2.12.1999: 68).

welches durch das Bruttonsozialprodukt pro Kopf dargestellt wird. So sind reiche Staaten als potentielle Handelspartner interessanter als ärmere Nationen.

Zusätzlich dazu wird die Intensität der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der BRD und dem betreffenden Partnerland berücksichtigt, um den Grad der wirtschaftlichen Verflechtung abzubilden. Diese wird durch eine Dummy-Variable ergänzt, die zeigt, ob die deutsche Wirtschaft durch eine Auslandshandelskammer vertreten ist oder nicht.

3.4. Idealismus

Das auf liberalen Ideen aufbauende Konzept der Zivilmacht im internationalen System rückt neue Begriffe für den Bereich der internationalen Politik in das Zentrum des wissenschaftlichen Interesses. Ausgangslage dieser Überlegungen ist zum einen, dass die bisher bestimmenden Kategorien von Macht und Einfluss mit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr zeitgemäß erscheinen.²² Zum anderen finden hierbei die Annahmen und positiven Auswirkungen des demokratischen Friedens²³ auf die internationalen Beziehungen eine neue Berücksichtigung. Dabei geht ein großer Teil der Literatur davon aus, dass die Konfliktneigung zwischen demokratischen Staaten tendenziell geringer ist und die Wahrscheinlichkeit für Zusammenarbeit damit grundsätzlich steigt. Ein anderer Grund für die friedlicheren Beziehungen zwischen Demokratien wird in der Gleichartigkeit der Gesellschaften und der zunehmenden Konvergenz der Wertvorstellungen gesehen.²⁴

Damit erhalten gesellschaftliche Lernprozesse sowie die Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat einen wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Außenpolitik. In dieser Perspektive ist deshalb die Einmischung in innere Angelegenheiten von Staaten ein akzeptiertes und wenn nötig auch praktiziertes außenpolitisches Instrument (Rittberger 1999: 89). Das Ende des Kalten Krieges hat es nun mit sich gebracht, dass sich Regierungen theoretisch in der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen vermehrt an den Kriterien des »Good Governance« orientieren könnten. Dies würde bedeuten, dass die Exekutiven bei der Anbahnung und Aufrechterhaltung von diplomatischen Kontakten häufiger auf die Qualität der Regierungsführung des Partnerlandes achten. In der Entwicklungspolitik und teilweise auch in der Sicherheitspolitik hat die Umorientierung bereits stattgefunden. Die

- 22 Maull (1997) führt dazu aus, dass besonders die realistischen Machtattribute während des Kalten Krieges die internationalen Beziehungen dominiert hätten und damit die Außenpolitik jenseits der gesellschaftlichen Kräfte angesiedelt gewesen sei. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sei demnach die Möglichkeit gekommen, eine »Zivilisierung von Gesellschaft und Politik zu erreichen« (Maull 1997: 64). Verstärkt würde der Einfluss von zivilen Werten dadurch, dass mit den bisher verwendeten Instrumenten die aktuellen Probleme nicht zu lösen seien (Maull 1997: 63f).
- 23 In der Literatur ist die positive Wirkung des demokratischen Friedens umstritten und zum Teil auch empirisch widerlegt (vgl. dazu Barbieri/Schneider 1999; Barbieri 1996).
- 24 Gründe dafür sind: »liberals trust those states they consider fellow liberal democracies and see no reason to fight them« (Owen 1995: 124).

neue Ausrichtung der Außenpolitik ist gleichzeitig als Renaissance von idealistischen Theorieansätzen zu verstehen, nach denen Regierungen in der Gestaltung ihrer Außenpolitik auch von uneigennützigen oder von zumindest nicht direkt egoistischen Motiven heraus geleitet sein können.

Auch wenn die operationale Definition des Begriffs der »Good Governance« bislang noch nicht vollständig gelungen ist, so besteht Konsens, dass die Beachtung von Menschenrechten, ein Mindestmaß an Demokratie und geringe militärische Ausgaben wesentliche Kriterien für eine »gute Regierungsführung« darstellen (Zanger 2000). Diese drei Elemente können Hinweise darauf geben, welche Qualität die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft aufweisen. Setzt eine Regierung diese Anforderungen nicht konsequent um, verfolgt sie offenkundig keine Politik, die internationalen Wertmaßstäben genügt.²⁵ Als Konsequenz davon empfehlen westliche Staaten zunehmend, Staaten ohne »gute Regierungsführung« international zu isolieren, da deren Verhalten die Sicherheit und Stabilität des internationalen Systems gefährde. Langfristig erwarten die Verfechter der »Good Governance«, dass gesellschaftliche oder politische Veränderungen in Gang gesetzt werden können, die in der innerstaatlichen Umsetzung internationaler Werte und Normen enden. Im Gegensatz zu den anderen theoretischen Ansätzen und den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts²⁶ werden unter Berufung auf das Kriterium der »guten Regierungsführung« Missstände in anderen Gesellschaften in der Außenpolitik von zivilen Staaten thematisiert. Ziel ist es dabei, durch ein gemeinsames Vorgehen der Staatengemeinschaft zu grundlegenden Veränderungen der innerstaatlichen Strukturen beizutragen.

Aus diesen Gründen ist anzunehmen, dass auf der Grundlage des Wertesystems der Vereinten Nationen außenpolitische und kulturpolitische Beziehungen nur zu solchen Staaten unterhalten werden, die im Sinne einer guten Regierungsführung handeln. Aus diesem Grund kann die Existenz eines Goethe-Instituts besonders in Transformationsstaaten als Belohnung für einen erfolgreichen Reformprozess gesehen werden. Daraus ergibt sich unsere vierte und abschließende Generalhypothese:

Hypothese 4 (Good-Governance-Hypothese): Je mehr ein Staat den Kriterien einer guten Regierungsführung nachkommt, desto eher wird das Goethe-Institut dort mit einem Standort präsent sein und desto größer ist die personelle Ausstattung der entsprechenden Zweigstellen.

Wir überprüfen weitgehend anhand von soziodemographischen Indikatoren, ob sich ein Staat aufgrund von *Good-Governance*-Kriterien zur Einrichtung eines Goethe-Instituts eignet. Dazu werden neben der Existenz demokratischer Strukturen

- 25 Siehe dazu die Charta der Vereinten Nationen, in der es heißt: »Wir, die Völker der Vereinten Nationen – fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren [...], unseren Glauben an die Grundrechte der Menschen [...] zu bekräftigen, [...] den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern, [...] den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren« (Unser/Wimmer 1995: 25).
- 26 Im internationalen Völkerrecht wird das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von anderen Staaten als allgemein gültig von der Staatengemeinschaft akzeptiert. Auch die Vereinten Nationen unterliegen einem Interventionsverbot nach Art. 2, Absatz 7 der UN-Charta.

und der Garantie bürgerlicher Freiheiten auch die Anerkennung und die innenpolitische Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards gezählt.²⁷ Neben den Ausprägungen dieser Bürgerrechte kann zusätzlich die Verwendung öffentlicher Ressourcen Auskunft über die gesellschaftliche Situation in einem Land geben. Unsere Indikatoren dazu sind die relativen Ausgaben für militärische Zwecke, die auf die Allokation staatlicher Ressourcen in den Verteidigungssektor im Verhältnis zum Zivilbereich hinweisen. Ein ähnliches Maß ist die Analphabetenrate, die den Bildungsstand der Bevölkerung abbildet und für Politikversagen im Bildungssektor steht. Eine Förderung im Rahmen der Kulturpolitik sollten in einer emanzipatorischen Perspektive auch jene Länder erhalten, die ein geringes Bruttosozialprodukt pro Kopf aufweisen. Tabelle 1 fasst im folgenden noch einmal zur besseren Übersicht die bestehenden bzw. die zu erwartenden Zusammenhänge zusammen.

