



IBERO-ANALYSEN

Dokumente, Berichte und Analysen
aus dem Ibero-Amerikanischen Institut
Preußischer Kulturbesitz
Berlin

Heft 23

Oktober 2010

Das neue Lateinamerikakonzept der Bundesregierung: Politikinnovation durch Konzeptentwicklung?

Günther Maihold





Das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) ist ein Disziplinen übergreifend konzipiertes Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit sowie des akademischen und kulturellen Austauschs mit Lateinamerika, Spanien und Portugal. Es beherbergt die größte europäische Spezialbibliothek für den ibero-amerikanischen Kulturraum, zugleich die drittgrößte auf diesen Bereich spezialisierte Bibliothek weltweit. Gleichzeitig erfüllt das IAI eine Funktion als Stätte der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung sowie als Forum des Dialogs zwischen Deutschland, Europa und Ibero-Amerika.

Die **IBERO-ANALYSEN** richten sich in erster Linie an Entscheidungsträger aus Politik, Kultur und Wirtschaft. Sie greifen themenorientierte und länderbezogene Fragestellungen auf und liefern aktualitätsbezogene, aber über den tagespolitischen Horizont hinausreichende Informationen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur der Länder Ibero-Amerikas. Ausgewiesene Fachwissenschaftler bieten in den **IBERO-ANALYSEN** Orientierungswissen in allgemeinverständlicher Form, das den interkulturellen Dialog zwischen Deutschland und dem ibero-amerikanischen Kulturraum anregen und unterstützen soll.

Das Ibero-Amerikanische Institut bemüht sich, in seinen Publikationen vielfältige Meinungen zu Wort kommen zu lassen. Diese stellen jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des IAI dar. Die **IBERO-ANALYSEN** sind für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Nachdruck nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des IAI und mit vollständiger Quellenangabe. Die **IBERO-ANALYSEN** können auch über die Homepage des IAI im PDF-Format heruntergeladen werden: (<http://www.ibero-analysen.de>).

Redaktion

Dr. Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz
Forschungsabteilung
Potsdamer Straße 37
10785 Berlin
Telefon: 030 – 266453000
Telefax: 030 – 266351550
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de
<http://www.iai.spk-berlin.de>

1. Auflage 2010

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 978-3-935656-39-4

Das neue Lateinamerikakonzept der Bundesregierung: Politikinnovation durch Konzeptentwicklung?

Günther Maihold

Außenminister Guido Westerwelle hat am 4. August 2010 das neue Lateinamerikakonzept der Bundesregierung vorgestellt. In seinem zentralen Tenor setzt das Dokument auf die Pflege und den Ausbau der Gemeinsamkeiten mit Lateinamerika, um deren Sonderstellung in der internationalen Staatengemeinschaft bilateral zum gemeinsamen Vorteil sowie multilateral in gemeinsamer Verantwortung zu nutzen. Ziel soll es sein „den deutschen Beziehungen zu dieser wichtigen Partnerregion eine neue Qualität zu geben“ (Auswärtiges Amt 2010: 5). Die Bundesregierung hat sich damit innerhalb des ersten Jahres ihrer Amtsführung der begrüßenswerten und politisch notwendigen Anstrengung unterzogen, eine aktuelle Positionsbestimmung ihrer Politik gegenüber Lateinamerika und der Karibik zu erarbeiten. Die Vorstellung des Konzepts kann daher als Symbol des Ansinnens betrachtet werden, Lateinamerika nach langen Jahren des stiefmütterlichen Umgangs wieder stärker in das Zentrum der Regierungspolitik zu stellen. Dies erscheint unumgänglich angesichts des Wandels der Region, der überkommene Sichtweisen zu ihrer Lage obsolet macht, da diese keine hinreichend tragfähige Orientierung für den Umgang mit den Staaten Lateinamerikas mehr liefern können.

Insofern muss es als Gewinn angesehen werden, wenn das jüngste Lateinamerikakonzept der Bundesregierung vom August 2010 formuliert: „Die traditionellen Gemeinsamkeiten und Bindungen im deutsch-lateinamerikanischen Verhältnis sind damit heute

nicht mehr selbstverständlich und auf Dauer garantiert“ (Auswärtiges Amt 2010: 6). Der daran anschließende Aufruf, dass sich Deutschland deshalb aktiver engagieren müsse, „um dort das Interesse an uns als dauerhaftem, verlässlichen Partner zu verankern“, könnte aber gleichwohl aus dem vorausgehenden Lateinamerikakonzept des Jahres 1995 stammen. Dort hieß es entsprechend: „Die Bundesregierung wird die politischen Beziehungen und den partnerschaftlichen Dialog mit den Staaten Lateinamerikas zielbewusst und auf allen Ebenen ausbauen“ (Auswärtiges Amt 1995: 5).

Wenn die Bundesregierung im Jahr 2010 nach 15 Jahren einen erneuten Versuch unternimmt, sich amtlicherseits einer Definition der deutschen Lateinamerikapolitik anzunehmen, ist die Erwartung groß, dass es durch einen solchen Prozess gelingen könnte, versäumte Neuorientierungen aufzuarbeiten und zukunftsfähige Positionen zu beschreiben, die über den Tag hinausreichen. Verbunden damit sind grundsätzliche Fragen zum Beziehungsmuster zwischen Deutschland und Lateinamerika: Ist die werbende Hinwendung zu Lateinamerika, die das Konzept aus dem Jahr 1995 kennzeichnete, nicht tragfähig gewesen und hat sie nicht jene erwarteten Anstrengungen freigesetzt, die zur Neupositionierung Deutschlands auf dem Subkontinent notwendig waren? Lag es an den inhaltlichen Vorgaben des Konzepts, dass die Definition deutscher Lateinamerikapolitik einer in festgefahrenen Bahnen verlaufenden Perzeptions-

Die Vorstellung des Konzepts kann daher als Symbol des Ansinnens betrachtet werden, Lateinamerika nach langen Jahren des stiefmütterlichen Umgangs wieder stärker in das Zentrum der Regierungspolitik zu stellen.

Da scheinbar institutionelle Hemmnisse bestehen, dieser Region die ihr gebührende Aufmerksamkeit zu verschaffen, ist zu fragen, inwieweit dies durch die Verabschiedung eines Konzeptpapiers wettgemacht werden kann.

richtung (Mols 2007: 555) folgte, so dass – trotz des erklärten politischen Willens der Bundesregierung zu einer dezidierten Schwerpunktsetzung ihres außenpolitischen Handelns bezogen auf Lateinamerika – sie zu inhaltlichen Innovationen nur beschränkt in der Lage ist? Bleibt die Fortschreibung der Politikansätze einem „reflexiven Respekt vor sich selbst“ (Mols 1994: 395) in den Ministerien verhaftet, so dass das Potential für neue Initiativen dem Mechanismus der Ressortabstimmung zum Opfer fällt?

Den Zweifeln daran, ob die deutsche Politik trotz entsprechender Aufrufe aus der Wirtschaft und Initiativen aus der Wissenschaft die Kraft aufbringt, die notwendige Umsteuerung einzuleiten, ist die schwarz-gelbe Koalition bereits im Koalitionsvertrag¹ mit dem Entschluss entgegengetreten, ein ressortübergreifendes Lateinamerika-Konzept zu erstellen. Am 4. August 2010 hat das Bundeskabinett das neue Konzept verabschiedet, das von Bundesaußenminister Guido Westerwelle der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Damit stellt sich die schwarz-gelbe Bundesregierung in die Tradition der Regierung Kohl, die im Jahre 1995 das erste Lateinamerika-Konzept auf der Grundlage eines Thesenpapiers, das Ergebnis einer Konferenz deutscher Botschafter in Südamerika im Oktober 1993 war, formuliert hatte.

Es handelt sich in beiden Fällen um ein Beispiel der administrativen Politikinnovation in einem Feld deutscher Außenpolitik, das nach Ansicht der jeweiligen Minister im Jahre 1995 wie im Jahr 2010 an den Rand der außenpolitischen Agenda geraten war. Wenn also Lateinamerika, obwohl es als „eine der dynamischsten Regionen der Welt“ (Kin-

kel 1995: 729) bzw. als „einer der dynamischsten Wachstumsmärkte weltweit“ (Westerwelle 2010) bezeichnet wird, ohne das besondere Augenmerk der Bundesregierung nicht auskommt, könnten einerseits administrative Hindernisse verantwortlich sein; andererseits ist denkbar, dass die deutsch-lateinamerikanische Beziehungsstruktur im Normalgeschäft außenpolitischen Handelns offenbar ohne hinreichende politische Anstöße verläuft und damit inhaltlich zu verkümmern droht. Da scheinbar institutionelle Hemmnisse bestehen, dieser Region die ihr gebührende Aufmerksamkeit zu verschaffen, ist zu fragen, inwieweit dies durch die Verabschiedung eines Konzeptpapiers wettgemacht werden kann. Ist es erfolgversprechend, dass die verschiedenen Ministerien der Bundesregierung durch einen internen Prozess in eine Diskussionsdynamik gebracht werden und zu einem gemeinsamen Dokument beitragen? Kann dadurch eine stärkere Bindung an gleichgerichtete Zielvorgaben erreicht werden? Erkennbar muss es in einem solchen Verfahren darum gehen, das Know-how der Regierung zu bündeln und in eine zukunftsweisende Perspektive zu bringen, so dass grundsätzliche Fragen ressortübergreifender Zusammenarbeit angesprochen werden, die sich – im Falle eines Konzeptpapiers – aber jenseits traditioneller Formen der Abstimmung von Positionen nach dem Muster von Federführung und Querschnittsaufgaben konkretisieren müssen.

Die Schwierigkeiten bei der Integration unterschiedlicher Präferenzen und Weltansichten verschiedener Ministerien sind absehbar. Diese Art der Zusammenarbeit führt gewöhnlich zu negativer Koordination (Scharpf 1973: 88) auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, die als die vorherrschende Verwaltungspraxis anzusehen ist (Jann/Wegrich 2008:

1 Vgl. CDU/CSU/FDP: Wachstum-Bildung-Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode. Berlin: Oktober 2009, Randnr. 5426-5428.

