



ZEITSCHRIFT FÜR GLOBALGESCHICHTE UND
VERGLEICHENDE GESELLSCHAFTSFORSCHUNG

Herausgegeben im Auftrag der
Karl-Lamprecht-Gesellschaft e. V. (KLG) / European Network in
Universal and Global History (ENIUGH) von
Matthias Middell und Hannes Siegrist

Redaktion

Gerald Diesener (Leipzig), Andreas Eckert (Berlin), Ulf
Engel (Leipzig), Harald Fischer-Tiné (Zürich), Marc Frey
(München), Eckhardt Fuchs (Braunschweig), Frank Hadler
(Leipzig), Silke Hensel (Münster), Madeleine Herren (Basel),
Michael Mann (Berlin), Astrid Meier (Halle), Katharina
Middell (Leipzig), Mathias Middell (Leipzig), Ursula Rao
(Leipzig), Dominic Sachsenmaier (Bremen), Hannes Siegrist
(Leipzig), Stefan Troebst (Leipzig), Michael Zeuske (Köln)

Anschrift der Redaktion

Global and European Studies Institute
Universität Leipzig
Emil-Fuchs-Str. 1
D-04105 Leipzig

Tel.: +49 / (0)341 / 97 30 230
Fax.: +49 / (0)341 / 960 52 61
E-Mail: comparativ@uni-leipzig.de
Internet: www.uni-leipzig.de/comparativ/

Redaktionssekretärin: Katja Naumann
(knaumann@uni-leipzig.de)

Comparativ erscheint sechsmal jährlich mit einem Umfang von
jeweils ca. 140 Seiten. Einzelheft: 12.00 €; Doppelheft 22.00€;
Jahresabonnement 50.00 €; ermäßigtes Abonnement 25.00 €.
Für Mitglieder der KLG / ENIUGH ist das Abonne-
ment im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Zuschriften und Manuskripte senden Sie bitte an die
Redaktion. Bestellungen richten Sie an den Buchhandel oder
direkt an den Verlag. Ein Bestellformular finden Sie unter:
<http://www.uni-leipzig.de/comparativ/>

Wissenschaftlicher Beirat

Gareth Austin (London), Carlo Marco Belfanti (Brescia), Christophe Charle (Paris), Catherine Coquery-Vidrovitch (Paris), Michel Espagne (Paris), Etienne François (Paris / Berlin), Michael Geyer (Chicago), Giovanni Gozzini (Siena), Regina Grafe (Evanston / Chicago), Margarete Grandner (Wien), Michael Harbsmeier (Roskilde), Heinz-Gerhard Haupt (Florenz), Konrad H. Jarausch (Chapel Hill), Hartmut Kaelble (Berlin), Markéta Křížová (Prag), Wolfgang Küttler (Berlin), Marcel van der Linden (Amsterdam), Hans-Jürgen Lüsebrink (Saarbrücken), Barbara Lüthi (Köln), Attila Melegh (Budapest), Alexey Miller (Moskau), Patrick O'Brien (London), Diego Olstein (Pittsburgh), Juan Carmona Pidal (Madrid), Lluís Roura y Aulinas (Barcelona), Jürgen Schriewer (Berlin), Hagen Schulz-Forberg (Aarhus), Alessandro Stanziani (Paris), Edoardo Tortarolo (Turin), Eric Vanhaute (Gent), Peer Vries (Wien), Susan Zimmermann (Budapest)

Leipziger Universitätsverlag GmbH
Oststraße 41
D – 04317 Leipzig
Tel. / Fax: +49 / (0)341 / 990 04 40
info@univerlag-leipzig.de
www.univerlag-leipzig.de

Institutional History Rediscovered: Observing Organizations' Behavior in Times of Change

**Herausgegeben von
Stefanie Middendorf, Ulrike Schulz und
Corinna R. Unger**



Leipziger Universitätsverlag

Comparativ.

Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung / hrsg. von
Matthias Middell und Hannes Siegrist – Leipzig: Leipziger Univ.-Verl.

ISSN 0940-3566

Jg. 24, H. 1. Institutional History Rediscovered: Observing Organizations'
Behavior in Times of Change. – 2014

**Institutional History Rediscovered: Observing Organizations' Behavior in Times of
Change.** Hg. von Stefanie Middendorf, Ulrike Schulz und Corinna R. Unger –

Leipzig: Leipziger Univ.-Verl., 2014

(Comparativ; Jg. 24, H. 1)

ISBN 978-3-86583-863-6

© Leipziger Universitätsverlag GmbH, Leipzig 2014

Comparativ.

Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung 24 (2014) 1

ISSN 0940-3566

ISBN 978-3-86583-863-6

Inhaltsverzeichnis

Aufsätze

- Stefanie Middendorf/Ulrike Schulz/Corinna R. Unger*
Institutional History Rediscovered: Observing Organizations' Behavior
in Times of Change 8
- Stefan Couperus*
A Historical Take on Agency and Institutional Change: The Case of
National Advisory Councils in Inter-War Western Europe and the Netherlands 18
- Liesbeth van de Grift*
Political Transitions and Institutional Change: The Cases of Romania
and the Soviet Zone of Germany, 1944–1948 35
- Vincent Lagendijk*
The Structure of Power: The UNECE and East-West Electricity Connections,
1947–1975 50
- Corinna R. Unger*
Present at the Creation: The Role of American Foundations in the International
Development Arena, 1950s and 1960s 66
- Thomas Welskopp*
Commentary: Institutional History Rediscovered: Observing Organizations'
Behavior in Times of Change 81

Buchbesprechungen

- Michael Mann: Sahibs, Sklaven und Soldaten. Geschichte des Menschenhandels
rund um den Indischen Ozean, Darmstadt 2012
- Geert Castryck* 87
- Jörg Ludwig: Deutschland und die spanische Revolution 1820–1823,
Leipzig 2013
- Ulrike Schmieder* 91

Bianka Pietrow-Ennker (Hrsg.): Russlands imperiale Macht. Integrationsstrategien und ihre Reichweite in transnationaler Perspektive, Wien 2012 <i>Wolfram von Scheliha</i>	93
Daniel Gorman: The Emergence of International Society in the 1920s, Cambridge 2012 <i>Isabella Löhr</i>	96
Simon James Potter: Broadcasting Empire. The BBC and the British World, 1922–1970, Oxford 2012 <i>Roland Wenzlhuemer</i>	100
Fernand Braudel: Geschichte als Schlüssel zur Welt. Vorlesungen in deutscher Kriegsgefangenschaft 1941, übersetzt und herausgegeben von Peter Schöttler, Stuttgart 2013 <i>Andreas Leutensch</i>	104
Frederick Cooper: Kolonialismus denken. Konzepte und Theorien in kritischer Perspektive (= Globalgeschichte, Bd. 2), Frankfurt a. M. 2012 <i>Helen Schmitt-Lohmann</i>	107
Martin Rempe: Entwicklung im Konflikt. Die EWG und der Senegal 1957–1975 (= Industrielle Welt, Bd. 81), Köln 2012 <i>Daniel Speich Chassé</i>	110
Philipp Ther: Die dunkle Seite der Nationalstaaten. „Ethnische Säuberungen“ im modernen Europa (= Synthesen, Bd. 5), Göttingen 2011 <i>Milena Jana Gegios</i>	113
Patricia Purtschert (Hrsg.): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012 <i>Andreas Zangger</i>	115
Mohamed Cherkaoui: Crise de l’université. Le nouvel esprit académique et la sécularisation de la production intellectuelle (= Travaux de sciences sociales, Bd. 217), Genève 2011 <i>Kathleen Schlütter</i>	122
Marion Picker / Véronique Maleval / Florent Gabaude (Hrsg.): Die Zukunft der Kartographie. Neue und nicht so neue epistemologische Krisen, Bielefeld 2013 <i>Dariusz Gierczak</i>	126
Fernand Mathias Guelf: Die urbane Revolution, Bielefeld 2010 <i>Nils C. Kumkar</i>	128

Wolfgang G. Schwanitz: Islam in Europa, Revolten in Mittelost. Islamismus und Genozid von Wilhelm II. über Hitler und al-Husseini bis Arafat, Usama Bin Ladin und Ahmadinejad sowie Gespräche mit Bernard Lewis (= Amerika – Nahost – Europa: Politik, Wirtschaft, Militär, Bd. 2), Berlin 2013 <i>Uwe Pfullmann</i>	131
Autorinnen und Autoren	135

Institutional History Rediscovered: Observing Organizations' Behavior in Times of Change

**Stefanie Middendorf / Ulrike Schulz /
Corinna R. Unger**

RESÜMEE

Die Einleitung versteht sich als ein Annäherungsversuch an eine kontextsensible und theoretisch informierte Institutionengeschichte. Ausgangspunkt ist die Überlegung, wie es gelingen kann, Organisationen auch in Phasen rapiden Wandels sowohl als eigenständige Einheiten zu analysieren als auch in Relation zu ihren komplexen Umwelten zu begreifen. In einem ersten Schritt werden zentrale institutionen- und organisationstheoretische Konzepte verschiedener Fachdisziplinen aufgegriffen und auf ihren Nutzen und ihre Anwendungsmöglichkeiten für die empirische historische Forschung hin betrachtet. Diese werden mit bestehenden historiographischen Debatten verbunden. In einem zweiten Schritt ordnet der Beitrag die hier präsentierten Fallstudien in diese Diskussion ein und formuliert einige übergreifende Befunde für die zukünftige institutionengeschichtliche Forschung.

This theme issue has its roots in a panel entitled “Institutions and Actors: Perspectives on Structuration in History”, which took place at the European Social Science History Conference in Glasgow in April 2012. The panelists were working on a range of different kinds of organizations in different regions of the world at different periods in time. What they shared was the belief that it was important to discuss methods of thinking and writing about organizations and their institutional relevance. While institutions are omnipresent in historical research and writing, refined methods and approaches to analyze them are relatively rare in historiography. Sociology and political theory offer much more

in this regard,¹ but the dialogue between the disciplines has yet to develop more fully. Therefore it seemed promising to take a more systematic look at the theoretical concepts available. Building on some of the work done in the 1990s, we consider Anthony Giddens's theory of structuration, especially his concept of the duality of structure, as one of the still most interesting approaches in this context. Considering institutions as products and producers of social structures makes them promising fields of empirical research on social and political change over time. We take Giddens serious in his attempt to deliver not an all-embracing theoretical model but an abstract framework "to be used in a selective way in thinking about research questions or interpreting findings".² Against this background, this theme issue suggests using his theory as a starting point to consider the problem of structure and agency to analyze organizations. To provide readers with a better sense of the conceptual background of our approach, we will sketch some of the main developments in history and in the social sciences with regard to the scholarly analysis of institutions before providing an overview of the individual contributions.

Since the 1960s institutions have not played a major role in debates on historical methodology. In trying to distance themselves from more traditional political history dealing with institutions (mainly administrative organizations), proponents of the newly arising fields of historical sociology and social history largely disregarded institutionalized forms of historical reality. Only in the 1980s new interest in this topic developed. The scholars involved agreed that institutions matter with regard to political as well as economic processes, and that they should therefore be re-integrated into scholarly analysis. These reflections were influenced by the historical experiences of the time that depicted the limitations of technocratic optimism and feasibility in periods of crisis. Structural contexts and institutional constraints thus reappeared on the intellectual agenda, alluding to the intrinsic logics of institutional arrangements in social contexts.³ Historians were not very prominent in these discussions, though, leaving the field mainly to political and social scientists and to economists.

In trying to summarize the theoretical developments since the 1980s, two strands can be identified. They are closely related to one another but originate in different disciplinary settings: Neo-institutionalist theories stemming from the political and social sciences, and assumptions proposed by new institutional economics. Both approaches define institutions as formal and informal sets of norms, values and beliefs mainly, not as organized entities and microcosms of action. Nevertheless, some scholars have tried to conceptualize *organizations as institutions*. How to distinguish precisely between organizations and institutions is an unresolved issue, not the least due to the fact that the two terms are often used synonymously even in academic discourse. The contributions in this issue

1 For an overview see: A. Kieser and M. Ebers (ed.), *Organisationstheorien*, 6. ext. ed. Stuttgart 2006.

2 A. Giddens, *Structuration theory: Past, present and future*, in: C. G. A. Bryant and D. Jary (ed.), *Giddens Theory of Structuration - A Critical Appreciation*, London 1990, pp. 201-222.

3 See: G. Göhler, *Einleitung*, in: idem. (ed.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden 1994, pp. 7-8.

cannot provide a solution, but they are aware of the problem and hope to contribute greater sensitivity of the issue.

In general, new institutionalism does not form a clear-cut program but combines a variety of methods of institutional analysis. Peter Hall and Rosemary Taylor have distinguished three analytical approaches relevant for this field: Historical institutionalism, rational-choice institutionalism, and sociological institutionalism. The three types differ with respect to the emphasis each places on rationalist or culturalist assumptions about human behavior. Rational-choice theorists draw attention to strategic interactions and to the functionalist fundaments of institutions. Sociologists focus on culturally specific repertoires that influence the institutional setting as well as individual decision-making within this setting. Historical institutionalists, in turn, stress a conception of path dependency. They study the importance of existing institutional templates for the creation and transformation of institutions, and they pay attention to the meaning contemporary actors attribute to their decisions. According to Hall and Taylor, historical institutionalists are occupied with “one of the most important dimensions of the structure-agency problem, namely, the problem of explaining how an institution can be said to structure human action, in some determinative sense, so as to produce a regularized pattern of behavior, even though the existence of the institution itself usually depends on the presence of these patterns of behavior and thus on the willingness of the actors to behave in certain ways. The problem *is* to capture simultaneously the voluntary and determinative character of institutions.”⁴

The presence of institutionalized patterns structuring human behavior and the impact of individual agency has thus been at the center of discussions on institutions in history. Reflecting on the specificity of institutions, Gerhard Göhler has emphasized the commonality of assumptions and modes of behavior that connect organizations and actors. “Social institutions,” Göhler argues, “are relatively permanent patterns of behavior and social meaning with a regulating and orienting function which are solidified through internalization.”⁵ Within this institutional setting, organizations are considered as actor-related systems of rules. Their institutional meaning lies in their ability to enable binding decisions and to symbolically represent what is considered meaningful action. The organizations’ internal constitution is based on rationality and efficiency, yet they act as institutions only if they are not confined to instrumental logics and organizational aims but are based on a certain ‘ethos’. What distinguishes organizations from institu-

4 P. A. Hall and R. C. R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in: *Political Studies*, 44 (1996) 5, pp. 936-957, at p. 939, online: http://scholar.harvard.edu/files/hall/files/political_studies_1996.pdf. See also: W. W. Powell and P. J. Di Maggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991; L. G. Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge 1988. More recently: V. Lowndes and M. Roberts, *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*, Basingstoke 2013.

5 G. Göhler, *Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen*, in: idem. (ed.), *Eigenart*, pp. 19-46, at p. 22 (footnote 3). Translation by the authors. See also: Idem. (ed.), *Institutionenwandel*, Opladen 1997; B. Nedelmann (ed.), *Politische Institutionen im Wandel*, Opladen 1995.

tions is a 'guiding idea' that performs a symbolic integration inside and outside of an organizational apparatus.⁶

These discussions related institutions to historical contexts in a general way. The genuine "historicity of the institutional" (Gert Melville)⁷, however, has played only a minor role in neo-institutional approaches. In trying to bring institutional theory and history closer together, Reinhard Blänkner alludes to the fact that institutions do not follow the same institutional 'logic' over time and can therefore not be defined in a universal way. The transformation of the institutional as such has to be taken into account in order to understand institutions as an object of historical research. In 1993, Blänkner stated that the most fruitful approaches were to be expected from anthropology and ethnology, which look not only at the outer structures but also at the inner mechanisms of institutionalized systems.⁸

Historical institutionalism nevertheless managed to relate organizations closer to their temporal and cultural contexts. In doing so, it also made an effort at 'bringing society back in' by defining organizations as parts of their social surroundings.⁹ This approach was refined by proponents of an actor-centered institutionalism¹⁰ that tried to overcome simplistic notions of structural path-dependency and called for a rediscovery of individual or corporate agency in the process of the constitution of social systems. The argument that organizations do not simply employ given norms but have a character of their own was also put forward by the so-called New Institutional Economics (NIE) and Douglass C. North as one of its most prominent representatives.¹¹ NIE relies on four constitutional elements for the analysis of institutions: Property rights, contracts, markets, and social hierarchies (although the latter relate to a different level of analysis). Correspondingly, there are at least three theoretical concepts that form more of a research

6 G. Göhler, *Institutionen*, p. 41f (footnote 4). See also: K.-S. Rehberg, *Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen*, in: G. Göhler (ed.), *Eigenart*, pp. 47-84 (footnote 3); idem., *Die stabilisierende „Fiktionalität“ von Präsenz und Dauer. Institutionelle Analyse und historische Forschung*, in: B. Jussen and R. Blänkner (ed.), *Ereignis und Institutionen*, Göttingen 1998, pp. 381-407.

7 G. Melville, *Institutionen als geschichtswissenschaftliches Thema*, in: idem. (ed.), *Institutionen und Geschichte. Theoretische Aspekte und mittelalterliche Befunde*, Köln/Weimar/Wien 1992, pp. 1-24, at p. 18.

8 R. Blänkner, *Überlegungen zum Verhältnis von Geschichtswissenschaft und Theorie politischer Institutionen*, in: G. Göhler (ed.), *Eigenart*, pp. 85-122, at p. 89f (footnote 3). For empirical reflections on the historicity of constitutional institutions see also: idem., *Der Vorrang der Verfassung. Formierung, Legitimations- und Wissensformen und Transformation des Konstitutionalismus in Deutschland im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert*, in: idem. and B. Jussen (ed.), *Institutionen und Ereignis. Über historische Praktiken und Vorstellungen gesellschaftlichen Ordens*, Göttingen 1998, pp. 296-325.

9 See: R. Friedland and R. R. Alford, *Bringing Society Back In. Symbols, Practices and Institutional Contradictions*, in: W. W. Powell and P. J. Di Maggio (ed.), *New Institutionalism*, pp. 232-266 (footnote 4); K. Türk, *Organisation und moderne Gesellschaft. Einige theoretische Bausteine*, in: T. Edeling, W. Jann and D. Wagner (ed.), *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie*, Opladen 1999, pp. 43-80.

10 R. Mayntz and F. W. Scharpf, *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*, in: idem. (ed.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York 1995, pp. 39-72.

11 D. C. North and R. P. Thomas, *The rise of the western world: A new economic history*, Cambridge 1973, in: idem. (ed.), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge 1994.

agenda than a coherent theoretical body: Property Rights Theory, Agency Theory, and Transaction Cost Economics.¹² Institutions matter, as Douglass C. North famously put it, because they make a difference in explaining economic exchange and economic performance. This is also the reason why each of the three theoretical concepts works with its own understanding of what an institution could be. Yet none focuses on institutions in their own right. North, for example, describes institutions as a “system of rules, the proceeding of granting rules and morally and ethically based norms”.¹³ But he is neither very interested in the constitution of the system of rules through organizational behavior, nor in the mechanisms of how these components work together, nor how one should validate those norms.

Generally speaking, one can reduce New Institutional Economics and its three core concepts to a very basic set of research questions centered on four variables: Institutions, exchange, costs, and efficiency. “Institutions dispose the exchange of goods, efforts and property rights; the exchange causes costs; the costs affect the efficiency of factor allocation; that decides on the advantages and the choice of the following set of institutions etc.”¹⁴ Despite its evident limitations in explaining the functioning of organizations and the evolution of institutions, NIE has had a remarkable influence on historical research. It has led to programmatic attempts to redefine institutional history in economic spheres under cultural auspices, with an effort to integrate the analysis of concrete social organizations.¹⁵ Furthermore, historical studies of the political sphere have taken up some of these approaches. Parliaments, for example, are conceived of as communicative organizations and as spaces of discursive interaction. Rituals and symbolic practices of parliamentary everyday life have been scrutinized in order to understand the representative relevance of these practices within a given culture and to re-evaluate the meaning of institutional agency.¹⁶ These studies link with theoretical suggestions put forward by constructivist or discursive institutionalists. They stress the ability of agents to change

12 R. Richter and E. Furubotn, *Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen 2003; K. Jongwook and J. T. Mahoney, *Property Rights Theory, Transaction Costs Theory and Agency Theory: An Organizational Economics Approach to Strategic Management*, in: *Managerial and Decision Economics*, 26 (2005), pp. 223-242; E. Colombaro (ed.), *Economics of Property Rights*, Cheltenham 2004; M. Casson, *Entrepreneurship: theory, institutions and history*, in: *Scandinavian Economic History Review*, 2 (2010), pp. 139-170.

13 D. C. North, *Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen 1988, pp. 207-209.

14 M. Ebers and W. Gotsch, *Institutionenökonomische Theorien der Organisation*, in: A. Kieser/M. Ebers, *Organisationstheorien* p. 247f (footnote 1).

15 See: B. Löffler, *Moderne Institutionengeschichte in kulturhistorischer Erweiterung*, in: H.-C. Kraus and T. Nicklas (ed.), *Geschichte der Politik. Alte und Neue Wege*, München 2007, pp. 155-180; idem., *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*, Wiesbaden 2002, pp. 11-21; U. Schulz, *Economic Perspectives on the Historiography of Law: Property Rights in Business History*, in: *Interdisciplines. Journal of History and Sociology*, 4 (2012) 2, pp. 166-193.

16 See the contributions in: A. Schulz and A. Wirsching (ed.), *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, Düsseldorf 2012; J. Feuchter and J. Helmrath, *Parlamentarische Kulturen vom Mittelalter bis zur Moderne. Reden – Räume – Bilder*, Düsseldorf 2013; T. Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2012; idem., *Kulturgeschichte der Politik, Version: 2.0*, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 22.10.2012, http://docupedia.de/zg/Kulturgeschichte_der_Politik_Version_2.0_Thomas_Mergel?oldid=84783.

institutions by discursive action, and they highlight the fact that organizational stability depends on its repeated enactment.¹⁷

What becomes obvious by looking at the current situation in institutional history is that the internal conditions of organized entities have received growing attention over the last years. In addition, the power of cultural and communicative representations has been emphasized, leading to a more constructivist perception of organizational agency. In this vein, Niklas Luhmann's systems theory and his earlier works on formalized organizations have been taken up again.¹⁸ Yet most of these models continue to work with the idea of a dualism of structure and agency, stressing either the pre-dominance of overarching structures or the impact of individual agency. Moreover, the assumption of a stable and to some extent teleological relation between organizational practices (be they instrumental or symbolic) and the surrounding system (be it defined structurally or culturally) has largely prevailed. The institutional effects of organizations are mainly described as a form of stabilization or representation of a given order. Therefore, the focus is on the consensus embodied by organizations, not on conflicts or phenomena of disintegration and dysfunction. Change, however, is a historical normality, whereas the rule of fixed arrangements should be considered an exception.

What, then, is the role of organizations in different historical processes of institutionalization and de-institutionalization? How do they confront conflicting cultures or rival powers? Is institutional agency an active part of social change or only its outcome? And in what ways can organized practices of given institutions contribute to a re-structuration or re-stabilization of social systems? How can such organizations be thought of as fluid entities permanently occupied with reproducing themselves *and* the institutional setting?¹⁹ These questions arise if one looks, as the contributions to this issue do, at transitional periods in history that were marked more by rapid transformation of social norms and practices than by their routinized and normalized functioning; at moments of intensified social (re-)ordering less so than of 'social order'.²⁰ Such a perspective calls for an analysis of the interrelation of structure and agency.

17 V. A. Schmidt, Discursive Institutionalism. The Explanatory Power of Ideas and Discourse, in: *The Annual Review of Political Science*, 11 (2008), pp. 303-326; S. Bell, Do we Really Need a New "Constructivist Institutionalism" to Explain Institutional Change?, in: *British Journal of Political Science*, 41 (2011) 4, pp. 883-906; K. E. Weick, Sensemaking in Organizations, *Foundations for Organizational Science*, London 1995; J. Mahoney and K. Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge 2010.

18 See, for example: S. Jüngerkes, *Deutsche Besatzungsverwaltung in Lettland, 1941-1945. Eine Kommunikations- und Kulturgeschichte nationalsozialistischer Organisationen*, Konstanz 2010. For an overview see: T. Drepper, *Organisationen der Gesellschaft. Gesellschaft und Organisation in der Systemtheorie Niklas Luhmanns*, Opladen 2003.

19 See: E. Flaig, War die römische Volksversammlung ein Entscheidungsorgan? Institutionen und soziale Praxis, in: G. Melville (ed.), *Institutionen*, pp. 49-73 (footnote 7). For a more critical perspective see: A. Lüdtke, Die Fiktion der Institution. Herrschaftspraxis und Vernichtung der europäischen Juden im 20. Jahrhundert, in: R. Blänkner and B. Jussen (ed.), *Institutionen*, pp. 355-379, esp. 376-379 (footnote 6); J. Revel, L'institution et le social, in: B. Lepetit (ed.), *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*, Paris 1995, pp. 63-84.

20 See: P. Joyce, What is the Social in Social History?, in: *Past and Present*, 206 (2010) 1, pp. 213-248.

One of the most inspiring theoretical frameworks dealing with the structure/agency problem *and* the role of institutions is Anthony Giddens's theory of structuration.²¹ Giddens strongly criticizes the epistemological distinction between structure and agency. He also stresses the dynamics of social systems, putting forward a process-oriented approach to the analysis of institutions that favours a historical perspective. Yet although structuration theory has been suggested to historians as a theoretical approach years ago,²² empirical studies relating to the interpretative agenda suggested by Giddens remain rare. With regard to German historiography, this lack of engagement with structuration theory might be explained by the fact that, in earlier years, the discussion on Giddens took place under the influence of the heated conflict between the seemingly opposed fields of cultural history and social history. In this context, Giddens's agency-oriented approach was considered a useful tool to overcome blind spots within the Weberian assumptions of *Gesellschaftsgeschichte*, taking into account dynamic moments of dysfunction within organizations as well as the relevance of actors' knowledge.²³ However, most of the cultural historians concerned with finding new ways of analyzing individual and collective action within organized (symbolic) settings favored praxeological or discursive studies, inspired by French theory as developed by Pierre Bourdieu, Bruno Latour or Michel Foucault.²⁴ Consequently, the number of historical studies using structuration theory remained very small.²⁵

Additionally, recent theoretical discussions have focused on agency in de-institutionalized settings (e.g., networks) more than on action in or by organizations. Even the fields of state theory and history that were at the forefront of the re-discovery of institutions in the 1980s²⁶ are currently dominated by approaches that stress ambiguous practices, hybrid languages of power, transformative processes, and individual contestation of norms rather than organized entities.²⁷ Yet, in this context concepts like 'meaning in action'

21 Especially: A. Giddens, *Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*, Berkeley 1984; idem., *Central Problems in Social Theory*, London 1978.

22 See: W. H. Sewell, *A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation*, in: idem. (ed.), *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*, Chicago 2005, pp. 124-151.

23 A similar interest can be found in actor-centered institutionalism. See: R. Mayntz and F. W. Scharpf, *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*, in: idem. (ed.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York 1995, pp. 39-72.

24 See also: G. Göhler and R. Speth, *Symbolische Macht. Zur institutionentheoretischen Bedeutung von Pierre Bourdieu*, in: R. Blänkner and B. Jussen (ed.), *Institutionen*, pp. 17-48 (footnote 6). For possible relations between Giddens and Bourdieu see: T. Welskopp, *Die Dualität von Struktur und Handeln. Anthony Giddens' Strukturierungstheorie als „praxeologischer“ Ansatz in der Geschichtswissenschaft*, in: A. Suter and M. Hettling (ed.), *Struktur und Ereignis*, Göttingen 2001, pp. 99-119.

25 See for an example: J. Yates, *Using Giddens' Structuration Theory to Inform Business History*, in: *Business and Economic History*, 26 (1997), pp. 159-183.

26 See: D. Rueschemeyer, P. B. Evans and T. Skocpol (ed.), *Bringing the State Back In*, New York 1985; T. Skocpol, *States and Social Revolutions*, New York 1979; P. A. Hall, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge 1986.

27 See, among others: M. Bevir and R.A.W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, Oxford 2010; G. Steinmetz (ed.), *State/Culture. State-Formation after the Cultural Turn*, Ithaca/London 1999; P. Becker (ed.), *Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts*, Bielefeld 2001; P. Collin and K.-G. Lutterbeck (ed.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.)*,

or 'situated agency'²⁸ have been introduced that overcome a rigid idea of institutional structures without entirely rejecting their importance. They serve the effort to study institutions through a more decentralized image of institutional action. Against this background, our issue tries to bring Giddens's theory of structuration into dialogue with more recent approaches to dealing with the problem of agency in structured settings.²⁹ Giddens's theory conceives of structuration as an ongoing process. It functions on the basis not of a 'dualism' but a 'duality of structure' that becomes present only in moments of instantiation through interaction but cannot be reduced to individual agency. It therefore offers a process-oriented perspective that systematically relates actor decisions to structural dimensions. Structuration theory has been criticized for lack of clarity and methodological rigidity.³⁰ However, from the perspective of historiography, the concept of structuration seems valuable precisely because of its seeming eclecticism: It offers space for different narratives based on case studies and their empirical material. Structuration theory helps to understand the inner functioning of organizations as "formalized contexts of interaction".³¹

The case studies presented in this issue take up structuration theory as a model informing a hermeneutic approach, not as a clear-cut guideline to empirical practice. They focus on organizational behavior in times of structural change in very different social systems on national, transnational and global levels, and they analyze strategic conduct by actors and institutional settings as interrelated and dependent on each other. In his contribution on advisory bodies in inter-war Western Europe (especially in the Netherlands), Stefan Couperus makes a case for a decentered approach to organizational practice and institutional change. He studies individual agents in extra-parliamentary councils like the *Commissie voor den Economischen Politiek* and their interpretations of their intermediate position between state and society. By doing so, he shows that institutional agency on the micro-level was informed by traditions while being constantly contested by contrasting sets of beliefs embodied by different actors. With regard to the advisory structures concerned, this led to a primacy of expert advice and changed a horizontally organized collection of advisory councils into a single hierarchical structure, the *Economische*

Baden-Baden 2009; B. Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris 2004. See also the broad discussions on governance and gouvernementalité: T.- Risse (ed.), *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York 2011; F. Heidenreich (ed.), *Technologien der Macht. Zu Michel Foucaults Staatsverständnis*, Baden-Baden 2011.

28 See: M. Bevir and R.A. W. Rhodes, Introduction: Meaning in Action, in idem. (ed.), *Governance Stories*, London/New York 2006, pp. 1-14.

29 See also: A. Peczar, Innovation des Strukturbegriffs, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 27 (2001), pp. 350-362; A. Reckwitz, *Struktur: Zur sozialwissenschaftlichen Analyse von Regeln und Regelmäßigkeiten*, Opladen 1997.

30 See: D. Held and J. B. Thompson, *Social Theory of Modern Societies. Anthony Giddens and his critics*, Cambridge 1994. Also see: W. B. Sewell, *Logics of History. Social Theory and Social Transformation*, Chicago 2005.

31 T. Welskopp, Kontingenz als Prognose. Die Modellierung von Zukunft in der Strukturierungstheorie à la Giddens, in: V. Tiberius (ed.), *Zukunftsgenese. Theorien des zukünftigen Wandels*, Berlin 2012, pp. 286-287, at p. 288; T. Welskopp, Dualität (footnote 24); idem., Der Mensch und die Verhältnisse. „Handeln“ und „Struktur“ bei Max Weber und Anthony Giddens, in: T. Mergel and idem. (ed.), *Geschichte zwischen Kultur und Gesellschaft. Beiträge zur Theoriedebatte*, München 1997, pp. 39-70.

Raad. In contrast to historical institutionalism, this article, which is informed by recent constructivist and structurationist concepts of changing institutional practice, stresses contingency and situates agency in specific social contexts.

In her comparison of the transitional period of the 1940s in Romania and the Soviet zone of Germany, Liesbeth van de Grift questions popular assumptions about the process of 'Sovietization' after World War Two. Drawing on the concept of structuration, she avoids a teleological perspective on the institutionalization of power. Instead, she situates pragmatic decisions and unexpected results in an ongoing process of recursive enactment of institutional structures by party representatives and military personnel. What is often portrayed as a radical regime change turns out to have been a gradual process. Furthermore, important differences between the two examples become visible: While the *Kommunistische Partei Deutschlands* (later the *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*) was reluctant to compromise in matters of personnel continuity and practiced a rigid policy (though with ambiguous results), its Romanian counterpart acted more flexibly, not the least due to a lack of bureaucratic routines and cadres. In sum, van de Grift argues that applying the concept of structuration together with constructivist methods enables us to better understand how the establishment of communist regimes was made possible by a plurality of actions that helped reproduce institutional practices and consolidate dictatorship.

The international level of economic and technical politics is scrutinized by Vincent Lagendijk in his contribution on the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), founded in 1947. Criticizing international relations theory for its prevailing disinterest in the role of international organizations, Lagendijk takes structuration theory as a starting point. He moves a step further by emphasizing that these organizations cannot simply be considered as instruments of nation-states. Instead, he argues, organizations like the UNECE possessed genuine international agency. They created networks of mutual interest that went beyond nation-state preferences and institutionalized an attitude of 'technical rationality' embodied by their personnel. Lagendijk stresses the relative autonomy of international organizations with regard to the political and economic structures they are part of. As he shows, international organizations do not simply act as conveyor belts of technical expertise but form clearing houses for ideas and individuals that need to be analyzed with a view toward their structural surroundings.

The fourth contribution, by Corinna R. Unger, while also concerned with the international level, focuses on non-governmental actors, namely the Rockefeller Foundation and the Ford Foundation. In trying to understand how the foundations managed to become highly valued players in development matters, Unger analyzes their political and strategic behavior with regard to the domestic and the international situation they found themselves in and helped to shape. By drawing on specific organizing capacities, they managed to secure an institutional position of lasting influence. What the article shows, then, is that a perspective on the evolution of a professional or political field can benefit from an actor-driven perspective that pays attention to the structuration process.

Thomas Welskopp, a specialist on theory and history and one of the few scholars to have taken up the analytical implications of Giddens's ideas in his own writing,³² provides a comment on how to write the history of institutions in a theoretically informed way. Drawing on the empirical studies, he also reflects on the opportunities and limits of research informed by structuration theory.

On a more general level, we would like to summarize the findings of the individual contributions in order to present a possible agenda for future discussions on institutions in periods of transition. First, the articles emphasize the openness of historical developments. This is even true of moments when actors are forced to do what they are doing, and also when organizations are supposed to be representing strategic interests. Unexpected outcomes and modes of improvising in situations of conflicts can be observed in all of the case studies. Path dependency in the sense of institutional traditions or modes of thinking interferes with situational behavior and the procedural construction of meaning in ways characteristic of the social setting – be it in the transformation of small advisory councils on a national level, in the fluid constitution of European party regimes, in the construction of international economic networks, or in the institutionalization of the global field of development politics.

All of these examples also show, secondly, the complexity of the attempt to differentiate between conscious agency in the sense of strategic interests and the recursive, subconscious enactment of structural dimensions of society in organizations. Empirical research of this kind requires a close view at internal conflicts and different habits of interaction, instead of focusing on organizations as a whole or on programmatic utterings of individual representatives solely. With regard to this issue, Giddens's ideas are valuable and inspiring.

Finally, the question of institutional power or autonomous agency in periods of change has to be combined with an analysis of organizational structures and specific forms of self-representation. The ways in which organizations construct meaning, implement norms or execute power become visible not only by looking at the social or political structures they are part of but also by scrutinizing the interpretative efforts of knowledgeable actors in the organizations and the structured situations they find themselves in.

In closing, we would like to thank Stefan Couperus, Vincent Lagendijk, and Liesbeth van de Grift for agreeing to participate in this project and for investing time and energy. We are also grateful to Thomas Welskopp for providing a comment on the contributions. Last but not least, our thanks go to Karin Hagen for help with copy-editing.

32 See: T. Welskopp, *Arbeit und Macht im Hüttenwerk. Arbeits- und industrielle Beziehungen in der deutschen und amerikanischen Eisen- und Stahlindustrie von den 1860er bis zu den 1930er Jahren*, Bonn 1994; idem. and K. Lauschke (ed.), *Mikropolitik im Unternehmen. Arbeitsbeziehungen und Machtstrukturen in industriellen Großbetrieben des 20. Jahrhunderts*, Essen 1994.

A Historical Take on Agency and Institutional Change: The Case of National Advisory Councils in Inter-War Western Europe and the Netherlands

Stefan Couperus

RESÜMEE

Dieser Artikel hinterfragt die Erklärungskraft des historischen Institutionalismus für die Interpretation institutionellen Wandels. Dazu wird ein dezentrierter Ansatz vorgestellt, der die individuelle *agency* von Akteuren konzeptualisiert und historisiert. Als Fallstudie dienen außerparlamentarische Gremien in der Zwischenkriegszeit in Westeuropa und in den Niederlanden. Indem diese Organisationen und die in ihnen handelnden Personen aus einer Mikroperspektive untersucht werden, wird gezeigt, dass Erklärungen institutionellen Wandels mit der *situated agency* der historischen Akteure verbunden werden müssen. Damit steht er Interpretationen entgegen, die sich auf die Makroebene konzentrieren und institutionellen Wandel als evolutionär betrachten.

1. Introduction

The new institutionalism, which gained prominence in social and political science from the late 1980s onwards, has significantly changed the epistemology of institutions in scholarly work. An important school of thought within this field of study, stresses the temporal dynamics of institutions, and has become known as ‘historical institutionalism’. Leaning heavily towards the terminology of path-dependency, scholars have ad-

addressed the issue of institutional change in time since the late 1990s. This has resulted in a productive debate about the theoretical and methodological implications of the empirical study of institutional change. However, historical contingency and agency is largely missing in their explanatory matrices, particularly with regard to the way in which institutional change is addressed.

This contribution aims to explore the ways in which another perspective on institutions might bridge the gap between the claims of explanation, and the more historicist and humanist approaches to institutions. In their book *The State as Cultural Practice*, the political scientists Bevir and Rhodes make a strong case for a more decentred interpretive take on institutions, conceiving institutions not as actors in themselves but as contingent constructs of individual human action.¹

Relating it to some topical historical institutionalist propositions to deal with institutional change and agency, this article will highlight the particular approach and conceptual framework that it adopts in the first section. It will also elaborate on the approach's (partial) indebtedness to a dualist conception of institutions loosely derived from Anthony Giddens's path-breaking work on structuration. Secondly, the precondition for presenting the argument in this article – the historical and historiographical context of the test-case – will be outlined: inter-war advisory bodies in the socio-economic realm in Western Europe in general, and in the Netherlands in particular. Then the article will present a historical institutionalist reading of these advisory councils, allowing for what Charles Tilly called the explanation of 'big structures', 'large processes', and making 'huge comparisons'.² Subsequently, the article will point at the value of a decentred, interpretive approach that brings forth a historical understanding of institutional practice and change on rather different terms. It will do so by probing into the micro-level practice of some inter-war advisory councils in the Netherlands. Finally, this article aims to show how an agency-centred historical inquiry into institutions might allow us to grasp the complex dynamics of institutional change by diverting from the explanatory language and reification that is ascribed to historical institutionalist readings of change.

2. Historical institutionalism and decentred interpretation: change-agents and situated agency

Proponents of historical institutionalism (HI) share a set of assumptions that are key to their understanding of 'how institutions evolve'. Essentially, they adhere to some notion of path dependency – the idea that 'what has happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time'.³ Once put in place, institutions tend to become 'sticky', implying a conservative attitude

1 M. Bevir and R. A. W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, Oxford 2010.

2 C. Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York 1984.

3 W. H. Sewell, Three temporalities: Toward an eventful sociology, in: T. J. McDonald (ed.), *The Historic Turn in the Human Sciences*, Ann Arbor 1996, pp. 245–280, at p. 263.

towards (radical) change and a tendency to signify continuities by the subsequent reproduction of a particular institution. Furthermore, a particular conception of temporality or historicity is included in their theoretical propositions. Institutions are not looked at as a 'snapshot'. Instead, they are subjected to a developmental analysis over a certain period of time that entails decades or centuries rather than years.

Theorists of historical institutionalism have embarked on an intensive dialogue about the epistemological consequences of their work, most notably about the methodology and tools needed to explain institutional change. At the heart of this debate is the acceptance of some degree of incremental change of institutions over time which is generated by a set of endogenous mechanisms – as opposed to the 'critical junctures' which are regarded as creations primarily enforced by exogenous shocks. Although some recent contributions to the debate claim otherwise, to a large extent agency has generally been conceptualized as a subordinate factor in explaining endogenous change.

The focus has shifted from more radical modes of change – instances of contingent 'path creation' at some critical juncture at which the parameters of future development are (re)set – to theoretical reflections on gradual and evolutionary institutional change. Culminating from a long-pending debate is a well-elaborated 'theory of gradual change', most comprehensively forwarded by the sociologists Thelen and Mahoney.⁴

The key to this theory is the assumption that once created institutions are not subjected to an era of relative stasis – which most neo-institutionalist analyses infer – but instead fit into a pattern of gradual changes or adjustments inherent to institutions. Building on a burgeoning corpus of change theory, Thelen and Mahoney propose four modes of gradual change that reflect the way in which institutions tend to evolve. They take both the 'characteristics of the political context and the institution in question' into account which shape what they phrase "the dominant change-agent".⁵

These modes of gradual institutional change comprise displacement (the removal of one set of rules for a new one), layering (a new set of rules on top or alongside existing ones), drift (changing impact of existing rules due to environmental changes) and conversion (a redeployment of existing rules). The so-called change-agents' actions coincide with a certain mode of institutional change. According to Thelen and Mahoney, "the character of existing institutional rules and the prevailing political context are again the key explanatory factors" of institutional change. To them "agents become the intervening step through which the character of institutional rules and political context do their causal work".⁶ They incorporate social interaction between agents into their explanatory matrix by adding the impact of 'coalitional dynamics' to institutional change as a key factor.

In this explanatory language, change-agents – or human agency – is still more or less subordinate to institutions (rules) and environment. It is a cog that provides for the 'causal

4 J. Mahoney and K. Thelen, *A Theory of Gradual Institutional Change*, in: idem (ed.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge 2010, pp. 1-37.

5 Ibid., p. 15.

6 Ibid., pp. 27-28.

work' that is taking place within the kaleidoscopic matrix of time-space. Change-agents, in contrast, might also be considered as the starting point of analysis rather than as the missing link in change theory.

For such an agency-driven approach, constructivist or discursive institutionalists provide us with relevant impetus.⁷ Vivien Schmidt argues, for instance, that institutional change is by all means agency-driven: "one could consider how agents get beyond their institutional constraints, with ideas conveyed through discourse having a causal effect on their environment."⁸

In a way, such an approach is derived from Anthony Giddens's famous idea about the 'duality of structure'. It suggests, in accordance with Giddens, an inextricable mutually constitutive and dialectic relation between 'structural properties of social systems' and the historical agents. This historical process of structuration entails a presupposition of agency and structure: agents' actions are incited and limited by 'rules and resources, organised as properties of social systems'. Yet, at the same time these rules and resources exist merely by the grace of human enactment through which they are reproduced and petrified – as institutions.⁹

Despite legitimate questions about the conceptual clarity of Giddens's theory and propositions to rethink structuration in different terms, its key assumptions of duality might contribute to a heuristic framework for historical research on the development of institutions.¹⁰ However, similar to historical institutionalism, the theory of structuration seems to downplay modes of institutional change in favour of modes of reproduction and continuity. Change is hard to pinpoint when adopting a structuration framework. Since agents' actions are engrained in structures, and structures are in turn acted out by agents, the reproductive process of structuration in essence does not disclose patterns of change other than those emerging from the dialectics between structure and agency.

In my opinion, institutional change, as an object of historical inquiry, has to be sought on a conceptual grounding that diverts from the explanatory language of historical institutionalists. It proceeds from Giddens's framework of duality, but at the same instance encapsulates a particular notion of agency-driven institutional change as promoted by constructivist institutionalists.

I would like to argue in favour of the decentred interpretive approach adopted by the political scientists Rod Rhodes and Mark Bevir. Their perspective offers a yielding mid-

7 For an elaborate explanation of constructivist or discursive institutionalism see: C. Hay, 'Constructivist Institutionalism', in: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (ed.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006, pp. 56-74. For a recent debate on the purport of discursive institutionalism see: S. Bell, 'Do We Really Need a New 'Constructivist Institutionalism?'' in: *British Journal of Political Science*, 41 (2011) 4, pp. 883-906; V. Schmidt, 'A Curious Constructivism: A Response to Professor Bell', in: *British Journal of Political Science*, 42 (2012) 3, pp. 705-713.

8 V. Schmidt, 'A Curious Constructivism', p. 710 (footnote 7).

9 A. Giddens, *Central problems in social theory: Action, structure, and contradiction of social analysis*, Berkeley 1979, pp. 66-69.

10 For a very elaborate critique on Giddens's vocabulary see: W. H. Sewell, *Logics of history: Social theory and social transformation*, Chicago 2005, pp. 127-137.

way between historical and constructivist institutionalism. They take the primacy of the agency argument a step further, but still implicitly adhere to Giddens's idea of duality of structure.¹¹ Key to Bevir and Rhodes' understanding of institutions is what they call 'situated agency'. They share a post-foundationalist postulation in human agency, implying there is no autonomous self who acts on the basis of pure experience or reason. Bevir and Rhodes thus radically move away from rational choice. According to them, human action is triggered within a web of beliefs in a particular social context. Agency is the simple capacity of an individual to adopt beliefs – also new ones – and pursue actions. Accordingly, institutional change depends on the human reflection on at least two social constructs: tradition and dilemma. Tradition is defined as “a set of understandings someone receives during socialization” that is consequently a product of situated agency.¹² Traditions should always be understood in the circumstances where they are applied. Dilemmas generate a certain choice of action for an agent. Fostered by their beliefs and experiences, human actors decide what kind of (discursive) action they will pursue – therewith affecting the web of beliefs.¹³ Subsequently, institutional change amounts to the “pushing and pulling of a tradition and a dilemma to bring them together”.¹⁴ This dynamic allows for a very different explanatory reading – at shop floor level – of institutional change that chooses historicist and humanist informed explanations through decentred interpretation over neo-institutionalist registers of explanation. As a test case for this decentred, interpretative approach, this paper addresses the history of inter-war advisory councils in Western Europe with a particular focus on the Netherlands. Before being able to employ such a reading of institutional practice and change, it is necessary to introduce the historical case study to some extent.

3. Beyond corporatism: readings of inter-war advisory councils in Western Europe

During the inter-war period public administration witnessed a fundamental acceleration of displacement and delegation of governance practices in Western Europe. Burgeoning state interventionism was accompanied by a nexus of new or expanded institutions that became increasingly engaged in procedures of decision and rule making – and keeping. From the outside of the state apparatus, in the extra-parliamentary realm of governance, a variety of professionals, experts and (representatives of) interest groups were clustered around – or (partly) placed within the structure of – the administrative state in order to render particular expertise, generate societal consent for policies, and to enable the

11 Two collaborative accounts present the main outlines and epistemological postulations of their interpretive approach: M. Bevir and R. A. W. Rhodes, *Governance Stories*, New York 2006, pp. 1–32; M. Bevir and R. A. W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, pp. 63–100 (footnote 1).

12 M. Bevir and R. A. W. Rhodes, *Governance Stories*, p. 8 (footnote 11).

13 M. Bevir, *The Logic of the History of Ideas*, Cambridge 1999, pp. 221–264.

14 M. Bevir and R. A. W. Rhodes, *Governance Stories*, p. 11 (footnote 11).

outsourcing of regulatory, supervisory, executive and – in some cases – legislative tasks. Myriad advisory councils, as they were usually referred to, gave impetus to an emerging politics of consultation that reconfigured the relations between voluntary associations, interest groups and third party experts, and legislators, administrators and executive officials of the state.