Wir werden die vier konkurrierenden Modelle anschließend statistisch testen und mit den Ergebnissen zusammenfassender Modelle vergleichen.²⁸ Anzumerken ist noch, dass wir einige andere mögliche Erklärungsvariablen nicht in die Berechnungen einbezogen haben, weil entweder die Daten nicht zur Verfügung standen oder die Faktoren sich nicht in die hier vorgestellten Modelle einfügen ließen. So fehlen uns selbstverständlich Angaben darüber, wie wirkungsvoll die einzelnen Leiter und ihr Mitarbeiterstab sind. Weiterhin sind der Erfolg und die Ausstrahlungskraft von kulturellen Veranstaltungen im Ausland und deren unmittelbarer Nutzen für Externe nur schwer zu erfassen. Ferner dürfte für die Erklärung der Höhe der Mitarbeiterzahl unter anderem auch entscheidend sein, wie lange die Mittlerorganisation schon in einem Land ansässig ist.²⁹ Doch da einzige die Jahreszahlen der Institutsgründungen bekannt sind, lässt sich kein überzeugendes bürokratietheoretisches Gegenmodell formulieren. Deshalb beschränken wir uns zumindest im ersten Untersuchungsteil mit den eher äußerlichen Faktoren, welche die Tätigkeiten des Goethe-Instituts prägen. Untersuchungseinheit ist bei uns der Nationalstaat, wobei wir uns bei der Fallauswahl in Anlehnung an die klassische Definition von Singer/Small (1982) im wesentlichen an den Kriterien der Souveränität und der Bevölkerungsgröße orientieren.³⁰

- 27 Wir verwendeten dazu die folgenden Datensätze, die in der quantitativen Forschung zu Menschenrechten bzw. in der Makropolitologie breite Verwendung finden: die *Political Terror Scale* (PTS), die vor allem von Stohl, Gibney et al. (vgl. Stohl et al. 1986; Gibney/Dalton 1997a, 1997b) verwendet wurde, und der »Polity 3u-Datensatz« von Jagers und Gurr (1998). Die PTS bildet Kategorien, welche die Staaten nach der Umsetzung und Verwirklichung von Menschenrechtsstandards einordnet. Aus dem Polity-Datensatz lässt sich auf einer Ordinalskala der Demokratisierungsgrad einer Gesellschaft ablesen.
- 28 Die statistischen Tests zu den ursprünglichen Standorten führten wir durch, bevor das Goethe-Institut die definitive Liste der Schließungsentscheidungen bekannt gab.
- 29 Der Ansatz der Evolutionstheorie nach Hannan und Freeman (1989) aus der Organisationsforschung geht z.B. davon aus, dass ältere Organisationen gegenüber Veränderungen resisternter sind als jüngere (vgl. Kieser 1995). Der historische Neo-Institutionalismus geht sogar von einer grundsätzlichen Trägheit von Organisationen aus (vgl. Hall/Taylor 1996).
- 30 Als Schwellenwert der Einwohnerzahl wurde in Anlehnung an Singer/Small (1982) eine Bevölkerungsgröße von 500.000 Einwohnern festgelegt, so dass sich die Analyse auf insgesamt 158 Staaten bezog. Dabei wurden zusätzlich Luxemburg, Zypern und Island als Goethe-Institut-Standorte trotz einer geringeren Einwohnerzahl einbezogen. Ledig-

Tabelle 1: Determinanten der Standortpolitik des Goethe-Instituts, ihre theoretische Einordnung und Datenquellen

Variable	Modell 1 Auftrag	Modell 2 Macht	Modell 3 Handel	Modell 4 Governance	Quelle (Jahr) ³¹
Ausländer in Deutschland	+				Statistisches Bundesamt 1999
Deutschlerner im Ausland	+				Goethe-Institut 1999 (1995)
Bevölkerungsgröße	+	+			Weltbank 1999 (1997)
Militärausgaben		+			SIPRI 1998; IISS 1999
Bruttonsozialprodukt		+			Weltbank 1999 (1997)
Westeuropäische Staaten-Cluster		+			Kim/Russett 1996 (1991-1993)
Gruppe der 77-Cluster		-			Kim/Russett 1996 (1991-1993)
Geographische Distanz zur BRD		+			Kindred 1999
Außenhandel/BSP			+		UNCTAD 1999 (1996/97)
Bilateraler Außenhandel/BSP			+		Statistisches Bundesamt 1997 (1997)
BSP per capita			+	-	Weltbank 1999 (1997)
AHK-Vertretung			+		DIHT 1999
Politische Rechte				+	Jaggers/Gurr 1998
Menschenrechte				+	Gibney/Dalton 1997 (1997)
Militärausgaben per cap.				-	SIPRI 1998; IISS 1999
Analphabetenrate				+	Weltbank 1999; UNESCO 1998

+ = positiver Einfluss, - = negativer Einfluss

lich der kürzlich gegründete Standort in Ramallah in den palästinensischen Autonomiegebieten findet damit keine Berücksichtigung. Das hier zusätzlich verwendete Kriterium für staatliche Souveränität ist der Beitritt eines Landes zu den Vereinten Nationen; hier bildet lediglich die Schweiz die Ausnahme.

- 31 Die Daten sind, wenn immer möglich, für das Untersuchungsjahr 1998 erhoben worden. Falls keine Daten für 1998 vorlagen, benutzten wir die nächst aktuellen Angaben, auf die mit den Jahreszahlen in Klammern verwiesen wird.

In statistischer Hinsicht stützen wir uns in der Analyse zunächst auf multivariate Ordinal-Logitmodelle (»ordered logit«), um die Präsenz von Goethe-Instituten zu erklären. Dieses Verfahren eignet sich besonders, um den Einfluss von unabhängigen Variablen auf eine ordinalskalierte abhängige Variable abzuschätzen.³² Auf der abhängigen Seite haben wir entsprechend eine ordinale Variable gebildet, die drei Kategorien umfasst: 0 steht für Länder ohne Goethe-Institut, 1 für Staaten mit einer Zweigstelle und 2 für Staaten mit zwei oder mehr Zweigstellen. Die Zusammenfassung einzelner Kategorien drängte sich dabei insofern auf, als nur wenige Staaten über drei oder mehr Institute verfügen.³³ Die zweite abhängige Variable, die Zahl der Mitarbeiter des Goethe-Instituts in den Gastländern, ist intervallskaliert. Aus diesem Grunde lässt sich die Bedeutung der Prädiktoren über die Methode der kleinsten Quadrate erfassen (OLS-Regression). Da die Ausprägungen auf der abhängigen Variablen extrem schief verteilt sind, führten wir noch die gebräuchliche Box-Cox-Transformation durch.³⁴

4. Die Länderwahl des Goethe-Instituts

Unsere Analyse soll zunächst zeigen, aus welchen Gründen das Goethe-Institut nur in bestimmten Ländern mit Zweigstellen vertreten ist. Ungleichverteilungen in geographischer Hinsicht zeigen sich sofort, wenn man sich die Liste der Goethe-Institute und die Ausstattung nach Mitarbeitern vor Augen hält. Tabelle 2 zeigt auf, in welchen Staaten das Institut vertreten ist und wo die Kürzungentscheidungen ansetzen. Zu beachten ist dabei auch, dass die Organisation in einer Mehrzahl der Staaten gar nicht präsent ist. Als einzige Nachbarländer sind dabei das fast ausschließlich deutschsprachige Österreich und die mehrheitlich deutschsprachige Schweiz keine Standorte. Aus Luxemburg wollte sich das Institut zunächst verabschiedet; dank finanzieller Großzügigkeit der Bundesregierung ist diese Filiale aber nun zumindest vorerst gerettet. Im europäischen Netz ergibt sich ferner eine weitere Ungleichverteilung, da sich etwa in Albanien oder Island Lücken finden, während im Baltikum jeder Staat mit einem Goethe-Institut ausgestattet ist.³⁵

Aus den Angaben in Tabelle 2 erschließt sich relativ rasch, dass der Ausbau des Zweigstellennetzes vorwiegend in der Einflussphäre der ehemaligen Sowjetunion eingesetzt hat. Dort scheint auch eine große Nachfrage nach Leistungen des Goethe-Instituts zu bestehen. So wurden in Mittel- und Südosteuropa 1997 viermal

32 Bei der Logit-Analyse geht es generell darum, die Wahrscheinlichkeit eines qualitativen Ereignisses wie die Präsenz eines Goethe-Instituts zu erklären. Für eine Standardeinführung zu dieser Methode siehe etwa Maddala (1983).