65). Diese Abstimmungsform ist dazu angetan, sich zunächst am Status quo zu orientieren und Überschneidungen sowie Inkonsistenzen in Kauf zu nehmen; überwunden werden können diese nur durch eine Hierarchisierung der Entscheidungsprozesse, wozu jedoch meist angesichts der damit verbundenen Konfliktaufladung wenig Bereitschaft seitens der Leitung der jeweiligen Häuser besteht. Die scheinbar natürliche Federführung des Auswärtigen Amtes in der Gestaltung der Außenpolitik stößt schnell an die Grenzen des Ressortprinzips angesichts zahlreicher Nebenaußenpolitiken der übrigen Ministerien, die in ihren jeweiligen Politikfeldern längst eigene internationale Kooperationsformen entwickelt haben. Synergiepotentiale bleiben daher oft ungenutzt, so dass die Frage zu klären ist, ob gerade der Konzeptentwicklung das Potential zugeschrieben werden kann, diese Kohärenzdefizite zu bewältigen, brachliegende Kapazitäten freizusetzen und eine stärker in Richtung positiver Koordination gerichtete Dynamik zu entfalten. Die Regierungspolitik greift zunehmend auf das Instrument der Konzeptentwicklung zurück, um eine ressortübergreifende Ausrichtung der Politik zu erreichen. Beispiele hierfür sind etwa die Internationalisierungs- (BMBF 2008) und die High-Tech-Strategie des Bildungsministeriums aus dem Jahre 2006 (BMBF 2006).

Außenpolitische Politikinnovation zwischen Pfadabhängigkeit und komplexer Aushandlung

Nicht ohne Grund ist in der Debatte über die Steuerung politischer Prozesse immer wieder über die Bedeutung von „Policy-Hinterlassenschaften“ (Windhoff-Héritier 1994: 79) gesprochen worden, die im Sinne einer Pfadabhängigkeit bestehende Handlungsmuster verlängern und diese zu Rahmenbedingungen zukünftigen Handelns werden

lassen. Die damit verbundenen Positionen schränken Spielräume der Entscheidungsfindung ein und fördern eine Orientierung am Status quo. Deutlich wird dies in beiden Lateinamerikakonzepten aus dem Jahre 1995 und 2010 an dem Rekurs auf die Wertegemeinschaft zwischen Deutschland und Lateinamerika als historische Grundlage der politischen Beziehungen, die in unterschiedlichen Varianten in der geschichtlichen Kontinuität von Alexander von Humboldt bis in die Gegenwart getragen wird. Diese „Illusion der Nähe“ ist getragen von der Annahme, eine solche Wertegemeinschaft bedinge gleichzeitig homogene Interessen und ein ähnlich strukturiertes Handeln – eine Annahme, die in keiner Weise von der Realität gedeckt wird. Gerade der Elitenwandel der letzten Dekade in Lateinamerika (Wolff 2008: 2) hat erkennbar werden lassen, dass der selbstverständliche Rekurs auf die Zuordnung Lateinamerikas zum Westen heute prekär geworden ist und auf entsprechenden Widerstand stößt. So stellen einige der Regierungen der Region sowie Vertreter indigener Gruppen und deren politische Führer diese Grundannahme in Frage und verfolgen die Neudefinition von nationaler und kultureller Identität ihrer Länder. Insofern geraten derartige Annahmen, die für eine Fülle von Politikempfehlungen bis heute als „Leitplanken“ dienen, zu jenen „Gebirgen in der Landschaft“, die „die Möglichkeiten nachfolgender Planungen von Politikinhalt präjudizieren und behindern“ (Windhoff-Héritier 1994: 79).

Die Innovationsfähigkeit der Politik – zumal im Bereich der Außenpolitik, die in besonderem Maße parlamentarischer Mitwirkung entzogen und in der Hand der Exekutive ist – wird zudem durch die Logiken des interministeriellen Aushandlungsprozesses geprägt. Zwar kann einerseits angenommen werden,

Die scheinbar natürliche Federführung des Auswärtigen Amtes in der Gestaltung der Außenpolitik stößt schnell an die Grenzen des Ressortprinzips angesichts zahlreicher Nebenaußenpolitiken der übrigen Ministerien.

dass ein Konsenspapier eine hohe Selbstbindung der Akteure aufweist und sich daher durch eine größere Implementationswirksamkeit auszeichnen sollte. Allerdings gilt es andererseits zu berücksichtigen, „dass Verhandlungssysteme selten innovativ sind“ (Bandelow 2004: 95). Insofern unterliegen mögliche Innovationen sehr schnell der Tendenz zur Assimilation an den Status quo ante und laden zum Handeln pro forma ein. Unter diesen Gesichtspunkten wäre die Erwartung an die innovative Wirkung solcher Konzepte nur begrenzt zu rechtfertigen, wenn nicht durch eine politische Schwerpunktsetzung das administrative Moment unter Druck geraten würde und neue Impulse gesetzt würden. Wenn also von Tendenzen auszugehen ist, die stärker auf die Kontinuität und die Fortschreibung etablierter Handlungsstränge wirken, muss es im Umkehrschluss darauf ankommen, jene politischen Triebfedern zu bewerten, die sich eine Akzentuierung des Themas auf die Fahnen geschrieben haben. Der Einfluss des politischen Gestaltungswillens im Sinne der Veränderung von Positionen ist im Bereich außenpolitischer Orientierung vor allem dann sehr eingeschränkt, wenn ein von der Exekutive dominantes Aushandlungs- und Abstimmungsverfahren dominiert. Insofern ist zu prüfen, ob die Intention des Lateinamerika-Konzepts des Jahres 1995, „zugleich Zielvorgabe für die amtliche Politik und Angebot zum Dialog nach Innen und Außen“ (Presse- und Informationsamt 1995: 1) zu sein, umgesetzt werden konnte und welche politischen Anstöße dafür maßgeblich waren.

Aus ihrer nachgeordneten Verortung im Zielsystem deutscher Außenpolitik haben sich die deutschen Beziehungen zu Lateinamerika in den vergangenen 15 Jahren nicht lösen können, obwohl im-

mer wieder betont wurde, dass sie in besonderem Maße unter der historischen Erwartung an spezifische Muster deutscher Präsenz in der Region stehen. Ob diese nur als historisch überlieferte „Qualitäts- und Kompetenzvernunft zugunsten Deutschlands“ (Fuhr 1996) verstanden wird oder eher aus der Bevorzugung spezifischer Partner durch die deutsche Politik entspringt wie im Falle Brasiliens, Chiles oder Mexikos, ist schwer zu entscheiden. Unumstritten dürfte aber sein, dass Deutschland über einen Standortvorteil in der Region verfügt, der sich auch politisch nutzen ließe. Dieses Potential, das nicht zuletzt durch ein breites Netz zivilgesellschaftlichen Engagements durch Kirchen, politische Stiftungen, NGOs und private Vereine entstanden ist und am Leben erhalten wird, kann von den Maximen offizieller Politik deutlich abweichen, wie sich an Konfliktpunkten der zivilgesellschaftlichen Akteure mit der offiziellen außenpolitischen Position ablesen lässt, etwa bezogen auf die indigenen Völker oder die viel kritisierte Ausrichtung deutscher Politik auf Fragen wie Governance, politische Reform oder Wirtschaftsförderung. Für ein exportorientiertes Land wie Deutschland sind solche Interessen selbstverständlich, gleichwohl sind die unterschiedlichen Profile außenpolitischen Handelns und zivilgesellschaftlichen Engagements bezogen auf Lateinamerika auch immer wieder produktiv miteinander in Konflikt geraten, wie dies bei der Beachtung der Menschenrechte in der Drogenpolitik Kolumbiens oder der Behandlung Kubas erkennbar ist. Auch in diesen Fragen einen Ausgleich zu schaffen, ist eine der zentralen Aufgaben der Legitimationsfunktion, die ein Lateinamerikakonzept mit im Auge haben muss. Welche Aufgaben kann in diesem Rahmen ein interministerielles Politikkonzept erfüllen?

Aus ihrer nachgeordneten Verortung im Zielsystem deutscher Außenpolitik haben sich die deutschen Beziehungen zu Lateinamerika in den vergangenen 15 Jahren nicht lösen können.

- Eine Orientierungsfunktion nach innen und nach außen mit dem Ziel einer Vereinheitlichung von Lageeinschätzungen und Bewertungen aktueller Entwicklungen
- Eine Kohärenzfunktion im Sinne der Herstellung eines in sich stimmigen Gesamtengagements der nach eigenen Ressortkriterien agierenden Bundesministerien und Durchführungs- bzw. Mittlerorganisationen
- Eine Initiativfunktion im Sinne der Handlungsorientierung durch Formulierung politischer Vorgaben und Ziele für das Regierungshandeln
- In beschränktem Umfang ist auch von einer Legitimationsfunktion auszugehen, die sich auf die Abstützung des Konzepts durch stakeholder im deutsch-lateinamerikanischen Beziehungsgeflecht aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik bezieht.

Die Wirkung dieser Funktionen bezieht sich auf einen sehr breiten Adressatenkreis: Zunächst sind davon die Ministerien selbst betroffen, die durch den Beschluss des Kabinetts eine Selbstbindung an die Grundsätze des Konzepts eingegangen sind. Darüber hinaus erhält die breit differenzierte Landschaft von Durchführungs- und Mittlerorganisationen eine Orientierung amtlicherseits, die sie in ihrem Handeln zwar nicht festlegt oder einschränkt, aber gleichwohl in einen bestimmten Rahmen stellt. Gleiches gilt jenseits der deutschen Einrichtungen im Vorfeld der Bundesministerien von Goethe-Institut bis GTZ auch für die Botschaften vor Ort, die mit dem Konzept eine neue Positionierung oder zumindest Wahrnehmung Lateinamerikas durch Deutschland gegenüber ihren Ansprechpartnern unterlegen können. Schließlich werden auch die ausländischen Botschaften in Deutschland dies zum Anlass nehmen, über neue Orientierung und Initiativen Deutschlands zu berichten und damit in ihren Heimatländern Aufmerksamkeit

für ein solches Konzeptpapier hervorgerufen. Nicht zu unterschätzen sind auch die Beiträge der Medien, die die „Botschaften“ eines solchen Konzeptes weiter tragen und verstärkte Nachfragen hervorrufen können. Eine parlamentarische Beratung des Konzeptpapiers könnte zudem auch für die Bundestagsfraktionen und die sie tragenden Parteien Veranlassung sein, eigene Vorstellungen zu entwickeln und in der innerparteilichen Diskussion zu vertiefen.

