



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

Sebastian Conrad (Florenz), Gerald Diesener (Leipzig),
Andreas Eckert (Hamburg), Hartmut Elsenhans (Leipzig),
Ulf Engel (Leipzig), Wolfgang Fach (Leipzig), Eckhardt Fuchs
(Braunschweig), Frank Hadler (Leipzig), Katharina Middell
(Leipzig), Matthias Middell (Leipzig), 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/zhs/comp/

Redaktionssekretärin: Katja Naumann
[\(knaumann@uni-leipzig.de\)](mailto: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 €; ermäßiges Abonnement 25.00 €. Für Mitglieder der KLG / ENIUGH ist das Abonnement 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/zhs/comp/>

Wissenschaftlicher Beirat

Carol Adamson (Stockholm), Gareth Austin (London), Jerry Bentley (Honolulu), Ida Blom (Bergen), Christophe Charle (Paris), Catherine Coquery-Vidrovitch (Paris), Michael Espagne (Paris), Etienne François (Paris / Berlin), Michael Geyer (Chicago), Alberto Gil Novales (Madrid), Margarete Grandner (Wien), Heinz-Gerhard Haupt (Florenz), Miroslav Hroch (Prag), Konrad H. Jarausch (Chapel Hill / Potsdam), Hartmut Kaelble (Berlin), Wolfgang Küttler (Berlin), Hans-Jürgen Lüsebrink (Saarbrücken), Attila Meleg (Budapest), Patrick O'Brien (London), Horst Pietschmann (Hamburg), Ljudmila A. Pimenova (Moskau), Shalini Randeria (Zürich), Lluis Roura y Aulinas (Barcelona), Jürgen Schriewer (Berlin), Edoardo Tortarolo (Turin), 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

Social and Political Aspects of Contemporary Latin America

**Herausgegeben von
Klaas Dykman**



Leipziger Universitätsverlag

Comparativ.

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

ISSN 0940-3566

Jg. 18, H. 5. Social and Political Aspects of Contemporary Latin America – 2008

Social and Political Aspects of Contemporary Latin America. Hrsg. von

Klaas Dykmann – Leipzig: Leipziger Univ.-Verl., 2008

(Comparativ; Jg. 18, H. 5)

ISBN 978-3-86583-339-6

© Leipziger Universitätsverlag GmbH, Leipzig 2008

Comparativ.

Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung 18 (2008) 5

ISSN 0940-3566

ISBN 978-3-86583-339-6

Inhaltsverzeichnis

Aufsätze

<i>Klaas Dykmann</i>	
Introduction	7
<i>Wolfgang Gabbert</i>	
Indians in Latin America – Colonialism and cultural Diversity	9
<i>Klaas Dykmann</i>	
The Development of Human Rights in Latin America and the Inter-American System	25
<i>Niels Annen</i>	
German and European aspects of a Latin America policy for the future – A social-democratic perspective	49
<i>Barbara Potthast</i>	
From the “first” to the “second” feminism in Latin America. Continuities and Changes	70

Literaturbericht

<i>Helmut Goerlich</i>	
Kultur, Politik, Toleranz und Vielfalt sowie nicht zuletzt europäisches Religionsrecht	86

Buchbesprechungen

Sandra Rebok, Alexander von Humboldt und Spanien im 19. Jahrhundert. Analyse eines wechselseitigen Wahrnehmungsprozesses (= Iberoamericana. Geschichte und Gesellschaft, Band 11), Frankfurt am Main 2006	
<i>Debora Gerstenberger</i>	105

Qinglian He, China in der Modernisierungsfalle. Aus dem Chinesischen von Christine Reisinger, Hamburg 2006 <i>Michael Lackner</i>	108
Werner Benecke, Militär, Reform und Gesellschaft im Zarenreich. Die Wehrpflicht in Russland 1874–1914 (= Krieg in der Geschichte, Bd. 25), Paderborn 2006 <i>Lutz Häfner</i>	111
Frank Grelka, Die ukrainische Nationalbewegung unter deutscher Besatzungsherrschaft 1918 und 1941/42 (= Studien der Forschungsstelle Ostmitteleuropa an der Universität Dortmund, Bd. 38), Wiesbaden 2005 <i>Jenny Marietta Alwart</i>	114
Hochschule im Sozialismus. Studien zur Geschichte der Friedrich-Schiller-Universität Jena (1945–1990), 2 Bde., hrsg. v. Uwe Hoßfeld, Tobias Kaiser und Heinz Mestrup unter Mitarbeit von Horst Neuper, Köln 2007 <i>Matthias Middell</i>	117
Jaap Sleifer, Planning Ahead and Falling Behind. The East German Economy in Comparison with West Germany 1936–2002 (= Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 8), Berlin 2006 <i>Rainer Karlsch</i>	121
Autorinnen und Autoren	126

Introduction

Klaas Dykmann

After many years of neglect, Latin America again seems to be on the international agenda. After the region was perceived as a subordinated priority of the United States in the so-called “war on terror” and also faced with relative disregard in economic terms in contrast to the attractiveness of the breathtakingly fast-rising Asian powers, now there seems to be a renewed interest in Latin America – not only because of the controversial Bolivarian project of Venezuelan president Hugo Chávez. However, the media in Europe still tend to portray Latin America with a couple of stereotypes – in former decades, these consisted of corrupt caudillo leaders or brutal rightist military juntas fighting against dogmatic left-wing guerrillas. Not only the press but also non-expert politicians and even academics in Europe used and abused Latin America as a mirror for their own endeavours. This pattern seems to have resurfaced in recent years: The neat image of a “leftist wave” in various Latin American countries challenging the “neoliberal” imperialists of the International Monetary Fund, the World Trade Organisation and the US government is only one of the most prominent reflections in this regard.

As this perceived “turn to the left” in Latin America has been closely associated with social issues – besides a general discontent with the established political class – this volume aims at shedding some light on selected topics in this regard. It aspires to set the current image dominating the European media into the appropriate perspective by providing studies on some selected topics of contemporary Latin American history and politics. These articles stem from an eponymous cycle of lectures at the Centre for Advanced Study, University of Leipzig, in summer 2007. The goal of this cycle of lectures, and of the present volume as well, has not been to present an encyclopaedic overview on Latin America but to provide some insights into the field of research in Latin American studies from various angles. The main questions of the cycle of lectures were the following: What

are continuities and discontinuities in Latin American contemporary history? Who have been the major actors in the region, and has this changed up to the present day? Where can the (global) historical perspective change or challenge prevailing assumptions?

To answer these questions, Jochen Meißner and I were pleased to welcome to our 2007 lecture series numerous experts on the specific issues from various disciplines such as history, political science, sociology and literary studies.¹ Unfortunately, due to the large number of lectures, we cannot present all topics here. Four essays will help to illustrate temporary Latin American history and politics, analysing the subjects of indigenous peoples, human rights, feminism and the German Latin America policy including prospects of the region. The selected topics also reflect the current debates in the region on the rights of disadvantaged groups (indigenous people, women, and the poor) and the emphasis on social equality.

Wolfgang Gabbert (Hanover) argues against traditional dichotomous perceptions of the conflict between indigenous people and the Europeans in Latin America. He considers different historical examples of European-indigenous alliances that led to a much more complex picture of the relationship between colonisers and the colonised. In his contribution, he particularly emphasises the dynamic of the ethnic stereotypes and power relations which prove to appear stable merely on the surface. Gabbert argues in favour of taking the active roles of indigenous people in the Latin American historical context much more into account than is usually the case. Dictatorships, particularly during the 1970s in the Southern Cone and the subsequent civil wars in Central America in the 1980s, are the subject of the article by *Klaas Dykmann* (Leipzig) on human rights and the inter-American system. It explains the idiosyncrasies of the institutional evolution of the inter-American human rights system and analyses the human rights policies during the 1970s and 1980s in particular. Furthermore, the essay focuses on the changes during the 1990s, including the issue of dealing with past abuses, and finally draws conclusions on the current human rights situation in the region. *Niels Annen* (Hamburg), a member of the German Parliament (Bundestag) and participant of its Committee on Foreign Affairs, provides an insider's view on the German Latin America policy. He provides some insights into views on the region and policy-making in foreign affairs from a German perspective. Furthermore, the article outlines fields of intensified future cooperation between Europe and Latin America based on an analysis of German and European interests in the region in light of recent political and social developments in the countries of the subcontinent. The author proposes a future policy approach to the region as a whole. *Barbara Potthast* (Cologne) distinguishes between two waves of feminism that can be observed in Latin America, but not exclusively. A first wave started in the late nineteenth century over civil rights and class interests. The second wave of feminism began in 1975, which in one tendency argued more in favour of traditional gender roles while a second tendency challenged these with a demand for more democracy.

1 I wish to express my appreciation for Jochen Meißner's support for this volume.

Indians in Latin America – Colonialism and cultural Diversity

Wolfgang Gabbert

RESÜMEE

Der Aufsatz bietet eine Zusammenfassung der Geschichte der indigenen Bevölkerung in Lateinamerika seit der Eroberung durch die Iberer im 16. Jahrhundert bis heute. Der Beitrag diskutiert die Prozesse der *conquista*, die Struktur der Kolonialherrschaft sowie das Schicksal der indigenen Bevölkerung nach der Unabhängigkeit. Die soziale und kulturelle Heterogenität der indigenen Bevölkerung wird im Besonderen untersucht, ebenso wie die Rückwirkungen auf die Entwicklung des Kolonialismus. Zudem liefert der Artikel eine Analyse der Bedeutung, die verschiedene Akteure – darunter koloniale und postkoloniale Eliten, indigene Bewegungen und Sozialwissenschaftler – der Kategorie „Indio“ beimaßen. Die Bezeichnung weist zwar koloniale Wurzeln auf, wurde aber von den Indigenen in den letzten Jahren selbst verwendet.

1. Who is an Indian?

... [an] Indian [indio] is a member of an indigenous community [comunidad indígena]. An indigenous community differs from mestizo communities in this country by virtue of its language, customs, internal organization, social situation and religious beliefs, in a word ... its culture.¹

This typical definition of the category “Indian” is from Alfonso Caso, head of the Mexican National Indigenous Institute INI (*Instituto Nacional Indigenista*) in the 1950s. The central importance attributed to cultural criteria reflects the prevailing point of view

1 A. Caso, Lo que no es el indigenismo, in: SEP (ed.), *La comunidad indígena*, Mexico City 1971, p. 164. This and all subsequent translations are mine.

among Latin American anthropologists and social scientists in the mid-twentieth century. Compared to earlier definitions, which stressed the pre-Hispanic origin of indigenous cultural traits, Caso's attempt at clarification was an important advance: by pointing out that many of the traits considered "indigenous" today are by no means ancient but the result of the clash between the pre-Conquest indigenous people and the Iberians, he succeeded in introducing a historical perspective. He made clear that several costumes worn by Indians and regarded as typically "Indian" were indeed of European origin. This is true, for example, of the *rebozo*, a coloured woven shawl worn by indigenous women in Mesoamerica, the conical hat and wide woollen skirt so typical of peasant women in the Andes, or the knee breeches worn by men in the Guatemalan lowlands. Beyond this, many materials used in the production of Indian costumes today, such as sheep's wool or synthetic dyes, are of post-Conquest origin, as are a number of motifs employed in textile designs (e.g., chickens, horses, donkeys or sheep).²

Like most of his colleagues in Latin America, Caso was convinced that the indigenous communities were doomed to disappear in the course of modernization, that is, that they would acquire the cultural traits typical of white or mestizo villages. Consequently, the political aim of the INI and similar institutions in other Latin American countries in the first half of the twentieth century was to integrate the indigenous population through modernization, while preserving some of the "noble aspects of their ancient cultures", such as arts and crafts.³

In fact, Caso did not provide a definition of the term "Indian" but (implicitly) referred to the members of indigenous language categories or ethnic communities as such, since common cultural traits could only be found for these groups. "Indian", however, is merely a collective name that disregards the cultural and lifestyle differences of the people it refers to. The drawback of definitions such as Caso's are obvious. They leave no room, for example, for inclusion of the growing number of Indians living in the cities or those who are well-educated and work as teachers, lawyers or technicians.⁴ Beyond this they neglect that the cultural differences *between* indigenous groups are frequently more significant than those to their direct mestizo neighbours.

The approach of many critical intellectuals to the Indian question in Latin America changed decisively at the beginning of the 1970s. They did not attempt to define who was or was not an "Indian" in terms of physical or cultural criteria, but considered "Indian" an analytical category. Hence, the Mexican anthropologist Guillermo Bonfil Batalla remarked:

2 See A. Caso, Definición del Indio y lo Indio, in: *La Nueva Democracia*, 30 (1950) 2, p. 82.

3 See A. Caso, Definición (note 2), p. 85. This evidently referred for the most part to heirs of the ancient civilizations of Mesoamerica and the Andes, and less to the lowland Indian groups, frequently considered "primitives".

4 In the early 1990s, more than half of the one million Mapuche living in Chile resided in the urban areas. More than 500,000 members of this indigenous group lived in the capital of Santiago alone. The number of people (over the age of four) who speak an indigenous language and live in Mexico City rose from 350,000 in 1980 to 1.6 million in 1990. See G. Muñoz Ramírez, *Su lucha en vivo*, in: *Ojarasca*, (2005), no. 100; M. Nolasco, *Migración indígena y etnicidad*, in: *Supplement to Antropología*, 31 (1990), pp.3-5.

When we understand the Indian [indio] as the colonized, we consider him a historical phenomenon whose origin and persistence depend on the emergence and continuity of the colonial system. Thus, by necessity the category Indian includes its opposite – that of the colonizer. ... The Indian does not exist as such but only as part of a contradictory dichotomy, whose overcoming – the liberation of the colonized – means the disappearance of the genuine Indian.⁵

Bonfil Batalla belonged to a circle of Latin American intellectuals who pleaded for the integration of the Indian struggle for liberation into the broader social conflicts and class struggles in Latin America. They assumed somewhat optimistically that Indians and the Latin American lower classes objectively had the same interests due to their shared economic exploitation and political marginalization, and that common political action would easily be possible. Hence, in spite of his otherwise detailed analysis of social differentiation among the indigenous people, the anthropologist Stefano Varese concluded at the beginning of the 1970s "... that any heightening of [ethnic] group consciousness is accompanied by the intensification of class consciousness in Latin America today".⁶ While Bonfil was correct in stressing the colonial origin of the category "Indian", he and his colleagues ignored the importance of social and economic differences among the indigenous populations. Beyond this they severely underrated objective economic and political contradictions between Indians and the non-Indian lower classes, e.g., the case of poor highland Indian colonists in the eastern slopes of the Andes who intrude into the hunting and gardening grounds of lowland groups, as well as the tenacity of racist attitudes widespread in all social classes in Latin America.

Compared to earlier ideas, however, conceiving the term "Indian" as an analytical category and linking it to colonialism was a major advance. The miserable living conditions of most Indians were neither attributed to genetic peculiarities, as the social Darwinist theories of the nineteenth century had done, nor were they seen as the result of the fundamental backwardness rooted in the culture of indigenous peasants, as twentieth-century modernization theory would have it. The approach of Bonfil and his colleagues, in contrast, focused attention on the relations of domination and exploitation under which most Indians had suffered since the Conquest.

Although the definitions of Caso and Bonfil appear completely different at first glance, they share several commonalities. In both visions, the term Indian is defined *ex negativo*, i.e., not by what it is but by what it is not. Neither Caso nor Bonfil refer to the indigenous groups in their own right but regard as Indian what is different to the dominant national culture and society. In this view Indians are conceptualized as "the others" – as backward people standing in the way of modernization, or as exploited and oppressed groups. For Bonfil, Zapotec peasants and the hunters and gatherers of the Amazonia had

5 G. Bonfil Batalla, El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial, in: Anales de Antropología, 9 (1972), p. 122.

6 See St. Varese, Ethnische Strategie oder Klassenstrategie, in: Indianer in Lateinamerika. Neues Bewußtsein und Strategien der Befreiung. Dokumente der zweiten Tagung von Barbados, Wuppertal 1982, p. 41.

only one thing in common, namely, their shared position as colonized people.⁷ Determining the essential characteristics of “the Indians”, even in a positive evaluation, could be highly problematic, as evident in the sixteenth-century works of Fray Bartolomé de Las Casas, bishop of the diocese of Chiapas and renowned “defender of the Indians”, where the natives of America are described as follows:

They were very docile and extremely faithful ... humble, patient, peace-loving and tranquil; squabble, discord and quarrel were unknown to them; they were even unaware that resentment, hate, discord or revengefulness existed.⁸

This idea of the “noble savage” has continued to appeal to many up to the present day. It is, however, merely the positive mirror image of opinions that depicted Indians as “barbarians” to justify the conquest of the Americas. Such was the case with López de Gómara, secretary of Mexico’s conqueror Hernán Cortés, who characterized the American natives as polygamous homosexual idolaters with a predilection for regularly sacrificing humans and eating their flesh.⁹ Both views are equally misleading and strongly reflect European projections than the lived reality in the Americas.

2. The diversity of Amerindian societies and cultures, and the attempts to destroy it

As is widely known, the American “Indians” owe their name to the error of the Genoese sailor Cristobal Colón (or Columbus), who was convinced of having discovered a new sea route to East India. He had in fact stumbled on a continent hitherto unknown to Europeans. In a papal bull in 1537, Pope Paul III recognized that the natives of the Americas were not just animals with the ability to speak but real humans. These “Indians”, as they were called by the conquerors, were far from homogeneous. They differed greatly with respect to language, mode of living and social organization and showed several dissimilarities in terms of physical traits, such as skin colour or average height.¹⁰ Although statements about the number of Amerindians on the eve of the Conquest cannot be more than “informed guesses”¹¹, the most probable estimates suggest that between 40 and 80 million people were living in the Americas at the time, most of them south of the Rio Grande.¹² The spectrum of languages spoken has been classified into approxi-

7 See G. Bonfil Batalla, El concepto (note 5), pp. 108, 119.

8 B. de Las Casas, Kurzgefaßter Bericht von der Verwüstung der Westindischen Länder [original 1552], Frankfurt a. M. 1981, p. 9.

9 See F. López de Gómara, La conquista de México [original 1552], Madrid 1987, p. 34.

10 For a concise overview, see U. Schüren, Indigene Kulturen vor der europäischen Eroberung, in: F. Edelmayer / B. Hausberger / B. Potthast (eds.), Lateinamerika 1492–1870, Wien 2005, pp. 13–31.

11 N. Farris, Maya Society Under Colonial Rule, Princeton 1984, p. 57.

12 See M. Coe (ed.), Weltatlas der Kulturen: Amerika vor Kolumbus, München 1986, p. 13; F. Edelmayer, Spanien und die Neue Welt, in: F. Edelmayer / B. Hausberger / M. Weinzierl (eds.), Die beiden Amerikas, Frankfurt a. M. 1996, p. 54.

mately one hundred language families. More than two hundred languages are known for Mesoamerica alone, and Nahuatl, which is spoken in the central highlands of Mexico, subdivides into nineteen languages that are mutually incomprehensible.¹³

Mesoamerica in the north and the Andean highlands in the south were the most densely settled parts of Latin America in the late fifteenth century. Complex societies, such as the Inca and Aztec empires, each with several million subjects, had evolved there and were based on the intensive cultivation of corn, potatoes and other crops. These societies were characterized by urbanism and monumental architecture, class stratification (nobility, priesthood, artisans and peasants), and state religions that provided legitimacy for the complex systems of domination. The intermediate area comprising the West Indian Islands, Central America and the northern parts of South America was also densely inhabited by people who were mostly organized in chiefdoms. In these mainly agricultural societies, centralized leadership and inequality in the form of ranking prevailed.¹⁴ Political and social organization, however, proved to be less complex than in the core areas. Similar structures existed in the south and southeast of the Andes and on the fertile alluvial plains (*varzeas*) along the major streams of the Latin American lowlands, such as the Amazon and the Orinoco. The economy of the societies in these areas was based on hunting, fishing and the cultivation of manioc or other root crops apart from corn. Most of the Latin American lowlands (with the exception of the Yucatan Peninsula) were populated by often highly mobile people who combined hunting and fishing with gathering and gardening, and lived in relatively small groups with no central political authority.¹⁵

The differences among the native societies sketched above had significant consequences for the patterns of conquest and colonization in each region. Indigenous state societies were conquered in comparatively short periods. The Aztec empire of central Mexico, for example, fell after little more than two years (1519–21).¹⁶ The Spaniards ousted only the top imperial leaders from office, installing themselves at the apex of an existent, highly centralized, political hierarchy. The common population, mostly composed of peasants and their families, was accustomed to relinquishing parts of their surplus product and labour to the aristocracy and the state. Thus, the Spaniards were able to refer to estab-

13 M. Coe, *Weltatlas* (note 12), p. 13, 42–45, 86, 156–157; O. Smailus, Sprachen, in: U. Köhler (ed.), *Altamerikanistik. Eine Einführung in die Hochkulturen Mittel- und Südamerikas*, Berlin 1990, p. 263.

14 Chiefdoms were organized for the most part by (real or fictive) kinship ties. While people generally controlled their basic means of production, access to prestige goods was restricted. Hence, although ranking did exist, there was no genuine class stratification. See M. Fried, *The Evolution of Political Society*, New York 1967, pp. 109–154, 182–191; E. Service, *Primitive Social Organization*, Profiles in Ethnology, New York 1971, pp. 133–169.

15 For general overviews, see the contributions of León-Portilla, Helms, Murra, Hidalgo, and Hemming in: L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge 1984, Vol. I; see also A. Roosevelt, *Chiefdoms in the Amazon and Orinoco*, in: R. Drennan and C. Uribe (eds.), *Chiefdoms in the Americas*, Lanham, London and New York 1987, pp. 153–185; N. Whitehead, *The Crises and Transformations of Invaded Societies: The Caribbean (1492–1580)*, in: F. Salomon/St. Schwartz (eds.), *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas*, Vol. III, South America, Part 1, Cambridge 1999, pp. 864–903; M. Rostorowski, *History of the Inca Realm*, Cambridge 1999.

16 In the Andes it took somewhat longer (1532–1539) for the Spanish to establish control.

lished institutions of government and exploitation. Although the enslavement of Indians played a major role during the Conquest and the initial years thereafter, it was soon replaced by other forms of tribute (e.g., *encomienda*) and forced labour (*repartimiento*, *cuatequil*, *mita*).¹⁷

The most vital sector of the colonial economy in Mexico and the Andes was the exploitation of the silver deposits discovered in the mid-sixteenth century. Large estates (*estancias*, *haciendas*) for breeding cattle, sheep and goats or growing European crops, such as wheat, for the colony's domestic market began to develop in the seventeenth century and were mostly Spanish-owned. However, the indigenous population was not completely deprived of their lands, and native peasant communities remained an important sector of colonial society. Although obliged to provide labour and pay tribute to the Crown, they were granted rights to village lands and resources, and to a limited form of self-administration by native officials. Hence the Indian communities functioned as producers of a surplus that could be appropriated by the Crown and the *encomenderos*, as a labour reservoir for the mines, haciendas, and other Spanish enterprises, and, at the same time, as a source of cheap foodstuffs and craft products.¹⁸

Conquest and the subsequent establishment of colonial rule was more difficult in the case of less centralized native societies, where each chiefdom or village had to be conquered individually. The Iberians were confronted with the difficult task of fundamentally changing, for example, existent patterns of authority, the division of labour and the distribution of surplus. Among many of the lowland tribes, stable leadership institutions had to be newly invented. The natives were frequently unwilling to work for others or hand over their products unless obliged to do so by force.¹⁹ Since gold and silver deposits (exploitable at that time) were either limited or non-existent, native inhabitants constituted the sole "commodity" of interest to Europeans.²⁰ Slavery remained a key institution of colonial exploitation for a much longer period here than in the colonial core areas. This was especially true for the frontier regions and large areas that remained outside effective Spanish and Portuguese control, such as northern Mexico, parts of the

17 The *encomienda* in its "classic" form meant the privilege granted by the king of receiving tribute from a group of Indians. In *repartimiento*, Indian communities had to release a fraction of their able-bodied population at periodic intervals to work for Spanish employers. See, for example, Ch. Gibson, Indian Societies under Spanish Rule, in: L. Bethell, Leslie (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge 1984, Vol. II, pp. 399-407; J. Garavaglia, *The Crises and Transformations of Invaded Societies: The La Plata Basin (1535-1650)*, in: F. Salomon/St. Schwartz (eds.), *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas*. Vol. III, South America, Part 2, Cambridge 1999, pp. 9-15.

18 See, for example, S. Zavalá and J. Miranda, *Instituciones indígenas en la colonia*, in: A. Caso et al. (eds.), *La política indigenista en México. Métodos y resultados*, Vol. I, Mexico City 1954, pp. 67-77, 80-98, 124-132; Ch. Gibson, Indian Societies (note 17), pp. 388-395, 399-411; K. Spalding, *The Crises and Transformations of Invaded Societies: The Andean Area (1500-1580)*, in: F. Salomon/St. Schwartz (eds.), *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas*. Vol. III, South America, Part 1, Cambridge 1999, pp. 934-942.

19 See, for example, J. Lockhart, *Social Organization and Social Change in Colonial Spanish America*, in: L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge 1984, Vol. II, pp. 281-283; J. Garavaglia, *The Crises (note 17)*, pp. 1-2.

20 See, for Brazil, J. Hemming, *Indians and the Frontier in Colonial Brazil*, in: L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge 1984, Vol. II, pp. 503.

Amazonian lowlands, the pampas of Argentina and southern Chile. The native people here were subject to violent incursions of Spanish troops and slave raiders for the entire colonial period.²¹ Many of these regions were not conquered until the second half of the nineteenth century (e.g., southern Chile and Argentina as well as much of the Amazonian lowlands), decades after the Latin American states had acquired their independence from Spain or Portugal.

Another form of slavery emerged on the West Indian Islands and the Brazilian coast. The West Indies was the first region in Latin America to be conquered by Europeans. During the initial decades after the arrival of Columbus, it was to experience Spanish colonialism in its most anarchic and violent form, which led to the total disappearance of the Indian population on the larger islands within a few generations.²² Tupi Guarani-speaking groups scattered along the Brazilian coastline met a similar fate. They were rapidly decimated by incursions and slave raids once Portuguese colonization had begun in earnest in 1533. The lack in both regions of a local native labour force stimulated slave raids in the hitherto unconquered adjacent areas. As a result, the Spanish began hunting slaves on the Lesser Antilles and in mainland Central America during the first half of the sixteenth century.²³ In Nicaragua, for example, about 200,000 indigenous people were enslaved and sold to the Caribbean Islands, Panama or Peru in the first half of the sixteenth century alone.²⁴

The enslavement of Indians was forbidden by the so-called New Laws (*Nuevas Leyes*) in the Spanish colonies in 1542 and in Brazil in 1570. However, this restriction did not apply to indigenous inhabitants in the frontier areas, should they refuse to acknowledge the supremacy of the Spanish or Portuguese Crowns.²⁵ Continuing well into the eighteenth century, Portuguese slave raids proceeded along the Amazon and southwards into Paraguay.²⁶ Even drastic measures such as these were unable to satisfy the labour needs

- 21 See J. Lockhart, Social Organization (note 19), pp. 283-285; Ch. Gibson, Indian Societies (17), p. 385; J. Hidalgo, The Indians of Southern South America in the Middle of the Sixteenth Century, in: L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge 1984, Vol. I; pp. 91-92; J. Hemming, Indians (note 20), pp. 536-545; R. Wright and M. Carneiro da Cunha, Destruction, Resistance, and Transformation - Southern, Coastal, and Northern Brazil (1580-1890), in: F. Salomon/St. Schwartz (eds.), *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas*. Vol. III, South America, Part 2. Cambridge 1999, pp. 293, 295, 306, 318-321, 329-330, 347-350; J. Garavaglia, The Crises (note 17), pp. 6-7; H. Langfur, Uncertain Refuge: Frontier Formation and the Origins of the Botocudo War in Late Colonial Brazil, in: *Hispanic American Historical Review*, 82 (2002) 2, pp. 215-256.
- 22 See, for example, N. Whitehead, The Crises (note 15), pp. 868, 871-872, 889; M. Livi-Bacci, Return to Hispaniola: Reassessing a Demographic Catastrophe, in: *Hispanic American Historical Review*, 83 (2003) 1, pp. 3-51.
- 23 See Ch. Gibson, Indian Societies (note 17), pp. 401-402; Coe 1986:21; N. Whitehead, The Crises (15), p. 873; J. Monteiro, The Crises and Transformations of Invaded Societies: Coastal Brazil in the Sixteenth Century, in: F. Salomon/St. Schwartz (eds.), *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas*. Vol. III, South America, Part 1. Cambridge 1999, pp. 973-1023.
- 24 See M. MacLeod, Spanish Central America. A Socioeconomic History, 1520-1720, Berkeley 1973, p. 52.
- 25 See S. Zavalá / J. Miranda, *Instituciones indígenas* (note 18), pp. 83-87; P. Bakewell, A History of Latin America. Empires and Sequels 1450-1930, Malden, MA 1997, pp. 305, 328; J. Monteiro, The Crises (note 23), pp. 1005-1006.
- 26 See J. Hemming, Red Gold. The Conquest of the Brazilian Indians, 1500-1760. Cambridge, 1978, pp. 38-44; P. Bakewell, A History (note 25), pp. 321-322, 328f; J. Hill, Indigenous Peoples and the Rise of Independent Nation-States in Lowland South America, in: F. Salomon/St. Schwartz (eds.), *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas*. Vol. III, South America, Part 2. Cambridge 1999, pp. 709, 737, 739, 742-743.

of the developing plantation economies, so that African slaves had to be imported on a massive scale, especially to the Caribbean islands and Brazil.

To understand the conquest of Latin America and the establishment of colonial rule, it should be noted that far from being politically unified, the native population was divided into numerous different and frequently hostile group dominions. As is well known, the conquest of the large indigenous empires began in the early sixteenth century with the arrival of small numbers of Spaniards. Hernán Cortés began his campaign against the Aztec ruler in 1519 with only 519 men. Francisco Pizarro was accompanied by no more than 180 Spaniards when he landed in the far north of Peru in 1532. The Aztec (Mexica) and Inca empires, however, were not highly integrated or unified wholes. They were polities that had emerged from a cycle of conquests carried out by certain indigenous groups in the early fifteenth century. The result was a complex structure of political subjection and economic exploitation dominated by the Incas and the Aztecs. Hence, the Spanish conquerors were able to take advantage of existing contradictions. In both cases, the Spaniards happened on a situation of political turmoil. A full-scale civil war over succession to the leadership of the Inca empire raged in Peru, while the empire's elite in Mexico was split as a result of power struggles between different factions. The indigenous groups and polities most recently conquered by the Aztec and Inca empires or threatened with submission at the time of the Conquest became the most important allies of the Spaniards.²⁷

A similar pattern of Spanish or Portuguese and Indian alliances can be detected in many of the colonial frontier regions. In the coastal areas of Brazil, for example, several Tupi-Guarani groups allied themselves in the course of the sixteenth century to the Portuguese or the French in order to obtain firearms and gain advantages in the recurrent wars with their traditional indigenous enemies.²⁸ In Paraguay, the Guarani welcomed the first Europeans as allies in their defence against raids by the mounted Chaco Indians.²⁹ In northern New Spain, Christianized Indians as well as Spanish missionaries and settlers were forced to defend themselves against incursions by the Apache and other nomadic groups.³⁰

Apart from that, indigenous groups were repeatedly involved in the Indian slave trade, selling their war captives to Europeans.³¹ This practice continued after the independence

27 A discussion of the reasons for the Spanish success in Mexico can be found in W. Gabbert, Kultureller Determinismus und die Eroberung Mexikos - Zur Kritik eines dichotomischen Geschichtsverständnisses, in: *Saeculum*, 46 (1995), pp. 276-294. For Peru, see K. Spalding, The Crises (note 18), pp. 922-926, 931.