33 Wir haben ähnliche Ergebnisse erhalten, wenn wir nur eine Dummy-Variable oder einen Indikator mit vier Kategorien verwendeten. Die Ergebnisse dieser Analysen können von den Verfassern auf Anfrage hin bezogen werden.

34 Eine Einführung dazu bietet etwa Greene (1993: Kap. 11).

35 Im Gespräch führte ein ehemaliger Mitarbeiter des Goethe-Instituts die Sonderbehandlung des Baltikums auf die Nostalgie ehemaliger Baltendeutscher zurück.

Tabelle 2: Die Standortländer von Goethe-Instituten, die Zahl der Zweigstellen 1999 und 1989 und die Anzahl der 1998 beschäftigten Mitarbeiter³⁶

Land	Filialen		Personal	Land	Filialen		Personal
	1999	1989			1999	1989	
USA	10	11	61	Uruguay	1	1	10
Italien	7	7	101	Bulgarien	1	1	9
Frankreich^a	6	7	125	Kenia	1	1	9
Indien	6	7	63	Philippinen	1	1	9
Brasilien	5	7	88	Syrien	1	1	9
Griechenland^b	4	4	86	Thailand	1	1	9
Großbritannien	4	4	58	Elfenbeinküste	1	1	8
Türkei	3	3	56	Finnland	1	3	8
Kanada	3	3	24	<i>Georgien</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	8
Spanien	2	2	58	eh. Jugoslawien	1	2	8
Argentinien^b	2	4	50	Norwegen	1	2	8
<i>Russ. Föderat.</i>	2	0	47	Singapur	1	1	8
Japan	2	3	45	Tunesien	1	1	8
Mexiko	2	2	40	<i>Vietnam</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	8
VR China	2	1	36	Bangladesch	1	1	6
Polen	2	0	35	Jordanien	1	1	6
Indonesien^c	2	3	26	Libanon	1	1	6
Niederlande	2	2	23	Sri Lanka	1	1	6
Portugal	2	3	19	Zypern^d	1	1	6
Israel	2	2	17	Äthiopien	1	1	5
Australien	2	3	14	Dänemark	1	2	5
Schweden	2	3	8	<i>Kroatien</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	5
Ägypten	1	2	23	Nigeria	1	1	5
Belgien	1	1	22	Pakistan	1	2	5
Peru	1	1	22	Bolivien	1	1	4
<i>Tschechien</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>18</i>	Ghana	1	1	4
Irland	1	1	17	Luxemburg	1	1	4
<i>Ukraine</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>17</i>	Senegal	1	1	4
Südkorea	1	1	16	Costa Rica^d	1	1	3
Chile	1	2	15	Malaysia	1	1	3
<i>Lettland</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>15</i>	<i>Usbekistan</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>3</i>
<i>Kasachstan</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>14</i>	Kamerun	1	1	2
Marokko	1	2	13	Neuseeland	1	1	2
Rumänien	1	1	13	Togo	1	1	2
<i>Südafrika</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>12</i>	<i>Litauen</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
Ungarn	1	1	12	Venezuela	1	1	1
<i>Weißrussland</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>11</i>	<i>Slowakien</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Kolumbien	1	2	10	<i>Estland</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

a) Schließung u.a. in Toulouse; »Rettung« dieses Instituts aber über Finanzierung durch Großunternehmen und lokale Kräfte; b) Umwandlung zweier Institute in »lokale Zweigstellen«; c) Teilschließung; d) Weiterhin Sprachkurse

36 Stand der Schließungspläne vom 14.1.2000. Länder, in denen ursprünglich Kürzungen vorgesehen waren, sind fett gedruckt. Was dank der finanziellen Großzügigkeit der Bundesregierung zumindest aufschubweise gerettet werden konnte, führen wir im nächsten Abschnitt auf. Staaten, die seit 1989 zum Standortland wurden, sind durch Kursivschreibweise hervorgehoben. 1989 gab es zusätzlich noch Standorte in Afghanistan, Algerien, Island, Republik Kongo (Zaire), Sudan und Tansania.

mehr Bücher entliehen als in den USA und Kanada zusammengenommen und fast dreimal so viel wie in Frankreich oder Italien (Goethe-Institut 1998: 203). Vom Abbau der letzten Jahre wiederum waren vorwiegend Mitgliedstaaten der OECD-Welt betroffen. Hinzu kommt, dass mit diesen Regionen bereits ein dichtes Geflecht privater Initiativen und Kooperationen auf anderen gesellschaftlichen Ebenen besteht, wie Städtepartnerschaften, Schüleraustausch oder gemischte Parlamentariergruppen, so dass eine intensive staatliche Unterstützung durch die Goethe-Institute überflüssig zu sein scheint. Dieser Trend der Schließungen in den entwickelten Industriestaaten soll sich nun noch fortsetzen, wie aus der letzten Spalte in Tabelle 2 hervorgeht.

4.1. Die Zahl der Zweigstellen

Im folgenden stellen wir nun dar, inwiefern sich diese Unterschiede durch den engen oder die verschiedenen Modelle zum weiten Auftrag des Goethe-Instituts erklären lassen. Tabelle 3 zeigt die unterschiedlichen Modelle, die wir für die Bestimmung der Ausstattung mit Goethe-Instituten gebildet haben. Die in Tabelle 3 dargestellten Ergebnisse bestätigen vor allem das machtpolitische und das handelszentrierte Erklärungsmodell zur Standortwahl des Goethe-Instituts. Dies bedeutet umgekehrt, dass die Erklärungskraft des Auftragsmodells allgemein als relativ gering einzustufen ist, wenngleich die Vorzeichen für alle drei verwendeten Prädiktoren signifikant sind und in die prognostizierte Richtung weisen. Folglich wird das Goethe-Institut in Ländern mit einer großen Zahl von Deutschlernenden und in gewichtigen »Sendeländern« von Immigranten eher Filialen eröffnen und unterhalten.

Errechnet man aus der offiziellen Auftragshypothese die Staaten, in denen das Goethe-Institut seine Zweigstellen schließen müsste, so erhält man eine bunte Liste, die Regionen aus allen Kontinenten einschließt.³⁷ Demnach wären von den Kürzungen neben Neuseeland auch Staaten in Europa, Asien, Afrika und Lateinamerika sowie die neueren Institute im baltischen Raum betroffen. Dabei ist jedoch auffällig, dass mehrfach ausgestattete Staaten, mit der Ausnahme von Israel, mit je zwei Instituten, nicht auf der Streichungsliste zu finden sind.³⁸ Da wir für die Bevölkerungsgröße kontrollieren, ist anzunehmen, dass in der Perspektive des offiziellen Auftrags kleinere Staaten zum jetzigen Zeitpunkt übermäßig mit Goethe-Instituten ausgestattet sind. Dieser Befund gilt trotz des positiven Einflusses, den die Bevölkerungsgröße auf die Ausstattung mit Filialen ausübt. Wenn das Goethe-Institut sich eng an seinen offiziellen Auftrag hielte, müsste entsprechend dieser Zusammenhang noch stärker werden.