In den folgenden Überlegungen soll es daher weniger um eine Bewertung des Erreichten gehen, sondern vielmehr das Bemühen des Konzepts beurteilt werden, neue Grundlagen zu legen, um das politische Handeln begründbar zu machen. Diesem Ziel wendet sich die Bundesregierung mit der Erarbeitung ihres neuen Lateinamerika-Konzepts zu, das dadurch maßgeblichen Charakter gewinnt, dass es ressortübergreifend angelegt ist und damit sektorbezogene Papiere einzelner Ministerien übergreifend abdeckt.

Vom Lateinamerika-Konzept 1995 zum Lateinamerika-Konzept 2010: von der Botschafts- zur Ressortorientierung

„Mit den Ländern Lateinamerikas verbinden uns traditionell enge und gute Beziehungen“ – diese Feststellung aus der Regierungserklärung von Helmut Kohl am 4. Mai 1983 gehört auch heute noch zu den Standardaussagen, die der außenpolitische Apparat Deutschlands zu produzieren weiß. Allerdings vermögen diese diplomatischen Formeln wenig über den materiellen Gehalt der gegenseitigen Beziehungen auszusagen. Der Bedarf an umfassenderer Einordnung der Beziehungsstruktur zwischen Deutschland und Lateinamerika/Karibik ist gewachsen, Differenzierung tut angesichts der Veränderung auf dem lateinamerikanischen Subkontinent Not. Die Frage nach den Interessen

Der Bedarf an umfassenderer Einordnung der Beziehungsstruktur zwischen Deutschland und Lateinamerika/Karibik ist gewachsen, Differenzierung tut angesichts der Veränderung auf dem lateinamerikanischen Subkontinent Not.

Innerhalb des Zeitraums von 15 Jahren hat sich Lateinamerika umfassend verändert, die deutsche Lateinamerikapolitik derweil weniger.

Deutschlands (in und an Lateinamerika) ist daher nicht fehl am Platz.

Doch dieser Anspruch ist schwierig einzulösen: 15 Jahre, nachdem Westerwelles liberaler Amtsvorgänger Klaus Kinkel das letzte Konzeptpapier für die Zusammenarbeit mit den Staaten Lateinamerikas präsentierte, lässt ein Vergleich beider Dokumente deutlich werden, dass es der deutschen Politik offenbar an Initiative mangelt. Innerhalb des Zeitraums von 15 Jahren hat sich Lateinamerika umfassend verändert, die deutsche Lateinamerikapolitik derweil weniger. Dies wird erkennbar, wenn man die maßgebliche Stoßrichtung der beiden Papiere von 1995 und 2010 nebeneinander legt: Heute formuliert die Bundesregierung ihre Schwerpunkte als

- Zusammenarbeit mit Lateinamerika in globaler Verantwortung,
- Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen sowie
- Partnerschaft in Wissenschaft und Forschung, Bildung und Kultur.

1995 lauteten die zentralen Arbeitslinien:

- Verstärkung des politischen Dialogs auf allen Ebenen,
- Stärkung der europäischen Dimension unserer Lateinamerikapolitik,
- Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen sowie
- Wahrung unserer starken kulturellen Präsenz auf diesem Kontinent.

Der Vergleich macht die Kontinuitätslinien nicht nur in diesen Kapitelüberschriften der beiden Konzeptionen deutlich, mit denen sich Deutschland Lateinamerika zuwendet. Weniger ausgearbeitet sind indessen Ausführungen dazu, wie sich der Subkontinent selber versteht oder welche Ansprüche er an deutsche Politik formuliert. Hier konstatiert das neue Konzept ein größeres Selbstbewusstsein der Staaten der Re-

gion und eine wachsende Präsenz extraregionaler Akteure in Lateinamerika, allerdings wird nicht der Schritt dazu vollzogen, das Interessenprofil der Partner in Lateinamerika abzuprüfen und daraus mögliche Schlussfolgerungen zu ziehen. Daher läuft auch das neue Konzept Gefahr, dass die Wirksamkeit der deutschen Lateinamerika-Politik sehr begrenzt bleibt, da die jeweiligen Auffassungen der lateinamerikanischen Akteure zu wenig in Rechnung gestellt werden, um den gewünschten politischen Erfolg zu erzielen.

Pfadabhängigkeit, aber auch Eigeninteressen prägen die Hinwendung zu Lateinamerika unter dem Gesichtspunkt der „Nutzung gemeinsamer Wirtschaftschancen“, wie das entsprechende Kapitel im Lateinamerikakonzept 2010 betitelt ist. Auch wenn die Stoßrichtung der Politik der Bundesregierung als „Erschließung des Potentials Lateinamerikas“ (Auswärtiges Amt 2010: 35) stark nach Frontier-Mentalität klingt, sieht das Konzept wirtschaftliche Chancen vor allem im Bereich der Infrastrukturentwicklung, der Zusammenarbeit auf dem Feld der Energie- und Rohstoffpolitik sowie der Agrarpolitik. Gleichwohl muss die deutsche Politik angesichts der Übertragung der Kompetenzen im Bereich der Investitionsförderung und des -schutzes an die EU durch den Vertrag von Lissabon mit einem verringerten Instrumentarium zurechtkommen, so dass der bilateralen Nutzung der Chancen Grenzen gesetzt sind. Allerdings erfordert der im Konzept 2010 formulierte Rahmen einer „marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik vieler Länder“ (Auswärtiges Amt 2010: 33) einen klaren ordnungspolitischen Dialog mit verschiedenen Regierungen Lateinamerikas, da dieser mit der Rückkehr zu staatlichen Mustern der Wirtschaftsplanung und dem Boom im Rohstoffsektor eine an-

dere Richtung eingeschlagen haben. Die Regierungspolitik sieht sich in unterstützender Rolle an der Seite der Wirtschaft, um deren Möglichkeiten in der Region auszuschöpfen. Dies ist eine Kontinuitätslinie zum Lateinamerikakonzept 1995, indes fällt das neue Konzept hinter Formulierungen aus dem Jahr 1995 zurück, wo zumindest explizit noch auf die Interessen Lateinamerikas im Handelsaustausch mit Deutschland/Europa eingegangen wurde. Damals wurde formuliert: "Die Bundesregierung setzt sich auch für die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika ein. Dabei ist auch dem lateinamerikanischen Interesse an weiterer Markttöffnung in Europa Rechnung zu tragen" (Presse- und Informationsamt 1995: 11).

Eine „neue Qualität“ der Beziehungen zu Lateinamerika - das wiederkehrende Politikmuster

Der Anstoß der Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP zur Formulierung des Konzepts mit der Maßgabe, nun ein neues Engagement bezogen auf die Subregion zu starten, ist indes wertvoll und verdient volle Unterstützung. Nur neu ist auch dieser Anstoß nicht: Außenminister Kinkel formulierte im Jahr 1995 vor dem Deutschen Bundestag, dass man die Beziehungen „auf eine neue Stufe“ stellen wolle, das beträchtliche Potential „eines erneuerten Brückenschlages“ nutzen wolle, kurz: „neues Augenmerk also für Lateinamerika, politisch, wirtschaftlich und vor allem kulturell!“ (Kinkel 1995). Bei Außenminister Westerwelle klingt es im Jahr 2010 nur wenig anders: Es ist „das Ziel der Bundesregierung und auch mein ganz persönliches Ziel, uns nicht nur kulturell zu verbinden, nicht nur auf eine Vernetzung von Bildung und Wissenschaft zu setzen, sondern auch die Wachstumschancen für unsere eigene

deutsche Wirtschaft bestmöglich zu nutzen“ (Westerwelle 2010). Insoweit ist zu fragen, ob die Regierung dabei an den richtigen Stellen ansetzt und den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandel der vergangenen 15 Jahre angemessen erkannt hat. Daher sind Änderungen in den Perzeptionsrichtungen der vorgelegten Dokumente ein wichtiges Raster, anhand derer ein Vergleich der beschriebenen Positionen möglich ist.

Das Lateinamerika-Konzept von 1995 beschrieb den auch von der deutschen Wirtschaft geforderten neuen Blick auf die Subregion als Aufgabe einer ressortübergreifenden Perspektive und forderte einen Aufbruch mit einer neuen Hinwendung zu den Partnern in Lateinamerika. Nachfolgende Versuche zur Formulierung einer gemeinsamen Position der Bundesregierung kamen nicht voran, weithin dominierten Versuche zu einer ressortbezogenen Aufzeichnung von Grundsätzen (Auswärtiges Amt 2004; Bodemer 2006; BMVg 2007; BMZ 2008), die jedoch nicht als gemeinsame Papiere den Weg ins Kabinett fanden. Gleiches gilt auch für den Deutschen Bundestag, der seine letzte gemeinsame Entschließung zur Lateinamerikapolitik im Jahre 2004 formulierte. Aber der Ruf nach einer neuen, ressortübergreifenden Standortbeschreibung allein führt noch nicht zum Ziel, wenn die Einschätzungen zur Lage in Lateinamerika stark auseinander laufen oder keine gemeinsamen Linien für eine Handlungsorientierung gefunden werden können. Diese Herausforderung bestand bereits im Jahr 1995, als nach dem Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens und anderen Initiativen der USA (FTAA/ALCA) deutlich wurde, dass die immer wieder betonte historisch gewachsene transnationale und kulturelle Nähe zwischen Deutschland und Lateinamerika als Fundament sowie als

Aber der Ruf nach einer neuen, ressortübergreifenden Standortbeschreibung allein führt noch nicht zum Ziel, wenn die Einschätzungen zur Lage in Lateinamerika stark auseinander laufen oder keine gemeinsamen Linien für eine Handlungsorientierung gefunden werden können.

Aus dem gewachsenen Gewicht der Region leitet die Bundesregierung heute „die Pflicht zu mehr gemeinsamer Verantwortung“ ab, um den vielfältigen globalen Herausforderungen gerecht werden zu können.