28 See J. Monteiro, The Crises (note 23), pp. 991-997.

29 See P. Bakewell, A History (note 25), p. 243; D. Reff, The Jesuit Mission Frontier in Comparative Perspective, in: D. Guy/Th. Sheridan (eds.), Contested Ground. Comparative Frontiers on the Northern and Southern Edges of the Spanish Empire, Tucson 1998, p. 20.

30 See D. Guy/Th. Sheridan, On Frontiers. The Northern and Southern Edges of the Spanish Empire in the Americas, in: D. Guy and Th. Sheridan (eds.), Contested Ground. Comparative Frontiers on the Northern and Southern Edges of the Spanish Empire, Tucson 1998, pp. 3-15.

31 See, for example, J. Hemming, Indians (note 20), pp. 512, 519-530, 535; N. Whitehead, The Crises (note 15), p. 893.

of the Latin American colonies from Spain in the first quarter of the nineteenth century. The massive spread of firearms in the lowlands led to an intensification and radicalization of violent conflicts within and among different indigenous groups. The desire to obtain guns or other manufactured goods, such as iron cooking pots or steel knives, fuelled the hunt for members of neighbouring indigenous settlements, who were then sold to European slave traders. The demand for exotic goods in Europe led to a hitherto unknown expansion of headhunting among the Jívaro in Peru and Ecuador between the 1860s and 1920s. Traders paid Jívaro warriors in the form of a gun for each shrunken head.³² The indigenous groups in Latin America differed socially and culturally, as did their specific role in the drama of conquest and colonization. However, all of them suffered – albeit to varying degrees – from a veritable demographic catastrophe that led to a reduction in their numbers of up to 90 per cent in many regions and to complete depopulation in others. Thus, the indigenous inhabitants on Hispaniola had already been exterminated in the middle of the sixteenth century. In Mexico and Central America, for example, the native population declined from 11-25 million on the eve of the Conquest to around 1.25 million in 1625. Population losses were apparently somewhat less severe in Peru.³³ Although most deaths were caused by epidemics such as influenza or small pox, the warfare, forced labour and famines that resulted from the breakdown of pre-colonial systems of production and distribution also played their part.³⁴

3. Indians as colonial subjects

Spanish law defined “Indians” (*indios*) as a special social category (estate) to which one belonged by birth. Indians were subject to specific laws and decrees. They had to pay tribute to the Iberians and provide them with forced labour. Regarded as minors and wards of the Crown, they were forbidden to bear arms, ride horses, or dress like Spaniards.³⁵ However, the colonial order that developed in the sixteenth century did not rest purely on the domination of the indigenous population by a few Spanish soldiers and officials – as a dichotomic view such as that of Bonfil suggests. In reality, colonial rule depended to a crucial degree on precolonial traditions of social differentiation. Up to the late eighteenth century, the Spaniards did not have the resources to uphold their authority with immediate military means or to secure the supply of native labour or tribute, even in the colonial core areas. Hence, for most of the colonial period, it was the native intermediaries who were to play a significant role in maintaining the colonial system.

32 See J. Hill, Indigenous Peoples (note 26), pp. 747-749.

33 See M. Livi-Bacci, Return (note 22), for Hispaniola; M. Coe, Weltatlas (note 12), pp. 20-21 on Mexico and Central America and F. Edelmayr, Spanien (note 12), p. 54; K. Spalding, The Crises (note 18), p. 932 for Peru. For other regions cf. also J. Hemming, Red Gold (note 26), pp. 444-445, 487-501.

34 See, for example, J. Garavaglia, The Crises (note 17), pp. 24-26; M. Livi-Bacci, Return (note 22).

35 See, for example, Zavala / J. Miranda, Instituciones indígenas (note 18), pp. 100-101, 151-153; L. McAlister, Social Structure and Social Change in New Spain, in: Hispanic American Historical Review, 43 (1963), 3, pp. 358-359.

The prerogatives of indigenous nobles were therefore respected and a share of their town's tribute distributed accordingly. Native town councils had the task of collecting taxes and selecting men and women for labour drafts.³⁶

Consequently, the different indigenous groups (e.g., in the core areas or marginal regions) and social strata (nobility, artisans and peasantry) were affected quite differently by conquest and colonial rule. The major burden of the colonial system was placed on the Indian peasants, who made up the bulk of the indigenous population. They were legally obliged to pay tribute and provide forced labour.³⁷ The privileges of the indigenous nobility, in contrast, were generally recognized by the Spanish Crown in Peru and Mexico up to the eighteenth century, and identified with the lower Spanish nobility (*hidalgos*). Many of the Indian noblemen were exempt from tribute, forced labour, and the legal prohibitions imposed on Indian commoners. They were permitted to carry a sword and dagger, and wear European dress. A number of noblemen were granted the title of *don*, and many were allowed to ride horses. A certain section of the Indian nobility owned large estates, while others amassed considerable wealth in commerce. On the whole, therefore, they were better off economically than many of the Spaniards. John Murra described the situation in colonial Peru as follows:

*Many a highland lord found himself temporarily richer and more powerful than he had ever been; they took readily to horses, firearms, and silk hose. They also started plantations of European crops – vineyards or barley. Most of the internal, long-distance trade to the new mining centers was in their hands; they lent and borrowed money, employed Europeans as clerks and artisans, mastered reading and writing and even court behavior.*³⁸

In the course of the eighteenth century, however, the political and economic magnitude of the indigenous elite declined considerably due to significant administrative changes (Bourbon reforms) aimed at establishing effective government structures. Among other things, the Indian caciques and village community governors lost control of public revenue to Spanish officials. Since their judiciary functions were curtailed, they were reduced to mere tax collectors and largely robbed of political influence. In addition, village latitude for self-government became more and more limited.³⁹

36 See, for example, K. Spalding, Social Climbers: Changing Patterns of Mobility among the Indians of Colonial Peru, in: Hispanic American Historical Review, 50 (1970), pp. 647–648, 655–659, 661–662; K. Spalding, The Crises (note 18), pp. 936–937, 939, 953, 956; J. Murra, Andean Societies, in: Annual Review of Anthropology, 13 (1984), pp. 124–125; W. Gabbert, Becoming Maya. Ethnicity and Inequality in Yucatán Since 1500, Tucson 2004, pp. 23–25. Cf. also N. Whitehead, The Crises (note 15), p. 869 for the Caribbean.

37 See, e.g., K. Spalding, Social Climbers (note 36), pp. 645–664; Ch. Gibson, Indian Societies (note 17), pp. 388–394 f, 399–406, 413; J. Lockart, Social Organization (note 19), p. 294.

38 J. Murra, Andean Societies (note 36), p. 125.

39 See, for example, N. Farriss, Maya Society (note 11), pp. 356–366; J. Coatsworth, Patterns of Rural Rebellion in Latin America: Mexico in Comparative Perspective, in: F. Katz, Riot, Rebellion, and Revolution. Rural Social Conflict in Mexico, Princeton 1988, pp. 54, 58; L. Glave, The “Republic of Indians” in Revolt (c. 1680–1780), in: F. Salomon/St. Schwartz (eds.), The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas. Vol. III, South America, Part 2. Cambridge 1999, pp. 541, 552–554; K. Spalding, Social Climbers (note 36), pp. 648, 663 f; Ch. Gibson, Indian Societies (note 17), pp. 412–413; J. Chance, Race and Class in Colonial Oaxaca, Stanford 1978, pp. 124–126.

4. Ethnic Mobility

As mentioned above, “Indians” were considered a legally defined social category (*indios*) among others (e.g., Spaniards and mestizos). However, the indigenous people themselves frequently rejected this ascription and employed their own categories in referring to themselves. In Central Mexico, for example, people used the Nahuatl word *macehualli*, which meant commoner or vassal.⁴⁰

Affiliation to the social categories of Spaniard, Indian, mestizo or mulato was held to be determined by descent or biological criteria. In reality, however, wealth and cultural adaptation occasionally permitted mobility into categories of higher status, so that a number of mestizos and Indians with sufficient property and language skills in Spanish, for example, were legally accepted as Spaniards.⁴¹ Some Indian artisans and tradesmen in the cities became quite prosperous. Many donned European dress and became culturally Hispanicized to such a degree that by the end of the colonial period they were indistinguishable from Spaniards or mestizos. Phenotypic clues to differentiate between the various groups in colonial society had always been quite unreliable and even lost in significance when miscegenation between Iberians and Amerindians became widespread in the course of the colonial period. A Mexican decree indicates that the category of Spaniard frequently encompassed a broad range of individuals. It orders that all non-Indians in the villages, as well as people with no sign of African descent, be defined as Spaniards and treated as such.⁴²

Status symbols such as descent, phenotype, occupation and wealth were distributed inconsistently, making ascription of legal and social status difficult. Solutions to the problem varied with the locality and the time period. On the other hand, status category assignment was never solely determined by ascriptive criteria such as descent.⁴³ Moreover, assignment to a specific status category in censuses and in baptism and marriage records was often highly inconsistent and could change several times in the course of someone’s lifetime. McCaa, for example, discovered that in the late eighteenth century in a community in northern Mexico, the assignment of the groom or, in most cases, of the bride was altered in half the marriages between individuals of different status categories in order to reduce social distance in marriage records. Patricia Seed establishes a relationship between assignation to a status category (“racial term”) and occupation and wealth in eighteenth-century Mexico City. She argues that racial terms were cognitive labels attached to different groups in the economic organization of production. Where the divi-

40 See J. Lockart, Social Organization (note 19), p. 286.

41 For Mexico in general, see I. Diggs, Color in Colonial Spanish America, in: Journal of Negro History, 38 (1953) 4, p. 424; L. McAlister, Social Structure (note 35), pp. 355, 366-369; J. Chance, Race (note 39), pp. 97, 100-101, 128-142, 175 f., 189-190, 194-196; N. Farriss, Maya Society (note 11), pp. 98, 108-109; J. Lockart, Social Organization (note 19), pp. 288, 316-318; Ch. Gibson, Indian Societies (note 17), pp. 416-418; .

42 See N. León, Las castas del México colonial o Nueva España. Noticias etno-antropológicas, Mexico City 1924, p. 27.

43 See, for example, I. Diggs, Color (note 41), p. 425; L. McAlister, Social Structure (note 35), p. 355; N. Farriss, Maya Society (note 11), p. 108; W. Gabbert, Becoming Maya (note 36), pp. 18-23.

sion of labour and the cognitive system of racial labels coincided, the level of agreement on social race was high; where they diverged, i.e., when specific economic tasks were not associated with racial labels, there was little agreement.⁴⁴ McAlister aptly summarizes the situation as follows:

*Thus, in fact and in law, ‘white’ or ‘Spaniard’ was practically coextensive with gente de casta limpia [people of pure blood], a category which included not only persons of pure Spanish origin but mestizos and castizos [descendants of a Spaniard and a mestiza] who were of legitimate descent, free from the taint of Negro blood, and who ‘lived like Spaniards’. The distinguishing feature of the castes [e.g., mestizos or mulattoes] was illegitimate descent or the suspicion of it and the possession of Negro blood or the suspicion of such a taint because of illegitimacy. ... In regard to the Indian group, it was composed of ethnic Indians and mestizos who were culturally Indian.*⁴⁵

In the course of the colonial period, the mestizo group expanded enormously as a result of the miscegenation of people of different ancestry as well as the cultural Hispanicization of large parts of the indigenous population. After independence, in particular, the indigenous nobility and urban artisans and tradesmen dissolved into the mestizo population. Wealth differences among the Indian village population decreased. The category “Indian” became a term used more and more by urbanites and elites to refer to the poor, uneducated and supposedly backward population in the countryside. In the nineteenth century, racism became the leading ideology and postcolonial progress-oriented elites came to view “the Indians” as the quintessence of “barbarism”. Such views have survived up to the present day.

Independence from Spain was not accompanied by the self-rule of a hitherto colonized people but domination by a new elite of American-born Spaniards (Creoles) in the emerging Latin American states. The wars of independence were essentially conservative movements intended to prevent major social change. While Indians in the core areas were freed from colonial legal restrictions, they had to face new and intensified assaults on their communal lands, propelled by expanding capitalist agriculture. Those laws of the Spanish Crown that had provided at least some protection of indigenous land rights in the colonial period were confined or abrogated. Thus, the nineteenth and early twentieth centuries were characterized not by less but more collective violence than during most other periods in the colonial era. The expansion of haciendas and plantations, and the expropriation of village lands as part of the so-called Liberal Reforms⁴⁶ provoked

44 See R. McCaa, *Calidad, Clase, and Marriage in Colonial Mexico: The Case of Parral, 1788–1790*, in: *Hispanic American Historical Review*, 64 (1984) 3, pp. 493, 497–499; P. Seed, *Social Dimensions of Race: Mexico City, 1753*, in: *Hispanic American Historical Review*, 62 (1982) 4, pp. 601–602.

45 L. McAlister, *Social Structure* (note 35), p. 355, *italics there*.

46 These modernization projects propagated the construction of infrastructure such as railways and schools, the economic opening to foreign capital and integration into the world economy with the introduction of new agrarian products such as coffee or bananas for export. The intention was to separate church and state, and to attempt to generalize capitalist forms of production and possession. Land owned by corporations such as the church or indigenous and non-indigenous communities was to be privatized.

large-scale Indian peasant rebellions all over Latin America.⁴⁷ Beyond this, the independent Latin American states conquered the remaining Indian refuge areas, annihilating the last vestiges of native autonomy and decimating, sometimes even exterminating, entire indigenous groups.⁴⁸ Hence, the nineteenth century can be considered the “second conquest” period.

5. The Redefinition of “Indian” in the twentieth century

In the mid-twentieth century Alfonso Caso expected Indians to be completely assimilated and thus dissolve into the national (mestizo) population in the course of “modernization”. However, this did not occur. An empirical study carried out in 1979 found that the indigenous population of Latin America had more than doubled from 1961 (13.1 million) to 1978 (28.5 million) and would probably increase to around 42 million by the mid-1990s.⁴⁹ A survey of recent demographic trends among lowland indigenous groups in Latin America suggests that after severe population declines in the first half of the twentieth century, these groups have experienced a remarkably rapid growth since the 1980s. The authors conclude: “After a painful historic decline, Latin America’s self-identified indigenous lowland peoples are now witnessing an overall profound population expansion driven by high fertility and falling mortality rates.”⁵⁰ Quite interestingly, these populations are very young and fertility rates considerably higher than among contemporaneous non-indigenous rural women.⁵¹ Hence, indigenous populations may increase, not merely in absolute numbers but also, at least in some countries, in relative numerical weight.

Parallel to this demographic recovery, numerous indigenous movements and organizations have emerged in most Latin American countries, especially since the 1970s.⁵² This organizational growth on the local, regional, national and international planes can be primarily attributed to two processes: 1. Capitalist expansion in many Latin American countries to the rural peripheries, particularly the critical development of land tenure in these regions, and the resulting social conflicts. 2. The accelerated process of social

47 See, for example, the overview in J. Coatsworth, Patterns (note 39) and for a Mexican example W. Gabbert, Of Friends and Foes – The Caste War and Ethnicity in Yucatán, in: Journal of Latin American Anthropology, 9 (2004) 1, pp. 90-118.

48 See, for example, J. Hill, Indigenous Peoples (note 26), pp. 709-711, 714-716, 742-753, 758-759.

49 See E. Mayer/E. Masferrer, La población de América en 1978, in: América Indígena, 39 (1979), 2, p. 243; Indigenous Peoples and Power in Latin America, Latin American Special Report SR-03-04, September 2003, p. 2.

50 K. McSweeney/Sh. Arps, A ‘Demographic Turnaround’: The Rapid Growth of Indigenous Populations in Lowland Latin America, in: Latin American Research Review, 40 (2005), p. 20.

51 See *ibid.*, pp. 18-19.

52 For a fuller discussion of this process, see W. Gabbert, Cultura, autonomía y estado: Movimientos sociales indígenas en América Latina, in: A. Koehert/B. Pfeiler (eds.), Interculturalidad e identidad indígena. Preguntas abiertas a la globalización, Hannover 1999, pp. 13-25; W. Gabbert, Ethnisierung von „oben“ und von „unten“ – Staatliche Indianerpolitik und indigene Bewegungen im postrevolutionären Mexiko, in: Ch. Büschges/J. Pfaff-Czarnecka (eds.), Ethnisierung und De-Ethnisierung des Politischen, Frankfurt a. M./New York, pp. 142-165; N. Postero/L. Zamosc (eds.), The Struggle for Indigenous Rights in Latin America, Brighton 2004.

change in Indian sub-societies, which has, at least in part, been produced by public development policies since the 1950s.

The decline in living conditions in many of the rural regions of Latin America, both Indian and non-Indian, have been widely documented. The same holds true for the attack on Indian land rights by capitalist enterprises seeking to exploit oil, wood, minerals or other resources in these territories, and by both cattle ranchers and poor, landless mestizo peasants, who are pushing the agrarian frontier into Indian areas.⁵³ Therefore, the issues of land tenure and the right to natural resources are central demands of almost all Indian organizations. I will not dwell further on this topic at this point but instead turn to the second of the above-mentioned processes, i.e., social change.

Since the 1950s many Latin American governments and international institutions have introduced development policies aimed at integrating marginal, frequently Indian, regions and their inhabitants into the capitalist economy, and additionally assimilating them into the national culture. The language and culture of the various Indian groups were seen as “barriers to integration” that had to be overcome. National and international organizations launched numerous projects, using a strategy that was quite modern at the time, i.e., “community development”. Members of the alleged “backward” communities were themselves expected to become the carriers of “modernization”. Education played a key role in this concept, the intention of which was to change the value system of the local population. Thus, a multitude of “cultural promoters”, health workers and rural teachers were trained as “agents of change” within their communities.⁵⁴ Several figures illustrate the dimensions of this new social group within the Indian population. The number of bilingual teachers and cultural promoters in Mexico increased from approximately 3,400 in 1970 to more than 30,000 in the early 1990s and almost 49,000 in the year 2000. This represents an increase of more than 1,400 per cent in merely thirty years.⁵⁵

It is an irony of history that precisely this group, created to promote assimilation, has become one of the most vital forces in the emerging Indian movements all over Latin America. Development policies in Latin America after the 1950s initially provided new

53 See, for example, R. Cardoso de Oliveira, La politización de la identidad y el movimiento indígena, in: J. Alcina Frauch (ed.), *Indianismo e indigenismo en América*, 1990, pp. 145-161; N. Figueiredo, La última frontera de los grupos indígenas de la Amazonía brasileña, in: J. Alcina Frauch (ed.), *Indianismo e indigenismo en América*, 1990, pp. 210-234; F. Serrano, Modernization in the Ecuadorian Amazon: Indigenous People's Political Responses to State Modernization Policies, in: *The Latinamericanist*, 26 (1990) 1, pp. 6-11; R. Dilger, Die Kolonisation der karibischen Tiefländer Zentralamerikas, in: P. Stüben (ed.), *Ökozid 1*, Gießen 1985, pp. 82-101; W. Gabbert, *Creoles. Afroamerikaner im karibischen Tiefland von Nicaragua*, Münster 1992, pp. 256-265, 299-301.

54 See G. Aguirre Beltrán, Community Development, in: *América Indígena*, 26 (1966) 3, pp. 219-228; M. Müntzel, Neue Formen der Opposition bei Indianern, in: T. Ginsberg/M. Ostheimer (eds.), *Lateinamerika vor der Entscheidung*, Francfort 1984, pp. 71-73; J. Albó, ¿Khitipxtansa? ¿Quienes somos? Identidad localista, étnica y clasista en los ayamaras de hoy, in: *América Indígena*, 39 (1979) 3, pp. 477-528.

55 Data from M. Müntzel, Neue Formen (note 54), p. 79; M. Ríos Morales, La formación de profesionistas indígenas, in: A. Warman / A. Argueta (eds.), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, Mexico City 1993, p. 219; Gobierno Federal, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, 2001-2006*, Mexico City 2002, p. 55.

opportunities for upward social mobility, such as education, professional training and jobs for a growing number of Indians. However, it did not take long for Indian teachers, cultural promoters, university students and nurses, for example, to recognize that the confines of social mobility were extremely narrow. They were rarely able to compete successfully with whites or mestizos for the desired middle or high-level positions. Not only was their training frequently of a lesser quality, but more significantly here, they met with the open contempt and discrimination of the national majority. Now mindful that assimilation was not always possible, the Indians became aware that belonging to a minority was important.

When individual social mobility becomes difficult or even impossible, attempts to reach collective social change will inevitably occur.⁵⁶ Thus, the rise of Indian movements can be seen, in part, as an expression of Indian elite ambitions for social advancement. The demand of Indian movements for bilingual education, for instance, cannot be comprehended simply as an attempt to preserve Indian languages. It should also be seen as a means of securing jobs for Indian bilingual teachers who can (in contrast to their non-Indian colleagues) teach in the native idiom.

To enable the mobilization of large parts of the Indian population, the interests of the elite in social advancement must be linked to key problems of the rural masses (usually the protection of land rights). The demand for political autonomy and Indian territories is a case in point. Its fulfilment would offer suitable positions for educated Indians and at the same time solve the land problems of the rural Indian population.

The indigenous elite needs the Indian masses as a potential power base if it is to succeed in regulating its (quite particular) interests, just as the rural natives require the elite to effectively articulate their demands. The latter depend on the elite to translate their political activities into forms that are acceptable to the dominant “western” culture, such as peasant unions, co-operatives or Indian organizations with associational structures. Beyond that, an organizational connection between the different local communities is necessary to focus, structure and channel the discontent felt in isolation.⁵⁷ Hence the elite can contribute to solving the structural problems of organization in rural populations, such as the lack of communication and co-ordination due to scattered settlement patterns. The rhetoric of Indian organizations emphasizes issues such as language, culture and tradition, since it needs to unify people of different social standing and, at least partially, divergent interests. However, what unites the different sectors of Indian groupings apart from the above-mentioned functional necessities is the attitude of the dominant sectors of Latin American societies, which even today is more often than not one of contempt and discrimination.

56 See, for example, H Tajfel, *Human Groups and Social Categories*, Cambridge 1981, pp. 238-253, 312-315.

57 See the theoretic considerations in J. Raschke, *Soziale Bewegungen: Ein historisch-systematischer Grundriß*, Frankfurt a. M./New York 1988, pp. 124-128, 146-147, 159-160 and J. Rothschild, *Ethnopolitics. A Conceptual Framework*, New York 1981, pp. 27-30.

Indigenous movements have also begun to counter discrimination on the ideological plane by reevaluating the term “Indian” (*indio*), hitherto defined almost exclusively in negative terms. Following the example of the US civil rights movement in the 1960s, they strive to make the category a positive symbol with which all indigenous people can identify, remaining differences and conflicts notwithstanding. In this sense, the term “Indian” is no longer seen as a foreign category imposed by the Iberian colonialists but is filled with a new content independent of colonial domination. Indigenous movements invoke tradition, language and culture in their discourse, celebrating a world view with a high degree of spirituality, a peaceful relationship to nature and a strong ideal of communalism supposedly shared by all Indian groups. In contrast to “the West”, with its destruction of nature, exploitation, egoism and alienation, they invoke the myth of a pan-American Indian personality characterized by solidarity, respect, honesty and love.⁵⁸ There can be no doubt that the social and economic situation of the majority of Latin America’s indigenous population is critical and discrimination still widespread. Thus, independent organizations in a position to articulate their legitimate demands are of crucial importance. These organizations have to face immense challenges. They have the arduous task of establishing communication and relationships with the indigenous populations, most of whom still live dispersed throughout the remote areas of the Latin American states. Furthermore, they frequently have to bridge existing conflicts and contradictions between indigenous populations (e.g., highland and lowland Indians in South America). However, acknowledging the need for indigenous organizations should not induce us to romanticize them. Neither the indigenous people in their entirety nor single language groups or communities are always of the same opinion or share the same interests. Social and political relations among the indigenous groups are neither more nor less harmonious than among other groups, and the notion that Indian organizations always represent to perfection the interests of “their people”, a mere projection. If therefore we support indigenous organizations, we invariably decide to foster a specific political project and not the “general will” of an Indian people. The “noble savage” remains what it has always been – a product of our imagination.

58 Cf., for example, G. Bonfil Batalla, *Utopía y Revolución. El Pensamiento Político contemporáneo de los Indios en América Latina*, México 1981, pp. 35-44 and *passim*.

The Development of Human Rights in Latin America and the Inter-American System

Klaas Dykmann

RESÜMEE

Der Aufsatz behandelt die Entwicklung der Menschenrechte in Lateinamerika seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit einem besonderen Schwerpunkt auf dem interamerikanischen System. Zunächst wird die institutionelle Entwicklung des interamerikanischen Menschenrechtssystems erläutert. Es folgt eine Untersuchung der Menschenrechtspolitik während der 1970er und 1980er Jahre. Daran schließt sich eine Analyse der Wandel, die in den 1990er Jahren stattfanden, an. Schlussfolgerungen zur derzeitigen Menschenrechtssituation in der Region schließen den Artikel ab.

Introduction

In regard to international human rights, the recent history of Latin America is linked closely to the development of the concept of such rights. The very general approach of this article attempts to provide an overview in regard to the historical development of human rights in Latin America in the second half of the 20th century with a particular focus on the inter-American system.

Following the United Nations categorisation of human rights into three generations, the classic human rights of the individual represent protection of the person from the state – for instance, the right to life, and the right to personal security and liberty – and constitute the political and civil rights of the first generation. The supporters of economic, social and cultural rights, or second generation human rights, request more protection rights from the state. In the second generation, for instance, the right to life evolves to the right to a basic standard of living, and the right to freely choose a profession becomes the right to employment. In Latin America especially, proponents of collective so-

cial, economic and cultural rights argumentatively challenged proponents of individual rights. The proponents of an understanding of rights as collective argue that the actual assurance of the rights of the individual must be accomplished through the realisation of the appropriate socio-economic context. In addition, aspects of the so-called third generation of human rights have to be taken into consideration. This generation refers to solidarity, the right to development and self-determination of peoples and ethnic groups and has an important significance in Latin America. Indigenous peoples aspire to self-determination while many proponents of the Third-World-movement have called the right to development the most elementary human right. In this view, rights as characterised by the first two “generations” could only follow the right to development, since the fulfilment of this right supposedly creates the proper conditions for compliance with other human rights. The present article mainly reviews the rights of the individual, but it will become evident that economic, social and cultural issues have also played an important role in the subcontinent. At least in theory, all three rights categories are interconnected and described as indivisible.

Furthermore, to understand the reality of human rights in Latin America, it is of particular importance to review the role of the state. Almost all national constitutions of Latin American states include a concept of *Rechtsstaat*, *Rule of Law* or *Estado de Derecho*¹ as well as the idea of human rights, which follows the North American-Western European ideal. In reality, however, this constitutional presumption sometimes lacks real world validity. The discrepancy between a State’s estimation of rights and actual constitutional reality in Latin America is extraordinary, especially in regard to human rights.² As a result, many general works on human rights in the so-called Third World marginalise Latin America, group them with Western countries (Western Europe, North America) or just give them a special space within the Western Hemisphere. The reason for this uncertainty of where to place Latin America, given its human rights practice, derives from this difference between constitutional rights and the real practice of complying with those rights.

Where does this kind of contradiction come from? From the perspective of intellectual history, human rights do not constitute an adopted notion in Latin America, as they do in other economically poorer regions. Nevertheless, the denial of those rights and the

1 The German *Rechtsstaat* refers to a more distinctive legal philosophy than the Anglo-Saxon *Rule of Law*. Though the Spanish *Estado de Derecho* seems to be a literal translation of the German expression, it means something different due to its legal history. The English term *Rule of Law* is often translated to Spanish as “*Principio de Derecho*”, principle of right/law. Maybe the expression *Imperio de la ley* which is a literal translation, describes the English term better but still lacks of an equivalent in Latin American law reality. However, the present article does not focus on questions of legal philosophy but this example shows that within the inter-American relations there are besides cultural problems also risks of misunderstanding the other’s legal system and philosophy.

2 F. Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Vol. III: Amerika, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Klasse, Vol. 608, Veröffentlichungen für das Studium der Menschenrechte, No. 3 (Vienna 1994), pp. 118/119. But it has also to be mentioned that there are experts in international law who do not see a constitution as a concept to apply to reality, but as an idealistic guideline. Those lawyers define the constitution therefore as a sort of orientation help lacking of the urgency to apply it immediately; this is considered as the problem of “immediate application”.

massive and systematic violations of human rights by governments show how cynical the reality appears compared with normative standards.

According to common political science studies, the state in Latin America is a mythical creation, and it is expected to take responsibility for almost all sectors of life, in order to establish and guarantee order and security as well as economic and social progress. In reality, the state has not come close to fulfilling these inflated aspirations. The hierarchical structures of the monarchic centralised state, going back to Iberian colonisation, have long survived. However, recent historical research has led to a slight revision of such findings, since it rather focuses on the rivalries between the capitals and other cities as a factor for the state-building process.

Furthermore, national sovereignty has taken an almost sacrosanct position in Latin American foreign policies. Non-intervention in Latin America is both a product of the independence movements and a kind of protection against the almighty United States. The charter of the Organisation of American States (OAS)³ names human rights among its main goals, but it prioritises the principle of non-intervention in domestic affairs. Military dictatorships as well as relatively democratic states have used the principle of non-intervention as an argument to reject human rights complaints. The insistence on national sovereignty can be explained, in part, by considering the historical relations between Latin America and the United States. The US has often intervened directly or indirectly – with force, economically, diplomatically or through intelligence activities – in the national affairs of its southern neighbours. Accordingly, the non-intervention principle represents a sort of international law shield against this interference in internal affairs but it has also been used to respond to accusations regarding human rights violations.

Also of importance in the understanding of the human rights situation in Latin America is the preponderant role of the armed forces. Through the historical identification of the nation with its armed forces during wars of independence, the military became one of the most stable and powerful political actors.⁴ The military built parochial relationships with the political and economic elites and thus assured its influence on national politics. Further, after military professionalisation, the national militaries or contingents of militaries all over Latin America have attempted to guide the political and social progress of their respective nations. These attempts have constituted a clear violation of the democratic principle of separation of powers, and were usually accompanied by numerous human rights abuses.

Different currents of the Catholic Church also represented important actors in the struggle for human rights in Latin America.⁵ The question of how to deal with human

³ The Organisation of American States was founded by the 20 Latin American States and the US in 1948, but had previously existed as the Pan American Union, an organization which goes back to the first inter-American conferences in 1889/90. The creation of the OAS, however, meant a shift and an institutional change in inter-American relations toward a more binding commitment.

⁴ See, for example, A. Rouquié, *The Military and the State in Latin America*, Berkeley 1987.

⁵ "As regards the Ibero-American context, in the sixteenth century, after the famous "debate" between Bartolomé de las Casas and Juan Ginés de Sepúlveda, Spanish law officially recognized the indigenous population in their

rights violations committed by right-wing dictatorships or by leftist guerrillas almost led to a schism in the church. While the traditionally conservative church continued to maintain the status quo, which meant to support the regime in charge regardless of who it was, the so-called “popular church” chose to help the poor and oppressed. For instance, in contrast to large parts of the Argentine church in response to the Argentine military junta, the church in Chile opposed the dictatorship. The “popular church” developed the “theology of liberation” that prioritised an active role of the Catholic Church to overcome repression by the ruling regime. The protagonists of the popular church often used human rights to advance their cause in public debate, but they also advocated a change of the socio-economic conditions, which had caused the persisting violence. Due to this, many activists affiliated with the Church were accused of being Communists, even though Marxism-Leninism attracted few of them.