Various renown commentators of the time coined the terms for this nexus of advisory councils: *Spezialparlemente* (the German legal philosopher Georg Jellinek), *voorparlementen* (pre-parliaments, the Dutch socialist leader P. J. Troelstra), *l'administration consultative* (the French jurist Georges Hauriou), *parliaments of industry* (the English political thinker Herman Finer) or *corporatisme mixte* (the Romanian intellectual M. Manoilescu).¹⁵

It is exactly this intermediate sphere of governance that has attracted scholarly interest by political and social historians. For the last decade or so, extra-parliamentary advisory bodies have been part of the new historical readings of inter-war politics and administration. By moving away from the reiterations of accepted institutions, such as parliaments, governments, state departments, political parties and elections, a range of new questions have been posed about the nature of governance practices within the maturing – and contested – democratic polities of, for instance, France, Weimar Germany, Belgium and Britain. Furthermore, recent theories on the nature of political representation and on the historicity of political institutions have enabled scholars to review inter-war politics through a new lens.

Existing neo-corporatist scholarship, with its emphasis on the (success of) conciliation of colliding economic interests within a state-controlled, multipartite institutional edifice, tends to embrace normative assessments of extra-parliamentary governance. Whether it is a democratic benchmark (in terms of representativeness or the degree of subordination to national parliaments) or a functional evaluation (do neo-corporatist arrangements deliver?), neo-corporatists have not touched upon the historical contingency of governance practices and the concomitant issues of legitimacy.

This has had two impacts on the study of interwar politico-administrative institutions. Firstly, 'corporatism' has been associated with the 'tainted' institutions of the inter-war period, particularly those of authoritarian corporatist states such as Portugal, Austria and Italy, resulting in an a priori exclusion of inter-war extra-parliamentary, representative institutions from historical analyses of democratic governance. Secondly, pre-1940 corporatist arrangements have mainly been labelled as failed experiments that were unable to conciliate capital and labour, or inter-war corporatist institutions are explained

15 G. Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin 1903; M. Manoilescu, *Le siècle du corporatisme: doctrine du corporatisme intégral et pur*, Paris 1936; H. Finer, *Representative Government and a Parliament of Industry: A Study of the German Federal Economic Council*, London 1923; E. Hueting, F. de Jong, and R. Neij, *Troelstra en het model van de nieuwe staat*, Assen 1980; A. Chatriot, *Les apories de la représentation de la société civile. Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XX^e siècle*, in: *Revue Française de Droit Constitutionnel* 71 (2007) 3, pp. 535-555.

as deadlocks by taking the efficacy of post-war neo-corporatism rather anachronistically as the yardstick.

The current agenda of research sharply diverts from these conclusions. Being one of the initiators of a 'new' political history, Pierre Rosanvallon has broached the possibilities of subjecting modern French political history to a non-Jacobinist – and thus less essentialist – historical interpretation that moves away from the classical tenets of parliamentary democracy as the objects of study, and incorporates a much richer amalgam of intra- and extra-parliamentary political institutions.¹⁶

One significant contribution to this agenda of research, with regard to inter-war advisory bodies is Alain Chatriot's study of the *Conseil national économique* (CNE). It is indeed one of the (representative) institutions constituting a mode of *l'administration consultative* in France from 1925 onwards.¹⁷ Recent inquiries into the more remote political institutions of the Weimar Republic have shown a lively practice of extra-parliamentary governance which ultimately was thwarted by Hitler's rise to power in the early 1930s. Joachim von Wedel, for instance, has convincingly inserted the (*Vorläufige*) *Reichswirtschaftsrat* (RWR, 1920–1933), a constitutionally defined advisory council, into his historical narrative of German bicameralism and parliamentarism.¹⁸ Joachim Lilla has published lengthy 'biographies' of the RWR and other representative bodies with the explicit aim to assess these advisory councils on their own merits.¹⁹

Another indication for scholarly interest in 'corporatist' bodies – state-endorsed deliberative platforms that facilitated the articulation of aggregation of branch interests such as agriculture, industry, trade, banking, transport, crafts etc. – is the annotated reissue of an influential comparative study between the main French and German advisory councils first published in 1929.²⁰ In British historiography, the work of Keith Middlemas, Susan Howson and Donald Winch, and W.H. Greenleaf, and more recently Chris Howell's book on the relation between trade unions and the state, and Michael Moran's work on the regulatory British state, offers myriad clues to arrive at a history of extra-parliamentary governance in Britain that is not merely preoccupied with Whitehall or parliamentary affairs.²¹

As extra-parliamentary institutions contributing to politico-administrative practices proliferated in (Western) Europe during the inter-war period, other national cases are still

16 P. Rosanvallon, *Le Peuple Introuvable. Histoire de la Représentation Démocratique en France*, Paris 1998; Pierre Rosanvallon, *La Légitimité Démocratique. Impartialité, Réflexivité, Proximité*, Paris 2008.

17 A. Chatriot, *La Démocratie Sociale à la Française. L'expérience du Conseil National Économique 1924–1940*, Paris 2002.

18 J. von Wedel, *Zur Entwicklung Des Deutschen Parlamentarischen Zweikammersystems*, Berlin 2011.

19 J. Lilla, *Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920 bis 1933/34. Eine Dokumentation. Unter Einschluss des Wirtschaftsbeirats des Reichspräsidenten 1931 und des Generalrats der Wirtschaft 1933*, Düsseldorf 2012.

20 F. Glum, *Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat ein Beitrag zu dem Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat*, Berlin 2011 [1929].

21 K. Middlemas, *Politics in Industrial Society: The Experience of the British System since 1911*, London 1979; S. Howson and D. Winch, *The Economic Advisory Council, 1930–1939*, Cambridge 1977; W. H. Greenleaf, *The British Political Tradition*, London 1987; M. Moran, *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-innovation*, Oxford 2007; C. Howell, *Trade Unions and the State*, New Jersey 2005.

waiting to be scrutinized – as well as the interwar transnational attempts to create a set of functional representative organs to regulate supranational trade, agriculture, traffic, labour and finance in Europe. However, the inter-war advisory bodies also offer an interesting object of study through the lens of historical institutionalism. They were insertions into many (new) national polities and were subjected to critical reflections from the very beginning by advocates and antagonists of democracy alike. Advisory bodies had to invent their own best practices in a period during which political relations, societal stability and economic conditions were continuously under pressure. This context allows for an explanatory narrative that particularly underlines the impact of the historical circumstances on institutional change, as will be set out below.

4. A look at inter-war advisory councils: a historical institutionalist reading

The scarce publications that probe into the actual practices of these advisory bodies all share a common focus despite the rather diverging methodological and conceptual postulations they pertain. With regard to the institutional origins or characteristics of inter-war advisory bodies, explanations tend to centre on a number of structural changes in the relation between state and society. These changes occurred as part of what Jürgen Habermas described as the dual – and dialectic – process of a ‘societalization’ of the state and a ‘stateification’ of society. They are often related to processes of re-corporatisation which started in the last third of the nineteenth century. This process refers to the re-emergence of social collectives (e.g. trade unions) after the liberal interlude incited by the French Revolution, during which collectives (e.g. guilds) were abolished.²²

Therefore, the institutional genesis (or ‘path creation’ process) of grand inter-war advisory councils, which all incorporated elements of group representations, is dated from the late nineteenth century onwards. At national and subnational levels, a variety of representative bodies were installed, ranging from local multipartite boards of industrial arbitration and negotiation to councils for governmental consultation, consisting of vocational and socio-economic interest groups.²³ Examples of such councils are the Prussian *Volkswirtschaftsrat* (1880), the Belgian *Conseils de l'industrie et du travail* (1889) and *Conseil supérieur du travail* (1892) and the French *Conseil supérieur du travail* (1891).²⁴ The post-Versailles era was entered through a critical juncture at which the intermediate level between the state and socio-economic organised interests became a predominantly

22 J. Habermas, *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*, Cambridge 1989, p. 142. Similar remarks of the Dutch historian Jan Romein have been first published posthumously in 1967. Romein phrased this process the “mutual permeation of state and society” See: J. Romein, *Op het breukvlak van twee eeuwen*, Amsterdam 1976, pp. 352-382, at pp. 369-370.

23 For a classic account of this history see: A. Black, *Guild & State: European political thought from the twelfth century to the present*, New Brunswick 2003.

24 C. A. Craig, *Germany 1866–1945*, Oxford 1999, p. 157; J. Deferme, *Uit de ketens van de vrijheid: het debat over de sociale politiek in België, 1886–1914*, Leuven 2007, pp. 207-260; P. Rabinow, *French Modern: Norms and Forms of the Social Environment*, Chicago 1989, p. 328.

national affair of state consultation, co-governance, (self-)regulation and interventionist policy-making. Considering the context of defining national positions within the largely undefined relations of global trade and industry of the early 1920s, governments resorted to broad consultations prior to the ratification of bipartite trade treaties. In many Western European countries, good experiences with the co-management of (food) distribution and wartime crisis policies, which involved the acceptance of many voluntary associations, particularly trade unions, as partners in governance by the state, fostered a sustainable acknowledgement of the presence of organized interests in governmental affairs after the war. Moreover, as many (new) states entered a process of (re)defining and ratifying new national constitutions, advisory councils representing the national economy as a whole were subjected to procedures of legal enactment, either within the constitution (such as in Poland and Weimar Germany, article 165 of the new constitution) or in adjacent laws (most other European states).²⁵

In a nutshell, the restoration of a global (economic) order, the wartime collaboration between the state and organized interests, and national constitutional demands were the main exogenous drivers of institutional change which ultimately manifested itself in the installation of a host of economic advisory bodies such as the *Vorläufige Reichswirtschaftsrat* in Weimar Germany (1920), the *Conseil national économique* in France (1925) and the *Commissie voor den Economischen Politiek* in the Netherlands (1917, re-installed in 1927 [CEP]).²⁶

In the literature, their *raison d'être* and functioning is to a large extent linked to state directives, regardless of the formal or informal tasks (ranging from legislative mandates to mere advisory work on request) these advisory councils were committed to. The advisory bodies allowed for the articulation of societal (group) interests otherwise not represented in public politics. They provided the state with an instrument to channel and conciliate social and economic interests as a means to promote stable relations between conflicting organized interest groups and between these groups and the state.

Another line of reasoning forwards these advisory bodies as deliberative arenas in which ideological charged issues could be discussed in terms that diverged from partisan discourse in parliament. In this reading, advisory bodies were a platform for techno-administrative debates on complex policy issues being kept at a distance from parliamentary decision-making. In similar vein, advisory bodies were able to provide government and its agencies with knowledge and expertise unavailable in state bureaucracy or parliamentary politics.

Consequently, fundamental changes in the institutional layout of these advisory bodies in the course of the 1930s are related to certain needs of the state, mainly the urgency

25 For an exhaustive overview of inter-war advisory councils with regard to socio-economic affairs see: E. Lindner, *Étude sur les conseils économiques dans les différents pays du monde: préparée pour le Comité Économique*, Geneva 1932.

26 J. Lilla, *Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat* (footnote 19); A. Chatriot, *La Démocratie Sociale* (footnote 17); P. E. de Hen, *Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland: de overheid en de ontwikkeling van de Nederlandse industrie in de jaren dertig en tussen 1945 en 1950*, Amsterdam 1980.

with regard to the solution of the perceived functional (not enough expertise or knowledge for well-designed interventionist policies) or representative (absence of the articulation of certain social or economic interests in the legislature) deficits at certain instances, particularly during post-Versailles transitional politics and during the crisis of the 1930s. In general, one can discern a transformation of the grand representative bodies of the early 1920s into smaller overarching boards of (mainly) experts – not interest representatives per se – who coordinated the advisory work of subordinate committees. In some cases, for example in the United Kingdom (Economic Advisory Council, 1930) and the Netherlands (Economische Raad (ER), 1932), this resulted in the installation of a new advisory board of experts.²⁷ It should be noted that myriad critics (e.g. technocrats, communists, fascists, corporatists, Catholics) also promoted such expert bodies as solutions to the alleged shortcomings of parliamentary decision-making and state-bureaucracy from the 1920s onwards.

The importance that is consequently vested in exogenous shocks resulting from economic, social and political crises, rather easily fit the logic and terminology of historical institutionalism. However, by defining the state as the main ‘change-agent’ and by conceptualizing state-society relations as the strongest driver for change something else is largely neglected or at least downplayed.

What is lacking at large is the inscription of agency into these advisory bodies themselves. Rather than being a technology of state interventionism per se, advisory bodies’ members or drawees generated their own dynamics. This dynamic was not exclusively rendered by governmental actions, orders or interferences. By probing into a Dutch case which from a HI perspective fits the explanatory narrative of institutional change enunciated above, I will argue that a decentred take on advisory councils discloses a different view on institutional practice and change that centres on the ‘situated agency’ of historical actors.

5. The case of the Netherlands: agency-driven institutional change

The Dutch case offers a promising, though complex, field of inquiry because its history shows much minor and major change in the institutional set-up of national advisory bodies. Complex because due to the organization of voluntary associations along the lines of ideological – ‘pillarized’ – blocks, the incorporation of socio-economic interests as a whole into a practice of *l’administration consultative* proved very difficult and troublesome.

Economic interests were not only horizontally clustered around perceived aggregated interests of a specific trade or sector or profession (e.g. industry, agriculture, transport,

27 S. Howson and D. Winch, The Economic Advisory Council (footnote 21); J. A. Nekkers and W. H. Salzmann, Een “Heilzaam Orgaan in Ons Staatsleven”? De Economische Raad Als Deskundigencollege 1932–1938, in: Economisch- en sociaal-historisch jaarboek, 53 (1990), pp. 191–224.

shopkeepers, wholesalers), but were also fragmented within certain functional or vocational groups, even at the subnational level. For instance, in one city or municipality one could find a catholic, liberal (neutral), and protestant shopkeepers' association which also translated into a similar co-existence of (competing) national organisations.

Other than, for instance, France or Germany, the overarching national advisory councils did not constitute the top of a territorially built-up pyramid of organized interests. Rather, they comprised equally represented national organisations with clear confessional or ideological signatures. Consequently, the history of the Dutch advisory councils of the inter-war period is also an episode during which experimentation to overcome or accommodate ideological deadlocks in Dutch politics and society took place. Advisory councils, other than parliament, did not have to relate to an abstract common good in concordance with ideological dogmas. Instead, it was a 'partial' interest, couched in terms of one trade, one sector or one profession that, at least in theory, would allow for a non-partisan, technical articulation of a shared interest.

To make it even more complex, alongside the grand advisory councils that aimed to represent the Dutch economy as a whole, councils representing a particular trade or sector which became acknowledged by the state as official advisory bodies as well (e.g. the Industrial Council of manufacturers, the Council of the Self-Employed) were also initially developed from the bottom up.

From the end of the First World War until the crises of the early 1930s, this implied an institutional constellation of sub- and co-ordinate advisory councils who all claimed to represent (part) of the Dutch economy and whose interrelations – or its relation to government and its agencies – were not clearly fixed by regulations or law. In theory, all councils were entitled to advice the government unsolicited or to receive consultation requests by the government to a similar degree.

This is not the right place to go into detail about the contribution of individuals within each advisory council. However, one can discern a number of beliefs and experiences that tend to correspond with the position of individuals who render the practices of consultation and governmental advising in general terms. This is where the idea of 'situated agency' becomes useful, not through ethnographic enquiry, as proposed by Rhodes and Bevir for contemporary cases, but by combining a variety of texts from the available archival records.

In the minutes of many meetings, in the correspondence between councils and state agencies or among council members, certain individuals become visible as the main agents in daily practice. These actors can roughly be found among five groups of participants of which the first three are highly relevant in the following analysis: state delegates (civil servants), the responsible ministers, members (mainly chairmen) of the advisory councils' executive boards, invited ad hoc experts, and the members of the advisory councils who represent national voluntary associations with a specific ideological signature.

Putting aside the earlier mentioned dynamics in politics and industry as exogenous drivers of change, I will show now how beliefs, experiences and orientations – and the traditions they are rooted in – of a number of individual actors posed feasible dilemmas

that eventually marshalled institutional change from 'within'. The analysis focuses on the late 1920s and the early 1930s, the years during which the CEP – the ambitiously set-up economic advisory council of 1917 that claimed to represent the economy as a whole – became idle and superfluous and a new overarching advisory body was installed that capitalized on expert input in the politics of consultation, the Economic Council (*Economische Raad*, founded in 1932).

While scrutinizing the archival records of both generic advisory councils, as well as probing into the materials about the more specific Industrial Council and the Council of the Self-Employed, one striking conclusion has to be drawn. The activities and meetings of all advisory councils did only relate partially to the actual substance and procedures of governmental consultation. Rather, the councils proved to be a platform on which the opaque relational matrix between government, state bureaucracy, interest groups, advisory bodies, and (scientific) expertise was negotiated, discussed and rendered visible. This particular setting of extra-parliamentary politics, institutionalised in an intermediate sphere between state and society, allowed for a mode of 'situated agency' of which the tradition or social discourse was highly undetermined, giving rise to a context of novel actions and creative innovation by historical human agents.²⁸ A few of these 'situated agents' will now be presented as part of an attempt to grasp the institutional change within the realm of inter-war Dutch advisory bodies.

It is worth to point out one civil servant who operated as the state delegate in all above-mentioned councils, F. K. J. Heringa, a former marine official who was the so-called head of the section Trade and Industry of the national department of economic affairs starting in 1921. As ministers rarely attended the meetings of the advisory councils themselves, council members experienced Heringa as both the delegate of the minister as well as the representative of the department of economic affairs – he was the minister's advocate as well as the guardian of red-tapism. As such, Heringa was held accountable for the many cases in which government had not consulted its 'formal' advisory councils with regard to policy-making. At the same time, he had to confront the councils' members with the expansion of bureaucratic autonomy within the departments which in many cases implied the creation of alternative procedures of advice or consultation for government. Heringa fought many battles with the councils' members, boards and, in particular, chairmen. During the councils' meetings and in correspondences Heringa frequently gave account of his irritation and discomfort with the advisory councils.²⁹ In 1928, discord with the Industrial Council, a body which combined many renowned Dutch manufacturers and entrepreneurs, resulted in Heringa's refusal to ever attend meetings again.³⁰ Although Heringa at occasions still attended meetings, his input was diminishing. With Heringa as the gatekeeper between the Industrial Council and government, the Industrial Council

28 N. Choi, Situated Agency, in: M. Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, Thousand Oaks 2007, pp. 873-874.

29 National Archives The Hague [NA], Archive Ministry of Economic Affairs, Direction Trade and Industry (Ministerie van Economische Zaken, Directie Handel en Industrie) [DTI], inv.nr. 3040, correspondence VWN and department, 15 April 1926 and 19 May 1926.

30 NA, Archive Industrial Council (Nijverheidsraad) [IC], inv.nr. 10, minutes January and February 1928.

was increasingly surpassed or even neglected in advisory procedures as a result. Heringa's successor, the highly independently operating H. M. Hirschfeld completely ignored the existing advisory councils and, together with his superior, minister T. J. Verschuur, designed a whole new institutional configuration for the politics of consultation.

All subsequent ministers displayed a personal preference toward their means of consultation during the inter-war period. After its installation in 1917, the grandly devised CEP (24 to 30 members who all represented a particular economic interest) seldom convened plenary. Most ministers did not feel the urge to debate policy issues with such a diverse and inherently juxtaposed set of people. Instead, ministers decided to deliberate with a much smaller sub-commission of the CEP in which they additionally appointed experts from their own professional or personal networks by the mid 1920s. To put it differently, ministers of economic affairs such as D.A.P.N. Koolen (1925), J. R. Slotemaker de Bruine (1926–1929) and T. J. Verschuur (1929–1934) all remained hesitant towards the plenary CEP. They rather activated a blend of CEP's delegates and experts as an advisory board which officially resorted under the CEP as a sub-commission, but in practice resembled much of the proven experiences with informal, unofficial old boys meetings familiar to many well-educated public officials. In short, the efficacy of an advisory council, and the extent to which the government applied to it, to a large degree depended on the quality of personal interaction between high echelon civil servants and the councils' executive boards. These social interactions reveal many colliding traditions and dilemmas that stemmed from an increasingly diverging set of beliefs and orientations which, in turn, were highly specific for each agent.

As civil servants increasingly fostered an agenda of bureaucratic autonomy which comprised the development of an independent departmental politics of consultation and ministers favoured their own beliefs and hands-on experiences with consultation, the executive boards of the advisory councils, with their protracted chairmanships, tried to define the merits of their bodies on their own terms.

The chairman of the Industrial Council, the former minister F. E. Posthuma (chairman from 1921 to 1933), refused his council to become susceptible to the beliefs of single civil servants and ministers. Posthuma himself roamed the corridors of government and state bureaucracy in order to secure a significant position of the Industrial Council in state governance at large. During the 1920s, he put much energy in having council members represented in a host of state commissions relating to new state services, such as the postal service, the railways and utility companies. When minister Verschuur aimed at the creation of a new overarching advisory body of experts in the early 1930s, Posthuma wanted to keep a special position for the employers' and manufacturers' interests, in the guise of the Industrial Council, as it "was historically entitled" to.³¹ In 1929, Posthuma publicized a report in which a full reorganisation of economic governance entailed the

31 NA, Archive IC, inv.nr. 13, minutes 20 November 1931.

inflation of existing advisory councils and a decrease of departmental activity.³² He believed economic regulation was much better off when ‘his’ befriended industrialists were in charge. Much of the Industrial Council’s meetings were dedicated to its position with regard to peer-institutions, government and state governance, mainly due to the perseverance of its chairman Posthuma.

Another flamboyant chairman, A. I. M. G. Baron van Wijnbergen of the Council of the Self-Employed (1919–1940), who formally had a similar position to Posthuma, employed a whole different set of beliefs. Whereas communis opinio arose over the mitigation of group interest representation in the system of advisory bodies as a whole and the prominence of expertise was increasingly encouraged, Van Wijnbergen continued opting for the former. At the 100th meeting of the CSE in early 1928, he declared that the “CSE should become more and more a representative body”. And according to him, this direction necessarily implied the inclusion of a new electoral procedure for the council’s representatives.³³ This meant that the three unions of the self-employed (Catholic, Protestant and liberal) had to call for elections amongst their members to recruit their representatives. Van Wijnbergen strongly believed such reforms would ensure the CSE’s position as one of the main advisory councils of government. So whereas Posthuma boasted the Industrial Council’s importance within his personal network of state officials and members of government, Van Wijnbergen sought to reinforce the CSE from within, spurred by an unremitting belief in the fading paradigm of group representation (through elections).

One could argue that the internal appeal of Van Wijnbergen who still championed the post-Versailles discourse of interlinking the state and society by means of functional representation and Posthuma’s extravert networking amounted to the same result: the ostracism of their respective councils from a new agenda that underpinned the politics of consultation which was based on fundamentally different orientations and beliefs. Their personal actions promoted an institutional change that would eventually result in an increasing subordination to other advisory bodies. Put differently, the ‘situated agencies’ of Van Wijnbergen and Posthuma explain the beliefs and orientations with which they believed to advance the position of their respective rank and file, the self-employed and the industrialists. At the same time, they were informed by traditions that were seen as highly contested by a contrasting set of orientations and beliefs personified by other actors.

These orientations and beliefs stemmed from the earlier mentioned tandem of the civil servant Hirschfeld and the minister of economic affairs Verschuur. To Hirschfeld, a highly ambitious bureaucrat with strong beliefs in the technocratic organisation of economic governance, the primacy of interest representation which was so prominently engrained in the “ponderous organ” of the CEP was a residue of a previous era, unfit for his agenda

32 N. N., Rapport van de Commissie van voorbereiding eener organisatie van den economischen voorlichtingsdienst, 14 November 1929, The Hague 1929.

33 NA, Archive Council for the Self-Employed (Middenstandsraad) [CSE], inv.nr. 3, minutes 22 May 1928.

of institutional and departmental reform.³⁴ Moreover, Hirschfeld had hardly experienced any personal interference of the group of men who formed the pool of economic representatives in the 1920s. He was – and felt – refrained from personal commitment and refused to take delicacies, vested interests and gentlemen's agreements that had developed within the nexus of advisory councils during the early 1920s into account. As such, Hirschfeld's situated agency was informed by a fundamental different set of beliefs and orientations than, for instance, Van Wijnbergen and Posthuma. He rooted in a tradition that was refrained from old boys' networking and to a large degree was determined by the new meritocratic modes of authority – based non-legal higher educations in administration – burgeoning during the inter-war years.

Hirschfeld's superior, the Catholic minister of economic affairs Verschuur, was confronted with the difficult challenge of survival as the first consequences of the economic crisis surfaced: raising unemployment rates, plunging export figures and growing national debts. A newly devised advisory council, quick and sound in its response was imperative for Verschuur's complex crisis policies. Existing advisory councils were largely neglected during the preparatory meetings for the new council. Posthuma's advice to enlarge extra-departmental involvement in economic policies was put aside. Instead, Hirschfeld submitted a portfolio of recent reforms in foreign advisory councils that all showed a reflex toward the permanent inclusion of experts and the concomitant decline of extra-parliamentary group representation.³⁵

In essence, Hirschfeld's agenda of departmental reform and expansion in the realm of economic governance and Verschuur's wish to have a group of fine advisory experts at his disposal converged into the main thrust behind the creation of the Economic Council (*Economische Raad*) in 1932, an advisory board of 10 to 15 appointed experts from commerce, trade, industry and science. The explanatory memorandum of the council's enactment disclosed the intent of Hirschfeld and Verschuur:

*At this point, the government uses the services of various permanent colleges to be advised on economic matters [...] However, the reason of existence of these colleges will end as soon as the Economic Council is established as the central advisory body. Their work will be transferred to the Economic Council [...].*³⁶

At the installation of the Economic Council minister Verschuur iterated the intentional deferment of group representation:

I will not say this Economic Council is built on the principle of representation. Nor will I say that such a base is best. We have some experience with an economic advisory body based on the principle of representation, the CEP with its sub-commission. I believe this commission was not a success. We have seen foreign examples of economic councils with

34 H. M. Hirschfeld, *Actieve economische politiek*, Amsterdam 1946, p. 49; A. van der Zwan, H. M. Hirschfeld. In *de ban van de macht*, Amsterdam 2004, p. 33.

35 NA, Archive DTI, inv.nr. 8362, Collection of foreign examples of advisory councils.

36 NA, Archive DTI, inv.nr. 3047, Explanatory Memorandum Economic Council Act 8 July 1932.

*a representative character as well. In Germany a grand body has been in existence which one can call an economic parliament. That experience puts into question if, at this point, the time is ripe for such endeavours, if there will be a right time for such bodies at all.*³⁷

From 1932 onwards, negotiations commenced about how to merge the existing advisory councils, such as the idle but still existing CEP, the Industrial Council and the Council of the Self-Employed. The CEP was formally abolished in 1935. The government hardly ever consulted the other councils. Their self-initiated activities gradually became subjected to the rules and procedures defined by the Economic Council. In a non-explanatory and descriptive vein, this change would qualify as a combination of layering (the Economic Council was formally put on top of existing bodies) and displacement (many of the advisory bodies' tasks were displaced to the Economic Council) – two of the incremental modes of change defined by Mahoney and Thelen.

Such qualifications seem to describe rather than to explain the occurrence of modes of incremental institutional change. In contrast, a historicist interpretation of 'situated agency' as a micro-level social dynamic seems to be much more entitled to making claims about the explanation of institutional change 'from within'. This agency-driven approach to institutional change is by all means not complete and exhausting. Many other actors may be inserted in the web of di- and converging beliefs, experiences and the dilemmas and traditions that ensued from them. However, this brief excursion into the micro-level politics of consultation in the inter-war Netherlands reveals how institutional change (i.e. from the primacy of interest representation to the primacy of expert input, and from the horizontally organised collection of advisory councils to a single hierarchical structure in close proximity to the government and the departments) can depend on individual actions of human agents in a contingent historical setting.

6. Conclusion

Paradoxically, it seems that a decentred approach to institutional change rather meets the explanatory claims of neo-institutionalism, than historical institutionalist approaches which focus on meso and macro levels of institutional development. Even the theory of gradual institutional change, that postulates the incremental nature of institutional change, still seems to contribute to the description of processes and modes of changes. In contrast, I would argue that a decentred interpretation of agency substructures explanations of institutional change. Human action renders visible institutional practice. Institutions reflect social realities and are constructed categories, perceived (temporary) structures that, simultaneously, enable possibilities and limitations of human action within a particular setting in time and space. As such, Anthony Giddens's reciprocal relation between structure and agency – regardless of the semantic and technical falla-

37 NA, Archive Economic Council, inv.nr. 19, Annual report EC 1933-1935, pp. 13-14.

cies – provides an epistemological fundament that, ultimately, allows for the decentred, agency-driven approach forwarded in this article. However, aspirations to explain institutional change are not entirely supported by the yields of Giddens's framework. Bevir and Rhodes's conception of agency does provide such support.

The languages of historical institutionalism and gradual institutional change theory do not convey their explanatory claims. Indeed, great transformative discourses about (democratic) politics and government can be linked to the genesis and evolution of inter-war advisory bodies, but the register employed to address change fosters a descriptive narrative rather than an explanatory one – i.e. displacement, layering, drift and conversion describe rather than explain modes of change.³⁸

Incremental, gradual change, I argue, is to be explained by decentering on human agency at a micro-level. To look at how 'situated agency' enables new social discourses that pose individually bound dilemmas, allows for a less reified and more fine-grained explanation of agency-driven institutional change than much of the neo-institutionalism offers to historical scholarship.

38 M. Bevir and R. A. W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, pp. 71-73 (footnote 1).

Political Transitions and Institutional Change: The Cases of Romania and the Soviet Zone of Germany, 1944–1948

Liesbeth van de Grift

RESÜMEE

Die bisherige Forschungstradition zur kommunistischen Machtübernahme in Ostmittel- und Osteuropa zwischen 1944 und 1948 betonte den gewalttätigen und zerstörerischen Charakter der Maßnahmen, mit denen die kommunistischen Parteien ‚totale Kontrolle‘ zu erringen versuchten. Der vorliegende Artikel nimmt stattdessen eine Perspektive ein, die staatliche Institutionen als konkrete Handlungsorte begreift, in denen Konflikte zwischen historischen Akteuren ausgetragen wurden, welche die Verschiebung der Macht erst ermöglichten. Vor diesem Hintergrund untersucht der Artikel die Personalpolitik in den Sicherheitsapparaten der Sowjetischen Zone Deutschlands und Rumäniens. Angeleitet ist die Analyse von der auf Anthony Giddens' Konzept der Strukturierung basierenden Annahme, dass institutionelle Strukturen nur so lange existieren können, wie individuelle Akteure willens und bereit sind, sie aktiv zu füllen und zu reproduzieren.

1. Introduction

The disintegration of communist regimes in East Central Europe at the end of the 1980s, and the subsequent disclosure of communist archive materials, has led to a renewed interest in the origins of these regimes and, relatedly, in the bipolar division of Europe into two opposing ideological blocks following the Second World War. In traditional accounts of the years between 1944 and the end of the decade, a process unfolded in which Soviet-supported communist parties moved into political dominance, eliminating

opposition to their rule and establishing people's republics. Throughout Soviet-occupied Europe, these parties seized control of key institutions, such as the Ministry of the Interior in control of the police, and transformed them into loyal pillars of their regimes. Scholarship stressed the violent and disruptive nature of the ways in which communist parties obtained 'total control' of the political, economic, and social spheres. This has resulted in the popular perception of the transition period as run-up to full-scale 'Sovietization', and as leading to, at the end of the 1940s, those political, economic and social structural changes that would result in the establishment of totalitarian systems. In this view, 1945 presented political actors with a *tabula rasa* on which those supported by Soviet military power could impose their designs on society and effect radical political and social change. Moreover, the fact that communist parties throughout the region obtained state power in ways that were markedly similar in the eyes of contemporaries gave rise to the assumption that a kind of blueprint strategy existed, which prescribed the way in which communist takeover should proceed.¹

The principal flaw in this analytical scheme is that it regards the outcome of these processes of institutional change as predetermined. In other words, all actions by historical agents are understood in the light of Stalin's aim for the outright communization of Soviet-occupied Europe, and are therefore considered intentional steps in a deliberate process of power institutionalization. Historians who have re-examined the origins of the Cold War after 1989 have notably come to a different conclusion altogether: Soviet foreign policy amounted to a series of improvisations rather than a master plan for the immediate 'Sovietization' of East Central Europe.² This inevitably changes our understanding of the years between 1944 and 1948 as a relatively open period, which Peter Kenez characterized as an 'imperfect pluralism'.³ I argue therefore that it is important to develop a more complex perspective on these years, one which considers state institutions not so much as pillars that could be seized via sufficient military pressure and bully tactics, but rather as spaces of action, within which, especially in times of transition, struggles between historical actors evolved and major power shifts became conceivable as a result. It is in times such as these, when crisis makes political arrangements fluid, more so than in times of political calm, that agents are able to reconfigure the rules that govern social and political interaction. The key question then should not be 'How can we explain the success of communist parties in rising to power?', but rather, 'Which factors facilitated and hampered the actions of all historical agents engaged in the post-war transition?'

1 Emblematic of this interpretative scheme are: H. Seton-Watson, *The East European Revolution*, London 1952 [1950]; H. Seton-Watson, *The Pattern of Communist Revolution: A Historical Analysis*, London 1953; T. T. Hammond and R. Farrell (ed.), *The Anatomy of Communist Takeovers*, New Haven and London 1975 [1971]. This perspective reappears in the recent book by Anne Applebaum: A. Applebaum, *Iron Curtain: The Crushing of Eastern Europe, 1944–1956*, New York 2012.

2 V. Mastny, *The Cold War and Soviet Insecurity. The Stalin Years*, Oxford 1996, p. 21; V. Zubok and C. Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Krushchev*, Cambridge, Mass. 1996, p. 12.

3 P. Kenez, *Hungary from the Nazis to the Soviets: The Establishment of the Communist Regime in Hungary, 1944–1948*, New York 2006, p. 4.

It is imperative to understand the post-war political transitions in East Central Europe as open-ended processes, the outcomes of which were the product (and often the unforeseen consequences) of flexible planning, ad hoc decisions, and improvisations on the part of all actors involved. This article, based upon the analysis presented in my book *Securing the Communist State: The Reconstruction of Coercive Institutions in the Soviet Zone of Germany and Romania, 1944–1948*, addresses a number of specific situations in post-war Germany and Romania that highlight the complex and multi-faceted nature of communist takeovers.⁴ It will do so within the framework of Anthony Giddens's structuration theory, which allows us to recognize the effects that the conduct of individual actors had on the course of events, while at the same time acknowledging the extent to which structural context governed their behavior. This context was defined by parameters that had been set in the distant and not-so-distant pasts, but was also in part the result of individual actions. This means that communist parties had to accommodate the political situation as it had emerged at the close of the war, and defined their approaches accordingly. The consequences of their actions, in turn, required the continuous adjustment of their strategies.

This becomes particularly clear on the level of state institutions and in the field of personnel policies. It has been apparent for some time that purges and cadre policies served as important means to establish the communist monopoly of power. Yet, as with every regime change, Romanian and German communists were faced with the dilemmas presented by transitional justice. As tempted as the new leadership may have been to carry out radical breaks with the much-despised fascist past and replace those considered politically unreliable with loyal elements, the exclusion from society of social and political groups hostile to the new regime posed a considerable risk. Moreover, the new regimes were in dire need of manpower to reconstruct their war-torn countries and restore social order. Given the challenges of building a new state from scratch, a complete break with former institutions, bureaucratic structures and political functionaries was infeasible. At the same time, we must note that communist policies provoked responses from those subjected to them. This more than once forced the communist leadership to adjust its personnel policies to the changed conditions of action, as they realized that the active reproduction of rules (the laws, personnel guidelines, and bureaucratic procedures) by those working within state institutions was a necessary precondition to institutionalize their power. It is these complexities that the present study, which closely examines the communist seizures of coercive institutions in the Soviet Zone of Germany and Romania, informed by Giddens's theoretical approach, will highlight.

4 L. van de Grift, *Securing the Communist State: The Reconstruction of Coercive Institutions in the Soviet Zone of Germany and Romania, 1944–1948*, Lanham 2012.

2. The structure vs. agency debate

The relationship between structure and agency, and the question of which should be considered the prime determinant of institutional change, constitutes the central focus of an ongoing debate within the political and social sciences. Most recently, a dispute has arisen between the schools of ‘historical institutionalism’ and ‘discursive’ or ‘constructivist institutionalism.’ Advocates of the latter stress the importance of ideas and discourse as agents of institutional change. Vivien Schmidt, for instance, regards, “discourse as an interactive process [that] enables agents to change institutions, because the deliberative nature of discourse allows them to conceive of and talk about institutions as objects at a distance, and to dissociate themselves from them even as they continue to use them.” By placing an emphasis on ideas, these scholars – in their own words – try to “put the agency back into institutional change.”⁵

Their approach should be seen as a response to the dominance of the ‘new institutionalist’ paradigm within the social sciences, which emerged in the 1980s. Various schools advocating ‘new institutionalism’ within political science – namely, rational choice theory and historical institutionalism – attempted to bring institutions back into the mix by pointing at the institutional ‘situated-ness’ of actors, thereby criticizing overtly atomistic accounts of social processes.⁶ Whereas rational choice theorists understand actors as selfish individuals maximizing utility, who through acting on their preferences produce institutions and, as a result, act within this structured field, historical institutionalists focus on the historical trajectories and path dependency of institutions. Both have been accused of being ‘sticky’, of adopting a determinist perspective, overemphasizing institutional stability (without being able to explain change) and leaving little room for agency. Historical institutionalists, in turn, accuse their critics of ‘ideational essentialism,’ which causes them to ignore the “impact of such institutional (or indeed wider) structural environments”, and, hence, overlook the fact that ‘agents’ choices are not made on a *tabula rasa*.⁷

It is this subject-object dualism, characteristic of the structure vs. agency debate, which Anthony Giddens strongly criticized in his 1984 *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. He proposed the neologism ‘structuration’ to emphasize the dynamic and dialectic nature of the structural properties of social systems. They should not be considered external to historical agents (i.e., intentionally constructed by agents or constraining their conduct), but as “both medium and outcome of the practices they

5 V. A. Schmidt, Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, in: *The Annual Review of Political Science*, 11 (2008), pp. 303-326.

6 S. Bell, Institutionalism: Old and New, in: D. Woodward (ed.), *Government, Politics, Power and Policy in Australia*, Melbourne 2002, pp. 1-16.

7 S. Bell, Do We Really Need a New “Constructivist Institutionalism” to Explain Institutional Change?, in: *British Journal of Political Science*, 41 (2011) 4, pp. 883-906. See also: J. Mahoney and K. Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge 2010.

recursively organize.”⁸ This is the ‘duality of structure’ that Giddens proposes: structural properties of social systems (both rules and resources) are drawn upon and reproduced – or indeed changed – by knowledgeable agents in the course of social interaction.⁹ On the one hand, these structural properties both constrain and enable individual actors; on the other, they can only exist *through* their enactment by these very same agents.

3. Analyzing communist takeovers through the lens of structuration theory

What does Giddens’s theoretical framework mean for the analysis of communist takeovers in East Central Europe, and of political transitions more broadly? Most importantly, it demands that we take agency seriously, and recognize that institutional structures can only exist as long as individual agents are willing and able to enact and reproduce them. Historical actors should be considered ‘knowledgeable agents’ who know what they do while they do it, even if their reflexivity operates only partially on the discursive level.¹⁰ This, of course, does not mean that they can foresee the consequences of all of their actions.¹¹ Moreover, (and this is an extraordinarily important insight,) agency implies a sense of power: “Agency concerns events of which an individual is the perpetrator, in the sense that the individual could, at any phase in a given sequence of conduct, have acted differently. Whatever happened would not have happened if that individual had not intervened.”¹² This is what Giddens calls the ‘duality of structure in power relations’: “[A]ll forms of dependence offer some resources whereby those who are subordinate can influence the activities of their superiors. This is [...] the *dialectic of control* in social systems.”¹³ Giddens implies that we can conceive of individual actions as constrained or enabled by institutional structures, but never as predetermined by them. What is more, the possibility always exists to act at odds with existing structures. Should a critical mass of agents decide to do so, the structures themselves may be changed.¹⁴

These insights are of extraordinary importance to understanding political transitions and explaining their specific course and outcome. In particular in post-conflict situations, state institutions have often disintegrated or were deliberately dissolved. What generally follows is a period in which different actors vie for and aim to consolidate their power. They do so not only by occupying key positions within the state apparatus, but also by changing legal stipulations, organizational structures, and bureaucratic routines (i.e., those aspects of structure or the structural properties of social systems that Giddens

8 A. Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge 1984, p. 25.

9 *Ibid.*, p. 15.

10 *Ibid.*, p. 2.

11 *Ibid.*, p. 9.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*, p. 16.

14 See also the article by JoAnne Yates, who adopts a similar perspective to explain institutional change within business history: J. Yates, *Using Giddens’ Structuration Theory to Inform Business History*, in: *Business and Economic History*, 26 (1997), pp. 159–183.

calls ‘rules’ and which, in addition to ‘resources,’ can both enable and constrain agents) within these organizations. These become institutions, provided the new rules are recursively reproduced by those subjected to them. This process often proves refractory as a consequence of resistance from within, and yet, once consolidated, these institutions constitute the power base of the new leadership.

Translated more specifically to the historical context of post-war East Central Europe, the complexity of power structure defies the traditional one-dimensional account, in which Soviet tanks and control of the secret police suffice to explain the region’s swift transition to communism. Instead, the transition should be seen as a process of interaction between historical agents, all of whom had the power to act and affect the course of events. As Giddens notes, “[i]t is of the first importance to recognize that circumstances of social constraint in which individuals ‘have no choice’ are not to be equated with the dissolution of action as such.”¹⁵ Actors based their decisions on their own knowledge (their experience, belief systems, practical consciousness, their knowledge of institutional routines, etc.), as well as on their perception of action conditions. The eventual results of their actions, such as the (re-)production of a social system one favors or rejects for instance, were influenced by uncontrollable factors, such as unacknowledged conditions, limited knowledge, or a scarcity of resources. In a way these results ‘returned’ as new action conditions, influencing the next step these actors would take.¹⁶ As such, Giddens’s theory helps us to see the post-war period as chaotic and open-ended, a time in which power relations were notoriously asymmetrical, but notably one in which all historical actors to a lesser or greater extent influenced the outcome.

The Romanian case study reveals the extent to which the Romanian Communist Party (RCP) was aware of its unfortunate position and adjusted its personnel policies accordingly. These actions provoked unrest among military personnel; this, in turn, forced the party leadership to adopt a more repressive line towards those critical of the regime. At the same time, it loosened its policies vis-à-vis former fascists and employees willing to shift political loyalties. On the basis of this case study, I will demonstrate that, more broadly, the recursive enactment of institutional structures, such as certain bureaucratic routines, by a sufficient number of individual actors, is a precondition for the consolidation of a new political regime. The case study of the Soviet Zone in Germany, in turn, demonstrates the importance of agents’ knowledge in informing and determining their approach to the personnel question. By taking certain steps and avoiding others, the communist leadership helped to create new action conditions that ultimately forced them to adopt policies that ran counter to their initially formulated principles. Their actions aroused criticism as well; paradoxically, however, the departure to the West of those refusing to reproduce institutional structures seems in fact to have contributed to

15 A. Giddens, *The Constitution of Society*, p.15 (footnote 8).

16 T. Welskopp, *Der Mensch und die Verhältnisse. „Handeln“ und „Struktur“ bei Max Weber und Anthony Giddens*, in: T. Mergel and T. Welskopp (ed.), *Geschichte zwischen Kultur und Gesellschaft. Beiträge zur Theoriedebatte*, Munich 1997, pp. 39-70, 51-52.

the stabilization of the German communist regime. Opponents of the new regime left, while those who stayed behind benefited from improved career perspectives.¹⁷ As the construction of the Berlin Wall in 1961 illustrates, however, there are clear limits to the degree of this particular form of resistance, which a dictatorial regime must accept if it intends to stay in power.

4. Romania: Structural constraints, flexible policies, and unintended consequences

The Romanian Communist Party, of all similar political parties in the region, was arguably the one that found itself in the least favorable position towards the end of World War II. The party had failed to gain a significant following in agricultural Romania. Its support for the Comintern, which demanded that territories belonging to Romania be ceded to the Soviet Union, had further worsened the party's prospects. In fact, as a result, the RCP had been outlawed in 1924, though it continued its marginal existence underground. During this period the communists were persecuted relentlessly, first under the royal dictatorship of King Carol II (1938–1940), then by the pro-German military dictatorship of Ion Antonescu (1940–1944). Severely weakened by domestic repression as well as by Stalinist purges, the party was little more than a political sect by 1944, numbering a mere 1,000 members.

This situation changed drastically in September of that year, when Soviet forces crossed the Romanian border and took control of the country. Through its close contacts with Soviet leadership, and the significant military and material support that the RCP received in the years that followed, the party found itself in a markedly more favorable position in the post-war political landscape. While the RCP was only one of a number of political parties involved in the coup that deposed Antonescu in August 1944, by March 1945 it had established itself as the leading political organization in charge of a pro-communist government. In April of that year, the party numbered more than 40,000 members; three years later it had grown into a mass organization of around one million.¹⁸

The communists faced considerable constraints generated by the political and institutional framework in which they operated immediately after the war. First, the RCP was confronted by a hostile security apparatus, which had formed the backbone of the military dictatorship and was implicated in its wartime activities. Particularly strong resistance to Soviet control arose within the army, an institution that considered itself a source of national pride and, as an Axis ally, had participated in Operation Barbarossa. Measures adopted by the communist government to neutralize the army, such as the dismissal of

17 R. Bessel, *Grenzen des Polizeistaates. Polizei und Gesellschaft in der SBZ und frühen DDR, 1945–1953*, in: R. Bessel and R. Jesse (ed.), *Die Grenzen der Diktatur. Staat und Gesellschaft in der DDR*, Göttingen 1996, pp. 224–252, 238.

18 V. Tismaneanu, *Stalinism for All Seasons: A Political History of Romanian Communism*, Berkeley 2003, p. 87; G. Schöpfung, *Politics in Eastern Europe, 1945–1992*, Oxford 1993, p. 65.

thousands of ‘unreliable’ officers and the introduction of a political apparatus within the army to monitor political sympathies, only reinforced hostile feelings towards the RCP.¹⁹

A second source of concern for the new leadership was the limited number of people available to fill new positions. As a result of the RCP’s theretofore weak position in Romania, the party initially did not have a large pool of sympathizers from which it could recruit new and reliable state employees at its disposal. Even when Romanians began to register with the RCP or its affiliated organizations in larger numbers as the party strengthened its hold of the executive, the number of politically reliable and ideologically trained cadres with proven experience in the ‘class struggle’ and available to fill leading positions remained small.

Finally, the fact that the party sought control of institutions that often lacked structural organization with established bureaucratic routines seriously hampered communist efforts. By the time the RCP assumed power of pivotal institutions, such as the Ministry of the Interior in 1945, a confusing situation had emerged in which institutions had been partly disbanded, the delineation of responsibilities was vague and the overlapping of mandates led to tension and conflict. A systematic purge of state employees would have required information about their backgrounds, credentials and previous work evaluations, but this seems to have been largely lacking: an inspection report dated 1943 notes that information about personnel changes failed to reach the central level.²⁰ A consistent personnel policy based on regular evaluations became routine only towards the end of the 1940s. Romanian communists had to rely instead on local officials, many of whom had competing loyalties themselves, to supply them with the necessary personal information and assessment of staff.