Plattform für die Präsenz Deutschlands in der Region nicht mehr ausreichte. Bereits die 14 „Thesen zur Lateinamerikapolitik“ der Botschafterkonferenz 1993² waren ein Signal dafür, dass die politischen Akteure wie auch die deutschen Unternehmen ein Aufbruchsignal der Politik erwarteten, um ihre Präsenz in der Region nachhaltiger gestalten zu können. Anstöße dafür sollte das Konzept von 1995 bieten, da die „business as usual-Philosophie“ (Mols 2007: 549) nicht mehr ausreichte.

Das Konzept von 1995 reflektiert in umfänglicher Weise seinen Entstehungsprozess: Orientierungs- und Kohärenzfunktion werden eindeutig auf das Handeln der Botschaften in der Region fokussiert; ihnen wird die Kompetenz und die Fähigkeit zugesprochen, vor Ort die verschiedenen Instrumente koordiniert einzusetzen und damit die gewünschten Synergieeffekte zu erzielen, um die Durchschlagskraft der deutschen Präsenz in der Wirtschaft, Politik, Kultur und den Medien Lateinamerikas zu sichern. Die Botschaftszentrierung wird im Hinblick auf die Initiativfunktion insofern erweitert, als begleitend dazu Forderungen nach der Bereitstellung zusätzlicher Instrumente (etwa der Deutschen Welle etc.) formuliert werden, die das Handeln vor Ort stützen und begleiten sollen. Die Perzeption Lateinamerikas ist geprägt von dessen erkennbar wachsender internationaler Rolle im Kontrast zum „relativen Stellenwert“ des Subkontinents in der deutschen Außenpolitik (Mols 1994). Im Konzept 2010 wird der veränderten Lage Rechnung getragen, indem auf die wachsende Rolle raumfremder Mächte wie China, Iran und Russland als neuer Partner der Region verwiesen wird, die Lateinamerika „wichtiger und umwor-

benener als zuvor“ (Auswärtiges Amt 2010: 6) gemacht haben. Das neue Selbstbewusstsein der Region ist insoweit eine der Rahmenbedingungen, die deutsche Außenpolitik in Rechnung stellen muss, auch wenn sich dieses Selbstbewusstsein wiederum sehr ungleich auf die Region verteilt. Aus dem gewachsenen Gewicht der Region leitet die Bundesregierung heute „die Pflicht zu mehr gemeinsamer Verantwortung“ (Auswärtiges Amt 2010: 7) ab, um den vielfältigen globalen Herausforderungen gerecht werden zu können. Dieses Einlagen einer Verantwortungspflicht gegenüber Lateinamerika und die Selbstverpflichtung Deutschlands, sich eng mit den Partnern abzustimmen und gemeinsame Initiativen zu entwickeln, kennzeichnet die Stoßrichtung des neuen Konzepts. Lateinamerika scheint erwachsen geworden zu sein, die deutsche Politik will sich darauf einstellen. Damit verschieben sich auch die Foren des Austausches, insbesondere in Richtung globaler Clubs (G8+5, G20) und Institutionen, während die lokalen Strukturen an Bedeutung verlieren.

So muss es nicht verwundern, dass im Lateinamerikakonzept 2010 die Botschaften nur als Netz der Außenvertretungen Erwähnung finden; jetzt sind es die einzelnen Ressorts, die von sich aus Politikinitiativen vorantreiben, offenbar weitgehend jenseits der 1995 noch angestrebten koordinierenden Funktion der Botschaften. Insoweit spiegelt das Dokument den Wandel des außenpolitischen Prozesses, der das direkte Agieren der Ressorts in den Vordergrund schiebt. Damit sind die zentrifugalen Tendenzen in der Außenpolitik beschrieben, die gleichzeitig die federführende Rolle des Auswärtigen Amtes unterminieren. Umso bedeutender muss aus dieser Perspektive der Orientierungs- und Kohärenzanspruch eines Strategiepapiers eingeschätzt werden,

2 Vgl. den Abdruck des Textes dieser Konferenz in Buenos Aires am 10.10.1993 in: *Das Auswärtige Amt informiert. Mitteilung für die Presse* Nr. 1121/93.

das darauf abzielt, über die Ressortabstimmung gewisse Bindungswirkung auf die ministeriellen Eigeninteressen und die Ressortautonomie zu entfalten. Allerdings dürfen Zweifel angebracht sein, inwieweit diese Leistungen zur Herstellung von Orientierung und Kohärenz nicht als reine ex-post-Rationalisierungen fungieren und damit auch die Reichweite der Initiativfunktion für das Lateinamerikakonzept als eher beschränkt anzusehen ist. Zumindest besteht die reale Gefahr, dass sich die Ressorts in ihrer Handlungslogik, die von ihnen als Sachlogik verstanden wird, wenig von den Empfehlungen des Konzeptes einschränken lassen werden; dies zumal das Lateinamerikakonzept 2010 wenig handlungsleitende Dimensionen aufweist, die durch die Ressortabstimmung einen übergreifenden verbindlichen Charakter gewonnen hätten. Wenn also die vorausschauende Lateinamerikapolitik im Konzept unterbestimmt bleibt, ist absehbar, dass sich seine Orientierungs- und Kohärenzfunktion nur beschränkt entwickeln kann, da die Initiativfunktion eindeutig bei den verschiedenen Ressorts liegt. Das Auswärtige Amt hat es angesichts der schwachen politischen Vorgaben im Sinne zukunftsfähiger Leitlinien im ersten Anlauf verpasst, für sich eine stärkere Führungsrolle zu beschreiben, die ihm auch in Zukunft eine politische Besetzung der Beziehungsstruktur mit Lateinamerika gestattet hätte. Allerdings verfügt das Amt noch über eine zweite Chance, seine eigene Rolle zu erweitern, wenn es ihm nämlich gelingen würde, das konzertierte Herangehen des Ressorts nun durch eine koordinierte Aktion zur Ausfüllung des Konzepts zu nutzen. In einem solchen Implementierungsprozess läge eine reale Chance zur Etablierung einer Steuerungsverantwortung, die für die Orientierungs- wie auch die Initiativ- und Kohärenzfunktion eines Politikkonzeptes

maßgebliche Bedeutung gewinnen würde. Entscheidend dafür wird allerdings sein, ob für diese Aufgabe finanzielle Ressourcen bereit stehen oder mobilisiert werden können, sei es beim Auswärtigen Amt, den anderen Ressorts oder den Durchführungs- und Mittlerorganisationen.

Das neue Lateinamerika – wie wird der Wandel in der Region im Konzept abgebildet?

Es gehört gegenwärtig fast schon zum Standardrepertoire, dass es „Lateinamerika“ gar nicht mehr gebe³ (Muñoz 2006), die Entwicklungen der jüngsten Zeit hätten die ohnedies schon bestehende Heterogenität des Subkontinents noch weiter erhöht. Hier optiert das Lateinamerikakonzept 2010 für ein „differenziertes Vorgehen“ und fordert „neue Formate der politischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technologischen, ökologischen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, die auf die Besonderheiten der einzelnen Länder eingehen“ (Auswärtiges Amt 2010: 9). So zutreffend diese Position ist, so wenig konkret wird sie im Text ausgeführt und damit der praktischen Politik überlassen. Weitgehend dominieren Überlegungen, die sich auf Lateinamerika als Ganzes beziehen, Schwerpunktsetzungen nach Ländern oder Regionen finden

Das Auswärtige Amt hat es angesichts der schwachen politischen Vorgaben im Sinne zukunftsfähiger Leitlinien im ersten Anlauf verpasst, für sich eine stärkere Führungsrolle zu beschreiben, die ihm auch in Zukunft eine politische Besetzung der Beziehungsstruktur mit Lateinamerika gestattet hätte.

3 Vgl. so etwa die Ausführungen des mexikanischen Schriftstellers Jorge Volpi: "Lateinamerika existiert nicht. Es existiert nicht als vollständige soziopolitische Realität. Es existiert auch nicht als bolivarianischer Traum eines hispanischen Amerika, das vollständig geeint ist. Wahrscheinlich gibt es all jene zu Lateinamerika konstruierten Bilder nicht, die bis vor sehr kurzer Zeit noch gültig waren. Was wir heute haben ist ein anderes Lateinamerika, ein fragmentiertes, das sich selbst kaum kennt, das praktisch nicht in der Lage ist, einen konstanten Informationsaustausch von einem zum anderen Land zu organisieren, auch wenn dieser sogar Nachbarn sind." (Volpi 2009, Übers. d. Verf.).

nicht statt oder werden recht willkürlich gesetzt.⁴

Das Problem, einen immer heterogenen Subkontinent politisch als Einheit anzusprechen, begleitet die Formulierung von Lateinamerikakzepten seit ihrer Entstehung. Während von einigen die Notwendigkeit einer stärkeren Differenzierung in der Analyse sowie der Politikformulierung nach einzelnen Regionen und Ländern gefordert wird, halten andere dafür, „Lateinamerika nicht nur als Klammer subregionaler Sonderfälle zu begreifen“ (Speich 2005: 11). Bereits in der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder bestand im Auswärtigen Amt das Interesse, nicht mehr ein umfassendes Lateinamerikakzept anzufertigen, sondern stattdessen subregionale Strategiepapiere (Cono Sur, Andenraum, Zentralamerika, Karibik) zu verfassen. Das Bemühen wurde damals von Außenminister Joschka Fischer gebremst, der nicht dazu bereit war, dieses differenzierte Verfahren fortzusetzen. Damit blieb das Format umfassender Konzepte für Lateinamerika und die Karibik erhalten, ein Muster, das sich auch auf der Ebene der einzelnen Ressorts so fortentwickelt hat. Der Widerstreit um die Frage des angemessenen geographischen Zuschnitts der Konzeptentwicklung ist auch heute wieder präsent: Angesichts der begrenzten Wirkungsmächtigkeit der subregionalen Integrationsbündnisse stellt sich heute noch weniger als früher die Option, sich bei der Gliederung eines Konzeptpapiers an diesen Organisationen zu orientieren. Auch hier gilt, dass Lateinamerika in der vergangenen Dekade heterogener geworden ist. Die Di-
alogue Europas mit Regionalorganisatio-