I propose to answer a set of questions: 1) How did the debate on human rights begin in Latin America and the inter-American system? Here, I will inquire into the origin of the human rights debate in the region and in the hemispheric context. In the beginning of this discussion, the role of non-governmental organisations (NGOs) was of tremendous importance, so I will also analyse the changing role of these groups: 2) Did the role of NGOs change? Furthermore, as the United States of America has always been a dominant player in the region, its impact on the human rights issue will be examined as well. 3) What was the position of the United States? In addition, a review of the difficult task to tackle past abuses in redemocratised societies will also highlight the role of the inter-American system in this regard. 4) Is the problem of past human rights abuses merely a national burden or a problem for the political development of the hemisphere? Finally, I will provide some concluding remarks on the prospects of human rights in the region. The periodisation implicitly provided in this article does not follow the institutional development of the inter-American system, but rather general political tendencies in the human rights policy concerning Latin America. The subsequent section describes the institutional history of the inter-American human rights system and shall provide a brief overview. The third part deals with the human rights situation in the 1970s, the fourth covers the position of human rights during the 1980s. The distinction between the 1970s and the 1980s is explained by the prevailing military rule in the Southern Cone during the seventies, followed by the Central American conflicts in the 1980s and also through different US administrations. The regional transformations and the changes in the course of the end of the East-West confrontation, which took place in the 1990s, are the subject of part five. Finally, I revisit the role of human rights in Latin America.

American colonies as human beings. This has also been subsumed under the development of the human rights idea, although African slaves were not beneficiaries of this improvement.” K. Dykmann, Human Rights, in: J. M. Francis/W. Kaufman (eds.), *Iberia and the Americas. Vol. 3: Culture, Politics, and History*. From the series: Transatlantic Relations, Santa Barbara (CA) 2005, p. 553.

The genesis of the Inter-American system of human rights protection

After World War II, the years 1948-49 marked a turning point for the understanding and implementation of human rights across the entire world. Besides the creation of the United Nations (UN), the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) was founded as a transatlantic defence pact, as was the Organisation of American States (OAS) in the context of the incipient conflict between East and West. Above all, Latin American governments supported the mention of human rights in the UN Charter of 1948. However, it is necessary to state that there was a gap between requests to include human rights in the draft presented at the international level, and the national reality regarding the human rights practice.

Human rights were also included in the charter of the Organisation of American States in 1948. At the same time, the Member States of the OAS signed the American Declaration on Rights and Duties of Man several months before the UN approved the Universal Declaration on Human Rights that same year.⁶ Since then, human rights have become an important issue in East-West, as well as in the North-South conflicts.

Bruni Celli divides the institutional evolution of the inter-American human rights system into four phases. The first phase consisted of the approval of the OAS Charter and the American Declaration of the Rights and Duties of Man in 1948 by the OAS Member States. This was followed by the second stage, which witnessed the creation of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) in 1959. The consolidation of the system represented the third period, marked by the entry-into-force of the American Convention on Human Rights in 1978, the creation of the Inter-American Court of Human Rights in 1979, and the recognition of its jurisdiction by various OAS Member States. For Bruni Celli, the institutional and normative development of the system since 1980 constitutes the fourth phase. That period included the first Advisory Opinions of the Court, the expansion of activities taken on by the IACHR and, above all, the international codification of human rights in the regional system. The latter meant the approval of the Additional Protocols on the Convention, which referred to economic, social and cultural rights (Protocol of San Salvador, 1988), the abolition of the death penalty (1990) as well as the conventions on torture (1985), forced disappearances (1994), and on the prevention, punishment and eradication of violence against women (1994).⁷ I would suggest adding a fifth phase, concerning the 1990s, to the evolution of the inter-American human rights system. This proposed phase is described in Chapter V.

6 However, the American Declaration was not part of the OAS Charter through a determined decision of the Member States not to include it.

7 M. T. Bruni Celli, *Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Discurso del 29 de mayo de 1995 en el Seminario de la Fundación Konrad Adenauer en Quito*; in: Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.), *Serie de Publicaciones sobre Política Economía Derecho*, 1995, No. 2: M. T. Bruni Celli / A. de Zayas / J. Prado Vallejo, *Derechos Humanos y Administración de Justicia*, Quito/Ecuador 1995, pp. 59-60.

To understand the remarkable evolution of the inter-American human rights system, it is necessary to review the regional and international processes which influenced that development.⁸

During the 1960s, numerous guerrilla movements emerged in Latin America. Many of those groups fought mainly against the highly unequal distribution of wealth and land on the subcontinent, a holdover from colonial and postcolonial times. In 1959, rebel troops led by Fidel Castro and Ernesto “Che” Guevara were able to overthrow the US ally and dictator Fulgencio Batista, and later installed a socialist system in Cuba. The creation of the Inter-American Commission on Human Rights (IACMR) derived from the political atmosphere in the region characterised by instability and a growing awareness of the connection between human rights and the maintenance of democracy. Among the concrete reasons for the changed mood were the Cuban Revolution of January 1959⁹ and the subsequent invasion attempts in the region, in addition to the human rights situation in the Dominican Republic.¹⁰ The Fifth Meeting of Consultation of the OAS Foreign Ministers in Santiago de Chile (1959) founded the IACMR.¹¹ Created in 1959/60 as a sort of improvisation, this Commission, with its seat in Washington, D.C., was able to expand its powers in the following years through a very broad interpretation of its mandate. The Commission’s performance during the crisis in the Dominican Republic, in the mid-sixties in particular, and its role in the settlement of the four-days war between Honduras and El Salvador in 1969, contributed to its increasingly good reputation. As a result, the OAS Council increased the Commission’s powers. In 1970, in the context of the restructuring of the organisation, the IACMR was elevated to an OAS main organ through the entry-into-force of the Protocol of Buenos Aires of 1967. Before that date, the Commission had simply been titled an “autonomous organ” of the OAS, based merely on a conference resolution.

In 1969, the OAS Member States eventually agreed on an American Convention on Human Rights, which entered into force in 1978. The entry-into-effect required eleven instruments of ratification and the administration of United States president Jimmy Car-

- 8 On the development of the inter-American human rights system, see T. J. Farer, *The Grand Strategy of the United States in Latin America*, New Brunswick 1988; C. Medina Quiroga, *The Battle Of Human Rights; Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Dordrecht/Boston/London 1988; T. J. Farer, *The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No longer a Unicorn, Not Yet an Ox*, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 3, August 1997, pp. 66–98; and K. Dykmann, *Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal? The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America, 1970–1991*, Frankfurt a.M./Madrid 2004.
- 9 D. J. Padilla, *The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States: A Case Study*, in: *American University Journal International Law & Policy* 95 (1993), reprinted in: Th. Buergenthal/D. Shelton, *Protecting Human Rights in the Americas, Cases and Materials*, Kehl/Strasbourg/Arlington 1995, 4th and revised edition, p. 293.
- 10 O. C. Stoetzer, *The Organization of American States*. Westport, Connecticut/London 1993, 2nd edition (1st edition 1969), pp. 45/46. See C. Sepúlveda, *The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, 25 Years of Evolution and Endeavour*, in: *German Yearbook of International Law*, Volume 28, 1985, p. 67.
- 11 D. Forsythe, *Human Rights, The United States and the Organization of American States*, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 13, No. 1 (1991), p. 82.

ter pushed the decisive ratifications in 1977 and 1978. The US has never ratified the Convention itself.

As a consequence of the entry-into-force of the Convention, the Inter-American Court of Human Rights was created in 1979. The Member States chose San José to be the Court's seat, thereby making San José and Costa Rica the inter-American equivalent of Geneva and Switzerland, as a traditional sanctuary for human rights. Since then, the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights have been the main enforcement mechanisms of the Convention. However, since 1978 the Commission has always had to distinguish between OAS Member States that are parties to the Convention and those Member States whose responsibilities in terms of human rights only derive from the American Declaration.

During its most prominent period, the reports of the IACtHR with the farthest-reaching effects, which in most cases followed on-site visits to the countries concerned, focused on the human rights situation in Chile (1974), in Nicaragua (1978) and in Argentina (1980). The special report on Chile was the first human rights issue of controversial nature that led to a separate resolution by the OAS General Assembly. The report on Nicaragua in 1978 described the Somoza regime as a government of human rights violations. This report, authored without precedence, did not include recommendations since it was sceptical about any change within the Somoza government. It contributed to the victorious revolution by the oppositional Sandinistas in 1979. Finally, the 1979 visit to Argentina and the report on the country's human rights situation in 1980 supposedly had a major impact as well.¹² In the 1990s, the Commission eventually also dealt with the human rights situation in Mexico and Brazil in special reports, which had been problematic in the decades before.

The Inter-American Court has always depended on cases. The competition between Court and Commission, mostly generated by questions of competence, diminished during the 1990s. One of the most momentous judgments was made in the Velásquez Rodríguez case in 1988, when the Court requested the Honduran state to inform the relatives of a "disappeared" about his fate, and to pay compensations to the relatives of the victim. This judgment was interpreted as a precedent-setting case. The so-called "right to truth" took on a major role.

The 1970s: Military dictatorships and Carter's human rights policy

The 1970s were marked by old and traditional oligarchic regimes like those in Central America, and countries where a more democratic tradition turned to authoritarian rule.¹³ While the subcontinent had witnessed "moderate" military regimes (*dictablandas*) duri-

12 See Dykmann, Philanthropic Endeavors (note 8).

13 O'Donnell's concept of the bureaucratic-authoritarian State in South America has been a crucial contribution to the analysis of this new form of dictatorships. See G. O'Donnell, Bureaucratic authoritarianism: Argentina 1966–1973, in comparative perspective, Berkeley 1988.

ng the 1960s, violent dictatorships of a new type emerged. There are multiple reasons for the appearance of these brutal regimes in the 1970s. The economic crisis that followed the oil price shock of 1973 caused new, and aggravated many existing, socio-economic problems, which led to social unrest. Further, Latin America witnessed an increase in nationalism that was mostly directed against the United States. Additionally, during the 1960s, leftist, Marxist and national liberation guerrilla movements had evolved throughout Latin America as a result of the successful revolution in Cuba in 1959. Many of these rebel movements did not explicitly deny individual rights, but saw a priority in the improvement of the economic and social conditions in their countries, including a radical change of the economic and social system. As a response to this challenge of the growing guerrilla threat, military strategists of the famous Brazilian *Escola Superior da Guerra* elaborated the so-called “Doctrine of National Security.” Anti-Communism was the armed forces’ catechism; order and silence were considered the first duties of the civilian, to which human rights also had to be subordinated. In order to secure this doctrine constitutionally, the military regimes that had ruled since 1964 routinely declared states of emergency, siege or war, during which many rights were suspended. The governing armed forces justified the temporary suspension of several individual rights, arguing that they had to counter the terrorist subversion of rights and that it was necessary to suspend basic rights in order to lead this “war” effectively. Moreover, many military rulers violated the most elementary human rights through killings, torture, arbitrary arrests and the forced disappearance of individuals. Article 27 of the American Convention on Human Rights, for instance, confirms that these basic rights are not subject to a suspension during any state of emergency. The victims of oppression not only consisted of opponents of the regime, but also included suspects and any individual with (supposed) dissenting or critical opinions.

The right-wing military regimes in several South American countries also cooperated in the so-called “Operación Condor” in order to coordinate the joint battle against subversion and to exchange information on those considered to be terrorists. Ironically, the persecution and assassination of a regime’s opponents in another country could also be regarded as an interference of each state’s sovereignty.

In contrast to the ‘softer’ authoritarian rule of the sixties, the coup of 1973 in Chile brought an era of even more brutal military rule. In September of 1973, the elected Socialist president of Chile, Salvador Allende, was overthrown by contingents of the Chilean military led by General Augusto Pinochet. The killings, illegal detentions and cases of torture in the course of this coup in a traditionally democratic country provoked international attention and interest in the human rights situation in Chile. The 1974 report of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) on the situation in Chile after the coup d'état led to the first resolution of the OAS General Assembly in 1975 in which a Member State was explicitly mentioned by name. In the foregoing years, the General Assembly had been acting under a kind of gentlemen's agreement, which meant not discussing a particular member's human rights situation. Above all, the US, which played a primary role during the mid- and late-seventies regarding the

human rights policy in Latin America, created the mood which facilitated the change of this procedure. It is possible the US did so in order to deflect the criticism in regards to the role the Central Intelligence Agency (CIA) played in the overthrow of elected president Allende. The difficult domestic situation in the US, caused by the aftermath of the Vietnam War, the Watergate affair and the strength of the civil rights movement, as well as the extraordinary media coverage of the Chilean case, mainly enabled this policy change.¹⁴

Furthermore, the *Putsch* of General Pinochet provoked an increasing activism in the field of human rights. In Latin America, especially in Chile, many human rights groups were founded that sought to defend victims of torture and the “disappeared”. Those Latin American human rights movements evolved from the immediate experience of massive violations of human rights. Unlike those groups directly affected, US human rights activists began to gather in organisations. This development in the United States emerged from the civil rights movement of the 1960s and also filled the moral-political vacuum left by the Vietnam War, the Watergate scandal and President Nixon’s resignation. US-based human rights groups felt responsible for the actions of their government and therefore reacted to the disappearances and cases of torture reported in Chile.

It is important to note that in comparison to other regions in Latin America, the population of countries like Argentina, Chile or Uruguay usually had more access to higher education. In addition, the ties to foreign countries in Europe or to North America were commonly much stronger than in the Andean region or Central America. This helps to explain why the human rights movement mainly focused on Chile: the opposition knew about international human rights instruments and used the power of international public opinion to blame its government for the numerous abuses. Also, many exiled Chileans influenced the public and the political classes in Europe and North America to pay attention to the events occurring in their country.

Kathryn Sikkink observes an evolution of a *human rights network*, which had been developing since the early 1970s and included governmental agencies as well as international institutions like human rights organs at the UN or the OAS.¹⁵ In the first stage, this network provided an information pipeline from the South to the North, since political decision-makers in the North could be influenced to accuse human rights violators in South America. The dictatorships in Uruguay (since 1973) and Argentina (since 1976) further induced human rights non-governmental organisations (NGOs) in the US to focus on their human rights practices. International NGOs like Americas Watch (today Human Rights Watch/Americas Division) or Amnesty International provided information to the United Nations, or the OAS, that enabled the preparation of resolutions condemning human rights violations in Latin America.

14 Dykmann, Philanthropic Endeavors (note 8), pp. 217-222.

15 K. Sikkink, The Emergence, Evolution, and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network, in: E. Jelin/E. Hershberg (eds.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder/Oxford 1996, pp. 59-84; M. Keck/K. Sikkink, Activists beyond Borders, *Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1998, pp. 79-120.

Parallel to the development of the human rights movement, which evolved after the coup in Chile, the focus of the women's movement on human rights emerged more slowly. In the beginning, this focus was embodied by women in traditional roles who spoke out against the human rights violations of South American dictatorships. As mothers or wives of the victims of torture and murder, and particularly as relatives to the so-called "disappeared" (*desaparecidos*), those women demanded the right to truth about the whereabouts of their husbands, sons, brothers and other relatives. Those courageous women used the public in order to be protected to some extent against encroachments on their rights.¹⁶ In general, Latin American women have gone through gender-specific violations under repression. Thus, they suffered differently from the same massive human rights violations as men and not necessarily to a lesser extent.¹⁷ Later on, the women's movement in Latin America also started to demand particular rights for women in order to overcome their anachronistic role in the patriarchal social system.

In 1976, the armed forces in Argentina overthrew the weak government of Isabel Perón, the widow of former populist president Juan Domingo Perón. Besides the economic crisis, the existing threat of left-wing terrorism and the increasing right-wing terrorism apparently gave the military some reason for its intervention. Notwithstanding, the following years witnessed repression, human rights violations and thousands of "disappearances." The military junta followed a new trend: the non-personalised dictatorship. While almost everybody still recognises dictator Pinochet, the names of the Junta members in Argentina, Uruguay or Brazil are – in contrast to the dictatorships in Chile and Paraguay – almost unknown, at least outside of those countries. This non-personalised rule also resulted from internal struggles in the armed forces. A particularly brutal treatment towards opposition members and suspected regime opponents characterised the Argentine dictatorship. According to the report of the Argentine Commission on Disappearances, CONADEP, approximately 9,000 people were victims of forced disappearance during the so-called "dirty war" between 1976 and 1983. Human rights groups speak of more than 30,000 "disappeared".

The Democratic US President Jimmy Carter (1977–1981) elevated human rights to one of the most important issues on his foreign policy agenda. This encouraged many

¹⁶ One of the most famous examples is the women of the *Madres de la Plaza de Mayo*. Those women publicly called for justice and accused the military junta in a crowded plaza in the heart of Buenos Aires, whereby they expected to diminish the threat of being detained by security forces. Those defenders of human rights counted on the reluctance of the military to harm women. Following the traditional social role of women, it would have been dishonourable for the male armed and security forces to touch them – especially in public. Nevertheless, the Madres also were attacked and infiltrated, but they bravely fought their struggle on behalf of their relatives.

¹⁷ Besides typical gross human rights violations like murder, torture and "forced disappearance", women were also affected especially by (para-) state terror policy through sexual harassment, rape and sexual humiliation. Additionally, they were put under pressure due to their role as mother, daughter or wife. By the disappearance or definitive death of their fathers, husbands or brothers, and the physical and psychological fragility of their victimised relatives, those women were left a particularly important position in the family, which also meant – besides immediate suffering – a social burden. See J. S. Jaquette (ed.), *The Women's Movement in Latin America. Participation and Democracy*, Boulder/Oxford 1994.

human rights organisations in the United States and Latin America to expand the scope of their endeavours. In reality, Carter's pretension to install human rights as the "soul of US foreign policy" remained, in some aspects, only a lofty aspiration.

The Carter administration pushed a bilateral foreign policy based on human rights in international finance institutions, but also within the OAS, because there the US influence was greater than in the United Nations. The Inter-American Commission on Human Rights was diplomatically and financially supported by the United States, which also encouraged the Commission to name those states involved in massive human rights violations. The Carter administration even signed the American Convention on Human Rights – an event that, in the context of the unilateral tradition of US foreign policy, must be viewed as a significant move. In 1977, Carter invited all Latin American heads of state to celebrate the signing of the Panama Canal Treaties – a memorable step towards Latin America by Carter. Many dictators were also present – General Videla from Argentina, General Pinochet from Chile, El Salvador's General Romero and so on. The Carter Administration took advantage of their presence and confidentially discussed human rights matters. Furthermore, the US convinced some OAS Member States to sign and even to ratify the American Convention on Human Rights with the result that it finally entered into force in 1978. The Panama Canal Treaties provided another human rights issue: as part of a public campaign, the conservative US opposition against the Canal Treaties denounced Panama's government under General Trujillo as a dictatorship that violated human rights. Finally, Trujillo's regime invited the Inter-American Commission on Human Rights, which, at that time, was close to the peak of its recognition and reputation. Indeed, the IACHR found some abuses but no systematic pattern of human rights violations to confirm the treaty antagonists' argument to hand over the Canal to a brutal dictatorship.¹⁸

In general, the Carter administration seemed to have pursued a credible human rights policy towards Latin America in its first years in power, although this must be modified with regard to the countries that had more economic and political importance. In Latin America, Carter was able to demonstrate how his human rights concern took an effect on foreign and security policy. However, reproaches of "human rights imperialism" cannot be disputed easily. The notorious US American missionarism plays a role, but there is also an instrumentalisation of the human rights issue to bear in mind: Carter's human rights policy was also directed against the Soviet Union and its allies in order to present the United States as superior in moral matters.

The Sandinista revolution in Nicaragua in 1979 marked a turning point in Carter's commitment to human rights in Latin America. The human rights violating regime of dictator Anastasio Somoza was overthrown by the armed opposition of the Sandinista National Liberation Front, thanks to the criticism and passivity of the United States towards the government of former US ally Somoza. The special report by the Inter-

¹⁸ When the final report on Panama came out, the public and US Senate had already taken their positions.

American Commission on Human Rights contributed to the weakening of the Somoza regime, which led to a historical decision of the OAS Meeting of Consultation of Foreign Ministers. This OAS conference approved a resolution, which called for the removal of Somoza – an unprecedented incident.¹⁹ In the US, this led to domestic reproaches from declared anti-Communists. Carter, facing remarkable domestic disagreement with his human rights policy, had preferred other alternatives to the revolution led by the Sandinistas. However through his ambivalent opposition to the Somoza regime, a dynamic developed which did not allow a solution that would have been considered a moderate one for the US. The US had prepared several alternative concepts for the time after the unavoidable fall of Somoza. The most popular was to establish a moderate government with the collaboration of former Somoza officials, which should realise a sort of “Somo-cism without Somoza.”

In October 1979, the US supported such a “solution” in El Salvador when it backed the overthrow of dictator General Romero by a civilian-military junta. Rapidly, the moderate elements of the junta were expelled and El Salvador began to witness the darkest period of its recent history. The US support for the “moderate” junta in 1979-1980 was an evident reaction to the Sandinista revolution. Carter did not want the Marxist guerrilla to win in El Salvador and consequently chose to give the *juventud militar* a chance. The decision to militarily support the questionable junta in January 1981, which then faced a large-scale guerrilla offensive a few days before Carter’s leaving office, indicates a turning point. In spite of the massive violations of human rights committed by governmental armed and security forces and linked death squads, the US continued its military cooperation with the Salvadoran junta. Carter had stalled the military support when members of the Salvadoran National Guard killed four US churchwomen in December 1980.

Jimmy Carter’s activism could be explained with the simple fact that he did not want to become the president who “lost” El Salvador to the Communists after he was considered to be responsible for the “loss” of Nicaragua to the Sandinistas. His human rights concerns were subordinated under this fear. Carter’s initially benevolent human rights policy in external relations was reversed to such a degree that the transition to Reagan’s policy did not appear as abrupt as it would have been two or three years before.

The 1980s: The conflicts in Central America and Reagan’s human rights approach

During the 1980s, the manner with which the human rights issue was dealt with underwent a change. A significant policy change at the White House and remarkable developments at the regional and international levels also influenced the human rights situation in Latin America. The Latin American debt crisis, which officially took hold in 1982, was accompanied by a partial re-democratisation of South American countries. The sub-

19 In his memoirs, Somoza confirmed that above all the decision of the OAS led to his fall.

sequent economic dependence on international finance organisations, particularly the International Monetary Fund, limited the sphere of influence of many governments. The US refocused on bilateral relations and was able to set up more conditions for their assistance.²⁰ On the other hand, the Reagan administration revived the Cold War and thus needed allies for its crusade against real and perceived Communism in the Western Hemisphere. This enabled authoritarian anti-Communist rulers to negotiate the conditions as well. The 1980s could be sharply described as an era of hypocrisy, but for certain it was the decade of an accelerated politicisation of the human rights issue.

In 1980, the Democratic US President Carter was defeated in the presidential elections by his Republican challenger, Ronald Reagan. Under Reagan, the US human rights policy became the object of a new orientation. The division in authoritarian and totalitarian regimes could be viewed as the theoretical basis of the new government's position. Jeane Kirkpatrick, who later became Reagan's ambassador to the United Nations, had designed a theory of categories. Her concept distinguished between traditional authoritarian and totalitarian regimes. While human rights violations committed by "friendly," anti-Communist authoritarian regimes could be tolerated and brought to democracy with some pressure, totalitarian regimes, – which meant Communist governments – had to be combated because Communism itself was seen as the institutionalisation of structural human rights violations. The primary region in which those attitudes were put into practice was Central America. In Nicaragua, the Sandinista government stirred up dread in Washington that the Cuban-Soviet influence could spread in the "backyard" of the United States. US policy interests focused mainly on Nicaragua's neighbours El Salvador and Guatemala, which were the most acutely threatened countries according to the fashionable Domino theory. Accordingly, the Sandinista government was combated by the US through economic sanctions, propaganda measures, Secret Service activities by the CIA and, last but not least, the formation and support of the right-wing Contra rebels. Furthermore, human rights converted into a propaganda tool as well: At the time of the revived Cold War, human rights were applicable only to those who had turned to the "right" side. The US and its allies continuously accused the Nicaraguan government of human rights violations. In fact, the Sandinistas committed numerous human rights abuses but it is also true that the accusations from the US always tended to be exaggerated in regard to the amount and seriousness of such violations. Similar to the situation in Nicaragua, human rights played a crucial role in the violent civil war in El Salvador where authoritarian and semi-democratic regimes and their brutal military and security forces fought against the left-wing guerrillas, the FMLN. The US supported all Salvadoran governments, although their agents were responsible for atrocities and murder.²¹ With its counterinsurgency concept, the United States tried at least to notably weaken

20 For instance, the IMF requested liberalisation of the markets, devaluation of the currencies, privatisations of many public companies and obliged the governments to reduce drastically the public spending.

21 The administration of the Christian Democrat José Napoleón Duarte (1984–1988) – himself a victim under the dictatorship of the early seventies – did indeed achieve an improvement but was at no time able to control the "falcons" in the armed and security forces.

the guerrillas militarily, and at the same time, to gain the “hearts and minds” of the population for the government by implementing reforms.

Unlike in the 1970s, especially during the Carter era, in the 1980s human rights enjoyed little attention within the Organisation of American States. This could be explained by US influence, but also by the changed atmosphere that developed as a result of Reagan’s election in 1980. The Reagan administration re-focused on the traditional US unilateralism and abandoned Carter’s approach to seek more multilateral arrangements.²²

Under the new conservatism, human rights protests against US allies generally aroused suspicions of sympathy for communism. Accordingly, the efforts to humanise and pacify the bloody conflicts in Central America had to be approached from levels outside the US-dominated OAS: the Contadora group efforts and the Esquipulas peace process were initiated and supported by Central American and South American States that, at the same time, were Members of the OAS. Symptomatically, the twelve-year civil war in El Salvador was settled not through mediation by the OAS, but by the initiative and commitment of UN Secretary General, Javier Pérez de Cuéllar, and the arduous work of the UN missions in that country.

It is necessary to mention that in Argentina initially, and later also in El Salvador during the early 1980s, the number of victims was extremely high – about 10,000 killings or disappearances per year. After several years the number of victims decreased remarkably during the different periods of repression. This was interpreted as the creation of a mood of fear and intimidation in which just a few exemplary murders were sufficient to renew the threat and to remind possible opponents of the brutal beginning of the so-called “dirty wars.” Additionally, the real or suspected opponents to the regime were decimated or fled their countries. Therefore, the number of potential victims decreased as well. In this article, I try to avoid dealing with statistics of murder because – especially during the Reagan administration – they became a contested issue in the human rights controversy. Basically, any statistical decline in grave human rights violations was viewed as an improvement by the government concerned and also by its allies. For instance, the Reagan administration tried to portray any statistical improvement as a sign of correction of the human rights record of a “friendly” government – particularly in the Salvadoran case.²³ Due to the revival of the Cold War, the US routinely praised any improvement of its allies and fiercely condemned abuses in Cuba and Nicaragua.²⁴ On the other hand, the

22 Other factors for the deterioration of East-West, as well as North-South, relations were the events which took place in 1979: the second oil price shock, the Islamic revolution in Iran, the Soviet Union’s intervention in Afghanistan and the election victory of conservative Margaret Thatcher in Great Britain. After Reagan’s victory at the polls, in the US public Latin America was increasingly perceived as “anti-Yankee”, “pro-socialist” or territory of drug-traffickers. See D. Boersner, *Relaciones Internacionales de América Latina*, Caracas 1990 (4th edition), pp. 18/19.

23 See K. Dykmann, *El Salvador – Die Menschenrechte im Visier: Die Auseinandersetzung vom Beginn des Bürgerkrieges bis zum Amnestiegesetz (1980–93)*, Hamburg 1999.

24 In 1962, the Cuban government was expelled from the inter-American system after pressure from the US, as Communism was considered as contradictory to the principles of the OAS. Nevertheless, the IACHR has continued to report on Cuba’s human rights record, though the regime of Fidel Castro refused to cooperate with the

Sandinistas blamed the US for its war of low intensity against Nicaragua and criticised the human rights record of US auxiliary El Salvador. Interestingly, in the Salvadoran case, Venezuela's government did not act as committed to human rights as it had done during the 1970s. This is readily explained by the personal ties between Venezuelan President Rafael Caldera and his Christian Democrat friend José Napoleón Duarte, the President of El Salvador.

The renowned organ of the OAS, the Inter-American Commission on Human Rights, lost its impact in the Central American civil wars. This was also a result of the lack of support by the Reagan administration, which sought to emphasise bilateral relations. Also, the debt crisis in Latin America and the financial and political crisis of the OAS in general contributed to the decreasing influence of the Inter-American Commission. Despite this, it is still remarkable that the Commission did not publish any country report on the devastating situation of human rights in El Salvador, in particular in the early 1980s.²⁵ To be fair, the Commission also worked on several human rights conventions and Additional Protocols to the American Convention on Human Rights during the 1980s and it accomplished its task concerning the challenging refugee problem which originated from the Central American conflicts. Additionally, the Human Rights Commission observed the situation in special reports above all on Haiti, Guatemala, Chile, Paraguay and Suriname.

To compensate for the Commission's loss of influence, the role of non-governmental human rights organisations in Latin America and the United States became crucial. The actions of human rights NGOs like Amnesty International, International Commission of Jurists, Lawyers Committee on Human Rights, Americas Watch, Washington Office on Latin America and so forth, cannot be overestimated. So-called solidarity groups also employed the human rights issue as an instrument to fight against US anti-Communism in Central America. In general, though, the overwhelming majority of NGOs dealing with Latin America were impartial and committed to human rights of all victims. The fact that NGOs had to work more, due to the lack of power of intergovernmental institutions, also resulted in another problem. Governments and the US administration attacked the NGOs even more for being partial. One of the main problems consisted of focusing on governmental human rights violations and leaving out abuses committed by irregular guerrilla forces. The accusation of partiality did not weaken the reports of the Inter-American Commission as much as the NGOs because the Commission was a body created by the Member States themselves; furthermore, it was an organ that already had proven its seriousness and credibility.

Commission at all due to Cuba's ejection from the OAS. Many Latin American OAS Member States have argued that the fact that Cuba was not allowed to participate in the OAS would deprive the Organisation from the right to accuse Cuba of its poor human rights record.

²⁵ The IACHR did not publish any special report on the human rights situation in El Salvador between 1978 and 1994. However, it prepared three special reports on Guatemala (1981, 1983, and 1985) and two reports on Nicaragua (1981, 1983). See Dykmann, Philanthropic Endeavors (note 68), pp. 391-424.

The transition to democracy in Chile began surprisingly. After General Pinochet had lost a referendum on the extension of his presidency in 1988, Chile started its democratic transition in 1989/90. However, Pinochet and the armed forces continued to possess influence towards governmental politics. The conflicts in Central America were settled in the 1990s: in 1990, the Sandinistas lost the elections in Nicaragua; in 1991/92, the Salvadoran government and the FMLN guerrillas agreed on a peace treaty; and in 1996 the parties in conflict in Guatemala also reached a peace agreement.

The East-West conflict and consequently the proxy wars and wars of low intensity were put to an end, but the human rights violations of the past still have an impact on the societies of Latin America today.

The 1990s: The burden of the past and the refinement of the inter-American system

After the end of dictatorships and civil wars, the wound of impunity (*impunidad*) still gapes in Latin America. While the former Argentine President Carlos Saúl Menem, representing other democratic successors of authoritarian regimes, preferred not to open the wounds of the past by examining it, this burden still seems to weigh on many societies. Indeed, there have been attempts to investigate human rights crimes of past days and punish the perpetrators, but almost everywhere those efforts failed due to the powerful position of the armed forces. Every attempt to deal with atrocities of the past prompted a sort of automatism that resulted in the approval of an amnesty law for the perpetrators.²⁶ This problem also must be considered in regard to the persisting fundamental weakness of the judicial system in many countries.²⁷

In 1993, the UN Truth Commission in El Salvador presented its report on the acts of violence committed by armed and security forces, guerrilla troops and paramilitary death squads. The fact that perpetrators were named in that report, which was prepared by foreign Commissioners, can already be seen as progress. However, considering the lack of legal obligations in the report and the amnesty law approved one week after the report's release, the naming of the violators must merely be viewed as a minimal achievement. In addition, the benefit of dealing with the past in El Salvador is to be questioned, if a climate of violence still exists. This seems to be a subject for human rights education, though its fruits could not be expected before the next generation.

In Guatemala, a civil war lasting several decades was put to an end in 1996. The report of the UN Truth Commission for Guatemala, however, does not mention the names of the individuals who committed human rights violations. Unlike that international commission, an independent commission of the church agreed to name the perpetrators.

