

HELGA TRÜPEL, JOCHEN EISENBURGER

Der lange Weg zu einer EU-Strategie für Auswärtige Kulturpolitik¹

Die Debatte über die Rolle von Kultur in den Außenbeziehungen der *EU* ist seit zehn Jahren aktiv im Gang. Seitdem wurden einige Papiere verabschiedet, Positionen formuliert und Konzepte erdacht. Wie nicht unüblich in den Mühlen der Politik, hat die Praxis auf der Umsetzungsebene bereits in Teilen die strategischen Konzepte und politische Programmierung überholt und produziert einzelne Erfahrungen, die als Positivbeispiele den Weg vorwärts weisen.

Es scheint offensichtlich, dass die Ausformulierung einer Strategie für eine europäisch gedachte Auswärtige Kulturpolitik nicht allein die Addition von 28 nationalen Kulturpolitiken, Kulturinstitutionen und deren kulturpolitischen Projekten sein kann. Dies wäre allein schon aufgrund der so heterogenen Erfahrungen, Ressourcen und Organisationsgrade der *EU*-28 eine schwierige Übung. Darüber hinaus sollte es auch immer die Ambition der *EU* sein, als europäischer Mehrwert wahrgenommen zu werden. Dies ist offensichtlich, wenn wir uns den Erfolg und die Popularität des »ERASMUS+«-Programmes für Bildungsmobilität, oder das *EU*-Forschungsprogramm »Horizon2020« anschauen, welche es beide ohne die *Europäische Union* in dieser Form nicht geben würde. Auch das Europäische Jahr des Kulturellen Erbes 2018 würde es ohne die europäische Ebene und die Orientierung am europäischen Mehrwert nicht geben, auch wenn nationale Politiker*innen das bei Feierstunden gerne so darstellen. Für die Auswärtige Kulturpolitik gilt der gleiche Anspruch.

1 Grundlage dieses Beitrages ist der am 16. Juni 2017 auf dem 9. Kulturpolitischen Bundeskongress »Welt Kultur. Politik. Kulturpolitik und Globalisierung« gehaltene Vortrag von Helga Trüpel im Forum 5 »Die Rolle der Kultur in der Außenpolitik der EU«.

Was verstehen wir unter Kultur auf EU-Ebene?

Als Ausgangspunkt ist es wichtig zu klären, was gemeint ist, wenn wir Kultur auf europäischer Ebene diskutieren. Wir schlagen vor, vier zentrale Aspekte in den Mittelpunkt einer europäischen Kulturpolitik zu stellen, die in allen Zweigen der europäischen Kultur-, Bildungs- und Medienpolitik, innerhalb und außerhalb der EU ihre Bedeutung entfalten.

Postkolonial: Europäische Kulturpolitik sollte stets die eigene koloniale Vergangenheit berücksichtigen und explizit post-kolonial im Anspruch sein. Andernfalls sind wir blind gegenüber den tiefen Spuren, die der europäische Kolonialismus in den europäischen Gesellschaften und anderen Ländern in der ganzen Welt hinterlassen hat. Dies beginnt mit der kritischen Aufarbeitung und modernen Erinnerung des kolonialen Terrors, welcher von unserem Kontinent basierend auf der Idee der kulturellen Überlegenheit, einer falsch verstandenen zivilisatorischen Mission und von der Motivation der wirtschaftlichen Ausbeutung getragen war. Diese Verantwortung muss Auftrag für eine Auswärtige Kulturpolitik sein, die unseren internationalen Partner*innen auf Augenhöhe begegnet. Nur so entwickelt die EU jene Glaubwürdigkeit, die so wichtig in unseren internationalen Bemühungen für Frieden und Stabilität in der Welt ist.