These constraints seriously limited the options available to the communists. The complete removal of ‘fascist remnants’ from the security apparatus, an aim that the RCP proclaimed loudly and publicly at every opportunity, in fact proved an unfeasible task. Instead, the party adopted a pragmatic approach, purging on a large scale those institutions that proved most hostile towards the new rulers, such as the army and the gendarmerie, while removing only the top echelons of the police and leaving most police personnel intact.²¹ This course was reflected in the legal stipulations that served as the basis for administrative purges as well. The Ministry of Justice, which would also become a communist stronghold, initially issued legislation that primarily targeted those who

19 Informative note, ECP, September 27, 1945. Arhivele Militare (AM), Ministerul de Război (MR), Direcția Superioară pentru Educație și Propagandă (DSEP) 153, pp. 1-3. Informative note, DPS, October 18, 1946. Arhivele Naționale Istorice Centrale (ANIC), fond MAI, DGP, 55/1945, p. 18; Informative note of the ECP, date unknown. AM, MR, DSEP 300, pp. 365-366; Information bulletin of the ECP, August 20, 1946. AM, MR, DSEP 189, p. 291; Note on the placement of active officers in reserve, February 1946. CNSAS, Fond Documentar, D 8154, pp. 40-42.

20 Reports of inspections carried out by the DGP in 1943. ANIC, fond MAI, DGP, 63/1944, pp. 40, 45, 51, 52.

21 Nominal tables of DGP functionaries who were definitely removed from service, August 31, 1946. ANIC, fond MAI, DAS, 40/1946, p. 36. The same numbers can be found in: Tables of police personnel, removed on the basis of law no. 217/1945. ANIC, fond MAI, DAS, 129/1947, pp. 153-169. These lists were used to investigate who was not entitled to vote in the November 1946 elections due to their dismissal.

had been part of the wartime regime or of the fascist Iron Guard. Within a short period of time, however, these criteria became increasingly vague, including such interpretable categories as possessing an ‘antidemocratic attitude,’ obstruction of the ‘good functioning’ of public services or ‘troubling the relations between Romania and its allies.’²²

An examination of the implementation of these regulations reveals a similarly practical attitude. For many of those who had worked for the former regime, membership in the fascist Iron Guard or service at the Eastern front led to their immediate removal from the security apparatus. Many others, however, benefited from a relaxation of regulations, resulting from the lack of available personnel. Attenuating circumstances were frequently brought by local prefects and mayors, and, in many cases, this led to the annulment of dismissals. A fundamental precondition for employment was loyalty to the new regime, expressed by membership in the Romanian Communist Party or one of its affiliated organizations. This is illustrated by a pronouncement of the political council of Teleorman, advising in matters related to the purge of the state apparatus: “Keeping in mind that the above-mentioned [people, accused of harboring fascist sympathies in the past] are integrated in democratic political units such as the Union of Patriots and the Social Democratic Party, the Political Council brings to attention that they have integrated into the democratic line in a real and definite way.”²³ These employees were pardoned. Assessment forms used to evaluate the functioning of the gendarmes confirms this phenomenon as well. From 1948, the criteria included political credentials, and the range of available options is indicative of the regime’s priorities: ‘perfectly integrated,’ ‘integrated,’ ‘integration under way,’ ‘not integrated,’ and ‘unadaptable.’²⁴

The Romanian communists were not so naive as to believe that gestures of loyalty were always genuine and detached from such practical concerns as keeping one’s job, improving one’s social position, or avoiding detention.²⁵ Nor were the authorities indifferent to issues of personnel continuity and potentially compromised staff. The presence of opportunists within communist ranks was a genuine concern.²⁶ This apparent contradiction can only be explained by the lack of suitable people to replace the staff entirely, a difficult reality that the communists had no choice but to accept. The party had to start from scratch, and it is therefore difficult to see how it could have seized control of the security apparatus without making use of old personnel.

Up to this point, we have focused mainly on the ways in which the RCP adjusted its personnel policies to the situation it found ‘on the ground’. On the one hand, the party

22 Law no. 486/944, October 7, 1944. ANIC, fond MAI, DAS 27/1944, pp. 5-6; Law no. 594/944, November 23, 1944. ANIC, fond MAI, DAS 27/1944, p. 1; Law no. 217, March 30, 1945. ANIC, fond MAI, DAS 27/1944, pp. 111-113.

23 Minutes of the Political Council of Teleorman, December 14-15, 1945. ANIC, fond MAI, DAS, 139/1945, 69. See for a similar argumentation: Minutes of the Political Council of Argeş, March 7, 1947. ANIC, fond MAI, DAS, 132/1947, vol. 2, pp. 134, 137.

24 E.g. personal files of gendarmes, December 1, 1948. ANIC, fond MAI, IGJ, 14/1948.

25 Minutes of NDF council meeting, November 10, 1945, in: I. Scurtu, ed., *România: Viața politică în documente – 1945*, Bucharest 1994, p. 418.

26 Meeting of the Political Bureau, November 13, 1945. ANIC, fond CC al PCR, Cancelarie, 103/1945, p. 10; Meeting of the RCP leadership, September 16, 1944. ANIC, fond CC al PCR, Cancelarie, 8/1944, p. 5.

benefited immensely from the presence of Soviet troops. On the other hand, a political culture that favored neither the Soviet Union nor communism more broadly, the lack of existing bureaucratic procedures, and the limited availability of 'steeled cadres' constrained the RCP in such a way that it was forced to adopt more pragmatic strategies than it likely would have preferred. Personnel policies, aimed at integrating those willing to join the cause and dismissing those critical of the new regime, led to anticipated *and* unintended consequences, as revealed by the communists' attempt to neutralize the hostile army. Until 1947, the party's seizure of executive power and the measures it took to demobilize and transform the royal army into one supporter of the communist regime, provoked strong waves of resistance. Officers who had been placed in reserve openly expressed their hostility to the new rulers, and the main opposition party managed to attract large numbers of demobilized officers by objecting to the purges, thus strengthening its position – a result which the RCP seems not to have taken into account beforehand. Repression – the definitive removal of a large part of the officer corps and a ban on the opposition party in question – was needed to realize a breakthrough and silence dissident voices.

This result could only be achieved, however, through the simultaneous promotion of many of those that remained in the army. Material benefits proved to be a powerful stimulus for the harmonious collaboration between military cadres and the political apparatus. As one of the communist leaders noted:

*[T]hese officers ... begin to see which good perspectives [are] open to them by supporting this regime – because they also have personal advantages, which would otherwise be denied to them; for example, young and valuable elements quickly rise to leading positions and are in this way linked to the fate of this regime.*²⁷

As a result, a process of 'desolidarization' began to separate discharged officers from those who were permitted to stay.²⁸ Purges and advancements were part of the same stick-and-carrot strategy. Here, the dualistic nature of institutions becomes apparent. Many of those who decided to keep their positions within the army likely did not agree with the ideological visions of the communist leadership, yet they accepted their promotion regardless of the fact that it was based on radically new political criteria. From a normative point of view, one could argue that these officers had little choice. However, from an institutionalist point of view, the fact that a critical mass of officers and employees maintained their positions, followed institutional procedures and adopted bureaucratic routines enabled the new leadership to strengthen its hold over the security apparatus. Had they acted differently (an option open to *all* agents, according to Giddens) and refused to reproduce these institutional practices, the state institutions themselves would have lost their constitutive power.

27 Minutes of NDF council meeting, November 10, 1945, in: I. Scurtu, *România 1945*, p. 418 (like footnote 25).

28 Information bulletin regarding the impressions and expressions after the appearance of the list of *cadrul disponibil*, ECP, August 20, 1946. AM, MR, DSEP 189, p. 291.

5. The Soviet Zone of Germany: The importance of agency

The analysis of the post-war transition in Romania has shown that what has traditionally been presented as a radical break was in fact a gradual process, in which the RCP had to take into account local situations and unexpected turns of event. The structural context in which these communists operated shaped their actions. They were forced to make compromises and were ultimately unable to realize a complete break with the past as a result. An examination of the ways in which their German counterparts reconstructed coercive institutions in the Soviet-occupied part of that country, on the other hand, reveals the importance of agency. Moreover, the conduct of the German communist leadership demonstrates that actors do not necessarily act solely on utility-maximizing, functionalist motives. Their ‘knowledge’ (experiences, belief systems, and ‘practical knowledge,’ more difficult to analyze because it is not expressed discursively) shaped their decisions and actions more so than the plain and instrumentalist motive of power acquisition. This is true even when change occurred at the expense of the efficient functioning of the security apparatus.

Like its Romanian counterpart, the communist leadership in Germany was faced with the practical difficulties of reconstructing institutions in a war-riven country. In contrast, however, the Communist Party of Germany (KPD), later the Socialist Unity Party of Germany (SED), was much more reluctant to compromise in matters of personnel continuity. To obtain ‘absolute purity’ in the security apparatus remained the primary concern throughout the post-war years, even when this mission seriously hampered the functioning of state institutions. From a functional/instrumental point of view, this approach is difficult to explain. Nor can the German communists’ actions be understood solely as reactive to the constraints imposed by the post-war context, which would demand a more pragmatic approach in questions related to personnel policies, as the case of Romania revealed. The rigid attitude of German communists can only be explained by their convictions, which arose from their experiences in the Weimar Republic and the Third Reich, as well as in the post-war division of Germany.

In many ways, Germany was very different from Romania. Germany was an industrialized country with a highly modernized state administration and, though ruled by the Nazis for twelve years, German society leading up to the war was characterized by a high degree of political activism. Romania, in contrast, was an agricultural country with a largely peasant population, a low degree of political mobilization, and relatively little left-wing activism. After the war, differences between the two countries continued to exist. Germany was divided into separate zones and was closely administered and monitored by both the Western Allies and the Soviet Union, while Romania was unambiguously situated in the Soviet-controlled part of Europe, with only marginal interference from the United States and Great Britain. It is important to note that Romania was not as minutely controlled by its occupation powers as was the Soviet zone of Germany.

At the level of state institutions, the tight control exerted by the Soviets meant that the German state apparatus was completely dissolved following Hitler’s defeat. The exist-

ing police and the army were demobilized; the police was only gradually rebuilt, and it would take until 1956 for the National People's Army to be established. The Soviets firmly controlled this process of reconstruction and they appointed reliable communists to key positions.²⁹ This meant that the communists were responsible for such pivotal matters as securing the public order and setting personnel policies, a marked difference when compared with the Romanian situation, where pre-war and wartime institutions continued to exist and to exert power, and were changed from within.

Personnel guidelines reveal that the police was considered of such critical importance that no pragmatic flexibility could be allowed in terms of personnel policy. Appointment guidelines for the police, issued by the Soviet Military Administration (SMA) in 1945, stated that members of the NSDAP, former functionaries, and professional soldiers were not allowed to work within the police; this principle remained in effect for years.³⁰ In July 1946, when the German Administration of the Interior, a forerunner to the Ministry of Interior, was founded, Chief of Personnel Policy Erich Mielke made sure to emphasize that recruitment guidelines had not changed: no former members of the NSDAP, SA, SS or security police were permitted to enter into police service. It was explicitly stressed that no compromises would be accepted in this regard. Mielke acknowledged that many of those in these categories were genuinely willing to make a positive contribution, but he stated that they were free to do this anywhere outside of the police.³¹

The exceptional status of the police becomes more evident when we look at developments within the broader field of transitional justice. Order No. 35 of the Soviet Military Administration, issued in 1948, announced that the process of denazification had been completed, and that nominal party members would be permitted to return to low-level positions within the public administration. A number of those former NSDAP members who had been purged were given the opportunity "to earn the return to their jobs in the administrative apparatus over time through honest and loyal labor." The order, however, also stated explicitly that nominal Nazi members would remain excluded from "positions within the judiciary and the police as well as leading positions within the administra-

29 Excellent analyses of the reconstruction of the East German police, army and secret services are offered in: N. Naimark, *The Russians in Germany: A History of the Soviet Zone of Occupation, 1945–1949*, Cambridge, Mass. 1995; S. Fingerle, *Waffen in Arbeiterhand? Die Rekrutierung des Offizierkorps der Nationalen Volksarmee und ihrer Vorläufer*, Berlin 2001; J. Gieseke, *Erst braun, dann rot? Zur Frage der Beschäftigung ehemaliger Nationalsozialisten als hauptamtliche Mitarbeiter des MfS*, in: S. Suckut and W. Süß (ed.), *Staatspartei und Staatssicherheit. Zum Verhältnis von SED und MfS*, Berlin 1997, pp. 129–149; R. Wenzke, *Auf dem Wege zur Kaderarmee. Aspekte der Rekrutierung, Sozialstruktur und personellen Entwicklung des entstehenden Militärs in der SBZ/DDR bis 1952/53*, in: B. Thoß (ed.), *Volksarmee schaffen – ohne Geschrei! Studien zu den Anfängen einer „verdeckten Aufrüstung“ in der SBZ/DDR 1947–1952*, Munich 1994, pp. 205–272; R. Wenzke, *Wehrmachtoffiziere in den DDR-Streitkräften*, in: D. Bald, R. Brühl and A. Prüfert (ed.), *Nationale Volksarmee – Armee für den Frieden*, Baden-Baden 1995, pp. 143–156.

30 Protokoll der Polizeipräsidenten der Provinzial- u. Landesverwaltungen von Mecklenburg-Pommern, Berlin, Brandenburg, Provinz Sachsen, Thüringen, Sachsen am 16.2.1946 in Dresden, Bundesarchiv Berlin (BA), DO 1/7/9, p. 7.

31 Protokoll, October 30, 1946, BStU (Stasi Archives), MfS, AS 229/66, vol. 1, pp. 92–102.

tion.”³² Two months later, communist party leader Walter Ulbricht once again stressed the importance of a politically reliable police force:

*We need people with experience at the front, people who fought in Spain or elsewhere, who have proven themselves in combat. A man who has fought at the Ebro and stood the test is irreplaceable, he has to be appointed to a leading position within the police. The police issue is no laughing matter. [...] This isn't a voluntary association [Wahlverein].*³³

The results of this rigid policy were, perhaps ironically, ambiguous. On the one hand, the German Communist Party succeeded in creating a police force from which former NSDAP members were largely absent. By January 1948, twelve percent of police personnel were former party members (including affiliated organizations), whereas less than three percent of the leadership had in one way or another been involved in the Nazi regime.³⁴ With this in mind, we might conclude that the KPD/SED managed to fulfill its goal to create a wholly new and ‘absolutely pure’ police force. On the other hand, the new police force was largely composed of people who had never before worked with the police. The fact that the majority of police officers were new to the job, in combination with poor working conditions that caused a high turnover of personnel, negatively affected the functioning of the police in the post-war years. As we have seen, however, such factors did not lead to the pragmatic adjustment of communist personnel policies. Instead, we have a clear example of priority-setting, as becomes apparent from the words of Erich Mielke: “It is better to work with less qualified personnel for a while but to be certain that the democratic development can proceed in a rigid manner.”³⁵

From 1945 on, communist control of the newly constructed security apparatus in the Soviet zone of Germany was never in question. Nor does it appear that the KPD’s preoccupation with a radical purge was the result of any concrete indications that increasing the share of nominal Nazi party members within the police force would have jeopardized communist control. Clearly, communist parties across Europe conceived of themselves as ‘antifascist’ forces, whose rise to power ushered in a new era, but as the case of Romania shows, such ideological convictions could not prevent a partial reintegration of former fascists and employees into the new regimes. Quite to the contrary, the antifascist ideology offered those ‘misled’ by dominant elites a second chance to show that they were on the right side of history and, in that way, fulfilled an integrative function.³⁶

To fully understand the communists’ obsession with the ‘purity’ of the police, one has to go back to 1918. From the point of view of German communists, one of the central

32 Befehl des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung und Oberbefehlshabers der sowjetischen Besatzungstruppen in Deutschland Nr. 35 – Über die Auflösung der Entnazifizierungskommissionen in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, February 27, 1948. BA, DO 1/7/423, p. 75.

33 Protokoll der Innenminister-Konferenz am 21.-22.4.48. Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO-DDR), DY 30/IV 2/13/109 vol. 1, p. 260.

34 Monthly reports about the composition of police personnel (1947-49). BA, DO 1/7/163, pp. 27-38.

35 Protokoll, October 30, 1946. BStU, MfS, AS 229/66, vol. 1, p. 100.

36 A. Grunenberg, *Antifaschismus – ein deutscher Mythos*, Reinbek bei Hamburg 1993.

reasons for the failure of the revolution that year and for the rise of the Weimar Republic was the coalition between conservative and progressive forces, and the lack of a thorough purge. The transition from the Wilhelmine to the republican police had been characterized by considerable continuity.³⁷ One communist analysis of German police history notes that, initially, a 'democratic spirit' had seemingly been awoken within the state apparatus, but because too many 'reactionaries' had been left at the helm, a relapse into the old conservative habits had been inevitable. The democratization of the state apparatus thus failed to materialize, the result of which was a slide into Nazism.³⁸ After the war, the German communists perceived 1918 as a clear lesson in how not to proceed. The historical experiences of the German communists – the failed revolution of 1918, the Weimar Republic and the National Socialists' twelve-year regime that, in their eyes, had thoroughly 'contaminated' the security apparatus – strongly influenced their interpretation of the post-war situation. The lessons they drew from these events are illustrated by the analogies communist officials made between the political developments in Germany after 1918 and the western zones of Germany after 1945. In the Soviet zone, Mielke stated, the working class had become the 'leading force in democratic development,' whereas in the zones occupied by the Western Allies, the situation was comparable to that after 1918, wherein there existed "no leadership of the working class, but [rather] a coalition with the bourgeoisie, headed by social democrats."³⁹ A persistent and similar threat now loomed across the border in the western part of Germany. To protect their achievements in the East, the communists had to safeguard the political reliability of the security apparatus at all costs.

6. Institutions in transition

In very general terms, sociologists tend to be interested in the ability of social systems to sustain and reproduce themselves, whereas historians focus on discontinuity and change. Giddens' work on structuration is dominated by a focus on the reproduction of structural properties, but it fortunately also offers conceptual tools useful to the historian in analyzing processes of institutional change. In times of political calm, change is often of a gradual nature and is therefore difficult to observe and analyze. Political transitions in contrast make sudden and wholesale transformations conceivable and feasible. Some institutional structures are dissolved and reconstructed, while others are reproduced in spite of political and social upheaval. In circumstances like these, individual (and collective) actions can decisively influence the pace and the outcomes of change processes. Agency, Giddens tells us, always implies a dimension of power, the possibility to act in

37 R. Bessel, *Policing, Professionalisation and Politics in Weimar Germany*, in: C. Emsley and B. Weinberger (ed.), *Policing Western Europe. Politics, Professionalism and Public Order, 1850–1940*, New York 1991, p. 193.

38 Material zur Berichterstattung über die Berliner Kriminalpolizei, February 8, 1946. BStU, MfS, AS 238/66, pp. 200–201.

39 Protokoll, October 30, 1946. BStU, MfS, AS 229/66, vol. 1, p. 92.

a *different* manner and thereby differently influence the course of events. At the same time, structural factors enable and constrain historical agents and shape their actions. Institutional change is never predetermined, even if certain scenarios are more likely than others.

The case studies of communist parties' personnel policies in post-war Germany and Romania show that an analysis informed by Giddens' approach leaves more room for the complexities of transitional politics and the interplay between structural factors and individual action. On the one hand, power shifts after the Second World War can only be understood by taking into account the extent to which political and military structures *enabled* communist parties throughout East Central Europe to rise to power. Soviet military occupation and Moscow's support for regional communist parties are well-known examples of structural factors that facilitated the communists in their quest for state power. On the other hand, communists did not find a *tabula rasa* in these countries when they arrived, but instead had to operate within a constrictive institutional context that led them to choose certain political strategies over others.

This is not to argue however that strategy adjustment was merely the result of instrumental motives of power-maximization: as Giddens argues, actors know what they do when they do it and base their acts on knowledge, including not only technical knowledge but also past experience and belief systems. The German case study presented here illustrates this point. The most valuable contribution that structuration theory offers the study of communist takeovers, however, is the duality of power structures. The power of agency that Giddens attributes to any historical actor enables us to move beyond normative attempts to label politicians, communist and non-communist alike, qualitatively as traitors, heroes or collaborators, and come instead to an understanding of *how* the construction and consolidation of communist regimes was made possible by the actions of many. Dictatorships crumble when citizens refuse to reproduce undemocratic power structures, when they withdraw their cooperation and decide, as Václav Havel puts it, to 'live in truth.' Put differently, in times of transition where institutionalized forms of representation have been abolished and change cannot be effected democratically, it is the reproduction of institutional practices that allows for the consolidation of a dictatorial regime.

The Structure of Power: The UNECE and East-West Electricity Connections, 1947– 1975

Vincent Lagendijk

RESÜMEE

Dieser Artikel untersucht die Rolle der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) aus der von Giddens' entwickelten Perspektive der Dualität von Struktur und Handlung. Häufig werden Internationale Organisationen (IOs) als Ausdruck der gesammelten Interessen ihrer nationalstaatlichen Mitglieder und damit letztlich als entscheidungsschwach dargestellt. Stattdessen argumentiert dieser Artikel, dass IOs durchaus über *agency* und eine eigene Agenda verfügen. Dies wird am Beispiel der UNECE deutlich, die ursprünglich als Steuerungsgremium für den europäischen Wiederaufbau konzipiert war. Am Beispiel von internen Aushandlungsprozessen zeigt der Artikel, dass die UNECE sowohl ein Resultat des Kalten Krieges als auch ein wirkmächtiger Akteur in diesem Konflikt war.

In the decades after the Second World War, the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE, 1947) played an instrumental role in (re-)structuring electricity networks in Europe. Whereas electrical integration occurred separately in the Western and Eastern blocks, the UNECE provided a forum to discuss possible connections between the two. This article claims that the UNECE structured East-West relations in the realm of international organizations.

The notion of structure is important, also from a more theoretical stance. Within the field of International Relations (IR) scholars are discussing the role and nature of International Organizations (IOs). While the agency of IOs is limited in realist and non-realist IR theories, new views incorporating structuration theory assume a more independent role for them. Instead of simply regarding IOs as agency-deprived and pawns of state preference, this article asks the question if, and to what extent, the UNECE held an independent place within the international system, and thus had its own set of values and agendas. Through the conceptual lens of Anthony Giddens's duality of structure, the

UNECE is seen as an actor with agency *and* as a structural element within the international system.

This article proceeds as following. First, the place of IOs within IR theories is discussed, and the particular approach is explained. Subsequently, the UNECE and its activities are introduced, before going more in-depth with the case study on electricity connections between East and West. This section is based on primary research on the UNECE. The article ends with a conclusion which returns to the question of agency and structure, related to IOs.

1. Agency, Structure, and International Organization

Caroline Kennedy-Pipe has argued that International History and IR theory are waging a war over interpreting the Cold War, lasting for some forty years now. Historians, she claims, have a tendency to reduce ‘the state’ to ‘the archives’, thereby ignoring that “ideologies, ideas and how state are organized matter”. Her conclusions are clear: International historians do not rely sufficiently upon insights from IR, while IR scholars make too little out of historical sources.¹ In other words, she suggests more forms of cross-fertilization between historical and theoretical approaches.

She certainly has a point. Still, her main emphasis remains on the role of states and gives little credit to the influence of IOs. She is not alone in that. Another example is the work of E. H. Carr, who does not treat IOs lightly in his classic *The Twenty Years’ Crisis* – one of the foundational texts of realist IR. He characterizes the League of Nations as “utopian”, and claims that IOs are not based on “absolute and universal principles”, but merely “the unconscious reflexions of national policy based on a particular interpretation of national interest at a particular time”.² Building on and criticizing the work of realists like Carr, Kenneth Waltz’s neo-realism has taken over as the dominant paradigm in IR in recent decades.³ Within this framework, state behavior can be understood as the outcome of inter-state relations, amidst an international system defined by anarchy. According to neo-realists, states and their interplay thus structure international relations. The only objects worthy of study are thus states, they argue.⁴ These states are the organizing principle of the international state, which has an “enduring anarchic character”.⁵ The structure in the international realm is thus provided by nation-states, and determined by their interests and actions. To Waltz, actions of agents are affected by the structure of

1 C. Kennedy-Pipe, *International History and International Relations Theory: A Dialogue Beyond the Cold War*, in: *International Affairs*, 76 (2000) 4, pp. 741–754, 744–745, 741.

2 E. H. Carr, *The Twenty Years’ Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*, London 1939, p. 87.

3 See: K. Waltz, *Theory of International Politics*, Boston 1979.

4 J. Boli and G. M. Thomas, Introduction, in: idem (ed.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford 1999, p. 3.

5 K. Waltz, *Theory*, p. 66 (footnote 3).

the international system, but structure affects behavior within this system only indirectly through competition and socialization.⁶

What then to do with IOs? If they do not possess agency, how should we treat them then? Several scholars have proposed to turn to structuration theory, based on the work of Giddens and others. Making a first attempt, Alexander Wendt wrote that “a structurationist approach to the state system would see states in relational terms as generated or constituted by internal relations of individuation (sovereignty) and, perhaps, penetration (spheres of influence)”.⁷ This is precisely the kernel of Giddens’s idea of the duality of structure, implying that structures are both the medium and the outcome of the practices that together form social systems. For Giddens, structures are ‘enacted’ by ‘knowledgeable’ human agents.⁸

Yet Giddens regards IOs solely as an instrument of nation-states. For example, he labeled the League of Nations “an expression of an acknowledged need for the reflexive monitoring of a world-wide system of states”, and became a prominent hub in exchanging “global information sources upon which modern states depend”. Giddens places a lot of emphasis on the sovereignty of nation-states, stemming from the Wilsonian principles, and which were consequently incorporated in the League of Nations and United Nations.⁹ He also claims that ‘international relations’ are the basis upon which nation-states exist in the first place.¹⁰

Despite these theoretical reservations on IOs, the ascendancy of these non-state actors cannot be denied. According to one estimate at least 238 IOs are active today, and make crucial decisions in world politics. Whereas IR scholars have discussed the nature and power of state *in extenso*, analyses of IOs have been rare.¹¹ Though in general IOs are presented as the reflection of state preferences, not everyone agrees. Akira Iriye forcefully argued that international organization constitute another world, “produced by forces that cut across national frontiers”. Such forces create networks of mutual interest that go beyond nation-state preferences, and shape spaces where states try to solve problems by pooling their resources.¹² One could thus say that Iriye regards IOs as actors adding to the structure of the international system.

6 Ibid., p. 74.

7 A. E. Wendt, The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: *International Organization*, 41 (1987) 3, pp. 335-370, 357.

8 W. H. Sewell, *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*, Chicago 2005, p. 127; T. Welskopp, Die Dualität von Struktur und Handeln: Anthony Giddens’ Strukturierungstheorie als ‘praxeologischer’ Ansatz in der Geschichtswissenschaft, in: *Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 19* (2001), pp. 99-119, 103; T. Welskopp, Der Mensch und die Verhältnisse. „Handeln“ und „Struktur“ bei Max Weber und Anthony Giddens, in: T. Mergel and T. Welskopp (ed.), *Geschichte zwischen Kultur und Gesellschaft*, Munich 1997, pp. 39-70.

9 A. Giddens, *The Nation-state and Violence: A Contemporary Critique of Historical Materialism: Volume II*, Cambridge 1996, pp. 258 and 281.

10 Ibid., pp. 263-264.

11 M. N. Barnett, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca 2004, pp. 1-2.

12 A. Iriye, *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2002, pp. 6 and 9.

While this article follows Giddens's ideas on structuration theory, it does not continue along his thoughts about IOs. Surely IOs are often enabled and constrained by states, and function through interplay with other IOs. Still, they cannot be reduced to state preferences and inter-state bargaining only. They are neither passive nor neutral players. At least in part, IOs are also independent actors with their own agendas, often serving multiple aims.¹³ Michael Barnett and Martha Finnemore see IOs as independent "sites of authority", whose authority flows from two principles. First of all, and going back to Max Weber, IOs are bureaucratic institutions holding rational-legal authority. This kind of authority is rational because "it deploys socially recognized relevant knowledge to create rules that determine how goals will be pursued". For the UNECE, this stemmed from economists and engineers who sought to apply their knowledge to Europe as a whole. Bureaucracies like the UNECE thus represent modern cultural forms, embodying their own values and pursuing their own agendas, and their rationality has normative powers. According to Barnett and Finnemore, this is what makes people submit to their authority.¹⁴

Second of all, IOs legitimize their actions based on control over technical expertise and information. For example, the in-house knowledge of the World Bank makes it an oft-sought external consultant, while the vast statistical data collected by the UN serve as benchmarks for many. What makes these bureaucratic IOs particularly powerful is their habit to appear as 'neutral' and depoliticized. Yet behind this self-conviction often stands a set of cultural values.¹⁵ They further derive power from classification, fixing of meaning and the diffusion of norms. For the latter, IOs often serve as 'conveyor belts' of technical expertise.¹⁶ With regard to the former, from the 19th century onwards, IOs have been important catalysts of standard-setting. Loya and Boli identified standardization INGOs as "highly technical, strongly rationalized, and ubiquitously consequential". They also state that IR-theories cannot account for the rise and importance of this branch of IOs. In the end, they conclude, "technical rationality dominates over power" and reductionist views are inadequate.¹⁷

13 M. N. Barnett and M. Finnemore, *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, in: *International Organization*, 53 (1999) 4, pp. 699-732, 705.

14 *Ibid.*, pp. 705-706.

15 *Ibid.*, pp. 705-708. One could recognise this most strongly in work of James Ferguson on the World Bank in Lesotho, see: J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis 1994. In addition, Johan Schot and Vincent Lagendijk have identified a strategy of explicit 'depoliticization' with international actors, though not entirely overlapping with IOs. See: J. Schot and V. Lagendijk, *Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks*, in: *Journal of Modern European History*, 6 (2008) 2, pp. 196-217.

16 M. N. Barnett and M. Finnemore, *The Politics*, p. 712 (footnote 13).

17 T. A. Loya and J. Boli, *Standardization in the World Polity: Technical Rationality over Power*, in: J. Boli and G. M. Thomas (ed.), *Constructing World Culture*, pp. 169-197, 169-171 and 191 (footnote 4).

2. The UNECE

This brings us to the UNECE. To a certain degree, one could explain the origins of the UNECE from a neo-realist perspective. Founded in 1947 because of economy- and efficiency-infused ideas, and the UNECE was supposed to take a leading role in reconstructing European countries from the scars of war. Suggestions for such a body stemmed from two sources. For one, the US State Department contemplated a European organization, charged with economic reconstruction. For another, shortly after the war, the Polish delegation to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) made a similar proposal for an institution to coordinate European reconstruction efforts.¹⁸ This proposal enjoyed wide support. Thus far, the idea for a body like UNECE was on par with nation-state preferences.

In addition, the UNECE followed in the footsteps of already pre-existing organizations that provided stopgap aid and assistance in the service for post-war recovery. These included the Economic Coal Organization (ECO), the European Central Inland Transport Organization (ECITO), and the Emergency Economic Committee for Europe (EECE). These London-based temporary organizations tried to solve immediate needs, staffed by bureaucrats with intimate knowledge of energy and transportation issues.¹⁹ These experiences convinced European governments of the need to step up their cooperative efforts to reconstruct a war-torn continent. The new European organization seemed a logical extension and thus absorbed the London E-organizations.

But one major change disqualifies explaining this IO in neo-realist terms only. Soon after its birth in 1947, relations between the Soviet Union and the United States took a turn for the worst. The UNECE initially hoped to coordinate the Marshall Plan, but this was eventually left to the Organization for European Economic Cooperation (OEEC), which was restricted to Western European countries.²⁰ Inaugurated “at the very last moment in the development of the Cold War”, the UNECE hence became “virtually the only arena in which Eastern and Western Europe met to discuss European affairs”.²¹

The Cold War, and the consequential East-West split, forced the UNECE to adjust its role and develop alternative agendas, in order to legitimize its existence and to underline its usefulness. This turned the UNECE into an independent actor, with its own distinct set of values and aims. As a consequence, the Geneva-based institution regularly deviated from the preferences of the bigger member-states, and the relationship with nation-states was often complicated.

18 W. W. Rostow, *The Division of Europe after World War II: 1946*, Austin 1981, pp. 3-5; V. Kostecky, *The United Nations Economic Commission for Europe: The Beginning of a History*, Stockholm 1989, p. 16.

19 For an overview see *Relief and Rehabilitation Organizations*, in: *International Organization*, 1 (1947) 1, pp. 178-183.

20 The OEEC was preceded by the Paris-based Conference on European Economic Cooperation (CEECE). The OEEC itself was established in April 1948.

21 This was at least according to its first Secretary General, the Swedish economist Gunnar Myrdal. V. Kostecky, *The United Nations Economic Commission for Europe*, p. 37, note 78 (footnote 18). The second citation is from D. W. Urwin, *The Community of Europe*, London 1991, p. 14.

How did the UNECE operate as an organization? Structure-wise, the UNECE consists of a Commission, a Secretariat, and several Technical Committees. The latter Committees dealt with a wide variety of subjects, ranging from housing, food, and transport, to trade, steel, and energy. The Commission holds an annual and public plenary session, and oversees the work of the Technical Committees. The Secretariat, lastly, was composed of international civil servants who explicitly *not* represent any state. It was granted with the power to take initiatives, and to float proposals to amongst member-states.²²

Cold War tensions made their mark on the UNECE's work, as distrust was mutual from the start. The United States were worried by the Soviet political obstruction of the ECE, but also suspiciously gazed upon Gunnar Myrdal – UNECE's Secretary General until 1957 –, who in the eyes of the US State Department gave too much leeway to the Soviet Union. The Soviet Union, too, looked with suspicion at the creation of an organization that treated Europe as an economic unit. According to the Soviets, too many agencies already struggled to perform similar tasks.²³ Of the three kinds of UNECE bodies, the Commission in particular fell prey to fierce East-West antagonisms, mostly evoked by the Soviets.²⁴ During the Cold War, the Technical Committees had most space to maneuver, like the Committee on Electric Power discussed below.

Especially due to the existence of the Secretariat, it is hard to reduce the UNECE to an IO reflecting the preferences of its member-states. When examining its Cold War-ridden history, it becomes obvious that the UNECE Secretariat regularly went against the grain of the consensus of the regional blocks and more powerful states. In effect, the UNECE can hardly be regarded as a body acting according to the wishes of states. Such a feat is not uncommon for IOs in general, but particularly stands out for the UNECE.²⁵ Although it wanted to work through member-states, its Secretariat could set the agenda, pre-consult about proposals, and could mitigate political tensions by postponing voting and focusing on the technical aspects.

The role of Gunnar Myrdal needs emphasis, as he was instrumental in shaping the set of cultural values of the organization. The Swedish Social Democrat and economist endeavored to make the UNECE an all-European organization which included the Soviet Union and its satellite states. He therefore insisted on having a Soviet deputy working with him. Myrdal argued that the Cold War stood in the way of economic progress for all countries involved. He saw UNECE's role broader than just economic, and thought the UNECE “represent[ed] an organized matrix for preserving and strengthening the links

22 M. Fagen, Gunnar Myrdal and the Shaping of the United Nations' Economic Commission for Europe, in: *Coexistence*, 27 (1988), pp. 427–435, 431.

23 D. Wightman, *Economic Co-Operation in Europe: A Study of the United Nations Economic Commission for Europe*, London 1956, p. 5.

24 Wightman makes a similar point, see: D. Wightman, *East-West Cooperation and the United Nations Economic Commission for Europe*, in: *International Organization*, 11 (1957) 1, pp. 1–12, 1.

25 M. N. Barnett and M. Finnemore, *The Politics*, p. 703 (footnote 13).

between countries on both sides of the divide, which must be preserved and strengthened if we want to build a sounder Europe and a peaceful world”.²⁶

Myrdal also succeeded in building up a top-notch group of economists and a capable Secretariat, allowing the UNECE to become an important actor in European economic norm-setting. Among the first to be employed in Geneva were Nicholas Kaldor, a Cambridge-trained economist and academic acquaintance of Myrdal, and Walt W. Rostow, who later gained a name for his developmental ideas and in his role as American presidential advisor.²⁷ Other pioneers included Tony Rollman, who would move on to become a principle figure in the European Coal and Steel Community (ECSC), and Albert Kervyn de Lettenhove, a Belgian economist who would later serve both the European Commission and the World Bank.²⁸

This was in line with Myrdal’s first aim; establishing the UNECE as a research group with a scientific take on European economic issues – something Myrdal would later label as “independent truth-seeking”.²⁹ This implied conducting research along scientific lines and independent from any government’s point of view. Problems were therefore always studied “as though Europe were but a single country, regardless of political frontiers”, and from the perspective of “technical objectivity”.³⁰ The research should also lead to practical and useful results that could inform policy, and was not just meant as *l’art pour l’art*.³¹ This seemed to pay off immediately: while the OEEC had its own statisticians and rapporteurs, it was the UNECE’s publication *The Economic Survey of Europe* that was used as the scientific basis for the Marshall Plan in 1948.³²

The Secretariat’s second aim was nurturing practical forms of cooperation. Proposals were only brought to a vote after informal discussions had resulted in a consensus. This empowered the Secretariat to postpone or even delay meetings.³³ Overall, the UNECE’s working method tried to mitigate internal tensions and conflicts as much as possible. All European governments – UN member or not – and interested international organizations could join in deliberations.³⁴ The Commission and its subsidiary bodies refrained

26 G. Myrdal, Twenty Years of the United Nations Economic Commission for Europe, in: International Organization, 22 (1968) 3, pp. 617–628, 625 and 628.

27 The Secretariat held a rather autonomous role in hiring people. On Rostow, see: D. Milne, America’s Rasputin: Walt Rostow and the Vietnam War, New York 2009.

28 S. Andersson, An International Network of Contacts in the Archives of Alva and Gunnar Myrdal, in: M. Grass, G. Lit-zell, and K. Misgeld (ed.), A World in the Basement: International Material in Archives and Collections, Stockholm 2002, pp. 86–92, 89.

29 G. Myrdal, The Research Work of the Secretariat of the Economic Commission for Europe, in: Erik Lindahl (ed.), 25 Economic Essays in Honour of Erik Lindahl, Stockholm 1956, pp. 267–293, 270.

30 See for example Examination by the Economic Commission for Europe at its Sixth Session of the Report of the Committee on Electric Power, June 20, 1951, p. 5, Electric Power. Reports to ECE and to ECOSOC (jacket no. 1), GX 19/1/6 – 3306, Archive of the United Nations Organisation at Geneva (hereafter UNOG).

31 G. Myrdal, The Research, pp. 267–269 (footnote 29).

32 A. S. Milward, The Reconstruction of Western Europe, 1945–1951, Berkeley 1984 (footnote 67); G. Myrdal, The Research, p. 281 (footnote 29).

33 I thank Daniel Stinsky for pointing this out to me. Also see: G. Myrdal, Twenty Years, pp. 619–621 (footnote 26).

34 The United States were also a full member, as was the Soviet Union.

from majority voting, trying to avoid a split among the countries with different economic and political system.³⁵ Non-consensual proposals were withdrawn or postponed. The Technical Committees, on the whole, did not have official procedural discussions and kept only concise notes of meetings.

A third principle concerned the UNECE's position within the international system. The Secretariat would guide the preparations for meetings, but left the bulk of the work to the governmental experts themselves. It thus insisted on a clear division of labor. According to Myrdal, it was "a sign of a weak and inefficient international organization if too much of its activity becomes work of the Secretariat".³⁶ In addition, the UNECE carefully tried to avoid competition and duplication with other IOs such as the OEEC and the predecessors of the European Union, and coordinate activities with relevant IOs like the Danube Commission and the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA).³⁷ These principles added up to the constructed self-image of an apolitical and economic technocratic organization. This did not mean that the UNECE's very existence and method of operation was not deeply political. In fact, its very style can be related to changes in the sphere of international politics. Myrdal wrote in 1956 that the UNECE was "not particularly naïve about the political facts in the world around us". He saw it as UNECE's task to initiate "an experiment in independent, disinterested research", which became a stable body over time.³⁸ Still, Myrdal acknowledged the political (read: Cold War) limits under which the UNECE had to operate, that actually gave meaning to its work.

The remainder of this paper will spotlight the activities of the UNECE in the field of electricity. It shows, firstly, how the UNECE operated as an autonomous agency, that, secondly, was part of the post-war international realm and able to serve as a platform for East-West interactions. Not only was the UNECE Secretariat an important actor in forging links across the Iron Curtain, it also provided a structural platform. It did not 'simply' conform itself to the wishes of individual states – the superpowers in particular. In that sense, the UNECE acted as the medium, as well as the outcome of a particular structure in international politics.

3. The UNECE and East-West electricity flows

A recurring tension with UNECE's work was the Cold War. This section will figure an electricity-related case, and took twenty-seven years to materialize. UNECE's facilitating role was hampered by Cold War-tensions for nearly as long. Besides showing how the Iron Curtain stood in the way of attempts to effectuate East-West cooperation, the

35 M. Fagen, Gunnar Myrdal, pp. 427-429 (footnote 22).

36 Opening Statement by the Executive Secretary to the Eleventh Session of the Economic Commission for Europe (ECE Document E/ECE/242), 11th Session, April 5, 1959, pp. 5-6. Cited in Berthelot and Rayment, *The ECE*, p. 69.

37 M. Fagen, Gunnar Myrdal, pp. 433-434 (footnote 22).

38 G. Myrdal, *The Research*, p. 270 (footnote 29).

electricity case also underlines how the Geneva organization was able to position itself, often without the consent of (dominant) nation-states. At the same time, it reveals how the UNECE was an actor within an international arena cohabited by other IOs.

The electricity proposal at hand concerned the flow of electricity across the Iron Curtain, and was taken up by UNECE's Committee on Electric Energy in 1949.³⁹ Austria suffered electricity shortages as its power system was split; with most electricity production situated in the western Alps and the largest centers of consumption located in the eastern part. The latter region could receive electricity from Poland and Czechoslovakia. These two countries could build new thermal power plants, and export this to Austria. Austrian and Polish authorities had already come to an understanding. Poland would supply electricity to Austria during wintertime, and Austria, having a surplus of hydro-power during the summer, would return the favor during the summer. Czechoslovakia would profit along the way as a transit country, and could supply additional electricity.⁴⁰ But this deal went beyond Austria alone. Before and during the Second World War the western part of Austria became strongly integrated into the German system. After the war German industry in Bavaria continued to be strongly dependent on Austrian electricity. Obtaining electricity from Poland thus relieved the stressed situation in Austria. This in turn would free up capacity to help out southern Germany. As the involved countries seemed to agree, the remaining bottleneck was building new power lines and power plants. In sum, four countries were part of this proposal – two on both sides of the Iron Curtain.

Although the schemes appeared relatively easy from a technical point of view, matters were not as they seemed. The proposal itself turned out to be persistent as well as provocative. The obvious reason for this is the Cold War. The tensed relationship between the United States and the Soviet Union 'contaminated' East-West contacts in Europe, and subsequently significant tensions permeated political and economic relationships. Proposals to forge new connections – in this case electrical ones – met considerable resistance, particularly from the Western side of the Iron Curtain.

According to the UNECE, the most economic and efficient way to ease southern German needs was to get electricity from a Czechoslovak power plant, situated at approximately 30 km from the German border. If the price of the Czech supply would be favorable their offer would certainly be accepted, a UNECE report stated. Yet the project would also be "subject of course to the political and material difficulties which need not be recapitulated".⁴¹ Still, generally speaking, most Secretariat-members were still convinced that economic cooperation between East and West would take place. For one, Secretariat members at this point believed cooperation would come about. In 1947, Rostow wrote

39 Interoffice memorandum from L.H. Black to J. Houston Angus, Supply of power to Bavaria, May 19, 1949, in: W.W. Rostow files, ECE: Electric power, Box 50, Archive of Accession of Retired Records (ARR) 1360, UNOG.

40 Draft minutes of the fifteenth meeting. EEC (47) 81, pp. 1, 4, 17, in: P. FO 371 / 62527 – 194, EECE: PUP, File No. 3395, 7. Economic, National Archives, Kew, United Kingdom (hereafter: NA).

41 Document ME/25/50 Committee on Electric Power, January 11, 1950, GX19/6/1/4 – 3815, UNOG.

that “all the evidence seems to indicate that the Eastern countries are prepared to play ball in Geneva”.⁴²

But despite UNECE’s optimism and attitude of ‘technical objectivity’, Cold War politics did play a role. In November 1950 Czechoslovakia stepped out of the project, claiming they needed the export power for their own economy and society.⁴³ UNECE now went for the second best option: supplying Germany with Polish electricity, generated with Silesian coal.⁴⁴ But Poland, too, stepped out of the project. Poland and Czechoslovakia would only return to the UNECE respectively in 1953 and 1954.⁴⁵ Two mainly political reasons can be identified for the plan’s failure. One laid in the East: the 1948 Coup in Czechoslovakia brought the Communist Party to power, which appeared to be less interested in international trade, turning down an international deal on timber which was supported by both the UNECE and the World Bank.⁴⁶ One can suspect this, too, was a reason to drop out of the electricity plan. Under the new Communist regime, Czechoslovakia embarked on a path of industrialization, entailing the adoption of the Soviet modernization with a focus on energy-intensive heavy industry.⁴⁷ In other words, the coal resources were now needed domestically.

Another political cause laid in the West. Poland had problems acquiring the proper electrical equipment from Western European or American manufacturers. In January 1950, US Secretary of State Dean Acheson wrote that it appeared ‘unsound’ to encourage the Polish-Czechoslovak power export to Bavaria, due to the unreliable Eastern European political situation and problems involved in sending generating equipment from Western to Eastern Europe.⁴⁸ He pointed out the required equipment was on the embargo lists of the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM, 1949). COCOM was created by Western European allies and the United States, and had no official relation “to any US or European government agency, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) or the OEEC”.⁴⁹ It aimed to prevent the transfer of potentially sensitive equipment to the East. Cold War-related tensions thus hampered UNECE’s

42 Copy of Minute from Mr. Rostow to Mr. Angus dated December 16, 1947, on the subject of a European Power Board, in: Rostow Files, ECE; OEEC – Power, Box 50, ARR 1360, UNOG.

43 Document EP/23/add. 1, ECE Committee on Electric Power. Supplement to Possibilities for Electric Power exchanges between Austria, Czechoslovakia, Germany and Poland, November 12, 1950, GX19/6/1/4 – 3815, UNOG.

44 It must be noted here that Oświęcim was the Polish equivalent for Auschwitz. Document EP/WR.2/4, ECE Committee on Electric Power – Thermal Working Party: Silesian study group, March 17, 1949, GX19/6/1/4 – 3815, UNOG.

45 D. Wightman, *Economic*, p. 157 (footnote 23).

46 The countries involved were Austria, Czechoslovakia, Finland, Poland, and Yugoslavia. E. S. Mason and R. E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington D.C. 1973, pp. 167–168.

47 P. G. Lewis, *Central Europe Since 1945*, London 1994, p. 105.

48 Telegram Washington (Acheson) to Paris, January 6, 1950, Folder: Industry – Power 19(c), Box 36, Special Representative in Europe, Office of the General Counsel. Subject files, 1948–53, Record Group RG 469, National Archives of the United States of America, College Park, MA (hereafter: NACP).