nen sind weitgehend ins Leere gelaufen und heute konkurrieren verschiedene Integrationsformate in der Region. Deutsche Außenpolitik muss dieser neuen Realität Rechnung tragen, ihre Partner klar in den Blick nehmen und deren Leistungsfähigkeit und Nähe zu eigenen Positionen abschätzen (Husar/Mair/Maihold 2009). Hierfür sind Kriterien notwendig und die Bereitschaft, Prioritätenentscheidungen zu treffen, die nicht zuletzt in der Außenvertretung Deutschlands durch die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Diensts (EAD) anstehen. Die Staaten Lateinamerikas in ihrem wirtschaftlichen Potential und der wachsenden Bedeutung als politische Partner ernst zu nehmen, ist eine Investition in die Zukunft. Kurzfristige Wirkungen wird man nicht unmittelbar erwarten können, mittelfristig könnte jedoch die traditionelle Nähe zu diesem Subkontinent neu belebt werden. Hier besitzt Deutschland einen historischen Standortvorteil, der einer dringenden Belebung bedarf. Sowohl wirtschaftlich wie auch politisch und kulturell sind hinreichend Ansatzpunkte für eine fruchtbare Zusammenarbeit vorhanden, die durch ein nachhaltiges Engagement und die Zusammenführung bestehender Initiativen im bilateralen, biregionalen und multilateralen Maßstab genutzt werden sollten. Wie diese Choreographie geleistet werden soll, lässt das neue Lateinamerikakzept jedoch weitgehend im Dunkeln.

Brasilien, Brasilien! ... aber Brasilien ist nicht Lateinamerika

Brasilien als neue Führungsmacht des Subkontinents ist der auffälligste politische Akteur für die deutsche Außenpolitik in der Region. Insoweit muss es nicht verwundern, dass das Konzept diesem Tatbestand an vielen Stellen Rechnung trägt, indem auf die vielfältigen Kooperationen Bezug genommen

Die Staaten Lateinamerikas in ihrem wirtschaftlichen Potential und der wachsenden Bedeutung als politische Partner ernst zu nehmen, ist eine Investition in die Zukunft.

⁴ Als Beispiel hierfür mag die Nennung der Organisation Ostkaribischer Staaten (OECS) dienen, die als Beispiel für besonders weit fortgeschrittene Integration in der Karibik Erwähnung findet, mir der die Zusammenarbeit vertieft werden soll (Auswärtiges Amt 2010: 16).

wird. Nicht zuletzt wird auf die Fußball-WM 2014 und die Olympischen Spiele 2016 in Brasilien hingewiesen, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten interessante Möglichkeiten zu versprechen scheinen, wenn man im Konzept auf die Gründung der Wirtschaftsinitiative „WinWin 2014/2016“ und das Brazil Board des BDI verweist. Auch in politischer Hinsicht findet Brasilien oftmals Erwähnung, wenn es um die Zusammenarbeit in den VN, im Sicherheitsbereich, die Ermöglichung von Dreieckskooperationen im Energiebereich sowie der Entwicklungszusammenarbeit und die Ausrichtung eines Deutschlandjahrs 2013 geht. Brasilien erscheint insoweit als der kompatibelste Partner in der Region, dessen Potential und Gestaltungskraft umfassend genutzt werden soll. Neben diesen eher an etablierte Positionen anschließenden Aussagen sind jedoch kaum Aussagen zu finden, die eine gewandelte Perzeption Lateinamerikas, besser gesagt einiger Staaten und Regionen, erkennen lassen.

So verfügt Brasilien über wirtschaftliche und politische Konkurrenten in der Region, die eine brasilianische Führungsrolle für den Subkontinent nicht akzeptieren. Deutsche Lateinamerika-Politik muss die Gewichte angemessen verteilen, wenn sie nicht in Sackgassen laufen will. Mexiko, Venezuela und Chile versuchen mit jeweils eigenen Wegen, Einfluss in der Region und der Weltpolitik auszuüben, wobei ihr Interesse zuweilen vor allem auf die Einschränkung von Brasiliens Vormachtstellung gerichtet ist. Auch wenn Mexiko als Partner Deutschlands im G20- und OECD-Kontext Bedeutung jenseits der nationalen Begrenzungen besitzt, so wird doch deutlich, dass die anderen Staaten und Subregionen in sehr beschränktem Maße angesprochen werden. Dabei wird deutlich, dass das Konzept – trotz gegenteiliger Ankündigung – der Versu-

chung erliegt, die aufstrebenden Führungsmächte der Region wie Brasilien und Mexiko als pars pro toto zu nehmen, und damit den selbstgeforderten differenzierten Ansatz unterläuft. Die spezifischen Herausforderungen, die Zentralamerika und die Karibik betreffen, werden kaum reflektiert, die entsprechenden Handlungsansätze sind wenig profiliert und gehen auf diese speziellen Notwendigkeiten kaum ein.

Lateinamerika ist erwachsen geworden: Von der Entwicklungszusammenarbeit zur Wissenschaftskooperation

Eine Akzentverschiebung im Vergleich zu 1995 ist im Bereich der wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit festzustellen. Während 1995 noch von der „Förderung und Unterstützung des Transfers von Umwelttechnologie“ gesprochen wurde, ist heute von „gezieltem Export von Technologie und Wissen nach Lateinamerika“ die Rede. Hier scheint sich eine Lesart Lateinamerikas herauszubilden, die den Kontinent als maßgeblich durch die großen und wirtschaftskräftigen Staaten wie Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko geprägt sieht, die an Technologietransfer und gemeinsamer Technologieentwicklung interessiert sind. Gerade diesen Ländern sind höherwertige Programme internationaler Wissenschaftsbeziehungen und Forschungsaustausch angeboten worden, die gleichzeitig zur Bündelung der fachlichen Kompetenz in den Partnerländern führen sollen (Auswärtiges Amt 2010: 48). Die umfassendere Zahl von Staaten, die in dieser Hinsicht weniger anzubieten haben, gilt es aber gleichwohl in den Blick zu nehmen, auch wenn viele durchgängig als middle-income-Länder eingeordnet werden, für die Programme der Armutsbekämpfung nicht die zentrale Achse der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Zu klären

So verfügt Brasilien über wirtschaftliche und politische Konkurrenten in der Region, die eine brasilianische Führungsrolle für den Subkontinent nicht akzeptieren. Deutsche Lateinamerika-Politik muss die Gewichte angemessen verteilen, wenn sie nicht in Sackgassen laufen will.

Durch die zunehmend voranschreitende Globalisierung entwickelt sich zwangsläufig eine gewisse Verlagerung von Prioritäten, so dass im Konzept 2010 ein stärkerer Fokus auf globaler Verantwortung, gerade bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität und illegaler Migration zwischen Europa und Lateinamerika, liegt.

wäre, welches spezifische Muster an Zusammenarbeit entwickelt werden soll, das bilateral angelegt und multilateral komplementär gestaltet werden kann.

Neue Handlungsansätze finden sich im Bereich der Rohstoffförderung: 1995 war die Unterstützung von Einsparung sowie rationeller Verwendung von Rohstoffen und Energie im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt. Im Konzept 2010 wird nachhaltige Entwicklung im Zusammenhang mit den Vorhaben der Industrie, sich Zugang zu Rohstoffen zu verschaffen, erwähnt. Diese Sichtweise überrascht, da Deutschland nur sehr beschränkt mineralische⁵ und kaum energetische Rohstoffe aus Lateinamerika bezieht. Die Förderung von Programmen der Energieeffizienz bleibt ebenso ein Schwerpunkt Deutschlands wie der Ausbau erneuerbarer Energien. Beides bezieht sich vor allem auf die nicht mehr im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit liegenden Staaten.

Eine Interessensverlagerung findet seitens der Bundesregierung im Hinblick auf die Unterstützung der deutschen Wirtschaft statt: Hier sieht die Politik ihre Rolle darin, deutsche und lateinamerikanische Firmen zusammenzubringen, in den Worten des Konzepts „fördert, flankiert und berät sie“, „hilft, unterstützt und steht der deutschen Wirtschaft bei“ (Auswärtiges Amt 2010: 36f.), erkennt aber gleichwohl etwa im Bereich der Rohstoffversorgung, dass diese „primär in der Eigenverantwortung der Privatwirtschaft“ (Auswärtiges Amt 2010: 43) liegt. Im Konzept von 1995 standen sehr viel mehr der Erhalt von Deutschlands führender Marktposition und der Ausbau deutscher Marktanteile im Vordergrund. Dabei ging es

5 Die größte Bedeutung hat neben Lithium das Eisenerz, davon werden ca. 55% des nach Deutschland importierten Erzes von Brasilien geliefert.

nicht zuletzt darum, die „deutsche Wirtschaft vor Nachteilen zu bewahren, die sich für Drittländer aus der präferentiellen Behandlung der Mitglieder von Zollunionen [...] und Freihandelszonen untereinander ergeben“ (Presse- und Informationsamt 1995: 12). Hier wird ersichtlich, dass sich das Verständnis von (Außen)Wirtschaftsförderung im Gefolge der Globalisierung erheblich verändert hat und damit auch die wirtschaftliche Gestaltungsrolle der Politik deutlich zurückgenommen wurde.

Durch die zunehmend voranschreitende Globalisierung entwickelt sich zwangsläufig eine gewisse Verlagerung von Prioritäten, so dass im Konzept 2010 ein stärkerer Fokus auf globaler Verantwortung, gerade bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität und illegaler Migration zwischen Europa und Lateinamerika, liegt. Dabei gerät nicht zuletzt wieder die Gruppe der so genannten Schwellenländer ins Zentrum des Interesses, denen ein besonderer Gestaltungswille bescheinigt und auch abgefordert wird. Mit Bezug auf die traditionell betonten gemeinsamen Interessen erhofft Deutschland sich auch ein koordiniertes Auftreten auf dem internationalen Parkett.

Europäisierung der Lateinamerikapolitik oder bilaterales Profil?