Divers: In der Diskussion über europäische Kulturpolitik liegt der Schwerpunkt auf der Vielfalt der europäischen Kulturen im Plural und nicht auf einer homogenen europäischen Kultur. Kultur nicht als *fait accompli*, beziehungsweise *fait accompli*, sondern als eine Referenz an etwas, dass sich immer wieder im Austausch miteinander und in Abgrenzung zueinander entwickelt. Die bloße Tatsache, dass in Europa eine große Anzahl verschiedener Kulturen auf einem relativ kleinen geographischen Raum zusammenleben, ist eine wichtige Eigenschaft unseres Kontinents und das friedliche Auskommen mit dieser Diversität ein europäischer Wert der letzten Jahrzehnte. Außerdem war unser Kontinent stets mit anderen Regionen in engem Austausch und unsere Gesellschaften sind von einer Vielzahl an Minderheitenkulturen geprägt. Diese stellen nicht nur innereuropäische, oftmals transnationale Netzwerke dar, sondern sind auch kulturelle Brücken in sogenannte Drittstaaten, welche unabhängig von der politischen Dimension existieren, diese aber dennoch mit prägen. Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Türkei hätten ohne eine starke deutsch-türkische Gemeinschaft in Deutschland einen anderen Charakter.

Die kulturelle Diversität in Europa bringt Herausforderungen mit sich, mit denen sich auch Kulturpolitik der EU befassen muss. Wir müssen uns der Frage stellen, wie die Mehrheitsgesellschaften in Europa Raum für Unterschiedlichkeit und Diversität wahren und gleichzeitig einen Kontext für Bürger*innen schaffen können, der ein geteiltes Gefühl der Zugehörigkeit entfaltet. Hierzu kann europäische Kulturpolitik einen wesentlichen Beitrag leisten, indem sie Plattform ist für eine kritische Reflexion über die Kriterien der Zugehörigkeit in unseren Gesellschaften und eine Akzeptanz für kulturelle und religiöse und a-religiöse Tradi-

tionen aller Art im täglichen Leben schafft. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass kulturelle Vielfalt als ein Mehrwert wahrgenommen wird und nicht als Bedrohung für traditionelle Bezugspunkte in der Gemeinschaft, wie die Ehe und Familie, wirkt.

Demokratisch: Europäische Kulturpolitik muss einen demokratischen Kulturbegriff als Ausgangspunkt haben. Das bedeutet, dass Kultur nicht als Instrument zur Umsetzung von Ideen der ethnischen Autorität, Überlegenheit oder sogar Homogenisierung missbraucht wird. Im Gegenteil sollte unsere Kulturpolitik auch Minderheiten ein Recht auf Repräsentation einräumen und außerdem Anlass für die Auseinandersetzung mit Diversität sein. Ein integratives und fluides Verständnis von Kultur ist in seiner konkreten Umsetzung keine einfache Übung für nationale Kultureinrichtungen, die historisch zum Teil mit dem Auftrag zur nationalen Identitätsbildung entstanden sind. Eine Öffnung solcher Institutionen, das Experimentieren mit neuen, partizipativen Prozessen bei der Produktion und beim Kuratieren, sowie die Förderungen von neuen Kulturträgern sind große Herausforderungen für einen Sektor, der unter finanziellem Druck steht.

Auf europäischer Ebene stellt sich hier das zusätzliche Problem der Asynchronie zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Während einige Mitgliedstaaten in der komfortablen Lage sind, größere Investitionen in den Kultursektor zu tätigen, leiden andere nationale Kultursektoren unter massiven Sparmaßnahmen. Die politische Debatte über diese Herausforderungen für die europäische kulturelle Vielfalt, ihre Gleichstellung in ihrer Vertretung innerhalb und außerhalb der EU, online und offline, sowie im Hinblick auf die Umsetzung der »Allgemeinen Erklärung zur kulturellen Vielfalt der UNESCO« im Jahr 2005 steht erst am Anfang.