49 Quoted in J. McGlade, *COCOM and the Containment of Western Trade and Relations*, in: J. Eloranta and J. Ojala (ed.), *East-West Trade and the Cold War*, Jyväskylä 2005, (note 6), pp. 47–63, 49.

work. COCOM posed serious limits, and Soviet control and industrialization plans set different priorities. This did, however, not lead to a change of hearth within UNECE, as it would continue to mention East-West connections in plans and consultative talks.

Political circumstances changed in the 1950s, as the cooperative spirit of Central and Eastern European countries improved, especially after Stalin's death in 1953. Both East and West established vehicles for their regional economic interests. Regional economic development in the East was stimulated through the CMEA. Although CMEA was established in 1949, very few conferences were actually held until the 1950s.⁵⁰ In the West, economic cooperation took place in the OEEC and increasingly in the ECSC. Both bodies did not deal directly with East-West contacts. NATO, however, would. Both NATO and CMEA (co-)determined their participating in the UNECE.

In 1958 NATO countries started to coordinate their attitude towards the UNECE in order to make "its activities more favorable to Western aims".⁵¹ NATO's Committee of Economic Advisers (ECONAD) regularly discussed UNECE's work that concerned the 'political interests' of the 'Atlantic Alliance'.⁵² Crucially, NATO did not question the existence of the UNECE. It recognized the UNECE as the only existing all-European forum, which most Western European countries considered to be 'an important bridge' between East and West.⁵³ For several countries it was the only place to meet representatives from states with which they had no diplomatic relations. In addition, it presented a useful source of intelligence for the Atlantic Alliance. ECONAD saw the UNECE as a useful instrument, claimed that despite its limited results "it is felt that, if and when political tension decreases, ECE may eventually develop into an important link between the two systems".⁵⁴

For Central and Eastern European countries the UNECE was seen as useful, at least to a certain extent. According to the CMEA, the UNECE worked primarily "along the interests of capitalistic countries and their industries".⁵⁵ Still the CMEA regarded the UNECE the most important body to help deal with the growing energy shortage in their

50 M. Kaser, *COMECON: Integrated Problems of the Planned Economies*, London 1965, pp. 42-43.

51 Document D/30 (revised), 'Conclusions agreed by the Committee of Economic Advisers', attached to document C-M(58)94, 'Co-ordination of attitude of NATO countries within the Economic Commission for Europe with a view to making its activities more favourable to Western aims', June 12, 1958, File AC/127: Committee of Economic Advisers, NATO Archives, Brussels (hereafter: NATO).

52 Ibid., p. 2.

53 Document WP/82, NATO countries' policy in the Economic Commission for Europe, March 12, 1962, p. 2, AC/127, NATO.

54 Ibid.

55 Vorschlag zur Vorbereitung des Arbeitsprogramms der Kommission für den Austausch von Elektroenergie zwischen den Teilnehmerländern des RgW und die komplexe Ausnutzung der Wasserkräfte der Donau auf Grund der Empfehlung der Beratung der Kommission, die in Moskau vom 19.-20. März 1956 stattfand, DE 1: Staatliche Plankommission (1949-1961 [1963]), Teil: Internationale Zusammenarbeit, 21753 Vorbereitung von Tagungen und Arbeitsberichte der Ständigen Kommission des RGW für den Austausch von Elektroenergie und die komplexe Ausnutzung der Wasserkräfte der Donau, Abschrift, Geheim, June 6, 1956, Bundesarchiv, Lichterfelde, Berlin (hereafter: BArch).

bloc and wanted to increase cooperation with UNECE's Committee on Electric Power.⁵⁶ Furthermore, the CMEA still considered electricity cooperation with Austria, hoping this could be a stepping stone towards further collaboration with the West.⁵⁷

Energy problems were a recurring theme in the 1950s. A tight technological cooperation in the field of electricity came about in Western Europe in the early 1950s, leading to a more efficient use of resources and existing capacity. In these same years Central and Eastern European countries made serious progress towards their own high voltage electricity network. The German Democratic Republic (GDR), Poland, Hungary, and Czechoslovakia were connected through 220 kV lines between 1957 and 1960. Western Ukraine followed in 1962, Romania and Bulgaria in 1963–64.⁵⁸ Towards the end of the 1950s, economic growth led to an increasing demand for energy. Yet production of Western Europe's primary resource – coal – was declining, and imports of foreign oil and coal increased. On average, the annual rise of electricity demand in Western Europe was estimated at seven per cent, implying a doubling of demand every ten years. At this point, representatives of the electricity industry of the West began to consider ways to expand the geographical scope of cooperation. In the early 1960s, some electricity producers concluded that “[a]ny new progress in interconnection will arise either from a reinforcement of the existing links or from the setting up of new submarine links, or the establishment of links with countries of eastern Europe”.⁵⁹

It thus comes as no surprise that the project remained an issue under study, despite Cold War tensions. Besides the Western electricity industry, several countries insisted that the UNECE re-examined the possibilities of reinforcing interconnections between Eastern and Western Europe.⁶⁰ Therefore the UNECE Secretariat re-assessed their original plan in 1963, and consulted Budapest, Warsaw, and Berlin to prepare a proposal. The UNECE concluded that “untapped hydro-power resources in Europe are dwindling”, and, taking a technical perspective only, proposed several East-West exchanges in the form of draft proposal. These included an increase of exports from Yugoslavia to the Federal Republic of Germany (FRG) and Austria – once again the proposal for electricity exports

56 Information des Sekretärs der Kommission für den Austausch von Elektroenergie und Ausnutzung der Wasserkräfte der Donau über seine Dienstreise zur 15. Tagung des Komitees für Elektroenergie der Europäischen Wirtschaftskommission vom 9.-17. Oktober 1957, p. 2, DE 1, 4101 Ständige Kommission für Elektroenergieaustausch zwischen den Ländern und für Ausnutzung der Wasserkräfte der Donau des RGW, BArch.

57 Vorschlag zur Vorbereitung des Arbeitsprogramms der Kommission für den Austausch von Elektroenergie zwischen den Teilnehmerländern des RgW und die komplexe Ausnutzung der Wasserkräfte der Donau auf Grund der Empfehlung der Beratung der Kommission, die in Moskau vom 19.-20. März 1956 stattfand, dated June 4, 1956, DE 1, 21753 Vorbereitung von Tagungen und Arbeitsberichte der Ständigen Kommission des RGW für den Austausch von Elektroenergie und die komplexe Ausnutzung der Wasserkräfte der Donau, BArch.

58 N. Savenko and M. A. Samkov, *Объединенные Электроэнергетические Системы Стран-членов СЭВ*, Moscow 1983, pp. 9-14.

59 F. Cahen and B. Favez, *Control of Frequency and Power Exchanges Within the Framework of International Interconnections*, UNIPED Congress of Scandinavia, Paris 1964, p. 23.

60 The initiative came from – no surprise – Austria, Poland, Czechoslovakia, and Yugoslavia. Sevette to Zachmann, and Meller-Conrad and Batros, July 3, 1963, GX, file 19/6/1/15-32212, UNOG.

from Poland to Austria, and from Czechoslovakia and Poland to the FRG.⁶¹ The latter required the reconnection of transmission lines between the GDR and FRG. With the Berlin Crisis fresh in mind, resulting in the construction of the Berlin Wall, this clearly was a sensitive issue.

Most Central and Eastern European countries responded favorable – the Soviet Union included. Yet nearly all Western European countries denounced the proposal. Their letters to Geneva were written in very similar language, hinting at a coordinated response.⁶² This was indeed the case. The UNECE proposal was discussed within NATO's ECONAD in April 1964, where the FRG made a strong plea against the UNECE initiative. The FRG reminded that electricity collaboration in Western Europe was based upon mutual confidence between reliable partners. "The core of the problem", argued the FRG delegation, was the lack of a "basis of mutual confidence".⁶³ This convinced the other member-states, and thus explains their common stance vis-à-vis the UNECE's proposal. Once again, trust issues hampered East-West relations. NATO's task was not just to defend the West militarily, but also defended its economic interests. Electricity connections with the East could potentially jeopardize the Western systems, and would also (financially) benefit the East. This thus had to be avoided.

NATO's opposition did not kill the Austrian-Polish plan, only placed it on the backburner for a year. In November 1965 the UNECE Secretariat reported that several countries had 'renewed interest' in studying the electricity transfers across borders – particularly those East of the Iron Curtain. Poland again offered to build power stations financed by Western countries, and supply this electricity to their Western neighbors. This allowed Poland to exploit her coal resources and earn foreign currency by selling electricity.⁶⁴ Prospects now seemed rosier. While still labeling these electricity transfers 'obnoxious' in 1966, Washington now supported the plan on the condition that any UNECE studies did not touch upon the 'inter-German problem'. In other words, electricity proposals linking East and West would be accepted, but should not involve connections between the FRG and GDR.⁶⁵ A similar change of heart occurred at Bonn, supporting East-West cooperation except for the German question.⁶⁶ NATO also changed its policies towards Central and Eastern European countries. ECONAD now studied economic measures that might "loosen the ties between the USSR and the various satellites". Energy coop-

61 Project de plan d'une étude relative aux possibilités de renforcement de l'interconnexion des réseaux de transmission d'énergie électrique en Europe, 1963, box 109, ARR 1360, UNOG.

62 George Tesoro to Velebit, October 8, 1964; J.F. de Liedekerke to Velebit, October 13, 1964; and T. Solesby to Velebit, July 29, 1964, GX, file 19/6/1/15-32212, UNOG.

63 Document R/132, annex, Text of the Statement on Exchanges of Electric Power between East and West, Made by the German Representative at the Meeting of 2nd April 1964, file AC/127, NATO.

64 Airgram from US Mission Geneva to Department of State, November 17, 1965, pp. 1-2, Folder: FSE 12 Electric Power 6/1/6, Box 939, Record Group 59: General Records of the Department of State, NACP.

65 Telegram Department of State to US Mission Geneva, Ibid.

66 H. Haftendorn, The Adaptation of the NATO Alliance to a Period of Détente: The 1967 Harmel Report, in: W. Loth (ed.), Crises and Compromises: The European Project 1963–1969, Baden-Baden 2001, pp. 285–322, 295.

eration between East and West, through the ECE, was one of the possible ways to reduce the region's dependence on the Soviet Union.⁶⁷ This was a policy line similar to the one taken towards Yugoslavia.⁶⁸

This time around the UNECE avoided proposing interconnections between the FRG and GDR, and the other proposals clearly had wide-spread support from Central and Eastern Europe. The willingness of countries from this region can be linked to improving relations between UNECE and CMEA. In 1965 the UNECE Secretariat was invited for the first time to take part in some CMEA committees.⁶⁹ Contacts became more intensive over the next couple of years. In 1969 the Executive Committee of the CMEA labeled its cooperation with the UNECE Secretariat "particularly useful and intensive".⁷⁰

UNECE's attempts to bridge Cold War divides now clear began to bear fruit. The CMEA saw Geneva as a full partner, and both Washington and NATO at least tolerated the UNECE's activities in this field. Myrdal's Secretariat had created an organizational structure that could act as a bridge between East and West. Now the international political situation, characterized by détente, provided the circumstances under which this bridge came in use. By 1965 Austria, Czechoslovakia, and Poland held informal talks, and convened in rooms and hallways of the *Palais des Nations* (UNECE's headquarters in Geneva) to discuss proposals whereby electricity would be transmitted to Austria.⁷¹ Austria held a middle position between East and West, both geographically and politically. The 1955 State Treaty ordained Austria's political neutrality, and as a consequence Austria neither joined NATO nor the CMEA.⁷² This gave Austria more leeway in establishing contacts with their Eastern neighbors. These discussions were eventually fruitful, as Austrian authorities announced a deal with Poland in 1974. A 25-year contract was signed; Austria loaned 3 billion Schillings to enable Poland to buy Austrian electrical equipment. The price of the electricity transmitted to Austria was partially fixed, and for 70 per cent determined by world market prices of solid and liquid fuels – radically different from the Polish price structure of fuels.⁷³ With this deal, the trilateral plan finally came into being. It proved to be the first of expanding number of East-West connections.⁷⁴

67 Document D/150 (revised), NATO Countries' Trade Policies Towards the European Satellite Countries, March 31, 1964, file AC/127, NATO.

68 L. M. Lees, *Keeping Tito Afloat: The United States, Yugoslavia, and the Cold War*, University Park 1997.

69 Cooperation with Council for Mutual Economic Assistance (CMEA), paper dated February 8, 1966, ARR-14-1856, Folder: 00/08, UNOG. Also see *Einschätzung der 21. Tagung der Ständigen Kommission Elektroenergie des RGW*, December 12, 1965, DC-20 19589: Ständige Kommission für Elektroenergie beim RGW 19589 (Aktenzeichen 05232), BArch.

70 Letter Kostelecký to Stanovnik, April 29, 1968, Confidential, ARR-14-1856, Folder: 00/08, UNOG.

71 Telegram US Mission Geneva to Department of State, December 3, 1965, p. 4, Folder: FSE 12 Electric Power 6/1/65, Box 939, RG 59, NACP.

72 W. W. Williams, *The Road to the Austrian State Treaty*, in: *Journal of Cold War Studies*, 2 (2000) 2, pp. 97–107.

73 Meeting Comité Restreint, October 9, 1974, Archives of the Union for the Coordination and Transmission of Electricity, Brussels.

74 See: V. Lagendijk, *Electrifying Europe: The Power of Europe in the Construction of Electricity Networks*, Amsterdam 2008, chapter 6.

4. Conclusion

Although the UNECE could not perform its initially envisioned tasks, namely, guide European construction and administer the Marshall Plan, it was nevertheless able to establish its own organizational culture and values. The UNECE thus reinvented itself, carving out a niche for itself within the landscape of international organizations. Myrdal had a substantial hand in that, leaving a strong imprint on the organization which he established as a practical economic research institute, a meeting place for East and West, with little room for ideological and politics quarrels. In its studies, the UNECE approached economic problems from a Europe-wide and engineering perspective, thereby ignoring international borders and rupture lines. The UNECE Secretariat left much work to member-states and their experts, but kept considerable sway over the agenda and the process.

Its status as a ‘neutral’ technical and knowledgeable economic body gave it power and recognition. Therewith the UNECE Secretariat was to make ambitious plans for economic and infrastructural cooperation between East and West. That role was not easily accepted within the international community. But the UNECE was able to challenge the dichotomous international system – although with mixed success initially. Both East and West increasingly came to see certain advantages in the organization’s existence. For the East, the UNECE offered openings to solving their growing energy problems, for which cooperation was seen as the way forward. More cautiously at first, the West came to see the UNECE as a potential bridge that might be instrumental once political tensions started to wither away.

The electricity case shows that UNECE could not simply work along the lines of technical objectivity only. The East-West divide could not be ignored, and the UNECE regularly had to respect the demands and objections of its member-states. The politically independent Secretariat analyzed the electricity situation in Europe as a whole, and proposed solutions to solve shortages. In the end, it had to comply with nations’ wishes and the Cold War status quo. Stronger even, their style of decision-making which emphasized consensus actually empowered opposing member-states. The fact that this electricity project took so long to come about can clearly be attributed to the Cold War. In that sense, Loya and Boli’s claim that “technical rationality dominates over power” does not hold. This is to say that the UNECE was independent but certainly not autonomous. Political tensions between East and West prevented financial flows across the Iron Curtain, and denied Poland and Czechoslovakia the necessary equipment to go ahead with the plan. Yet when the first electricity was transmitted from Poland to Austria via Czechoslovakia in the 1970s, the Cold War was far from over. How, then, was it possible that this electricity flowed from East to West?

For one, the fact that this project took so long can be related to the UNECE’s agenda-setting capabilities. It made two extensive efforts in the 1940s and 1960s, to little avail. But it was able to continue to consult Eastern and Western governments on this very same proposal, and provided a structural forum between both sides of the Iron Curtain. How

was the UNECE seen by both East and West? Western countries in NATO saw the UNECE as a possible gateway to better contacts with the East, after if political relations had improved. NATO made clear that mutual trust was lacking in the early 1960s. CMEA files that already in 1956 Central and Eastern European countries wanted to cooperate on functional matters, such as in electricity with Austria. Yet their overall take on the organization was more critical. This changed halfway the 1960s, which opened up new perspectives for the plan.

In the field of East-West relations, UNECE still possessed agency and at least tried to break through the barriers set by the two superpowers. Not only did the UNECE persist with its controversial electricity proposal against the will of influential member states, it also took the wishes of smaller and more 'neutral' countries into account – like Austria and Yugoslavia. Over time, this strategy paid off, but political détente was necessary. While making continuing efforts it also changed East-West relations in a more structural way; it was – the only! – a space where both sides could meet, and discuss cooperation. Eventually the Austrian-Polish plan eventually came about without direct intervention from Geneva. Rather it seems the seeds for cooperation were sown in the UNECE, which persistently kept placing this on the agenda. This made the UNECE not only a 'conveyor belt' of technical expertise but also a clearing house for ideas and people, and a locus where trust could be build due to an independent Secretariat.

Present at the Creation: The Role of American Foundations in the International Development Arena, 1950s and 1960s

Corinna R. Unger

RESÜMEE

Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Rolle der Rockefeller Foundation und der Ford Foundation im Prozess der Etablierung der internationalen Entwicklungspolitik in den ersten beiden Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Dazu analysiert der Beitrag die Strategien und Mechanismen, die es den beiden Stiftungen als Nichtregierungsorganisationen erlaubten, sich einflussreiche Positionen in der internationalen Politik zu sichern. Der Antikommunismus in den USA ebenso wie die außenpolitischen Vorgaben Washingtons stellten hierbei Bedingungen, zu denen sich die Stiftungen explizit verhalten mussten. Zugleich erwiesen sie sich als geschickt darin, eigene Strukturen zu nutzen und neue herzustellen, die ihre Position in einem zunehmend kompetitiven Feld wie der Entwicklungspolitik stabilisierten.

1. Introduction

In the last ten years or so, international organizations like the League of Nations, the World Bank, the United Nations Organizations and the International Labor Organization have received much attention from historians working on development aid and development politics.¹ Also, many historians have used the archives of these and other international organizations to learn more about specific development approaches and development projects.² Those studies have greatly enhanced our understanding of the

1 See, among others: A. L. S. Staples, *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945–1965*, Kent, OH 2006; D. Maul, *Human Rights, Development and Decolonization: The International Labour Organization, 1940–70*, Basingstoke 2012; O. Stokke, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington 2009. Also see: M. Frey, S. Kunkel and C. R. Unger (ed.), *International Organizations and Development, 1945–1990*, Basingstoke forthcoming 2014.

2 M. Alacevich, *The World Bank and the Politics of Productivity: The Debate on Economic Growth, Poverty, and*

professionalization and internationalization of development aid in the post-1945 era, and they have notably enriched and broadened the field of international history. Interestingly, private organizations active in the field of development aid have received much less attention – although the development field in particular was characterized by the activities of private and semi-private agencies.³ One of those groups consists of private companies, about whose role in development we still know very little.⁴ Another group consists of philanthropic foundations like the Rockefeller Foundation, the Ford Foundation, and the Carnegie institutions. In recent years the foundations' role as international (or global) distributors of knowledge has been emphasized.⁵ Their activities in the field of development aid have not been studied very systematically, however.⁶ "Analytically constructed studies of philanthropy are in short supply. The shelf of foundation books remains overly crowded with self-congratulatory, mostly boring, insider accounts; or with shrill denunciations by outsiders – mostly ill-informed if often entertaining in a gossipy sort of way. [...] We are hungry for works that tell us where foundations actually fit into the political economy, and how and when, even if, they are consequential."⁷ Many scholars would argue that the philanthropic foundations were, in fact, very consequential. Their projects, while not as large in size and funding as government-sponsored programs, received much attention from politicians and the international media at the time, and they often inspired larger, publically funded organizations to take up similar projects. For example, the fact that family planning received so much public and political attention and became a prominent field of development activities was not the least

Living Standards in the 1950s, in: *Journal of Global History*, 6 (2011), pp. 53-74; R. Jachertz and A. Nützenadel, *Coping with Hunger? Visions of a Global Food System, 1930–1960*, in: *Journal of Global History*, 6 (2011), pp. 99-119.

- 3 C. H. Wieters, *Of Heart-Felt Charity and Billion Dollar Enterprise: The Rise of Humanitarian NGOs after World War II – A Case Study of CARE*, in: M. Frey, S. Kunkel and C. R. Unger (ed.), *International Organizations and Development* (footnote 1); K. O'Sullivan, *A Global Nervous System: The Rise and Rise of Humanitarian NGOs*, in: *ibid*.
- 4 Exceptions are G. Grandin, *Fordlandia: The Rise and Fall of Henry Ford's Forgotten Jungle City*, New York 2009; A. Acker, *From Development to Politics: The Making and Unmaking of VW's "Model Ranch" Project in the Brazilian Amazon (1973–1986)*, PhD dissertation project, European University Institute.
- 5 See: J. Krige and H. Rausch (ed.), *American Foundations and the Coproduction of World Order in the Twentieth Century*, Göttingen 2012; K. Rietzler, *Experts for Peace: Structures and Motivations of Philanthropic Internationalism in the United States and Europe*, in: D. Laqua (ed.), *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements between the World Wars*, London 2011, pp. 45-65; G. Gemelli (ed.), *American Foundations and Large-Scale Research: Construction and Transfer of Knowledge*, Bologna 2001; V. Berghahn, *America and the Intellectual Cold Wars in Europe: Shepard Stone between Philanthropy, Academy, and Diplomacy*, Princeton 2001; E. Condliffe Lagemann, *The Politics of Knowledge: The Carnegie Corporation, Philanthropy, and Public Policy*, Chicago 1989.
- 6 Among the exceptions are: L. R. Bolling with C. Smith, *Private Foreign Aid: U.S. Philanthropy for Relief and Development*, Boulder 1982; G. L. A., *Wealth Equals Wisdom? The Rockefeller and Ford Foundations in India*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 554 (1997), pp. 104-116; K. McCarthy, *From Government to Grassroots Reform: The Ford Foundation's Population Programs in South Asia, 1959–1981*, in: S. Hewa and P. Hove (ed.), *Philanthropy and Cultural Context: Western Philanthropy in South, East, and Southeast Asia in the 20th Century*, Lanham 1997, pp. 129-156; G. H. Hess, *Waging the Cold War in the Third World: The Foundations and the Challenges of Development*, in: L. J. Friedman and M. McGarvie (ed.), *Charity, Philanthropy and Civility in American History*, Cambridge 2003, pp. 319-339.
- 7 K. Prewitt, *Foreword*, in: D. C. Hammack and S. Heydemann (ed.), *Globalization, Philanthropy, and Civil Society: Projecting Institutional Logics Abroad*, Bloomington 2009), pp. vii-ix, at p. vii.

due to research and pilot programs initiated by the Ford Foundation and the Rockefeller Foundation. Similarly, the Green Revolution in India was very much driven by the two foundations.⁸ Looking back, the foundations seem to have managed to secure a degree of political influence and institutional independence disproportionate to their size, both financially and institutionally.⁹

What to make of this observation analytically? How can we conceptualize the position of small, non-governmental actors like the philanthropic foundations in the international arena from an institutional point of view? What turns organizations into institutions? And what can the foundations tell us about the evolution and functioning of the development field from a structural perspective?

In conceptualizing the foundations, I follow Steven Heydemann and David C. Hammack who consider the international development activities of the foundations as a projection of philanthropic institutional logics abroad. "By philanthropic projection we mean the effort to spread organizational norms and practices by means of the donation of money, goods, human efforts, and ideas. [...] By institutional logics we mean organizational arrangements for putting ideas into action and for sustaining patterns of social relationships."¹⁰ It is important to note that the specific modes of projection "are both historically and geographically contingent", and that the projection process cannot be understood as a linear, hegemonic one: "projection comes in many forms, has many points of origin, proceeds along widely varying pathways, and provokes highly divergent reactions."¹¹ Similarly, the agency of the actors (here the foundations) in projecting norms and practices must not be reduced to their 'decision-making capacities': "Agency [...] is composed of social relations and can only become effective through them. Effective agency, therefore, requires organizing capacities; it is not simply the result of possessing certain persuasive powers or forms of charisma. [...] In other words, agency (and power) depend crucially upon the emergence of a network of actors", as Norman Long reminds us.¹²

One could thus argue that it depended on the foundations' skills in building and shaping networks, or network relationships, whether they managed to become institutions in the sense of embodying and reproducing norms and practices. Hence the question: How did the foundations, as historical actors, establish structures of such stability and flexibility that allowed them to project their institutional logics abroad? To answer this question,

8 G.H. Hess, *Waging the Cold War in the Third World*, pp. 323-324, 331-334, 337 (footnote 6).

9 I have argued similarly elsewhere: C. R. Unger, *Toward Global Equilibrium: American Foundations and Indian Modernization, 1950s to 1970s*, in: *Journal of Global History*, 6 (2011), pp. 121-142; idem, *The United States, Decolonization and the Education of Third World Elites*, in: J. Dülffer and M. Frey (ed.), *Elites and Decolonization in the Twentieth Century*, Basingstoke 2011, pp. 241-261.

10 S. Heydemann and D. C. Hammack, *Philanthropic Projections: Sending Institutional Logics Abroad*, in: S. Heydemann and D. C. Hammack (ed.), *Globalization, Philanthropy, and Civil Society*, pp. 3-31, at p. 7 (footnote 7).

11 Ibid., p. 17, 18.

12 N. Long, *From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development*, in: N. Long and A. Long (ed.), *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, New York 1992, pp. 16-43, at p. 23.

we need “to identify and characterize differing actor strategies and rationales, the conditions under which they arise, their viability or effectiveness for solving specific problems, and their structural outcomes.”¹³ Yet we must not forget that actors’ freedom of movement is limited by existing structures. Here the concept of structuration advanced by Anthony Giddens comes in handy. According to Giddens, “The constitution of agents and structures are not two independently given sets of phenomena, a dualism, but represent a duality. According to the notion of the duality of structure, the structural properties of social systems are both medium and outcome of the practices they recursively organize.”¹⁴ To understand the structuration process of social systems one has to analyze “the modes in which such systems, grounded in the knowledgeable activities of situated actors who draw upon rules and resources in the diversity of action contexts, are produced and reproduced in interaction”. In this sense, it is important to realize that “structure is not to be equated with constraint but is always both constraining and enabling.”¹⁵ The specific understanding of structure proposed by Giddens seems particularly well suited to studying the case of the foundations because it allows us to keep two interdependent contexts in mind: The domestic context, which influenced the activities of the foundations as *American* foundations; and the international context, which had an impact on the behavior of the foundations as *transnational* actors. Against this background, I suggest considering the philanthropic foundations *institutions* in the field of development aid in the sense that they contributed to the formulation of norms that had a lasting imprint on the field and its structures.

In the following I will present the domestic situation the Rockefeller Foundation and the Ford Foundation found themselves in after 1945. In a second step, I will outline the foundations’ activities in Africa and Asia in the 1950 and 1960s. First, though, a few words on the historiographical situation with regard to international organizations.

2. International organizations: Historiographical and conceptual considerations

Until recently, international organizations were perceived by many historians as rather monolithic actors with a given agenda. ‘The World Bank’ or ‘the Food and Agriculture Organization’ took decisions that then influenced the world at large (or did not have much influence). The internal decision-making processes within the organizations, the debates and the personnel involved did not receive much attention from scholars.¹⁶ One of the reasons for this rather narrow perspective was that it used to be difficult to gain

13 Ibid., p. 27.

14 A. Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge 1984, p. 25.

15 Ibid.

16 For an effort to pay more systematic attention to the inner and outer workings of International Organizations, see: M. N. Barnett and M. Finnemore, *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, in: *International Organization*, 53 (1999) 4, pp. 699-732.

access to the archival material of those organizations, seeing that their archives were designed more for storage than for historical research. And when, in the 1980s and 1990s, criticism of institutions like the World Bank grew louder, the willingness to allow curious journalists and historians go through the papers of 'sensitive' projects was limited. While many organizations have made an effort to improve the accessibility of their archives for scholarly research, working with archival material from the organizations remains difficult.

The second, more important reason for the relative neglect of international organizations as historical actors was the historiographical focus on the nation state. Diplomatic and international history was mostly concerned with the relations between nations and with decision-making processes within national governments. The situation changed when, in the 1990s, debates about globalization, the alleged end of the nation state, and particularly the emergence of 'global governance' caught historians' attention.¹⁷ In this context, many historians became interested in the forerunners of those institutions many political scientists now interpreted as the backbone of global governance: the United Nations, the International Monetary Fund, the World Bank, and others. Since then, international organizations have come into the focus of historical research at rapid speed.¹⁸ Simultaneously, a growing number of historians, some of them proponents of new international history and/or transnational history, included 'non-traditional' international actors in their research, like think tanks, experts, and non-governmental organizations. They also paid increasing attention to forms of communication and exchange different from the established diplomatic ones, particularly in the fields of knowledge and technology.¹⁹ In the process of doing research along those lines, the understanding of the behavior and the relevance of international organizations changed. Formerly presented as solid, if not static bureaucratic apparatuses, international organizations became portrayed as complex, active historical actors with their own agendas, their own approaches, and their own characteristics.

While the actor capacities of international organizations and the importance of organization staff have been widely acknowledged, historians have not yet investigated systematically the conditions and structures under which the organizations positioned themselves

17 See, among others: P. F. Diehl (ed.), *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, Boulder 2001; G. Folke Schuppert (ed.), *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, Baden-Baden 2006; J. Whitman (ed.), *Palgrave Advances in Global Governance*, Basingstoke 2009.

18 For example: M. Herren, *Internationale Organisationen seit 1865: Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009; S. Amrith and G. Sluga, *New Histories of the United Nations*, in: *Journal of World History*, 19 (2008) 3, pp. 251-274; J. Suri, *Non-Governmental Organizations and Non-State Actors*, in: P. Finney (ed.), *Palgrave Advances in International History*, Basingstoke 2005, pp. 223-246; S. Kott and J. Droux (ed.), *Globalizing Social Rights: The International Labor Organization and Beyond*, Basingstoke 2013; M. Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton 2009; A. Iriye, *The Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2002; B. Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, London 2009.

19 See, among others: Volker Berghahn, *America and the Intellectual Cold Wars in Europe* (footnote 5); D. C. Engerman et al. (ed.), *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War*, Amherst 2003; G. Hecht (ed.), *Entangled Geographies: Empire and Technopolitics in the Global Cold War*, Cambridge, Mass. 2011.

in the field of development aid. Here it is important to note the conceptual difference between the terms ‘organization’ and ‘institution’, which are often used synonymously in historical writing about international and transnational organizations. In my understanding, based on Giddens, the foundations as *organizations* became *institutions* in that they contributed to the evolution and shaping of an institutional field – a social system characterized by unique rules, communication patterns and behavioral norms within which they positioned themselves vis-à-vis the other players in the field. By doing so, they challenged and adapted existing norms and rules and created new ones according to their own needs and interests. They did so in a negotiation process with the other players in the field and in reaction to external expectations, pressures, and offers. The interaction with internal and external influences left an imprint on the organizations’ characters, on their modes of behavior and their routines, while simultaneously influencing the field as such. It was in this (non-linear) process of *structuration* – claiming a position, adapting it to varying situations, relating one’s practices to existing rules and norms, establishing new ones, developing routines – that the foundations morphed from organizations into institutions. Specifically, the ways in which they assessed needs and opportunities for development aid, planned and conducted individual projects, evaluated and presented their work, and cooperated and competed with other organizations gained a normative quality that became a standard the other players in the development field had to acknowledge.

3. Between freedom of action and domestic constraints: The postwar situation

The first question to be answered is why private foundations would spend millions of dollars on development projects abroad while the companies they received the money from were situated in the United States. The Rockefeller Foundation had a long history of aid activities abroad, particularly in the field of medicine and public health. Initially an effort to counter accusations that John D. Rockefeller’s Standard Oil Company was concerned with economic gains only while neglecting the situation of the local populations, the Rockefeller Institute for Medical Research was founded in 1901, followed by the Rockefeller Sanitary Commission in 1909. While initially an effort to improve the company’s image, the philanthropic activities with a Christian undertone soon took on a life of their own and developed “a growing secular and scientific emphasis”.²⁰ In the 1920s and 1930s, the foundation set up clinics and research institutions, organized public health campaigns, and sent doctors and researchers as advisors to Asian and South American countries to help establish standards of medical treatment that would pre-

20 E. S. Rosenberg, *Missions to the World: Philanthropy Abroad*, in: L. J. Friedman and M. McGarvie (ed.), *Charity, Philanthropy and Civility in American History*, pp. 241-262, at p. 253 (footnote 6).

vent the outbreak of epidemics and generally improve the populations' health.²¹ These activities need to be understood in the larger context of American experiences with humanitarianism and internationalism since the late nineteenth century, when news of famines or natural catastrophes reached the United States and triggered the perception of American responsibility and ability to share and help, both in the United States and abroad, particularly in Europe. Especially after 1918, American financial strength combined with postwar internationalism encouraged private organizations, many of them religiously inspired, to carry their knowledge and approaches abroad. Political interests were present in some instances – for example, in the case of the American Relief Administration's work in Russia under the leadership of Herbert Hoover – but not dominant.²² As the number of organizations professionally concerned with humanitarian aid grew in the late 1920s and 1930s, a process of specialization set in, which in turn encouraged the Rockefeller Foundation to continue and intensify its work in the public health sector. At the same time, the foundation made a name in the field of promoting social scientific and humanities research in order to promote international understanding and peace.²³ Returning to our conceptual interest in institutional history, this constellation allows insight into the structuration process. We can see how the Rockefeller Foundation and its sub-organizations were both subjects and creators of institutional structures, how they worked within those structures and simultaneously reproduced and changed them. As 'co-inventors' of humanitarianism abroad, the foundation contributed to the shaping of the international humanitarian regime that came to characterize the interwar period. This is not to suggest that the foundation consciously worked toward this goal. But once it became clear that there was a continuous need and a growing 'market' for non-state international humanitarian activities, and in connection with the political motives of promoting peace, it seemed only logical to build on the foundation's experience and expand existing structures.

This process gained speed in the years after World War II, as the need for socioeconomic development became one of the few topics on which political leaders in both 'developed' and 'underdeveloped' countries, scientific experts, and the newly founded international organizations agreed on. As the United States became a power with global aspirations in the context of the Cold War, the potential field of action of the Rockefeller Foundation grew in size, too. From the American point of view, the decline of the European empires opened up political and economic opportunities for the United States. At the

21 See: E. S. Rosenberg, *Missions to the World*, pp. 253–255 (footnote 20); M. Cueto (ed.), *Missionaries of Science: The Rockefeller Foundation and Latin America*. Bloomington 1994; S. Hewa, *Colonialism, Tropical Disease, and Imperial Medicine: Rockefeller Philanthropy in Sri Lanka*, Lanham 1995; W. H. Schneider (ed.), *Rockefeller Philanthropy & Modern Biomedicine: International Initiatives from World War I to the Cold War*, Bloomington 2002.

22 E. S. Rosenberg, *Missions to the World*, pp. 248–249 (footnote 20).

23 See: K. Rietzler, *From Peace Advocacy to International Relations Research: The Transformation of Transatlantic Philanthropic Networks, 1900–1930*, in: B. Struck, D. Rodogno and J. Vogel (ed.), *Shaping the Transnational Sphere: Experts, Networks, Issues, 1850–1930*, New York 2014 forthcoming; N. Guilhot (ed.), *The Invention of International Relations Theory: Realism, the Rockefeller Foundation and the 1954 Conference on Theory*, New York 2011.

same time, it seemed vital to ensure that the former colonies did not turn away from the West. Hence, supporting the development process of the new nations with money and know-how became an important element of American foreign policy. This geopolitical situation presented an opportunity for the foundation: It produced a favorable climate for the continuation and extension of philanthropic activities begun much earlier.²⁴

The established networks and institutional experiences the Rockefeller Foundation could build on were of great advantage in the postwar years. While the field of development was expanding, became increasingly 'scientized', and went through a rapid professionalization process, the demand for development aid grew at similar speed. Many of the newly independent nations or those aiming for independence actively asked for support from the industrialized countries to help them overcome their economic shortages and the lack of know-how and resources they identified as one of the causes of 'underdevelopment'. Within the limits defined by domestic (conservative) opposition to spending American tax dollars abroad, the United States government, either bilaterally or, to a smaller extent, through international mechanisms like the World Bank, proved eager to supply aid to new nations in Asia and Africa. Its goal was to implement development approaches in line with American interests and beliefs, which would also help to prevent strategic alliances with the Soviet Union. Yet not everyone accepted Washington's aid gratefully. Many of the new nations' leaders' were critical of what they perceived as an intervention into their domestic affairs, while others considered the United States a neo-colonial force and a danger to their independence. In this regard, private organizations like the foundations had an easier stand. They were greeted with less distrust than the American government because, as private agencies, they were not immediately identified with 'Washington'. As a Ford Foundation memorandum stated in 1953, "The willingness of the governments and the people to receive help from private American sources affords the Foundation an opportunity not enjoyed to the same full extent by the United States or other foreign governments."²⁵

The Ford Foundation was a newcomer to the field of international philanthropy at the time. As a foundation previously active on a domestic regional level, the Ford Foundation had to find its identity and position in a field dominated by much more experienced competitors. In contrast to the Rockefeller Foundation, the Ford Foundation was not involved in the development of humanitarian activism in its early stages; it entered the scene when many of the structures – connections between humanitarian and philanthropic organizations in the United States and abroad; relations with government agencies; funding practices; bureaucratic routines – were already in place. While this meant that the Ford Foundation staff had to work with norms and processes created by others, it also implied that the organization did not have to spend as much time and energy on building an institutional framework as the Rockefeller Foundation had done since the

24 G. H. Hess, *Waging the Cold War in the Third World*, pp. 323-324 (footnote 6).

25 Ford Foundation, *The Problems of Asia and the Near East in Relation to World Peace*, April 16, 1953, Part 1, pp. 3-4. Ford Foundation Archive (FFA), Report 003306.

1910s, and that it could use the existing structures for its own purposes. On the other hand, being a late-comer meant that the Ford Foundation lacked the Rockefeller Foundation's experience and networks in humanitarian and development aid, and thus had to make a coordinated effort to gain recognition both from the other players in the field and from potential receivers of aid. In trying to make up for its lack in institutional and symbolic capital, the Ford Foundation relied on two resources it possessed in large quantity: Money and political connections to decision-makers in Washington. In financial terms, the foundation became the largest one in the United States when, in the late 1940s, the Ford family would have had to pay an estimated federal estate tax of \$ 321,000,000 after the death of Henry and Edsel Ford.²⁶ Instead of paying this amount to the government, the family decided to transfer it into the Ford Foundation. Hence, the problem was not how to save money but how to spend it fast and efficiently. The foundation's president at the time was Paul Hoffman, who had headed the European Recovery Program before joining the Ford Foundation. In 1966, McGeorge Bundy, who had been special assistant to the President on national security, succeeded him. There were many other connections like these within the Ford Foundation's different programs and divisions.²⁷

Ford Foundation spending increased linearly throughout the 1950s and into the 1960s. By the mid-1960s, the foundation "was devoting about \$50 million annually to overseas programs, Rockefeller was spending about \$10 million".²⁸ Furthermore, the Ford Foundation did not shy away from emphasizing that its activities abroad were in line with American national interests. Promoting development abroad would help to contain communism in Asia, Ford Foundation staff and board members made clear in their memoranda and appropriation decisions. For example, in 1959 an internal paper on the foundation's future program with regard to Asia and the Near East stated: "Asia and the Near East [...] consist of many newly emergent nations precariously situated along the periphery of the Soviet-Communist orbit. [...] If democracy should fail, one of the probable consequences would be that world Communism would be immeasurably and perhaps decisively strengthened and the danger of a third world war sharply increased." The paper's author argued that against this background it was the Ford Foundation's job to help "foster the orderly democratic growth of Asia and the Near East". To do so, the foundation should promote stability, improve living conditions, and strengthen local leadership, the paper recommended.²⁹ Seeing that the foundation was willing to actively engage in the containment of communism, Allen Dulles, the director of the Central Intelligence Agency, stated that he considered the foundation's overseas activities "a 'great asset' to the U.S. in its international relations". If possible the Ford Foundation should

26 O. Zunz, *Philanthropy in America: A History*, Princeton 2011, p. 174.

27 "David Bell, vice president in charge of Ford's International Division, had previously been the director of the Agency for International Development (AID). John J. McCloy had been president of the World Bank and the U.S. High Commissioner for Germany prior to serving as chairman of the Ford board of trustees." in: G. H. Hess, *Waging the Cold War in the Third World*, p. 323 (footnote 6).

28 *Ibid.*, p. 324.

29 Ford Foundation, *Program for Asia and the Near East*, 1959. FFA, Report 002832.

“work in the difficult areas where the U.S. Government technical assistance would be relatively ineffective because of the suspicions of the indigenous governments.”³⁰ The Ford Foundation willingly fulfilled this role of promoting American interests in situations where the US government did not see an opportunity to become active.³¹ In institutional terms, the foundation filled a void that was created by what could be called an “institutional failure[s]” of Washington.³²

Yet it would be shortsighted to assume that the Ford Foundation made itself entirely dependent on the US government. Rather, the foundation staff used the rhetoric of anticommunism and the national interest to create room for maneuver. With regard to the international arena, this was necessary because the Ford Foundation had to ‘earn’ its position in the development field vis-à-vis more established organizations. Domestically it was important because the foundation had to convince the American public that it was politically ‘reliable’. Many American conservatives regarded the foundations as centers of leftist intellectualism and suspected their staff of harboring socialist sympathies. In the first half of the 1950s, under the influence of McCarthyism, several congressional committees inquired into potential ‘un-American’ activities of the foundations. To fend off attention from their internationalist outlook and activities, foundation representatives felt the urge to assure the American public of their political loyalty and reliability.³³ Emphasizing the anticommunist character of development aid offered an opportunity to do so. In that sense, the Ford Foundation strengthened the institutionalized norms (domestic anti-communism and the structures of the national security state established after 1945) while at the same time using them to promote its own interests. Abroad the Ford Foundation worked hard to develop and uphold an image of “dispassionate objectivity” so as not to be considered Washington’s handmaiden.³⁴ For the foundation, keeping the right *distance from* Washington while benefiting from *proximity to* Washington meant walking a fine line. An important instrument to stay on the line was hiring scientific experts as staff and advisors and funding basic and applied research in fields of foundation interest, a strategy that helped to strengthen the Ford Foundation’s reputation as a politically responsible yet ‘neutral’ philanthropic organization.

The Rockefeller Foundation encountered similar concerns with the domestic perception of international philanthropy practiced by an American foundation. In 1950, the foundation’s John Marshall, in a confidential memorandum on ‘Relations of the Foundation with Governmental and Intergovernmental Agencies’, stressed the fact that the “disinterestedness of the Foundation with respect to national interests in its international work”

30 W. Nielsen, Interview with Mr. Allen W. Dulles, Director, Central Intelligence Agency, April 18, 1955. FFA, Report 005611.

31 G. H. Hess, *Waging the Cold War in the Third World*, pp. 325-327 (footnote 6).

32 S. Heydemann and D. C. Hammack, *Philanthropic Projections*, p. 13 (footnote 10).

33 R. A. McCaughley, *International Studies and Academic Enterprise: A Chapter in the Enclosure of American Learning*, New York 1984, pp. 160-165; W. Kalb, *Stiftungen und Bildungswesen in den USA*, Berlin 1968, pp. 188-190; B. Whitaker, *The Foundations: An Anatomy of Philanthropy and Society*, London 1974, pp. 106-110.

34 United States Department of State, Memorandum of Conversation, May 7, 1954. National Archives and Record Administration, Record Group 59, Entry 1534, Box 3, Folder India Economic, 1954.

was its greatest asset and the precondition for the foundation's successful work. If the foundation appeared to be "directed or motivated" by the national interest of the United States, it would risk its "international reputation for disinterestedness", which would make it difficult to continue its work abroad and might attract communist propaganda.³⁵ Hence, the Rockefeller Foundation focused on the promotion of science and expertise as supposedly 'apolitical' fields of activity. Having long been associated with scientific research, this was a logical step for the foundation but also a strategically helpful one. In the American Cold War context, science and know-how were perceived of and portrayed as 'neutral' technical objects, detached from political struggles and ideologies. The Rockefeller Foundation succeeded in portraying its sharing of expertise as a technical and humanitarian endeavor, a dual task both too narrow and too noble to be drawn into diplomatic squabble. In this sense, the Rockefeller Foundation, too, found a way of staying within the established institutional framework while building a parallel set of structures sidelining them. Before we look at this strategy in greater detail, a very short overview of the foundations' development-related activities might be useful.

4. Small is flexible: The foundations' strategic advantages in development politics

In the 1950s and 1960s, the Ford Foundation and the Rockefeller Foundation invested millions of dollars into a large number of different development-related projects in Asia, Africa, and Latin America.³⁶ They usually cooperated closely with the governments of the countries in question and used personal contacts with government representatives and local leaders to gain a foothold. Whereas national governments often channeled their development aid into large-scale economic development, particularly with regard to industrialization, the foundations tended to focus on smaller pilot projects. Since their financial resources were limited, the foundations had to find ways of competing with much larger governmental organizations. If they succeeded in promoting new development approaches with "multiplier potential",³⁷ those approaches might later be taken up by the United States government or an international organization and become funded on a much larger scale. By following this strategy, the foundations hoped to secure and improve their standing in the field and, possibly, to leave their institutional footprint in the development arena.³⁸ Economic interests of the companies with which the founda-

35 J. Marshall, Relations of the Foundation with Governmental and Intergovernmental Agencies, Nov. 3, 1950 (900 PRO 51). Rockefeller Archive Center (RAC), Rockefeller Foundation, Record Group 3.2, Series 900, Box 29, Folder 159, pp. 2-3.

36 For an overview see: G. H. Hess, Waging the Cold War in the Third World (footnote 6).

37 Ford Foundation, The Problems of Asia and the Near East in Relation to World Peace, April 16, 1953, Part 3, 2. FFA, Report 003306.

38 D. Rusk, Notes on Rockefeller Foundation Program. Prepared for discussion at meeting of Board of Trustees, Dec. 1-2, 1953, Dec. 1, 1953 (900 PRO 46). RAC, RF, RG 3.2, Series 900, Box 29, Folder 159.

tions were associated as well as American business interests abroad at least indirectly affected the selection of regions in which projects would be conducted.³⁹

In the 1950s, the Ford Foundation developed an emphasis on rural projects, with the goal of promoting structural change through education and community development. Working through its New Delhi office under the leadership of Douglas Ensminger, who was a close friend of Indian Prime Minister Nehru, it co-organized India's Community Development Programme, which was dedicated to changing the living conditions of the Indian rural population through self-help measures. Spending large amounts of money and investing much energy into community development, the Ford Foundation established itself as an institution widely recognized in the field, and one the Indian government much preferred over the official American aid program.⁴⁰ At the same time, the Ford Foundation funded educational, public health, urban renewal, and social and cultural programs, financed the establishment and construction of clinics, universities, and schools, and paid for American and international academics to serve as advisors to government units concerned with development issues.⁴¹ Additionally, it funded research in development economics and related fields at American universities.⁴²

The Rockefeller Foundation also contributed to those fields and, in some cases, cooperated with the Ford Foundation, especially in the field of higher education. Generally, however, the Rockefeller Foundation's profile remained more specialized.⁴³ It was organized around the organization's traditional areas of engagements: Health, nutrition, agriculture, and academic research on those topics. Among its most famous projects was the Green Revolution in Latin America, whose roots reached back to efforts in the 1940s to mechanize and intensify Mexico's agriculture and introduce new, high-yield varieties. Under the organizational and conceptual leadership of the Rockefeller Foundation, the project expanded continuously until, in the early 1960s, fifteen Latin American countries were involved. Working closely together with those countries' governments, the foundation established research institutions and training centers to develop the local expertise needed. The most visible expression of the Foundation's effort to produce and

39 A 1966 discussion paper on the Ford Foundation's Overseas Development Activities stated that "as a foundation dependent on income on endowment, [...] a substantial part of its income comes from profits earned outside the United States." Ford Foundation, Discussion Paper on the Future of the Foundation's Overseas Development Activities (draft). November 10, 1966, FFA, Report 009013. The economic interests of the Ford Company were mentioned in a report by W. O. Brown, M. J. Fox, and J. B. Howard, Report of Ford Foundation Mission to Africa. Confidential, January 16, 1957, FFA, Report 000579.