- 37 Diese Schließungslisten ergaben sich über den Vergleich der prognostizierten mit der tatsächlichen Präsenz. Streichungskandidaten sind somit Standortländer, für die das jeweilige statistische Modell kleine Wahrscheinlichkeiten vorhersagt, dass ein Institut existiert. Wir haben in diesen Listen jeweils aufgrund der ursprünglichen Kürzungsvorgaben die Standortstaaten mit der geringsten Wahrscheinlichkeit berücksichtigt.
- 38 Ursprünglich war auch eine Schließung der Zweigstelle in Göteborg vorgesehen. In Schweden ist die Mittlerorganisation noch in Stockholm vertreten.

*Tabelle 3: Determinanten der Präsenz von Goethe-Instituten
(Ordinale Logit-Regression)³⁹*

	Modell 1 Auftrag	Modell 2 Macht	Modell 3 Handel	Modell 4 Governance	Synthese- Modell I	Synthese- Modell II
Ausländer in Deutschland	7.00e-06** (2.75e-06)				0.00003* (0.00002)	7.61e-06** (2.42e-06)
Deutschlerner im Ausland	4.96e-06** (1.55e-06)				-2.90e-07 (1.55e-06)	
Bevölkerungsgröße	0.00003*** (6.99e-06)	0.00003** (9.87e-06)			0.00003** (0.00001)	0.00003*** (7.86e-06)
Militärausgaben		-6.25e-07 (1.11e-06)				
BSP (absolut)		0.00001** (3.55e-06)			0.00002** (5.84e-06)	
Distanz zu Deutschland		-0.00002 (0.00007)			4.11e-06 (0.0001)	
Westeuropäisches Cluster		1.131 (0.977)				
Gruppe der 77-Cluster		-1.729** (0.619)			-1.236* (0.734)	
Außenhandel (absolut)			0.00001** (4.76e-06)		-7.54e-06 (8.90e-06)	8.47e-06** (3.2e-06)
Bil. Außenhandel (absolut)			-1.58e-09 (1.78e-08)		5.85e-09 (3.13e-08)	
BSP/Kopf			-0.00006** (0.00003)	0.00005** (0.00002)	0.00002 (0.00005)	
AHK Vertretung			2.904*** (0.486)		1.410** (0.641))	2.183*** (0.481)
Politische Rechte				0.053** (0.032)	0.052 (0.052)	0.072** (0.035)
Militärausgaben/BSP				-0.064 (0.082)		
Menschenrechte				0.318 (0.195)		
Analphabetenrate				0.030** (0.01)		
N	121	130	151	133	107	148
Log-Wahrscheinlichkeit	-90.70	-74.35	-94.65	-117.98	-50.56	-79.11
Pseudo R ²	0.2742	0.4443	0.3659	0.1340	0.5487	0.4641
Chi-Quadrat	68.54***	118.88***	109.22***	36.50***	122.91***	137.03***

39 Die einzelnen Felder enthalten die geschätzten Werte für die einzelnen unabhängigen Variablen sowie die Standardfehler. Die abhängige Variable ist trichotom und gibt wieder, ob in einem Staat kein, eins bzw. mehr als eine Zweigstelle des Goethe-Instituts vorhanden sind. Das Pseudo R² gibt das Ausmaß an, in dem sich die Schätzung des nichtduzierten Modells im Vergleich zum Nullmodell verbessert. Die Log-Wahrscheinlichkeit basiert auf dem Likelihood-Ratio-Test, der ebenfalls die Log.-Likelihood-Werte der zwei Modelle vergleicht. * < .1; ** < .05; *** < .001.

Der negative Zusammenhang zwischen der Zahl der Zweigstellen und der Bevölkerungsgröße überrascht insofern nicht, als kleinere Staaten tendenziell auch mehr Entwicklungshilfe pro Kopf erhalten (vgl. Zanger 2000).

Im machtpolitischen Modell wird die Annahme widerlegt, dass ideologische Konfliktlinien bei der Bestimmung von außenpolitischen Partnern seit dem Ende des Kalten Krieges von nachrangiger Bedeutung geworden sind. So äußert sich in der Auswärtigen Kulturpolitik der Nord-Süd-Konflikt insofern, als in Staaten, die zur Gruppe der 77 zählen und so zumindest auf außenwirtschaftlichem Gebiet andere Präferenzen als Deutschland hegen, weniger Goethe-Institute anzutreffen sind. Ebenso wie die ideologische Übereinstimmung weist die wirtschaftliche Potenz eines Staates, wie sie sich im Bruttosozialprodukt äußert, statistische Signifikanz auf, so dass sich die Vermutung einer Nord-Süd-Teilung bei der Auswahl der kulturpolitischen Partnerregionen verstärkt. Daher ergibt sich aus diesem Modell, dass besonders die wirtschaftlich mächtigen Staaten als Standorte für ein Goethe-Institut gewählt wurden. Die Neugründungen in Südafrika und Kuba (bis jetzt nur geplant) werden hier keine Abhilfe schaffen, zumal sich das Goethe-Institut aus Costa Rica zurückzieht und in Tansania schon früher die Pforten geschlossen hat.

Keinen signifikanten Einfluss üben die Militärausgaben, die Entfernung zu Deutschland sowie die Zugehörigkeit zur westeuropäischen Staatengruppe aus. Dies bedeutet etwa, dass Deutschland zumindest in der »Kulturpolitik« ein »global player« ist und nicht nur in geographisch nahegelegenen Staaten seine Interessen geltend machen will. Zu den besonders bevorzugten Staaten nach diesem Modell gehören im wesentlichen die OECD-Staaten, wogegen in Afrika, den baltischen Staaten und in Lateinamerika tendenziell keine kulturpolitischen Beziehungen unterhalten werden müssten.

Wie das realistische Erklärungsmodell findet auch die handelsliberale Hypothese in gewissem Umfang Bestätigung. Daher lässt sich vermuten, dass wirtschaftlich bedeutende und einflussreiche Staaten, die über eine gewisse Ressourcenausstattung verfügen, eher von einer Zusammenarbeit im Rahmen der deutschen Auswärtigen Kulturpolitik profitieren. Der Vorwurf, dass die Auswärtige Kulturpolitik zuweilen zu außenwirtschaftlichen Zwecken instrumentalisiert wird, kann entsprechend auf der Grundlage der vorliegenden Ergebnisse nicht entkräftet werden. Innerhalb des Modells weist nämlich vor allem die Präsenz einer Interessenvertretung der deutschen Wirtschaft in Form von Auslandshandelskammern (AHKs) einen signifikanten Einfluss auf die Zahl der Zweigstellen aus. Ob hier aber das Huhn (das Goethe-Institut) dem Ei (den AHKs) folgt oder umgekehrt, lässt sich aufgrund unserer Schätztechnik nicht bestimmen. Insofern handelt es sich bei der Koexistenz von AHKs und Goethe-Instituten um eine Korrelation, die der weiteren Erforschung bedürfte.⁴⁰

Unter den Staaten, in denen die Auswärtige Kulturpolitik nach dem Handelsmodell nicht tätig werden dürfte, befinden sich interessanterweise neben den Entwick-

40 Eine genauere Abschätzung der Kausalität wäre über eine komplexere und sehr aufwendige Gestaltung des Datensatzes möglich, der Struktur- und Gründungsdaten aus immerhin vier Jahrzehnten berücksichtigt hätte. Ein solcher Datensatz hätte mit Verfahren wie Panel-Logit-Regressionen analysiert werden können.

lungsländern in Asien, Afrika und Lateinamerika aber auch europäische Staaten. Darunter sind Jugoslawien, die skandinavischen und baltischen Staaten mit Ausnahme von Schweden sowie Griechenland zu nennen. Ein weiterer Streichungskandidat wäre Neuseeland.