26 Amnesty laws were approved during the last days of dictatorial rule as well as in the transition period to democracy.

27 See, for instance, J. E. Méndez/G. O'Donnell/P. Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame (IN) 1999.

In April 1998, Archbishop Juan Gerardi, who had presided over the alternative clerical commission, was murdered. Many courageous bishops, priests and nuns of the Catholic Church had to pay for upholding human rights with their lives.

Unlike the situation in Central America, the military dictatorships and likewise the massive human rights violations in South America date back to an earlier decade. In 1990, Chile returned to democratic rule, Argentina (1983), Uruguay (1984), Brazil (1985) and Paraguay (1989) had walked ahead.

Raúl Alfonsín, a renowned human rights advocate, became Argentine President in the first free elections after the dictatorship and could succeed in putting the junta members on trial; however, he had to make many concessions due to the pressure of the armed forces, as did his successor, the Peronist Carlos Menem. The law of due obedience (*ley de obediencia debida*), the law of the “full stop” (*ley de punto final*) and additional pardons adopted under Menem²⁸ clarified that the military still possessed great power, though its internal influence had diminished as a result of the lost war on the Falkland islands against Great Britain in 1982. A main factor in the tendency to pardon human rights criminals can be highlighted by examining the dialectic between longing for accountability and the necessity to seek a national reconciliation. Another source of impunity might be found in the entanglement between business sectors and the military, whereby the former could have helped to reach amnesties for its accused partners in uniform by putting pressure on the new government.

However, the situation in Argentina changed slightly in the mid-1990s, when General Martín Balza acknowledged human rights violations and Horacio Verbitsky published a book based on the testimony of Adolfo Francisco Scilingo. This book, called “The flight” (*El vuelo*), was published in 1995 and revealed the violent practices and assassinations of the military. The book renewed the discussion on how to deal with the human rights violations of the dictatorship, and spurred more testimonies by high-ranking members of the armed forces who were in charge when human rights violations occurred. Furthermore, at the academic and executive level, many entities dedicated to human rights emerged in Argentina.²⁹ In Argentina’s society, nowadays, it seems to be politically correct to distance oneself from the military dictatorship and its representatives. Recently, the laws awarding practical impunity to the perpetrators that were issued during the Alfonsín presidency (full stop and disobedience laws) were repealed by the Argentine Congress in 2003 and even definitely declared as unconstitutional by the Supreme Court in 2005.

²⁸ “It should be remembered that Menem often associated ‘memory’ with subversion, thus ‘criminalizing’ attempts to make sense of and come to terms with the past.” A. Barahona de Brito, Truth, Justice, Memory, and Democratization in the Southern Cone, in: id./C. González-Enríquez/P. Aguilar (eds.), *The Politics of Memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford/New York 2001, p. 153.

²⁹ As Argentine universities possess special chairs of human rights, the Ministry of Justice counts with a Subsecretariat for Human Rights, for instance.

Unlike Argentina, Chile still faces uncertainty with regard to how to view the past.³⁰ The situation in Chile is very different, since the repression during the years of military rule is still present in contemporary society. The so-called Rettig Report, which dealt with violations during the dictatorship, could not achieve concrete results, either in regard to the longing for the truth or considering the national reconciliation. The debate on South America's dark past, however, was extended to an international arena in October 1998 when General Pinochet was arrested in a London hospital. His temporary detention was preceded by an international warrant of arrest, issued by the Spanish Chief prosecutor Baltasar Garzón. Since then, the discussions on accountability for past crimes have seen a renaissance. Besides questions of international law, diplomatic immunity and protests attempting to reinforce the principle of national sovereignty, the international interest and the disputes in Chile demonstrate that the violent past cannot be resolved through a sort of ordered pseudo-reconciliation. In Chile, there still exist two "realities": one which sees the Pinochet regime as the worst human rights violator; the other which perceives it as the salvation from Communism and economic decline.³¹ Therefore, the massive violations of human rights urge a new way of dealing with the past, which has to include symbolic penalties in order to give the victims a sense of satisfaction and justice. No doubt, after his return to Chile, it was better, though in the end in vain, to attempt to bring Pinochet before the court in his own country than in Europe where he could have earned a martyr's reputation if any court had punished him. In addition to the problems of past violations, a serious structural problem must be taken into account while considering this issue: the chronic fragility of many judicial systems.

The inter-American system did not achieve much politically from a regional perspective, as it seems, although some advances can be pointed to in particular cases, such as the Court's judgment on the Velázquez Rodríguez case in 1988³² or the adoption of the Inter-American Conventions against Torture (1987) and against the Forced Disappearance of Persons (1994). Furthermore, the IACtHR and the Court decisively strengthened the right to truth. However, there was no inter-American truth commission that investigated past human rights abuses in OAS member states.³³

In June 1991, the Organisation of American States also reacted to the changed regional situation and the *de facto* end of the East-West confrontation by approving the Resolution 1080 at the General Assembly in Santiago de Chile. That resolution limited the non-intervention principle to a historically unprecedented extent. This principle – one

30 Unlike in Chile, the Argentine military lost a war in 1982 and also contributed decisively to the deterioration of the Argentine economy. Conversely, in Chile an economic progress reached during the seventies and eighties is even recognised by some enemies of the dictatorship.

31 However, the vast majority is supposed to be quite indifferent towards the issue.

32 In that judgment, the Court ruled that the state of Honduras had the responsibility to identify the actions that led to the disappearance of Manfredo Velásquez Rodríguez and to punish the perpetrators. Further, the state must pay compensations to the relatives of the victim. This judgment is still a reference point in relation to the "right to truth".

33 See K. Dykmann, Impunity and the right to truth in the inter-American system of human rights, in: Iberoamericana. Nueva Época Año VII (junio 2007) No. 26, pp. 45-66.

of the most fundamental aspects of the original OAS Charter – was used by many Latin American governments against claims regarding human rights violations by calling those an interference in domestic affairs. Resolution 1080 emphasised representative democracy and human rights and offered sanction options if the democratic process in a country was interrupted. The OAS Member States agreed on a special mechanism with which the Organisation should react collectively to military coups.³⁴

This new democracy and human rights-strengthening mechanism was applied for the first time in September 1991 in response to the military coup in Haiti. Again in 1992, the so-called self-coup (*autogolpe*), actualised by Peruvian president Alberto Fujimori, made the lists of the OAS, as did the coup attempt in Guatemala in 1993. In contrast to its reluctance during the 1970s or 1980s, the inter-American Organisation reacted quickly to violations of constitutional principles.³⁵ In 1992, the OAS Member States approved the Washington Protocol. This resolution reiterated the Organisation's formal dedication to democracy and human rights. Throughout the 1990s, the OAS could gain some respect with its electoral observation missions in the region. The democratic purification of the organisation culminated in the adoption of the Inter-American Democratic Charter in 2001, a document that emphatically strengthened the position of democracy and human rights in the inter-American system.

Furthermore, since the end of the East-West conflict, the human rights question has become less politicised, but it would be a naïve mistake to conclude that human rights work has logically become easier. Democratically-ruled countries do not lightly accept the interference of non-governmental organisations or international institutions like the Inter-American Human Rights Commission of the OAS. Because they are considered democratic countries, some governments argue that there is no need to investigate human rights abuses because a democracy can fix its own problems and further allegations would be instrumentalised by the opposition. In addition, the work for NGOs and bodies like the IACHR has become more legal and time-consuming. In 1976, the IACHR published a 29-page annual report; in 1999, the annual report of the Commission contained more than 1500 pages and consisted of three volumes. This shows that individual cases and thereby legal aspects have become more and more important. However, this also means that it takes years to process a single case, which could be an obstacle for the efficiency of the Commission's functioning. Topics like women's rights, children's rights and rights of indigenous people, migrant workers, and freedom of expression have gained more attention in the IACHR's work than ever before. Furthermore, the country

³⁴ S. J. Schnably, The Santiago Commitment and the New World Order: Preliminary Thoughts on their Implications for Democracy and Human Rights in the Americas, in: ILSA (ed.), *Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos: Aportes para una evaluación*, Santafé de Bogotá 1994, pp. 248, 253, 262.

³⁵ The Uruguayan dictatorship first experienced international pressure from the OAS in 1978, five years after the military takeover. In contrast, the "self-coup" by President Alberto Fujimori, who suspended the Peruvian congress in April 1992, provoked a significantly faster reaction. Already a week after the *autogolpe*, the OAS sent a fact-finding mission to Lima in order to investigate the situation. Nevertheless, the reactions were not as determined and influential as some observers had hoped. See Sikkink (note 15), 60.

reports have become very well structured and detailed. They include an analysis of the political system, special references to women's rights, indigenous rights, and the right of free expression. Also, those reports regard the economic, social and cultural rights and the issue of impunity. The third report on Colombia also contains a remarkable reference to violent acts committed by dissident armed groups (guerrilla) and refers to international humanitarian law.

The example of the IACHR shows that the human rights work has broadened and became more open to rights that may have previously been considered "luxury rights." In general, this led to a sort of sophistication of the system, which means that the highly political issues became more legalised. The Inter-American Commission on Human Rights has re-gained importance and influence since the mid-1990s, due to the changed situation in the Hemisphere, but also as a result of personal dedication of its members.

The relations between human rights NGOs and the IACHR also changed during the 1980s and 1990s. The personal relations between NGO activists and members as well as lawyers of the Commission have significantly improved. In 1998-99, a former human rights activist chaired the IACHR, while an ex-lawyer of the Commission's Secretariat headed the Human Rights Watch Americas Division. Furthermore, the creation of the NGO Center for Justice and International Law (CEJIL) contributed to a better functioning of the system. CEJIL works closely with the IACHR and provides cases to this OAS organ in order to create precedents. These examples demonstrate the institutional and personal connections between NGOs and intergovernmental human rights institutions in the 1990s. However, these close links at the institutional as well as at the personal level have caused criticism from governments and also within the OAS. Some voices consider the Commission not anymore an intergovernmental actor, but as an NGO itself. Those accusations have to be taken seriously because they are based on the tight connections between Washington-based NGOs, the IACHR and the academic sector, particularly the Washington College of Law at American University.

Nevertheless, it is also necessary to use these links between NGOs and the academic arena because the IACHR must somehow compensate for its notoriously understaffed Secretariat. So, instead of equivocally and tactically accusing the Commission for its supposed lack of independence, the governments could opt to endow it with substantial and adequate funds to equip it with the appropriate number of human rights experts, although the existence of human rights organisations will always remain a valuable source of information and judgement for the Commission.

Moreover, the inter-American system of human rights has also reacted to the changed international scenario after the terrorist attacks in the United States of September 2001. After a unanimous declaration of solidarity with the government and the people of the United States, the OAS further adopted a Convention against Terrorism in June 2002. In December 2002, the Inter-American Commission on Human Rights published a report on "Human Rights and Terrorism," which shall serve as a guide for governments of how to carry out anti-terrorist measures without disregarding human rights. Both, the

OAS and the Commission, have called to put the fight against terrorism into practice by strictly respecting the provisions of international humanitarian and human rights law.³⁶ To summarise, achievements have been made but due to the legalisation of the system, the new situation sometimes turns out to be quite difficult, if not as dramatic as in preceding decades.

Conclusions

First of all, the questions brought up in the introduction shall be answered:

- 1) *How did the debate on human rights begin in Latin America and the inter-American system?* The human rights debate became an important issue particularly through the military dictatorships that emerged in the early 1970s. The Chilean coup in 1973 was a turning point in attracting attention and catalysing action and organisation, although on the continent there had previously been gross human rights violations. The inter-American system became more important through the admirable efforts of the Inter-American Commission on Human Rights, with regard to the Chilean case in particular.
- 2) *Did the role of the NGOs change?* Although there have been some NGOs which tried to instrumentalise the human rights issue, particularly in the context of the East-West confrontation, it is fair to say that the achievements by human rights NGOs at the local, regional and international level are impressive and of tremendous value. It was mainly Pinochet's coup and the subsequent human rights abuses in Chile that emboldened the developing local, regional and international human rights groups to dedicate their interest to the subcontinent. Human rights organisations in Latin America, the US and Europe deserve the honour of having brought the fundamental rights to worldwide attention. This produced international pressure and led to an advancement of the inter-American human rights system, which prevented other human rights abuses. The local groups in Latin America were the most courageous ones, as their members often were themselves victims of murder, torture and intimidation, but this did not lead them to abandon their commitment to human rights. While the 1970s witnessed the emergence of human rights groups, the NGOs developed more professional procedures and an institutional framework in the 1980s. Since the end of the East-West conflict, activists for the cause of human rights in Latin America face developments that make their work significantly more difficult: first, the end of the Cold War bipolar system has caused less media interest for many regions of the Third World, because the superpowers are no longer involved. Second, it has become much more difficult to accuse those (re-) democratised countries and societies, in transition to democracy, of human rights violations. The fact that those countries see themselves as plain democracies leads them to deny

36 See K. Dykmann, Die Organisation Amerikanischer Staaten und der Menschenrechtsschutz im Angesicht des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, in: Lateinamerika Analysen, No. 8, June 2004. Institut für Ibero-Amerika-Kunde, Hamburg, pp. 39-69.

accusations concerning human rights violations.³⁷ Moreover, the 2001 terrorist attacks in the United States have shifted international politics: now, there is a clear and pressing risk that a government may inappropriately declare human rights violations against the opposition as necessary anti-terrorist measures.

In general, a certain professionalisation of the human rights network, made up particularly by NGOs and governmental or international agencies, can be confirmed. The results of this professionalisation were displayed through the rapid action taken, for instance, by the NGOs as a response to the actions of Mexican armed forces against uprising insurgents of the Zapatista movement in Chiapas.³⁸

Many observers as well as participants of the inter-American system of human rights describe the interpersonal relations between IACHR, NGOs, other individuals and the academic sector as a “human rights mafia” – with a sense of humour. Naturally, this useful network offers ammunition for critics of the Human Rights Commission; therefore the Commission needs to establish more transparency – possibly through the creation of the position of a professional public relations officer.

3) What was the position of the United States throughout the evolution of human rights?

As a response to leftist guerrilla movements, the Cold Warriors in the United States accompanied military dictatorships, especially during the 1970s, in neglecting human rights concerns by giving priority to the maintenance or re-establishment of order and national security. Between 1974–76, US policy towards human rights in Latin America changed. This was also a by-product of the domestic situation in the United States. US Congress members focused on human rights issues in Latin America and the topic became a main policy under the Carter administration, which also strengthened the OAS Human Rights Commission.

The authoritarian rulers in the region perceived Carter’s human rights policy as a typical US domination strategy. The reference to national sovereignty and the non-intervention principle finds application even today, and is mostly a reaction to the interventionist-missionary-based attitude of the US towards its Southern neighbours. Initially, Carter’s commitment to human rights raised expectations, but his approach was watered down, at least since the revolution in Nicaragua, through the return to a categorisation of the resuscitated East-West conflict. During the 1980s, democratisation took place in South America, in contrast to the civil wars in Central America. Under the Reagan administration’s black and white scheme, Central America had only “bad guys” (Communists), and allies – allies that often did not comply with minimum human rights standards. Accordingly, the situation in El Salvador and Nicaragua was handled very differently. While the US observed a constant “progress” of the Salvadoran centre-right government’s human rights record, the left-wing Sandinista regime in Nicaragua was always fiercely criticised. This has willingly been described as the typical US “double standards.” In contrast to

37 For example, the Mexican government that had seen itself as one of the strongest advocates in human rights matters became target of human rights accusations in the 1990s.

38 E. L. Clearly, *The Struggle for Human Rights in Latin America*, Westport / Connecticut 1997, pp. 159/160.

Kissinger's support for abusive regimes from a *Realpolitik* perspective, Reagan's policy was shaped more by ideological convictions.

In the 1990s, the situation became more relaxed after the end of the Cold War, and through the Clinton administration's declassification of confidential documents, but also because of a moderate apology for the co-responsibility for human rights crimes in the region. Double standards in US human rights policy, however, remain today.

4) *Is the problem of past human rights abuses merely a national burden or a problem for the political development of the hemisphere?* The end of the Cold War certainly played a role that must not be underestimated, but the reasons for the return of the majority of the Latin American societies to, at the least, a sort of formal democracy has to be sought mainly in those countries themselves. Thus, the opinion emerged that the (economically) "lost decade" in Latin America, which began in 1982 with the debt crisis, was a decade of consolidation and transition to rule of law with regard to democracy and human rights. However, the wounds of past crimes, especially in the second half of the 1990s, have been an issue in the countries of the subcontinent and all too obviously reflect a social polarisation which still has to be overcome. The crimes of the past are still widely present as a heavy mortgage for the societies' transitions to democracy.

It would be very helpful to consider transitional justice as a regional task rather than as a national problem. The inter-American human rights system could play a decisive role in establishing procedures and assistance in regionally coordinated efforts to deal with the violent past.

At the beginning of the 21st century, it is obvious that human rights have become an object of increasing public interest and a factor in business manoeuvres and political decisions. In the US, there is a human rights sector, which not only includes human rights NGOs, international institutions and governmental offices, but also the media and colleges. This will definitively affect future decisions on human rights issues in the US and Latin America.

Further, the growing Latin American population in the US as well as the continuing immigration of Latin Americans to North America contributes to an increasing influence of the Hispanic community in the United States. Maybe it will take a generation, but US foreign policy regarding human rights issues in Latin America could also be co-determined by Latin Americans living in the US.³⁹

In a contemporary context, the re-democratisation of Latin America seems to be under challenge. The chronic political crisis in Colombia, the fiercely criticised populist project of Venezuela's Hugo Chávez, the situation of the opposition in Cuba, as well as the unclear and unstable situations in other countries, have been only the most obvious reasons for doubts. It will be the task of the Inter-American Commission and human rights

39 However, certain local human rights problems probably are too distant to become issues that inspire a forceful and united Latin American opposition to dominating US passivity or complicity. Furthermore, national resentments between different groups of immigrants may also constitute an obstacle for a strong Latin American position in the United States.

NGOs to observe the human rights environment in the region and to bring possible shortcomings to public attention.

Since the abominable terrorist attacks in New York and Washington on September 11, 2001, the new item of “international terrorism” has also affected worldwide attention to human rights. It has become a highly delicate task for human rights entities to continue emphasising violations in view of the proclaimed struggle against terrorism. Not only the region, but also human rights activists in general, fear being marginalised by Washington’s new foreign policy priorities focusing on international terrorism and fear they may be reduced to a welcomed, albeit indirect, argument justifying the battle against the terrorist foes. In addition, as a reaction to the new emphasis on a somewhat idiosyncratic national security, the release of confidential documents, as those regarding the past US human rights policy towards Latin America, has been fundamentally questioned in the United States. This would constitute a considerable setback to the reconstruction of the contemporary history of Latin American countries.

Finally, it is fair to state that human rights in Latin America have continuously gained importance. The present problems of realisation do not necessarily have to do with the accepted regime type, because the overwhelming majority of Latin American countries have at least formally become representative democracies, defined mainly by open elections and a broad catalogue of fundamental rights in their constitutions. The reality of human rights is – besides serious problems with the judicial systems – without any doubt also the product of the economic liberalism model that, applied in non-western, economically poorer societies, structurally tends to exclude major parts of the population, at least in an initial phase. For the acceptance, protection and realisation of the classic human rights of the individual it is important to keep in mind the economic basics, which are at least as crucial as political (ruling model/political culture), social (dealing with the past) and educational (human rights education) aspects. This means to reiterate the co-responsibility for human rights held between the industrialised world and the new democracies.

German and European aspects of a Latin America policy for the future – A social-democratic perspective

NIELS ANNEN

RESÜMEE

Lateinamerika erfreute sich seit dem Ende des Kalten Krieges wenig politischer Aufmerksamkeit. Dies zeigt sich ebenso in der deutschen Außenpolitik: Deutsche Parlamentarier und Regierungsmitglieder verwendeten nur begrenzte Zeit auf lateinamerikanische Angelegenheiten in den vergangenen Jahren. Der Aufsatz bietet einige Einsichten in parlamentarische Verfahren mit Bezug zu Lateinamerika und bezüglich der Beschränkungen und Herausforderungen für den Einfluss des Parlaments. Der Artikel stellt Gebiete intensivierter künftiger Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika vor, basierend auf einer Analyse deutscher und europäischer Interessen in der Region im Angesicht jüngerer politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen in den Ländern des Subkontinents. Der Autor schlägt einen Politikansatz für die gesamte Region vor, welcher seine persönliche Erfahrung und Überzeugungen als sozialdemokratisches Mitglied des Deutschen Bundestages widerspiegeln.

1. Introduction¹

Latin America has received little political attention since the end of the Cold War. This is also reflected in German foreign policy as German legislators and members of the German government have spent only limited time on Latin American issues over the past years. While international “hot spots” like Iran, Iraq, China and India dominate the agenda of the Bundestag or the meetings of the standing committee on foreign affairs,

¹ The author wishes to thank Myriam Riedel and Florian Leuthner for their support in writing this article.

Latin America is usually only a fringe topic, reduced to short reports by an official from the foreign ministry and rarely among the speaking points of a state secretary. Of course, exceptions are made in cases of urgency as faced during the days of tension between Colombia and Ecuador after the capturing of FARC-leaders on Ecuadorian soil by the Colombian military.

The German political influence in Latin America is limited. But while relations with that region have become of lesser priority, Latin America has by no means sunk into political insignificance for either Germany or the European Union.² The Federal Foreign Office, for example, notes that Germany has closer historical and cultural links with the countries of Latin America and the Caribbean than with any other region outside the European Union (EU) and North America.³ This is politically reflected in the negotiations which have been underway since 1999 between the EU and the Mercado Común del Sur (Mercosur) on an association agreement, while negotiations on an extended co-operation agreement with the Andean countries and Central America have been ongoing since 2003.⁴

Intensified cooperation between the two regions would seem all the more pressing in light of the fact that the USA has in recent years and decades neglected what it considers its own “backyard”. US President Nixon said as early as 1971: “Latin America doesn’t matter [...], people don’t give one damn about Latin America now.”⁵ Little has changed in this attitude since that time. With regard to Latin America, US-politicians are pre-occupied with the communist leadership in Havana and Venezuela’s president, Hugo Chavez, whose behaviour towards Washington is generally thoroughly undiplomatic. Latin America is showing a growing desire to liberate itself from Washington, which offers new possibilities for emancipation and intensified cooperation between Latin America and the EU.

It is thus high time that Germany and the EU start reconsidering their engagement with and within Latin America. At this appropriate point in time, the two major German political parties, the SPD and CDU/CSU each organised conferences in 2008 with high-level speakers from Latin America and presented policy papers that contributed to one of the rare debates about Latin America on the parliamentary floor, on the occasion of the EU-Latin America summit in Lima in 2008 – a debate which came as a surprise even to parliamentarians themselves.

This paper comes to offer some insights into parliamentary procedures on policy-making with regard to Latin America and into the limitations and challenges to parliamentary

2 W. Grabendorff, Lateinamerika. Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007, p. 3.

3 Auswärtiges Amt, Lateinamerika in der deutschen Außenpolitik, last visited date 11.03.2008, URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Lateinamerika/Lateinamerikapolitik.html>.

4 Auswärtiges Amt, Förderung der regionalen Integration, last visited date 11.03.2008, URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Lateinamerika/RegionaleIntegration.html>.

5 F. Fukuyama, A Quiet Revolution, in: Foreign Affairs, 86 (2007) 6, p. 177.

influence. It outlines fields of intensified future cooperation between Europe and Latin America based on an analysis of German and European interests in the region in the light of recent political and social developments in the countries of the subcontinent. The author proposes a future policy approach to the region as a whole, reflecting his personal experience and convictions as a social democratic member of the German Bundestag.

2. Recent political developments in contemporary Latin America

Latin America cannot, of course, be viewed as a homogenous political unit, since it is characterised by considerable differences. Wolf Grabendorff, in his analysis for the Friedrich Ebert Foundation, calls the Panama Canal a “geopolitical border”. He categorises Central America and the Caribbean as part of the “North American community”, while he sees the emergence of a new regional subsystem in South America.⁶ Other authors distinguish between the Mercosur countries on the one hand, which they regard as relatively safe and stable, and the countries stretching from the Caribbean via Central America to the Andes on the other hand, which they classify as being more unstable. The internal security of these states is compromised by criminal gangs, internal conflicts and protests on the part of indigenous sections of the population.⁷ The issue of insecurity is becoming a main concern for Latin American voters with a major influence on the political discourse of many countries, as will be discussed in more detail below.

Another possible distinction can be made by positioning the governments on a right-left axis. There are liberal democracies such as Costa Rica, as well as countries which are governed by the so-called “New Left”. These include Venezuela, Bolivia and Ecuador.⁸ Notwithstanding the fact that they share the same basically critical attitude towards globalisation and liberalisation, it would however be wrong to regard the “New Left” as a homogenous group. The label hides a range of highly diverse and, in terms of political programmes, heterogeneous groupings with great differences in their long-term objectives, ideological orientation and their entrenchment in society. Parallel to this development, the traditional party landscapes are being progressively eroded and new political forces are emerging in the form of heterogeneous alliances of different groups. There is also a move away from institutional rules and a shift of democratic processes to areas outside the traditional political institutional framework.

Although Latin America may be frequently beset by crises, there are nevertheless a number of positive features which need to be emphasised. The region is to all intents and purposes free of weapons of mass destruction. It is the world’s first nuclear-weapons-free

6 W. Grabendorff, Lateinamerika (note 2), p. 3.

7 S. Haid/A. Ludwig/C. Rieck/M. Zarandi, Sicherheitspolitische Veränderungen in Lateinamerika im Spannungsfeld der Interessen der EU, der USA und Chinas, in: F. Kernic/W. Feichtinger (ed.), Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Baden-Baden, 2006, p. 11.

8 D. Nolte, Die neue Verortung Lateinamerikas in der internationalen Politik, in: GIGA Focus (2007) 8, p. 4.

zone and has no biological or chemical weapons. Most countries have signed disarmament and non-proliferation treaties.⁹ In 1994, Brazil officially renounced its ambitions to become a nuclear weapons state.¹⁰ Latin America is also the only region in the world to have escaped attacks by international terrorists after 11 September 2001. While there is speculation that Islamist terror groups may be operating in the virgin forests in the triangle of land between Argentina, Brazil and Paraguay which is difficult to police, there is no pertinent evidence to substantiate this.¹¹

Since the settlement of the conflict in Central America, the subcontinent can generally be regarded as a zone of peace which shows little conflictivity. There have been no violent transnational conflicts since that time,¹² although the sabre-rattling between Colombia, Ecuador and Venezuela in March 2008 caused concern for a short time until the Organisation of American States (OAS) stepped in to mediate.

During the 1980s, the remaining Latin American countries found their way back from military dictatorship to democracy by their own efforts. In Chile, Augusto Pinochet was defeated in a plebiscite; Argentina brought its dictators to trial; and in Guatemala the military governments, which had pursued a strategy almost akin to genocide on the indigenous population, were overthrown, to be replaced in a process of democratisation. In Nicaragua and El Salvador, also long torn by civil war, a peace process has successfully been implemented.

Compared with other regions of the developing or newly industrialising world, Latin America is by far the most democratic region.¹³ This is astonishing given the region's undemocratic history over long periods of time as well as its economic and social problems. Surveys conducted by the *Latinobarómetro* in 2007 back up this fact impressively with a political approval rate of approximately 70 per cent.¹⁴ Increased intergovernmental cooperation and, associated with this, the creation of intraregional institutions such as Mercosur have helped to stabilise democracy.¹⁵ In recent years, this has gone hand in hand with a strengthening of human rights. Decentralisation, in addition, has given citizens far greater opportunities for participation.¹⁶ It may still be too early to talk about good governance, but at least it is possible to detect better governance.¹⁷

9 Deutsche Botschaft von Buenos Aires, Deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik im europäischen Kontext, URL: http://www.buenos-aires.diplo.de/Vertretung/buenosaires/de/03/download_aussepol_la.property=Daten.pdf, p. 2.

10 The use – and now the spread – of nuclear power for electricity generation is, however, at a new high at the moment. In addition President, Lula is planning the construction of a nuclear-powered submarine. cf. J. Oehrlein, Vom Luxus, Atommacht zu spielen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.07.2007, p. 5.

11 S. Haid / A. Ludwig / C. Rieck, M., Zarandi, Sicherheitspolitische Veränderungen (note 7), p. 14.

12 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika. Zur Begründung der deutschen Interessen an einer fortgesetzten und intensiveren Kooperation, in: Lateinamerika-Analysen 15 (2006) 3, p. 87, 88.

13 J. Faust, Strategische Interessen deutscher Außenpolitik in der Zusammenarbeit mit Lateinamerika – Ein Kommentar, in: Lateinamerika Analysen, 15 (2006) 3, p. 99.

14 Corporación Latinobarómetro (Ed.), Latinobarómetro Report 2007, Online Data Bank (2007), S. 79-91. URL: <http://www.latinobarometro.org/>

15 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika (note 12), p. 87.

16 F. Fukuyama, A Quiet Revolution (note 5), p. 179.

17 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika (note 12), p. 90.

3. Social injustice as a threat to regional security

Despite many examples of progress in recent years, the majority of Latin America's governments continue to face huge challenges. In many cases, these threaten to overstrain the state's ability to take effective action.

If one looks for example at the national product of these countries, it might appear at first that there is no poverty problem. Yet the Gini coefficient, which is a more reliable benchmark for measuring poverty, reveals how unequally wealth is distributed. Nowhere in the world are assets so unequally distributed and the gap between poor and rich as wide as in Latin America.¹⁸ According to 2006 figures, 48 per cent of income is in the hands of the richest 10 per cent of the population, with only 1.6 per cent in the hands of the poorest 10 per cent. Brazil, for example, has a per capita GDP of around 5,200 US dollars (2006), putting it far ahead of other emerging and developing countries. Its Gini coefficient for the same year, on the other hand, was 57.0, one of the worst figures by international comparison.¹⁹ The comparable ratio in the industrialised countries is 10 to 29.1 and 10 to 2.5 per cent.²⁰ The poverty rate stands at 40 per cent.²¹

In contrast to other developing regions in the world, Latin America has had success in containing poverty because there is no shortage of wealth as such. Yet there is a lack of funds and in many cases a lack of political will to fight for the redistribution which is urgently needed for both social and economic reasons. Latin America's economic elite shows no signs even today of being prepared to help bridge the deep social divide. One example of this reluctance is what is known as the "financial transaction tax" in Brazil, the *Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira*, introduced in 1994, which levies a tax of 0.38 per cent on all bank account transactions. This brought the exchequer 20 billion US dollars per year for social purposes (health, pensions and social assistance). The opposition and elites, however, voted in Brazil's Senate against extending the tax, thereby blocking it.²²

A variety of Latin American governments have, however, made attempts to tackle poverty: In Venezuela and Ecuador, for example, the gas and oil industries have been nationalised and their profits diverted to financial and social assistance programmes for the poor and to the development of a rentier economy. These assistance programmes are an important feature of Chavez's socialism. These programmes or "Misiones" primarily benefit the poor, who represent the majority of the population. There are now 16 such programmes with different focuses throughout the country. The "Misión Barrio Aden-

18 Deutsche Botschaft Buenos Aires, Deutsche Außenpolitik (note 9), p. 3.

19 Ibidem, p. 20.

20 W. Hofmeister, Die Rückkehr des Populismus nach Lateinamerika und die Rolle Brasiliens, in: KAS-Auslandsinformationen (2006) 8, p. 25.

21 K. Bodemer, Lateinamerika und die Karibik. Gedanken zu ihrer Bedeutung für Deutschland und Europa, in: Lateinamerikanalysen, 15 (2006) 3, p. 151.

22 R. Radermacher, Jahresbericht 2007, Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Beratung im Cono Sur. Teilprojekt Brasilien, politische, wirtschaftlich und soziale Entwicklungen, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, p. 10 f.

tro” (Inside the Barrio), for example, is a project set up to establish health care in poor neighbourhoods. Initially, doctors and nurses from Cuba were sent into the barrios to work. It seems that there are now permanent medical centres in all the barrios. These improvements in health care have been made possible by the exchange of oil for medical personnel from Cuba.