40 See: N. Sackley, Foundation in the Field: The Ford Foundation's New Delhi Office and the Construction of Development Knowledge, 1951–1970, in: J. Krige and H. Rausch, *American Foundations*, pp. 232–260 (footnote 5); O. Zunz, *Philanthropy in America*, pp. 156–158 (footnote 26).

41 See: G. Rosen, *Western Economists and Eastern Societies: Agents of Change in South Asia, 1950–1970*, Baltimore 1985; D. C. Engerman, The Political Power of Economic Ideas? Foreign Economic Advisors and Indian Planning in the 1950s and 1960s, in: A. Hilger and C. R. Unger (ed.), *India in the World since 1947: National and Transnational Perspectives*, Frankfurt am Main 2012, pp. 120–135, 130–133.

42 For an overview of the foundations' activities see: G. H. Hess, *Waging the Cold War in the Third World* (footnote 6). On the foundations' support of higher education, see: C. R. Unger, *The United States, Decolonization and the Education of Third World Elites*, pp. 241–261 (footnote 9).

43 G. H. Hess, *Waging the Cold War in the Third World*, p. 324 (footnote 6).

disseminate new knowledge and technology to improve agriculture was the founding of the International Rice Research Institute on the Philippines, a collaborative project with the Ford Foundation and the government of the Philippines. The research conducted at the IRRI served to promote the intensification and modernization of agriculture in India, where the Green Revolution took place in the late 1960s and early 1970s.⁴⁴ Not the least due to the foundations' activities in this context, science became a cornerstone of foreign policy and international development aid.

The promotion of the Green Revolution and the establishment of international research institutes like the IRRI point toward a characteristic practice of the Rockefeller and the Ford foundations: While keeping a distance from 'hard' political power, they created and powered complex transnational networks through which they channeled expertise and money to promote specific development approaches. Though apparently a 'technical' decision, this could be a highly political affair. For example, many of those concerned with rural development considered a redistributive land reform more effective than the use of technology to overcome food shortages. Yet, from the American point of view such an approach was dangerously close to socialism, whereas the Green Revolution promised to achieve economic development through markets, incentives, and competition.⁴⁵

Speaking in terms of structuration, the Rockefeller Foundation and the Ford Foundation, by funding scientific research and sharing expert knowledge geared toward development, from within the existing social system built a knowledge-based network, or sub-system, of development aid. In doing so, they created institutional structures that overlapped with political ones but were strong enough to diverge and follow their own directions. This institutional strength was a factor the US government came to depend on. Washington could withhold aid from countries to pressure them into adopting policies favored by the United States, and it could use its financial power to influence the decisions of international organizations like the World Bank in its interests. Yet, while the White House could make India liberalize its agricultural sector,⁴⁶ it depended on experts to identify possibilities to change agricultural practices and to make sure that the new agrotechnologies reached the Indian peasants. This was what the Rockefeller Foundation and the Ford Foundation excelled at. They had direct connections to officials and experts in the countries in question; they were well-versed in organizing transnational development projects; they were small enough to be flexible and highly efficient, and sometimes

44 G. H. Hess, *Waging the Cold War in the Third World*, pp. 333-334 (footnote 6); C. R. Unger, *Indian Grains, American Philanthropy, and Global Development: The Green Revolution and the Modernization of India*, in: M. van der Burg and H. Maat (ed.), *International Rice Research and Development: 50 Years of IRRI for Global Food Security, Stability & Welfare*, New York 2014 in press.

45 This is the underlying argument in: N. Cullather, *The Hungry World: America's Cold War Battle against Poverty in Asia*, Cambridge, Mass. 2010.

46 See, for example: K. L. Ahlberg, 'Machiavelli with a Heart': The Johnson Administration's Food for Peace Program in India, 1965-1966, in: *Diplomatic History*, 31 (2007) 4, pp. 665-701; P. Sharma, *The United States, the World Bank, and the Challenges of International Development in the 1970s*, in: *Diplomatic History*, 37 (2013) 3, pp. 572-604.

‘invisible’; and they were able to gain access to local political and institutional structures because of their reputation of being ‘unpolitical’.

5. Conclusion

In trying to understand the foundations’ rise to positions of international influence in the postwar period, it is helpful to study the tools and mechanisms they developed and employed in the process. By carefully managing their political, social, and financial capital, the Rockefeller Foundation and the Ford Foundation succeeded in avoiding domestic political attacks while making themselves indispensable in the foreign policy arena. They came to be considered valuable partners for national governments and international organizations alike, many of which relied on them as door openers to local and transnational networks. Realizing that knowledge and expertise were powerful political resources in the context of decolonization and the Cold War, they succeeded in claiming and securing a spot on the institutional map of the foreign relations territory. In that sense, it seems safe to say that the foundations were not only present at the creation of the international development field after 1945 but actively contributed to shaping and ordering it.

Looking at the situation through the lens of structuration, it becomes apparent that the foundations proved very apt in using and challenging, stabilizing and transforming the structures they were part of. They positioned themselves within the existing system as defined by the international and domestic political circumstances, but also by the philanthropic and humanitarian practices that had become established since the early decades of the century. In the postwar period, they drew on this basis to extend their networks and their activities onto a global level. What enabled them to do so were their notable ‘organizing capacities’. These rested on their interpersonal, proactive approach, their flexibility due to small size and financial independence, and the fact that their focus on apparently ‘neutral’ expertise allowed them to slip through some of the gates set up by political and diplomatic conflicts. Similarly, their success in ‘projecting institutional logics abroad’ was closely linked to their ability to navigate the different social systems they were part of and helped building – the American foreign policy system, the international development aid system, and the transnational system of expertise. In that sense, studying the institutional history of the foundations’ development activities can sharpen our understanding of the process of ordering a complex social field (in this case, development aid).

Giddens’s concept of structuration is useful insofar as it highlights the interrelatedness of factors and levels of analysis historians might otherwise tend to distinguish somewhat artificially. For example, an analytical perspective informed by the duality of structure and agency suggests that it would be simplistic to think of ‘the Cold War’ producing the conditions under which the foundations conducted their projects. What becomes apparent is that the social system that we attribute to and associate with the Cold War was

not something that organized itself but depended on the active contribution of historical actors like the foundations. Such a view is in line with ongoing efforts to complicate Cold War history by including 'minor' players and their agency in the analysis of the conflict.⁴⁷ Yet it is not sufficient to add historical agents in the sense of 'completing' the picture. What is needed is a differentiated understanding of the interrelations of the actors involved, their building of networks, and the formulation and adaptation of norms and routines in situations of constant change.

47 See, for example: T. Smith, *New Bottles for New Wine: A Pericentric Framework for the Study of the Cold War*, in: *Diplomatic History*, 24 (2000) 4, pp. 567-591; G. Laron, *Origins of the Suez Crisis: Postwar Development Diplomacy and the Struggle over Third World Industrialization, 1945-1956*, Washington, DC, 2013.

Commentary: Institutional History Rediscovered: Observing Organizations' Behavior in Times of Change

Thomas Welskopp

The contributions to this volume are united by a shared interest in innovative forms of institutional history mainly – but not exclusively – in the field of political historical research. They express a growing dissatisfaction either with the completely un-theoretical nature of traditional political history, especially in the area of international relations. Or they feel uneasy with the theoretical offers that, for example, the New Institutionalism in political science provides. Whereas the former is rightly criticized for its state-centeredness and its treatment of nation states not only as ‘data containers’ but also – and more importantly – as monolithic collective agents bound up in a system of power within an otherwise anarchistic environment, the shortcomings of the latter are seen in a more nuanced way.

If we distinguish – in an admittedly coarse and overly pointed fashion – among three strands of Institutionalism: the discursivist, the structuralist-evolutionist, and the rational choice variant, the first two have been found faulty because of their respective ‘structuralisms’: the discursivist institutionalism for its contention that institutions are nothing but discursive constructions and stabilized solely by the mutual interpretations and expectations of their members (‘sensemaking’).¹ The structuralist-evolutionist institutionalism has been criticized because of its inherent reifying and determinist tendencies, and even the self-declared ‘historical institutionalism’ has been charged with explaining institutional change – if at all – by appealing to internal evolutionist trends rather than contingencies inherent in the open outcome of situated practices. The rational choice variant of institutionalism has not been referred to in any of the contributions of this volume, presumably because this approach combines the negative effects of a missing ‘systemic’ perspective with its theoretically impoverished concept of agency.

1 E.g.: K. E. Weick, *Sensemaking in Organizations*, London/New Delhi 1995.

The motivation for searching for theoretical alternatives to traditional political history and the diverse variations of New Institutionalism are, as the articles show, mainly three-fold: First, they are no longer content with accounts of politics which treat nation states as the only agents and as monolithic containers of power. Second, the repudiation of this view leads to a need to ‘decenter’ the political system into a number of different institutions with diverging access to power and differing degrees of independence. This is especially pertinent in the case of international organizations some of the articles in this volume deal with. Finally, the authors of these articles are questing for more convincing models of institutional change claiming the role of agency and contingency over the role of incrementalism and structural evolution in the process.

Most of the contributions to this volume endeavor in probing Anthony Giddens’s ‘structuration theory’ whether it can meet these needs. What is it that makes this early attempt to establish a ‘praxeological’ social theory (we speak about the late 1970s) so attractive? First of all, it seems that Giddens’s suggestion to replace the ‘dualism’ between agency and structure by a ‘duality’ has gained traction among historians who try to analyze political institutions not as *either* collective agents *or* anonymous structures but as *both*. Furthermore, Giddens’s notion of ‘social system’ is much more open than either his antagonists in systems theory (as laid out most prominently by Niklas Luhmann) or functionalism (regardless whether you take Talcott Parsons or Robert K. Merton) but nevertheless provides for a sense of the internal structure of institutions which would define ‘embeddedness’, ‘context-sensitivity’, or ‘situatedness’ more precisely. Last but not least, Giddens’s concept of ‘structuration’ which means the reproduction as well as modification of structures by and through the practices of ‘knowledgeable social agents’ who use these very same structures as the media of their action, may provide for a much more flexible view on institutional change, allowing for ‘stickiness’ as well as ‘path dependency’ or ‘contingency’ – as the eventual effects of ‘unacknowledged conditions of action’ or ‘unintended consequences’ thereof.

I do welcome the renewed interest in a political history understood in terms of a new institutional history and the subsequent creative reception of Anthony Giddens’s ‘structuration theory’. Yet I deem it necessary to point out in my commentary some of the pitfalls an outright adoption of this theory might entail and which are based either in a too broad assimilation of Giddens’s vocabulary or his own airiness in many of his concrete concepts. Giddens was most concerned with, on the one hand, conceptualizing the relationship between the individual agent and the structural properties of social systems – that what he calls ‘a new social ontology’, or social theory – and, on the other hand, ‘large’ institutions on the level of society or on a global scale. This is the reason he did give the nation state so much prominence in the era of an escalating Cold War implying the danger of nuclear overkill during the 1980s. The theoretically sound explanation of ‘institutions’ on the meso-level of society is actually not among the numerous strengths of Giddens’s approach. It is here, in the center of interest for all of the contributions to this volume, that we are asked to extend the ‘structuration’ vocabulary. The main advantage of Giddens’s theoretical exercises is, on the other hand, that he has not left us with a

set of canonical definitions, hermetic in nature, but with a host of ideas that may be used like a toolbox to assimilate building blocks of other theories or a roadmap to develop adaptations of our own.

Giddens's emphasis is on the relationship of individual human agents with institutions – a term that in his set of concepts is clearly molded after the model of 'organizations' and not 'norms' like in the New Institutional Economics. This also implies that he has given much consideration to the relations between and among individual human agents *within* institutions sketching the 'production', 'reproduction' and 'modification' of institutions as a consummate product of the recurring social practices of the institution's members. Thus 'structuration theory' primarily allows for an actor-oriented institutional analysis focused on the inner workings of single institutions. Giddens has much less to say about the relations between and among several institutions. Here is a point of departure for further theoretical concept assemblage.

It would lead into a theoretical blind alley, however, to make the claim that the 'duality of structure and agency' should allow for assigning agency to entire institutions. This would only duplicate the reification and 'humanization' which is notorious in traditional political history's treatment of collective agents. Institutions *are not* 'living organisms' but social systems *inhabited* by human agents. I believe that the attractiveness of the homology that institutions can be attributed agency is rooted in the need to both reintroduce 'autonomy' – as measured against the monolithic view of the nation state – and 'contingency' – the potential to act otherwise even under severely constraining conditions to refined accounts of inter-institutional relations and institutional change. Yet this twist of 'structuration theory' towards the needs of a new institutional history is unsubstantiated in the original Giddens. And it would, that is my point of view, cut back the potentials an 'actor-oriented institutional analysis' has in political history.

Only individual agents – 'knowledgeable human agents' – have agency, and the interesting question is how such agents 'structure' institutions in their combined daily practices and how their agency in return is 'structured' by the respective institution. But, of course, the issue of inter-institutional relations matters, and even the 'actor-oriented institutional analysis' cannot settle for the purely internal interaction among the members involved. What is at stake here is the production of a collective outcome which is aimed at meeting the institution's declared or undeclared goals. Talcott Parsons has termed this function of social systems 'goal attainment'. Yet although these institutional outcomes are produced by the practices of the institution's individual members and are perhaps conveyed by individual members of the institution – for example by the act of signing a treaty by an ambassador of a certain nation state – they cannot be equated with individual agency. I suggest calling these outcomes – products of the specialized interaction of knowledgeable agents within the institution – 'institutional effects'. Inter-institutional relations, then, are constituted by the communication and interference of several 'institutional effects'. 'Institutional effects' are a homology to 'agency' which can – according to Giddens – only be attributed to individual human actors. This means that we have to find theoretical homologies for the structural elements that 'enable' actors to act: structural elements such as

‘rules’ and ‘resources’ on the institutional level. I would suggest to define these after one under-developed concept by Giddens termed ‘structural properties’ of a social system, ‘empowering assets’ of institutions if you will. Whereas ‘rules’ and ‘resources’ are reserved for individual human agents as media of their ‘enabled’ actions, ‘structural properties’ are the media for the ‘empowerment’ of institutions. This adds a level of complexity to the analysis of institutions, because it forces us to discern the practices and procedures that ‘make’ the empowering assets of institutions whose roots can be in the mobilizing of individual qualities in the members (e.g., expertise) as well as in the material equipment or procedural tuning of the respective institution itself (e.g., the organization of effective violence in military units). I deem it very important at this point to direct your attention to an under-appreciated chapter of Giddens’s *Constitution of Society*, namely the one on “Time, Space, and Regionalization” In admittedly rather cursory remarks Giddens here establishes a measurement for the power of institutions (in his case prominently: such as the nation state) in terms of ‘distanciation’ – or geographical reach – of institutions, ‘time spacing’ – or the stability of institutions over time, including the absence of its members – and ‘regionalization’ which a little flippantly could be illustrated by the saying “divide and conquer”. It will be of paramount importance not only to analyze the internal production of “institutional effects” but to extend the analysis to the actual consequence of these effects in inter-institutional relations.

“Time, Space, and Regionalization” is also a mandatory starting point when it comes to the explanation of institutional change. ‘Structuration theory’ has been charged with an explanatory indifference in regard to the explanation of change because it attributes all change to contingency. The result would be an ‘episodic’ take on historical development which could be descriptive at best, only narrative at worst.² This is only one side of the coin. ‘Time and space distanciation’ allows for a theoretical juxtaposition of the ‘potential life-span’ of institutions with their actual real-time biography, and this opens up very potent avenues of explanatory analysis. Might, for example, the 40 years endurance of the GDR be closely linked to the lifespan of its machine park much of which dated back from the interwar years and was not successfully modernized on an encompassing scale after 1945?

Yet how can we extend the ‘actor-oriented institutional analysis’ from the micro-level of intra-institutional practices and the meso-level of the production of ‘institutional effects’ to the macro-level of inter-institutional relations? I think a reappraisal of Giddens’s concept of ‘social system’ could be a valuable starting point. His notion of ‘system’ is much more open and looser than Luhmann’s rather rigid use of the term in his theory of functional differentiation. For Giddens, a social system is a set of structural properties which organizes mutually recursive practices of its members and relies for its stability on built-in mechanisms of ‘system integration’. A social system can change without the danger of disintegration and also endures the temporary absence of its members (‘time

2 H. Joas and W. Knöbl (ed.), *Sozialtheorie. Zwanzig einführende Vorlesungen*. 4. ext. ed. Frankfurt am Main 2013, pp. 426-428.

distanciation'). On the other hand, a social system is constituted, reproduced and modified by nothing other than the mutually recursive practices it organizes. Thus the 'systemness' of social systems must be located not in the *material* practices as such (which differ from system type to another) but in their 'recursiveness'. Consequently, for the agents involved as well as for the observer the 'systemness' of social systems appears as a 'mode' which sets the 'key' as to what practices are required and what rules and resources the members can command in the process. As the 'rules' and 'resources' are the 'media' for social action of individual agents, the 'modes' of social systems configure and calibrate those 'media' to the purpose or 'mission' of the system as a whole. As can be seen easily, this specification of the Giddensian concept of 'system' is geared to a notion of 'institution' which actually implies 'organization'. Yet whereas not all social systems are organizations, all organizations are social systems. Organizations, then, appear as specifically modern types of social systems with a high degree of 'systemness' or, in Giddens's words, 'system integration'. Whereas in premodern times almost all of the 'enactment' of social systems had to be through rituals (recursiveness in time), the strong 'modes' of modern organizations – without jettisoning rituals completely – transform much of the ritualistic 'enactment' into 'routines' (repetitive synchronic recursiveness).³

According to Giddens, all human interaction combines elements of signification, legitimation and power/domination in varying proportions. We cannot simply claim these elements for the level of 'institutional effects' in the form of a simple homology. However, we can ask – bearing in mind that we more or less mean 'organization' when we talk of 'institutions' – what forms 'institutional effects' typically assume, and then try to identify their basic functions when looking at empirically observable institutions as the contributions to this volume have demonstrated. I suggest that typical 'institutional effects' of organizations are: 'products', 'procedures', 'operations', 'information', 'decisions', 'classification/recognition', 'consultation/deliberation', 'negotiation', and 'representation'. This comprehensive but probably not exhaustive typology enables institutional analysis, on the one hand, to scrutinize the *production* of 'institutional effects' by concrete practices within the institutions and to locate the individual agents in the process. On the other hand, institutional analysis gains a *vocabulary* for the historical reconstruction of inter-institutional relations.

And here, on this macro-level of inter-institutional relations – which is clearly in the focus of almost all of the contributions to this volume – we would have to come up with an equivalent to the concept of 'social system' which is only valid where individual human agents are involved. Yet even the fact that 'institutional effects' are often communicated or executed by designated individuals, or groups of people, does not warrant the transfer of the concept 'system' to a higher level of aggregation. Yet the idea of 'systemness' as a 'mode' of organizing recursive practices is valid on this level. Giddens himself has provided us with two of his sometimes rather fuzzy neologisms, namely the 'axis of structuration' and the 'structural principles'. They mean basically the same thing

3 B. Stollberg-Rilinger, *Rituale. Historische Einführungen*, Frankfurt am Main/New York 2013.

from juxtaposed perspectives: 'structural principles' define the 'modes' of institutions, organizations and complexes of human interactions in a certain sector of society (not to be mistaken with nation states), whereas 'axis of structuration' has the same designation with the view 'from the bottom up'. This sounds very sophisticated as a way to bridge the micro-macro divide but is not excessively helpful in analyzing phenomena on the macro-level of society (not to be mistaken with nation states) in an – even historically spanned diachronic – view.

I would suggest adapting Pierre Bourdieu's notion of the 'social field' for this level of social 'systemness'. This term is open enough for allowing the search for the boundaries – and who sets them. It also allows for the identification what practices count – out of the list above – and who would be admitted as an institutional player in the field with what 'empowering' structural properties and what 'legitimate' institutional effects. All contributions to this volume deal with political institutions. This means that the institutional effect 'products' would be a matter of negligence since it pertains mostly to economic organizations. Yet all the other typical practices associated with organizations would be interesting areas of research. The contributions to this volume have been mostly concerned with political organizations, and here it would be of utmost importance to single out what qualifies political institutions to be recognized as legitimate players in the political field and what 'structural properties' they could bring to bear. Most of the articles have already given intriguing insight in the concrete workings of national and international organizations. It is, of course, time to systematize these empirical approaches to a new historical institutionalism, and theory-building is one of the genuine tasks of historians. On the other hand, the discussion of limitations of currently available theoretical approaches leads us to see that for the historian the narrative of concrete cases is our eventual task, and narrative descriptions on the development of and confrontation between political institutions will help to carve out avenues for further theoretical advances.

BUCHBESPRECHUNGEN

Michael Mann: Sahibs, Sklaven und Soldaten. Geschichte des Menschenhandels rund um den Indischen Ozean, Darmstadt: Philipp von Zabern 2012, 254 S.

Rezensiert von
Geert Castryck, Leipzig

Wer herausfinden möchte was Sahibs sind, den wird das Buch von Michael Mann über Sahibs, Sklaven und Soldaten enttäuschen. In den fünf Kapiteln und auf 254 Seiten ist der Begriff weder erläutert noch erwähnt.¹ Sieht man jedoch von dem überzogen poetischen Titel ab, handelt es sich um eine solide und sorgfältige Analyse der Sklaverei, des Sklavenhandels und dessen Abschaffung rund um den Indischen Ozean.

Als Historiker des südlichen Asiens greift Mann verschiedene historiographische Ansätze der vergangenen Jahrzehnte auf: den Indischen Ozean als Einheit anzusehen, angeregt von Braudels Mittelmeerraum (für ein frühes Beispiel siehe etwa Chaudhuri 1985²); die Forschung zu Sklaverei und Sklavenhandel von den atlantischen West Indies auf die indischen East Indies zu erweitern³; Sklaverei und Sklavenhandel

als Teil der weltweiten Integration in der Neuzeit zu interpretieren⁴; und die Dynamiken von Sklaverei und Zwangsarbeit in den Gesellschaften zu kontextualisieren, in denen sie stattfanden.⁵ Dabei bringt Mann diese diversen Ansätze nicht nur zusammen, sondern kombiniert deren Synthese mit einer empirisch dichten Beschreibung der verschiedenen Unterregionen an den Ufern des Indischen Ozeans. Schließlich macht er dieses beeindruckende historische Geschehen für ein breites deutschsprachiges Publikum zugänglich.

Nach einem kurzen konzeptionellen Kapitel, in dem der Autor herausstellt, dass Sklaverei in der Geschichte der Welt allgegenwärtig ist, nimmt er den Leser gewissermaßen mit auf drei Schiffe, die auf gleicher Tour den Indischen Ozean abfahren. Bei der ersten arbeitet er die juristische, wirtschaftliche und soziale *Bedeutung* von Sklaverei in einem weitgestreckten Raum heraus, vom südlichen und östlichen Afrika, der arabischen Halbinsel und den Inseln im westlichen Indischen Ozean über den Indischen Subkontinent hin zu dem südostasiatischen Archipel und Festland. Bei der zweiten Reise nimmt er den *Sklavenhandel* in, zwischen und jenseits dieser Räume in den Blick. Bei der dritten zeigt er in Ausschnitten die europäischen *Abolitionsbewegungen* und deren Wirkung – manchmal Wirkungslosigkeit – in der

Region des Indischen Ozeans auf, und lenkt dabei die Aufmerksamkeit auch auf einige islamische Anti-Sklaverei-Traktate (S. 189). Am Ende verbindet er diese dreifache Reise mit Prozessen weltweiter Integration, mit den Widersprüchen moderner Arbeitsregime sowie mit denen des Humanitarismus.

Ein solch umfassender Überblick, der den einzelnen Unterregionen nicht mehr als eine Handvoll Seiten lassen kann, ist zwangsläufig in manchen Aspekten lückenhaft und unausgewogen. So werden etwa Sklavenproteste nur für einigen Orte bzw. Räume behandelt, bleibt die Betrachtung im Falle Ostafrikas auf die Küstenstreifen begrenzt, während Südasien landeinwärts erörtert wird, oder werden in der Darstellung der Abolitionismus-Debatten die Niederlande und Niederländisch-Indien viel oberflächlicher behandelt als England und Britisch-Indien.

Wichtiger jedoch, als diese kleinen Fehltritte und Inkonsistenzen im Detail ist das Verdienst, eine gewaltige Fülle historischen Materials in einer Erzählung über das facettenreiche Geschehen eines weitgestreckten Raumes zusammenzubinden und es zudem mit den Geschichten des Kolonialismus, Kapitalismus und Humanitarismus zu verbinden, wodurch übrigens auch letztere in neuem Licht erscheinen. Im abschließenden Kapitel demonstriert Mann zum Beispiel überzeugend, dass Imaginationen und Repräsentationen von Sklaverei, die im 19. Jahrhundert von den Abolitionisten bzw. von den Verteidigern der Sklaverei geschaffen wurden, bis heute kontinuierlich reproduziert werden – nicht zuletzt durch Historiker (S. 202). So zumindest erklären sich Vorstellungen wie die einer massiven Gewalttätigkeit

in den karibischen Sklavengesellschaften und einer angeblich wohltätigen Sklaverei im Umkreis des Indischen Ozeans. Im gleichen Kapitel entwickelt der Autor das überzeugende Argument, dass in den humanitären Behauptungen der Anti-Sklaverei-Bewegungen religiöser Eifer und wirtschaftliche Interessen mitschwangen und gleichzeitig der Legitimation eines postulierten zivilisierenden und emanzipatorischen Kolonialismus dienten; anders formuliert: dass der Kampf gegen den Vorstoß gegen das eine Menschenrecht die Verletzung eines anderen vorbereitete und stützte.

Anders also als das Inhaltsverzeichnis suggerieren könnte, beginnt die Erzählung nicht bei einem grausamen Anfang, dem eine grausige Verschärfung folgt, die in eine kathartische und heroische Befreiung mündet. Wenn überhaupt, so führte die Ankunft der Europäer im Indischen Ozean vor allem zu einer Expansion des Sklavenhandels und einer Verschlechterung der Bedingungen unter denen Sklaven bis dahin gelebt hatten. Diese Tendenz hielt sogar bis in das 19. und 20. Jahrhundert an.

Da das Buch in starkem Maße eine Zusammenfassung der Forschungsliteratur bietet, möchte ich im Folgenden eher die zugrunde liegenden Organisationsprinzipien des Buches diskutieren, als weiter die zentralen Inhalte zusammenzufassen. Ein Aspekt, der dem gesamten Buch als Leitfaden dient, ist die stete Aufmerksamkeit für die rechtliche Seite von Sklaverei sowie später ihrer Abschaffung. Anhand der diversen regionalen Rechtssystemen und dem europäischen Opportunismus, Traditionen zu respektieren, wenn es gelegen kommt, illustriert Mann, wie unterschied-

lich gefüllt und wandelbar die scheinbar klare Kategorie ‚Sklave‘ sein kann. Selbst die Charakterisierungen ‚frei‘ und ‚unfrei‘ sind nicht zwangsläufig hilfreich, um einen Versklavten von einem Nicht-Versklavten abzusetzen, schon allein, weil südasiatische und südostasiatische Sprachen kein Wort für Freiheit haben (S. 168). Sklaverei ist außerdem nicht die einzige Form anhaltender Zwangsarbeit und ist nicht immer einfach von Leibeigenschaft, Frondienst, Schuldknechtschaft, Lehrzeit oder Indentur etc. zu unterscheiden. Zudem konnten Sklaven untereinander höchst diverse und sich verändernde Verhältnisse entwickeln, in manchen Fällen gehörten auch Positionen wie die des erfolgreichen Händlers, Verwalters oder Militärführers dazu. Letztendlich bleibt als das entscheidende Merkmal eines Sklaven der Besitzer, sprich die Tatsache, dass er verkauft und gekauft werden kann. Der ursprüngliche Verkäufer kann dabei der Sklave oder die Sklavin selbst gewesen sein, der/die sich selbst in Sklaverei verkauft, um dem Hungertod zu entgehen oder Schulden zahlen zu können. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass in einigen Rechtssystemen das Versklavt sein enden konnte, wenn die Schulden beglichen waren oder ein Sklave genügend Geld zusammen bekommen hatte, um sich freizukaufen. In den meisten Rechtssystemen, die Mann beschreibt, waren Sklaven nicht nur Objekte/Sachen, sondern auch Subjekte/Personen, die für sich selbst handeln konnten, wenn ihnen dies der Besitzer zugestand.

Mann lenkt ferner die Aufmerksamkeit auf die Körperlichkeit, Sexualität und die Frage des Nachwuchses von Sklaven. Bereits im ersten Absatz lesen wir über Nacktheit, Muskeln und körperliche Strafen. Sexskla-

verei in Haushalten oder als Prostitution wird an mehreren Stellen behandelt und wird auch durch die erwähnten Sklavenstatistiken deutlich, die eine Überrepräsentation von Mädchen und jungen Frauen zeigen. Mann schreibt über Sklavinnen, die ihren ‚Meistern‘ Kinder gebären – oder anderen freien Männern – was in vielen Regionen um den Indischen Ozean zur Freilassung führte. Er berichtet von Kastrationen, eine offensichtlich drastische Einschränkung der Fortpflanzung, die gleichwohl einigen Eunuchen ermöglichte, in vertrauensvolle und mächtige Positionen zu gelangen. Er lenkt den Blick auf Situationen, in denen der Besitzer die Verantwortung darüber trägt, den Sklaven das Heiraten zu gewähren. Er setzt sich auseinander mit der Frage ob und warum sich die Sklavengemeinschaften reproduzieren können oder nicht. Insgesamt verdeutlicht er, dass Sklaverei eine große Bandbreite von Lebensbedingungen umfasst, von schier ausbeutender Gewalt zu Situationen, in denen Sklaven versuchen konnte ihre Zukunft zu gestalten – abhängig von den jeweiligen juristischen Gegebenheiten, den Erwartungen und der Reputation, die auf Herkunft, Geschlecht, Alter und einen Quäntchen Glück gründeten.

Zu den genannten wichtigsten Leitfäden des Buches kommt die durchgängige Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Sklaverei, Sklavenhandel und Abolition einerseits, und der Arbeitsorganisation im Allgemeinen andererseits. Schon auf der zweiten Seite der Einleitung stellt Mann den Mangel an Arbeitskräften als den Ursprung von Sklaverei dar und auch im Anschluss interpretiert er sie als ein System Arbeit zu mobilisieren, zu regulieren und zu kontrollieren. Die zunächst wenig

eingängige Aussage, dass „Lohnarbeit und Sklaverei [...] eng zusammenzuhängen [scheinen]“ (S. 14), wird umso überzeugender je mehr von der Geschichte der Sklaverei und des Sklavenhandels rekonstruiert ist. So wie oft der Fall in juristischen und politischen Systemen, schützt die Gesetzgebung primär Eigentum, zielt sie auf die Sicherstellung von Steuereinnahmen und zählt sie die Kontrolle der Bevölkerung und Arbeit als eine ihrer Prioritäten. In dieser Perspektive handelt es sich bei Sklaverei im Wesentlichen um ein Rechtssystem, in dem alle genannten Elemente verbunden sind. Getrieben von dem Eingreifen der Europäer und zunehmender weltweiter Integration dynamisierte sich das existierende Arbeitssystem der Sklaverei zu einer tiefer gehenden Kommerzialisierung des Sklavenhandels, basierend auf die abstrakte Nachfrage eines Weltarbeitsmarktes anstatt lokaler Arbeitsmärkte, lokaler Bräuche und Kriegsgefangener. Ein solch zunehmend markt-orientiertes Funktionieren der Arbeit erklärt, warum ab einen bestimmten Zeitpunkt nicht mehr der Arbeiter, sondern vielmehr seine (nun losgelöste) Arbeit gekauft und verkauft wurde, dass befreite Sklaven mit langfristigen Knechtschaftsverträgen (*indentured labour*) gebunden wurden, und dass Lohnarbeit und Sklaverei, verstanden als Arbeitssysteme, letztendlich viel näher beieinander liegen als gewöhnlich angenommen.

Zusätzlich zu diesen erkennbaren drei Fäden, die sich durch das Buch ziehen, gibt Mann eine Fülle von Details und gestaltet den Text mit informativen Anekdoten und auflockernden Nebengeschichten. Um nur ein paar Beispiele zu nennen, auf den Seiten 27 und 28 findet sich eine bemerkens-

wert konzise und erhellende Beschreibung des Zahlungssystems, das auf Kauri-Muscheln basiert, und auf S. 120 informiert uns der Autor über einen niederländischen Genozid auf den Lontor-Inseln um 1620. Das Buch beinhaltet außerdem hervorragende Karten und Illustrationen, obwohl nicht immer ganz klar ist, wie sie das Argument stützen, und zumindest in einem Fall, widersprechen sie dem Text sogar: die Karte auf S. 22 gibt Ostafrika als die einzige Sklaven exportierende Subregion um den Indischen Ozean aus, während der Text überzeugend anders argumentiert. Außerdem wäre ein Karten- und Abbildungsverzeichnis hilfreich gewesen, für ein schnelles und gezieltes Heranziehen dieses Materials.

Insgesamt erfüllt Michael Mann, was er im Vorwort ankündigt: „Was zunächst als ein Versuch begann über die allgemeinen Strukturen und Formen der Sklaverei und des Sklavenhandels im Indik zu schreiben, entwickelte sich zu einem umfassenden Überblick zu Rechtshintergrund, Rechtspraxis, Lebenswirklichkeiten, Arbeitswelten, gesellschaftlicher Verankerungen, kultureller Ausprägungen und nicht zuletzt den Kampagnen zur Abschaffung von Sklavenhandel und Sklaverei im Indischen Ozean“ (S. 7). Für diejenigen, die mit der Geschichte des Indischen Ozeans nicht vertraut sind, oder die eine Einführung in das Thema in deutscher Sprache suchen, ist dieses gründliche, überlegte und anregende Buch ohne jeden Zweifel eine lohnende Lektüre.

Anmerkungen:

- 1 Zur Information: „sahib“ bedeutet Begleiter, Kamerad; (gefolgt vom Genitiv) Besitzer, Meister, Lord, siehe dazu: J. M. Cowan (Hrsg.), *The Hans Wehr Dictionary of Modern Written Arabic*, Ithaca 1994, S. 588.

- 2 K. N. Chaudhuri, *The Trade and Civilisation in Indian Ocean from the Rise of Islam to 1750*, Cambridge 1985. Forschungen zum Indischen Ozean tendieren dazu, den Arabischen und Indischen Teil dieser riesigen Region zu privilegieren.
- 3 E. A. Alpers, *Ivory and Slaves in East Central Africa*, London 1975; G. Campbell, *Madagascar and the Slave Trade, 1810–1895*, in: *Journal of African History* 22 (1981) 2, S. 203–27. Im Gegensatz zur allgemeinen Forschung über die Welt des Indischen Ozean fokussierten frühe Studien zur Sklaverei und zum Sklavenhandel in diesem Raum zumeist auf Ostafrika.
- 4 Alpers, *Ivory and Slaves*, Anm. 3; A. Sheriff, *Slaves, Spices, and Ivory in Zanzibar. Integration of an East African Commercial Empire into the World Economy, 1770–1873*, London 1987.
- 5 F. Cooper, *Plantation Slavery on the East Coast of Africa*, New Haven 1977; Campbell, *Madagascar*, Anm. 3.

Jörg Ludwig: Deutschland und die spanische Revolution 1820–1823, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag 2013, 246 S.

Rezensiert von
Ulrike Schmieder, Hannover

Das spanische „Tienio liberal“ und seine Niederschlagung durch französischen Truppen im Auftrag der Heiligen Allianz wurde von den deutschen und europäischen Zeitgenossen mit großem Interesse beobachtet. Die Liberalen, selbst im fernen Russland, hofften auf einen revolutionären Neuanfang im Stillstand der Restaurationsepoche. Die Konservativen gerieten in Panik: schon wieder eine Revolution, schon wieder ein König in Gefahr? So wie die Heilige Allianz mit den Kern-

mächten Österreich, Russland und Preußen in Troppau und Laibach beschlossen hatte, die Revolutionen in Neapel und Sardinien-Piemont gewaltsam zu beenden, so entschied sie in Verona, der spanischen Revolution den Garaus zu machen.

Wenn Jörg Ludwig sich nun genau anschaut, wie diese Revolution in Deutschland kommentiert wurde, nimmt er ein Thema auf, das von Manfred Kossok und seinen Kolleg/inn/en in Leipzig ausführlich bearbeitet wurde: eine vergleichende Revolutions- und Revolutionsrezeptionsgeschichte, für die Europa nicht nur aus West- und Osteuropa besteht, sondern eben auch aus Südost, Süd- und Südwesteuropa. In der westdeutschen Geschichtsschreibung (mit Ausnahme Berneckers und der methodisch extrem konservativen Studie Wohlfeils) interessierte man sich lange wenig für die Revolutionswelle im Süden Europas um der Jahre 1820/21 (Italien, Spanien, Portugal, Griechenland). Wenn das Thema behandelt wurde, dann eher von Lateinamerikahistorikern (Pietschmann, Rinke, Büschges), weil die Ereignisse in Spanien und Portugal in engem Wechselverhältnis zu den spanisch-amerikanischen Unabhängigkeitsrevolutionen und zur brasilianischen Staatsgründung standen, als von Vertreter/inn/en der europäischen Geschichte. Auch Globalhistoriker haben gelegentlich einen engen Europabegriff. Bayly zum Beispiel ignoriert die Revolutionen von 1820/21, das Land Portugal gibt es gar nicht, Spanien nur im Hinblick auf den Siebenjährigen Krieg und die Karlistenkriege. Die Verfassung von Cádiz und ihre Wirkungen beidseits des Atlantik wird in seinem Buch mit dem Titel „The Birth of the Modern World“ nicht einmal erwähnt.

Jüngst ist mit den Arbeiten von Brennecke und Späth der spanische (und italienische) Frühliberalismus wieder auf die Tagesordnung gekommen, wozu der 200. Jahrestag der Verfassung von Cádiz (1812, 1820 wieder in Kraft gesetzt) wohl beigetragen hat, der in Spanien eine Tagungs- und Publikationsflut ausgelöst hat. Die Rezensentin findet diesen Trend erfreulich, zumal das Thema angesichts der südeuropäischen Proteste gegen die nördliche, vor allem deutsche, Hegemonie in der Europäischen Union und deren wirtschafts- und sozialpolitischen Diktate und der Süd-Nord-Wanderung in Europa höchst aktuell ist. Für Debatten um Europa ist es durchaus sinnvoll, dem gegenseitigen Interesse und frühen solidarischen Verbindungen zwischen Liberalen und Demokraten im Süden und Norden Europas, und (allererste und auch nicht zu überschätzende) Ansätze eines „Europa von unten“ nachzugehen. Angebracht ist es auch, kritisch an die Tradition eines Europa der Monarchen an der Spitze weniger Großmächte zu erinnern, deren Regierungen kleine europäische Staaten von der politischen Teilhabe ausschlossen, liberale spanische „Emissäre“ an den Grenzen abwiesen, die eigene Bevölkerung im Hinblick auf Sympathiekundgebungen für Spanien bespitzelten und maßregelten und den Freiheitsbestrebungen in Italien und Spanien militärisch ein Ende setzten. Österreich, Russland, Preußen und dem Frankreich Ludwigs XVIII. und Karls X. – England brach in der spanischen Frage mit den übrigen europäischen Großmächten – gelang es schließlich, bis 1830 jedes Fortschreiten des Konstitutionalismus zu blockieren. Das galt – wie man bei Ludwig nachlesen kann – auch und gerade in Deutschland, wo die Mittelstaaten, beson-

ders das konstitutionelle Württemberg, im Gefolge der antspanischen Aktionen massiv unter Druck gesetzt wurden, eine „Eputation“ des Bundestages in Frankfurt eingeleitet wurde und die Bundesversammlung 1824 die Karlsbader Beschlüsse zur Unterdrückung der politischen Opposition und vor allem der liberalen Presse im Deutschen Bund verlängert wurden (S. 110-113).

Jörg Ludwig gibt in seiner Arbeit zunächst einen Überblick über das „Tienio Liberal“ selbst und untersucht dann die politischen Reaktionen Österreichs und der deutschen Regierungen, vor allem Preußens, und der deutschsprachigen Liberalen, von denen einige wenige den bedrängten Spaniern zu Hilfe kamen, wenn auch der Philhellenismus sehr viel einflussreicher war als die Solidarität mit dem liberalen Italien und Spanien. Er betrachtet die zeitgenössische Presse, Bücher und Broschüren und analysiert abschließend den deutschen Exporthandel nach Spanien und den Handel mit spanischen Staatspapieren. Die Inhaber spanischer Staatspapiere, die die konstitutionelle Regierung ausgegeben hatte, hofften auf das Überleben der spanischen Revolution nicht nur aus liberalem Idealismus, sondern auch aufgrund ihrer finanziellen Interessen – und mit der Darstellung des Zusammenhangs von Börse, Staatsschulden und Politik greift der Autor schon wieder ein höchst aktuelles Thema auf.

Jörg Ludwig belegt in seiner Schrift ausführlich, was wenigen Expert/inn/en bekannt ist, nicht aber allen Fachkolleg/innen und schon gar nicht der breiten Öffentlichkeit, dass die spanische Revolution 1820–1823 ein Thema war, das nicht nur auf den Fluren der Ministerien, sondern

auch in den intellektuellen Salons und im Theater (Varnhagen, Goethe, Hauff, Heine) und in studentischen Vereinigungen lebhaft diskutiert wurde. Zudem war es ein Thema, über das die Dichter schrieben (Chamisso, Wilhelm Müller) und die Zeitungen und Zeitschriften sehr ausführlich berichteten. Letztere unterlagen aber der Zensur, weshalb sie nur eingeschränkt berichten konnten. Der „Teutsche Beobachter“ wurde 1823 verboten, ihr Redakteur Liesching erhielt Berufsverbot, die „Allgemeine Zeitung“ wurde wegen ihrer zu freundlichen Berichterstattung über Spanien und Portugal gemäßregelt, der Publizist Murhard sogar eingesperrt (S. 110). Ebenso wurde eine spanienfreundliche Broschüre von Dufour de Pradt verboten, zeitweise auch eine Spanienschrift Meisels (S. 180). Ludwig geht aber auch auf die revolutionskritischen Publikationen von Pfeilschifter und des Freiherrn von Hügel ein, die sich zwischen Hasstiraden gegen die Revolutionäre (der erste) und romantisch-konservativer Kritik an der Modernisierung und Idealisierung des Königtums (der zweite) bewegten.

Ludwigs Buch analysiert die Quellen sehr gründlich, ist gut lesbar, verfügt über einen gut sortierten wissenschaftlichen Apparat und ist auch optisch gut gelungen. Es sei nicht nur Historiker/inn/en empfohlen, sondern auch Geschichts- und Spanischlehrer/inn/en, die die Geschichte deutsch-spanischer politischer und kultureller Beziehungen vermitteln wollen.

Die Literaturliste fällt nicht generell, aber im Hinblick auf aktuelle spanische Veröffentlichungen, die auch über den Atlantik blicken und auf die politischen und kulturellen Vernetzungen im Süden Europa schauen, etwas dünn aus. Eine tieferge-

hende Darstellung der Verknüpfung der spanischen Frage mit der spanisch-amerikanischen Frage (also damit, wie sich die liberalen spanischen Regierungen gegenüber den hispanoamerikanischen Unabhängigkeitsbewegungen verhielten und wie die Fortsetzung des Kampfes gegen die Independencia die Politik der europäischen Großmächte im Hinblick auf das konstitutionelle Spanien beeinflusste) in der Realpolitik wie in der Rezeption der iberischen und iberoamerikanischen Ereignisse in Deutschland wäre wünschenswert gewesen. Diese Kritik gilt freilich auch für Brennecke und Späth und die Rezensentin wünscht sich weitere Bücher zu dieser Thematik, die innereuropäische Vernetzungen und transatlantische Verflechtungen in den Blick nehmen.

**Bianka Pietrow-Ennker (Hrsg.):
Russlands imperiale Macht. Integrationsstrategien und ihre Reichweite
in transnationaler Perspektive, Wien:
Böhlau Verlag 2012, 400 S.**

Rezensiert von
Wolfram von Scheliha, Leipzig

Für die boomende Imperienforschung ist Russland wegen seiner langen Imperialgeschichte und der wechselnden kulturellen, ideologischen und gesellschaftlichen Einflüsse auf das Empirebuilding ein spannendes Studienobjekt. Der von Bianka Pietrow-Ennker herausgegebene Band, der aus dem Konstanzer Exzellenzcluster „Kul-

turelle Grundlagen von Integration“ hervorgegangen ist, nimmt deshalb auch den gut dreihundertjährigen Zeitraum vom 18. bis zum 21. Jahrhundert in den Blick, klammert allerdings die ersten 150 Jahre der Geschichte des „Vielvölkerreichs“ aus. Die insgesamt 15 Beiträge sind nicht chronologisch, sondern thematisch in vier Abschnitte geordnet.

Im Kapitel „Hegemoniale Konzeptbildungen“ analysiert Ricarda Vulpus im einzigen Beitrag zum 18. Jahrhundert die zum semantischen Feld „Zivilisation, Zivilisiertheit, Gebildetheit“ gehörenden Begriffe *političnyj*, *ljudskost'* und *prosvěšćenie*. Ihrer Ansicht nach hat die russische Wahrnehmung der eigenen Zivilisiertheit und des durchlaufenen Zivilisierungsprozesses unter westeuropäischem Einfluss mit Peter dem Großen (1689–1725) begonnen. Von nun an hätten die Völker im Osten und Süden des Reiches als barbarisch gegolten und seien zum Ziel von Zivilisierungsbemühungen geworden. Durch die starke Akzentuierung der Regierungszeit Peters distanziert sich Vulpus von dem Forschungsstandpunkt, dem zufolge der Wandel schon deutlich vor Peter begonnen hat. Tatsächlich finden sich *političnyj* und *ljudskost'* bereits in der Schrift „Politika“ des Kroaten Juraj Križanić, die 1666 in Sibirien entstanden war. Križanić verortet Russland zwischen den zivilisierten Westeuropäern und den „wilden“ Tataren und begründet dies mit dem Bildungsmangel.¹ Da die russische Oberschicht Križanić weithin rezipierte, dürfte sie sich spätestens zu dieser Zeit dessen Zivilisationsvorstellungen angeeignet haben. Möglicherweise sind sogar über Križanić *političnyj* und *ljudskost'* ins Russische entlehnt worden. Auch die These, die Eroberung

der Khanate von Kazan' und Astrachan' 1552 und 1556 hätte zu keinem „imperialen Selbstverständnis im Sinne von Differenzempfinden zwischen ‚sich‘ und ‚den Anderen‘“ geführt (S. 52, NB: Der Abstand zwischen dem 16. und 18. Jahrhundert beträgt 200, nicht 550 Jahre), entspricht nicht dem Forschungsstand: Matthew Romaniello hat unlängst überzeugend gezeigt, wie nach 1552 eine religiös begründete Imperiumsidee konstruiert wurde, die allerdings in den eroberten Gebieten nicht durchschlug.² Zur Orthodoxie konvertierte und dadurch „zivilisierte“ muslimische Tataren konnten aber bis in höchste Staatsämter gelangen, so dass auch zu dieser Zeit ein religiöses Zivilisationsverständnis durchaus vorhanden war.