Die Aussagekraft des *Good-Governance*-Modells ist im Vergleich zu den anderen Modellen äußerst beschränkt. Allem Anschein nach ist die Standortpolitik praktisch nicht von entwicklungspolitischen Motiven geleitet. Wenn man die einzelnen Indikatoren unterscheidet, sind die Ergebnisse zudem recht widersprüchlich. Erneut zeigt sich zunächst, dass hohe Militärausgaben und damit wohl auch die Präsenz eines tendenziell undemokratischen »Militärisch-Industriellen Komplexes« die Standortpolitik der Mittlerorganisation nicht beeinflusst. Ebenso wenig sind die Garantie und Umsetzung von international anerkannten Menschenrechtsstandards, wie sie über die sog. *Political Terror Scale* erfasst werden, von statistischer Bedeutung. Dabei ist aber anzumerken, dass wir in dieser Analyse die Menschenrechtssituation nur zu einem einzigen Zeitpunkt erhoben haben, die zeitliche Varianz auf dieser Variablen aber gleichzeitig auch eingeschränkt ist. Lediglich die Existenz von politischen Rechten, also das Vorhandensein demokratischer Strukturen, ist von einer gewissen Relevanz. Darin kann sich aber auch der Wunsch des Goethe-Instituts äußern, Mitarbeiter vor allem in politisch stabile Länder zu entsenden. Über die Ergebnisse, welche die Analphabetenrate und das Brutto-Sozial-Produkt (BSP) pro Kopf liefern, werden die wirtschaftlichen Einflüsse auf die Standortwahl bestätigt. So ist das Goethe-Institut gerade nicht in Staaten präsent, in denen der Analphabetismus ein großes Problem darstellt.

Wenn wir nach diesem Modell die Liste der überrepräsentierten Staaten betrachten, würden vor allem Standorte in Asien und Afrika dem Rotstift zum Opfer fallen. Dies zeigt erneut, dass die Auswärtige Kulturpolitik anscheinend nicht von den Zivilisierungsbestrebungen beeinflusst ist, die die Entwicklungspolitik Deutschlands seit den 1990er Jahren parteienübergreifend prägen. Vielmehr bildet die Standortpolitik die macht- und wirtschaftspolitischen Interessen jener gesellschaftlichen Kräfte ab, die am stärksten auf die Bundesregierung Einfluss nehmen können. Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn wir abschließend zwei zusammenfassende Modelle betrachten, welche verschiedene Determinanten aus den unterschiedlichen theoriegeleiteten Modellen vereinen. Wir haben hier zwei Modelle gebildet. Synthese-Modell I berücksichtigt vor allem Variablen, die in der Analyse der Einzelmodelle erfolgreich waren; im Synthese-Modell II sind jene Einflussmöglichkeiten zusammengefasst, die sich im Aggregat bewähren. Die Analyse beider Modelle zeigt, dass die weltweite Präsenz des Goethe-Instituts vor allem von gesamtwirtschaftlichen Faktoren und der Bevölkerungsgröße der tatsächlichen und möglichen Gastländer bestimmt ist. Dagegen scheinen die eher weicheren Standortfaktoren wie die Zahl der Deutschlerner oder die Situation der Bürgerrechte nicht mehr relevant zu sein, wenn für den Einfluss von zusätzlichen Variablen kontrolliert wird. Ähnliches gilt auch für das Bruttosozialprodukt pro Kopf.

In dieser zusammenfassenden Perspektive wären vor allem die afrikanischen Staaten von den Kürzungen betroffen, so etwa Togo, Senegal, Ghana, daneben auch

Jordanien. Lässt man das wenig aussagekräftige *Good-Governance*-Modell außen vor, wären nach dem offiziellen Auftrag, nach macht- und wirtschaftspolitischen Erwägungen zusätzlich noch Uruguay, Costa Rica, Georgien, Lettland, Estland und der Libanon als Standorte zu schließen. Wie diese Aufstellung zeigt, befinden sich darunter aber im wesentlichen die kleineren Staaten und die Institutsneugründungen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, die sich bislang kaum ausreichend etablieren konnten. Würde das Goethe-Institut dagegen gemäß der »Good Governance-Kriterien« seine Standorte auswählen, müsste es gerade in den Staaten aktiv werden, aus denen es sich nach den Ergebnissen der anderen Modelle zurückziehen sollte.

4.2. Die Mitarbeiterausstattung

Diese Ergebnisse bestätigen sich weitgehend, wenn wir zusätzlich den Einfluss der verschiedenen Determinanten auf die Zahl der Mitarbeiter analysieren. Die Resultate der entsprechenden OLS-Regressionen sind in Tabelle 4 zusammengefasst. Danach empfehlen sich vor allem jene Standorte zu einer Reduktion, die im Vergleich eher weniger Personal beschäftigen. Auf allen Streichungslisten, welche die Modelle erzeugen, sind lediglich drei afrikanische Staaten zu finden, nämlich Togo, Senegal und Ghana. Lässt man in einem zweiten Schritt die Ergebnisse des *Good-Governance*-Modells weg, das auch hier die geringste Erklärungskraft hat, müssten zusätzlich in Singapur, Uruguay, Costa Rica und Georgien Stellen abgebaut werden. Im Modellvergleich fällt auf, dass das Handelsmodell die größte Erklärungskraft im Sinne von »erklärter Varianz« aufweist. Gerade hier ergibt sich insofern ein interessanter Unterschied zu den Schätzergebnissen der Standortwahl, als die bilateralen Handelsbeziehungen Deutschlands mit den Staaten der Welt einen positiven Einfluss auf die Zahl der Mitarbeiter des Goethe-Instituts ausüben. Das zeigt, dass in der Mitarbeiterpolitik noch sehr viel stärker als bei den reinen Standortentscheidungen wirtschaftspolitische Erwägungen dominieren. Das legt die Vermutung nahe, dass die deutschen Handelspartner, die gleichzeitig international von enormer wirtschaftlicher Bedeutung sind, über hervorragend ausgestattete Goethe-Institute verfügen.⁴¹ Dies lässt sich auch insofern erklären, als die Anbahnung von Handelskontakten natürlich den Wunsch fördert, die Sprache der Geschäftspartner zu sprechen.⁴²

- 41 In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die beiden Handelsindikatoren stark miteinander korrelieren. Die Ergebnisse bleiben jedoch stabil, wenn man in der multivariaten Analyse jeweils auf Einzelindikatoren verzichtet.
- 42 Die Nachfrage nach Sprachkursen ist positiv mit der Mitarbeiterzahl verknüpft. Brief von Dr. Horst Harnischfeger an die Verfasser, 6.9.1999.

Tabelle 4: *Determinanten der Ausstattung mit Mitarbeitern des Goethe-Instituts für alle Untersuchungsländer (OLS-Regression)⁴³*

	Modell 1 Auftrag	Modell 2 Macht	Modell 3 Handel	Modell 4 Governance	Synthese- Modell I	Synthese- Modell II
Ausländer in Deutschland	0.00004*** (7.69e-06)				0.00003** (6.69e-06)	0.00003*** (6.17e-06)
Deutschlerner im Ausland	0.00001** (3.08e-06)				3.31e-06 (2.61e-06)	
Bevölkerungsgröße	0.00008*** (0.00002)	0.00004*** (0.00001)			0.00006*** (0.00001)	0.00003** (9.47e-06)
Militärausgaben (absolut)		-4.43e-07 (1.14e-06)				
BSP (absolut)		9.58e-06*** (1.92e-06)			7.22e-06 (5.17e-06)	
Distanz zu Deutschland		-0.0005 (0.0005)			0.0006 (0.0005)	
Westeuropäisches Cluster		24.396*** (5.069)				
Gruppe der 77-Cluster		1.477 (4.328)			-0.800 (3.974)	
Außenhandel (absolut)			0.00002* (0.00001)		-0.00005 (0.00003)	0.00005*** (7.89e-06)
Bilateraler Außenhandel (absolut)				4.39e-07*** (7.03e-08)	5.36e-07*** (1.00e-07)	
BSP/Kopf				-0.0007*** (0.0002)	0.0005** (0.0002)	-0.0001 (0.0002)
AHK Vertretung				13.282*** (2.603)	8.322** (3.400)	8.590** (2.685)
Politische Rechte					0.609* (0.308)	0.119 (0.234)
Militärausgaben/ BSP					0.061 (0.779)	0.285 (0.186)
Menschenrechte					2.491 (1.907)	
Analphabetenrate					-0.154* (0.089)	
Konstantglied	6.332 (1.791)	5.474 (4.262)	1.706 (1.537)	3.281 (6.371)	-2.235 (3.960)	-0.203 (1.618)
N	121	130	151	133	107	148
Korrigiertes R ²	0.3391	0.4122	0.5437	0.1283	0.6392	0.5192
F	21.52***	16.08***	45.68***	4.89***	18.07***	32.75***
Root MSE	17.844	16.512	13.76	19.915	13.823	14.223

43 Die einzelnen Felder enthalten die geschätzten Werte für die einzelnen unabhängigen Variablen sowie die Standardfehler. Die abhängige Variable ist transformiert nach dem Box-Cox-Verfahren. Root MSE steht für den Root Mean Square Error, ein Gütemaß für das Gesamtmodell.*<.1; **<.05; ***<.001.