There are also state-run food shops in Venezuela selling food which is presumably heavily subsidised, although the details are not made known to the public. Customers pay around 40 per cent less for food in these establishments than in a private shop. In the space of eighteen months, these state-run food shops have grown from nothing to become the country's largest food chain. The programmes are supplemented by other measures including literacy campaigns and scholarship schemes for the universities.²³ Under this policy, the government has been able to reduce the number of households living in poverty from 53.1 per cent in 2004 to 36.5 per cent in 2006. The number of households living in extreme poverty has fallen from 23.5 to 13.4 per cent.²⁴ In 2006, however, poverty stabilised at the 2005 level despite high economic growth and the government's social policy priorities.

At the same time in Brazil, President Lula launched a social programme called “Bolsa Familia” which has helped 11.1 million families or 45.9 million people, equivalent to roughly one quarter of the country's entire population. At the moment they receive a monthly grant of 62 reais, equivalent to around 23 euro, which is about enough to feed a family for a month.²⁵ The Brazilian government has also raised minimum wages; pensions, linked to wages, have consequently also risen.

It should be noted, however, that while these programmes may cushion poverty, they do little to nothing to change structural inequalities in the countries in question. In Brazil, voters demonstrated their disappointment with the President for doing less to tackle the inequality in the country than they had expected. The landless movement, for example, turned away from him. Within his party, the *Partido dos Trabalhadores* (PT), the government has also come in for some sharp criticism for its policies.

In addition to the uneven distribution of wealth, there are also other qualitative shortcomings within the Latin American democracies. The justice and legal systems are often ineffective, resulting in many criminals going unpunished – always supposing they are prosecuted in the first place. Coupled with this problem are deficits in the area of internal security. Rising crime rates are a central issue in nearly all the countries of Latin America. Most of the countries in the region are prey in particular to organised crime and marauding gangs of youths. The murders of young women in Mexico and Guatemala have cre-

23 I. Niebel, Neopopulismus oder Emanzipation, in: APuZ 51-52 (2006), p. 14-16.

24 Cited in: K.-P. Schütt, Jahresbericht 2007, Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Beratung in den Andenländern, Teilprojekt Venezuela, Politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Venezuela, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, p. 12.

25 W. Hofmeister, Grenzen des Wachstums – und des Klientelismus, Focus Brasilien Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung (2007) 7, p. 5.

ated a particular furore. The clear-up rate for such cases is extremely low.²⁶ In addition, drug trade affecting many countries in the region is a serious problem. In Colombia, armed groups such as FARC and the ELN create conflicts which need to be tackled.²⁷ According to polls conducted by the *Latinobarómetro*, internal security is therefore an increasingly important issue for the population, ranking in second place after unemployment. The increase in the number of times the issue is mentioned is striking. While in 2003 only 8 per cent of the population regarded crime as their country's most important problem, this figure had risen to 17 per cent by 2007.²⁸

The issue of guaranteeing internal security is therefore becoming increasingly important in domestic politics. When it comes to addressing all these problems by policy measures, the state does not always succeed in improving and guaranteeing the population's security or making them feel safe. Governments have frequently squandered the trust placed in them through inefficiency, corruption and involvement in criminal structures and by committing or covering up human rights violations.²⁹ It is difficult to believe that such excesses could exist without corrupt policemen, government officials, judges and functionaries in other state agencies.³⁰

The complete loss of trust in state agencies and the police has already led in Brazil, for example, to the formation of vigilante groups. It coincides with a tendency to privatise security: Those who can afford to do so live barricaded against violence and crime. This trend creates considerable potential for conflict.³¹ Non-state security actors are consequently playing an increasingly significant role which can no longer simply be taken away from them.³² It has even led in some cases to instances of lynch justice. This is a worrying development of which growing militarisation is a part. Due to this, the Brazilian government has already needed to send police units under the control of the military to districts where the police had been severely attacked.³³

Progressively, therefore the state is experiencing a loss of its monopoly on power.³⁴ This is met in some countries by reviving old concepts such as *mano dura* (Iron Fist). Attempts are being made in Guatemala, El Salvador and Honduras to crack down on crime through harsher criminal law and, associated with this, restrictions on civil rights.

All these factors – inadequate attempts to combat poverty, rising crime, the expansion of the drugs trade and the involvement of state forces in corruption – are ramping up social tensions in many Latin American countries³⁵ and jeopardising political stability in

26 T. Schmid, Die mordenden Machos, in: DIE ZEIT of 06.09.2007, URL: <http://images.zeit.de/text/2007/37/Guatemala>.

27 Ibidem, p. 86.

28 P. Peetz, Innere Sicherheit in Lateinamerika – Probleme und Perspektiven, in GIGA Focus (2007) 7, p. 2.

29 Ibid., p. 7.

30 J. Faust, Strategische Interessen (note 13), p. 100.

31 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika (note 12), p. 88.

32 Ibidem.

33 Peetz, Innere Sicherheit (note 28), p. 7.

34 Ibidem (note 27), p. 6-7.

35 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika (note 12), p. 90-91.

the region³⁶, as citizens lose faith in state structures. This is also reflected in a huge fall in allegiance to parties amongst the electorate.³⁷

4. Defining shared political interests as a basis for future cooperation

While poverty, poorly functioning justice systems, crime, corruption and dwindling trust in democracy in Latin America may not have a direct effect on Germany or the EU, they might nevertheless have indirect ramifications for us. Some of the threats that the EU identifies in its security strategy (such as regional conflicts, state failure or organised crime) can be found on the subcontinent. Latin America may not be affected by Islamist terrorism, but organised crime and, in the case of Colombia, paramilitaries and guerrilla groups are challenging the state's monopoly on power. In the context of growing international interdependencies, these developments can have repercussions on European countries. Europe thus has an interest in tackling these issues early on.

This would also be in line with the wider definition of security which has become prevalent in Europe's foreign and defence policy that aims at overcoming the structural causes of conflict such as hunger, poverty and resource management.³⁸ In its final report on the summit of the heads of state and government of Europe and Latin America in Guadalajara in 2004, the European Commission therefore highlighted the importance of security-related issues in Latin America for the EU member states:

These relations, which aim at contributing to peace, political stability and economic development, are of utmost importance for the European Union. Social and political stability in Latin America is vital for global peace and security. The European Union is contributing to the creation and consolidation of structural stability in Latin America through political dialogue, cooperation and economic relations. The European Union is interested in developing a political partnership with Latin America which promotes global governance and strengthening multilateralism.³⁹

The social and political challenges that Latin America faces and which are outlined above therefore give an idea of future fields of cooperation between the EU and Latin America.⁴⁰ However, they must be congruent with other interests in the region, which

36 S. Haid / A. Ludwig/C. Rieck/M. Zarandi, Sicherheitspolitische Veränderungen (note 7), p. 14.

37 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika (note 12), p. 86.

38 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007, p. 13.

39 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Commission's objectives, in the framework of the relations between the European Union and Latin America, in view of the 3rd Summit of Heads of State and Government of the European Union and Latin America and the Caribbean to be held in Guadalajara (Mexico) on May 2004. COM (2004) 220 final, 2004, 2, URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200410/20041012_04en.pdf.

40 W. Feichtinger, EU und Lateinamerika – Sicherheitspartner der Zukunft, in: F. Kernic, W. Feichtinger (Ed.), Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Baden-Baden, 2006, S. 203.

will therefore be defined below. As European and Latin American interests cannot be expected to be naturally identical, they need to be confronted with each other first before they can be squared.

4.1 The interests of Germany and the EU in Latin America

Germany's role in and its relationship with Latin America are different from those of Spain, Portugal or the USA. Unlike Spain or Portugal, Germany has never possessed colonies in the region. And unlike the USA, Germany has not intervened militarily in the region nor shown any imperial attitudes in the past 50 years, which means that there is little strain on relations.⁴¹ This is one reason for the high regard Germany enjoys in Latin America.⁴² However, relations between Germany and Latin America also go back a long way. Trade relations began as early as the sixteenth century and have remained important ever since. Generally, Germany's interests in Latin America might not always be identical with those of Spain or Portugal, but due to the European integration process there still is wide field of overlapping interests.

A central point of interest is the regional integration of the subcontinent.⁴³ It is in the interests of Germany and the EU to enhance Latin America's regional integration as a means of facilitating cooperation and trade with the region.⁴⁴ Despite all the current difficulties, the EU can serve as a successful model for Latin America. The European economic and social model, with its ideas of equal opportunities and solidarity, continues to be attractive to Latin America in the context of rectifying structural asymmetries.

Germany and the EU have an interest in cooperating more closely with Latin America in international politics. The countries of the region, like the EU, favour a multilateral approach to foreign and security policy. They could therefore be a valuable partner in strengthening multilateralism.⁴⁵

In addition, Germany and the EU rely on Latin America's support in the struggle against international terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. The region is already a nuclear-weapons-free zone and also has many years' experience in international disarmament talks and in implementing inspection regimes.⁴⁶ Europe can benefit from this knowledge and should exploit it in current negotiations rather than leaving it unused. Likewise, cooperation with Latin America also needs to be expanded in the area of international crisis management.⁴⁷

41 U. Diedrichs/A. A. Oeter, Das neue Europa und Lateinamerika: Zwischen Abkehr und Aufbruch, in: Lateinamerika Analysen 15 (2006) 3, p. 139.

42 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika (note 12), p. 91.

43 Ibidem.

44 Auswärtiges Amt, Förderung der regionalen Integration (note 4).

45 Ibidem, p. 41.

46 W. Feichtinger, Sicherheitspartner der Zukunft (note 40), S. 205.

47 Ibidem.

The region, with its many hectares of rainforest, also plays a very important role in environmental protection. Promoting sustainable development, particularly involving technology transfer, is important in this context.⁴⁸

Europe also regards strengthening civil society structures in the countries of Latin American to be of central importance, coupled with development cooperation, as well as the promotion of democracy and upholding of human rights. Strengthening civil society is vital to the process of stabilising the Latin American democracies. Citizens need more and, above all, more efficient possibilities for becoming involved in politics. They need this not least to regain their lost trust in state institutions. A strong civil society is a basic prerequisite for creating a society built on the principle of solidarity which in turn offers the basis for more trade and investment.⁴⁹ Social cohesion can be strengthened by working purposefully to abolish social inequalities.

In addition to this, there is a vital European interest in establishing societal as well as internal security.⁵⁰ In its security strategy, the EU highlights the need to tackle dangers at their source. It is therefore hugely important to the countries of Europe for corruption, lawlessness, the drugs trade and organised crime to be contained and for weak state institutions to be supported on the road to good governance.

The European Commission would like to support primarily those countries which can and want to contribute to stability and prosperity in Latin America.⁵¹ One cannot, however, leave the issue un-addressed of how to define relations with the states in the region and with the parties and movements of the New Left which want to tread a different and potentially problematic path. Ideas for this dilemma will be offered in part 5 of this paper.

4.2 Latin American interests in Europe

Once again, it must be stressed that the countries of the region do not form a homogeneous group. But when talking as a politician with parliamentarians in the region, it is possible to identify certain common trends. All the governments and countries in the region are anxious that Latin America should receive more attention from Germany and the EU. All countries are also interested in improving contacts on all levels. Against this background the trips made by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier and Federal Chancellor Angela Merkel through Latin America are very much welcomed in Latin America. They prove that Germany has not forgotten the region.

48 Ibidem, p. 207.

49 Cf. F. Kernic/J. Callaghan, Die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika: Transatlantische und globale Sicherheit im strategischen Dreieck von USA, EU und Lateinamerika, in: F. Kernic/W. Feichtinger (Ed.), Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Baden-Baden, 2006, p. 42.

50 Ibidem.

51 Ibidem.

The region naturally has an interest in cooperating closely with the EU and benefiting from its experiences in the area of integration. However, Brazil exemplifies the internal divisions of the region. The growing importance of Brazil is shown, *inter alia*, by its involvement with India and Germany in the joint initiative to reform the United Nations. Brazil also performs an important bridging function as an intermediary between Germany / the EU and countries such as Venezuela. Brazil is striving for a strong partnership with the EU.⁵² South America's giant, however, has yet to find its role: São Paulo wants to be seen as an advocate for the interests of the Third World, which has the unwanted consequence of distancing it from the industrialised countries. The country is also, on the other hand, seeking to move closer to the leading industrial nations. Thus Brazil's views and ideas are in clear contrast to those of some other Latin American countries which want to revive the outdated Third World orientation of the sixties and seventies of the 20th century.⁵³

At the same time the member states of Mercosur are looking inwards and striving not only to establish a free trade area, but also to create a community of values similar to the EU. This is demonstrated, for example, by the inclusion in the Mercosur Treaty of a clause on democracy which is designed to prevent any member state from backsliding into autocracy.

4.3 Shared interests

So Latin America and Germany / the EU do share common interests. The fact that they hold congruent ideas in relation to the multilateral shaping of international relations is a good lever for intensified cooperation.

Mention has already been made of the joint initiative undertaken by Brazil and Germany together with Japan and South Africa to reform the United Nations (UN). Beyond this, there are other common goals which Germany/the EU and the Latin American countries are pursuing in international politics. Both sides want to see progress in strengthening multilateral organisations and effective structures of global governance.⁵⁴ Both sides share a will to work together to counter global security risks.

A comparison of the 2003 European Security Strategy and the 2001 declaration of the heads of state and government of the Organisation of American States (OAS) immediately reveals a number of significant similarities:

- Both organisations share the same view on the conditions needed to create security. These include in particular a basic democratic orientation, highlighting the importance of social justice, integral development, peace and the peaceful settlement of

52 U. Diedrichs / A. A. Oeter, *Das neue Europa* (note 41), p. 146.

53 D. Nolte, *Die neue Verortung Lateinamerikas* (note 8), p. 3.

54 L. Whitehead / M. A. Sáez / K. Bodmer / O. Dabène / J. Prats, "Regierbarkeit für Entwicklung". Die EU und Lateinamerika – ein Manifest zum Gipfeltreffen in Wien, in: GIGA Focus (2006) 5, p. 1.

- conflicts, respect for human rights, solidarity and cooperation and respect for national sovereignty;
- Both seek security cooperation on the basis of particular values such as democracy, justice and respect for international law. Both the OAS and the EU believe that the UN is of crucial importance in this respect;
 - Both partners advocate a multilateralist approach to settling international conflicts and believe that crises and conflicts should wherever possible be pre-empted by comprehensive prevention.⁵⁵

Latin America and Germany / the EU in addition share a series of political and cultural values.⁵⁶ As already mentioned most Latin American countries have signed non-proliferation and disarmament treaties and argue for transparency and also a decrease in arms spending. In terms of non-proliferation and disarmament, the EU and Latin America share the same goals. Both regions are committed to fighting international terrorism.⁵⁷ Both the EU and Latin America are calling for better environmental protection. They believe that environmentally compatible and sustainable development can actually increase rather than hamper the competitiveness of countries.⁵⁸

Regional integration is a further shared interest which, while it does not have a direct bearing on international relations, is important “only” for respective intra-regional relations. In order to achieve a more influential position in international politics, the Latin American countries, like the EU, want to cooperate more closely with each other politically and economically.⁵⁹ Only Mercosur, however, can be regarded as an effective association of states in the region. The other intraregional associations such as the Central American Common Market (CACM) and the Central American Integration System (MCCA / SICA) or the Andean Community (CAN) are weak and do not appear to have a viable future.

5. Fields of future cooperation – a social democrat’s view

Cooperation with Latin American states and political parties in the region has a long tradition in Germany. The nature and focus points of this cooperation must be seen not only in the light of geographic and economic factors; they can only be understood when taking party-political ideologies and agendas into consideration. The long-standing relationship between German social democracy and Latin America is one of solidarity with the numerous socialist movements and parties that came to power after World War II.

55 F. Kernic / J. Callaghan, Die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika (note 49), p. 46.

56 A. Feldmann, The Interest of the European Union in Security Issues in Latin America in the 21st Century, in: F. Kernic / W. Feichtinger (Ed.), Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Baden-Baden, 2006, p. 64.

57 Ibidem.

58 K. Bodemer, Lateinamerika und die Karibik (note 21), p. 171.

59 F. Kernic / J. Callaghan, Die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika (note 49), p. 37.

Many of these parties joined the global umbrella organisation “Socialist International” which the German SPD has been a leading member of. Under the long and influential SI-presidency of Willy Brandt who played a key role in promoting the idea of North-South-Cooperation, the SPD as a party and SPD politicians individually developed strong and trustful relations with political actors from Latin America. These relations were maintained even in times of crisis or of military dictatorship from which many countries of the region suffered. During those years, the network of world-wide offices of the Friedrich Ebert Foundation was an instrumental backbone for supporting befriended movements and parties in Latin America. Likewise, organisations such as the Young Socialists (Jusos) and the Socialist Youth / The Falcons had their share in developing personal relations, offering training as well as political and mental support to their partners. Many of today's active social democratic politicians derive their interest in international politics generally and in Latin America specifically from their personal experience with that solidarity movement and from youth exchanges with the region.

However, contemporary cooperation with Latin America is a specific challenge for social democrats because the party-political landscape has altered dramatically in recent years. Many of the traditional social democratic parties and member parties of the Socialist International are weakened or have been swept from the stage completely, so links have become looser.⁶⁰ New parties and movements such as the PT in Brazil or Mas (*Movimiento al Socialismo*) in Bolivia have been created. Nevertheless, supporting and advising parties and movements of both the New and the Old Left, i.e. the “progressive parties”, is and remains a key element of the work of the Friedrich Ebert Foundation in Latin America in relation to promoting democracy through social democracy.

One needs to bear in mind, however, that parliamentary influence in strengthening this cooperation is limited because the leading role in the field of international politics falls to the government and its respective ministries such as the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Economics etc. But instead of complaining about limitations on one's influence or even blocking initiatives, both the executive and the legislative power should become more aware of the advantages that can go along with this division of powers and competences. While ministries usually follow and implement strict medium and long-term agendas, parliamentarians are not bound by a hierarchical bureaucracy. They can act and react individually and can often react faster to developments, and they can rely on individual relations that have been developed over years and decades of personal interaction with actors from the region. They can lobby within their parliamentary groups to table at short notice issues on the agenda of caucus groups or committees which they deem relevant and thereby turn them into an issue of public debate. This, however, also shows the volatility of parliamentary power and influence because much of it comes and goes with the enthusiasm and personal engagement of individual parliamentarians.

60 D. Wollrad, Pink Tide – Was passiert in Lateinamerika, Internes Thesenpapier der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2006, S. 5.

Due to the clearly defined competences of committees which often go along with very different perspectives on one and the same policy matter, even the parliamentary approach to cooperation with Latin America faces limitations and challenges. One example of this is reflected in the process that the policy-papers on Latin America introduced by the Grand Coalition of SPD and CDU/CSU in 2008 mentioned above went through. This began as an initiative towards an all-encompassing strategy towards Latin America, and it was not surprising to discover that social democrats and conservatives took very different positions regarding new political and popular movements in Latin America. While not necessarily agreeing with measures taken by the governments of Bolivia or Venezuela, for example, SPD representatives favoured a certain openness and channels of communication – something which was not seen in a positive light by the coalition partners. Likewise, the need to regulate globalisation for the common good was not given the same priority among members of the CDU/CSU as within the ranks of the SPD representatives. Even more surprising, however, was a parallel development which took place regardless of political affiliations between the Committee on Foreign Affairs on the one hand and the Committees on Economic Cooperation and Development on the other hand. Whereas the Committee on Foreign Affairs emphasised the future of bilateral relations and of fields of cooperation, the latter – due to the nature of the development policy field – focussed on demands from the European governments and institutions. Finally, this resulted in two separate resolutions in parliament by the Grand Coalition: one by the Committee on Foreign Affairs and one by the Committee on Economic Cooperation and Development.⁶¹ This is a particular demonstration of the particular difficulties in streamlining policy approaches with different addressees in our political system. Having said that, it is of course absolutely necessary for both the executive and the legislative branch to make an effort to combine those different policy angles if future cooperation with Latin America is to become sustainable and effective.

Turning now to the concrete fields of future cooperation with Latin America, the following should be noted. Generally, bilateral cooperation with individual countries, but also with the region as a whole, is potentially highly efficient and improves perceptions and mutual understanding. However, because of Brazil's international standing and its above-mentioned bridging function, strategic cooperation with the country should be a high priority. It would be desirable to make efforts to enable Brazil to join the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Together we can use our potential to make globalisation fairer and more social and to resolve global problems. The regions also have a shared responsibility at international level, particularly in the United Nations, the Bretton Woods institutions and the World Trade Organisation (WTO).

61 Deutscher Bundestag: „Eine starke Partnerschaft – Europa und Lateinamerika/Karibik“, Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 7.5.2008, Drucksache 16/9072; cf. Deutscher Bundestag: „Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Deutschlands im Rahmen der strategischen Partnerschaft der Europäischen Union mit den Staaten Lateinamerikas und der Karibik zielgerichtet stärken“, Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 7.5.2008, Drucksache 16/9073.

Beyond that, there are four areas which cooperation between the EU and Latin America should focus on, which will be outlined below.

5.1 Security policy cooperation

Going hand in hand with the problem of social inequality, the security situation combined with the drugs trade is among the region's most pressing problems. Some governments have tried – as mentioned above – to introduce tougher penalties to combat the problem, but their efforts are generally regarded as counterproductive.⁶² Concepts such as *mesas de seguridad* in Honduras, *frentes de seguridad and pactos de convivencia y seguridad* in Colombia or *consejos comunales* in Venezuela would appear to hold more promise. All these are schemes in which citizens, i.e. civil society, work together with the police and/or exercise oversight over them. Particularly against the historical background of Latin America, I believe that this type of cooperation is particularly worth supporting. Governments which have not introduced similar measures to build confidence in the police and justice system should be encouraged to follow the lead taken by their neighbours.

It is vital, however, for countries in the region to act decisively against the causes of crime, taking proactive steps to tackle a lack of prospects, poverty and social inequality. Germany and the EU can provide support here through development cooperation, providing cooperation is understood to be between equals.

Fighting poverty is therefore central to the security policy partnership. If successes are not achieved soon and if the upper echelons in Latin America are not prepared to make an appropriate financial contribution, the entire region risks sliding into a vicious circle of instability. Unless progress is made in mitigating the huge social discrepancies in the region, it will be extremely difficult to effectively stabilise Latin America socially and politically.⁶³

In the context of traditional commonalities in security policy, cooperation with respect to non-proliferation is an obvious approach. Both Latin America and Europe regard proliferation as a threat to security and are calling strongly for disarmament and arms control. For the same reasons we should cooperate with Latin America in the fight against international terrorism.

In the future, more reliance should be placed in the context of tackling international crises on cooperation between Germany and the EU on the one side and Latin America on the other. Both share common values and have been acting in the framework of international bodies and organisations as has been shown above.

62 P. Peetz, Innere Sicherheit in Lateinamerika – Probleme und Perspektiven (note 28), p. 5.

63 S. Haid / A. Ludwig / C. Rieck / M. Zarandi, Sicherheitspolitische Veränderungen (note 7), p. 25.

5.2 Promoting democracy, the rule of law and sustainable development

Promoting democracy and the rule of law is very closely linked to the security issue. The EU is conducting a political dialogue with Latin America in this respect on three levels: regional, sub-regional and with individual countries. It is also talking to representatives of civil society in order to strengthen the latter, but is engaging equally with state actors in order to encourage them to cooperate more closely with civil society.⁶⁴

Abolishing extreme social inequalities is pivotal, as has already been said, to bringing about effective democratisation and state modernisation.⁶⁵ In order to achieve this goal, the EU must review and broaden its concept of solidarity with respect to Latin America. Solidarity includes not only the upholding of human rights and democracy but also the formulation of fair trade strategies.

It is inadequate for the European side to insist on adherence to labour and environmental standards while at the same time refusing to liberalise areas of trade such as agriculture which are vital to creating prosperity in many Latin American countries.⁶⁶ Without a fair world trade system it will be virtually impossible to bring about a sustainable development in which *all* the citizens of Latin America can be involved. This involvement in turn makes democratic stabilisation and good governance significantly more probable.⁶⁷

We also need to review our definition of development to make it more than simply a matter of raising per capita income. The disadvantaged population groups and in particular the indigenous peoples must be encouraged to assert their interests. Many of them have organised themselves, in order to define and ultimately also to articulate their interests. This is a necessary process even if it leads to a certain degree of social conflict in Latin America. If it does not happen, the region runs the risk of doing lasting harm to its social capital.⁶⁸ In contrast to the USA, the efforts made by the EU and Germany to promote democracy concentrate on supporting civil society. The advantage of this approach is that security consequently comes to be regarded as a societal construction.⁶⁹

Jörg Faust recommends that Germany and Europe should promote democracies and suggests that the first step should be to forge relations with democratic countries in the region.⁷⁰ I firmly believe this to be the wrong and too narrow an approach. It is wrong for those who wish to promote democracy to focus one-sidedly on those countries which are regarded as models in this area. Germany should negotiate with all Latin American countries instead of making a distinction between “good democrats” and “bad populists”. The only way of establishing trust is through meeting and talking with people on equal terms. Communication starts a learning process on both sides, opening the way to

64 F. Kernic / Callaghan, Die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika (note 49), p. 41.

65 J. Faust, Strategische Interessen (note 13), p. 100.

66 L. Whitehead / M. A. Sáez / K. Bodmer / O. Dabène / J. Prats, Regierbarkeit für Entwicklung (note 54), p. 5-6.

67 Ibidem, p. 6.

68 Ibidem, p. 7.

69 F. Kernic / J. Callaghan, Die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika (note 39), p. 43-44.

70 S. Haid / A. Ludwig / C. Rieck / M. Zarandi, Sicherheitspolitische Veränderungen (note 7), p. 25.

rapprochement and also change. If we treat states such as Venezuela only with disdain, they are likely to seal themselves off and, if in doubt, turn more decisively to autocratic structures.

Offering talks, on the other hand, does not mean paying court to populist trends or accepting them unchallenged. It is essential always to remember that these governments were democratically elected and legitimised. If we want to prevent a growing polarisation in Latin America, we must develop an active diplomacy with respect to those countries which are currently ruled by populist governments.

There is a need, therefore, to integrate countries such as Venezuela and back Brazil's strategy to increase integration. If we want to understand what is happening in Venezuela at this time, we must also, however, seek dialogue with Chavez's party *Movimiento Quinta República* (MVR) in order to try to work with democratic forces within the MVR to develop alternatives to Chavez's policy. The "no" vote to constitutional reforms indicates there may be scope here.⁷¹

A strong, firmly rooted and self-confident democracy always also includes the protection of minorities. We must consequently also exert pressure to strengthen the rights of indigenous sections of the population in Latin America. Although the indigenous peoples represent the majority of inhabitants in some countries in the region, they have long been oppressed and disadvantaged by the ruling minority. While a number of countries may have taken steps to address this problem, it is not possible to talk of across-the-board improvements, even following the election of Evo Morales in Bolivia as the region's first indigenous president.⁷²

5.3 Environmental protection

The consequences of climate change are affecting the entire globe. It is essential therefore for the international community to work together to tackle the problems. Latin America with its vast areas of rainforest (23 per cent of the world's trees and 46 per cent of the world's tropical rainforests are located in the region)⁷³ has a prominent role to play here. Logging has a negative effect not only on local populations but on the whole world. There is a need to share energy-saving technologies in order to reconcile increasing growth on the subcontinent and sustainable development.⁷⁴ There is huge potential for scientific and economic cooperation in this area, particularly for Germany which leads the world in technologies for regenerative energy use.

Effective environmental protection will be almost impossible to achieve without preserving biodiversity in Latin America and implementing climate protection there. The re-

71 C. Zilla, „No“ zur Verfassungsreform in Venezuela, in: Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit (ed.): SWP-Aktuell 67 (2007), p. 1-4.

72 J. Ströbele-Gregor, Indigene Emanzipationsbewegungen in Lateinamerika, in: APuZ, 51-52 (2006), p. 5-11.

73 W. Feichtinger, EU und Lateinamerika – Sicherheitspartner der Zukunft (note 36), p. 207.

74 Ibidem.

gion's support for the agreement on biological diversity and the Kyoto Protocol is therefore to be welcomed.⁷⁵ The measures, initiatives and draft regulations proposed within the post-Kyoto process must be agreed with Latin America at an early stage. Numerous agreements on fundamental positions emerged from the Climate Conference in Bali. These include in particular questions of energy consumption, the expansion of renewable energies as well as joint efforts to preserve air and water quality and forests. The fact that the countries of Latin America are already signatories to central UN conventions on environmental protection further advances future cooperation in this field.

5.4 Regional integration

Latin America has made impressive efforts to strengthen regional cooperation; this is especially true for Mercosur. These efforts deserve our support, particularly since they open up new possibilities of cooperation between Germany, the EU and Latin America. We Europeans should use the experience and knowledge we have gained in this respect to drive forward the conclusion of bi-regional agreements between Mercosur and the EU.⁷⁶ The experience with European integration is widely perceived as one that gives us the necessary expertise to take on a leading role in the promotion of sub-regional and regional integration approaches. In terms of Latin America there is particular scope to promote institutionalised cooperation at sub-regional level.⁷⁷

One good way of offering incentives for greater cooperation and integration would be to negotiate preferentially with relevant groups of countries.⁷⁸ Promoting regional parliaments is of subsidiary importance at the present time since even national parliaments are relatively insignificant in the political decision-making process in Latin America.

6. Conclusion

There are good reasons to foster intensive contacts with all the countries of Latin America and the Caribbean. Only those who talk to each other can hope to be listened to and to exert a positive influence on each other. Only if the channels of communication are open, can Germany and the EU lobby for democracy, the rule of law and the upholding of human rights in the countries in question. We must take seriously the desire of our Latin American partners to have other points of contact in Europe in addition to Spain. Germany is well placed to be one of these contact points since we enjoy a high degree of trust in Latin America.

75 Auswärtiges Amt, Leitlinien für die deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik, last cited 11.03.2008, URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Latein-amerika/Leitlinien.html>.

76 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika (note 12), p. 92.

77 J. Faust, Strategische Interessen (note 13), p. 103.

78 H. Barrios, Partnerregion Lateinamerika (note 12), p. 92.

The subcontinent should in future be moved further up the political agenda in the Federal Republic. It is important to bear in mind in this context that China and India are two attractive trading partners on the other side of the Pacific who do not, for example, insist on adherence to social standards. We Europeans must counter this trend with our economic and social model promoting the idea of equal opportunity and solidarity. The model of European unification continues to be attractive to the region and offers a valuable point of reference for approaches to tackling structural asymmetries in Latin America. There is scope for cooperation between Germany, the EU and Latin America in matters of environmental protection and in the three areas of security, power structures and prosperity, whereby all are contingent on each other. Security is difficult to achieve without raising the level of prosperity. Democracy as a form of governance cannot be stabilised unless the security situation is improved. Further democratisation and the establishment of the rule of law are vital to improving the security situation and combating structural inequalities in Latin America. Cooperation on a partnership basis is crucial in all these areas.

Germany can take on a leading role in consolidating democracy, reforming the constitutional state and strengthening civil society. We can also provide assistance to Latin America in the area of social welfare. In the area of security there is scope for broad co-operation between the EU and Latin America. It is important in the process to work on the basis of an expanded concept of security in which combating terrorism and the drugs trade, as well as environmental and resource protection, play an important role alongside crisis resolution and conflict prevention. International conflicts and environmental issues are risks which affect all countries in a globalised world.