Der zweite Beitrag von Jan C. Behrends macht einen Sprung ins 20. Jahrhundert und behandelt den Moskaudiskurs in der Hochphase des Stalinismus: Zunächst konzipiert als utopische Weltkapitale der sozialistischen Zivilisation, wurde die Stadt nach 1945 in der realen Welt zum imperialen Zentrum des sowjetischen Machtbereichs. Im Anschluss beleuchtet Nikolaus Katzer den sowjetischen Körperkult und die Bedeutung des Sports für die Schaffung des sozialistischen „Neuen Menschen“. Ging es zunächst um eine Abgrenzung des proletarischen vom bourgeois Sport, dienten internationale Wettkämpfe später als Ersatzschauplatz des Kalten Kriegs, um die Überlegenheit des Sozialismus zu beweisen. Den Abschnitt beschließt eine Übersicht von Olga Pavlenko über die geopolitische Selbstverortung Russlands nach 1990. Sie konstatiert einen Rückgriff auf die Debatten zwischen Westlern und Slavophilen im 19. Jahrhundert sowie eine beachtliche Rezeption der

Geopolitik Karl Haushofers etwa im Neo-Eurasianismus. Den Abschnitt „Repräsentationsformen von imperialer Macht“ leitet Malte Rolfs differenzierte Untersuchung zur städtebaulichen Neugestaltung Warschaws zwischen 1870 und 1914 ein. Er analysiert die mitunter divergierenden Interessenlagen auf den verschiedenen Ebenen der Imperialverwaltung. Diese systemimmanenten Konflikte förderten bei Interessenkongruenz eine Kooperation mit Teilen der polnischen Gesellschaft und damit letztlich die Modernisierung der Stadt. Lars Karl geht der Heldenkonstruktion in den muslimischen Gebieten des Kaukasus und Zentralasiens im 19. und 20. Jahrhundert nach. An den Beispielen von Imam Šamil (Nordkaukasus), Babäk Xoramdin (Aserbaidshan) und Ališer Navoi (Zentralasien) zeigt er deren wiederholte geschichtspolitische Neucodierung, die unter den wechselnden politischen und ideologischen Bedingungen das gleiche Ziel verfolgte, nämlich die Integration der betreffenden Gebiete in das Imperium zu fördern. Ebenfalls mit dem Kaukasus befasst sich Oliver Reisner. Er skizziert die Entwicklung der Regionalwissenschaft Kaukasologie im Zarenreich und in der frühen Sowjetunion. Diese die zahlreichen Ethnien übergreifende Raumkonzeption wurde im Unterschied zu anderen *Area Studies* wesentlich von lokalen Wissenschaftlern geprägt, später aber zugunsten einer auf die Staatsgebiete der einzelnen Republiken beschränkte Forschung aufgegeben. Zum Abschluss versuchen Elena Zubkova und Sergej Zubkov die Außenpolitik Nikita Chruščevs als ein „großes PR-Projekt“ zu dekonstruieren. Sie können aber nicht völlig überzeugen, da sie ihre Thesen nicht mit Quellen untermauern. Immerhin

hatte auch Stalin seine Friedensliebe propagandistisch verbreiten lassen, doch war dies im Ausland nur wenig glaubwürdig. Womöglich haben sich die sowjetischen Propaganda- oder PR-Methoden unter Chruščev gar nicht so sehr geändert, doch nach der dunklen Stalin-Ära bot der neue Parteichef einfach eine bessere Projektionsfläche für die Friedenshoffnungen.

In der dritten Sektion „Trans- und Internationalität diskursiver Machtstrategien“ lotet Brigitte Studer zunächst Herrschaftspraktiken, Machtmechanismen sowie kollektive und individuelle Handlungsspielräume innerhalb der Komintern aus. Martin Lutz betrachtet die asymmetrischen transnationalen Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem kapitalistischen Siemenskonzern und den staatlichen sowjetischen Außenhandelsagenturen. Isabel de Keghel befasst sich mit bildlichen Darstellungen der DDR in der Illustrierten *Ogonek*, um daraus die Hierarchien innerhalb des imperialen Sowjetblocks abzulesen. Methodisch ist jedoch ein Fragezeichen zu setzen: Denn dass eine sowjetische Zeitschrift in erster Linie den Blick auf das eigenen Land und deren Repräsentanten legt, verwundert kaum. Handelt es sich wirklich um einen imperialen Anspruch, wenn bei der Gründung des Warschauer Pakts 1955 ein Foto der Ankunft der sowjetischen Delegation und nicht der DDR-Delegation abgedruckt wird (S. 289 f.)? Anders läge der Fall, wenn sich diese Fotoauswahl in einer DDR-Illustrierten befunden hätte. Wie die Sowjetunion es außerhalb der Blockallianzen versuchte, sich als Kooperationspartner zu präsentieren, zeigt Ragna Boden am Beispiel Indonesiens mit Hilfe eines kommunikationstheoretischen Ansatzes. Der Antikolonialismus bot zwar

einen günstigen Ansatzpunkt, doch gelang es der indonesischen Politik auch aufgrund bestehender kultureller Differenzen, eine sowjetische Dominanz zu verhindern und ein Verhältnis auf Augenhöhe zu erreichen, was letztlich die sowjetische Politik ins Leere laufen ließ.

Im vierten Teil „Widerständigkeiten und Gegenentwürfe als Formen der Desintegration“ befasst sich Natalia Donig mit den deutschen Delegationsreisen in die Sowjetunion zwischen 1953 und 1957, an denen vereinzelt auch ausgewählte Westdeutsche teilnahmen. Die Fahrten waren genau durchchoreografiert, denn die Gäste sollten nach ihrer Rückkehr als Multiplikatoren dienen. Diese Strategie zeitigte in der Hochphase des Kalten Krieges einigen Erfolg. Anschließend beschreibt Robert Brier die Außenpolitik der polnischen Gewerkschaft *Solidarność*, um für die Unterstützung ihres Anliegens zu werben. Denn bei der westeuropäischen Linken stieß die polnische Opposition mit ihrer Systemkritik auf erhebliche Vorbehalte. Brier dekonstruiert mit seinem kulturhistorischen Ansatz den Mythos, der „Westen“ habe 1989/90 den Kalten Krieg gewonnen. Vielmehr hätten die Umbruchjahre auch im Westen zu einer neuen Selbstdefinition geführt. Zum Abschluss des Bandes beschreibt Alvydas Nikžentaitis wie in der gegenwärtigen Erinnerungskultur in Polen und Litauen der Rückgriff auf das kulturelle Gedächtnis der Zwischenkriegszeit mit der heutigen außenpolitischen Selbstverortung korreliert. Nikžentaitis' Überlegungen stehen am Anfang eines größeren Forschungsprojekts und sind deshalb naturgemäß noch recht holzschnittartig. So scheint die These, dass in den russischen Gedächtnis- und Erinnerungskulturen

Ereignisse vor dem „Großen Vaterländischen Krieg“ keine Rolle spielen, in dieser Rigorosität nicht haltbar, wenn man etwa an das „Tatarenjoch“ oder an Figuren wie Aleksandr Nevskij, Dmitrij Donskoj, Ivan „den Schrecklichen“ oder Peter den Großen denkt, die für die Selbstverortung Russlands in seinem Verhältnis zum übrigen Europa eine zentrale Rolle spielen.

Aus thematischer Perspektive stellt sich der Band als eine bunte Mischung dar, die dem En-Bloc-Leser einige Gedankensprünge abverlangt. Aus methodischem Blickwinkel zeigen die Beiträge jedoch, wie fruchtbar und erkenntnisreich kulturhistorische sowie verflechtungsgeschichtliche Ansätze auf vielfältigen Feldern der Imperienforschung zur Anwendung gebracht werden können.

Anmerkungen:

- 1 J. Križanić, *Politika*. Moskva 1965, S. 125, S. 143.
- 2 M. Romaniello, *The Elusive Empire. Kazan and the Creation of Russia, 1552-1671*. Madison 2012.

Daniel Gorman: *The Emergence of International Society in the 1920s*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, 377 S.

Rezensiert von
Isabella Löhr, Basel

In den letzten fünf Jahren haben die Forschungen zu Internationalismus und internationalistischen Bewegungen die lange Zeit unhinterfragte Annahme herausgefordert, der Erste Weltkrieg habe einen

Bruch bedeutet, der die globalen Märkte sowie den äußerst regen Vorkriegsinternationalismus derart gedämpft habe, dass beide sich erst lange nach 1945 wieder erholt hätten.¹ Im Zentrum dieser Forschungen stehen oftmals die Kommissionen und technischen Organisationen des Völkerbunds, die privaten Initiativen und internationalen Bewegungen einen Anlaufpunkt boten, um internationale Kooperation und Verständigung von der Harmonisierung technischer Standards bis hin zur Abschaffung der Sklaverei voranzutreiben.² Die Studie von Daniel Gorman reiht sich in diesen Forschungstrend ein. Gorman konzentriert sich auf die 1920er Jahre, wobei er mit dem Kellogg-Briand-Pakt von 1928 und der Analyse, wie diese Ächtung von Krieg auf das Verbot von Angriffskriegen nach 1945 wirkte, den Bogen in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts zumindest andeutungsweise schlägt.

„Internationalism was a leitmotiv of the 1920s“, lautet Gormans Hauptthese (S. 7). Im Zentrum stehen das britische Empire sowie angloamerikanische Initiativen, Internationalismus in eine prägende gesellschaftliche und soziale Realität zu verwandeln. Diese Themenwahl deutet bereits an, dass Gorman Internationalismus durchaus skeptisch betrachtet und zwar als Machtinstrument eines spezifischen „imperial internationalism“, der auf Erhalt britischer Einflussphären zielte, dabei jedoch eine Pluralisierung erfuhr, die die Auflösung des Empires nach 1945 bereits erahnen ließ. Gorman setzt dieses Programm in zwei großen Abschnitten um. Der erste Abschnitt analysiert die Anfänge und Strukturen eines spezifisch imperialen Imperialismus im British Empire anhand von vier Fallbeispielen. Das erste Beispiel

thematisiert die Veränderungen im Verhältnis zwischen Großbritannien und den Dominions, ausgelöst durch die Aufnahme der Dominions in den Völkerbund. Hier zeigt Gorman, wie dieser neue politische Status einen Zwischenraum eröffnete, in dem kolonialnationalistische und imperiale Positionen gleichzeitig Platz fanden: Die Dominions nutzten ihre nach außen gut sichtbare Position für die Emanzipation vom Mutterland, indem sie sich als internationale Akteure inszenierten und in sensiblen Fragen wie dem Vertrag von Locarno von britischen Positionen explizit absetzten, während sie gleichzeitig bei den meisten Abstimmungen in der Generalversammlung des Völkerbunds mit Großbritannien stimmten. Das zweite Beispiel widmet sich der internationalen Kampagne gegen den Frauen- und Kinderhandel, den die Britin Rachel Crowdy als Leiterin der Social Section des Völkerbunds anführte. Hierbei geht es Gorman darum, das mit den Kommissionen des Völkerbunds und den mit ihnen kooperierenden sozialen Bewegungen und Organisationen ein neues Governance-Instrument entstand, das staatlichen Akteuren die Gelegenheit bot, ihre Politik außerhalb konventioneller diplomatischer Kanäle voranzutreiben, das umgekehrt aber auch nichtstaatlichen Akteuren erlaubte, die internationale Öffentlichkeit zu mobilisieren und moralischen Druck auf Regierungen auszuüben. Das dritte Beispiel wendet sich mit der Petition indischer Nationalisten an die Mandatskommission des Völkerbunds einem aufschlussreichen Konflikt zu, der den sukzessiven Kontrollverlust des Empire durch Internationalisierung kolonialer Gebiete paradigmatisch aufzeigt. Mit dieser Petition internationalisierten indische

Nationalisten einen Konflikt mit dem Colonial Office, bei dem sie gleiche imperiale Staatsbürgerrechte für die indische Diaspora in Ost- und Südafrika einforderten mit dem Argument, das Empire sei ein geschlossener politischer Raum und deswegen sei es nicht nachvollziehbar, warum die indische Diaspora in Kenia und Südafrika weniger Rechte besäße als in Indien. Damit zeigt Gorman, dass und wie mit dem Völkerbund eine neue politische Legitimationsinstanz entstand, die als Plattform funktionierte, um interimperiale Konflikte außerhalb des Empire zu diskutieren, politischen Druck auszuüben und politische Emanzipationsprozesse in Gang zu setzen. Die ersten British Empire Games 1930 in Hamilton, Ontario, das vierte Beispiel, analysiert Gorman unter dem Gesichtspunkt, wie sportliche Großveranstaltungen als Gelegenheit für die Darstellung lokaler und nationaler Selbstbilder benutzt und so auch hier wieder das Thema der Imperial Citizenship verhandelt wurde. Gorman kommt dabei zum Schluss, dass das Empire zwar das ideologische Dach dieser Wettkämpfe bildete, die Einheit des Empire aber nur einen Bezugspunkt bildete, der Kontur verlor, sobald regionale oder nationalistische Selbstdarstellungen die Überhand gewannen oder die Empire Games als ein internationales Sportevent gefeiert wurden, in dem Wettkampf und Konkurrenz zwischen international aktiven Sportlern im Zentrum stand.

Der zweite Abschnitt ist dem transatlantischen Imperialismus gewidmet, wobei Gorman hier die Rolle pan-imperialer Netzwerke betont, die in der Zusammenarbeit zwischen Großbritannien, den Dominions (insbesondere Kanada) und US-amerikanischen Internationalisten zu Tage

traten. Hier führt Gorman mit der League to Enforce Peace, der League of Nations Non-Partisan Association, dem Carnegie Endowment for International Peace, dem Haager internationalen Gerichtshof und der Kommission für geistige Zusammenarbeit in die wohlbekannte ‚internationalistische Szene‘ angloamerikanischer Prägung ein. Dabei skizziert er die Entstehung von Kooperationsnetzwerken, betont aber auch die Grenzen dieser Zusammenarbeit, wenn er am Beispiel des geistigen Eigentums widerstreitende Konzepte erläutert, die am Ende nicht zur erwünschten Standardisierung internationaler Rechte führten. Mit der World Alliance for Promoting International Friendship through the Churches führt Gorman in religiös bzw. in diesem Fall ökumenisch motivierte internationalistische Initiativen ein, was insofern spannend ist, weil diese Perspektive in der Forschung zumeist eine untergeordnete Rolle spielt, sieht man einmal von humanitären Bewegungen ab. Gorman zeigt das breite Engagement dieser Allianz in allen politisch brisanten Fragen wie Flüchtlinge oder Minderheitenschutz und arbeitet gleichzeitig das personalistische Denken heraus, das Lösung nationaler Rivalitäten und sektiererischer Abspaltungen in der Stärkung persönlicher religiöser Kontakte und Beziehungen sah. Die letzten beiden Kapitel widmet Gorman dem Briand-Kellogg-Pakt als wichtigem Versuch in der Zwischenkriegszeit, normative Erwartungshaltungen im Bereich der Friedenssicherung und Völkerverständigung durch einen internationalen Vertrag sozusagen von oben in die Praxis zu verpflanzen. Diese beiden Kapitel sind im Vergleich zu den anderen Beispielen konventionell gewählt und beschränken sich auf eine

präzise Analyse der Entstehung des Pakts, seiner Inhalte und Rezeption in USA und Großbritannien, auch wenn Gorman die ‚Hintermänner‘ des Pakts als spezifisches Beispiel für den transatlantischen Internationalismus der 1920er Jahre analysiert und in dem Pakt einen Vorboten für die Bedeutung der USA nach 1945 sieht.

Neben kleineren Ungenauigkeiten wie der Behauptung, Haile Selassie habe sich 1938 mit seinem Hilfesuch gegen die italienische Aggression an den Völkerbund gewandt, schreibt die Studie eine zentrale Asymmetrie fort, die das Denken der historischen Akteure wesentlich prägte. Auf der einen Seite hält Gorman in Anlehnung an Mark Mazower fest, dass der Zwischenkriegsinternationalismus besonders im Bereich des internationalen Rechts eine zutiefst imperiale Angelegenheit blieb, die Reziprozität nur unter vermeintlich zivilisierten Gesellschaften vorsah und auf diese Weise große Teile Asiens, Afrikas und Lateinamerikas ausschloss. Gleichzeitig reagiert Gorman allerdings nicht auf die gewaltige konzeptionelle Herausforderung, die diese Feststellung Historikern implizit stellt, nämlich genau diese Denk- und Sichtweise nicht durch die Auswahl der Fallbeispiele und des Quellenmaterials fortzuschreiben. Zwar erwähnt er einleitend die kommunistische Internationale, pan-asiatische, pan-afrikanische und anti-imperiale Bewegungen, aber seine Darstellung bleibt auf wohlbekannte Akteure und Motive beschränkt und liefert damit eine Globalgeschichte der 1920er Jahre, die die nichtwestliche Welt höchstens als Verhandlungsmasse der Imperialmächte berücksichtigt. Entgegen jüngsten Forschungen, die den Völkerbund als Einfallstor für koloniale Akteure begreifen, die sich über

diesen Weg auf internationalem Parkett sukzessive etablierten, indem sie entweder Einfluss auf die Gestalt technischer Zusammenarbeit nahmen oder politische Erfahrung sammelten und dies nach 1945 in praktisches politisches Kapital ummünzten³, bleibt Gorman an dieser Stelle konventionell. Mit den British Empire Games oder der World Alliance for Promoting International Friendship through the Churches bringt er dem Leser zwar Ereignisse und Bewegungen näher, die in bisherigen Darstellungen eine geringe oder keine Rolle gespielt haben. Aber spätestens das Schlusskapitel über die normative Bedeutung des Kellogg-Briand-Pakts zeigt, dass Gorman der Begeisterung für seinen Gegenstand anheimfällt: Er bleibt ausnahmslos einem westlichen Verständnis von Internationalismus verpflichtet, auch wenn er keine Chance ungenutzt lässt, dessen imperiale Implikationen genau zu benennen. Sieht man von dieser konzeptionellen Schwäche ab, hat Gorman ein empfehlenswertes Buch über internationalistisches Denken und Handeln im britischen Empire sowie im nordatlantischen Raum in der Zwischenkriegszeit geschrieben, das dem Leser einen guten Einblick in den jüngsten Forschungsstand gewährt und diesen um aufschlussreiche Fallbeispiele erweitert.

Anmerkungen:

- 1 N. P. Petersson; C. Dejung (Hrsg.), *The Foundations of Worldwide Economic Integration. Powers, Institutions, and Global Markets, 1850-1930*, Cambridge 2013.
- 2 D. Laqua (Hrsg.), *Interwar Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars*, London 2011.
- 3 G. Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, Philadelphia 2013.

Simon James Potter: Broadcasting Empire. The BBC and the British World, 1922–1970, Oxford: Oxford University Press 2012, 261 S.

Rezensiert von
Roland Wenzlhuemer,
Heidelberg / Basel

Die British Broadcasting Corporation, kurz BBC, wurde in den letzten Jahren von einigen schweren Erschütterungen heimgesucht. Nach Beginn des Irakkrieges 2003 geriet die öffentliche, inhaltlich aber unabhängige Rundfunkanstalt aufgrund ihrer Berichterstattung in Konflikt mit der britischen Labour-Regierung unter Tony Blair. Der so genannte Hutton Report von 2004 warf der BBC mangelnde journalistische Genauigkeit und fehlende Unparteilichkeit vor. Drei Jahre später wurden Pläne für weitreichende Sparmaßnahmen in der weitgehend durch Gebühren finanzierten Einrichtung bekannt. Die Tragweite des Sparkurses wurde spätestens 2010 deutlich, als die Tory-Regierung unter anderem das vorläufige Einfrieren der Gebühren und das Ende der finanziellen Unterstützung des BBC World Service durch das Foreign and Commonwealth Office ankündigte. Mitten in diese politisch und finanziell höchst angespannte Lage platzte Ende 2012 schließlich die Enthüllung des Skandals um den BBC Diskjockey und Moderator Jimmy Savile, der über Jahrzehnte Kinder und Jugendliche unter Ausnutzung seiner beruflichen Tätigkeit missbraucht haben soll.

All diese Entwicklungen und Vorkommnisse haben die BBC schwer getroffen und tatsächlich in ihrem innersten Selbstverständnis erschüttert. Seit ihrer Gründung im Jahr 1922 versuchte sich die British Broadcasting Corporation durch einen relativ klar zugeschnittenen Wertekatalog zu definieren, in dem der Vermittlung von Hochkultur, einem dezidierten Bildungsauftrag und der Hochhaltung journalistischer Standards ganz entscheidende Rollen zukamen. Diese manchmal mehr, manchmal weniger explizit ausformulierten Wertvorstellungen nahmen erstmals in den 1920er-Jahren eine klarere Gestalt an – in einer politischen Situation, die vor allem durch die Nachwehen des Ersten Weltkriegs geprägt war. Wirtschaftlich selbst noch immer schwer angeschlagen, hatten die Briten nun ein Weltreich zu verwalten, das nicht nur flächenmäßig größer war als jemals zuvor, sondern sich vor allem auch in seinen politisch-rechtlichen Beziehungen zur Metropole beträchtlich ausdifferenziert hatte. Aufbauend auf diesen unter anderem von John Reith, dem Gründungsdirektor der BBC, geprägten Wertvorstellungen wollte die Anstalt aus der britischen Metropole heraus ein Programm senden, mit dem sich nicht nur die unterschiedlichen Teile des Vereinigten Königreichs, sondern idealerweise das gesamte Empire (und gerne auch der Rest der anglophonen Welt) identifizieren konnte.

Genau an dieser Stelle setzt Simon Potter mit seiner Studie an, in der er nicht nur die Versuche der BBC untersucht, durch Programmpolitik und Programminhalte zur Schaffung und/oder Aufrechterhaltung einer britisch-imperialen Identität beizutragen. Sein Fokus liegt auch auf den

institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Aushandlungsprozessen, die diese Versuche umgaben. Potter gibt im einleitenden Kapitel drei grundlegende Ziele an, die er mit der vorliegenden Studie verfolgt. Erstens will er zeigen, in welchem Ausmaß imperiale Einflüsse die BBC – und damit eine der „key institutions in twentieth-century British cultural life“ (S. 15) – geprägt haben. Zweitens geht es ihm darum, aus den Hörermeinungen und -reaktionen auf das Empire-spezifische Programm der BBC Rückschlüsse auf die öffentliche Wahrnehmung des britischen Weltreichs zu ziehen. Potter schränkt diesen Anspruch aber selbst dahingehend ein, dass die BBC lange Zeit kaum Hörerforschung betrieb und es daher mehr um die diesbezüglichen Einschätzungen und Diskussionen der BBC-Mitarbeiter selbst ging. „The claims that BBC officers made about audience tastes, attitudes, and knowledge cannot be taken as a direct or reliable proxy for popular responses to empire and imperial propaganda. Yet they can show how a key group of opinion formers, seeking to negotiate and shape those responses, worked with certain basic assumptions that in turn influenced their own actions, and the nature of the empire-related material that they produced.“ (S. 16) Kurz, Potter geht es – und nur das kann aus dem von ihm zu Rate gezogenen Quellenmaterial eingelöst werden – nicht darum, was die Hörerschaft über das Empire dachte, sondern was die BBC dachte, dass sie denken würde bzw. sollte. Das dritte Ziel der Studie besteht dementsprechend darin zu beleuchten, welche Einstellung die BBC-Mitarbeiter selbst – und damit ein Querschnitt von „Britain’s cultivated elite“ (S. 16) – eigentlich dem

Empire entgegenbrachten. Die auf der letzten Seite des einleitenden Kapitels kurz vorweggenommene Grundeinsicht des Buches ist es, dass das Vorgehen der BBC zur Ausgestaltung eines imperialen Imaginationsraum vor allem geprägt war durch „the idea of a white British world“ (S. 17) und daher die Zusammenarbeit mit den Dominions viel stärker ausgeprägt war als jene mit den Herrschaftskolonien.

Das Buch stützt sich auf umfangreiches Primärmaterial, das der Autor in akribischer Detailarbeit aus den unterschiedlichsten Archiven auf der ganzen Welt zusammengetragen hat. Schon in der Auswahl des Materials spiegelt sich die analytische Perspektive der Studie, die vor allem aus der BBC und den Dominion-Sendeanstalten heraus auf Fragen der Rundfunkkooperation blickt. Andere Blickwinkel – wie zum Beispiel jener des Publikums – bleiben weitgehend unterbelichtet und könnten mit dem bearbeiteten Quellenmaterial auch nicht bearbeitet werden.

Auf die konzise Einleitung folgen sieben chronologisch geordnete Kapitel, welche die Zeit zwischen 1922 und 1970 in einzelne Phasen mit unterschiedlichen Grundprägungen und Herausforderungen einteilen. Potter benennt die einzelnen Oberkapitel dabei mit einem einzelnen, eingängigen Schlagwort, gefolgt von einem Zeitabschnitt. Auch wenn in den Unterkapiteln verschiedenste diese Einteilung unterlaufende Kontinuitäten deutlich werden, so suggeriert diese Form der Unterteilung dennoch die Existenz klarer Zäsuren und die Möglichkeit einer klaren Periodisierung der Beziehungsgeschichte der BBC und des Empire.

Das erste Kapitel „Diversity, 1922-31“ zeichnet die Umstände der Gründung der

BBC und ihren Fokus in den ersten Jahren ihres Bestehens nach. Die Rundfunkanstalt war in dieser Zeit hauptsächlich mit der Selbstfindung und der Definition ihrer Rolle im Vereinigten Königreich beschäftigt. Die ersten Versuche, Verbindungen mit Rundfunkanstalten vor allem in den Dominions zu etablieren, scheiterten zumeist an den unklaren (oder unrealistischen) Vorstellungen darüber, wie eine Zusammenarbeit aussehen könnte. Das Kapitel „Discord, 1932-35“ setzt sich mit einer Phase gesteigerter Aufmerksamkeit für die imperiale Welt auseinander. Im Jahr 1932 startete die BBC ihren so genannten Empire Service, der die (hauptsächlich weißen) Hörer in den Kolonien an ihre Britishness erinnern sollte. Der Erfolg dieser Idee blieb aber zuerst überschaubar. Mitten in der Weltwirtschaftskrise litt der Empire Service an Unterfinanzierung und an der schwierigen Kooperation mit den Sendeanstalten vor Ort, die vor allem mit dem zentralistischen Blick der BBC aus der Metropole heraus ihre Probleme hatten. In den Jahren bis zum Kriegsausbruch, mit denen sich das Kapitel „Integration, 1935-39“ beschäftigt, begann der Empire Service runder zu laufen. Vor allem in den Dominions gestaltete sich die Zusammenarbeit mit den zumeist auch öffentlichen Sendeanstalten einfacher – selbst wenn die Programmgestaltung deren Bedürfnissen und Vorstellungen immer noch nicht weit genug entgegenkam. Auch der sich am Horizont abzeichnende Krieg trug zu einer etwas unkomplizierteren Zusammenarbeit zwischen den einzelnen, ansonsten mit ihren Partikularinteressen beschäftigten, Akteuren bei. Dieses Zusammenstehen im Angesicht des Krieges wird vor allem im Kapitel „War, 1939-45“ deutlich heraus-

gearbeitet. In diesem hinsichtlich Quellenmaterial und Argumentation vielleicht eindrucksvollsten Abschnitt der Studie kann Potter zeigen, wie die spezifischen Bedürfnisse der Kriegssituation es wünschenswert machten, im Vereinigten Königreich auch die Programme, und damit die Stimmen, des Empire zu hören. Ein anschauliches Beispiel dafür ist der Propagandabeitrag „Canada Carries On“, den die Canadian Broadcasting Corporation für den eigenen Markt produziert hatte, der 1940 aber auch in Großbritannien ausgestrahlt wurde und dort auf große positive Resonanz stieß (S. 126). Die folgenden beiden Kapitel „Continuities, 1945-59“ und „Challenges, 1945-59“ beschäftigen sich mit der gleichen Zeitspanne aber aus unterschiedlichen Perspektiven. Ersteres skizziert die auf den Erfahrungen der späten 1930er und der Kriegsjahre aufbauende intensivere Zusammenarbeit zwischen der BBC und den öffentlichen Rundfunkanstalten in den Dominions und zunehmend auch in den abhängigen Kolonien. Der regelmäßige Austausch von Programmen – allerdings mit einem deutlichen Übergewicht von BBC-produzierten Sendungen – wurde zu einem festen Bestandteil der Sendekultur. Neben den besonderen Anforderungen, die das Fernsehen an die BBC und ihre Partner stellte, sahen sich die öffentlichen Rundfunkanstalten in der britischen Welt in dieser Zeit aber auch der zunehmenden Konkurrenz privater Sender ausgesetzt. Dies machte es notwendig, langsam von der selbstgestellten „mission to preserve ‚cultural standards‘“ abzurücken und sich der privaten Konkurrenz zu stellen. Das Kapitel „Desintegration?, 1960-70“ schließlich verfolgt die globale Rolle und Einbettung der BBC während

einer Zeit der rapiden Dekolonisierung, die auch in den Dominions hinsichtlich der Wahrnehmung des Vereinigten Königreichs ihre Spuren hinterließ. Diese Desintegration machte sich auch in der Kooperation zwischen der BBC und ihren Partneranstalten bemerkbar – unter anderem darin, dass britisch-imperiale Untertöne in den ausgetauschten Programmen immer weniger Platz fanden.

Im abschließenden Kapitel fasst Potter die vorhergehenden Abschnitte so zusammen: „[T]he story of broadcasting collaboration in the British world was one of failure as well as success, of miscommunication as much as communication, of common ways of doing things and divergent perspectives and attitudes“ (S. 234). Dieser Satz führt zur größten Stärke der Studie, dem Fokus auf die involvierten Akteure. Das ausgewertete Quellenmaterial hat nicht nur einen beeindruckenden Umfang, es ist zum größten Teil auch von einer erheblichen Tiefe, die es erlaubt, die Einstellungen und Handlungen vieler beteiligter Personen im Detail nachzuvollziehen. Potter kann anschaulich zeigen, wie komplex und zum Teil widersprüchlich die Aushandlungsprozesse in den einzelnen von ihm besprochenen Abschnitten sind, welche Partikularinteressen die Teilnehmer mit an den Verhandlungstisch bringen und welche Einstellungen und Denkweisen sich darin spiegeln. Obwohl sich das Buch vordergründig mit Fragen medialer Globalisierung beschäftigt, kann man es gleichzeitig als dichte Mikrogeschichte des Empire Service lesen, die uns mit dringend benötigtem Material über das Denken und Handeln von Akteuren zwischen globaler Vernetzung, nationaler Identifikation und lokaler Verortung ver-

sorgt. Daher gelingt es dem Autor auch, seine drei eingangs aufgeführten Ziele größtenteils zu erreichen. Das gesamte Buch hindurch wird deutlich, wie einzelne BBC-Mitarbeiter tatsächlich auf die Welt und das Empire blickten und mit welchem Anspruch sie Programme für eine Hörerschaft entwarfen, die sie kaum einschätzen konnten (und wollten). Vor allem durch diesen Fokus auf die Akteure und ihre Weltbilder ist „Broadcasting Empire“ eine lesenswerte Studie im größeren Kontext der Kolonial- und Imperialgeschichte.

Genau dieser Detailreichtum steht dem Buch gleichzeitig aber auch im Weg. So mindert er teilweise das Lektürevergnügen ganz erheblich. Ab einem gewissen Zeitpunkt wird es selbst bei höchster Aufmerksamkeit unmöglich, den unzähligen Personen und ihren komplexen Lebensläufen zu folgen. Darunter leidet unter anderem die Möglichkeit, aus den dicht beschriebenen Geschichten der einzelnen Akteure größere, verallgemeinerbare Einsichten abzuleiten, die über den engen thematischen Zuschnitt des Buches hinausgehen. Dies wird auch durch das Fehlen eines tragfähigen theoretisch-methodischen Rahmens erschwert. Nun ist es in angloamerikanischen Fachpublikationen nicht unüblich, den theoretischen Teil – eigentlich ganz im Sinne des eingeforderten Lesevergnügens – etwas kürzer und leichter verdaulich zu gestalten als dies in vielen deutsch- oder französischsprachigen Werken der Fall ist (insbesondere wenn diese aus akademischen Qualifikationsschriften erwachsen sind). Ein solcher Schwerpunkt auf Empirie und Verständlichkeit kann eine große Tugend sein. In dem vorliegenden Buch ist es allerdings schade, dass das hervorragende Quellenmaterial nicht

auch auf sein theoretisch-methodisches Potential abgeklopft wird. So hätten die immer wieder aufgezeigten Konflikte darüber, welches und wie viel Material aus den Kolonien in Großbritannien gesendet werden sollte, gewinnbringend im Kontext postkolonialer oder transkultureller Ideen besprochen werden können. Trotz der Theoriearmut ist Simon Potters Studie zu Rolle und Selbstbild der BBC in der Spätphase des britischen Weltreichs ein Dank seines Kenntnis- und Detailreichtums lesenswertes Buch, das vor allem durch seinen auf die Akteure zugeschnittenen Fokus zu überzeugen vermag.

Fernand Braudel: Geschichte als Schlüssel zur Welt. Vorlesungen in deutscher Kriegsgefangenschaft 1941, übersetzt und herausgegeben von Peter Schöttler, Stuttgart: Klett-Cotta Verlag 2013, 228 S.

Rezensiert von
Andreas Leutzsch, Hong Kong

Mit „Geschichte als Schlüssel zur Welt“ legt Peter Schöttler eine deutsche Edition von Fernand Braudels „Vorlesungen in deutscher Kriegsgefangenschaft 1941“ vor, deren Verdienst vor allem darin besteht, dass sie dem Leser einen ersten Einblick in die Entstehungsgeschichte von Braudels frühen Entwürfen einer globalen und interdisziplinären Sozialgeschichte bietet. Ohne groß auf die Diskussion hinsichtlich der weiteren Genese von Braudels Theoriegebäude einzugehen, präsentiert Schött-

ler Schlüsseltexten zum Werk Braudels, die durch dessen bekannten autobiographischen Beitrag von 1972, ein Literaturverzeichnis und ein Nachwort sinnvoll ergänzt wurden. Um es kurz zu machen: Wer an einen Einblick in die frühe Theorieküche Braudels interessiert ist, wird an dieser Edition seine Freude haben.

Allerdings hätte es sich m. E. gelohnt, einen kurzen Ausblick hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Konzepte einzubauen oder auf die dazu vorhandene Literatur zu verweisen. Zumindest die Beantwortung der Frage nach der Bedeutung von Braudels Reflexion der Erfahrung (u. a.) der Kriegsgefangenschaft für dessen Theoriebildung hätte auf Basis eines differenzierten Begriffs von historischer „Gegenwartsdiagnostik“ erfolgen können oder vielleicht auch müssen. Hier handelt es sich keineswegs um einen idiosynkratischen Hinweis, sondern die theoretische Selbstbeschränkung führt in der ansonsten sehr zu begrüßenden Edition zu Irritationen, die ich weiter unten anspreche.

Von der Niederlage Frankreichs bis zum Sieg der Alliierten war Braudels historischer Standpunkt buchstäblich die deutsche Kriegsgefangenschaft in den Offizierslagern Mainz und Lübeck. Das bedeutete in der Arbeitspraxis aber nicht, dass Braudel von wissenschaftlichen Kontakten und Literatur abgeschottet war. Die Edition, die im Nachwort auch Auszüge aus dem Briefwechsel mit Lucien Febvre beinhaltet und die damit verbundenen Kommentare des Herausgebers zeigen, wie Braudel die Gefangenschaft zur Arbeit an seinem Hauptwerk „La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II“ als auch zur theoretischen Reflexion produktiv nutzen konnte. Das ist an und

für sich keine neue Erkenntnis, aber die Edition bietet einiges Material, um diese These zu unterfüttern und vielleicht auch zu erweitern. Wohltuend ist dabei, dass Peter Schöttler die Erfahrung der Kriegsgefangenschaft nicht dramatisiert, sondern im Nachwort die Kriegsgefangenschaft als einen historischen Kontext präsentiert, in dem das Mittelmeerbuch entstanden ist, und zudem kurz auf die Quellenlage eingeht.

Die Arbeit in den deutschen Bibliotheken, zu denen Braudel während seiner Gefangenschaft Zugang hatte, erklärt, wie der Herausgeber zu Recht anmerkt, manche Fußnote in Braudels wohl wichtigstem Werk. Indes zeigen die Vorlesungen, dass Braudel sich durchaus kritisch mit den verschiedenen geistigen Strömungen – und dabei besonders einer einseitigen Human-geographie oder der Ereignisgeschichte – auseinandersetzte. Braudels Werk über das Mittelmeer entstand so an diversen Schnittstellen: an der zwischen Frankreich und Deutschland, an der zwischen dem Nebel der Ereignisse und der Klarheit der Zeitserie – die er später als „lange Dauer“ bezeichnen sollte – an der zwischen Raum und Gesellschaft, an der zwischen den Disziplinen, die Braudel für seine umfassende Geschichte „imperialistisch“ genutzt hat, und – last but not least – vielleicht auch an der zwischen Europa und Afrika. Die Überwindung der disziplinären Grenzen und Nutzbarmachung besagter Schnittstellen bilden grosso modo das erkenntnisleitende Interesse bzw. das Gerüst der Vorlesungen, die für die Edition in drei Kapitel gegliedert worden sind: 1. „Drei Definitionen: das Ereignis, der Zufall, das Soziale“, 2. „Die Geschichtswissenschaft auf der Suche nach der Welt“ und 3. „Geo-

historie: die Gesellschaft, der Raum, die Zeit“. Eine editorische Notiz, bei der es sich eigentlich um eine Art Zusammenfassung handelt, Vorbemerkungen Fernand Braudels, der schon erwähnte autobiographische Aufsatz, das Nachwort Peter Schöttlers, Literatur-, Personen- und Ortsverzeichnis rahmen die Texte umfassend, so dass von den 228 Druckseiten etwa 100 auf die ergänzenden Texte fallen.

In den Vorbemerkungen führt Braudel in das ursprüngliche Projekt einer redigierten und erweiterten Publikation der Vorlesungen ein, zu der es in der dort skizzierten Form nicht gekommen ist. Die dafür neu geschriebenen Kapitel zur Bevölkerungsgeschichte, Volksgeschichte („Gibt es eine Geschichte des Blutes?“) und zur Kunst- und Ideengeschichte gelten als verschollen. Die Fußnote b, die aus der französischen Ausgabe (1997) von Frau Braudel übernommen wurde, und die Anmerkung 2 des Herausgebers können dabei leider als wenig instruktiv angesehen werden, da nicht klar zwischen den Vorlesungen und den (potentiell) neuen Texten unterschieden wird und/oder Frau Braudel der Ansicht ist, dass die Texte überhaupt nicht geschrieben wurden.

Hier hätte sich vielleicht eher eine Spekulation hinsichtlich der Gegenwartsdiagnostik Braudels gelohnt, die ich auch in den Nachbemerkungen Peter Schöttlers vermisste: Kann es nicht sein, dass die eher auf die deutsche Zeit bezogenen Kapitel zu Gunsten einer Aktualisierung der Diagnose zum Teil in die „blaue Ablage“ gewandert und zum Teil in die anderen Abschnitte integriert worden sind (z. B. die Frage der „Geschichte des Blutes“ in die „ethnischen Tatsachen“ auf S. 70)? Schließlich basiert die Edition ja auf dem Fragment eines Bu-

ches, das aus den Vorlesungen entstehen sollte, und nicht nur auf jungfräulichen Mitschriften oder Vorlesungstexten. Deshalb irritiert die Jahresangabe 1941 im Untertitel des Bandes – zumal man schon in den Vorbemerkungen Braudels feststellen kann, dass es sich um einen Mischtext handelt, der nicht allein 1941 entstanden sein kann und somit sich aus verschiedenen Zeitschichten zusammensetzt. Dies lässt sich leicht anhand einiger Anachronismen zeigen, wie beispielsweise das aus einem 1942 erschienenen Werk von Febvre stammende Motto des ersten Kapitels oder die Erwähnung der Landung des General Doolittles in Alger. Die Reduktion des Textes im Untertitel auf ein festes Jahr (1941) und die damit verbundene zeitliche Fixierung der Gegenwartsdiagnostik Braudels halte ich für diskussionswürdig. Mir geht es hier nicht um ein Jahr, sondern darum, ob noch andere Erfahrungen – beispielsweise die späteren Konflikte in Algerien – seinen historischen Standpunkt und Blick beeinflusst haben. Mir scheint, dass vielleicht letzteres das Verschwinden von Kapiteln und die veränderte Anlage nebst Aufgabe des Textes erklären könnte. Freilich ist das eine Spekulation, aber es bleibt bei mir ein ungutes Gefühl, ob nicht die Kriegsgefangenschaft in Zusammenhang mit dem geistigen Fluchtpunkt der „langen Dauer“ des Mittelmeers konkret, also gewissermaßen als persönliche Referenz an seine Zeit in Algier und die dort wahrgenommene ewige Realität des Mittelmeers, betrachtet werden sollte. Jedenfalls nimmt Braudel im Rahmen des Textes wiederholt Bezug auf Algier und es ist ja sein Anspruch, die Gegenwart zu erklären – die ist aber nach 1945 nicht mehr die gleiche wie 1941.

Bei der Reflexion des Verhältnisses von Gegenwart und Geschichte geht es ihm allerdings nicht um die Herstellung einer kausalen Ereigniskette, sondern um die Skizze einer Geschichte als Erkenntnisinstrument, das sich mit Hilfe der anderen Sozialwissenschaften den Bedingungen und Strukturen der Geschichte widmen soll. So verwundert es nicht, dass Braudel im ersten Kapitel diese neue Form einer umfassenden Geschichte von der Ereignisgeschichte abgrenzt und die Macht des Zufalls nivelliert. Die neue Sozialgeschichte als Geschichte der Menschheit wird so gegen eine Ereignisgeschichte großer Männer und der Haupt- und Staatsaktionen ins Feld geführt. Gegen dieses subjektive und angereicherte Ausschnittswissen plädiert Braudel für eine Geschichte, die tiefer geht und die Bedingungen des menschlichen Alltags integriert. Schon an dieser Stelle bemüht er sein bekanntes Bild von den Ereignissen als Glühwürmchen, die zwar kurz aufleuchten aber nicht die Landschaft erhellen.

Im nächsten Abschnitt diskutiert er dann auch das Verhältnis von Geschichts- und Sozialwissenschaft und reflektiert die Rolle der Zeit, die dann im nächsten Kapitel anhand der Frage ihrer Gesetzmäßigkeit, Pluralität und der Zyklen von Generationen vertieft betrachtet wird. Anhand der Verbindung von Gesellschaft und Raum spricht er sich dort für eine Geohistorie aus, die nicht statisch sondern als Dynamik „zwischen physischen und biologischen Faktoren gegenüber dem sozialen Leben, und das quer durch alle Zeitalter“ (S. 65) gehend gedacht wird. Hier scheint die Idee eines Spannungsfelds zwischen verschiedenen Zeitverläufen klar durch, die Braudel im Rahmen seiner Konzeption

der „langen Dauer“ später auf den Punkt gebracht hat.

Dieses Spannungsfeld zwischen Raum und Gesellschaft als Pole der Geschichte wird im dritten Kapitel weiter diskutiert. Gesellschaft erscheint hier als Milieu und Raum als die darauf bezogene Umwelt, aus der sich (lokale) Mentalitäten und auch Wirtschaftsformen ergeben. Es verwundert nicht, dass im Folgenden die Fragen der Raumüberwindung und der Beschleunigung globaler Interaktion behandelt werden. Dabei setzt sich Braudel auch mit den verschiedenen geographischen und geopolitischen Schulen – und dabei besonders der französischen und deutschen Tradition – auseinander. In Kenntnis der Verweltgesellschaftung wehrt sich Braudel gegen die Vorstellung, dass die Schaffung geopolitischer Großräume einen Weg aus dem Raumhunger des globalen Kapitalismus wies. Anstelle von Utopie bzw. Dystopie der Autarkie plädiert er für eine humane Gestaltung der Geschichte des Menschen, in deren Zentrum Kooperation statt Konflikt als gemeinsame Geschichte der Zivilisation(en) treten könne. Hier deutet sich das Bild einer Geschichte der Menschen gegenüber einer von den Ereignissen beherrschten Nationalgeschichte an.

Auskünfte zu den persönlichen Prägungen Braudels findet man im Anschluss an die Vorlesungstexte in dessen autobiographischen Beitrag „Wie ich Historiker wurde“, der im Rahmen dieser Edition sinnvoller Weise erneut abgedruckt wurde. Peter Schöttlers Nachwort ordnet das von Braudel in den Vorlesungen und in die Méditerranée entwickelte Geschichtsbild mittels Einbezug weiterer Quellen in den Kontext der Kriegsgefangenschaft ein. Die

Entwicklung der Idee der langen Dauer am Beispiel des Mittelmeers als Flucht aus den Ereignissen des Krieges wird so veranschaulicht. So streckte sich in der Tat der Raum von Braudels historischem Blick von der Ostsee bis zum Mittelmeer, aber die dort jeweils erlebte Gegenwart war schon beim Überarbeiten der Vorlesungen selbst Geschichte. In der Überlagerung der Textschichten liegt mithin die Crux der Authentizität der Vorlesungen als Quelle zur Entschlüsselung von Braudels Gegenwartsdiagnostik in 1941 und den folgenden Jahren. Gleichwohl gibt es an dieser wichtigen Edition natürlich trotz meiner Pedanterie hinsichtlich der Datierung mehr zu loben als zu kritisieren.

Frederick Cooper: Kolonialismus denken. Konzepte und Theorien in kritischer Perspektive (= Globalgeschichte, Bd. 2), Frankfurt a. M.: Campus Verlag 2012, 394 S.

Rezensiert von
Helen Schmitt-Lohmann, Wien

Bereits 2007 erschien unter dem Titel „Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History“ ein Essayband des Afrikahistorikers Frederick Cooper, der nun in deutscher Übersetzung mit dem Titel „Kolonialismus denken. Konzepte und Theorien in kritischer Perspektive“ vorliegt. Etwa ein Viertel des Buches, nämlich die Kapitel 2, 3 und 4 wurden bereits an anderen Stellen veröffentlicht, doch in ihrem inhaltlichen Zusammenwirken mit den anderen fünf neuen Kapiteln sind sie so

interessant, dass ihrer Aufnahme in das Buch nichts Redundantes anhaftet, sondern bereichernd ist.

Bereits 1995 forderte Cooper gemeinsam mit Ann Laura Stoler, Kolonisierende und Kolonisierte gemeinsam zu betrachten, anstatt sie antagonistisch einander gegenüberzustellen.¹ Sieht man einmal von der Fallstudie zu Französisch-Westafrika in Kapitel 7 ab, löst Cooper diese Forderung in dem vorliegenden Essayband nicht ein. Vielmehr bilden methodologische und begriffliche Fragen den Kern dieses Buches, dessen Anliegen es ist, der Frage nachzugehen, wie man koloniale Gesellschaften untersuchen kann, und sich dabei der Tatsache bewusst zu sein, dass die eigenen analytischen Werkzeuge ebenfalls aus der Geschichte stammen (S. 21). Es ist dieser umfassende Anspruch Coopers, der „Kolonialismus denken“ zu mehr als einer Sammlung theoretischer Texte macht. Cooper hat ein Standardwerk für die neuere Kolonialismusforschung vorgelegt, das von dem Leser auf anspruchsvolle Weise fordert, die eigenen Modelle, Begrifflichkeiten und Konzepte einer gründlichen Reflexion zu unterziehen.