Ähnlich zeigt es sich für den Einfluss der ideologischen Übereinstimmung. So werden Staaten, die sich in der Generalversammlung der Vereinten Nationen ähnlich wie Deutschland verhalten, tendenziell mit zusätzlichen Goethe-Mitarbeitern belohnt. Der Bias zugunsten Westeuropas zeigt sich nicht in den Standortentscheidungen, sondern eher in der personellen Ausstattung der einzelnen Institute. Gleichzeitig wirkt sich eine hohe Analphabetenrate negativ auf die Zahl der Mitarbeiter aus.

5. Determinanten der Schließungspläne

Wie das Goethe-Institut am 11. September 1999 nach tagelangen Verhandlungen verlauten ließ, sollten in den folgenden Jahren mehr als 20 ausländische Filialen der Goethe-Institute ihre Tätigkeit einstellen. Dabei handele es sich voraussichtlich um achtzehn⁴⁴ komplette Schließungen und sieben Teilschließungen.⁴⁵ Da die Sparleistung über einen Zeitraum von vier Jahren erbracht werden müsse, erfolge der Rückzug des Kulturmittlers an den jeweiligen Standorten sukzessiv. In einem ersten Schritt ziehe sich das Goethe-Institut aus elf Standorten ganz zurück und reduziere das Personal gleichzeitig in zwei Filialen.⁴⁶ Aufgrund einer »Vorgriffsermächtigung« von Kanzler Schröder auf den Etat 2001 fielen die Kürzungsscheidungen dann jedoch nicht so dramatisch aus, wie zunächst befürchtet worden war. So konnten die Kulturpolitiker vorerst 9 Institute retten, während die Zweigstellen in Genua und Toulouse dank des Engagements lokaler Kräfte und von Großunternehmen weiterhin ihre Tore offen halten können.⁴⁷ Zu beachten ist auch, dass die Retten aus eigener Kraft einmaliger Natur sind, da der Sparauftrag weiterhin gilt: So droht also noch immer einer Vielzahl von Instituten die Schließung, falls nicht wie andernorts privatwirtschaftliche Lösungen zustande kommen oder lokale Kräfte

44 Komplette Schließungen waren nach den telefonischen Angaben des Goethe-Instituts (9.9.1999) an folgenden Standorten geplant: Ann Arbor, Atlanta, Houston, Los Angeles und Seattle (USA); Vancouver (Kanada); San José (Costa Rica); York (Großbritannien); Turin und Genua (Italien); Göteborg (Schweden); Luxemburg; Lille und Toulouse (Frankreich); Madras (Indien); Chania und Kreta (Griechenland); Nicosia (Zypern).

45 Teilschließungen in den Sprachkursabteilungen betreffen Wellington (Neuseeland), Boston (USA), Manchester (Großbritannien), Cordoba (Argentinien), Dhaka (Bangladesch) und Bandung (Indonesien). In Singapur wird die Programm- und Informationsabteilung geschlossen (Süddeutsche Zeitung vom 9.9.1999; telefonische Angaben des Goethe-Instituts).

46 Die ersten Pressemitteilungen ließen vermuten, das Goethe-Institut beschränke sich auf die Schließung von elf Instituten und die Teilschließung von zwei Instituten. Laut Auskunft der Planungsabteilung der Mittlerorganisation war aber eine weiterreichende Reduktion notwendig, um die Sparauflagen zu erfüllen (Gespräch mit den Verfassern am 13.9.1999). Die Kandidaten für die erste Schließungswelle waren nach Angaben der Frankfurter Rundschau vom 11.9.1999: York, Patras, Chania, Nikosia, Genua, Toulouse, San José, Seattle, Ann Arbor, Houston und Vancouver. Daneben wurden sofortige Teilschließungen in Bandung und Cordoba durchgeführt.

47 Die dank der Aufschubsfinanzierung geretteten Institute sind die Zweigstellen in Atlanta, Boston, Göteborg, Los Angeles, Luxemburg, Lilles, Madras, Singapur und Turin.

die Arbeit der deutschen Kulturvermittlung erledigen. In der ersten Welle geschlossen worden sind nun Nikosia, York, Seattle, Ann Arbor, Houston, Vancouver und San José. Patras und Chania folgen im Mai 2000.⁴⁸

Dieser schrittweise Abbauplan lässt vermuten, dass die Münchner Zentrale auf die Erreichung schneller Erfolge hofft, die ohne größeren gesellschaftlichen Widerstand in den Partnerstaaten erreicht werden sollen. Wie unsere statistische Analyse der ursprünglichen Abbaupläne ergab, wird vor allem in Ländern reduziert, die mehr als eine Filiale des Goethe-Instituts aufweisen. Das sind aber zumeist gerade nicht die Staaten, in denen aufgrund der vier diskutierten Modelle überhaupt ein Kürzungsbedarf bestünde.⁴⁹ So scheint es, als ob sich das Goethe-Institut bei dieser Abbaurunde eher am Kriterium orientiert, die Kürzungen möglichst schmerzlos über die Bühne zu bringen. Dass vor allem auch innerbetriebliche Motive die Standortpolitik leiten, geht aus der Antwort des Generalsekretärs auf einen Zeitungsartikel der Verfasser hervor. So schreibt Joachim Sartorius, dass »Mietvertragslaufzeiten, lokales Arbeitsrecht und Zwänge der Kameralistik eine massive Rolle spielen«.⁵⁰ »Die Zeit« spricht sogar vom »russischen Roulette« und bezweifelt, dass sich auf einer so willkürlichen Grundlage Kriterien für die zukünftige Arbeit entwickeln lassen.⁵¹

Im Gegensatz zum eher bürokratischen Faktor der unterschiedlichen Präsenz in den Gastländern ist der Erklärungsgehalt des Auftragsmodells hingegen begrenzt.⁵² Dies bedeutet zum ersten vor allem, dass die Reduktionen sich nicht aus der fehlenden Nachfrage nach deutscher Kultur erklären lassen. Zwar stimmen die offiziellen und unsere eigenen Schließungsvorschläge zumindest für Zypern, Costa Rica und Neuseeland überein.⁵³ Doch gleichzeitig besteht in den Ländern mit mehreren Instituten, in denen Schließungen geplant sind, eigentlich gar kein Reduktionsbedarf. Das betrifft vor allem den Rückzug aus Genua, Toulouse und den amerikanischen Standorten. Bei den amerikanischen Schließungen stach überdies ins Auge, dass die Neuenglandstaaten im Vergleich zum mittleren Westen oder aber auch dem Nordosten nach den Schließungen eher überproportional vertreten sein werden. Auch nach dem Schröderschen Gnadenlass ist nunmehr der mittlere Westen ein weißer Fleck in der Auswärtigen Kulturpolitik.