Hatte schon Außenminister Kinkel „eine Stärkung der europäischen Dimension unserer Lateinamerikapolitik“ als Zielgröße des Lateinamerikakonzepts 1995 formuliert, so erklärten die im Jahre 2003 im Auswärtigen Amt erstellten „Leitlinien für die deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik“ die Europäisierung der deutschen Lateinamerikapolitik ausdrücklich zu ihrem Interesse; dort heißt es: „Die zunehmende Komplexität der internationalen Beziehungsgeflechte aber auch die Entwicklungen in der EU machen es erforderlich, dass die deutsche Politik

gegenüber Lateinamerika und der Karibik fortlaufend daraufhin geprüft wird, ob sie ihre Ziele besser durch bilaterales oder europäisches Vorgehen erreichen kann. Grundsätzlich ist hier europäisches Vorgehen vorzuziehen, wo immer es möglich ist. Da die deutschen Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas und der Karibik auch im Rahmen der EU der 27 von beispielhafter Qualität und Dichte sind, wollen wir die deutsche Lateinamerika-Politik fortschreitend europäisieren und den Spielraum für die Mitgestaltung der europäischen Lateinamerikapolitik nutzen⁶.

Diese grundsätzliche Vorfahrt für Europa nimmt – in Anerkennung des erreichten Grades der Europäisierung – im neuen Lateinamerikakonzept 2010 eine etwas andere Betonung ein: „Wir wollen unser Gewicht in die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen einbringen, um für Kohärenz der europäischen Position zu sorgen und die strategische Partnerschaft zwischen unseren Regionen zu stärken und lebendig zu halten“. Insoweit scheint seitens der Bundesregierung gegenwärtig keine Position vertreten zu werden, die eine weitere Europäisierung zum Gegenstand hätte; gleichwohl bleibt aber auch offen, mit welchen Mechanismen die im Konzept formulierte Syntonie zwischen bilateralem und europäischem Engagement hergestellt werden soll, zumindest jenseits der Absichtserklärung: „Bei ihrem Beitrag zu den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen orientiert sich die Bundesregierung an den selben Leitlinien, die auch der nationalen Lateinamerika-Politik zu Grunde liegen“ (Auswärtiges Amt 2010: 54).

Meist findet unter dem Titel „Europäisierung“ ein Argument seinen Platz, das für den breiten Bereich des außenpoliti-

schen Engagements Deutschlands angeführt wird: Deutsche Außenpolitik bewege sich heute im Geleitzug der europäischen Außenbeziehungen, die Europäisierung dieses Politikfeldes lasse bilaterale Bestrebungen zu einem „Flickenteppich“ werden, der nur sehr unzureichend geeignet sei, ein erkennbares Beziehungsmuster zur Region zu stiften. Im Sinne einer Bündelung der Kräfte müsse es darum gehen, Kohärenz des außenpolitischen Handelns zu schaffen, so dass der Abstimmung gemeinsamer europäischer Positionen herausragende Bedeutung zukomme.

Indes gestaltet sich dieser Prozess aufgrund der Durchmischung und Konkurrenz von gemeinschaftlichen und intergouvernementalen Teilen europäischer Außenbeziehungen sehr schwierig und scheint die Profillosigkeit zu fördern. Zudem haben die zehn der EU beigetretenen Mitglieder kein spezifisches Interesse an Lateinamerika. Vielmehr scheint der politische Prozess in einer Politik des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ zu versanden, so dass dynamische Impulse nur schwierig zu generieren sind. Die Politik der europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen (zuletzt im Mai 2010 in Madrid) gerät allein schon angesichts der Zahl der beteiligten Staats- und Regierungschefs an ihre Grenzen (Maihold 2010).

In diesem Kontext gewinnt die Kooperation mit zentralen Akteuren der Region an Bedeutung, wobei in der Diskussion Positionen des Interregionalismus und der Privilegierung einzelner Länder miteinander in Konkurrenz geraten. Gerade im Hinblick auf Brasilien und Mexiko wird eine stärkere Aktivierung der strategischen Partnerbeziehungen gefordert, die sich bislang wenig jenseits der deklaratorischen Ebene entwickelt haben.

Die Formulierung solcher Schwerpunkte erfolgt meist ohne Berücksichtigung la-

Eine Gleichsetzung deutscher und europäischer Interessen verbietet sich auch vor dem Hintergrund der Perzeption in Lateinamerika, in der eine starke nationalstaatlich gebundene Beurteilung der europäischen Partner dominiert.

6 <<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Lateinamerika/Leitlinien.html>>

teinamerikanischer Interessen und erweist sich insbesondere dann als kontraproduktiv, wenn erkennbar wird, dass die Attraktivität Deutschlands und Europas in der Region abnimmt, da mit China ein neuer (wenn auch einseitig vor allem an Rohstoffinteressen orientierter) externer Akteur die Bühne betritt. Eine Gleichsetzung deutscher und europäischer Interessen verbietet sich auch vor dem Hintergrund der Perzeption in Lateinamerika, in der eine starke nationalstaatlich gebundene Beurteilung der europäischen Partner dominiert. Die EU wird als Akteur nur sehr beschränkt wahrgenommen, europäische Entscheidungsprozesse werden als intransparent eingeschätzt. Der Protagonismus Spaniens gegenüber Lateinamerika kann in dieser Hinsicht als Beispiel für die Nutzung der europäischen Plattform im Sinne nationaler Interessen angesehen werden. Insofern stellt sicherlich die Komplementarität bilateraler und europäischer Außenbeziehungen einen wünschbaren Bezugspunkt dar, allerdings sind gleichwohl auch Konkurrenzverhältnisse nicht auszuschließen.

Die deutschen Kulturbeziehungen zu Lateinamerika – Pflugschaftsverhältnis oder wirkliche Partnerschaft?

Auswärtige Bildungs- und Kulturpolitik sind traditionell herausragende Pfeiler der bilateralen Beziehungen mit Lateinamerika gewesen. Auch wenn sich in den letzten Jahren eine gewisse Schwerpunktverschiebung in der regionalen Verteilung der Mittel beim Auswärtigen Amt vollzogen hat (Werz 2006: 112), so besitzt Lateinamerika nach wie vor eine deutliche Präferenz. Gerade im Bereich der Kulturbeziehungen muss gefragt werden, ob es im neuen Konzept gelungen ist, die „Abkehr von einer pädagogisch-paternalistischen Haltung“ (Wolff 2008: 10) zu

leisten, die das beiderseitige Verhältnis charakterisierte. Zunächst argumentiert das Lateinamerikakonzept 2010, dass „die Bundesregierung [...] die Menschen aus der Region noch näher an unsere Kultur und Sprache heranführen sowie einen fruchtbaren, partnerschaftlichen Dialog und kulturellen Austausch pflegen“ (Auswärtiges Amt 2010: 9) möchte; damit verbleibt die Perspektive im oben genannten Muster eines pädagogischen Zuschnitts. Paternalistische Töne werden insbesondere in jenem Teil vernehmbar, der mit der zunächst ansprechenden Überschrift „Eine Partnerschaft für die Menschen: gegenseitig voneinander lernen“ (S. 47ff.) eingeleitet wird: Nach der Beschreibung aktueller Projekte der Wissenschafts- und Forschungskooperation wendet sich dieser Abschnitt der Förderung deutscher Sprache und Kultur zu und reproduziert einen paternalistischen Ansatz, der vom „voneinander lernen“ wenig übrig lässt. Über zwei Seiten (Auswärtiges Amt 2010: 51f.) wird das deutsche Auslandsschulwesen und die Partnerschaftinitiative der Bundesregierung gewürdigt,⁷ die Arbeit des Goethe-Instituts wird dagegen mit zwei kurzen Bezügen abgehandelt. Lateinamerika aber in einem solchen Konzept als Kulturträger und –produzent nicht ernst zu nehmen, statt an dessen Kulturleistungen anzuknüpfen und Formate der gegenseitigen Bereicherung in den Vordergrund zu stellen, reflektiert eine überkommene Sicht der Kulturbeziehungen. Hier fällt das Lateinamerikakonzept 2010 deutlich gegenüber seinem Vorgänger aus dem Jahr 1995 zurück, das gleich einleitend unter dem Titel „Kulturregion Lateinamerika“ festgestellt hatte: „Kulturelle Kreativität und

In einer globalisierten Gesellschaft, in der Bildung und Wissenschaft zu den zentralen Kanälen des Zugangs zu den Eliten der Zukunft werden, sind paternalistisch geprägte Haltungen wenig hilfreich, vielmehr muss es um die Definition von gemeinsamen Fragestellungen und Anschlusspunkten gehen.

⁷ So sind die deutschen Investitionen in die Auslandsschulen gerade in Lateinamerika erheblich, nach Europa finden sich dort die meisten Lehrer und Einrichtungen. Vgl. hierzu Goethe-Institut 2010.

Dynamik werden auch in Zukunft die unverwechselbare lateinamerikanische Identität prägen.“ (Presse- und Informationsamt 1995: 4). Eine auch nur annähernd an die Formulierung aus dem Jahr 1995 heranreichende Absichtserklärung, „im Sinn echter Partnerschaft wird die Bundesregierung auch künftig die Präsentation lateinamerikanischer Kunst und Künstler in Deutschland fördern und zur Erhaltung wichtiger Kulturdenkmäler in den Partnerländern beitragen“ (Presse- und Informationsamt 1995: 8), sucht man im Konzept 2010 vergeblich. In einer globalisierten Gesellschaft, in der Bildung und Wissenschaft zu den zentralen Kanälen des Zugangs zu den Eliten der Zukunft werden, sind paternalistisch geprägte Haltungen wenig hilfreich, vielmehr muss es um die Definition von gemeinsamen Fragestellungen und Anschlusspunkten gehen.