Menschenrechtsbasiert: Es darf nicht zugelassen werden, dass unter dem Deckmantel der Kultur, Menschen in ihren grundlegenden Menschenrechten eingeschränkt werden. Menschenrechte müssen der Ausgangspunkt von kultureller Entfaltung sein. Deutlich formuliert: Die Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen darf nicht aus vermeintlichem Respekt vor einer anderen Kultur verklärt, geschützt und bewahrt werden.

Diese vier Aspekte des Kulturbegriffes sollten der Maßstab für alle europäischen Kulturpolitiken und Kulturprogramme, innerhalb und außerhalb der EU sein.

Wo stehen wir beim Aufbau einer Europäischen Auswärtigen Kulturpolitik?

Die Organe der EU haben im Rahmen der europäischen Agenda für Kultur 2007 ein klares Bekenntnis abgegeben zur Bedeutung von Kultur in der Außen- und Entwicklungspolitik. Im Jahr 2011 hat das *Europäische Parlament* in seiner Resolution über die kulturelle Dimension der auswärtigen Politik der EU erste Vorschläge für einen gemeinsamen strategischen Rahmen formuliert. Zwei Jahre später wurde auf unsere Grünen-Initiative hin im *Europäischen Parlament* das Studienprojekt »Kultur in den Außenbeziehungen der EU« ins Leben gerufen, um eine

Bestandsaufnahme der bestehenden Programme und Verfahren zu erstellen. Mit dieser Studie wurde die Grundlage für eine umfassende Strategie der *EU* für internationale Kulturbeziehungen gelegt. Seitdem haben die drei zentralen *EU*-Institutionen, jede für sich, ihre Vorstellungen zu Papier gebracht. Die gemeinsame Mitteilung der *Kommission* und des *Europäischen Auswärtigen Dienstes* unter dem Titel »Towards an *EU* Strategy for International Cultural Relations« vom Juni 2016 bietet die klarste und detaillierteste Version. Das Parlament reagierte auf die Vorschläge in einem eigenen Bericht und der Rat der *EU*-Minister hat Schlussfolgerungen verabschiedet.

Diese Reihe an Dokumenten aus den letzten zehn Jahren reflektieren in der Gesamtschau eine bemerkenswerte Verschiebung in der Auswärtigen Kulturpolitik der *EU*: die *EU* stellt einen *Bottom-Up*-Ansatz, der stärker Kulturschaffende und Zivilgesellschaft einbinden soll, ins Zentrum der zukünftigen Strategie. Dies stellt insofern eine bedeutende Wende dar, indem sie abweicht von traditioneller Kulturdiplomatie, bei welcher die Kulturprojekte allein als Schaufenster für europäische Kulturgüter gesehen werden. Anstatt dessen soll der direkte Austausch zwischen Menschen (»*people-to-people*«) gestärkt werden und Kulturschaffende sollen aktiv in die Programmgestaltung eingebunden werden. Es birgt das Potential, dass auswärtige Kulturprojekte methodisch demokratischer und inhaltlich diverser werden.

Ein wichtiges Element wird dafür die *Stärkung der existierenden Kultur- und Bildungsprogramme*, *Creative Europe* und *ERASMUS+* sein. Sie sind ein fruchtbarer Nährboden für interkulturelles Lernen, Innovation und den Bau von nachhaltigen gesellschaftlichen Brücken. Der Erfolg dieser Ebene der Kulturbeziehungen ist das Entstehen ganz konkreter zwischenmenschlicher Kontakte und nachhaltiger Kommunikationskanäle zwischen Gesellschaften, die unabhängig von diplomatischen Beziehungen auch bei politischen Konflikten fortbestehen. Der entschiedene Ausbau von Austauschprogrammen mit *EU*-Drittländern kann damit einen wichtigen Beitrag für die europäischen Außenbeziehungen leisten.