Bibliography

- Auswärtiges Amt, Förderung der regionalen Integration, last visited date 11.03.2008, URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Lateinamerika/RegionaleIntegration.html>.
- Auswärtiges Amt, Lateinamerika in der deutschen Außenpolitik, last visited date 11.03.2008, URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Lateinamerika/Lateinamerikapolitik.html>.
- Auswärtiges Amt, Leitlinien für die deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik, last visited date 11.03.2008, URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Lateinamerika/Leitlinien.html>.
- Barrios, H., Partnerregion Lateinamerika. Zur Begründung der deutschen Interessen an einer fortgesetzten und intensiveren Kooperation, in: Lateinamerika-Analysen 15 (2006) 3, p. 83-94.
- Bodemer, K., Lateinamerika und die Karibik. Gedanken zu ihrer Bedeutung für Deutschland und Europa, in: Lateinamerikaanalysen, 15 (2006) 3, p. 149-197.
- Corporación Latinobarómetro (Ed.), Latinobarómetro Report 2007, Online Data Bank (2007), URL: <http://www.latinobarometro.org/>.
- Deutsche Botschaft von Buenos Aires, Deutsche Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik im europäischen Kontext, URL: http://www.buenos-aires.diplo.de/Vertretung/buenosaires/de/03/download_aussenpol_la,property=Daten.pdf, p. 1-4.
- Deutscher Bundestag: „Eine starke Partnerschaft – Europa und Lateinamerika/Karibik“, Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 7.5.2008, Drucksache 16/9072.

- Deutscher Bundestag: „Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Deutschlands im Rahmen der strategischen Partnerschaft der Europäischen Union mit den Staaten Lateinamerikas und der Karibik zielgerichtet stärken“, Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 7.5.2008, Drucksache 16/9073.
- Diedrichs, U., Oeter, A. A., Das neue Europa und Lateinamerika: Zwischen Abkehr und Aufbruch, in: Lateinamerika Analysen 15 (2006) 3, p. 137-148.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Commission's objectives, in the framework of the relations between the European Union and Latin America, in view of the 3rd Summit of Heads of State and Government of the European Union and Latin America and the Caribbean to be held in Guadalajara (Mexico) on May 2004. COM(2004) 220 final, 2004, 2, URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200410/20041012_04en.pdf.
- Faust, J., Strategische Interessen deutscher Außenpolitik in der Zusammenarbeit mit Lateinamerika – Ein Kommentar, in: Lateinamerika Analysen, 15 (2006) 3, p. 95-104.
- Feichtinger, W., EU und Lateinamerika – Sicherheitspartner der Zukunft, in: F. Kernic, W. Feichtinger (Ed.), Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Baden-Baden, 2006, p. 197-210.
- Fukuyama, F., A Quiet Revolution, in: Foreign Affairs, 86 (2007) 6, p. 177-182.
- Grabendorff, W. Lateinamerika. Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007.
- Haid, S., Ludwig, A., Rieck, C., Zarandi, M., Sicherheitspolitische Veränderungen in Lateinamerika im Spannungsfeld der Interessen der EU, der USA und Chinas, in: F. Kernic, W. Feichtinger (Ed.), Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Baden-Baden, 2006, p. 9-29.
- Hofmeister, W., Die Rückkehr des Populismus nach Lateinamerika und die Rolle Brasiliens, in: KAS-Auslandsinformationen (2006) 8, p. 20-39.
- Hofmeister, W., Grenzen des Wachstums – und des Klientelismus, Focus Brasilien Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung (2007) 7, p. 1-9.
- Kernic, F., Callaghan, J., Die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika: Transatlantische und globale Sicherheit im strategischen Dreieck von USA, EU und Lateinamerika, in: F. Kernic, W. Feichtinger (Ed.), Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Baden-Baden, 2006, p. 31-53.
- Niebel, I., Neopopulismus oder Emanzipation, in: APuZ. 51-52 (2006), p. 12-18.
- Nolte, D., Die neue Verortung Lateinamerikas in der internationalen Politik, in: GIGA Focus (2007) 8, p. 1-8.
- Oehrlein, J., Vom Luxus, Atommacht zu spielen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung of 25.07.2007, p. 5.
- Peetz, P., Innere Sicherheit in Lateinamerika – Probleme und Perspektiven, in: GIGA Focus (2007) 7, p. 1-8.
- Radermacher, R., Jahresbericht 2007, Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Beratung im Cono Sur. Teilprojekt Brasilien, politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.
- Schmid, T., Die mordenden Machos, in: DIE ZEIT of 06.09.2007, URL: <http://images.zeit.de/text/2007/37/Guatemala>.
- Schütt, K.-P., Jahresbericht 2007, Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Beratung in den Andenländern, Teilprojekt Venezuela, Politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Venezuela, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, p. 12.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007, p. 1-39.
- Ströbele-Gregor, J., Indigene Emanzipationsbewegungen in Lateinamerika, in: APuZ. 51-52 (2006). p. 5-11.

Whitehead, L., Sáez, M. A., Bodmer, K., Dabène, O., Prats, J., "Regierbarkeit für Entwicklung". Die EU und Lateinamerika – ein Manifest zum Gipfeltreffen in Wien, in: GIGA Focus (2006) 5, p. 1-8.
Zilla, C., „No“ zur Verfassungsreform in Venezuela, in: Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit (Hrsg.): SWP-Aktuell 67 (2007), p. 1-4.

From the “first” to the “second” feminism in Latin America. Continuities and Changes

Barbara Potthast

RESÜMEE

In Lateinamerika – ebenso wie in Europa und den USA – können wir grob zwischen zwei feministischen Wellen unterscheiden: eine zu Beginn, die andere gegen Ende des 20. Jahrhunderts. Das Hauptziel des Aufsatzes ist es, die verschiedenartigen Kontinuitäten und den Wandel zu erklären, sowohl im Hinblick auf die Methoden, mit denen Frauen versuchten eine Anerkennung ihrer staatsbürgerlichen und zivilen Rechte zu erreichen als auch im Hinblick auf weiter gehende Forderungen. Der Beitrag beginnt mit einer kurzen Beschreibung der ersten Feministinnen sowie ihren allgemeinen Zielen und zeigt einige Beispiele auf. Anschließend behandelt der Artikel die Diskussion eines zweiten „neuen“ Feminismus, der Mitte der 1970er Jahre ihren Anfang nahm. Abschließend verweist der Beitrag auf die großen Kontinuitäten und den Wandel, die sich zwischen den beiden Bewegungen ausmachen lassen.

Feminist ideas and activities at the beginning of the twentieth century

The origins of feminist movements and ideas can be traced back to Europe and the United States in the nineteenth century, where some forerunners became active during the first half of the century, and a broader movement developed in the second half.

In Latin America, feminist ideas had followers mainly in the Southern Cone, Southern Brazil and Mexico, whereas in countries like Peru or Bolivia, only a few and isolated women questioned the traditional position of women in society. This situation follows from the fact that in the first group of countries, industrialisation and (mostly European) immigration had led to economic and social modernization and the formation of an educated middle class which asked for political changes in the old oligarchical republics.

In most of these countries, the constitution granted universal or qualified suffrage to the male population, but only about ten percent of the male population exercised the right to vote. In addition, most elections were manipulated. With the rise of a new middle class, men from these sectors began to demand the opening of the traditional political system, and women took the opportunity to address the question of their political rights. The defects of democracy, namely the exclusion of large sectors of the population, revealed itself even more dramatically if one includes the women and especially those who by this time had received a good education and thus could not be dismissed on the bases of not being prepared to enter into public debates. The early feminists skilfully linked general social and political problems to their role in society, and they achieved several aims by this tactic, though not all of them. The connection between defects of democracy and the role of women became visible again during the second wave of feminism when women played a crucial role in the resistance against military regimes and the transition to democracy.

Social Reform and Feminism

At the end of the nineteenth and the beginning of the twentieth century, politicians became increasingly concerned about the consequences of working women and children for the future of their respective nations. Industrialisation had increased the number of women and children working in factories or in home industries under miserable conditions and for equally miserable salaries. Housing conditions were terrible and infant mortality rates alarmingly high. Bad hygienic conditions helped the spread of diseases which had almost been overcome before. The modern Latin American metropolises were infested again by cholera or yellow fever, but politicians and doctors were equally concerned about the high number of patients with syphilis, which was linked to the growth of prostitution.¹ The future of the nation seemed to be endangered because of the lack of healthy and orderly workers and soldiers, so that not only doctors and hygienic reformers, but also politicians saw the necessity of reforms. These reforms were linked closely to the perception of women who were considered responsible for the upbringing of the children – and for the spread of syphilis. Social reform ideas, as they came up in Latin America, were thus mainly directed towards lower class women, as they were seen almost exclusively in their role as mothers. This brought women into the focus of public debates and gave the more educated amongst them an opportunity to demand changes. For this reason, political and social reform ideas had many things in common with the feminist ones.

1 See D. J. Guy, *Sex and Danger in Buenos Aires: Prostitution, Family and Nation in Argentina*, Lincoln 1991; C. Schettini Pereira, *Políticas del sexo en el Río de Janeiro Republicano*, in I. Morant (ed.), *Historia de las mujeres en España y América Latina. Del siglo XX a los umbrales del siglo XXI*, Vol. III, Madrid 2006, p. 933–943; S. Hepke, *Prostitution in Havanna (1850–1925)*, Stuttgart 2008.

Latin American feminists were, of course, as diverse as society, but we can broadly distinguish between three currents.² At the beginning of the century, numerically and politically most important were the so called liberal or bourgeois feminists, which pursued mainly the right of education for women, as well as political and civil rights. Secondly, there were socialist feminists, who also advocated civil and political rights but saw a closer connection of the gender question with economic and class problems. Thirdly, in many countries, especially in the Southern Cone, the anarchists also addressed feminist issues by insisting on personal and social rights, freedom from all kinds of domination. Some of them even talked about “free love”. The political and social impact of these ideas was however limited, not only because of its radicalism but also because the anarchist movement was violently suppressed at the beginning of the twentieth century.³

Motherhood was the common denominator of all these movements and helped to bridge other ideological differences, but it was also the most important tool for initiating women's topics in the public debate. All feminists highlighted the role of mothers as the educators of future citizens and nurturers of future workers and soldiers. But in order to fulfil this task, women needed to be conditionally enabled to do so properly. On this bases, feminists demanded better education, protection against harmful working conditions and ultimately political rights for women. “Motherhood eventually redefined the relationship between women and the state, which would owe them protection for their nurturing of new lives. Motherhood was a key asset in supporting women's claims for empowerment. [...] It is not surprising that Southern Cone feminists opted for a feminism that would fit into their social milieu and be acceptable to other women as well as to the men who held the reins of power. Feminism oriented toward motherhood was more than a strategy to win favourable legislation. It was an essential component of their cultural heritage: a tune that feminists not only knew how to play but wished to play.”⁴ Given this cultural heritage, the feminist discussion about the relationship of equality with and difference from men was led in a different way than in Europe. Latin American women always stressed the difference and demanded special rights and protection parting from this position. They argued that women needed laws that would protect them as mothers as well as compensate their biological and social disadvantage. This approach should not, however, be compared with contemporary quota laws in favour of women or other measures of “affirmative action”. Early twentieth century feminists did not think that the differences between men and women existed due to the social construction of gender roles but due to a “natural” biological difference between the sexes. For this reason, they did not question gender roles. Some of them even celebrated a feminine mystique of women as gentle and selfless persons with a higher moral standing than men.

2 F. Miller, *Latin American Women and the Search for Social Justice*, Hanover/NH 1991; As. Lavrin, *Women, Feminism, and Social Change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890–1940*, Lincoln 1995.

3 For the anarchist women see S. Menéndez/B. Potthast, *En búsqueda de las mujeres. Percepciones sobre género, trabajo y sexualidad*. Buenos Aires 1900–1930, Amsterdam 1997, p. 53–56, 129–134; A. Lavrin, *Women, Feminism, and Social Change* (note 2), p. 264–266.

4 A. Lavrin, *Women, Feminism, and Social Change* (note 2), p. 38.

They propagated a vision of women as social redeemers and demanded civil and political rights on this basis.⁵

The early Argentine feminist movement

Many of the characteristics of Latin American feminism mentioned above can be traced clearly in the case of Argentina, which will serve here as an example. Since the end of the nineteenth century, the country, and especially its capital, had gone through a process of rapid economic modernisation and mass immigration. The number of inhabitants of Buenos Aires rose from 300.000 in 1880 to 1.2 millions in 1910, with about one third of all inhabitants being immigrants. The city could hardly absorb so many newcomers and had to struggle with severe problems concerning housing and working conditions. As described above, this resulted in high rates of child mortality and the spread of epidemics, which started to alarm the traditional elite. In addition to the medical questions, many politicians also were concerned about so many women working in factories and feared not only for the reproduction but also for the traditional family that was seen as the base of the nation. As a result, a social and political discourse emerged that connected the role of women and family with the future of the nation and addressed topics like hygiene, "scientific" child care, medical prevention and the conditions of working women. This debate not only involved academics and politicians but also many female doctors – who in the course became feminists.⁶

At the beginning of the twentieth century, economic growth and welfare, mainly through exports, had led to the rise of an Argentine middle class, among which second and third generation immigrants formed an important group. They had access to a modern public educational system which was open to both sexes, and women were even admitted to universities at an early date. For this reason, Argentina as well as other countries in the Southern Cone, counted on a group of educated women, mostly teachers and doctors, who participated in these debates, assisted in congresses about hygiene and child care and gained the respect of their male colleagues in this discussion.⁷

5 Ibid., p 13.

6 D. Armus, El descubrimiento de la enfermedad como problema social, in: M. Zaida Lobato (ed.), Nueva Historia Argentina, Vol. V, Buenos Aires 2000, p. 507-552. The most important books on this topic are A. Lavrin, Women, Feminism, and Social Change (note 2); D. J. Guy, Sex and Danger in Buenos Aires. Prostitution, Family, and Nation in Argentina, Lincoln / London 1991. For a more general view see N. Leys Stephan, The Hour of Eugenics. Race, Gender, and Nation in Latin America, Ithaca 1991, as well as several articles in: I. Morant (ed.), Historia de las mujeres en España y América Latina (note 2), Vol. III., p. 765-796, 813-914.

7 A good example is C. Grierson. Born in Argentina as the child of immigrants from Ireland and Scotland, she became the first woman in Argentina to graduate from medical school in 1899. She presided the "Feminine Congress" in 1910 and became one of the pioneers of Argentine feminism. Others like Elwira Rawson and Juilleta Lantieri have a similar biography. See D. Barrancos, Inclusión / Exclusión. Historia con mujeres, Buenos Aires 2002. For examples from Brazil see J. E. Hahner, Emancipating the Female Sex. The struggle for women's rights in Brazil, 1850-1940, Durham 1990; S. K. Besse, Restructuring Patriarchy. The Modernization of Gender Inequality in Brazil, 1914-1940, Chapel Hill 1996; B. Potthast, Vom Kinderschutzbund zum Völkerbund. Die internationalen Aktivitäten lateinamerikanischer Feministinnen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: E. Schöck-Quin-

A crucial step in the formation of the feminist movement in the Southern Cone was the “First Feminine Congress”, held in Buenos Aires in 1910, the year in which the centennial of independence was celebrated in Argentina. This was an excellent timing, since politicians wanted to demonstrate the modernity of their country, and the educated women who debated about social and medical reforms became a symbol of progress and modernity. They served as a proof that Argentina could claim a position among the most progressive countries in the world. The women debated topics like educational, medical and civil reform, but also stressed the need of political rights for women. The congress brought many different women from different countries together, gave them a platform for their ideas and eventually led to the foundation of the first feminist associations by participants of these congresses.⁸

The women who attended the different congresses soon demanded not only protection for working women and children, education and medical care for the poor, but also political rights. In Argentina, as well as in all other Latin American countries, there existed several obstacles for women’s political rights. The most important one was the submission of married women to their husbands in Spanish civil law, which had not been changed after independence. Because of this subordination, an independent political vote seemed impossible, and several suffrage projects supported by male politicians wanted to grant political rights only to single and widowed women, but not to married ones.⁹ The legal subordination also explains why many women groups, especially the liberal ones, initially demanded only changes in the civil codes, and only later addressed political rights.

Another common feature was the fact, that practically all early Latin American constitutions were gender neutral. They stipulated the conditions for the exercise of political rights by the citizens, sometimes with restrictions on certain groups like priests, servants, illiterates etc., but did not define citizenship in terms of gender. Since women were not explicitly excluded, some of them started to claim their right to vote on the basis that they were Argentine, Mexican or Brazilian citizens, a fact that nobody would deny. In Argentina, the debate became especially important when political pressure from the middle classes led to an electoral reform in 1912. The so-called Sáenz-Peña law tried to end the electoral fraud and include more men from the middle and lower classes into politics, since there were no formal restrictions to citizenship in Argentina. The new law

teros / A. Schüler / A. Wilmers / K. Wolff (eds.), Politische Netzwerkerinnen. Internationale Zusammenarbeit von Frauen 1830–1960, Berlin 2007, p. 155–182.

8 D. Barrancos, Inclusión / Exclusión (note 8); F. Miller, Latin American Women (note 3); A. Lavrin, Women, Feminism and Social Change (note 3); Paulina Luisi, *La mujer en la Democracia*, Buenos Aires 1938. Brazilian feminists organized a similar congress in 1922, the year of the Brazilian Centennial, with equally good political results. See J. E. Hahner, Emancipating the Female Sex (note 8).

9 This tradition was so strong that even after changes in the civil law codes in most countries, the idea of the male head of the family persisted, and the constitutional project of the Brazilian president Getulio Vargas in 1931 aimed at granting political rights only to single and widowed women as well as to married ones with their husbands permission. After strong protests from the Brazilian feminists, however, all women were finally granted political rights. See J. E. Hahner, Emancipating the Female Sex (note 8), p. 160 / 161.

wanted to achieve this by linking the voters' registers to the ones of military service. This, of course, meant the exclusion of women, and the new, well intended law, complicated the question of women as voters.¹⁰

One Argentine feminist, Julieta Lantieri, especially tried to exploit the ambiguities of female citizenship in order to further the suffrage question. Julieta Lantieri, a daughter of Italian immigrants, had received a doctoral degree in medicine from the University of Buenos Aires and was appointed as a professor in 1911. In order to take the position, she acquired the Argentine citizenship. With the official document in hands – the document that declared her a citizen of Argentina – she tried to vote in the next election. She was, of course, not admitted because of her sex and because she did not figure in the voters register. Lantieri then presented herself at the barracks and asked to be drafted in order to be able to vote.¹¹ Together with other feminists she later organized public female elections in a Buenos Aires park in front of the official election hall. These provocative actions were accompanied by political lobbying, and between 1919 and 1930, several women's suffrage projects were presented in the Argentine congress. Some of them even were approved in this house, but not debated in the senate, so that in the end, all motions failed until a military coup in 1930 ended this period of intense feminist activity without achieving political rights.¹² The women had, however, gained some battles regarding their civil status, educational and professional possibilities as well as in the legislation directed towards the protection of working women and children.¹³

The international platform

The Argentine, as well as the Brazilian, Chilean or Uruguayan women also had close connections to women's rights movements in the United States and Europe. They collaborated with the International Council of Women and participated in several international conferences, which addressed the problems of women's work and children whereas others dedicated themselves to the civil and political rights for women. At the beginning of the century, the most important was the Pan-American Organization, which organized not only several of the conferences mentioned before, but also gave a platform to a conference on women's suffrage in 1922 in Baltimore, which strengthened the inter-American female connections and led to the foundation of the Pan-American Association for the Advancement of Women, and, in 1928, to the foundation of the Interamerican Commission of Women / Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), which has been cha-

10 See H. Sabato / A. Lettieri, *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires 2003; A. Lavrin, *Women, Feminism and Social Change* (note 3); Waldo Ansaldi, *La trunca transición del Régimen oligárquico al Régimen democrático*, in: R. Falcón (ed.), *Nueva Historia Argentina*, Vol. VI, Buenos Aires 2000, p. 15-57.

11 A. Bellotta, Julieta Lantieri. *La pasión de una mujer*, Buenos Aires 2001; D. Barrancos, *Inclusión / Exclusión* (note 8).

12 Something similar happened in revolutionary Mexico. See A. Macías, *Against all odds. The Feminist Movement in Mexico to 1940*, Westport/London 1982; Sh. Soto, *Emergence of the modern Mexican woman. Her participation in Revolution and struggle for equality, 1910–1940*, Denver 1990.

13 A. Lavrin, *Women, Feminism, and Social Change* (note 3).

racterized as “the first governmental organization in the world to be founded for the express purpose of working for the rights of women.”¹⁴ The CIM, which interestingly enough is better known in its Spanish abbreviation, has been and still is important for the feminists’ cause, especially because it gathers data on the situation of women that otherwise would never have been collected, and it raises issues that other political institutions would have never addressed by themselves.

Latin American women also participated actively in the commission of the League of Nations against the trade of women and children, the so called “white slavery”. These activities in international organizations gave them prestige in their home countries. Even conservative politicians praised these women as symbols of the modernity and importance of the nation, which in turn gave the feminists a better chance to be heard when they addressed other topics, like for example political rights for women.¹⁵

As a consequence of the economic crisis in 1928 / 29 and the consequent social upheaval, many Latin American countries, among them those with the most active feminist movements like Uruguay and Argentina, turned into military or authoritarian rule which made feminist activities much more difficult or useless. In most Latin American countries, women had to wait until after World War II before they were granted full political rights. After the war, however, inter-American pressure as well as a general public acceptance of a more active role of women in public affairs obligated those Latin American countries which had not yet done it up to that moment to grant full political rights to women.

Country	Year	Country	Year
Ecuador	1929	Chile	1949**
Uruguay	1932	Haiti	1950
Brazil	1932	Bolivia	1952
El Salvador	1939	Mexiko	1954
Cuba	1940		
Rep. Dom.	1942	Colombia	1954
Panama	1945	Honduras	1954
Venezuela	1946*	Peru	1955
Argentina	1947	Nicaragua	1957
Costa Rica	1949	Paraguay	1967

*1945 municipal suffrage ** 1934 municipal suffrage

14 J. B. Scott, The international conferences of American States 1889–1928, New York 1931, VII, cit. from F. Miller, Latin American Women (note 3), p. 95. See also L. S. Rowe/J. B. Scott (eds.), Conferencias internacionales americanas 1889–1936. Recopilación de los tratados, convenciones, recomendaciones, resoluciones y mociones adoptadas por las siete primeras conferencias internacionales americanas, Washington D. C. 1938, p. 404/405, 425.

15 B. Potthast, Vom Kinderschutzbund zum Völkerbund (note 8).

With legal political equality and many more civil rights¹⁶, the first step was done, although cultural tradition and socio-economic obstacles to women's participation in politics persisted. To overcome those is the subject of the second wave of feminism. Before we turn to this movement, we will summarise the most important characteristics of the first wave of feminism:

1. Feminist movements developed mainly in countries which had undergone social changes through modernisation and industrialisation, which had developed a modern educational system open to both sexes, and had received a considerable amount of immigrants, mainly from Europe.
2. In these countries, the question of women's civil and political rights was linked to a general debate about progress and modernity, and men as well as women considered education, health and some kind of social welfare as important for the future of the nation.
3. The first generation of feminists were middle- and upper class people, often second generation immigrants, many of them doctors and teachers.
4. Participation in scientific and international conferences provided an important platform for the discussion of women's problems and led to political activities.
5. All women stressed the reproductive function of women and their role as mothers and educators. They used the identification of women with motherhood to claim more rights for women and to demand their position in politics and society, but not on the basis of equality but because of "natural" differences.
6. The debate about political rights for women was often embedded in a more general discussion on the exclusivity of Latin American politics and the necessity to broaden political participation of men from other social sectors.
7. Debates about the protection of working women and children, health care or educational and political rights did not question gender roles in general and excluded taboo topics like sexuality and a double standard of sexual moral.

The second wave

At the beginning of the nineteen-sixties, all Latin American women had been granted equal political rights, although there still persisted many restrictions in the civil and social sphere. Furthermore, big social differences still characterised Latin America, and especially rural and lower class women suffered from these inequalities. It was again a combination of international and national pressure which led to the conviction of many politicians that reforms were needed in order to maintain order and economic prosperity. Some of these reforms deeply affected the role of women. The most important one can be characterised as a silent "revolution" in female education, especially in higher

¹⁶ Especially married women were still in a subordinated position in many respects due to the notion of the man as the patriarch.

education. Interested in these topics, the Organisation of American States, the Alliance for Progress and the UNESCO started a major educational offensive in Latin America in the nineteen-sixties which resulted in an enormous increase in the number of schoolchildren. In 1950, there was an estimated number of about 16 million, in 1980 about 85 million (with the general increase in population already taken into consideration). Even more telling in terms of gender are the figures for university students which rose from 2 percent of all women and 4 percent of all men in 1960 to 17 percent of the women and 20 percent of the men in 1985. These figures indicate that the impact was stronger in the case of the female population. Nowadays, there are almost as many female students in Latin America as male ones, in some countries (Argentina, Brazil, Uruguay) the number of female students even exceeds the one of male ones, although the former can mostly be found in typical “female” careers. Nevertheless, there are big regional differences, and countries like Bolivia can not really be compared with neighbouring Argentina or Brazil. Also, there is still a big difference between the rural and the urban situation, and the gap between literate men and women constitutes about 12 percent in the country-side, compared with only 6 percent among the urban population.¹⁷

The increase in university students, especially in female ones, had strong long-term consequences for gender relations. Latin American students were influenced by the 1968 student revolts in Europe and the anti-Vietnam and hippie-movements in the United States, but even more by the Cuban Revolution (1959) and the activities of Che Guevara in Bolivia (1966/67), the “option for the poor” proclaimed by the Latin American Episcopal Conference in Medellín in 1968 as well as the “Theology of Liberation”, and by the Pedagogy of the Oppressed developed by Paulo Freire at the end of the nineteen-fifties. Whereas socialist and communist ideas spread at the universities and within other political groups, at the popular level new ideas were propagated in so-called “comunidades de base”, church-based groups who worked with a mixture of these new theories and methods. The concept of “conscientización”, that is the creation of a critical awareness of society as a human and therefore changeable product, became important in pedagogy as well as in theology and influenced these popular communities. In these groups, women made up the majority, and many poorly educated rural and urban women started to develop political ideas that eventually led them to question not only their class based subordination but also the patriarchal structures in society and family. In the meantime, many young male and female students turned to active political opposition, and some of them joined the guerrilla movements that spread during these years. In these guerrilla movements, women for the first time represented an important minority. Exact figures are impossible to get, but it is estimated that in the urban guerrilla of the Southern Cone as well as in the Central American guerrillas about one third were women.¹⁸ The hope for

17 B. Potthast, Urbanisierung und sozialer Wandel in: W. L. Bernecker / M. Kaller-Dietrich / B. Potthast / H. W. Tobler (eds.), Lateinamerika 1870–2000. Geschichte und Gesellschaft, Wien 2007, p. 113–129. For actual data see J. W. Wilkie (ed.), Statistical Abstracts of Latin America, Bd. 38, Los Angeles 2002. For long-term developments see F. Miller, Latin American Women (note 3).

18 See K. Kampwirth, Women and Guerrilla Movements. Nicaragua, El Salvador, Chiapas. Cuba, University Park,

the creation of a better society ended, however, in military dictatorships in Brazil (1964) or Peru (1968), and, especially brutally in Chile (1973) and Argentina (1976). These dictatorships ended not only left-wing but also some feminist activities which afterwards could not be resuscitated easily, due to exile and death of its most important protagonists. The political experiences of this time changed the surviving women, however.

The women who participated in left-wing movements and in the guerrilla in the nineteen-sixties and -seventies had not done so because of feminist convictions. Due to orthodox Marxist theory, the gender antagonism was mostly seen as a "minor contradiction" ("Nebenwiderspruch") which would be resolved automatically after the creation of a equal socialist society. In addition, since most of the early feminists were liberal bourgeois women with sometimes even paternalistic attitudes towards working class people, feminism in Latin America came to be seen as a middle or upper class phenomenon, a "luxury problem" of "bourgeois" women. This vision led to considerable tensions and animosities between feminists and left-wing female activists that could only slowly and gradually be overcome up to the nineteen-eighties.

A crucial event for women, not only in Latin America, was the proclamation of the United Nations "Decade of Women" along with the celebration of the first International Women's Conference in Mexico-City in 1975. In Latin America, the conference was prepared by women of the CIM and the International Labour Organisation, both important institutions yet for feminists of the first wave. On this background, the conference focused strongly on legal and labour-related questions. But, for the first time in the history of the United Nations, it also involved a considerable number of Non Governmental Organisations (NGO). Due to this structure and the good preparation, several thousand Latin American women, official delegates as well as activists from different female groups, attended the conference. International funding had helped most Latin American countries to prepare for the meeting with workshops and conferences, and this international support directed the attention even of conservative male politicians towards women's problems, even if this occurred partly only due to the fact that prestige and money were involved.¹⁹ But the UN conference also brought light the division between left-wing activists from Third World countries, mainly Latin Americans, and "Western" feminists. Symbolic for this division was a clash between the Bolivian labour union activist Domitila Barrios de Chungara and the North American feminist Betty Friedan.

Domitila Barrios was the speaker of the so-called "Housewives Committee" of a Bolivian mine who fought against privatisation and neo-liberal economic reforms in her country which eventually led to the unemployment of thousands of miners. She was brought to Mexico by a Brazilian film maker who had made a documentary on the struggle of these

Pennsylvania 2002; I. A. Luciak, After the Revolution. Gender and Democracy in El Salvador, Nicaragua, and Guatemala, Baltimore 2001. For the urban guerrilla in the nineteen-seventies in the South see F. Miller, Latin American Women (note 3), p. 169-174.

¹⁹ We can draw a parallel to the use women made of the Commemoration Celebrations in 1910 or 1922.

women, and through her appearance at the conference and the following publication of the story of her life in the form of a “testimonio”²⁰ which became a best seller in Europe and the US²¹, she became the symbol of oppressed poor working class women in Latin America and beyond. The debate revealed a considerable amount of misunderstandings between the Latin American labour-union activist and the US-American feminist. Whereas the latter were concerned about the right of birth control, abortion and the control of women over their own body and life, the former considered birth control a capitalist mechanism in order to weaken the working class and stressed the need to fight alongside with men.²² This social and ideological gap dominated the conference and the meetings of Latin American women during the following years, but with the beginning of the nineteen-eighties feminists and left-wing female activists reconciled. While the first encounters in the newly created conferences for Latin America and the Caribbean from 1981 to 1987 were still dominated by the conflict between revolutionary struggle and the fight for women’s rights, between lower and middle or upper class women, between capitalism and socialism, the second half of the decade brought along more mutual understanding and acceptance. Women of all political orientations began to accept plurality and the fact, that there could be several different approaches or priorities.

In order to explain this development, we have to look at what happened in the nineteen-seventies and eighties, especially under the military dictatorships. On the one hand, military dictatorships had eliminated (literally and / or metaphorically) most left-wing, revolutionary women’s groups. On the other hand, the state terror and the disappearance of many activists, mostly young people, led to the appearance of women on the political scene. Simultaneously, the economic crisis that resulted from the disastrous economic politics of the regimes led to the organization of women’s groups in the marginal quarters who tried to alleviate their daily problems through new kinds of organizations. Many of these groups sprang from the earlier “comunidades de base”. Later on, and partly also due to the political oppression in their country under military dictatorships like the one in Guatemala, indigenous women appeared on the scene and started to demand political as well as cultural changes within their communities. These groups which do not consider themselves as feminists nevertheless became important actors and helped both to

- 20 The so called “literatura de testimonio” is based on the life story of a person from a marginal group (subaltern) who would normally not have the possibility to express himself or herself. For this reason, the story is written down by an anthropologist or journalist who gives this person a voice. The genre was practised first by Mexican anthropologists but has since then become prominent also as a political statement. Other prominent life stories are those of María Carolina de Jesús, an Afro-Brazilian, or Rigoberta Menchú. See C. M. de Jesús, *Beyond all pity*. Translated by D. St. Clair, London 1990; R. M. Levine/J. C. Sebe Bom Meihy, *The Life and Death of Carolina María de Jesús*, Albuquerque 1995; E. Paulino Bueno, *Carolina María de Jesús in the context of “Testimonio”*. Race, sexuality, and exclusion, in: *Criticism* (1999) Vol. 41, p. 257-284; R. Menchú, Rigoberta. *La nieta de los mayas*, Buenos Aires 1998; A. Arias (ed.), *The Rigoberta Menchú controversy*, Minneapolis 2001.
- 21 D. Barrios de Chungara, with M. Viezzier, *Let me speak! Testimony of Domitila, a Women of the Bolivian mines*. Translated by V. Ortiz, New York 1978 ('1977).
- 22 F. Miller, *Latin American Women* (note 3).

change women's role in society and the feminist movement in Latin America as well as to confer on them important roles in the process of transition to democracy.