Die Erwartung einer „identitären Koinzidenz“ (García Candini 1999: 88f) von europäischer Seite muss heute als überholt angesehen werden. Der Übergang von der Belehrungs- zur Lernkultur (Lepenies 1996: 37) ist unausweichlich, wenn ein kultureller Dialog geschaffen werden soll, der auch in der Lage ist, Divergenzen und unterschiedliche Standpunkte bzw. Erfahrung fruchtbar werden zu lassen. Die Reduzierung der Kulturzusammenarbeit auf Public Diplomacy wird im neuen Lateinamerikakonzept allerdings überdeutlich, wenn es heißt: „Anknüpfend an die lange gemeinsame Geschichte präsentiert sich Deutschland [...] als modernes, vor allem auch in der Wissenschaft führendes Land“ (Auswärtiges Amt 2010: 53). Dass sich in Lateinamerika eigene Modernitäten etabliert haben und ein kultureller Dialog insoweit eine wichtige Bereicherung auch für Deutschland darstellen könnte, gerät für das Lateinamerikakonzept nicht in den Blick. Was

Wolf Lepenies (1995) als „internationale Anschlussfähigkeit“ bezeichnet hat, wird durch einen solchen Zugang verschüttet, die Dialogfähigkeit der deutschen Kulturpolitik schmilzt erneut auf eine Standortpolitik zusammen, die sich dem lateinamerikanischen Gegenüber in den von ihr bevorzugten Formaten und Inhalten aufdrückt und keinen wirklichen Dialograum schafft (Maihold 2001). Der Umschwung von einem auf Pflege der eigenen kulturellen Werte orientierten Politik zu einem dialogisch aufgestellten Miteinander, der in der Praxis umfassend vollzogen ist, steht der offiziellen Lateinamerika-Politik offensichtlich noch bevor. Es bleibt zu hoffen, dass er sich auch auf dieser Ebene bald vollziehen möge.

Die doppelte Lateinamerikapolitik – oder warum das neue Lateinamerikakonzept seinen eigenen Ansprüchen nicht gerecht wird

Das neue Lateinamerikakonzept schließt mit einem Ausblick, der die wichtigsten Elemente des Dokuments zusammenfasst. Dazu gehören:

- die Lateinamerika-Politik orientiert sich an den Werten und Interessen, die für die deutsche Außenpolitik insgesamt maßgeblich sind;
- sie berücksichtigt die Besonderheiten der einzelnen Länder auf dem Subkontinent und geht auf diese differenziert ein;
- sie setzt auf dem historisch gewachsenen Fundament an Gemeinsamkeiten und Verbindungen auf, das es zu erhalten und zu festigen gilt;
- es wird nach neuen Formen der Zusammenarbeit gesucht, um dem gewachsenen Gewicht Lateinamerikas gerecht zu werden und gemeinsam Herausforderungen meistern zu können (Auswärtiges Amt 2010: 57).

Mit diesem Resümee beschreibt das Dokument erneut seine eigenen Her-

Dass sich in Lateinamerika eigene Modernitäten etabliert haben und ein kultureller Dialog insoweit eine wichtige Bereicherung auch für Deutschland darstellen könnte, gerät für das Lateinamerikakonzept nicht in den Blick.

Weder wird erkennbar, wie man mit den wachsenden ordnungspolitischen Differenzen in der Region umzugehen gedenkt, noch wird ersichtlich, wie den Tendenzen zur Entdemokratisierung und Aufweichung der Rechtsstaatlichkeit begegnet werden soll.

ausforderungen, lässt aber die notwendigen Antworten vermissen. Weder zur Frage des differenzierten Handlungsansatzes noch zu neuen Zusammenarbeitsformen werden Aussagen erkennbar, die sich an den selbst postulierten Absichten messen würden. Veranlassung dafür besteht in hinreichendem Maße, wie insbesondere aus den Programmsätzen im ersten Kapitel unter dem Titel „Vertraute Partner – neue Bedingungen – gemeinsame Werte und Interessen“ deutlich wird. Allerdings bleibt diese angedeutete Auseinandersetzung mit der neuen Realität Lateinamerikas im zweiten Teil des Dokuments ohne Konsequenzen. In den folgenden Teilen kommt das Konzept über einen bürokratischen Minimalkonsens, der bestehende Arbeitslinien der Ministerien wiederholt und/oder in neuem „wording“ anbietet, selten hinaus. Diese fehlende Verbindung zwischen den einleitend gut formulierten und inhaltlich stimmigen Aussagen zu den Herausforderungen und den sehr konventionell und wenig reflektiv angelegten Sachstandsberichten zu den einzelnen Politikfeldern führt zu einer inneren Verdoppelung des Konzepts, die aber nicht weiterführend, sondern eher begrenzend geraten ist. Die zu Beginn des Dokuments formulierten Beweggründe werden im weiteren Text bedauerlicherweise nicht aufgenommen. Zudem: die herausfordernden Titel der einzelnen Abschnitte werden im nachfolgenden Text inhaltlich nicht ausgefüllt, die Verpflichtungen der Bundesregierung, die die jeweiligen Kapitel abschließen, kommen den programmatischen Überschriften des Eingangskapitels nicht nahe, da sie diese meist nicht zu konkretisieren vermögen. Dieses Strukturproblem in der Anlage des Dokuments beeinträchtigt seine Aussagekraft und führt es auf eine Konsolidierung von Sachständen zurück, die den

Gehalt an Zukunft im Konzept erkennbar einschränkt.

Nicht ohne Grund ist bei den in periodischen Abständen wiederholten Übungen der Selbstvergewisserung der deutschen Lateinamerikapolitik beklagt worden, dass trotz variabel gehaltener inhaltlicher Schwerpunkte bislang wenig Früchte für eine Neupositionierung des Verhältnisses zu Lateinamerika aus der Konzeptentwicklung hervorgegangen sind (Mols 1997; Maihold/Stiegler 2006). Wenn also Zweifel angebracht sind, ob das Instrument der Konzeptentwicklung dazu angetan ist, neue Initiativen anzustoßen, ist die beschriebene Kluft zwischen Programmsätzen und praktischer Politik besonders beklagenswert. Letztlich erwächst daraus eine implizite Bestätigung der Vermutung von Pfadabhängigkeit und Policy-Hinterlassenschaften, die als Kontinuitätsselemente aufgrund des bürokratischen Entstehungsprozesses eines solchen Konzepts ablesbar sind.

Wenn aber die Folgenlosigkeit der Einordnung der neuen Herausforderungen zu beklagen ist, dann wird deutlich, dass eine vorausschauende Anlage deutscher Lateinamerikapolitik von der Bundesregierung kaum formuliert wird. Weder wird erkennbar, wie man mit den wachsenden ordnungspolitischen Differenzen in der Region umzugehen gedenkt, noch wird ersichtlich, wie den Tendenzen zur Entdemokratisierung und Aufweichung der Rechtsstaatlichkeit begegnet werden soll, noch finden sich Ausführungen, wie auf den Elitenwandel (insbesondere durch größere Beteiligung indigener Führungspersönlichkeiten) reagiert werden soll. Gerade in dieser Hinsicht lassen sich Hinweise darauf gewinnen, dass sich die viel beschworenen gemeinsamen Werte zunehmend verflüchtigen.

Das neue Lateinamerika: viel Wandel, wenig Kontinuität; das neue Lateinamerikakonzept: viel Kontinuität, wenig Wandel

Dass es sich bei Lateinamerika um eine äußerst dynamische Region handelt, ist nicht von der Hand zu weisen. Ob das aktuelle Konzept der Bundesregierung den neuen Herausforderungen gerecht werden kann, bleibt abzuwarten, wenn es um die inhaltliche Unterlegung und Ausfüllung der formulierten Postulate geht. Sich mit dem voranschreitenden Elitenwandel in Lateinamerika angemessen auseinanderzusetzen, die neuen Akteure (wie indigene Gruppen und Bewegungen) in den Blick zu nehmen, die ordnungspolitische Debatte in der Region aufzugreifen und neue Formate vorzuschlagen, sind einige der offenen Punkte, in denen das Konzept hinter der Realität zurückbleibt.

Auch wenn 15 Jahre zwischen dem alten und dem neuen Konzept liegen und in dieser Zeit vielseitige globale Veränderungen vonstattengegangen sind, ist eine gewisse Kontinuität erkennbar. Nach wie vor gilt der politische Dialog zwischen Deutschland und Lateinamerika als ein zentrales Thema. Betont werden weiterhin die gemeinsame Wertebasis und die beidseitig zu nutzenden Wirtschaftschancen. Neben traditionellen Interessen wie der Öffnung lateinamerikanischer Märkte und der Investitionsförderung sind neue globale Fragen in den Vordergrund gerückt. Deren Behandlung in eine angemessene Choreographie zwischen den Ressorts zu bringen, ist die unbeantwortete Frage, die unter dem Titel der Kohärenzfunktion zu klären ist.

Lateinamerikanische Partner auf Augenhöhe zu behandeln, ist dabei eine zentrale Voraussetzung. Dabei wird sich vielfach erst bei der Implementierung des neuen Konzepts erweisen, wie die deutsche Politik diese Chance aufgreift,

nicht nur gegenüber den großen und global handelnden Staaten, sondern auch bezogen auf die Vielzahl sehr differenzierter Interessen derjenigen Länder, die nicht im Fokus des Konzepts stehen. Bedeutsam ist jedenfalls, dass Lateinamerika nicht erneut Gefahr läuft, von der politischen Agenda zu verschwinden bzw. verdrängt zu werden. Vieles wird nicht automatisch gelingen, selbst wenn – wie in allen vorausgehenden Dokumenten – unterstellt wird, dass es sich in diesem Verhältnis um „natürliche Partner“ handle.⁸

Die Gewichte in der Region verschieben sich weiter, Deutschland und Europa haben deutliche Positionsverluste erlitten. Nur mit einem beherzten Neuanfang der deutschen Lateinamerika-Politik kann das verlorene Terrain wiedergewonnen werden. Es gilt Deutschland als attraktiven Partner in der Region erfahrbar zu machen – wirtschaftlich, politisch und kulturell, aber ohne pädagogische Attitüde. Hier sind Durchbrüche für deutsche Politik denkbar und machbar, wenn man die Pfadabhängigkeit deutscher Lateinamerika-Politik durch politisch nachhaltige Initiativen aufbricht. Diese Chance sollte die deutsche Politik nicht ungenutzt lassen.

Die Gewichte in der Region verschieben sich weiter, Deutschland und Europa haben deutliche Positionsverluste erlitten. Nur mit einem beherzten Neuanfang der deutschen Lateinamerika-Politik kann das verlorene Terrain wiedergewonnen werden.