Zudem möchten wir für die Idee der Schaffung eines *kulturellen Visaprogrammes* werben, so wie sie das *Europäische Parlament* in seine Stellungnahme aufgenommen hat. Ähnlich zum bestehenden Programm für Forschungsvisa ist eine vereinfachte Mobilität von Kulturschaffenden und ihren Werken für eine rege und erfolgreiche Zusammenarbeit im Kultursektor unerlässlich. Ergänzend gibt es die Idee, dass Künstler*innen der Aufenthalt in der *EU* durch eine Art Residenzprogramm gefördert wird. Die nationalen Mittlerorganisationen der *EU*-Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Erfahrungen mit derartigen Programmen und können bei der Umsetzung einer solchen Idee einen wichtigen Beitrag leisten.

Von Seiten der *Europäischen Kommission* und des *Europäischen Auswärtigen Dienstes* ist außerdem der Vorschlag zur Schaffung sogenannter *Europäischer Häuser der Kultur* gemacht worden, die Kulturinstituten und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen ein Ort für Austausch und Zusammenarbeit anbieten könnten, sowie auch die Umsetzung von Stipendien und Austauschprogrammen unterstützen könnten. Diese Idee ist gerade mit Blick auf die bereits angesprochenen, sehr unter-

schiedlichen Organisationsgrade und Mittelausstattungen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der auswärtigen Kulturbeziehungen eine Chance für mehr europäische Vielfalt in unseren Außenbeziehungen, für welche eine derartige Struktur eine attraktive Plattform darstellen kann. Gleichzeitig sind wir gut beraten, neue EU-Strukturen immer in bereits existierende Kontexte einzubetten. Man kann sich sehr gut vorstellen, dass es Partnerländer gibt, in denen es eine weitreichende Geschichte des kulturellen Austausches mit europäischen Ländern gibt und eine Vielzahl von Orten des Austausches und der Zusammenarbeit im Kulturbereich existieren. In anderen Fällen könnten gerade die noch unterentwickelten Kulturbeziehungen den Anlass für den Aufbau eines Europäischen Hauses darstellen. Auch die Natur und Funktion eines Europäischen Hauses könnte vielseitig, mal eine digitale Plattform, mal eine nicht-permanente und, wo passend, auch eine permanente Struktur sein. Hier sollten wir für Offenheit und Flexibilität in der Umsetzung und im Test dieser Idee werben. Wir haben im *Europäischen Parlament* im aktuellen Jahresbudget Mittel für die Finanzierung eines Pilotprojektes für den Gewinn erster Erfahrungen zur Verfügung gestellt.

Spannende Konzepte, schwierige Umsetzung

Die notwendigen Grundlagen für die Formulierung einer umfassenden Strategie der EU für internationale kulturelle Beziehungen scheinen geschaffen: Positionen wurden artikuliert und viele Ideen und Konzepte – von welchen hier nur einzelne angesprochen wurden – liegen auf dem Tisch. Jetzt ist die Zeit für die Umsetzung dieses Vorhabens und die Operationalisierung gekommen. Zu diesem Zweck hat der Rat die Gruppe der sogenannten »Friends of the Presidency«, gemeint ist damit eine Arbeitsgruppe der revolvierenden Ratspräsidentschaft, eingerichtet. Diese verfolgt das Ziel, einen integrierten, umfassenden und schrittweisen strategischen Ansatz der EU für die internationalen Kulturbeziehungen auszuarbeiten, der mögliche Synergien in den verschiedenen einschlägigen Politikbereichen auslotet.

Das ist prinzipiell gut so, denn es ist wichtig, die aktuelle Dynamik nicht im Bermudadreieck der EU-Institutionen untergehen zu lassen. Darüber hinaus findet dieser Prozess genau zum richtigen Zeitpunkt statt, da wir gleichzeitig die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) für den Zeitraum nach 2020 vorbereiten und strukturelle Reformen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der EU nach Auffassung von *Kommission* und *Parlament* unumgänglich sind.