Bereits in der Einleitung unterstreicht Cooper, dass wenn Historiker Gegenwart und Vergangenheit zueinander in Beziehung setzen, dies aber ohne Berücksichtigung der im Zeitverlauf entstehenden Prozesse tun, Geschichtsschreibung ahistorisch werde (S. 39). Cooper diskutiert vier Spielarten ahistorischer Geschichtsbehandlung: Geschichten sammeln, chronologische Sprünge, rückwärts blickende Geschichtskonstruktion und den Epochen-Trugschluss.

In Kapitel 2, einer Art historischem Überblick über fünfzig Jahre „colonial

studies“, setzt sich Cooper mit dem Paradox auseinander, dass das Interesse an der wissenschaftlichen Erforschung des Kolonialismus gerade dann ihren Höhepunkt erreichte, als er politisch überwunden zu sein schien. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist der Aufsatz „Über die koloniale Situation“, den Georges Balandier bereits 1951 veröffentlichte. Der Aufsatz, der bereits die gemeinsame Betrachtung von Kolonisierten und Kolonisatoren in einem analytischen Raum forderte, blieb in seiner Zeit weitgehend ohne Echo. Cooper betont immer wieder die Zeitgebundenheit der wissenschaftlichen Schwerpunktsetzung, ohne dabei zu vernachlässigen, dass es sich durchaus um konkurrierende und widerstreitende Ansätze handelt und nicht um eine Abfolge von Paradigmenwechseln.

Der zweite Teil des Buches setzt sich kritisch mit Schlüsselbegriffen auseinander, die in der aktuellen Forschung Konjunktur haben, nämlich Identität, Globalisierung und Moderne. Cooper bezieht diese Erkenntnis aber ausdrücklich nicht ausschließlich auf die Kolonialismusforschung, sondern bezieht andere Wissenschaftszweige mit ein. Jedem der drei Begriffe ist ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem Cooper versucht, die analytischen Möglichkeiten, aber auch die Grenzen dieser Termini deutlich zu machen. Denn er bemängelt, dass Identität, Globalisierung und Moderne ihre analytische Schärfe eingebüßt hätten und Zusammenhänge eher vernebeln würden, als sie zu erhellen. Dabei geht es ihm nicht um die Kritik an einzelnen Konzepten oder Definitionen, noch versucht Cooper eigene Angebote in diese Richtung zu unterbreiten. Vielmehr geht es ihm um eine Diskussion von analyti-

schen Werkzeugen. Im dritten und letzten Teil des Buches will Cooper Alternativen zu einer Geschichte des unausweichlichen Aufstiegs des Nationalstaats entwickeln. Er schlägt dabei in Kapitel 6 den Bogen vom Römischen Reich bis zum Britischen Commonwealth und veranschaulicht eindrücklich, wie diese Imperien auf unterschiedliche Weise mit ihrer diversen Bevölkerung umgingen. Im siebten Kapitel verlässt Cooper das Feld der theoretischen Überlegungen und beleuchtet die Bedeutung der Arbeiterstreiks in Dakar 1945/46 in Französisch-Westafrika für das Ende der Kolonialherrschaft 1960. Ihm gelingt es zu zeigen, wie sich die Arbeiterbewegungen in ihren Forderungen nach Lohngleichheit innerhalb des Imperiums, und damit letztlich nach Gleichheit, dem sprachlichen Repertoire des französischen Nachkriegs-Imperialismus bedienten. Sie zwangen die französische Regierung damit sich entweder von der Vorstellung eines größeren Frankreichs zu lösen oder der Bevölkerung in der Metropole enorme Mehrkosten zuzumuten. Letztendlich, so Cooper, sei die Konsolidierung der nationalen Vorstellungen Frankreichs eng mit der Entstehung afrikanischer Nationalstaaten verknüpft gewesen.

Der Autor fordert seinen Leser auf, immer wieder die eigene Arbeits- und Sichtweise einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Es sind diese Überlegungen, die „Kolonialismus denken“ zu einem wichtigen und unbequemen Buch machen. Coopers eindringliche Mahnung, präzise analytische Kategorien zu verwenden und sich nicht blind auf etablierte Termini zu verlassen, erscheint zunächst wie ein Allgemeinplatz wissenschaftlichen Arbeitens, doch gelingt es ihm, seinen Standpunkt überzeugend

darzulegen. Es mag Cooper zum Vorwurf gemacht werden, dass er in seinen Vorschlägen zu differenzierter Begrifflichkeit zu vage bleibt. Doch vielleicht ist es gerade das, was seiner Forderung nach neuen, analytischen Kategorien Rechnung trägt. Denn damit fordert er von seinen Leserinnen und Lesern, selbst zu denken und zu hinterfragen anstatt Begriffe einfach zu übernehmen.

Die gelungene Übersetzung ins Deutsche wird das anspruchsvolle Buch sicher einem breiteren Leserkreis öffnen. Die umfangreichen Anmerkungen und Literaturhinweise geben wertvolle Anregungen zur weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema Kolonialismus. Die Verwendung des Begriffs Essayband darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass alle Aufsätze, auch die bereits veröffentlichten, mit einander in Beziehung stehen und Bezug aufeinander nehmen. So kann man sicher gewinnbringend ausgewählte Texte des Buches lesen, liest man aber das ganze Buch, so wird einen klar, dass Cooper hier ein Standardwerk der neueren Kolonialismusforschung vorgelegt hat, das wichtige Impulse über die Geschichtswissenschaft hinaus liefert.

Anmerkung:

- 1 F. Cooper, A. L. Stoler, *Between Metropole and Colony. Rethinking a Research Agenda*, in: dies. (Hrsg.), *Tensions of Empire. Colonial Cultures in a Bourgeois World*, Berkeley 1997, S. 1-56.

Martin Rempe: Entwicklung im Konflikt. Die EWG und der Senegal 1957–1975 (= Industrielle Welt, Bd. 81), Köln: Böhlau Verlag 2012, 374 S.

Rezensiert von
Daniel Speich Chassé, Luzern

Martin Rempe untersucht in seiner Dissertation die Beziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Senegal bis 1975. Ein Thema, das die Weltgeschichte scheinbar nur am Rande berührt. Peanuts! könnte man meinen. Doch gerade dieser Fehlschluss macht die Sprengkraft seines Buches aus. Auf einer dichten Quellenbasis wird vorgeführt, wie westliche Wissensträger die südliche Peripherie Europas fehlgedeutet haben. Der Autor arbeitet sich vom Rand her in den Kern der europäischen Integrationsgeschichte vor und erfüllt dabei elegant auch die sattsam bekannte Forderung nach einer globalen Verflechtungsgeschichte. Zugleich leistet er Pionierarbeit in der Historisierung des Nord-Süd-Konflikts – jener fundamentalen Bruchlinie, die im Urteil von Charles Maier neben dem Holocaust das wichtigste Thema des 20. Jahrhunderts war.

Erdnüsse gewannen nach dem Zweiten Weltkrieg eine große Bedeutung in der Wiederherstellung der europäischen Versorgungssicherheit. Die vielseitig nutzbare Ölsaart war seit ca. 1900 der wichtigste Wirtschaftsfaktor in der französischen Kolonie in Westafrika und man kann an ihrem Beispiel zeigen, welches Konfliktpo-

tenzial die französischen Überseegebiete in den 1950er-Jahren im Projekt der europäischen Einigung darstellten. „Entwicklung im Konflikt“ beschränkt sich aber nicht auf die Analyse der innereuropäischen Frontstellungen. Das Buch ist auch ein innovativer Beitrag zur neueren afrikanischen Geschichte. Selten wurde die Schwierigkeit deutlicher aufgezeigt, aus der Konkursmasse des europäischen Imperialismus einen souveränen Staat zu bauen. Dabei war der neue Diskurszusammenhang der Entwicklungshilfe wesentlich, dessen Genese Rempe am Beispiel des Senegal über viele Stationen hinweg detailliert aufzeigt. Koloniale Kontinuitäten, lokale Kämpfe und die Zukunftsentwürfe von afrikanischen Politikern überlagerten sich in den 1960er-Jahren in einer äußerst komplexen Konstellation, die von einer allgemeinen Verunsicherung über die Legitimität von Macht geprägt war. Es werden krasse Betriebsunfälle der internationalen Politik geschildert, die etwa den im Westen hoch geschätzten Leopold Sedar Senghor 1966 dazu verleiteten, dem französischen Minister für Entwicklung ins Gesicht zu sagen: „Je suis le Président de la République du Sénégal et j’estime avoir le droit de juger mieux que des fonctionnaires étrangers les intérêts de mon pays“ (S. 190). Erst in der Mitte der 1970er Jahre, so kann man aus Rempes Ausführungen schließen, erlangte die politische Kommunikation zwischen Afrika und Europa wieder ein ähnliches Stabilitätsniveau wie im Hochimperialismus. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Norden ein funktionsfähiges Regime der „Coopération“ aufgestellt, das globale Machtfragen zu Gunsten der Geberländer klärte – allerdings auf Kosten der Stabilität von Staatlichkeit im Süden und unter dem

Signum einer Dauerkrise afrikanischer Wirtschaften.

Das Buch ist in drei Teile gegliedert. Der erste Abschnitt rekonstruiert kurz den Übergang von der kolonialen Konzeption von „Eurafrika“ zu der neuen Konstellation, die einerseits durch die Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG und andererseits durch die Entstehung von neuen, souveränen Ländern gekennzeichnet war. Der Vertrag von Jaoundé über die Assoziation afrikanischer Staaten und Madagaskars an die EWG führte 1963 diesbezüglich zu einem vorläufigen Abschluss. Der zweite Teil schildert die Kooperation zwischen der EWG und dem Senegal in den 1960er Jahren. Diese rund 150 Seiten machen den Kern der Arbeit aus. Teil drei fokussiert auf die 1970er Jahre und protokolliert das Scheitern der Aufbruchshoffnungen u.a. im Zusammenhang mit der Sahel-Dürre. Man kann ihn als eine – wiederum eher kurz gefasste – Coda zum eigentlichen Thema lesen. Dieses Thema ist die Neujustierung der Machtverhältnisse zwischen Nord und Süd im Zeitalter der Dekolonisation. Rempe erarbeitet aus den Quellen drei Konfliktfelder: Erstens die fehlende politische Mitsprache der assoziierten Gebiete im Prozess der europäischen Integration; zweitens den mangelnden Respekt der europäischen – nicht nur der französischen – politischen Akteure vor anderen Kulturen und abweichenden Wertvorstellungen; und drittens das Problem der Herstellung fairer Wirtschaftsbeziehungen zwischen Nord und Süd.

Dabei rücken zwei Problematiken in den Vordergrund. Erstens gelingt es Rempe, die gemeinsame Agrarpolitik im Europa der Sechs argumentativ auf die senegalesische Geschichte zu beziehen. Zum Leid-

wesen der an die EWG assoziierten afrikanischen Staaten ergab sich hieraus eine deutliche Inkonsistenz im europäischen Politikverständnis. Der senegalesische EWG-Botschafter Djime Momar Gueye benannte sie klar, als er 1964 beklagte, „dass die Gemeinschaft, die ihre Agrarerzeugung in aller Öffentlichkeit schützt, von den assoziierten Staaten im Namen des Wirtschaftsliberalismus fordert, dass diese ihre Produktionen liberalisieren“ (S. 128). Deutlich arbeitet der Autor die Gegensätzlichkeit zwischen der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG und ihrer gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik heraus. Die Agrarpolitik strukturierte die nationalen Politiken aller Mitgliedsländer hin zu einem nach außen geschützten europäischen Agrarmarkt. Die Entwicklungspolitik der EWG war hingegen nicht gemeinsam, sondern lediglich gemeinschaftlich. Sie wurde zwar von allen Mitgliedern der Gemeinschaft getragen, hatte aber keine homogenisierende Wirkung auf die Innenpolitik der EWG-Staaten. Im Gegensatz zur Agrarpolitik stand sie nicht im Zeichen der strikten Regulierung und Subventionierung, sondernder Marktliberalisierung und des Abbaus von (kolonialen) Schutzzöllen und Preisgarantien. Diese Inkonsistenz zwischen Protektionismus und Liberalisierung ist bis heute das Hauptproblem beim Aufbau einer ausgewogenen Weltwirtschaftsordnung geblieben.

Das zweite Themenfeld betrifft die Professionalisierung der europäischen Entwicklungshilfe. Unter Mamadou Dia, der in Paris bei François Perroux Ökonomie studiert hatte, machte sich die senegalesische Regierung sofort nach der Unabhängigkeit an den Entwurf eines Entwicklungsplans.

Mamadou Dia konkretisierte gemeinsam mit dem Dominikanerpriester und Ökonom Louis-Joseph Lebreton einen eigenständigen entwicklungsökonomischen Weg, der stark an die spätere Grundbedürfnisstrategie der Weltbank erinnert. Die Konzeption wurde zwar nach dem Sturz von Dia durch Senghor nicht weiter verfeinert, aber die im ersten Plan benannten Tätigkeitsfelder blieben prioritär. Man konzentrierte sich auf die Intensivierung des Erdnussanbaus durch die Weiterbildung der ländlichen Bevölkerung und auf die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktpalette. Doch zum Aufbau einer eigenen Entwicklungsadministration trat bald eine französische Beratungsagentur, die einen relativ leichten Zugang zu Entwicklungshilfemitteln der EWG hatte. Es handelt sich um die „Société d'aide technique et de coopération“ (SATEC), eine 1956 vom französischen Staat gegründete Beratungsgesellschaft, die faktisch als Privatunternehmen im entstehenden Markt der Entwicklungsexpertise agierte. Ihr gelang es, das im Senegal vorhandene Entwicklungswissen schrittweise zu entwerfen und sich selbst als parastaatliche Agentur zu etablieren. Diese und weitere Fallgeschichten machen deutlich, wie wichtig es für die westlichen Experten war, Wissenshierarchien herzustellen und zu perpetuieren, weil diese die Grundlage ihres eigenen Geschäftsmodells darstellten. So entstanden durch die Entwicklungsarbeit neue Abhängigkeiten.

Insgesamt liegen die Stärken von Rempes Arbeit darin, die Handlungsspielräume aller Akteure sorgfältig auszuloten, die Rolle von wissenschaftlichem Wissen zu beleuchten und die Auswirkungen der Entwicklungspolitik sowohl auf Europa

als auch auf den Senegal zu skizzieren. Er beschreitet insofern Neuland, als die bisherige Forschung zur Afrikapolitik der EWG die afrikanische Perspektive praktisch ignoriert hat. Vom Senegal her betrachtet, zeigt sich die Entwicklungspolitik Europas als der Nukleus einer nicht an Werten, sondern ganz an den eigenen Wirtschaftsinteressen orientierten europäischen Außenpolitik. Und auch Rempes Schilderung des Verhältnisses zwischen der Entwicklungs-Direktion der EWG (*Direction Générale VIII.*) und den nationalen Außenpolitiken der Mitglieder bringt neue Aspekte. Die von Véronique Dimier stammende Deutung der DG VIII. als faktische Verlängerung der französischen Kolonialverwaltung wird substanziell revidiert, v.a. durch den Einbezug der deutschen Perspektive. Rempe nennt viele Fälle, in denen die DG VIII. den Pariser Interessen direkt entgegen wirkte.

Als einziger Schwachpunkt der insgesamt hervorragenden Studie kann der unklare Umgang mit dem Konzept von „Mentalität“ angeführt werden, das in der Einleitung als wichtig in Aussicht gestellt wird, im Lauf der Untersuchung aber weitgehend verschwindet. Auch hätte man gerne mehr über die Rolle der Sufi-Bruderschaften im Senegal erfahren, die immer wieder angesprochen, aber nie als Hauptakteure vorgestellt werden. Doch diese Mängel sind im Ganzen gesehen eindeutig peanuts.

Einen sehr innovativen Ansatz entwickelt Kurt Möser (Kapitel IV). Er greift in seinem konzisen Artikel die Zukunftsentwürfe für den Verkehr im 20. Jahrhundert auf. Zutreffend richtet er sein Augenmerk nicht nur auf die Wünsche, sondern ebenso auf die Befürchtungen, die im Laufe der Zeit für zukünftige Transportmittel

in der Gesellschaft gehegt wurden. Vor 1914 herrschten bei den Menschen vor allem Phantasien rund um die Luftfahrt vor, die später in der Vision von der Erreichbarkeit des Weltalls aufgingen. In den beiden Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg standen für den Verkehr dann Antizipationen der Zukunft im Mittelpunkt, die sich um den Antrieb mittels der aufkommenden Nuklearenergie drehten. Synchron entstanden Imaginationen im Zuge der „Zukunft der Stadt“. Individuelle und kollektive Formen der urbanen Mobilität sollten miteinander verbunden werden. Zu den neu gedachten Verkehrsmitteln zählten die Kabinenbahnen und die Einschienenhochbahn. Problematisch ist lediglich die synonyme Verwendung der Begriffe „Vision“ und „Utopie“.

Insgesamt ist der kaum auf Archivmaterialien basierende, vielmehr aus veröffentlichten Quellen und der Forschungsliteratur erarbeitete Sammelband auf jeden Fall ein Gewinn. Er besticht insbesondere durch seine breite Anlage. Positiv hervorzuheben ist zusätzlich, dass geschichtswissenschaftlich vernachlässigte Teilgebiete, wie die Verkehrsinfrastruktur „Pipeline“ und das Transportmittel „Container“ (Michael Hascher, Kapitel V) eigens zur Sprache kommen. Nützlich und hilfreich sind die zahlreichen Tabellen und Abbildungen sowie die Indizes zu Personen und Orten im Anhang. Gleichwohl müssen einige Monita erwähnt werden. Trotz der Erwartung, etwas über europäische Perzeptionen und Initiativen mehrerer verschiedener Staaten des Kontinents zu erfahren, überwiegt im Band in summa der Blick von und auf Deutschland. Ferner bleiben die Felder Kommunikation und Nachrichten etwas unterbelichtet; neuere Phänomene

wie das Internet werden nicht einbezogen. Ein besseres Lektorat hätte zahlreiche orthographische und grammatikalische Fehler vermieden (z. B. S. 29 f., 37, 39 f., 224 f., 369, 371, 373). Bedauerlich ist auch, dass der Name des bekannten Wirtschaftshistorikers Knut Borchardt zweifach falsch geschrieben ist (S. 25 f.). Letztlich schmälern diese Kritikpunkte den Wert des Sammelbandes nicht.

Anmerkung:

- 1 So z. B.: J. Frerich/G. Müller, Europäische Verkehrspolitik. Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union, München 2004; G. Mom, Roads without rails. European highway-network building and the desire of long-rang motorized mobility, in: *Technology and Culture* 46 (2005) 4, S. 745-772; E. v. d. Vleuten/A. Kaijser (Hrsg.), *Networking Europe. Transnational infrastructures and the shaping of Europe*, Sagamore Beach 2006; F. Schipper, *Drawing Europe. Building Europe on roads in the twentieth century*, Amsterdam 2008. Seit 2009 sind zur Thematik weitere Beiträge u. a. unter der Leitung von Gerold Ambrosius am Institut für europäische Regionalstudien in Siegen erschienen, sowie in: A. Badenoch/A. Fickers (Hrsg.), *Materializing Europe. Transnational infrastructures and the project of Europe*, New York 2010.

Philipp Ther: Die dunkle Seite der Nationalstaaten. „Ethnische Säuberungen“ im modernen Europa (= Synthesen, Bd. 5), Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2011, 304 S.

Rezensiert von
Milena Jana Gegios, Wien

Dass sich der Wiener Osteuropahistoriker Philipp Ther in seiner zuletzt erschienenen

Monographie nicht in Euphemismen verfangen möchte, wird bereits auf den ersten Seiten deutlich. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit sensiblen Themen wie Flucht, Vertreibung oder Massenmord erfordert ein hohes Maß an Fachkenntnis, Hintergrundinformation und einen möglichst neutralen Blickwinkel. Ther nutzt seine einleitenden Bemerkungen, um seine Begriffe zu definieren, seine Thesen zu erläutern und den Bezug zu den verwendeten Quellen herzustellen. Demnach lassen sich ethnische Säuberungen weder mit einem Genozid gleichstellen, noch stellt der Begriff eine Verharmlosung des damit beschriebenen Phänomens dar. Im Gegenteil lassen sich laut Ther bei den ethnischen Säuberungen vier Varianten unterscheiden: Flucht, Vertreibung, Deportation und Zwangsaussiedlung. Ethnische Säuberungen sind für den Autor keine Erfindung totalitärer Diktaturen und stellen auch keinen Zivilisationsbruch dar. Vielmehr sind sie ein „Kind des Nationalstaates und damit ein zentraler Bestandteil der europäischen Moderne“ (S. 7).

Diese These zieht sich als roter Faden durch den empirischen Hauptteil des Buches, den Ther entlang von vier Perioden ethnischer Säuberung und dazugehöriger geographischer Schwerpunkten strukturiert. Periode eins (1912–1925) beginnt mit den Balkankriegen von 1912/1913 und endet mit dem Abkommen von Lausanne, der geographische Schwerpunkt liegt folglich auf Südosteuropa, ethnische Säuberung wird hier als „Mittel der internationalen Politik“ interpretiert (S. 69–106). Die zweite Periode (1938–1944) beginnt mit dem Münchner Abkommen und ist gekennzeichnet durch die deutsche Vorherrschaft in Europa. Im Mittelpunkt

stehen „totale Kriege und totale Säuberungen“ hauptsächlich in den vom Deutschen Reich annektierten Gebieten, aber auch in Ost- und Südosteuropa (S. 108–166). Die „saubere Nachkriegsordnung“ (1944–1948) wird in der dritten Periode thematisiert, sie reicht bis zum Ausbruch des Kalten Krieges (S. 168–233). Ther schließt mit einer vierten Periode (1991–1999), die mit dem Zerfall Jugoslawiens beginnt, die „Geister der Vergangenheit“ in den anschließenden Ex-Jugoslawienkriegen wieder aufleben lässt. Hier bezieht er vergleichend die Konflikte im Kaukasus mit ein (S. 239–258). Diese zeitlich-räumliche Herangehensweise ist nicht ganz unbekannt; Holm Sundhaussen ging schon einmal nach diesem Muster vor.¹

Interessant ist es, Thers Thesen denen von Norman Naimark gegenüberzustellen, einem Autor, auf den er mehrmals in den Fußnoten verweist.² Ther relativiert nämlich die Rolle von Hass und Rachegefühlen als Auslöser für ethnische Säuberungen, während Naimark insbesondere Rachegefühle als einen essentiellen Analysebestandteil ansieht, wenn es um Vertreibung im engeren Sinne geht. Für Ther, beeinfluss(t)en solch emotionale Motive allenfalls die Art und Weise, wie ethnische Säuberungen ausgeführt wurden, stehen aber nicht im Mittelpunkt, wenn es um die Aufzeichnung von Tätern und ihren Motiven geht. Ther geht zudem davon aus, dass ethnische Säuberung zwar auf einen Genozid hinauslaufen kann, jedoch als unabhängiges Phänomen betrachtet werden muss. Naimark hingegen versteht ethnische Säuberung als integralen Bestandteil oder Vorstufe von Genozid. Letztendlich unterscheidet sich, so Naimark, ethnische Säuberung von Völkermord nur durch das

Endziel, d. h. ethnische Säuberung geht dann in Völkermord über, wenn Massennord begangen wird, um ein Land von einem Volk zu säubern.³ Es geht Naimark somit um den fließenden Übergang der beiden Termini bzw. Phänomene, denn „auch wenn Deportationen nicht vorsätzlich einen Völkermord herbeiführen sollen, haben sie dennoch oft diese Wirkung“.⁴ Vordergründig sind es feine Nuancen, die die beiden Historiker voneinander unterscheiden, nicht jedoch von der gegenseitigen Bezugnahme abhalten.

Philipp Ther ist es zweifelsfrei gelungen, einen chronologisch geordneten und kritisch erklärenden Überblick über die Thematik zu schaffen. Bemerkenswert ist der weit gespannte zeitliche und thematische Bogen, der auf knapp 300 Seiten auf nachvollziehbare Art und Weise vermittelt wird. Die angeführten Fallbeispiele bieten für das Fachpublikum zwar kein wirklich neues Material, sondern beruhen überwiegend auf Sekundärliteratur, jedoch wird der „Überblickscharakter“ dieser Monographie zum Alleinstellungsmerkmal unter bestehenden Werken. Ther beschreibt aus der Vogelperspektive, wobei die internationale Ebene zentral ist, wenn es um die Einordnung der verschiedenen Phasen von ethnischer Säuberung in einen Gesamtzusammenhang geht. Insofern ist eine detailliertere Beschreibung von Einzelheiten rein praktisch nicht möglich.

Es bleibt zu hoffen, dass das Buch eine breite Rezeption erfährt und sich der Wunsch des Autors nach gegenseitigem Verständnis in Europa für vergangenes Leid erfüllt (S. 298). Nicht unwichtig ist dafür, dass ausgerechnet die Präsidentin des Bunds der Vertriebenen, Erika Steinbach, die Entstehung dieses Werkes zu verhindern

suchte.⁵ Die umstrittene CDU-Politikerin ist ohnehin nicht für ausgleichende und versöhnende Äußerungen bekannt; ihr Einschreiten hat indes die Notwendigkeit eines solchen Werkes unterstrichen, denn mit der Anerkennung vergangenen Leids werden nicht nur bisher marginalisierte Gruppen von Betroffenen sichtbar, sondern auch politische Interessen.

Anmerkungen:

- 1 H. Sundhaussen, Ethnische Zwangsmigration, in: Europäische Geschichte Online (EGO), hrsg. vom Institut für Europäische Geschichte, Mainz, URL: <http://www.ieg-ego.eu/sundhausenh-2010-de>, letzter Zugriff 23.07.2013.
- 2 N. M. Naimark, Flammender Hass. Ethnische Säuberung im 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main 2008 (Originalausgabe „Fires of Hatred. Ethnic Cleansing in Twentieth Century Europe“, Cambridge 2001).
- 3 Ebd.
- 4 Ebd., S. 12.
- 5 Wie DER SPIEGEL in seiner Ausgabe 10/2008 schrieb, hatte Erika Steinbach, den Autor bei seinem Verlag angeschwärzt, indem sie Ther ein „gestörtes Verhältnis“ zum Bund der Vertriebenen sowie ein zweifelhaftes Interesse an der Thematik Vertreibung unterstellte. Der Verlag sprach von einer „dreisten Einmischung“ und hielt am Vertrag mit Ther fest.

Patricia Purtschert (Hrsg.): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld: Transcript Verlag 2012, 422 S.

Rezensiert von
Andreas Zangger, Amsterdam

Wie kann man von postkolonialer Schweiz sprechen, obwohl die Schweiz nie eine Kolonialmacht im eigentlichen Sinn war? Der

Frage gehen die Autoren dieses Sammelbandes nach. Shalini Randeria bezeichnet in ihrer kurzen Einleitung die Schweiz als interessanten Fall, denn sie stelle das unwahrscheinlichste Beispiel für postkoloniale Theorie dar. Der Band reduziert deshalb das Verständnis von Kolonialismus nicht auf den Aspekt der Kolonialherrschaft. Stattdessen legt er „ein komplexes Verständnis von Kolonialismus nahe“, das dazu beitragen könne, den Kolonialismus „aus seinem binären Korsett zu lösen und zu pluralisieren.“ Damit liefert gerade das Beispiel der Schweiz eine moderne Lesart des Kolonialismus, die an den heutigen Imperialismus ohne Kolonien anschließbar ist. „Denn“, so Randeria, „die Schweiz scheint eher die künftige Norm als die bisherige Ausnahme zu sein.“

Die drei Herausgeberinnen, Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk, fragen nach den Ausformungen und Effekten der kolonialen Regimes in der Schweiz, wobei der Begriff des Postkolonialismus auf einen kulturwissenschaftlichen Zugang verweist. Der Fokus liegt nicht auf wirtschaftlichen Bezügen, sondern auf den „diskursiven, semantischen und imaginären Ausformungen“, die der Kolonialismus in der Schweiz hervorgebracht hat. Diesen Definitionen folgt ein Überblick über die Diskussionen rund um die koloniale Vergangenheit in verschiedenen europäischen Ländern, die sich zwischen ‚kolonialer Vergessenheit‘, Rechtfertigung der kolonialen Errungenschaften und postkolonialer Kritik auffächern. Die Herausgeberinnen erörtern die Angemessenheit der dort entwickelten kritischen Konzepte im Zusammenhang mit der Schweiz. So ziehen sie den Begriff ‚postkoloniale Schweiz‘ dem im skandinavischen Kontext entwi-

ckelten Begriff der kolonialen Komplizenschaft vor, da er weniger auf intentionales Handeln ausgerichtet ist und deshalb eher strukturelle Dimensionen zu beschreiben vermag.

Aus dieser Perspektive umreißen die Autorinnen sechs Forschungsgebiete, zu denen der Band erste Ergebnisse liefert: Schweizer ‚entanglements‘ (Kolonialismus als gemeinsames europäisches Erbe und Zirkulation rassistischer Ideen), Spektakel des Exotischen (Repräsentationspraxis stereotyper Fremdbilder, etwa bei Menschenschauen), Warenrassismus (Anne McClintocks ‚commodity racism‘, die Idee, dass der Kapitalismus rassistische Vorstellungen zu verbreiten half), ‚othering‘ (Nationenbildung in Abgrenzung zum primitiven Anderen), koloniale Wissensproduktion (Einbindung der Schweizer Forschung, etwa in die Anthropologie und die Behauptung von Rassenunterschieden) und schließlich postkolonialer Widerstand (die Analyse der kolonialen Ursprünge der Machtverhältnisse im Hinblick auf ihre Veränderung).

Ein Schwerpunkt des Bandes liegt auf dem Thema Rassismus, das bei allen Bereichen einfließt. Die Autorinnen betonen dabei, dass eine postkoloniale Perspektive dazu dienen soll, „zur Selbstverständlichkeit geronnene [rassistische] Vorstellungen aufzubrechen, durch die der strukturelle Rassismus in der Schweiz gleichzeitig omnipräsent und unsichtbar gemacht wird“ – damit ist der Band bewusst in einen alltagspolitischen Kontext gestellt.

Das in den Beiträgen abgedeckte Themenspektrum ist breit. Es kommen historische und aktuelle politische Debatten zur Sprache, das Burkaverbot (Kaya), Ausschaffungslager (Falk), Neutralität und

Gute Dienste im postkolonialen Kontext (Speich) und die Kritik von Entwicklungsorganisationen an wirtschaftlicher Ausbeutung (Kuhn). Es werden zahlreiche Medien angesprochen, von Kinderbüchern (Purtschert, Kuhn), Literatur (Honold, Mühlheim), Regenbogenpresse (Bischoff), Tagebücher (Koller), Fernsehen (Jain), Museen, (Mühlheim, Schär, Jenni/Falk), bis zu Landes- und Weltausstellungen (Dejung).

Die Beiträge des Buches lassen sich grob in drei Bereiche aufteilen, wobei es Überschneidungen gibt. Ein Themenblock beschäftigt sich mit dem Spannungsfeld zwischen der Definition des Eigenen und rassistischer Abgrenzung vom Fremden (Bischoff, Purtschert, Kaya, Jain, Falk), bzw. *othering* (Fierz, Falk/Jenni, Schär). Ein zweiter Themenblock befasst sich mit Verflechtungen, auf Grundlage von Migration (Honold, Koller), am Beispiel von Objekten (Mühlheim) und durch Entwicklungshilfe (Elmer, Kuhn). Ein dritter Themenblock versucht Elemente des nationalen Selbstverständnisses aus postkolonialer Perspektive umzudeuten (Speich, Schär, Dejung).

Christine Bischoff behandelt anhand der ‚Miss und Mister Schweiz‘-Wahl den ambivalenten Umgang der Medien mit Zugehörigkeit. Einerseits wollen sie eine multikulturelle, sich kreolisierende Schweiz präsentieren, andererseits greifen sie dabei immer wieder auf Kategorien der Zugehörigkeit und die Dichotomie zwischen schwarz und weiß zurück.

Patricia Purtschert zeichnet die Diskussion um ‚political correctness‘ in der Domäne der Kinderliteratur in ihrer historischen Entwicklung seit 1968 nach, hauptsächlich um die beiden Klassiker Globi und

Chasperli. Sie zeigt die Leistungen der traditionellen Rassismuskritik, die die teilweise eklatant rassistischen Globi-Bücher bereits zu verändern vermochte. Gleichzeitig nennt sie neue Aspekte, die auf dem Hintergrund von postkolonialer Theorie dieser Kritik beigelegt werden müssten.

Meral Kaya zeigt anhand der Diskussion um ein Burka-Verbot den fremdenfeindlichen und islamfeindlichen Hintergrund einer Debatte, die vorgibt frauenrechtliche Ziele zu verfolgen. Muslimas erhalten in dieser Debatte keine Stimme.

Alexander Honold bespricht zwei Romane der schweizerischen Gegenwartsliteratur und ihre Darstellungen der Beziehungen der Schweiz mit der (post)kolonialen Welt. Es handelt sich um Martin R. Deans Roman „Meine Väter“, das die Suche des Protagonisten nach seinem Vater beschreibt – eine Reise, die ihn über London nach Trinidad und Indien führt. Der zweite Roman, Lukas Bärfuss’ „Hundert Tage“, behandelt die Schrecken des Genozids in Ruanda und führt diese über den Protagonisten, einen Schweizer Entwicklungshelfer an die Schweiz heran. Er zeigt dabei die Verflochtenheit der „Schweiz Afrikas“ mit der schweizerischen Entwicklungspolitik. Honold stellt fest, dass die schweizerische Gegenwartsliteratur die Verschiebungen in der Kulturtheorie hin zu den impliziten und indirekten Aspekten des Kolonialismus schnell aufgenommen habe und damit eher eine mitwirkende Stimme in der Weltliteratur sei, als sich von dieser als ‚schweizerisch‘ abzugrenzen.

Martin Mühlheim greift drei sehr nahe liegende Objekte heraus und zeichnet ihre kolonialen Verstrickungen nach: eine Porzellanfayence aus dem Landesmuseum, die den Sklavenhandel thematisiert, die Rösti

und ihre kolonialen Ursprünge in Amerika und den Roman ‚Schweizer Robinson‘.

Rohit Jain zeigt anhand der Comedy-Figur Rajiv Prasad des Komikers Victor Giacobbo in der Sendung ‚Victors Spätprogramm‘ die kolonialen Ursprünge der Figur des ‚betrügerischen Inders‘ und des Minstrelsy Genres (die komödiantische Darstellung von Nicht-Weißen durch Weiße). Er erklärt die Funktion der Figur in der ‚Suisse Miniature‘ der Comedyshow und platziert sie in aktuelle politische Diskurse der Schweiz, in der sich die Zeit des Sonderfalls zu Ende neigt.

Francesca Falk nimmt sich verschiedene Elemente des zeitgenössischen Migrationsdiskurs in der Schweiz vor: sie verfolgt einerseits die kolonialen Ursprünge des Ausschaffungslagers, andererseits Verflechtungen zwischen der Schweiz und Nigeria. Der Artikel ist allerdings mehr als Layout für künftige Forschung zu betrachten, denn als eigentlicher Forschungsbeitrag.

Daniel Speich Chassé nimmt in seinem anregenden Beitrag die Neutralität unter die Lupe und löst den Begriff aus seinem traditionellen Korsett. Speich kann dabei plausibel machen, dass die Neutralitätsmaxime nicht allein aus dem Verhältnis zu Europa – als passives Abseitsstehen – gelesen werden soll, sondern auch im Kontext der neuen internationalen Welt am Ende der Kolonialzeit als aktive Neutralität, die der Schweiz den Zugang zum Süden eröffnete. Der Schweiz drohte mit der neuen internationalen Ordnung in der Nachkriegszeit, in der die UNO die zentrale Rolle der Koordination der internationalen Beziehungen zukam, die Isolation. Mit einer Neudefinition der Neutralität in Verbindung mit Guten Diensten versuchte die Schweiz auf dem internationalen Par-

kett Fuß zu fassen. Die schweizerische Außenpolitik traf aufgrund dieser neuen Neutralitätsdefinition die Unterscheidung zwischen politischem Charakter internationaler Kooperation, in welchem Falle sich die Schweiz fern hielt, und der als unpolitisch verstandenen wirtschaftlichen, technischen und kulturellen Kooperation, an der sich offizielle Institutionen aus der Schweiz umso eifriger beteiligten.

Ähnlich argumentiert auch Sarah Elmer, die sich den ersten Gehversuchen der schweizerischen technischen Hilfe in Nepal widmet. Dabei steht für sie die Frage der kolonialen Traditionen der Entwicklungshilfe im Zentrum. Elmer zeigt, dass die frühe so genannte technische Entwicklungshilfe im behördlichen Diskurs politischen und wirtschaftlichen Zielen diene. Einerseits sollte die Schweiz „im internationalen Wettlauf um den Aufbau zurückgebliebener Länder“ nicht ins Abseits geraten, sondern sich als helfendes Land positionieren können. Andererseits erhofften sich die Behörden über die Entwicklungshilfe der Exportwirtschaft neue Türen für den Absatz eröffnen zu können. Während also sowohl die politischen als auch die wirtschaftlichen Zielsetzungen in einer kolonialen Tradition standen, sieht Elmer eine Diskrepanz zwischen behördlicher Theorie und der Handlungsweise der Experten im Feld. Entwicklungshilfeexperten distanzieren sich eher von kolonialer Tradition und der Verfolgung außenwirtschaftlicher Interessen. Allerdings konnten auch sie sich nicht einfach von den kolonialen Diskursen über das Andere lösen.

Konrad Kuhn beschäftigt sich mit der schweizerischen Seite der Entwicklungspolitik, spezifisch mit der Kritik der entwick-

lungspolitischen Organisation Erklärung von Bern. Er zeichnet dabei eine Vorgeschichte der postkolonialen Kritik in der Schweiz. Als Beispiele dienen ihm dabei (wie Purtschert) die Kritik an rassistischen Elementen in der Kinder- und Jugendliteratur und die Kritik an neokolonialen Praktiken schweizerischer Handelshäuser insbesondere im Bereich des Rohstoffhandels. Kuhn zeigt in seinem Beitrag, dass auch in der Schweiz ein ‚koloniales Archiv‘ besteht.

Christian Koller widmet sich mit den Erinnerungsdokumenten ehemaliger kolonialer Söldner in der französischen Fremdenlegion. Die Dokumente replizieren einen europäischen, kolonialen Blick, gleichzeitig aber sind sie auch Zeugnis einer postkolonialen Position, denn die Kolonialsöldner hätten nach ihrer Rückkehr den Kolonialismus hinter sich gelassen und standen ihm oft ablehnend gegenüber. Vor allem aber seien sie zu Trägern einer für die postkolonialen typischen Transkulturalität geworden. Die Schriften von ehemaligen Fremdenlegionären scheinen als Gegenbild zu einem schweizerischen Selbstverständnis in der schweizerischen Buch- und Presselandschaft eine gewisse Rolle gespielt zu haben.

Bernhard Schär fragt nach dem Zusammenhang zweier zeitgleicher Mythen: dem des freiheitsliebenden, unverdorbenen Hirten in den Alpen und dem der primitiven, rückständigen und zu Freiheit unfähigen Bauern der außereuropäischen Welt. Er legt nahe, diese beiden Mythen in einem gemeinsamen imperialen Raum zu kontextualisieren. Als prominentes Beispiel dient ihm das Alpengedicht Albrecht Hallers. Schär legt dar, dass Haller sich in einen gesamteuropäischen Gelehrten-

diskurs über Primitive an allen Orten der Welt einbrachte. Dieser Diskurs wurde im 19. Jahrhundert von Naturforschern professionalisiert. Die ‚antihumanistische Anthropologie‘ (nach einem Begriff von Andrew Zimmermann) teilte die Menschheit in verschiedene Hierarchiestufen ein, die je nach Standpunkt als überbrückbar gedacht wurden oder nicht. Schweizerische Naturforscher brachten Beispiele aus der Alpenwelt in diesen Diskurs ein und verglichen sie mit außereuropäischen ‚Primitiven‘. Dieser Blick auf die Alpenwelt, der auch von Patrick Harries postuliert wurde, ist eine äußerst interessante Perspektivenerweiterung aus postkolonialer Sicht.

Ähnlich wie Schär beschäftigt sich auch Christof Dejung mit der Opposition von einheimischer Bauernwelt und außereuropäischer ‚Primitiven‘, dies am Beispiel der territorialen und damit verbundenen temporalen Ordnungsmuster an Weltausstellungen und an schweizerischen Landesausstellungen. Dabei schwanken die Weltausstellungen zwischen kosmopolitischem Anspruch und der Festschreibung von Hierarchien in der Entwicklung zwischen unterschiedlichen Gesellschaften. Weltausstellungen sind für Dejung ein hervorragendes Beispiel für eine postkoloniale Lesart des Nationalen, denn sie schufen die Leitlinien dafür, was als Nation zu betrachten sei, stellten die nicht-westliche Welt als das fundamental Andere dar und legitimierten damit die kolonialen Bestrebungen Europas. Besonders deutlich tritt an diesen Ausstellungen hervor, dass sich die koloniale Weltordnung nicht auf koloniale Herrschaft beschränken lässt, sondern dass sie auch eine symbolische Ordnung zwischen dem Westen und den ‚Resten‘ umfasst.

Die Beziehungen und Ambivalenzen zwischen einer als ‚ursprünglich‘ gedachten Schweiz und der außereuropäischen Welt beschäftigen auch Gaby Fierz in ihrem Beitrag über das Afrika-Bild des Photographen und Dokumentarfilmers René Gardi. Gardi war nicht institutionell gebunden, sondern lebte von seinen Dokumentationen. Diese schwanken zwischen postulierter (schweizerischer) Nähe zu den Einheimischen, Abgrenzung zum (französischen) Kolonialstil und der Reproduktion gängiger paternalistischer, kolonialer Muster in seinen Inszenierungen. Fierz stellt bei Neuauflagen Gardis fest, dass mit zunehmender zeitlicher Distanz zur Kolonialzeit das Thema der Kolonialherrschaft immer mehr ausgeblendet wird. Ähnliches kann auch im Umgang mit dem photographischen Werk Gotthard Schuhs festgestellt werden¹ – eine weitere Studie, die die Repräsentation der ‚Authentizität‘ des Fremden in ihrem Bezug zum Schweizer Diskurs um den Verlust von Traditionen betrachtet.

Der letzte Beitrag von Francesca Falk und Franziska Jenni beschäftigt sich mit dem Bild Indiens in der Schweiz und fasst vier Konfigurationen ins Auge: Tonfiguren aus Indien und ihre Funktion in Missionsausstellungen, das Fehlen von Objekten aus dem Umfeld der Unabhängigkeitsbewegung, die Verwendung des Bildes Gandhis als Werbeträger und schließlich die Kolonialnostalgie. Die Autorinnen behaupten, dass sich auch ohne koloniale Herrschaft in der Schweiz Vorstellungen von Indien herausgebildet haben, deren Macht- und Repräsentationsstrukturen sich bis heute erhalten haben.

Ich möchte meine Diskussion des Bandes anhand der zwei Teile des Titels gliedern,

die als analytischen Vorgaben für die Beiträge gesehen werden können: Was bedeutet der Begriff postkolonial und was bedeutet Schweiz in diesem Kontext?

Der Begriff ‚postkolonial‘ verweist, wie die Herausgeberinnen bemerken, auf einen kulturwissenschaftlichen Ansatz in Abgrenzung zu volkswirtschaftlichen Ansätzen.² Diese methodische Abgrenzung von der Ökonomie geht allerdings auch in einer inhaltlichen Abgrenzung von ‚Wirtschaft‘ als Untersuchungsgegenstand einher. Mit diesem traditionellen Kulturbegriff wird der Gegenstand unnötigerweise verengt. Die Beiträge beschränken sich größtenteils auf klassisch kulturelle Bereiche wie Literatur, Ausstellungen und andere Medien. Dies scheint mir sowohl aus inhaltlicher wie aus forschungspolitischer Perspektive problematisch.

Mit ihrer programmatischen, wenn auch nicht strikten Abgrenzung von der wirtschaftlichen Welt und ihrer Beschränkung auf politische, kulturelle Themen reproduzieren die Herausgeberinnen eine Aufteilung, die im Zentrum dessen steht, was als schweizerischer Kolonialismus zu betrachten ist. Bereits Richard Behrendt hat auf die Diskrepanz zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Seite des schweizerischen sozialen Lebens hingewiesen. Die Aufgabenteilung zwischen Wirtschaft und Politik in der Schweiz hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts zum Dogma entwickelt, was sich in einer passiven, isolationistischen Außenpolitik und einer aktiven, offenen Außenwirtschaftspolitik äussert.³ Traditionellerweise waren vor allem wirtschaftliche Akteure in den Ländern des Südens und Ostens – ob es Kolonien waren oder nicht – tätig. Viele Quellen finden sich daher in Firmenarchi-

ven und nicht in solchen von staatlichen Institutionen. Im Zeitalter zunehmender Verflechtung gerät die Aufgabenteilung zwischen Wirtschaft und Politik allerdings an ihre Grenzen. Gerade der vorliegende Band zeigt verschiedene Beispiele, in denen das Außen sich im Innen manifestiert, sofern man diese Begrifflichkeit verwenden will. Eine postkoloniale Perspektive auf die Schweiz müsste die Dichotomie zwischen Wirtschaft und Politik, zwischen Außen und Innen aufbrechen und versuchen, die beiden Bereiche in einem gemeinsamen Raster zu betrachten.

Es genügt nicht, die gegenseitige Konstituierung des Kulturellen und Ökonomischen als Forschungsdesiderat zu bezeichnen⁴, denn es gibt sowohl theoretische als auch inhaltliche Beiträge, die diesen Weg bereits beschreiten.⁵ Verschiedene Beiträge im Band weisen ebenfalls in diese Richtung (Kuhn, Elmer, Dejung). Aus forschungspolitischer Sicht scheint mir der Ausschluss der Wirtschaft ebenfalls fragwürdig, wird doch hier ein Bruch zu Wirtschafts- und Sozialgeschichte geschaffen, obwohl die Frage der wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz traditionell eine höhere Aufmerksamkeit genießt.

Abgesehen davon zeigt der Band aber durchaus die Fruchtbarkeit postkolonialer Perspektiven auf die Schweiz. Besonders interessant scheint mir die Verknüpfung von Alpenwelt mit der außereuropäischen Welt (Elmer, Schär, Dejung, Fierz) und die Umdeutungen von Elementen des nationalen Selbstverständnisses aus postkolonialer Perspektive (Speich, Schär).

Wie gehen nun die Autorinnen und Autoren mit der zweiten Vorgabe dieses Bandes, nämlich der Schweiz als Untersuchungsrahmen um? Die Herausgeberinnen spre-

chen ein Dilemma an, das sich aus der Fokussierung auf den Nationalstaat ergibt: Gerade die postkoloniale Theorie betont das Transnationale und versucht damit nationalhistorische Betrachtungsweisen zu brechen. Die Autorinnen entgegnen, dass das Nationale und das Transnationale „als komplexes Wechselspiel verstanden werden“ könne. Ausgangspunkt sei „nicht ein autarker Nationalstaat, sondern die Beschreibung transnationaler Prozesse aus der Sicht eines auf spezifische Weise in das koloniale Regime eingebundenen Ortes.“

Die Überlegungen zu transnationalen Prozessen und zur spezifischen Weise, wie die Schweiz in koloniale Regimes eingebunden ist, kommen jedoch insgesamt in diesem Band zu kurz. Einige Beiträge versuchen zwar die Schweiz in einer internationalen Konstellation zu verorten. So weist Christoph Dejung in seinem Beitrag darauf hin, dass das Beispiel der Schweiz als Land ohne Kolonien sich eigne, um Europa in seiner Gegenüberstellung zur außereuropäischen Welt, die gemäß Edward Said eines der zentralen Merkmale des Kolonialismus darstellt, zu differenzieren.