⁸ Vgl. die Ausführungen von Außenminister Guido Westerwelle bei der Eröffnung der Botschafterkonferenz 2010: „Aber ich war eben auch in Lateinamerika, weil ich in den Ländern dieses Kontinents natürliche Partner für uns sehe bei der Gestaltung der Globalisierung. Mehr als andere Regionen außerhalb des „Westens“ ist Lateinamerika von den Wertvorstellungen der europäischen Aufklärung geprägt. Wir teilen mit den meisten Ländern dieser Weltregion die Werte individueller Freiheit und der Herrschaft des Rechts“ (Westerwelle 2010b).

Bibliographie

- Auswärtiges Amt (2004): *Leitlinien für die deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik*. Berlin <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Lateinamerika/Leitlinien.html>.
- Auswärtiges Amt (2010): *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*. Berlin <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Lateinamerika/100804-LateinamerikaKonzept_navCtx=315122.html>
- BMBF (2006): *Die Hightech-Strategie für Deutschland*. Bonn/Berlin <http://www.bmbf.de/pub/bmbf_hts_lang.pdf>
- BMBF (2008): Deutschlands Rolle in der globalen Wissensgesellschaft stärken. Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung. <<http://www.bmbf.de/pub/Internationalisierungsstrategie.pdf>>
- BMVG (2007): Positionspapier für das deutsche militärpolitische Engagement in Lateinamerika und der Karibik. Bonn/ Berlin.
- BMZ (2008): Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik. Bonn/ Berlin.
- Bodemer, Klaus (2006): „Lateinamerika und die Karibik. Gedanken zu ihrer Bedeutung für Deutschland und Europa“. In: *Lateinamerika Analysen* 15, S. 149-197.
- Fuhr, Harald (2006): „Governance und Governance-Reformen in Lateinamerika“. In: *Lateinamerika Analysen* 15, 3/2006, S. 125-135.
- Goethe-Institut e.V. (2010): *Schulen: Partner der Zukunft. Jahrbuch 2009*. München.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2008): „Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel“. In: *Der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1/2008, S. 1-24.
- Kinkel, Klaus (1995): *Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung. Erklärung der Bundesregierung*. Bonn: Bulletin der Bundesregierung Nr. 74/26. September 1995, S. 729-731.
- Lepenes, Wolf (1995). „Das Ende der Überheblichkeit“. In: *DIE ZEIT* 48/1995 <http://www.zeit.de/1995/48/Das_Ende_der_Ueberheblichkeit>
- Lepenes, Wolf (1996): „Von der Belehrungskultur zur Lernkultur“. In: Helmut Schmidt/Henning Voscherau/Wolf Lepenes/Ignatz Bubis: *Wozu deutsche auswärtige Kulturpolitik?* Stuttgart, S. 35-48.
- Maihold, Günther (2001): „Geborene Partner oder entfernte Verwandte? Stand und Perspektiven der Kulturbeziehungen zwischen Deutschland und Lateinamerika an der Schwelle des Milleniums“. In: ders. (Hrsg.): *Ein „freudiges Geben und Nehmen“? Stand und Perspektiven der Kulturbeziehungen zwischen Lateinamerika und Deutschland*, Frankfurt/Main, S. 155-168.
- Maihold, Günther (2008) „Schwerpunktsetzung, Kohärenz und politische Initiative. Elemente eines neuen Profils deutscher Lateinamerika-Politik“. In: *Lateinamerika Analysen* 19, 1, S. 189-216.
- Maihold, Günther (2010): „La productividad del proceso de Cumbres eurolatinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río“. In: Gerardo Caetano (coord.): *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010*. Montevideo: CEFIR 2010, S. 21-59.
- Maihold, Günther/Stiegler, Ursula (2006): „Deutsche Außenpolitik und Lateinamerika. Die Notwendigkeit einer Neujustierung der Beziehungen“. In: *Lateinamerika Analysen* 15, 3/2006, S. 77-82.
- Mols, Manfred (1994): „Struktur und künftiges Interessenprofil einer deutschen Lateinamerikapolitik“. In: Manfred Mols/Christoph Wagner (Hrsg.): (1994): *Deutschland – Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*. Frankfurt/Main, S. 379-422.
- Mols, Manfred (1997): „Deutschland und Lateinamerika. Lateinamerikas relativer Stellenwert in der deutschen Außenpolitik“. In: Symposium Die Beziehungen zwischen Deutschland, Japan und Lateinamerika, Berlin: Japanisch-Deutsches Zentrum, S. 115-125.
- Mols, Manfred (2007): „Lateinamerika“. In: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolff (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, S. 545-558.
- Mols, Manfred (2008): *Das politische Lateinamerika. Profil und Entwicklungstendenzen* (aktuelle analysen 45). München: Hanns-Seidel-Stiftung.

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1995): *Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung*. Bonn.
- Scharpf, Fritz W. (1973): „Komplexität als Schranke der politischen Planung“. In: ders. (Hrsg.): *Planung als politischer Prozess – Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt/Main, S. 73- 113.
- Speich, Mark (2005): „Europa und Lateinamerika – zur Substanz einer asymmetrischen Partnerschaft“. In: ders. et al.: *Europa und Lateinamerika. Auf dem Weg zu strategischer Partnerschaft?* Bad Homburg, S. 8-16.
- Volpi, Jorge (2009): „América Latina no existe“. In: *Clarín, Revista* Ñ (23.11.2009).
- Werz, Nikolaus (2006): „Von 'geborenen Partnern zu entfernten Verwandten'? – Lateinamerika in der neueren deutschen Außenkulturpolitik“. In: *Lateinamerika Analysen* 15, 3/2006, S. 105-124.
- Westerwelle, Guido (2010a): *Pressekonferenz von Vizekanzler Guido Westerwelle zur Kabinettsitzung und aktuellen Themen*. Berlin 4. August 2010
<<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/08/2010-08-04-pk-westerwelle.html>>
- Westerwelle, Guido (2010b): Rede des Bundesministers des Auswärtigen Guido Westerwelle zur Eröffnung der Botschafterkonferenz am 6. September 2010 im Auswärtigen Amt in Berlin.
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Info_service/Presse/Reden/2010/100906-BM-BokoEroeffnung.html>
- Windhoff-Heritier, Adrienne (1994): „Die Veränderung von Staatsaufgaben aus politikwissenschaftlich-institutioneller Sicht“. In: Dieter Grimm (Hrsg.): *Staatsaufgaben*. Baden-Baden, S. 75–91.
- Wolff, Jonas (2008): *Lateinamerika als Partner? Zur deutschen Außenpolitik gegenüber einer Region im Wandel*. Frankfurt/Main: HSFK Standpunkte Nr. 4.
- ZfA (2009): *Deutsches Auslandsschulwesen in Zahlen 2009*. Köln.
<http://www.auslandsschulwesen.de/dn_091/nn_1480896/Auslandsschulwesen/DieZfA/WirUeberUns/ZahlenausderZfA/zahlenausderzfa-node.html?__nnn=true>

IBERO-ANALYSEN

bisherige Ausgaben:

- Heft 1:** Mario Solórzano: Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zum Ende des Jahrhunderts in Guatemala (Oktober 1999)
- Heft 2:** Raúl Leis: Panama und die Übergabe der Kanalzone. Große Herausforderungen für ein kleines Land (Dezember 1999)
- Heft 3:** Jörg Meyer-Stamer: Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien (Mai 2000)
- Heft 4:** Raúl Trejo Delarbre: Die neue demokratische Ungewissheit in Mexiko. Ein kurzer Bericht vor den Wahlen (Juni 2000)
- Heft 5:** Jürgen Weller: Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven (September 2000)
- Heft 6:** Alvaro de la Ossa: Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative (Dezember 2000)
- Heft 7:** Friedrich Welsch / José Vicente Carrasquero: Venezuela unter Chávez: Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo (Januar 2001)
- Heft 8:** Nicolás Lynch Gamero: Peru nach Fujimori. Welche Chance hat die Demokratie? (Februar 2001)
- Heft 9:** Hartmut Sangmeister: Zehn Jahre MERCOSUR. Eine Zwischenbilanz (März 2001)
- Heft 10:** Günther Maihold: Aufbruch in Mexiko? Die langen „ersten 100 Tage“ der Regierung Fox (Dezember 2001)
- Heft 11:** José Antonio Sanahuja: Frieden, Demokratie und Entwicklung in der „Strategischen Partnerschaft“: Die Europäische Union und Lateinamerika vor dem dritten Gipfeltreffen (Dezember 2003)
- Heft 12:** Hugo Fazio Vengoa: Spanien und Lateinamerika: Die europäische Dimension der Beziehungen (Oktober 2003)
- Heft 13:** Rodrigo Arocena: Uruguay: Zwischen Niedergang und neuen Wegen (November 2003)
- Heft 14:** Hartmut Sangmeister: Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar (November 2003)
- Heft 15:** Bruno Wilhelm Speck: Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien – Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie (März 2005)
- Heft 16:** Ist eine vierte Regierungsperiode der Concertación möglich? Ein Vorbericht zu den Präsidentschaftswahlen in Chile im Dezember 2005 (Miguel Chávez Albarrán / Enrique Fernández Darráz, November 2005)
- Heft 17:** „Su lucha es nuestra lucha. Juntos ganaremos!“ Zentralamerikanische Migranten in den USA und das CAFTA-Abkommen (Constantin Grund, Januar 2006)
- Heft 18:** Haben die alten Eliten ausgedient? Eliten und Macht in Lateinamerika – das Beispiel Chile (Cristóbal Rovira Kaltwasser, Februar 2006)
- Heft 19:** Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika (Günter Maihold, Juni 2006)
- Heft 20:** Die Zukunft der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika (Raúl Bernal-Meza, Juli 2006)
- Heft 21:** Hugo Chávez und der „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“. Ein Zwischenbericht (Nikolaus Werz, Dezember 2007)
- Heft 22:** Die China-Connection: Chinesische Wirtschaftsinteressen in Lateinamerika (Hartmut Sangmeister / Yingyi Zhang, September 2008)
- Heft 23:** Das neue Lateinamerikakonzept der Bundesregierung: Politikinnovation durch Konzeptentwicklung? (Günther Maihold, Oktober 2010)