Gleichzeitig ist die Struktur der »Friends of the Presidency«-Arbeitsgruppe ein Ausdruck *par excellence* für Strukturkonservatismus und Besitzstandswahrung der EU-Mitgliedstaaten. Die Gruppe arbeitet bisher im Hintergrund ohne Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit über die Inhalte und den Arbeitsplan. Darüber hinaus fehlt es in ihrer Zusammensetzung an der Teilnahme von Vertreter*innen des *Europäischen Parlaments* und der Zivilgesellschaft. Dies ist im Wider-

spruch zum inhaltlich progressiven Bekenntnis, einen *Bottom-Up*-Prozess stärker in den Mittelpunkt der Auswärtigen Kulturpolitik der EU stellen zu wollen und inkonsistent hinsichtlich des demokratischen kulturpolitischen Ansatzes. Änderungen in Zusammensetzung und Arbeitsweise der gegenwärtigen »Friends of the Presidency« Gruppe werden einen beträchtlichen Mehrwert für Ausarbeitungsprozess und Inhalt der EU-Strategie darstellen.

Außerdem bleibt die Erwartung gegenüber der »Friends of the Presidency«-Arbeitsgruppe und dem weiteren Aushandlungsprozess, dass umfassende Antworten auf zentrale Fragen gefunden werden: Wie kann eine Strategie für die internationalen kulturellen Beziehungen effektiv in die bestehenden Programme und deren nächste Generation im nächsten MFR, sowie in spezifischen Maßnahmen umgesetzt werden? Wie können wir eine effektive Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Akteur*innen in der EU und in den Partnerländern gewährleisten? Wie können wir eine stabile und nachhaltige finanzielle Grundlage für diese Aktivitäten finden?

Integration vorhandener Strukturen: Das thematische Spektrum für Auswärtige Kulturpolitik ist breit. Dies spiegelt sich in den »UN Sustainable Development Goals« sehr gut wieder, in denen die Kultur nicht ein eigenes Ziel, sondern vielmehr als ein horizontaler Faktor für wirtschaftliche Entwicklung, soziale Integration, Innovation, Demokratie, Bildung, Konfliktprävention und Aussöhnungsprozesse betrachtet wird. In den Außenbeziehungen der EU wird das breite Themenspektrum durch eine Vielzahl von in den meisten Fällen unabhängigen Programmen und jüngst auch durch Treuhandfonds abgedeckt, unter anderem das Europäische Nachbarschaftsinstrument, das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte, den Europäischen Entwicklungsfonds, das Instrument für Stabilität und Frieden, die europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung. Wie bereits angesprochen, besitzen darüber hinaus auch die EU-Programme in den Bereichen Kultur, Bildung, Jugend und Forschung eine externe Dimension und die Möglichkeit zur Teilnahme von Drittländern.

Um die Effektivität und die Sichtbarkeit einer Auswärtigen Kulturpolitik der EU zu erhöhen, sollte die neue Strategie darauf abzielen, die derzeitige Fragmentierung der Umsetzungsstrukturen zu überwinden. Die Versammlung der verschiedenen zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission und der Akteur*innen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in einer Arbeitsgruppe ist bereits ein großer Fortschritt. Die Plattform für Kulturdiplomatie bündelt außerdem verschiedene Initiativen und Maßnahmen an einem Ort und bietet ein vielversprechendes Austauschforum für Durchführungsorganisationen und Endbegünstigte. Eine weitere Bündelung der Informationen zu den zahlreichen Programmen und anstehenden Maßnahmen kann die Schwelle zur Teilnahme an EU-Programmen für potenzielle Begünstigte weiter herabsenken. Dies könnte einhergehen mit der Schaffung von eindeutigen Budgetlinien für kulturelle Aktivitäten in den jeweiligen Programmen.