The most famous of this first type of organisation are the Mothers of the Plaza de Mayo. They opposed one of the most violent and brutal Latin American authoritarian regimes: the military dictatorship in Argentina, which lasted from 1976 to 1983. Between 10.000 and 30.000 people, most of them young students, labour union members or socialists were abducted, tortured and killed. About one third of the "disappeared" were young women. The first group of the Mothers was founded in 1977, at the peak of the "disappearance" of young people, and soon spread from Buenos Aires to other cities. Every Thursday, the mothers joined on the central Plaza de Mayo in front of the seat of the government, held up posters with photos and names of their children, demanded to know about their fate – and to get them back alive. They wore white scarves which symbolized the diapers of their children. All of these women were housewives from different social sectors who had not been in politics before, and most men, even their own husbands, thought that what they were doing was quite naïf. At first, the military regime did not consider them an important threat to their rule, underestimating them until the movement grew and received attention from abroad. The women had become the most visible and effective opposition to the military regime in Argentina.²³ They denounced the violation of basic human rights committed by the regime, and they did this on the basic principle that they, as mothers who were responsible for the family and the children, had the right, even the obligation, to do so. By insisting on the still widespread notion of women's, especially mothers' moral superiority they revealed the amorality of the military rule. Their radical critique, based on moral principles and the principle of non-violence, also became important in the process of transition to democracy when they insisted on the investigation of the crimes and the punishment of the responsible officers.²⁴

What I would like to stress at this point is the fact, that these women were no feminists, but that some of them became feminists during the course of their activities. Others did not, and if we read the proclamations of the Mothers today, we find a notion of motherhood and feminine peacefulness and morality that sounds far too pathetic and one-sided to us. The Mothers' adherence to traditional gender roles has led to some critique from a feminist perspective. On the other hand, the Mothers and their actions revealed the necessity of women to get involved in politics and were a proof of the "western" feminist credo that "the private is political". The underlying reasons, however, are quite different in the case of the Argentine Mothers. They got involved into politics not because of gender issues but because of their notion of motherhood: when the state not only fails to protect the family but destroys it, the mothers are obliged to intervene. Through their

23 M. Guzmán de Bouvard, Revolutionizing motherhood. The mothers of the Plaza de Mayo, Wilmington 1994; S. Bianchi, Madres de Plaza de Mayo, in: I. Morant (ed.), Historia de las mujeres en España y América Latina (note 2), Vol. IV, p. 675-700.

24 For further information see www.madres.org.ar and www.madresfundadoras.org.ar.

actions, however, the Mothers publicised, although unwillingly, that there was no clear division between family and state and that the private is also public and political.

In the following years, other groups of mothers who protested against state and other forms of terror were formed in several other Latin American countries, and some of them followed a more feminist line than the Argentine example.²⁵ Nowadays, there are still several groups of mothers against violence, for example in Columbia or El Salvador, who protest against violations of human rights on the basis of their role as mothers. They identify with the ideal of motherhood, which is their base of power and which legitimates their actions. But they also make use of it in order to resist, and through their actions they subvert the traditional notion of the public as a male and the private as a female realm.

These recent women's groups, may they be based on the idea of the holiness of motherhood or not and may their origins stem from economic or political crisis, quite often can be traced to female activities in the church during the nineteen-sixties and seventies. This is particularly visible in Chile, where the so-called "arpilleras" became an important and well-known symbol of resistance against the violation of human rights under the military dictatorship. Women had started to gather and talk in parish groups, which seemed unsuspicious to the military and in the course of their activities primarily directed to practical daily needs and survival they developed a new political consciousness. The Chilean women who joined against the state terror and the impossibility to fulfil their role as mothers, nevertheless, were more conscious of gender problems than many other groups. They eventually combined feminism, opposition, and democracy in the slogan "Democracy in the country and democracy at home", which was adopted by women throughout Latin America. At that moment, and contrary to traditional feminism, these women began to question not only the position of women in the public but also in the domestic sphere and to draw parallels between the two realms. The underlying conviction of these women was that a true democratisation of national politics was impossible if power and gender relations within the families remained unchanged.²⁶

Equally important, and also not feminist in the narrow sense, were women from the marginal quarters of São Paulo, Lima or Mexico, who started to join in the nineteen-eighties and early nineties in order to survive in the slums of the metropolis. They tried to get fresh water, electricity or kindergartens for their communities, they organised "ollas communes" (communal cooking pots) and "vasos de leche" (glasses of milk) in the mostly illegal settlements in the rapidly expanding cities. In their case, it was not so much the violence of state organs but the absence of the state that politicised them.

25 L. Helfrich/B. Potthast, *Citizenship und „Frauenbewegungen“ in Lateinamerika*, in: J. Mittag/G. Ismar (eds.), *Soziale Bewegungen in Lateinamerika im 20. Jahrhundert. Soziale Konflikte, politischer Protest und Demokratisierung* [in print].

26 A. C. Toledo, *Partizipation von Frauen während der Militärdiktatur in Chile (1973–1990)* (Spektrum Politikwissenschaft, Band 18), Würzburg 2001.

Women were important in the construction of many of these settlements, therefore it is logical that they also became prominent in organising the slums.²⁷ They organized so called "Clubes de Madre" or "Clubes de Ama de Casa" (Mothers' or Housewives' clubs) and started to get in contact with welfare organisations and NGOs who provided them with food, but sooner or later also started "cursos de capacitación and conscientización". Women learned certain skills that helped them to master the problems of daily life and in the course became aware of their situation as poor females. Sooner or later, subjects like the problem of men who did not show responsibility for their children and partners or the hitherto taboo of familial violence entered into the discussions. The activities of these subordinate women also influenced the organization itself. They had mostly started as hierarchical groups with a president who channelled the contact with NGOs and the state organizations, but in the long run became democratic neighbourhood groups who questioned power relations in their private home as well as in the public sphere. In the end, many of these organisations which started as groups of (economic) survival became feminist in the sense that they addressed topics of gender-related power relations and violence.²⁸

The importance of NGOs for feminist consciousness is another Latin American peculiarity. It started with the United Nation's conference for women in Mexico which promoted the subject of women's issues, primarily in relation to their economic situation. This gave women a more powerful role in the political debates on development, but the collaboration of women in NGOs with women's groups in the slums or in the countryside ultimately led to the inclusion of these women in the scene. In the nineteen-seventies and –eighties, the relevance of women's issues in development programmes – a generally accepted idea at the beginning of the twenty first century – rose in this Latin American context, and even though it also targeted mainly at economic growth, it can also be described as a silent revolution that is still under way.²⁹

The Church and NGOs also played an important role in the rise of ethnic consciousness and the mobilisation of indigenous women, which has been one of the most remarkable developments in the last years. Rigoberta Menchú, a Guatemalan Maya who was awarded the Nobel Prize in 1992, is another example of a prominent Latin American female activist who cannot be characterised as genuinely feminist, but who nevertheless is important in this context. Rigoberta Menchú first entered the public through the church, later through participation in the organisation of "campesinos", but ended up fighting mostly for the political and cultural rights of her people. The symbolic meaning of the Nobel Prize laureate, her being a woman of indigenous origin, was lost on no one, and it was taken up again two years later by the Zapatista movement in Chiapas. The Maya women who participated in this movement addressed general political and

27 St. Schütze, Die andere Seite der Demokratisierung. Die Veränderungen politischer Kultur aus der Perspektive der sozialen Bewegung der Siedlerinnen von Santo Domingo, Mexiko-Stadt. Berlin 2005

28 L. Gutierrez Guardiola, De Bartolina Sisa al comité de receptoras de alimentos de "EL Alto". Antropología de género y organizaciones de mujeres en Bolivia, Cuenca 2000.

29 L. Helfrich/B. Potthast, Citizenship und „Frauenbewegungen“ in Lateinamerika (note 26).

gender questions simultaneously and developed an indigenous feminist agenda.³⁰ With the transition to democracy in many Latin American states during the nineteen-eighties and nineties, and as a consequence of the debates after the conference in Mexico, the two groups of women, the mostly left-wing or liberal feminists and the lower class activists from the slums or the ethnic movements, established contact and began a dialogue. Again, the slogan was that the private is political, but this included other implications in a democratic context. Following their European and North American sisters, feminists in Latin America publicly started to discuss even more private things, namely their body and sexuality. They started to talk about and to denounce domestic violence and undesired pregnancy, subjects that were important for marginal women as well, although they had hesitated to pick up the topic for a long time. The new groups also entered a dialogue with the state. Due to the political situation, this happened earlier in Brazil than in Argentina, Chile or Mexico. At the beginning of the nineteen-eighties, the city of São Paulo established the first council for women and female police stations where women who had been violated or mistreated would find the assistance that they did not get from male policemen.³¹ The subject of violence against women, on the street or at home, is now discussed in most Latin American states, although male domination and violence remain a big problem, as the recent unpunished serial murders of women in northern Mexico or Guatemala show.

Another big problem is sexuality and abortion. Lower class women still have problems in getting medical assistance, contraceptives or even sufficient information about their bodies and sexuality. Abortion remains illegal in almost all countries, but it remains, nevertheless, a frequent praxis and one of the main causes of death among young women.

Changes in comparison with the first wave

During the nineteen-seventies and eighties, new female actors appeared on the public scene which had had no access to politics before. Many of them did not pursue feminist aims in the first place, but in the long run, however, they changed the ideas about the role of women in public. The scene has become more complicated, as we have to look at popular feminists, organised in neighbourhood or ethnic organisations, women within left-wing parties who also have become aware of the fact that changes in gender roles will not come automatically, women in academic, professional or other organisations who also pursue feminist agendas, autonomous feminists who do not want to organise in any

- 30 Comunicación e información de la mujer, see <http://www.cimac.org.mx>; <http://www.nodo50.org/raz/ezln/ley-mujeres.htm>; <http://www.actlab.utexas.edu/~geneve/zapwomen/enter.html>; K. Kampwirth, Women and Guerrilla Movements (note 19), p. 83-115; S. Kellogg, Weaving the Past. A history of Latin America's indigenous women from the prehispanic period to the present, Oxford 2005.
- 31 S. Nelson, Constructing and negotiating Gender in Women's police stations in Brazil, in: Latin American Perspectives (1996) 88/23:1, S. 131-148; S. E. Alvarez, Engendering Democracy in Brazil. Women's Movements in transitional politics, Princeton 1990.

of those groups. They all have helped to spread new notions of what feminism is or can be in Latin America.

Contrary to the early feminists, the ones of the end of the century do question male superiority and power in gender relations in the public as well as in the domestic sphere. They also address sexuality and the female body, a subject consciously avoided by their earlier sisters.

But there are also strong continuities. The most obvious one is the persistence of the notion of motherhood as an essential female characteristic and as a legitimisation for public action. Although one can see, that the exaggerated praise of motherhood and the idea of female moral superiority are waning, they still persist. Sometimes it is also still used as an effective strategy against military violence.

Secondly, class and / or ethnicity are still important lines of division, although the plurality of the new feminist movement has brought a better mutual understanding in most cases. On the positive side, we can see that many women's movements still successfully link their aims to those of the state or society in general and thus receive male support. International organisations are still of great importance for the women, not only because of their material aid but also because they bring in new ideas and help to gain respect and political support within the country.

LITERATURBERICHT

Kultur, Politik, Toleranz und Vielfalt sowie nicht zuletzt europäisches Religionsrecht¹

Helmut Goerlich

Die Reihe der Veröffentlichungen mit religionsrechtlichem Bezug reißt nicht ab. Einige sollen hier vorgestellt werden: Zunächst geht es um eine Habilitationsschrift und Dissertationsliteratur, dann um kleinere Monographien und schließlich um Sammelbände,

1 Zugleich Rezension von: Rostam J. Neuwirth, *The Cultural Industries in International Trade Law – Insights from the NAFTA, the WTO and the EU* (= Schriftenreihe Studien zu Völker- und Europarecht, Bd. 31, Hamburg: Verlag Dr. Kovacs 2006, 569 S.; Tilo Rensmann, Wertordnung und Verfassung. Das Grundgesetz im Kontext grenzüberschreitender Konstitutionalisierung (= *Jus Publicum* Bd. 156), Tübingen: Mohr Siebeck 2007, 463 S.; Klaus Stern/Peter J. Tettlinger (Hrsg.), *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich* (= Kölner Schriften zum Deutschen und Europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bd. 1), Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2005, 346 S.; Hans Michael Heinig, *Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften. Studien zur Rechtsstellung der nach Art. 137 Abs. 5 WRV korporierten Religionsgesellschaften in Deutschland und in der Europäischen Union* (= Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 921), Berlin: Duncker & Humblot 2003, 578 S.; Markus Söbbeke-Krajewski, *Der religionsrechtliche Acquis Communautaire der Europäischen Union. Ansätze eines systematischen Religionsrechts der EU unter EU-Vertrag, EG-Vertrag und EU-Verfassungsvertrag* (= Münsteraner Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 168), Berlin: Duncker & Humblot 2006, 397 S.; Emanuel Vahid Towfigh, *Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften. Eine Untersuchung am Beispiel der Bahai' (= *Jus Ecclesiasticum*, Bd. 80)*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, 269 S.; Carola Rathke, *Öffentliches Schulwesen und religiöse Vielfalt. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 7 Abs. 1 GG und der staatlichen Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität (= Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1005)*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, 387 S.; Hans Michael Heinig/Christian Walter (Hrsg.), *Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht? Ein begriffspolitischer Grundsatzstreit*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, 367 S.; Karl-Heinz Ladeur/Ino Augsberg, *Toleranz – Religion – Recht. Die Herausforderung des „neutralen“ Staates durch neue Formen von Religiosität in der postmodernen Gesellschaft*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, 153 S.; Tine Stein/Hubertus Buchstein/Claus Offe (Hrsg.), *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen der politischen Gemeinschaft*, Frankfurt a. M.: Campus 2007, 341 S.; Mathias Rohe, *Muslim Minorities and the Law in Europe. Chances and Challenges*, New Delhi: Global Media Publications 2007, 173 S.; Dieter Conrad, *Gandhi und der Begriff des Politischen. Staat, Religion und Gewalt*, München: Wilhelm Fink 2006, 309 S.

teils von Tagungen, teils solche, die von einem Autor stammen und einen größeren oder kleineren Teil seines Lebenswerks umfassen.

I.

Zunächst vorzustellen ist eine Arbeit, die eine Rolle spielt, obwohl sie eine hier relevante Grundfrage kaum streift: Wie verhält es sich mit Kultur und Religion? Historisch spricht man vom Weimarer Kulturkompromiss und meint damit die Linie zwischen strikter Trennung von Staat und Kirche und dem vorausgegangenen Staatskirchentum, der die Weimarer Verfassung folgt, wobei entlang dieser Linie – den Interessen der beteiligten Kräfte gemäß – auch andere Kompromisse liegen; man denke an das Schulwesen, die Verhältnisse im Familien- und Erbrecht sowie vor allem die entsprechenden so genannten kirchenpolitischen Artikel dieser Verfassung selbst, die bekanntlich weithin als Teil des Grundgesetzes noch heute gelten.

Die Vielfalt kultureller Art, der wir begegnen, hat regelmäßig religiöse Bezüge. Wie aber das Verhältnis zwischen Religion und Kultur näher zu bestimmen ist, lässt sich schwer sagen. Verfassungsrechtlich sind Kulturen und Religionen gewiss nah beieinander, sozusagen unvermeidliche Nachbarn. Diese Nähe spiegelt sich zudem auf verschiedenen Ebenen wider: Wenn das Europarecht Kultur weitgehend den Mitgliedstaaten belässt und nicht der Ebene der Union zuweist und so den Mitgliedstaaten in diesem Bereich das Erfordernis der Einstimmigkeit als Waffe in die Hand gibt, hat dies mit der mitgliedstaatlichen Identität zu tun.²

Die Ebene des regionalen und des weltweiten Völkerrechts kennt dieses Problem jedoch ebenso: Wenn nämlich einerseits die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – was hier nicht näher zu verhandeln ist – den Konventionsstaaten Entscheidungsspielräume belässt, wo Sitte, Religion und Brauch, ja vielleicht Kultur betroffen sind³, so findet sich dazu andererseits mindestens die Entsprechung auf weltweiter Ebene, dass die europäischen Staaten und auch die UNESCO „des exceptions culturelles“ einfordern gegenüber weltweiten Regimes der Nichtdiskriminierung wie etwa der Welthandelsorganisation (WTO).⁴ Sie tun dies, weil sie wiederum Kulturen zu schützen suchen, und zwar auch dann, wenn „cultural industries“ diese Kulturen für sich beanspruchen und sie „vermarkten“. Diesem Phänomen widmet sich die umfangreiche Florentiner Ph.D.-Schrift

2 Vgl. zur Zuordnung zu den Mitgliedstaaten aus der Sicht der Medien etwa A. Hesse, Kultur im europäischen Gemeinschaftsrecht und in der Europäischen Verfassung, in: K. Stern (Hrsg.), Die Bedeutung des Europarechts für den nationalen Rundfunk, München 2007, S. 29 ff.

3 Gemeint ist die sogenannte „margin of appreciation doctrine“ der Straßburger Rechtsprechung, vgl. etwa den Beitrag des polnischen Richters am Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg auf dem von der IACL veranstalteten Roundtable v. 23.-24. März 2007 in Ravenna, Italien: L. Garlicki, Cultural Values in Supranational Adjudication: Is there a cultural margin of appreciation doctrine in Strasbourg?, als abstract am Ende.

4 Vgl. – in Kraft seit 18. März 2007 – die Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions v. 20. Oktober 2005 (BGBl. II 2007, 234 ff.).

von Rostam J. Neuwirth.⁵ Sie steht einer Habilitationsschrift in Qualität und Umfang gleich, entstand noch vor Inkrafttreten der eben genannten Konvention zur kulturellen Vielfalt und ist leider bisher nicht in hinreichendem Maße gewürdigt worden. Dabei geht der von ihr an die Spitze gestellte Ausdruck – ja Terminus – „cultural industries“ sachlich auch auf Walter Benjamin zurück, der sich mit der technischen Reproduzierbarkeit von Kunst und ihrer Rolle unter diesen Bedingungen befasste.⁶ Das Phänomen der Reproduzierbarkeit im allgemeinen Sinne der Wiederholung trifft religiösen Brauch schon viel früher, nämlich als Ritual, Imitation und Demonstration, zumal als vor allem eine des Lesens unkundige Bevölkerung angesprochen werden sollte. Das Disneyland der heiligen Gräber – bis heute gut in Görlitz zu sehen – und die Malereien in Kirchen sprechen hier Bände. Früh wurde damit die Reproduktion, das Modell, die Imitation möglich. Um die überlieferte Tradition entstanden Kulturen ihrer Deutung. Selbst nachdem die Bibel übersetzt ist, muss ihre Übersetzung mehr oder weniger verbindlich werden; es geht also um Deutung und Deutungshoheit. Dies zeigt bis heute wiederum die Verwandtschaft zwischen beiden, Kultur und Religion. Beide stifteten Identität, beide sind auf der kommunikativen Ebene reproduzierbaren Formen zugänglich, beide haben daher auch kommerzielle Bedeutung und beide sind auf rätselhafte Weise einander verwandt, so wenig die Erben der Aufklärung dies vielleicht wahrhaben wollen.

Den Zusammenhang von Kultur und Religion macht sich die genannte Schrift natürlich nicht zum Gegenstand. Befasst man sich aber mit Religion und dem sie betreffenden Recht, so muss nicht nur das europäische Gemeinschaftsrecht, sondern auch das öffentliche Wirtschaftsrecht überhaupt und damit auch das Welthandelsrecht in den Blick kommen. Daher kann sich nicht nur ergeben, dass vor diesem Hintergrund ein Recht zum Schutz der Kultur und ihrer Ausdrucksformen entsteht, sondern ebenso ein Religionsrecht zu diesem Behufe. Dies ist inzwischen ganz deutlich im europäischen Zusammenhang von Union und Gemeinschaft. Es deutet sich im regionalen Völkerrecht, insbesondere im Schutz der Menschenrechte, an. Und es wird sich auch auf weltweiter Ebene erweisen.

II.

Welch große Bedeutung jedenfalls kulturelle Vorstellungen für die Deutung von Recht haben, zeigt die Bonner Habilitationsschrift von Thilo Rensmann. Sie wurde bei Matthias Herdegen gefertigt, der bekanntlich die Menschenwürde abwägungsoffen versteht

5 Siehe auch R. J. Neuwirth, United in Divergency. A Commentary on the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 66 (2006), S. 819 ff.

6 Vgl. W. Benjamin, Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit (1936), etwa in: ders., Illuminationen, Frankfurt a. M. 1961, S. 148 ff. Benjamin spielt seinerseits an auf eine Schrift des Kunsthistorikers A. Rieg (Die spätromische Kunstdustrie nach den Funden in Österreich, 2 Bde., 1901 und 1923). Theoretische Vertiefung und Popularisierung erlangte der Terminus durch T. Adorno/M. Horkheimer, Dialektik der Aufklärung, 1948.

und unter diesem Aspekt erheblichen Widerspruch geerntet hat, wobei ihm der absolute Geltungsanspruch der Würde als subjektives Recht entgegengehalten wurde⁷, während immer noch ein bloß objektives Verständnis der Gewährleistungen der ersten beiden Absätze des Art. 1 GG plausibel erscheint.⁸ Rensmanns Schrift mag als Replik dazu gelten, sie will jedoch ebenfalls „Hypertrophien“ bei der Konkretisierung der Würdegewährleistung glätten. Die Arbeit sucht allerdings das Verfassungsrecht aus völkerrechtlicher Sicht als Wertordnungsrecht zu verstehen. Das ist ihr möglich, weil der Autor das Völkerrecht im Wandel zu einem Weltverfassungsrecht begreift, das einer internationalen Gemeinschaft von Staaten dient, die sich insbesondere unter dem universalen Anspruch der Menschenrechte einer weltweiten Wertordnung unterwirft.⁹ Diese Vorstellung setzt eine einheitliche Weltkultur des Rechts voraus, wie sie wohl kaum Realität ist. Auch verlangt sie eine Akzeptanz westlicher Werte, die gewiss noch lange größte Schwierigkeiten machen wird. Zudem setzte dies voraus, dass die kulturellen und religiösen Grundlagen, wie sie jeweils bestehen und das Leben prägen, jedenfalls als eigene Traditionen Gewicht verlieren. Diese mögen sich Menschenrechten nach westlichem Muster weitgehend versagen und sie nur als Schlüssel dafür verstehen, ihre Ordnungen aufzubrechen und sie den Interessen westlicher Staaten zu öffnen. Abgesehen von älteren Bemühungen, Wert und Recht auseinander zu halten oder jedenfalls einzufordern, dass ihr Verhältnis zu klären bleibt¹⁰, fragt sich natürlich auch hier wiederum, wie es mit jeweils eigenen Traditionen kultureller oder religiöser Art im Verhältnis zu solchen Werten bestellt ist. Auch hierzu findet man sich auf der Fehlhalde, schlägt man die Schrift von Rensmann auf. Holzwege – die bekanntlich ins Nichts führen – lassen sich nur vermeiden, wenn man auf den Grund des eingeschlagenen Weges achtet und nach besseren Fundamenten fragt als denen, die der Zeitgeist im „Krieg gegen den Terror“ feilbietet. Das gelingt nur, wenn das Feld methodisch erschlossen wird, woran es hier gänzlich fehlt.

Dass ein solcher Rückgriff in die Welt von Werten die Sachfragen nicht immer beherrschen muss, zeigt im Übrigen ein Sammelband, den Klaus Stern zur Europäischen Grundrechte-Charta (EuGRCH) im wertenden Verfassungsvergleich herausgegeben hat. Die EuGRCH ist bekanntlich feierlich proklamiert, aber noch nicht allgemein geltendes Recht, wird jedoch jeweils verbindlich für den betreffenden Rechtsakt der Europäischen Union (EU) oder der Europäischen Gemeinschaft (EG), in dessen Erwägungsgründen auf sie Bezug genommen wird. Allerdings zeichnet sich aufgrund der Verständigung unter der deutschen Präsidentschaft im Juni 2007 ab, dass die Charta weithin, d. h. diesesseits des Kanals, verbindliches Vertragsrecht der Union werden wird. Außerdem hat

7 Diese Debatte setzt sich fort, vgl. etwa W. Heun, Humangenetik und Menschenwürde. Beginn und Absolutheit des Menschenwürdeschutzes, in: P. Bahr / H. M. Heinig (Hrsg.), Menschenwürde in der säkularen Verfassungsordnung, Tübingen 2006, S. 197 ff. (201 ff.); und der Bericht von einer Jenenser Tagung zum „Dogma der Unantastbarkeit“ von E. Peuker und D. Seifarth, in: Juristenzeitung 2007, S. 348 ff. (349).

8 In diesem Sinne H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 1 Abs. 1, Rn. 42, 124 ff.; C. Enders, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, Tübingen 1997, S. 377 ff., 501 ff.

9 Siehe dazu schon die Rezension H. Goerlich, in: Juristenzeitung 2007, S. 627 f.

10 Vgl. H. Goerlich, Wertordnung und Grundgesetz. Kritik einer Argumentationsfigur des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1973.

sie bisher Bedeutung für den wertenden Rechtsvergleich, welcher der Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze und der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen dient. Zudem zeigt das Methodenbewusstsein der eben angezeigten Sammlung von internationalen Referaten aus verschiedenen europäischen Staaten, deren Autoren und Themen hier nicht alle aufgeführt werden können, auf drei Tagungen in Köln, Cadenabbia und Krakau, dass „wertende Vergleichung“ von Recht geboten ist, will man sich mit der unvermeidlichen Vielfalt auseinandersetzen, mit der Recht konfrontiert. Dem allen eine gemeinsame „Wertordnung“ überzustülpen, birgt die Gefahr, dass jene Wertordnung keinerlei Gehalt mehr hat, oder aber, dass sie in der Tat zum Hebel der Verdrängung jener Vielfalt der Kulturen und Grundhaltungen wird, die jedenfalls bisher auch dank der durch Selbstbestimmung und Autonomie vermittelten Rechte bewahrt bleiben sollten. Dies gilt ja schon im Europa unter dem Recht der Union und dem der Konvention, die solche Rechte gewähren. Allerdings soll die wertende Rechtsvergleichung als Methode im europäischen Recht eine Optimierung nicht numerischer Art bewirken, sodass als gemeinseuropäisches Recht gilt, was die besten Lösungen anbietet. Es bedeutet aber nicht, dass abweichende Regelungen des nationalen Rechts verdrängt werden; jener Effekt der Überstülpung so genannten besseren Rechts soll also nicht eintreten. Diese Erfahrung ist zwischen den Kulturen der Welt selbstverständlich; sie muss zur Zeit in Europa aber vielleicht erst eingeübt werden, da hier eine wirtschaftsorientierte Homogenität des Rechts auch für andere Lebensphären erwartet werden mag, indes die Vielfalt sich gerade heute erst erweist; man denke nur an die Sonderrolle, die das polnische Recht auf manchen Gebieten doch zu beanspruchen geneigt scheint, was sich nicht nur unter dem Regime der EMRK zeigen wird, sondern auch im Rahmen des Rechts der EU und ihrer Gemeinschaften. Außerdem werden sich auch andere Ungleicheitigkeiten auftun, nicht nur solche, die sich aus der wirtschaftlichen Rückständigkeit mancher jüngerer Mitgliedstaaten ergeben, welche ihnen die Zugehörigkeit zum vormaligen Herrschaftsbereich der Sowjetunion beschert hat. Denn die Isolation dort und die vorausgegangene Destruktion von Gesellschaft und Staat während und nach der deutschen Okkupation haben auch Mentalitäten erhalten oder neu entstehen lassen, die nun eine eigene kulturelle Identität provozieren, und zwar für längere Zeiträume, nicht nur für eine flüchtige Übergangszeit der Anpassung von Recht.

III.

Eine andere Qualität als die vorgängig diskutierten Werke besitzt die nun schon ältere Düsseldorfer Dissertation von Hans Michael Heinig. Sie ist bei Martin Morlok entstanden. Ihr Verfasser sollte sich in Heidelberg bei Görg Haverkate – der inzwischen leider verstorben ist – mit einem an diesem Lehrstuhl einschlägigen Thema habilitieren. Der Autor ist außerdem durch zahlreiche staatskirchenrechtliche Aufsätze in Sammelbänden und juristischen und theologischen Fachzeitschriften hervorgetreten, die sein bisheriges Generalthema variieren und neue Felder erschließen.

Das Vorwort weist ihn daneben als einen Mann weltläufiger Eleganz und des Kompliments zwischen Berlin und Heidelberg aus. Das gilt auch für die Eröffnung der Arbeit: „Religionsrecht begründet einen Status der Freiheit, Gleichheit, Öffentlichkeit und Differenz“ und: „Religionsrecht ist Mehrebenenrecht“ – dies sind die beiden Kernthesen der vorliegenden Arbeit in „lexikalischer Ordnung“, wobei das erste und das letzte Wort mit einer Fußnote versehen sind, deren erste programmatisch lang von Alexander Hollerbach bis Christian Walter und Marcel Vachek, die zweite philosophisch apokryph mit Hilfe von John Rawls dekoriert ist.

Die Inhaltsübersicht führt den Leser von religionsverfassungstheoretischen Präliminarien zu historischen Aspekten als Folie der heutigen Rechtsstellung öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften nach dem Grundgesetz, anschließend in die allgemeinen staatskirchenrechtlichen Rahmenbedingungen der Freiheit, Parität, Öffentlichkeit und Differenz für Religionsgesellschaften unter dieser Verfassung sowie sodann zum verfassungsrechtlichen Status der öffentlich-rechtlichen Körperschaft für diese Religionsgesellschaften und schließlich zum Status der Freiheit, Gleichheit, Öffentlichkeit und Differenz im Kontext des Europarechts. Dabei zeugt diese Übersicht zugleich vom Einstieg in die Materie aus der Perspektive des Rechts der EU, wie der Autor im Vorwort aus der Erfahrung eines Praktikums in Brüssel beim dortigen Büro der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) berichtet. Dies hat den Vorzug, dass die Untersuchung den nationalen Rahmen ebenso verlässt wie die engere Perspektive des historisch geprägten nationalen Staatskirchenrechts auf der Grundlage der kirchenpolitischen Kompromisse in der Weimarer Nationalversammlung. Dabei erweist sich die prägende Kraft dieser Perspektive als sehr fruchtbar. Sie zeigt, welchen rechtlichen Wandel die europäische Integration gerade in Deutschland bewirken kann, wo zugleich die gesellschaftlichen Strukturen dahin führen, den tradierten Rahmen zugunsten egalitärer kirchenpolitischer Konzepte zu sprengen, selbst wenn das zu Brüchen, Konflikten und Inkonsistenzen führt, die weder Kirchen und religiöse Verbände selbst noch Verwaltung und Politik sowie, last not least, ebenso wenig die Gerichte auflösen können. Dabei ist die interdisziplinäre Anlage der Arbeit, die sich sowohl in ihrer theologisch-philosophischen wie in ihrer kulturwissenschaftlichen Orientierung manifestiert, von großem Vorzug. Ersichtlich ist dem Autor dieser Status seiner Arbeit auch bewusst; dies ergibt eine gewisse Neigung zu feuilletonistischer Bildkraft und Metaphorik. Das mag manche Leser, besonders den juristischen Handwerker und Dogmatiker, erschrecken, es mag manchen aber auch bei der Stange halten und weiterführen durch das ganze, recht lange Wegstrecken abschreitende Buch, das letztlich zu dem Ergebnis einer Lösung des Staatskirchenrechts aus seinem bisherigen Dornrösenschlaf kommt und schließlich zu der klassischen Formel von „freien Kirchen im demokratischen Gemeinwesen“ (Konrad Hesse) führt; eine Formel, die heute auch die muslimischen, die freikirchlichen und weltanschaulichen Verbände umfasst, also über ihre Zeit hinausgewachsen ist. Dabei ist die Tragweite des Rechts der europäischen Integration deswegen so groß, weil es, anders als das Recht der Europäischen Menschenrechtskonvention, sich unmittelbar mit Anwendungsvorrang gegen das nationale Recht durchsetzt und so dieses Recht hin zu egalitären Rechtsstrukturen auf-

bricht, die gleichermaßen auch gleiche Öffentlichkeit und Differenz von Recht, Politik und Religion, Staat, Gesellschaft und kirchlich-weltanschaulichen Verbänden von dieser Union her einfordern. Damit ist der Weg zurück in die Traditionalismen eines engeren Rechtsgebiets, in seine Binnenorientierung und die damit verbundenen Ausblendungen verlegt.