Andere Beiträge hingegen hinterfragen die Kategorie des Nationalstaates kaum. Der Adressat der Forschung ist dabei weniger eine internationale Diskussion, in der die Schweiz als Beispiel dient, sondern eine nationale, politische Diskussion. Denn die politischen Diskurse, etwa über Rassismus, werden vornehmlich auf einer nationalstaatlichen Ebene geführt. Das bedeutet aber nicht, dass der Nationalstaat stets ein sinnvoller analytischer Rahmen ist. Gewisse Beiträge könnten von einer ländervergleichenden Perspektive profitieren. Das Spezifische an den postkolonialen Konstellationen in der Schweiz könnte

dabei noch verstärkt herausgearbeitet werden. Dazu gehört auch der Einbezug von Quellen aus dem Ausland.

Anmerkungen:

- 1 A. Zanger, *Kolonial Schweiz. Ein Stück Globalgeschichte zwischen Europa und Südostasien (1860–1930)*, Bielefeld 2011, S. 13f.
- 2 Siehe etwa R. Behrendt, *Die Schweiz und der Imperialismus. Die Volkswirtschaft des hochkapitalistischen Kleinstaates im Zeitalter des politischen und ökonomischen Nationalismus*, Zürich 1932; D. Hauser; M. Angela, *Die wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen der Schweiz zu überseeischen Gebieten 1873–1913 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung*, Bern 1986; T. David; B. Etemad, *L'expansion économique de la Suisse en outre-mer (XIXe-XXe siècles). Un état de la question*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 46 (1996) 2, S. 226–231; B. Veyrassat, *Réseaux d'affaires internationaux, émigrations et exportations en Amérique latine au XIXe siècle. Le commerce suisse aux Amériques*, Genève 1993.
- 3 W. Leimgruber; G. Christen: *Sonderfall? Die Schweiz zwischen Réduit und Europa*, Zürich 1992.
- 4 P. Purtschert; B. Lüthi; F. Falk, *Eine Bestandsaufnahme der postkolonialen Schweiz*, in: dies. (Hrsg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld 2012, S. 29, Fußnote 91.
- 5 H. Siegenthaler, *Geschichte und Ökonomie nach der kulturalistischen Wende*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 25 (1999) 2, S. 276–301; H. Berghoff, *Wirtschaftsgeschichte als Kulturgeschichte. Dimensionen eines Perspektivwechsels*, Frankfurt a. M. 2004; siehe auch den Band „*Wissen und Wirtschaften*“, Werkstatt Geschichte 58 (2011), mit Beiträgen von Christoph Dejung, Monika Domann und Daniel Speich Chassé.

Mohamed Cherkaoui: *Crise de l'université. Le nouvel esprit académique et la sécularisation de la production intellectuelle* (= *Travaux de sciences sociales*, Bd. 217), Genève: Librairie Droz 2011, 234 S.

Rezensiert von
Kathleen Schlütter,
Leipzig/Saarbrücken

Marokko spielt in der internationalen Hochschulforschung über nicht-westliche Staaten eine marginale Rolle. Es ist keines der aufstrebenden Länder wie Brasilien oder China, das massiv in seine Wissenschaft investiert und daher für Forschung oder kooperationswillige Hochschulen interessant wäre. Umso erfreulicher, dass dem Hochschulsystem Marokkos mit „*Crise de l'université*“ nun eine ganze Studie gewidmet wurde.

Mohamed Cherkaoui ist ein renommierter Soziologe mit marokkanischen Wurzeln, der Directeur de recherche am französischen CNRS ist, sich aber auch in Marokko im Institut royal des études stratégiques (Ires) engagiert und in der Commission consultative de la régionalisation (CCR) sitzt. Er hat u. a. zum Bildungssystem Frankreichs publiziert.¹

Mit „*Crise de l'université*“ legt er eine soziologische Studie vor, die er über vier Jahre lang im Auftrag der marokkanischen Regierung erstellt hat und die laut seiner Aussage die größte quantitative Untersuchung ihrer Art darstellt. Sein Anspruch ist ein doppelter: zur Erforschung der Wissensproduktion beizutragen, aber auch

den Entscheidungsträgern eine Grundlage für die Formulierung einer Forschungspolitik zu liefern.

Der Autor teilt hierfür seine Arbeit in zwei separate Teile: er untersucht einerseits die Gruppe der enseignants-chercheurs in den Geistes- und Sozialwissenschaften an marokkanischen Universitäten (dazu gehören in dieser Studie neben Literatur- oder Politikwissenschaftlern auch Juristen und Ökonomen), also der hauptberuflichen Wissenschaftler an Hochschulen, sowie andererseits die wissenschaftliche „Produktion“ aller geistes- und sozialwissenschaftlichen Intellektuellen in Form von Publikationen.

Für den ersten Teil hat Cherkaoui 300 Hochschullehrer interviewt, und 1600 von 3600 Hochschullehrern einen Fragebogen ausfüllen lassen. Der durchschnittliche, sozial- und geisteswissenschaftliche Hochschullehrer, den er anhand seiner detaillierten statistischen Auswertungen beschreibt, führt ein isoliertes Dasein im Schatten: eine aus seiner Sicht verfehlte Personalpolitik mit einer extremen Zunahme an befristeten Arbeitsstellen für junge Akademiker², wahllosen Berufungen in den 1960ern und 1970ern und Beförderungen nach bürokratischen Regeln führten dazu, dass es weniger Platz für den Nachwuchs gibt (S. 51), die außeruniversitären Aktivitäten der Wissenschaftler zunehmen und Stellen in der freien Wirtschaft die deutlich attraktivere Karriereoption sind. Auch hat die akademische Zunft weder bei sich selbst noch in der Gesellschaft ein hohes Ansehen, innerhalb der liberalen Berufe wird der Profession mit das geringste Maß an Prestige, Einkommen und Macht zugeschrieben. Max Weber und Robert K. Merton folgend, argumentiert der Autor,

dass der wissenschaftliche Fortschritt jedoch stark vom gesellschaftlichen Ansehen von Wissenschaft abhängt und somit gehemmt sei. Das geringe Ansehen hat eine geringe Loyalität der Wissenschaftler gegenüber ihrer Alma Mater zur Folge, etwa ein Drittel der Aktivitäten der Hochschullehrer finden außerhalb von Lehre und Forschung statt; nur ein Drittel der Befragten ist beruflich „zufrieden“ oder „eher zufrieden“, während über 70 % es nicht sind – wobei die Literaturwissenschaftler unzufriedener sind als die Juristen oder Ökonomen. Rund ein Viertel der Hochschullehrer würde die Universität verlassen (in die Wirtschaft oder in die Rente), wenn sie könnten (S. 83).

Daraus resultierend, spielt die marokkanische Forschung auch international kaum eine Rolle: zwei Drittel der Befragten fühlen sich keiner wissenschaftlichen Gemeinschaft zugehörig (S. 97), weniger als ein Viertel ist Mitglied eines wissenschaftlichen Zeitschriftenkomitees, ein Drittel kann nicht die drei wichtigsten internationalen Zeitschriften seines Feldes nennen, und die anderen zwei Drittel führen frankophone Zeitschriften an (42 %), kaum anglophone (7 %, S. 94). Dieses Ergebnis hängt auch mit der Struktur des wissenschaftlichen Publikationsmarktes zusammen, die im zweiten Teil des Buches untersucht wird.

Cherkaoui befasst sich hier mit den Veröffentlichungen marokkanischer Gelehrter der Geistes- und Sozialwissenschaften im weitesten Sinne (die „production intellectuelle“, S. 131). 56.820 Publikationen von 1960 bis 2006 hat er dafür erfasst, laut seiner Aussage die quasi Gesamtheit aller Monographien, Sammelbandbeiträge und Artikel, die in diesem Zeitraum in

den Geistes- und Sozialwissenschaften veröffentlicht wurden, unabhängig vom Ort der Veröffentlichung und der Sprache des Textes. Diesen Korpus teilt er in die Veröffentlichungen der *enseignants-chercheurs* und der *non-enseignants* (hier alle Autoren, die nicht an Hochschulen tätig sind). Damit übersteigt der Umfang der Untersuchung in der Tat qualitative Studien wie etwa die vergleichend angelegte Arbeit „En quête d'universités. Étude comparée des universités en France et en RFA“ von Erhard Friedberg und Christine Musselin³ und ist für das gewählte fachliche Feld umfassender als bspw. die Teil-Studie des INCHER-Kassel zum Hochschullehrerberuf.⁴ Cherkaoui stellt unter anderem fest, dass etwa 50 % der Professoren überhaupt nie veröffentlichen (S. 136). Die *enseignants-chercheurs* publizieren zwar mehr als die „Nicht-Lehrenden“, jedoch weniger für die wissenschaftliche Gemeinschaft als für ein breites, interessiertes Publikum. So ist es für einen Wissenschaftler wesentlich attraktiver, eine Monographie für die breite Masse auf Arabisch zu publizieren als einen Artikel in einer frankophonen Fachzeitschrift. Zumal diese fast ausschließlich universitäre Eigenpublikationen ohne Rang und Namen sind, deren laxer redaktioneller Auswahl weitläufig bekannt sei (S. 190). Nur 8,5 % aller wissenschaftlichen Artikel erscheinen in Frankreich (7 %) und in europäischen oder amerikanischen Ländern (1,5 %). Diese Entwicklung hin zu einer Produktion für den allgemein interessierten Leser und weg von der eigenen Fachgemeinschaft (die nicht für alle Disziplinen im gleichen Ausmaß zutrifft) bezeichnet er als „Säkularisierung“, in Abgrenzung zu einer „Professionalisierung“ innerhalb der Disziplin selbst (S. 187 ff).⁵

Der Titel „La crise de l'Université“ erschließt sich aus den oben zusammengefassten Ergebnissen der Untersuchung recht deutlich, wird aber im Werk selbst zu keinem Zeitpunkt direkt erläutert.

Das Buch bietet einen interessanten Einblick in die soziale Struktur der Sozial- und Geisteswissenschaftler Marokkos und der Autor kann für den Umfang seiner Studie nur bewundert werden. Wünschenswert wären jedoch eine systematischere Einordnung der Ergebnisse und eine Beschreibung des geschichtlichen Hintergrundes der marokkanischen Universitäten und sonstigen Hochschulen gewesen. Nur an einzelnen Stellen erfährt der Leser relevante Hintergrundinformationen, etwa dass 2005 eine Modernisierungsreform des Beamtenapparats 39.000 Beamte vorzeitig in den Ruhestand entließ und dies für einen Rückgang der Anzahl der Veröffentlichungen der (wie anzunehmen ist) verbeamteten *enseignants-chercheurs* sorgte (S.164). Oder, dass die marokkanischen Unis ab den 1950er Jahren gegründet wurden (S. 132), die *Grandes Écoles* erst ab 1974 (S. 163). Nirgendwo wird explizit auf die Ursprünge und Einflüsse des marokkanischen Bildungssystems eingegangen, neben der Sprache lässt im Buch allein der Verweis auf die Existenz von *Grandes Écoles* die französischen Wurzeln erahnen. Die Verortung der marokkanischen Orte der Wissensproduktion innerhalb der Frankophonie hätte die Studie insbesondere im Hinblick auf die Rolle Marokkos auf dem internationalen Hochschul- und Forschungsmarkt bereichert.

Weiterhin hätten Informationen über das marokkanische Verlagswesen sicher erhellende Einblicke gebracht, da es natürlich einen großen Einfluss auf die Publika-

tions-Produktivität hat (das Buch selbst ist in der Reihe eines französisch-schweizerischen Verlags erschienen). Es ist anzunehmen, dass Cherkaoui dies vermieden hat, um den universellen Anspruch seiner Studie zu unterstreichen. Er hält sie ausagekräftig für alle anderen Hochschulsysteme, „die denselben Prinzipien entspringen“ wie das marokkanische (S. 9), und meint damit insbesondere Entwicklungsländer, zu denen er Marokko zählt. Er kritisiert zum Beispiel Bourdieus Theorie des kulturellen Kapitals (S. 212): die an Frankreich durchgeführte Untersuchung zum kulturellen Kapital formuliere zwar einen allgemeingültigen Anspruch, sei jedoch nicht für andere Gesellschaften getestet worden. Und zumindest für den sozialen Hintergrund marokkanischer Wissenschaftler sowie vermutlich Entwicklungsländer allgemein gelte sie nicht, könnten doch deren Eltern in den seltensten Fällen als Referenzgruppe für das Erlernen kulturellen Kapitals dienen.

Zwischen den Zeilen ist darüber hinaus eine gewisse „Islamisierung“ der Geistes- und Sozialwissenschaften heraus zu lesen. Etwa wenn Cherkaoui konstatiert, dass Publikationen in den Islamstudien mehr Leser finden und daher im Gegensatz zu Arbeiten aus der Wirtschaftspolitik oder den Sozialwissenschaften häufiger publiziert würden (S. 180). Oder dass eine „weiße Revolution“ stattgefunden habe, die die „rote Revolution“ ersetzt hat und zu einem Anstieg von Diplomen in den Islamstudien geführt hat (S. 110). Dies wird jedoch nicht gesondert problematisiert.

Die Studie ist nicht leicht zu lesen und versteckt ihre für Nicht-Soziologen spannenden Erkenntnisse recht gut. Sie zeigt jedoch letztlich deutlich, dass die marok-

kanische Wissenschaft international isoliert ist. Ob die Arbeit von den politischen Auftraggebern verstanden wurde und sie etwas gegen den Ressourcenmangel und das geringe gesellschaftliche Ansehen tun werden, bleibt abzuwarten. Die in den westlichen Industrieländern und darüber hinaus gültige Maxime, dass Forschung und Hochschulbildung für gesellschaftlichen Wohlstand unabdingbar seien, galt in Marokko zum Zeitpunkt der Untersuchung jedenfalls nicht.

Anmerkungen:

- 1 M. Cherkaoui, *Les changements du système éducatif en France, 1950–1980*, Paris 1982.
- 2 Leider benennt er keinen konkreten Zeitpunkt, seit wann diese Politik zu beobachten ist, er deutet lediglich an, dass die aktuelle, an den europäischen Bologna-Prozess angelehnte Reformpolitik die Zunahme befristeter Stellen noch befördert (S. 43).
- 3 E. Friedberg; C. Musselin, *En quête d'universités. Étude comparée des universités en France et en RFA*, Paris 1989.
- 4 Im Rahmen dieser internationalen Untersuchung wurden aus allen Fächern 5.000 Hochschulmitglieder angeschrieben, von denen rund 1.800 antworteten: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), *Der Wandel des Hochschullehrerberufs im internationalen Vergleich. Ergebnisse einer Befragung in den Jahren 2007/08*. Bonn 2011, URL: http://www.unikassel.de/wz1/pdf/BMBF_Hochschullehrerstudie2011_Druck.pdf, letzter Zugriff 06.08.2013.
- 5 Er misst diese Tendenzen anhand der Art der Veröffentlichungen: in der Philosophie und den Islamwissenschaften werden deutlich mehr Bücher veröffentlicht (Säkularisierung) während in den Rechtswissenschaften viel mehr Artikel publiziert werden (Professionalisierung).

Marion Picker / Véronique Maleval / Florent Gabaude (Hrsg.): Die Zukunft der Kartographie. Neue und nicht so neue epistemologische Krisen, Bielefeld: Transcript Verlag 2013, 285 S.

Rezensiert von
Dariusz Gierczak, Marburg

Schon auf den ersten Blick sticht der Sammelband durch seinen herausfordernden Titel und den von Kordula Röckenhaus ansprechend gestalteten Umschlag hervor. Die als Covermotiv gewählte Abbildung der Portolankarte aus dem 14. Jahrhundert bildet einen augenfälligen Kontrast zum Titel, womit auf das schwierige Image der Kartographie in unserer Zeit angespielt und der kritische Ansatz der Publikation visualisiert wird. Obwohl Karten und insbesondere historische Karten bei vielen Betrachtern eine Faszination auslösen und sich der Raum im Zuge des spatial turn als zentrale Kategorie im aktuellen kulturwissenschaftlichen Diskurs etabliert hat, heftet der Kartographie vielfach das Bild einer in der digitalen Welt nicht mehr zeitgemäßen Disziplin an.

Die neuen Technologien und die digitale Welt haben zu tiefgreifenden Veränderungen für die Erstellung und Gestaltung von Karten geführt. Im Zuge dessen sind die Erwartungshaltungen fortlaufend gestiegen, doch gleichzeitig sind Zweifel aufgekommen, ob die Methoden der Kartographie noch zeitgemäß seien. In dieser Krise gewann das Mapping stärker an Popularität, dessen Bedeutung –insbesonde-

re im englischsprachigen Raum – über ein reines Kartieren hinausgeht. Hierdurch wurde aus der traditionellen Karte ein mehrdimensionales Medium, das nicht mehr allein einen physischen Raum darstellt, sondern, angereichert durch zusätzliche Narrative (z. B. Geotagging), eine weitere, imaginierte Ebene entstehen lässt. Doch parallel zu dieser Evolution des Mediums Karte wurde diese in ihrer Bedeutung entwertet, da durch Anwendungen wie Google maps, OpenStreetMap etc. jedem die Möglichkeit zur Erstellung bzw. Gestaltung einer eigenen Karte gegeben wird, was die Frage aufwirft, ob die Kartographie als Disziplin überhaupt noch benötigt wird.

Als Reaktion auf die Debatte über die Zukunft der Kartographie unternimmt der interdisziplinäre Sammelband den Versuch, die Kartographie als Disziplin im Wissenschaftsdiskurs neu zu positionieren und die Möglichkeiten der Karte als Medium in einer digitalen Umwelt auszuloten. Im Kern gehen die Autoren der Frage nach, ob sich die Karte als Leitmedium wird behaupten können, oder ob sich die Kartographie als kulturwissenschaftliche Disziplin eher auflösen wird.

In die Problematik des Bandes führt die Germanistin und Kulturwissenschaftlerin Marion Picker anregend ein, wobei sie die Thematik aus einer primär kulturwissenschaftlichen Perspektive beleuchtet. Besonders ausführlich setzt sich die Autorin mit dem Kartenbegriff auseinander, auf dessen fast schon zur Auflösung tendierende Erweiterung sie hinweist. Einen Ausweg aus der institutionellen Krise sieht sie im kritischen Ansatz des cultural turn, im dem die Erstellung von Karten als „kulturell

ausdifferenzierte Praktiken im geschichtlichen Wandel“ (S. 10) begreift.

Die weiteren Beiträge, deren Autoren in unterschiedlichen Disziplinen und Ländern beheimatet sind (mit einem deutlichen Schwerpunkt im deutsch-französischen Raum), teilen sich in drei Blöcke auf, die auf den Untertitel des Bandes referieren. Dadurch konnten die sehr heterogenen Beiträge der hier breit gefassten Thematik in einen Zusammenhang gebracht werden. Der erste Block enthält hauptsächlich theoretische Beiträge, die sich insbesondere mit der Rolle der Kartierung bzw. des Mapping in den bildenden Künsten und in der Literatur auseinandersetzen. Der Beitrag von Hedwig Wagner „Digitales Mapping in der Medienkunst“ betont die Manipulations- bzw. Instrumentalisierungsmöglichkeiten von kartografischen Werken bzw. des Mappings respektive der Mapping-Produkte. Durch den Einsatz der neuen Medien verwische sich die Wahrnehmung der Grenze zwischen der real virtuality und virtual reality. Dies wird auch von der Kunst mit sozialkritischen und politischen Ansprüchen reflektiert und aufgegriffen. Bettina Wind setzt sich in ihrem Aufsatz „Projektionskunst oder Taktik? Mapping und die zeitgenössische Künste“ mit einigen Aspekten des Zusammenhangs zwischen Mapping – vor allem in den Künsten – und Karten auseinander. Im nächsten Beitrag „Vom Suchen und Finden der Großstadtliteratur im 21. Jahrhundert oder auch Mapping Mumbai/Bombay“ zeigt Sara-Duana Meyer die Parallelen zwischen den geografischen und soziologischen Theorien der Stadtforschung und der zeitgenössischen Großstadtliteratur sowie der Bedeutung der Ersteren für die Letztere. Der anschlie-

ßende Beitrag von Saskia Wiedner „Venedig als ein anderes Bouville? Paradoxien eines Bewusstseinsraums“ setzt sich im Zusammenhang mit dem mental mapping mit dem Chronotopos in der Literatur auseinander. Im Beitrag von Christian Luckscheiter „Wenn der SS-Mann Lindenblütentee trinkt. Oder: Über die Anstrengungen topographischen Arbeitens“ steht die Beziehung der Karte zum tatsächlichen Raum im Vordergrund, wobei das Zeit-Raum-Verhältnis ebenfalls eine Rolle spielt, da er auf die Darstellung der historisch bedeutenden Orte in der Literatur eingeht. Den Abschluss des ersten Blocks bildet der Artikel von Mandana Covindasamy und Géraldine Djament-Tran „Der Literatur in die Karten schauen. Überlegungen zu Kartographie und Literatur am Beispiel von W. G. Sebalds „Die Ringe des Saturn“, in dem zwei unterschiedliche Ansätze der Kartierung von imaginären Räume auf der Grundlage eines literarischen Werkes beschrieben werden.

Im zweiten Block werden zentrale Paradigmenwechsel in der Geschichte der Kartographie dargestellt. Jean-Marc Besse („Tafeln, Maßstäbe, Schachteln, Bäume. Zum Gebrauch einiger räumlicher Schemata in der neuzeitlichen Geographie“) zeigt auf, vor welchen Herausforderungen die frühen Kartographen gestanden haben, bevor sich die heutige Darstellungspraxis in der Kartographie herauskristallisierte, in der komplexe Sachverhalte abstrahiert und simplifiziert dargestellt werden. Das Autorenduo Florent Gabaude und Véronique Maleval diskutiert in „Mapping als Bildrhetorik. Das karto- und abstraktgraphische Denken der frühneuzeitlichen Publizistik“ die Bildnarration der Karten bzw. die verschiedenartige Ikonizität der

Kartenschreibung im 15.-17. Jahrhundert und weist auf die Bedeutung des Krieges und des Handels auf die Entwicklung der Kartographie hin. Viola König stellt in „Kartographische Kommunikation, räumliche Organisation und ihre Darstellung im vorspanischen Mexiko und in der früheren Kolonialzeit“ die komplett andersartigen Formen des räumlichen Denkens und der Raumdarstellung im Südamerika vor der europäischen Kolonialvorherrschaft und den Einfluss der europäischen Ikonographie in der späteren Zeit vor. Jens Schneider schildert in seinem Beitrag „Raum und Grenze: Vergleichende Überlegungen zur Entwicklung im mittelalterlichen Reich“ die untergeordnete Rolle der Grenze als Kategorie in den mittelalterlichen Karten. Aus heutiger Sicht war eine der zentralen Kategorien eher im Bereich des mental mapping anzusiedeln. Maximilian Benz schließt den Block mit seinem Beitrag „Kritik der Karte. Mapping als literaturwissenschaftliches Verfahren“ ab.

Den Auftakt zum dritten Block bildet Jörg Dünne („Die Unheimlichkeit des Mapping“), der sich mit der oft undifferenzierten Verwendung des Begriffs Mapping auseinandersetzt. Augustin Berque („Die Transgression der Karten“) verfolgt den Weg, der von der Idee zu ihrer graphischen Umsetzung zurückgelegt wird. Im letzten Beitrag („Im Anfang war die Karte“) betont Franco Farinelli die Bedeutung der Projektionstechnik für die Karten, welche die Darstellung eines dreidimensionalen Raumes auf einer zweidimensionalen Fläche ermöglichte.

Durch seinen interdisziplinären Ansatz bietet der Sammelband einen innovativen und perspektivenreichen Einblick in die Welt der Karten und der Kartographie

sowie in die aktuellen Entwicklungen, die sich in Richtung eines turn bewegen. Die disziplinäre Streuung reicht von der Kunstwissenschaft über die diversen Kulturwissenschaften bis zur physischen Geographie. Die epistemologischen Brüche in der Geschichte der Karten und der Kartographie werden in unterschiedlichen historischen und gesellschaftlichen Kontexten erörtert, besonders wertvoll ist dabei die Berücksichtigung des ostasiatischen und südamerikanischen Raums. Die Lektüre des Bandes wird stellenweise durch einen provokativen Ton bzw. nicht immer leicht nachvollziehbare theoretische Überlegungen erschwert. Nichtsdestotrotz stellt der Sammelband ein ausgesprochen interessantes und wertvolles Werk dar, das zum Verständnis der epistemologischen Entwicklung des Mediums Karte und der Kartographie beiträgt und ihre Bedeutung im aktuellen Diskurs sowie als digitale Kulturtechnik aufzeigt.

Fernand Mathias Guelf: Die urbane Revolution, Bielefeld: Transcript Verlag 2010, 319 S.

Rezensiert von
Nils C. Kumkar, Leipzig

Henri Lefébvres Werke sind Gegenstand und Inspiration vieler Debatten in Humangeographie, Stadtsoziologie und Globalgeschichte rund um den sogenannten ‚spatial turn‘. Beispiele liefern die eher kulturwissenschaftlich inspirierten Skizzen Edward Sojas zum „Thirdspace“¹, David

Harveys² und Neil Smiths³ marxistisch-politökonomisch geprägten Schriften zu den aktuellen Auseinandersetzungen im und um den städtischen Raum sowie vielleicht am prägnantesten Neil Brenners Überlegungen zur Räumlichkeit von Staat und Stadt im Neoliberalismus.⁴ Sie alle beziehen sich immer wieder auf die Schriften dieses „fruchtbarsten französischen marxistischen Intellektuellen“.⁵ Auch aus aktuellen politischen Auseinandersetzungen um Gentrifizierung und Verdrängung sind Schlagworte wie das „Recht auf Stadt“ kaum wegzudenken.

Allerdings steht dabei, gemessen an der unglaublichen Zahl von über 90 Veröffentlichungen Lefébvres, ein nur sehr kleiner Ausschnitt seines Schaffens im Zentrum – vor allem ‚La révolution urbaine‘ und ‚la production d’espace‘. Die Rezeption vermeide es bislang, so Guelf, „die Diversität der Themen [...] in dem umfangreichen Werk zu gruppieren und die zentralen Aussagen als ‚einheitliche Theorie‘ zu begreifen“ (S. 10). Zwar kann etwa Christian Schmidts gut lesbare Lefébvre-Einführung „Stadt, Raum und Gesellschaft“⁶ als ein solcher Versuch gelesen werden, aber die Originalität von Fernand Mathias Guelfs Buch liegt demgegenüber gerade da, wo nicht die Herausarbeitung einer Theorie der Produktion des Raums angestrebt wird, sondern Lefébvres Einzigartigkeit als die einer bestimmten, undisziplinierten Disposition gegenüber der Verstädterung als Objekt und Grundlage der eigenen Erkenntnisarbeit im Mittelpunkt steht – und damit die Praxis seiner Metaphilosophie als intervenierende Auseinandersetzung mit einer Welt, in der die klassischen Kategoriensysteme sich zunehmend als problematisch erweisen.

Als Ausgangspunkt für eine solche, in erster Linie werkimmanent verfahrenende Rekonstruktionsarbeit dient die titelgebende Schrift ‚La révolution urbaine‘. Hier greife Lefébvre erstmals die im dritten Band seiner ‚Kritik des Alltagslebens‘ gestellte Frage wieder auf, was genau das ‚Städtische‘ sei, und in welchem intimen Verhältnis zu den großen Fragen der Philosophie es stünde. In den entwickelten Kategorien wie den behandelten Gegenstandsbereichen nehme diese damit eine Schlüsselstelle zwischen den früheren Schriften und den Überlegungen zu Raum und Stadt ein.

Ausführlich werden hier die erkenntnistheoretischen und darstellungsstrategischen Besonderheiten des Lefébvre’schen Ansatzes herausgearbeitet und seine ‚strategische Hypothese‘ der Verstädterung als vieldimensionale, offene Entwicklung dargestellt. Sie beschreibe „die am weitesten entfernte Möglichkeit, kommt von diesem entfernten Möglichen in die Gegenwart, das Greifbare zurück, um anschließend die Wirkungen und die Tendenzen, die von dieser aktuellen Realität ausgehen auf zukünftig Mögliches zu projizieren“ (S. 31). Besonderes Gewicht bekommen dabei diejenigen Kategorien Lefébvres, die wie die ‚kritischen Phasen‘ in der Entwicklung des Verhältnisses zwischen Stadt und Land, oder die ‚Falten‘ und ‚Blindfelder‘, in denen die überlieferten Kategorien nur mehr Fragmente des sich Entwickelnden abbilden könnten, auf das Uneindeutige und Konflikthafte in seinem Denken verweisen.

In dem folgenden, wesentlich kürzeren Abschnitt widmet sich das Buch dem Übergang von der Beschäftigung mit Fragen der Verstädterung hin zu denen nach der Produktion des Raums. Besonders im

Hinblick auf die Spuren eines ‚differentiellen Raumes‘, der im Begriff sei, sich aus den in den verstädterten Räumen erneut abzeichnenden Spannungen von Integration und Segregation als Nachfolger des abstrakten Raumes herauszuschälen – und darin ein entferntes Echo der Revolution als Befreiung ist, auf die der klassische Marxismus die immanenten Entwicklungstendenzen des Kapitalismus zulaufen sah: „Innerhalb des Prozesses der Akkumulation selbst akkumulieren auch die Differenzen und können ein Auseinanderbrechen der Gesellschaft und der ihr eigenen Produktionsweise provozieren [...] Die Zentrumsqualität zerbricht am Raum, der durch die Reproduktion ihrer Produktionsverhältnisse geschaffen werden soll“ (230 f.).

Dieser Abschnitt bildet zugleich den Übergang weg von den zumindest in Teilen an der historischen Entwicklung orientierten Überlegungen zur Verstädterung, hin zu den noch stärker philosophischen Überlegungen, welche die letzten beiden Abschnitte prägen – die Frage nach dem Ende der Geschichte, der Totalität, dem Spannungsverhältnis Marx-Nietzsche und der Metaphilosophie als Projekt einer „Selbstbegründung des Denkens als dialektisch-materialistisch bestimmtes Subjekt aus der ‚Totalität‘ der gesellschaftlichen Praxis“ (S. 239).

Es ist das unbestreitbare Verdienst des Buches, eine Vielzahl von Schriften Lefébvres herangezogen zu haben, die, wohl auch weil sie bisher nicht übersetzt wurden, zumindest in der deutschsprachigen Auseinandersetzung mit seinem Schaffen kaum eine Rolle gespielt hatten. So wird der Blick gerade auf das Vielschichtige, teils auch Widersprüchliche an seinem

Denken gelenkt. Dessen eingangs angekündigte zeithistorische Einbettung allerdings bleibt eher skizzenhaft. Vor allem eine ausführlichere Darstellung von Lefébvres Position innerhalb der philosophischen und (stadt-) politischen Debatten seiner Zeit, wie auch der seiner KritikerInnen, als Teil der Produktionsbedingungen seines Schaffens steht damit noch aus.⁷ Auch wünscht man sich, der Autor würde bei seiner Kritik der bisherigen, vor allem humangeographischen Auseinandersetzung mit Lefébvre – „zerstückelt, schlagwortartig vermarktet (droit à la ville), dem Zeitgeist angepasst (spatial turn)“ (S. 10) habe diese ihren Gegenstand – etwas konkreter auf die verschiedenen Rezeptionen eingehen. Sollte dieses Verdikt, wie zu vermuten ist, auch die eingangs erwähnten, bedeutsamen Beiträge zur aktuellen stadtsoziologischen und humangeographischen Diskussion betreffen, dann hätte dies vermutlich Konsequenzen für eben diese Debatten.

Das Buch ist vor allem für diejenigen geeignet, die einen Einblick in die philosophischen Verzweigungen und Zusammenhänge suchen, die sich hinter der mittlerweile allseits adaptierten Vorstellung von der „Produktion des Raums“ oder der Forderung auf ein „Recht auf Stadt“ verbergen. Hierbei sei allerdings darauf hingewiesen, dass Christian Guelfs Entscheidung, wegen fehlender und fehlerhafter Übersetzungen ausführlich direkt aus dem französischen Original zu zitieren, zum Verständnis an einigen Stellen französische Sprachkenntnisse voraussetzt.

Anmerkungen:

- 1 E. W. Soja, *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*, Cambridge 1996.

- 2 So etwa D. Harvey, *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge 2004., oder sein Vorwort zu H. Lefebvre, *The Production of Space*, Malden 1999.
- 3 So u. a. das Vorwort zu H. Lefebvre, *The Urban Revolution*, Minneapolis 2003; N. Smith, *Uneven Development. Nature, Capital, and the Production of Space*, Athens 2008.
- 4 N. Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford 2004.
- 5 M. Kelly, Henri Lefebvre, in: *Radical Philosophy* 60 (1992), S.62f., Übersetzung NK.
- 6 C. Schmid, *Stadt, Raum und Gesellschaft. Henri Lefebvre und die Theorie der Produktion des Raumes*, Stuttgart 2010.
- 7 Beispiele wären hier z.B. Manuel Castells strukturalistisch-regulationstheoretische Arbeiten in Abgrenzung von Lefebvres Werken als ‚zu metaphysisch‘ (vgl. A. Merrifield, Manuel Castells, in: *Metromarxism. A Marxist Tale of the City*, New York 2002, S. 113-132), oder der Streit mit der Situationistischen Internationalen (vgl. K. Ross; H. Lefebvre, *Lefebvre on the Situationists*. An Interview, in: *October* 79 (1997), S. 69–83).

Wolfgang G. Schwanitz: Islam in Europa, Revolten in Mittelost. Islamismus und Genozid von Wilhelm II. über Hitler und al-Husseini bis Arafat, Usama Bin Ladin und Ahmadinejad sowie Gespräche mit Bernard Lewis (= Amerika – Nahost – Europa: Politik, Wirtschaft, Militär, Bd. 2), Berlin: trafo-Wissenschaftsverlag 2013, 780 S.

Rezensiert von
Uwe Pfullmann, Gornsdorf

Der zweite Band in der Reihe „Amerika – Nahost – Europa“ beschreibt detailliert die Entwicklung und politische Instrumen-

talisierung des Islamismus in der Zeit von 1896, der Berliner Islam-Konferenz, bis zum Sieg der Muslim-Brüder in Ägypten. Es ist ein düsteres Szenario, das der Autor, gestützt auf Bernard Lewis als Kronzeugen, von der Islamisierung Europas entwirft. Die Lewis zu seinem 97. Geburtstag gewidmete Monographie fasst in „Fünf vor Zwölf“ die Thesen des Geehrten über den enormen Machtzuwachs des heutigen Islamismus zusammen. Schwanitz postuliert dabei: „Die Wahlsiege der Islamisten in Mittelost führten zu einer gefährlichen Weltlage. Ihr National- und Globalislamismus geht in Amerika, Mittelost und Europa um“ (S. ix). Der Begriff Mittelost wird in den ersten Zeilen dieser Einführung als die ganze durch den Islam geprägte Region des Nahen und Mittleren Ostens und Mittelaasiens erläutert. Das Wort Revolten sowohl in Bezug auf Nahost wie auch Mittel- und Osteuropa schließt eine gewisse pejorative Bedeutung mit ein; damit negiert der Autor den zweifellos teilweise revolutionären Charakter dieser Bewegungen. Danach erörtert Schwanitz die sozialen Folgen des Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern, den „Grauhaartsunami“ und die „Bevölkerungsexplosion“: „In unentwickelten Ländern ohne soziale Systeme und Ressourcen führt es in das soziale Chaos“ (S. 14). In dem Untertitel „Recht und Unrecht um Geert Wilders“ reflektiert der Autor die Thesen von Lewis in Bezug auf verschiedene Staaten und Personen und zitiert Wilders mit dem Satz: „Das Problem wären nicht Muslime an sich, sondern der steigende Einfluss einer antiliberalen Ideologie auf diese“ (S. 16).

Doch bleibt Schwanitz nicht bei der Erörterung der „Islamisierung“ von Teilen der westlichen Welt stehen, sondern schlägt

Lösungsansätze vor bzw. referiert das ganze Spektrum der Reaktion auf den Islamismus bis hin zur Islamophobie. Hier hätte sich der Rezensent eine tiefergehende Analyse der sozialökonomischen Wurzeln der Migration, zumal von einem ausgewiesenen Mittelost-Ökonomen gewünscht. Schwanitz lässt Autoren zur weitgehend gescheiterten Integration zu Wort kommen. Viel zu lange hätten politische Elite und Meinungsmacher die Augen im Namen der „politischen Korrektheit“ vor der Realität verschlossen. Schwanitz benennt auch die Probleme und Fehler der mangelnden Integration. Doch die Aussage: „Ägyptens Muslimbruderschaft, zehn Jahre nach Weltkriegsende, war ein Ziel und Ergebnis der deutsch-osmanischen Islampolitik im Kriege“ (S. 19) erscheint zu apodiktisch; zumal Necla Lelek wie folgt zitiert wird: „Im Islam sei keine Bewegung entstanden, die willens und fähig wäre, sich der Aufgabe anzunehmen, die Religion zu säkularisieren und zu reformieren. (...) Der Islam, so wie er sich im politischen Kern darstelle, sei nicht in eine demokratische Gesellschaft zu integrieren“ (S. 27 f.). Schwanitz befasst sich auch mit den Thesen Thilo Sarazins, wobei er dessen biologistische Konstruktion eines „islamischen Feindes“ eine klare Absage erteilt. (S. 33) Von der Feststellung, dass Sarazins Islamfragen historisch nicht eingebettet sind, geht Schwanitz zur Machtfrage in Europa über: „Die innere Mittelostfrage im Osmanischen Reich hiess, wer sich von Türken, Arabern, Armeniern, Kurden, Griechen oder Juden mit welcher äußeren Macht in Europa und Amerika alliiieren würde, um im Zuge des Nationalismus seine Ziele zu erreichen. Heute erwächst indes eine innere Mittelostfrage in Europa: wer sich

von ihnen mit welcher islamischen Macht über Mittelost hinaus verbündet, um Ziele in Europa zu erreichen“ (S. 35).

Angesichts der Instabilität der politischen Regime in Mittelost inklusive der Türkei mag diese Frage momentan nicht aktuell erscheinen. Unter dem Untertitel „Von Berlin über Istanbul und Bagdad bis Bin Ladin“ wird die These von Hitchens vorgestellt, die Islampolitik Kaiser Wilhelm II. habe zum Genozid an den Armeniern beigetragen. In harschen Worten kritisiert Schwanitz dann US-Präsident Obama und dessen Aussagen nach den Morden auf dem Frankfurter Flughafen an zwei amerikanischen Soldaten. Der Autor charakterisiert den Umgang der Obama-Administration mit dem Islamismus, das Ergebnis fällt für die gegenwärtige Administration nicht schmeichelhaft aus: „sie versuchte, den Islam herauszuhalten und demgemäß auch den Wortschatz zu gestalten.“ (S. 41) „Von der nationalen Sicherheit her wäre es gut, wenn Offizielle theologische Lehren marginalisierten, auf die sich gewalttätige Terroristen stützten“ (S. 42 f.).

Die fehlende sozialökonomische Perspektive der Islamisten manifestiert sich in dem Satz: „Da es Islamisten an Ideen mangelt, aber ihre Wirtschaft so gravierende Probleme aufwirft, führen sie auch weiterhin zutiefst demagogische Kampagnen“ (S. 49). In dem Untertitel „Bilanz und Zweifel, aber weder Pessimismus noch Schwäche“ meint Schwanitz: „Berlin hat Islam und Islamismus zum Teil seiner Länder und Europas gemacht“ (S. 52). Eine Aussage, die nicht unwidersprochen bleiben wird. Die Konzentration auf die rein politische Ebene der Auseinandersetzung mit dem Islamismus ist nicht immer zielführend. „Die Selbstbefreiung vom Islamismus“, so der Autor,

„ist nur möglich, wenn breite Schichten ein historisch fundiertes Selbstbewusstsein ohne die urtümliche Propaganda gegen andere Glauben und Zivilisationen entfalten können“ (S. 54).

In Kapitel 3 (Wilhelms Islampolitik) wird Wilhelm II. eine Abkehr vom kirchenpolitischen zum „weltlich realpolitischen Standpunkt“ bescheinigt (S. 60), d.h. die Parteinahme für den Islam und gegen die von der Entente unterstützten christlichen Minderheiten und Juden. Der Autor skizziert das Interessengeflecht zwischen der Tripleentente, den Mittelmächten und den jeweiligen von den Koalitionen in Mittelost unterstützten ethnischen und religiösen Gruppen. Wilhelm II. lavierte in der so genannten Judenfrage „zwischen jüdischen Oppositionellen, Zionisten, Osmanen, jüdischen Bankiers und seinen Rivalen in Europa umher.“ (S. 61) Es fällt auf, dass der Autor gern neue, nicht klar definierte Begriffe wie Kopolitik, Global- und Nationalislamisten etc. verwendet. Detail- und kenntnisreich sind seine Ausführungen zur zionistischen Bewegung zwischen Migration, Auslöschung, Assimilation oder Palästinaheim. Sein Vergleich mit den USA trägt, wird doch eingehend die Haltung der amerikanischen Behörden zur Judenfrage vor dem Ersten Weltkrieg erörtert – u. a. werden die Ansichten der führenden Vordenker der deutschen Islampolitik Carl Heinrich Becker, Hugo Grothe und Eugen Mittwoch beschrieben. So ist etwa Becker zitiert: „Die Macht des Islam folge aus der Einheit des Ideals, seine Schwäche aus viele Ethnien“ (S. 73). Entsprang die 1928 von Hasan al-Banna in Ägypten gegründete Muslimbruderschaft wirklich nur „dieser deutsch-osmanischen Jihadaktion“? (S. 80). Mit Beharrlichkeit

kultiviert Schwanitz sein Credo: „Irans Islamistenrevolte war ein mittelfristiger Kulminationspunkt in der Berliner Islampolitik aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts“ (S. 83). Die durchgängige Verwendung von Begriffen wie Jihadisierung und Islamistenrevolten erwecken zuweilen den Eindruck einer zu geringen sachlichen Distanz.

Der Autor schildert den Genozid an den Armeniern, der von den deutschen Jihad-Vordenkern, dem Kaiser und Teilen der deutschen Armeeführung mehr oder weniger billigend in Kauf genommen wurde. Kapitel 3 (Hitlers Islampolitik) ist sicher am stärksten fundiert. Tiefgründig beschreibt Schwanitz die Allianz al-Husainis mit den Nazis. Als handfestes Ergebnis für die deutschen Militärs im Zweiten Weltkrieg bleibt festzuhalten: anderthalb Divisionen, allerdings die Bedeutung der Hitler unterstützenden Personen aufgebauscht. Die tatsächliche Unterstützung dieser durch das Dritte Reich war unzureichend, mitunter grotesk dilettantisch wie das Beispiel Raschid Ali al-Gailani zeigt.

Kapitel 4 (Islamismus im Kalten Krieg) beleuchtet das Wirken totalitärer Ideologien auf den Islamismus. Sie verfestigen dessen autoritäre, anti-demokratische und fortschrittsfeindliche Tendenzen.

Unter der Überschrift „Islamismus in der Globalära“ behandelt Kapitel 5 „Mahmud Abbas sucht das Neualtland über die UN“, „Blindheit gegen braune Amtsgesellen und islamistische Netzwerke“, „islamologische Apologetik zu Amin al-Husaini“ oder das „Ende des Globalislamisten Usama Bin Ladin“. Unter der Überschrift „Revoluten in Mittelost I“ bearbeitet der Autor ein breites Spektrum von „imperialen Islamisten im Islamstaat Iran“ über „Islamreiche, aber

ohne binnendynamische Revolution“ bis hin zum „islamistischen Triumph im Wirtschaftsruin und Gewalt gegen Frauen“. Die letzten Kapitel thematisieren Revolution in Mittelost II, Milleniumsgespräche sowie Bernard Lewis – Vita und Werk. Es schließen sich eine Auswahlbibliographie, Dokumentennachweis, Endnotenapparat, Literaturauswahl und ein Index an.

Alles in allem ist es nicht nur ein gewichtiges, sondern auch ein wichtiges Buch. In seinem Detailreichtum, der exzellenten Ergänzung durch ausgewählte Dokumente und Bildmaterial ist es eine Bereicherung des deutschsprachigen Buchmarktes.

Autorinnen und Autoren

Geert Castryck

Dr., Universität Leipzig

E-Mail: geert.castryck@uni-leipzig.de

Stefan Couperus

Dr., Utrecht University, Department of History and Art History

E-Mail: s.couperus@uu.nl

Milena Jana Gegios

Universität Wien

E-Mail: mjgegios@gmail.com

Dariusz Gierczak

M.A., Herder-Institut Marburg

E-Mail: gierczak@herder-institut.de

Nils C. Kumkar

M.A., Universität Leipzig

E-Mail: nc.kumkar@uni-leipzig.de

Vincent Lagendijk

Dr., Postdoctoral Researcher, Maastricht University, Faculty of Arts & Social Sciences,
History Department

E-Mail: vincent.lagendijk@maastrichtuniversity.nl

Andreas Leutzsch

Ass. Prof., University of Hong Kong

E-Mail: leutzsch@hku.hk

Isabella Löhr

Dr., Universität Basel

E-Mail: isabella.loehr@unibas.ch

Stefanie Middendorf

Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
Institut für Geschichte

E-Mail: stefanie.middendorf@geschichte.uni-halle.de

Uwe Pfullmann

Gornsdorf

E-Mail: uwe.pfullmann@gmx.de

Wolfram von Scheliha

Dr., Universität Leipzig

E-Mail: wvscheliha@uni-leipzig.de

Kathleen Schlütter

M.A., Deutsch-Französische Hochschule / Universität Leipzig

E-Mail: schluetter@dfh-ufa.org

Ulrike Schmieder

PD Dr., Leibniz Universität Hannover

E-Mail: ulrike.schmieder@hist.uni-hannover.de

Helen Schmitt-Lohmann

M.A., Universität Wien

E-Mail: helen.schmitt@gmx.de

Ulrike Schulz

Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Bielefeld, Arbeitsbereich zur Geschichte Moderner Gesellschaften

E-Mail: ulrike.schulz@uni-bielefeld.de

Daniel Speich Chassé

Prof. Dr., Universität Luzern

E-Mail: daniel.speich@unilu.ch

Corinna R. Unger

Prof. Dr., Associate Professor of Modern European History,

Jacobs University Bremen, School of Humanities and Social Sciences

E-Mail: c.unger@jacobs-university.de

Liesbeth van de Grift

Dr., Assistant Professor, Radboud Universiteit Nijmegen

E-Mail: l.vandegrift@let.ru.nl

Thomas Welskopp

Prof. Dr., Universität Bielefeld, Arbeitsbereich Geschichte Moderner Gesellschaften

E-Mail: thomas.welskopp@uni-bielefeld.de

Roland Wenzlhuemer

PD Dr., Universität Heidelberg / Universität Basel

E-Mail: wenzlhuemer@asia-europe.uni-heidelberg.de

Andreas Zangger

Dr., Amsterdam

E-Mail: reszangger@gmail.com