Nachhaltige Finanzierung: Die Fragmentierung in der Planung von internationalen kulturellen Beziehungen der EU steht im Einklang mit einer Zersplitterung der Finanzierung kultureller Aktivitäten außerhalb der EU. Es ist unrealistisch, dass im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) post-2020 ein einziges, umfassendes Programm für kulturelle Außenbeziehungen geschaffen wird. Nichtsdestotrotz wird der Erfolg einer neuen Strategie der EU für internationale kulturelle Beziehungen auch davon abhängen, ob die auswärtigen kulturpolitischen Ziele und Maßnahmen ausdrücklich in den relevanten bestehenden oder neuen Haushaltslinien Erwähnung finden. Dies ist wichtig, um eine langfristige Finanzierung von Maßnahmen zu garantieren und für ausreichende Sichtbarkeit bei den jährlichen Haushaltsverhandlungen zu sorgen. Die ausreichende Finanzierung ist nicht nur für den Erfolg von Maßnahmen und Initiativen im Rahmen der neuen Strategie wichtig, sondern ist auch in Hinblick auf die Erwartungen, die bei potenziellen Projektträgern geweckt werden, von Bedeutung.

Mit Blick auf die sehr unterschiedlichen nationalen Ressourcen, die für Auswärtige Kulturpolitik zur Verfügung stehen, und mit Blick auf einen steigenden Druck auf nationale Haushalte, können gemeinsame Ausgaben für kulturelle Außenbeziehungen benötigte Synergien und Skaleneffekte generieren. Mit der Zusammenlegung von Botschaftsstrukturen in einzelnen Drittländern haben die Mitgliedstaaten schon erste Erfahrungen gemacht. Außerdem können höhere Investitionen durch die EU in ihre auswärtigen Kulturbeziehungen auch zu einem besseren Schutz und mehr Repräsentation des gesamten Spektrums der kulturellen Vielfalt unseres Kontinentes beitragen.

*Flexible Zusammenarbeit zwischen den Akteur*innen:* In Bezug auf die Operationalisierung und konkrete Umsetzung ist eine kontroverse Debatte um die Beteiligung der EU-Akteur*innen durch sogenannte kulturelle Kontaktstellen oder Kulturattachés in den Delegationen der EU im Gang. Der erste EU-Kulturattaché hat in Peking die Arbeit aufgenommen. Auch wenn diese neuen Posten erheblich dazu beitragen können, die Abstimmung zwischen kulturellen Aktivitäten der EU und der Mitgliedstaaten in den Partnerländern vor Ort zu erleichtern und die enge Einbeziehung der kulturellen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen zu unterstützen, so ist es auch möglich, dass dieselbe Funktion von bereits bestehenden Strukturen, wie zum Beispiel einem nationalen Kulturinstitut als *lead-organisation* und Teil eines *EUNIC-Clusters* übernommen werden kann. Diese Abwägung und der Mehrwert einer stärkeren EU-Beteiligung kann in Partnerländern und Partnerregionen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Das kann von der Vorgeschichte, von der Beziehung zu dem Land, der Intensität der Zusammenarbeit der bestehenden Strukturen und der Zielsetzung der einzelnen Programme und Vorhaben abhängen. Die Kulturpolitik der EU wäre gut beraten, sich diese Flexibilität bei der Umsetzung zu erlauben.

Fazit

Eine europäisch gedachte Vision für die internationalen kulturellen Beziehungen der *EU*

- a) steht auf der Grundlage eines demokratischen, postkolonialen, menschenrechtsbasierten und an Diversität orientierten Kulturbegriffes,
- b) ist flexibel in der Umsetzung, entsprechend der unterschiedlichen Ausgangspunkte für die kulturellen Beziehungen zwischen der *EU* und ihren internationalen Partner*innen und bietet Raum für eine Beteiligung von Partnerländern, Kulturschaffenden und Zivilgesellschaft an der Ausgestaltung der Programme,
- c) ist immer in der Rolle der Koordinierung und Komplementarität, um der spezifischen Kompetenzverteilung zwischen der Ebene der *EU* und ihren Mitgliedsstaaten gerecht zu werden.

Die Einhaltung dieser Grundsätze würde bereits einen Paradigmenwechsel für die *EU* im Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik bedeuten.