48 Zu beachten ist, dass in Nikosia und San José weiter Sprachkurse erteilt werden, dass auch in Vancouver trotz der Schließung eine lokale Lösung zustande kam und die zwei griechischen Institute nach dem Rückzug zu »lokalen« Instituten wurden (Gespräch mit den Verfassern am 14.1.2000).

49 Die analogen Analysen für das letztlich durchgeführte Sparprogramm führen zu keinen anderen Einsichten.

50 Joachim Sartorius: Kultur ist messbar. Zur Situation der Goethe-Institute, in: Frankfurter Rundschau, 17.9.1999: 10.

51 Jörg Lau: Reform als russisches Roulette. Berlin debattiert über die Zukunft der Auswärtigen Kulturpolitik, in: Die Zeit 50, 9.12.1999: 57.

52 Diese Schätzungen stellen die Autoren auf schriftliche Anfrage hin zur Verfügung, werden hier aber wegen ihrem begrenzten Informationsgehalt nicht abgedruckt.

53 Bei der ursprünglichen Liste kämen noch Singapur und Schweden dazu.

Die Abbaupläne lassen sich auch nicht mit einem der drei Modelle vereinbaren, die unterschiedliche nationale Interessen Deutschlands repräsentieren. So führt der Abbau zu keiner Gewichtsverlagerung zugunsten der Entwicklungsländer, ganz im Gegensatz zur Bekundung der Institutsleitung, gerade in den Staaten präsent bleiben zu wollen, in denen die kulturpolitische Infrastruktur nur schwach ausgeprägt sei und die Einwohner keinen ungehinderten Zugang zu Informationen erhalten. Wenn dieses Kriterium für die Entscheidungen zentral gewesen wäre, hätte es kaum zu Abbauplänen für Lateinamerika, Bangladesh, Indonesien und Zypern kommen dürfen. Gerade mit dem Standort Costa Rica verabschiedet sich die deutsche Auswärtige Kulturpolitik ganz aus der Region Mittelamerika, sieht man von der noch nicht gesicherten Gründung in Havanna ab.

Ebenso wie bei den amerikanischen Schließungsentscheidungen fällt der kulturpolitische Federstrich in Europa recht gründlich aus, da gerade in zentralen Staaten wie Italien und Frankreich ein Rückzug der sämtlichen Kulturvermittlung stattfindet. Beim Abbau in diesen Staaten wie auch in Nordamerika stellt sich die Frage, warum Institute nicht durch die Umlagerung von Stellen zu retten gewesen sind. So sind in den Großinstituten Tokio, New York oder London keine Stellenkürzungen vorgesehen und auch der Abbau in der Münchener Zentralverwaltung hält sich in Grenzen. Insgesamt setzt der Abbauplan bei den kleinen Filialen an, Zweigstellen, die sich leichter »abwickeln« lassen als die großen Institute. Etwas unverständlich ist ferner – zumindest aus politischen Überlegungen – der Abzug der Kulturpolitik aus dem geteilten Zypern, dem eigentlich als EU-Beitrittsaspirant die Anpassung an die Staaten der Europäischen Union durch eine kulturpolitische Flankierung erleichtert werden könnte. Andere Beitrittskandidaten werden, obwohl mit ihnen noch gar keine offiziellen Verhandlungen geführt werden, sehr viel pfleglicher behandelt.

6. Fazit und Ausblick

Unsere Evaluation hat den Nachweis erbracht, dass sich die Standortpolitik wie auch die Streichungsentscheidungen des Goethe-Instituts kaum allein durch die Nachfrage nach deutscher Kultur und damit durch den eng konzipierten Auftrag dieser zentralen Mittlerorganisation erklären lassen. Vielmehr scheint es so, als ob sich die Standortpolitik aus einer Gemengelage unterschiedlichster Interessen ergibt. So ist die Verteilung der Institute wie auch die Personalausstattung zu einem guten Teil, aber nicht ausschließlich, mit Machtüberlegungen und Einflusserwägungen deutbar. So werden vor allem Staaten, die sich außenpolitisch auf der gleichen Linie wie Deutschland bewegen, mit Goethe-Instituten und einem großzügigen Mitarbeiterstab versorgt. Dabei scheinen vor allem bei der Entscheidung zur Gründung bzw. Aufrechterhaltung eines Standorts Machtüberlegungen von Relevanz zu sein. Betrachtet man in einem zweiten Schritt die Ausstattung der Standorte mit Mitarbeitern, scheinen die Staaten von einer intensiven Kulturarbeit zu profitieren, die handelspolitisch besonders interessant sind. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt dabei

aber auch das zusammenfassende Modell, das die Annahmen des Einflusses von Macht und wirtschaftlicher Bedeutung zusätzlich noch unterstützt.

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung ist, dass moralische und altruistische Motive bei der Standortwahl der Goethe-Institute allgemein keinen großen Einfluss zu haben scheinen. Dem Anspruch, die Auswärtige Kulturpolitik in den Dienst einer zivilen Außenpolitik zu stellen,⁵⁴ kann die Standortpolitik des Goethe-Instituts deshalb kaum gerecht werden. Wie sich gezeigt hat, ist das Kriterium der politischen Rechte zwar in einem gewissen Ausmaß sowohl für die Standortwahl als auch für die Ausstattung der Filialen mit Personal von Bedeutung, in der Gesamtheit der Kriterien sind diese aber gegenüber anderen Faktoren eher von untergeordneter Wichtigkeit.

Unsere makroquantitative Analyse weist sicher insofern Mängel auf, als sie einzig einige allgemeine und zum Teil auch krude Indikatoren zur Erfassung des Bedarfs nach einem Goethe-Institut erfasst. So wäre es sicher wünschenswert, sehr viel genauere Angaben zum Wunsch nach Deutschunterricht oder aber über die Resonanz bzw. die Ausstrahlung der im Ausland organisierten kulturellen Veranstaltungen zu erhalten. Denn vor allem in ärmeren, wenig industrialisierten Staaten bereichert das Goethe-Institut das kulturelle Leben enorm. Aber gerade die Bedeutung und Nachhaltigkeit solcher Leistungen sind für Außenstehende meist schwierig nachzuvollziehen. Die Erfassung gestaltet sich um so schwieriger, als das Goethe-Institut fast keine Indikatoren zu seiner eigenen Performanz entwickelt hat. Im Gegenteil, die Eigenevaluationen, sofern sie überhaupt systematisch durchgeführt werden, beruhen auf ähnlichen Angaben wie diese Studie. Der Mittlerorganisation wäre deshalb zu wünschen, dass sie ihre Leistungen vermehrt in objektivierbarer Form darstellt und sich gegenüber Kritik nicht mit dem Argument zu immunisieren versucht, Kultur sei nicht messbar bzw. eine Studie zur Auswärtigen Kulturpolitik müsse sich vermehrt auf qualitative Indikatoren stützen. Doch solange das Goethe-Institut solche Daten nicht systematisch erhebt, wird es auf Kürzungswünsche der Regierung weiterhin nur passiv reagieren können. Eine klar nach außen kommunizierte Standortpolitik würde auch den Vorwurf entkräften, es werde ohne eine klare Prioritätensetzung gekürzt bzw. die Verteilung der Zweigstellen sei von den falschen Kriterien geleitet. »Schwerpunktregionen« zu bilden, so wie es nun über die Konzeption 2000 des Auswärtigen Amtes geschehen soll, genügt nicht. Nähme man dieses neue Dokument zum Nennwert, müsste das Goethe-Institut in sehr viel mehr Ländern präsent sein, als es sich leisten kann.

54 Vgl. dazu etwa auch Äußerungen von Alt-Bundespräsident Herzog: »Für uns gewinnt der Kulturdialog gerade deshalb die Qualität eines sicherheitspolitischen Imperativs« (Rede von Bundespräsident Roman Herzog anlässlich der von Inter Nationes veranstalteten Tagung »Deutschland im internationalen Kulturdialog« im Haus der Geschichte in Bonn am 9. Oktober 1996) und »Kultur und Demokratie hängen aufs Engste zusammen, und wenn es je eine Zeit gegeben hat, große globale Entwicklungen im Sinne von Menschenrecht und Demokratie zu beeinflussen, dann ist es die heutige« (Rede vom Bundespräsident Roman Herzog anlässlich der Verleihung der Goethe-Medaillen am 22. März 1998 in Weimar: <http://195.145.53.84/reden/deutsch05.htm>; 10.03.2000).

Literatur

- Auswärtiges Amt* 1998: Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik 1996/1997, Bonn.
- Barbieri, Katherine* 1996: Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?, in: *Journal of Peace Research* 33: 1, 29-49.
- Barbieri, Katherine/Schneider, Gerald* 1999: Globalization and Peace: Assessing New Directions in the Study of Trade and Conflict, in: *Journal of Peace Research* 36: 4, 387-404.
- Corrales, Javier/Feinberg Richard E.* 1999: Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and the Intellectual Traditions, in: *International Studies Quarterly* 43: 1, 1-36.
- DIHT – Deutscher Industrie- und Handelstag* 1999: Homepage: <http://www.diht.de>
- Frey, Bruno* 1985: Internationale Politische Ökonomie, München.
- Gibney, Marc/Dalton, Matthew* 1997a: Political Terror Scale 1980-1997, <http://www.unca.edu/~mgibney/pts.html>; 10.3.2000.
- Gibney, Marc/Dalton, Matthew* 1997b: Political Terror Scale, in: Gingranelli, David L. (Hrsg.): *Human Rights and Developing Countries*, Greenwich, Conn., 73-84.
- Gilpin, Robert G.* 1984: The Richness of the Tradition of Political Realism, in: *International Organization* 38: 2, 287-304.
- Goethe-Institut* 1998: Jahrbuch 1997-1998, München.
- Goethe-Institut* 1999: Deutschunterricht an Schulen und Hochschulen des Gastlandes (Referat: Deutsch als Fremdsprache), München.
- Gowa, Joanne* 1994: Allies, Adversaries, and International Trade, Princeton, N.J.
- Greene, William H.* 1993: *Econometric Analysis*, New York.
- Hall, Peter/Taylor, Rosemary* 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies* 44: 5, 952-973.
- Hannan, Michael T./Freeman, John* 1989: *Organizational Ecology*, Cambridge, Mass.
- Heinrichs, Werner* 1997: Kulturpolitik und Kulturfinanzierung. Strategien und Modelle für eine politische Neuorientierung der Kulturfinanzierung, München.
- IISS – The International Institute for Strategic Studies* 1999: *The Military Balance* 1998/1999, London.
- Jaggers, Keith/Gurr, Ted R.* 1998: Polity 3u Datensatz in der Version von Mai 1998, <http://www.colorado.edu/IBS/GAD/spacetime/data/Polity.html>; 10.3.2000.
- James, Patrick* 1995: Structural Realism and the Causes of War, in: *Mershon International Studies Review* 39: 2, 181-208.
- Jetschke, Anja/Liese, Andrea* 1998: Kultur im Aufwind. Zur Rolle von Bedeutungen, Werten und Handlungsrepertoires in den internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5: 1, 149-179.
- Kieser, Alfred* 1995: Evolutionstheoretische Ansätze, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): *Organisationstheorien*, Stuttgart, 237-268.
- Kim, Soo Yeon/Russett, Bruce* 1996: The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly, in: *International Organization* 50: 4, 629-652.
- Kindred, Darrell* 1999: How Far is it?, <http://www.indo.com/cgi-bin/dist>; 10.3.2000.
- Kinkel, Klaus* 1994: Das Bild Deutschlands in der Welt – Aufgaben Auswärtiger Kulturpolitik, in: Däubler-Gmelin, Herta/Kinkel, Klaus/Meyer, Hans/Simon, Helmut (Hrsg.): *Gegenrede. Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz*, Baden-Baden, 175-185.
- Kramer, Dieter* 1997: Kulturdialog konkret. Erfahrungen der Goethe-Institute im Gespräch mit nichteuropäischen Kulturen, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 39: 5/6, 174-177.

- Lebow, Richard Ned* 1995: The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism, in: Lebow, Richard Ned/Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.): International Relations Theory and the End of the Cold War, New York, 23-56.
- Lippert, Barbara* 1996: Auswärtige Kulturpolitik im Zeichen der Ostpolitik. Verhandlungen mit Moskau 1969-1990, Münster.
- Maddala, G. S.* 1983: Limited Dependent and Qualitative Variables, Cambridge.
- Markovitz, Andrei S./Reich, Simon* 1992: Deutschlands neues Gesicht: Über deutsche Hegemonie in Europa, in: Leviathan 20: 1, 15-63.
- Maull, Hanns W.* 1997: Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt a.M., 63-76.
- McMillan, Susan M.* 1997: Interdependence and Conflict, in: Mershon International Studies Review 41: 1, 33-58.
- Owen, John M.* 1995: How Liberalism Produces Democratic Peace, in: International Security 19: 2, 87-125.
- Peisert, Hansgert* 1978: Die Auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Powell, Robert* 1999: In the Shadow of Power States and Strategies in International Politics, Princeton, N.J.
- Rittberger, Volker* 1999: Deutschlands Außenpolitik nach der Vereinigung. Zur Anwendbarkeit theoretischer Modelle der Außenpolitik: Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat?, in: Bergem, Wolfgang/Ronge, Volker/Weißeno, Georg (Hrsg.): Friedenspolitik in und für Europa, Opladen, 83-108.
- Rosecrance, Richard N.* 1993: Trading States in a New Concert of Europe, in: Haftendorf, Helga/Tuschhoff Christian (Hrsg.): America and Europe in an Era of Change, Boulder, Colo., 127-145.
- Rossi, Peter H./Freeman, Howard E.* 1993: Evaluation. A Systematic Approach, Newbury Park (5. Ausgabe).
- Schiller, Julia* 1999: Deutsche Außenpolitik im Wandel. Eine Teilevaluation der deutschen Auswärtigen Kulturpolitik anhand der weltweiten Standortwahl der Goethe-Institute (Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz: Diplomarbeit), Konstanz.
- Schrade, Christina* 1997: Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 2, 255-294.
- Singer, David J./Small, Melvin* 1982: Resort to Arms. International and Civil Wars 1816-1980, Beverly Hills, Cal.
- SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute* 1998: SIPRI Yearbook 1998: Armament, Disarmament and International Security, New York.
- Statistisches Bundesamt* 1997: Außenhandel (Fachserie 7, Reihe 1), Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt* 1999: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit (Fachserie 1, Reihe 2), Stuttgart.
- Stohl, Michael/Carleton, David/Lopez, George/Samuels, Stephen* 1986: State Violation of Human Rights: Issues and Problems of Measurement, in: Human Rights Quarterly 8, 592-606.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development* 1999: Handbook of International Trade and Development Statistics, Genf.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* 1998: Statistical Yearbook 1998, Lanham, Md.
- Unser, Günther/Wimmer, Michaela* 1995: Die Vereinten Nationen: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn.

- Vasquez, John A.* 1997: The Realist Paradigm and Degenerative Versus Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research on Waltz's Balancing Proposition, in: American Political Science Review 91: 4, 899-912.
- Waltz, Kenneth N.* 1979: Theory of International Politics, New York.
- Weltbank 1999: World Development Indicators 1999, <http://worldbank.org>; 10.3.2000.
- Zanger, Sabine* 2000: Good Governance and European Aid: The Impact of Political Conditionality, in: European Union Politics, i.E.
- Znined-Brand, Victoria* 1999: Deutsche und französische auswärtige Kulturpolitik. Eine vergleichende Analyse, Frankfurt a.M.