Zu diesen Entwicklungen beigetragen zu haben, das ist der große Verdienst der Düsseldorfer Dissertation, die jenseits der bloßen Rechtsfragen deshalb Beachtung verdient und sicher ihren Weg machen wird. Dabei zeigt sich zugleich in vielen Einzelfragen, die in dieser Anzeige für ein breiteres Publikum nicht zu erörtern sind, dass das juristische Handwerkszeug dem Autor nicht fern liegt und Antworten zu diesen Fragen mit der Untersuchung zudem die gebotene Beförderung erhalten. Deshalb ist die Schrift nachhaltig zu empfehlen und eine ausgezeichnete Grundlage auch für eine sozusagen „zünftige“ Karriere im engeren Fach.

IV.

Die Dissertation von Markus Söbbeke-Krajewski, die bei Dirk Ehlers in Münster entstand, befasst sich mit einem Rechtsbestand, der erst allmählich ins Bewusstsein der Wissenschaft dringt, aber bei Gericht schon auf dem Tisch liegt: Die EU kann nicht vermeiden, Recht zu schaffen, das sich religionsrechtlich auswirkt. Daher reicht ihr Recht allmählich in Bezirke, die sie gar nicht zu erreichen suchte. Während dies im Falle der EMRK durch die in ihr gewährleistete Religionsfreiheit und ein auch religiöse Anknüpfungspunkte erfassendes Diskriminierungsverbot einleuchtet und dort die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg den unterworfenen Staaten – unter dem Stichwort „margin of appreciation“ – möglichst viel Spielraum zu lassen sucht, liegt es unter dem Recht der EU etwas anders. Ihr Recht setzt sich nämlich gegen nationales Recht unmittelbar durch, bedarf also nicht der ergänzenden Umsetzung durch Rechtsakte der Mitgliedstaaten. Daher müssen die nationalen Gerichte es meist auch unmittelbar anwenden, können sich also nicht zurücklehnen und auf eine nationale Gesetzgebung, die es umsetzt, warten. Deshalb wird nun in einigen Varianten des Kopftuchstreits europäisches Antidiskriminierungsrecht praktisch.

Die Arbeit befasst sich nach einer Einführung insbesondere mit folgenden Aspekten, die dann nicht nur aus den geltenden Verträgen erschlossen, sondern auch im Licht des sie fortführenden Vertrages über eine Verfassung für Europa betrachtet werden: Zunächst geht der Verfasser auf die Ermächtigung der EG zur Regelung religionsrechtlicher Sachverhalte ein. Grundsätzlich gilt das Prinzip der begrenzten Einzelfallermächtigung. In diesem Rahmen haben die Mitgliedstaaten religionsrechtliche Befugnisse weder früher auf die Gemeinschaft noch heute auf die Union übertragen. Indes stieß man schon bei Gründung von Gemeinschaft und Union auf die Religionsfreiheit der EMRK und es bestand seit der ersten Fassung der europäischen Verträge eine Abrundungskompetenz der europäischen Ebene; zudem entwickelte die Rechtsprechung auch die Figur der Zu-

ständigkeit kraft Sachzusammenhangs im Sinne einer implied-powers-Lehre und einer Annexkompetenz. Das führte dazu, dass religionsrechtliche Regelungen nicht mehr ausgeschlossen waren. Sie erreichten jedoch nicht die „staatskirchenrechtliche“ Ebene der grundsätzlichen Gestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgesellschaften. Das veranlasst die Untersuchung, den Begriff des Religionsrechts in Abgrenzung zu jener Ebene einzuführen und zu etablieren. Alsdann entfaltet sie die Religionsfreiheit als ungeschriebenes Grundrecht des Gemeinschaftsrechts, das seine volle Ausprägung in EuGRCH und Verfassungsvertrag erfährt, wobei die Charta als nicht nur erklärter, sondern schon – insbesondere im Sinne einer Rechtserkenntnisquelle – maßgeblicher Rechtsbestand begriffen wird, während der Verfassungsvertrag als förmliches Dokument gescheitert ist und selbst dem Gehalt nach nun zu scheitern droht. Dabei findet eine Zuordnung von EMRK und Unionsrecht statt, welche die Rezeption des unter der EMRK erreichten Schutzniveaus sicherstellt und auch einen weiter gehenden Schutz zulässt, wie näher gezeigt wird. Das führt dann zum Status von Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften nach dem Verfassungsvertrag, der allerdings schon heute durch ein Vertragsprotokoll vorgezeichnet ist. Auch wird die Achtung der Vielfalt der Religionen gemäß Art. 22 EuGRCH dargestellt, was dann zu vertragsrechtlichen Antidiskriminierungsregeln führt, die schon geltendes Recht sind. Hinzu tritt sodann, allerdings in kaum griffiger Weise, der Schutz des nationalen Religionsrechts durch den Grundsatz der Wahrung der nationalen Identität in Gemeinschaft und Union. Dabei ergänzt diesen Schutz in ähnlicher Weise das europäische Subsidiaritätsprinzip, wonach die niedrigere Regelungsebene der höheren gegenüber vorrangig zuständig bleibt, wenn sie zu effektiven Regelungen in der Lage ist und keine Veranlassung für einheitliche Regelungen besteht. Dieses Prinzip greift bisher kaum. In effektiverer Weise schützt hingegen der unionsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor Zugriffen. Religionsrecht als Teil der Regelungsmaterie „Kultur“ hat allerdings keine spezifisch wirtschaftliche Orientierung, berührt sich aber gelegentlich mit wirtschaftsrechtlichen Regelungen, etwa wenn es um die Rücksichtnahme auf religiös bedingte Verhaltensweisen am Arbeitsplatz oder bei der Produktion von Waren geht. Für Kultur als solche besteht keine europäische Kompetenz. Ausnahmen ergeben sich in Fällen, in denen wirtschaftliche Tatbestände zugleich erfasst sind. In diesen Fällen aber bedürfen Entscheidungen der Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Am Ende der Arbeit steht eine eingehende Darstellung des Antidiskriminierungsrechts, für dessen Verabschiedung der europäischen Ebene eine vertraglich geschaffene Befugnis eingeräumt wurde, die inzwischen genutzt und umgesetzt ist. Dieses europäische Recht enthält indes Ausnahmetatbestände zugunsten der Kirchen, insbesondere die das Dienst- und Arbeitsrecht erfassenden Tendenzschutzklauseln. Sie ist ergänzt durch Ansätze von Regelungen auf kollektiver Ebene, die zu einem generellen Tendenzschutz führen können.

Schließlich fasst die Arbeit ihre Ergebnisse in 29 Thesen verständlich auf wenigen Seiten zusammen. Sie ist gut geschrieben und durch ein Stichwortverzeichnis neben einer detaillierten Gliederung zugänglich gemacht. Wer sich ein Bild darüber machen möchte, in welchem Maße eine Europäisierung und damit hier zugleich europäische Konstitutiona-

lisierung des Religionsrechts schon fortgeschritten ist, der wird auf diese Arbeit stoßen, auf sie zugreifen und diese alsbald lesen. Sie zeigt auch, dass die Europäisierung der Religionsfreiheit schon jetzt dazu führt, dass jedenfalls in der EU nur ein im engeren Sinne europäischer, d. h. die Gleichheit aller Religionen und Weltanschauungen berücksichtiger, sie aber nicht aus der Öffentlichkeit ins Private abdrängender Laizismus möglich erscheinen kann. Das mag unter dem Regime allein der EMRK noch anders sein, da sie Staatskirchen in stärkerem Maße duldet. Dabei zeigt dies den Unterschied zwischen einem bloß völkerrechtlichen und einem integrativ-bündisch gestalteten Rechtsregime sehr deutlich. Letzteres führt zu einer sehr viel stärkeren Verdrängung des nationalen Rechts und – in Teilen – der nationalen Verfassungskultur, ohne sie vollständig auszuhebeln. Daher sind dann die Juristen gefragt, um das delikate Verhältnis einer adäquaten Zuordnung dieser Rechte herbeizuführen, ohne einer Seite zuviel einzuräumen. Derlei ist aber nicht nur im Religionsrecht geboten, sondern auch in anderen kulturellen Bereichen; man denke nur an das Rundfunk-, Medien- und Filmförderungs- oder Kulturgüterrecht. Hier gelangt das inzwischen erschlossene europäische Religionsrecht eher in eine führende Rolle, welche das Bewusstsein für die Komplexität der Rechts- und Sachlagen schärft. Auch dazu beigetragen zu haben, ist wesentlich auch Verdienst der hier angezeigten Arbeit.

V.

Ebenfalls in Münster ist die Dissertation von Emanuel Vahid Towfigh entstanden, diese allerdings bei Bernd Oebbecke, der sich – selbst gut katholisch – öfter um religiöse Minderheiten und ihr Recht bemüht. Diese Schrift knüpft an bisherige Fragen zur Rechtsverfassung von Religionsgesellschaften an, bezieht aber die Perspektive des europäischen Rechts weder unter den Auspizien des Art. 9 EMRK (korporative Religionsfreiheit), noch unter Aspekten der jüngeren Diskriminierungsverbote ein. Die Arbeit geht von der Religionsgemeinschaft der Bahai' aus, deren innere Verfasstheit bekanntlich in Württemberg zur Auseinandersetzung vor den ordentlichen Gerichten führte hinsichtlich der Frage, ob sie als Verein eintragungsfähig ist, obwohl sie keine Willensbildung „von unten nach oben“ nachweisen kann. Das hat zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geführt, welche die Eintragung ermöglicht hat¹¹, ohne allerdings alle Fragen jenseits derer des deutschen Verfassungsrechts, die für eine Entscheidung der Sache erforderlich waren, klären zu können. Dabei geht das Klärungsinteresse dieser Schrift dahin, herauszufinden, welches nach deutschem Recht die beste Rechtsform für die Bahai' sein kann. Das erhellt auch, weshalb die europäische Ebene keine Rolle spielt, denn diese Formen hält nur das nationale Religionsrecht vor.

Die sorgfältige Untersuchung, die in Münster mit dem Fakultätspreis ausgezeichnet wurde, vergleicht gewissermaßen das Religionsrecht des Staates in Ansehung der

11 Vgl. BVerfGE 83, 341 ff.

Rechtsformen, die er für Religionsgemeinschaften vorhält, und die innere Verfassung einer bestimmten Religionsgemeinschaft, nämlich eben der Bahai'. Solch eine vertiefte Untersuchung war fällig, nachdem Karlsruhe gesprochen hatte, schon um eine Vergewisserung über diese Entscheidung zu erlangen, aber auch, um sie durchzusetzen und zugleich wissenschaftlicher Kritik zu unterwerfen. Auch der weitere Hintergrund, etwa die Kontroversen um die Verleihung des Körperschaftsstatus' an andere, kleinere Religionsgemeinschaften und insbesondere solche, deren Rechtstreue nicht ganz zweifelsfrei gesichert erscheint¹², aber auch die Konflikte in Religionsgemeinschaften, welche die Trennungslinien zwischen staatlicher Funktion und innerer Rechtsgestaltung der Gemeinschaften sensibel zu fassen erfordern, werden behandelt. Hinzu kommt etwa die eindeutige Aussage, dass Religionsgemeinschaften, welche die Grundrechte Dritter nicht achten, Körperschaftsstatus nicht erlangen können, was – im Falle des Austritts – auch für die bisher eigenen Glaubensangehörigen gelten muss.¹³ Hier veranlasst die Studie eine sehr detaillierte Prüfung der heutigen Voraussetzungen der Verleihung des Körperschaftsstatus' sowie zuvor die Erfassung der Grundlagen, welche ihnen zugrunde liegen. Diese Aufgabe erfüllt die Schrift mit Bravour und kann deshalb als exemplarische Studie par excellence gelten. Sie ist jedem zu empfehlen, der sich mit solchen Fragen, etwa auch aus Anlass der Diskussion des Status' anderer Religionsgemeinschaften, beschäftigt.

VI.

Die nunmehr anzuseigende, ebenfalls schon ältere Schrift von Carola Rathke – ausgelöst auch durch die Kopftuch-Debatte – wurde im Winter 1999/2000 in Freiburg als Dissertation angenommen; sie ist bei Rainer Wahl entstanden. Die jüngere Entwicklung zum Thema behandelt ein Nachtrag. Die amerikanische Judikatur und Diskussion sind einbezogen. Noch fehlt aber die Rezeption des Rechts der Europäischen Union im engeren Sinne, also besonders des Antidiskriminierungsrechts. Dennoch ist das Buch eindeutig von Interesse.

Gegenwärtig scheinen im Kopftuchstreit zwei Regelungsmodelle auf dem Prüfstand befindlich: Einmal das baden-württembergische Regelungsmodell, das eine rollenorientierte Lösung sucht, d. h. dem Staat aufgibt, sich zu orientieren und die Maßstäbe zu setzen. Diese Konzeption führte zu der jüngsten Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, die – angeführt vom Bundesverwaltungsgericht – abstrakt-generelle Regelungen in Frage stellen, die im Ergebnis nicht-christliche Kleidung unabhängig von der Wirkung im konkreten Fall in der Schule diskriminieren. Zuletzt hat das Verwaltungsgericht Stuttgart europarechtlich im Licht von Art. 14 EMRK und der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU diese Konzeption des Landes diskreditiert. Sie steht nun zur Prüfung beim

12 Siehe zu den Zeugen Jehovas BVerfGE 102, 370 ff., wobei diese Entscheidung mehr verlangt als die aufgehobene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, da sie Rechtstreue und deren Überwachung fordert, also mehr als die herkömmliche Loyalitätsprüfung.

13 Vgl. BVerfGE 102, 370 ff. (392).

Verwaltungsgerichtshof in Mannheim, die Berufung ist zugelassen.¹⁴ Dem steht das bayerische Regelungsmodell gegenüber, das von der Wirkung ausgeht, also einzelfallorientiert zu Lösungen kommen kann. Besitzt ein Kleidungsstück eine fundamentalistisch-konfliktauslösende Ausstrahlung, wird diese wahrgenommen und ist latent streitstiftend, so ist es unzulässig, anderenfalls nicht. Diese Konzeption stand zur Prüfung vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof, die Entscheidung liegt nun vor.¹⁵

Die hier angezeigte Untersuchung befasst sich indes nicht nur mit dem Kopftuch, sie setzt sich auch mit der älteren Debatte um das Kreuz in der Schule und die Teilnahme am Sportunterricht bzw. an der Klassenfahrt auseinander. Sie sucht nach einem verallgemeinerungsfähigen Konzept für die staatliche Rolle, die den Streit abstrakt-generell abfangen könnte, lässt sich also zunächst nicht auf das Risiko ein, der religiösen Entfaltung größeren Raum zu lassen und erst im Fall eines konkreten Konflikts die Ausübung der Religionsfreiheit einzuschränken, um die Auseinandersetzung zu entschärfen. Die Modelle, für welche die Schrift dann ihre Lanze bricht, beruhen auf einer Rücknahme der staatlichen Präsenz im schulischen Bereich bis hin zu Privatschulen und einem Zertifikatssystem, das Bildungsgutscheine vergibt, die in ganz unterschiedlichen Einrichtungen eingelöst werden können und so die Vielfalt fördern. In solchen Modellen schwindet die Präsenz des Staates im Sinne seiner abstrakt-normativen Neutralität. Dieses Modell ist allerdings nur in urbanen Lebensformen voll verwirklichbar, auf dem Lande bringt es erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Auch wird es Minderheiten und weniger mobile soziale Schichten aus verschiedenen Gründen unterschiedlich treffen, es sei denn, es werden ergänzende und stützende Maßnahmen zugleich und konsequent ergriffen. Verfolgt man dieses Modell stringent, so gibt man die integrative Funktion des Staates selbst preis, jedenfalls in den Formen, die bisher die kulturelle Tradition des Humboldt'schen Ideals und die unmittelbar republikanischen Bildungstraditionen in Frankreich und Nordamerika ausgezeichnet haben. Dort sind sie längst durch ein entwickeltes Privatschulwesen unterlaufen. Hier steht dies wohl nun bevor. Die Schrift bezieht sich allerdings insbesondere auf das holländische Modell des Rückzugs des Staates, das indes dann näher zu untersuchen wäre.

Zu solchen Ergebnissen kommt die Untersuchung auf folgendem Wege: Nach einer Einleitung, die den perennierenden Charakter der Schwierigkeit des Verhältnisses von Religion und Staat, wie schon das Vorwort betont, und die politische Philosophie nicht ausklammert, findet man die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG dargelegt. Darauf folgt eine Erörterung des staatlichen Aufsichtsrechts über das Schulwesen nach Art. 7 Abs. 1 GG. Anschließend werden die im Grundgesetz zugrunde gelegten Schultypen untersucht. Dann öffnet sich das Feld für Litera-

14 Siehe VG Stuttgart, Urt. v. 1. Juli 2006 – 18 K 3562/05 – abgedruckt in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2006, S. 1444 ff; auch in: Zeitschrift für Beamtenrecht 2007, S. 135 ff. mit Anm. v. H. Wissmann.

15 Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 15. Januar 2007 – Vf. 11-VII-05; zu dieser u. zur zuvor zitierten Entscheidung vgl. H. Goerlich, Integration als Aufgabe – oder die Rechtsprechung auf dem Weg zu einem Religionsrecht in gleicher öffentlicher Freiheit, in: B. Pieroth u. a. (Hrsg.), Freundesgabe für Friedrich Müller, i. E.

tur- und Rechtsprechungsanalysen, einerseits zur Integration religiöser Elemente in den schulischen Bereich, andererseits für insbesondere religiös bedingte Einwände gegenüber einer „neutralen“ Schulverwaltung. Darauf erschließt die Untersuchung sich den Blick auf das „Spannungsverhältnis“ zwischen Religionsfreiheit und Schule in den USA sowie für die neuere politische Philosophie, insbesondere unter der Trias „Liberalismus – Kommunitarismus – Republikanismus“. Alsdann werden diese Analysen zum Spiegel, in dem die „verfassungsrechtlichen Vorgaben“, insbesondere auch verfassungsvergleichend, neu ins Bild rücken. Das ergibt weitere Ebenen für rechtsdogmatische Analysen zu Freiheit und Neutralität unter dem Grundgesetz, die in ihrer individual- und auch staatskirchenrechtlichen Fundierung nicht nur dargelegt, sondern geradezu durchdrungen werden. Dann sucht die Arbeit insbesondere nach Partizipations- und Verfahrensmodellen zwischen Staat und Gesellschaft, Eltern und Einrichtungen sowie – last not least – Schülern und Lehrern, welche – vor einem übereilten Griff zu privatschulorientierten Modellen – die Rechtspositionen der Beteiligten und des „Staates“ als Gesetzgebung, Verwaltung und erziehungsbefugtem Diener der Verfassung angemessen zu vermitteln suchen. Daraus ergeben sich Konfliktlösungsmodelle, welche gerade für die immer wieder aktuellen Fragen die Folie langfristiger Lösungen abgeben können, insbesondere wenn die Rechtsprechung ergibt, dass es darauf ankommt, nicht abstrakt-generelle Lösungen – insbesondere durch Verbote und Pflichtigkeiten – anzusteuern, sondern konkret-individuelle Abarbeitungsmodelle für konflikträgtige Verhaltensmuster auf allen Seiten zu finden. Der Etatismus abstrakt-genereller Regelungen hat zwar den Charme der auf den ersten Blick griffigen Durchsetzbarkeit. Er eröffnet aber nicht den Raum, zu dem die Freiheiten der Verfassungen und Rechteerklärungen Zutritt verschaffen. Und zudem vermag jener Etatismus Wandlungen der Gesellschaft nicht abzufedern. Die Anstrengung vermittelnder Streitauflösung und Befriedung wird dann allerdings abverlangt. Unterbleibt sie, so besteht in der Tat die Gefahr einer Ausdifferenzierung des Schulwesens in eine Vielfalt mit dem Ergebnis einer Fragmentierung der Gesellschaft, die in ein Gemeinwesen schwerlich zu reintegrieren sein wird.

Der große Vorzug der Arbeit liegt gerade darin, die Rechtsgrundlagen einer solchen Entwicklung näher ausgeleuchtet und fortgebildet zu haben. Durch ihre verzögerte Veröffentlichung und die vordergründige Szenerie des immer wieder belebten Kopftuchstreites droht derlei verdrängt zu werden. Indes verdient die weiterführende Perspektive der Arbeit besondere Beachtung.

VII.

Der Wandel der religiösen Orientierungen der Bevölkerung – weg von den früheren Volkskirchen – bei gleichzeitiger Rückkehr der Religion in die soziale Arena, der Verbleib herbeigerufener Arbeitskräfte auch aus islamisch geprägten Ländern sowie die nachfolgende Zuwanderung und das Ende der Staatskirchen in den deutschen Ländern mit dem Ende der Monarchien, all dies wirft heute die Frage auf, ob es noch angemessen

ist, das staatliche Recht in Ansehung der Religion als Staatskirchenrecht zu bezeichnen, ob nicht vielmehr angemessener von „Religionsverfassungsrecht“ oder von „Religionsrecht“ zu sprechen wäre. Ersteres diskutierte man bei einem „Expertengespräch“ in Jena, dessen Sammelband nun Hans Michael Heinig und Christian Walter, der inzwischen nicht mehr in Jena, sondern in Münster tätig ist, herausgegeben haben. Auf der Tagung haben nach einer Eröffnung von Christian Walter aus grundrechtlicher und institutioneller Perspektive vorgetragen: A. Hense zu Kollektivität und Individualität, S. Korioth zur Entwicklung des Staatskirchenrechts in Deutschland seit der Reformation, dann aus theologischer und religionssoziologischer Sicht P. Bahr zum Sinn der öffentlichen Religion und M. König zu „Pfadabhängigkeit“ und institutionellem Wandel im deutschen Religionsrecht, darauf unter verfassungsrechtlichen Perspektiven S. Huster zum Neutralitätsgebot, B. Grzeszick zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verhältnisses von Staat und Religion, alsdann P. M. Huber und M. Morlok zu korporativer Religionsfreiheit und kirchlicher Selbstbestimmung sowie zum Körperschaftsstatus C. Hillgruber und H. Weber, daneben zu der Einwirkung des Völker- und des Europarechts C. Waldhoff und T. Marauhn und schließlich zur Integration des Islam in das Staatskirchenrecht der Gegenwart A. Uhle sowie generell zur Integration dieser Weltreligion W. Heun, worauf ein „Ausblick“ des jüngeren Herausgebers den Band abrundet. Die alternative Gebietsbezeichnung „Religionsverfassungsrecht“ hat sich auch bei diesem „Expertengespräch“ nicht durchgesetzt. Sie war schon lange angreifbar, stammt sie doch aus der Tradition der Subverfassungen und Subverfassungsrechte, welche, unter eine liberale Verfassung gefügt, dieser ihren Geist nehmen und gesellschaftliche Vermachtungen rechtlich verfestigen können, bis hin zu ständisch-korporativem Denken, das dazu auch die Grundrechte nutzt, etwa im Sinne einer Wirtschaftsverfassung, wogegen sich das Bundesverfassungsgericht allerdings grundsätzlich gestellt hatte.¹⁶ Plausibler erscheint die auch häufiger verwendete alternative Gebietsbezeichnung „Religionsrecht“, wobei dann allerdings zu entscheiden bleibt, ob davon nur die staatliche oder auch die religionsseitige Rechtsordnung umfasst sein soll. Gewiss führt kein Weg zurück in eine Lage, welche die fortschreitende soziale und religiös-kulturelle Diversifikation und die sich daraus ergebende Vielfalt der Gesellschaft nicht sieht oder leugnet. Daher ist unvermeidlich, dass die institutionelle Orientierung des Religionsrechts zugunsten einer egalitären und grundrechtlichen Ausrichtung des Gebiets geschwächt aus den Entwicklungen hervorgeht. Dies geschieht unabhängig davon, dass auf der anderen Seite zugleich religiöse Formen in der Gesellschaft ersichtlich größeres Terrain gewinnen. Umso mehr aber ist das Recht den tatsächlichen Entwicklungen angemessen zu interpretieren. Dahingehendes sucht die Rechtsprechung zu leisten, weil sie die Konflikte zu lösen aufgeladen bekommt, da die anderen Staatsfunktionen und die politische Ebene die erforderlichen Rechtsanpassungen selten rechtzeitig bewirken.¹⁷ Dies ist keine erfreuliche Lage, kom-

16 Vgl. BVerfGE 50, 290 ff., 336 f.; vgl. auch die Bemerkungen in der Rezension von C. Walter, *Religionsverfassungsrecht in vergleichender und internationaler Perspektive*, 2006, H. Goerlich, *Der Staat* 45 (2006), S. 656 ff.

17 Vgl. dazu H. Goerlich (Anm. 15), i. E.

men doch Gerichtsentscheidungen unvermeidlich spät, wenn nicht zu spät, wenn sozusagen das Kind schon im Brunnen liegt.

Zugleich ist es Aufgabe der Wissenschaft, hier eine Vordenkerrolle einzunehmen. Dies sucht im eben angezeigten Band vor allem der Beitrag von Heun zu tun. Es liegen inzwischen aber auch Versuche für einen grundsätzlichen Neuanfang vor, wie etwa die Toleranzschrift von Karl-Heinz Ladeur und Ino Augsberg. Dabei sind solche Arbeiten insofern von anderer Provenienz, weil sie in einer philosophisch-soziologischen Perspektive arbeiten und keineswegs von Kollegen stammen, die sich bisher mit Religionsrecht befasst haben.¹⁸ Der Ansatz dieser Arbeiten, besonders auch monographischer Art, ist stärker sozialwissenschaftlich und philosophisch oder philosophiegeschichtlich geprägt. Ladeur und sein Mitarbeiter erschließen zunächst die soziale Entwicklung, gewissermaßen die Rückkehr der Religion und ihre neuen Formen, sowie dann die Traditionen der Toleranz oder – wie man auch sagen könnte – der „Toleranzen“, wobei nicht nur die staatliche Übung und etwaige Gestaltung des Rechts in dieser Hinsicht von Interesse ist, sondern auch die gebotenen Dispositionen auf Seiten der religiösen „Parteien“. Die größte Schwierigkeit wird darin liegen, die angemessene Disposition auch dort zu vermitteln, wo dies historisch ohne Vorbild ist und edukatorische Effekte des Lebens von den Modellen der öffentlichen Ordnung, des Staates und der Politik her im europäischen Rechtskreis rasch nicht zu erwarten sind. Solche Untersuchungen können zwar ein breiteres Publikum ansprechen, wirken aber doch vor allem auf die juristische Arbeit und ihren schulmäßigen Gegenstand, die Dogmatik des Religionsrechts und hier besonderes der Religionsfreiheit, zurück. Dabei geht es vor allem um eine Differenzierung des Schutzbereichs, wie sie etwa im Grundgesetz angelegt ist, wo Art. 4 GG zwischen Gewissen, Glauben, Bekenntnis und Glaubensausübung sowie Weltanschauung unterscheidet.¹⁹ Und die aus der Weimarer Verfassung stammenden und ins Grundgesetz aufgenommenen Artikel kommen hinzu; sie decken vor allem organisatorisch-administrative und kollektive Autonomie erfordernde Bereiche ab. Ebenso ist es möglich, die Grenzen der betreffenden Freiheiten differenzierter festzuhalten, wiederum so, wie es in der gegenwärtigen Verfassung dank ihrer verschiedenen Textstufen von 1949 und 1919 angelegt ist.

Außerdem ergibt sich für Ladeur und Augsberg – über ein bloß egalitäres Religionsrecht von staatlicher Seite hinaus – unter Umständen die Erforderlichkeit einer stärkeren Differenzierung der staatlichen Reaktionsmöglichkeiten gemessen daran, ob dem Staat eine in Toleranz geübte, dem Klima des säkular-westlichen Gemeinwesens und seiner traditionellen Religionen verbundene Religionsgemeinschaft gegenüber steht oder aber eine solche, welche diese Grundbegriffe selbst nicht besitzt und ihren Angehörigen auch nicht vermitteln kann, weil die geschichtliche Erfahrung fehlt, andere Gründe Assimila-

18 Ähnlich weitgehend die größere Zahl der Beiträge in: C. Enders / M. Kahlo (Hrsg.), *Toleranz als Ordnungsprinzip*, Paderborn 2007.

19 Darauf ist verschiedentlich hingewiesen worden, vgl. etwa H. Goerlich, *Glaubenswerbung, Kommerz und Karitas* – oder vom Spektrum der Religionsfreiheiten, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1991, S. 751 ff.

tion und Integration verzögern oder aber die eigene Glaubenstradition sich bisher nicht von den Blockaden emanzipieren konnte, die dann umso nachhaltiger und verstetigt Anpassungen behindern. Ein solch differenzierendes Reaktionspotential ist allerdings rechtlich riskant, da es zu Diskriminierungen führen kann oder jedenfalls zu einer Deutung, welche dies nicht ausschließt und dann weitere Verwerfungen hervorbringt. Das zeigt aber, wie sensibel der Bereich ist. Hier wird es dann vor allem auf eine angemessene Vermittlung, insbesondere eine tief greifende Ermittlung der Sachverhalte und eine entsprechende Begründung von Entscheidungen, ankommen. Die Schrift von Ladeur und Augsberg besticht dabei in ihrem theoretischen Teil ebenso wie in dem umfangreichen rechtsdogmatischen Teil durch die Fülle ihrer Bezüge auf rechtspraktische Fälle und Fallgruppen.

VIII.

Begibt man sich auf das Feld der Toleranz, so endet man bei den Grundlagen der politischen Gemeinschaft. Diesen widmet sich der Band „Souveränität, Recht, Moral“, der entstand, um Ulrich K. Preuß zum Abschied aus dem aktiven Dienst seiner Hochschule zu ehren. Dabei handelt es sich um ein Bouquet aus 16 Beiträgen, wobei am Ende einer vom geehrten Kollegen – sozusagen als summing up – stammt, und 13 Kommentaren zu diesen Beiträgen, also von insgesamt 29 Autoren. Das Genre steht neben dem herkömmlichen Kolloquium oder Symposion, da die Beiträge und Kommentare einen spontanen und knappen Charakter durchhalten; nur einmal mündet die unausweichliche Neigung zur Collage in eine Flut von Literatur und Exzerpten. Neben der Freundesgabe oder dem liber amicorum und der mächtigen Festschrift²⁰ oder aus der Praxis nun dem liber auxiliorum der wissenschaftlichen Mitarbeiter eines Richters am Bundesverfassungsgericht²¹ ist diese Art der Anerkennung eines gelehrten Lebens besonders reizvoll, weil es die Gemeinsamkeit des Gesprächs gestellter Themen wahrt und so nicht ein Potpourri von Beliebigkeiten darstellt, welche die Autoren nach ihrem jeweiligen Geschmack zu Ehren beizubringen sich veranlasst sehen.²² Auch ergänzt sie für den Bereich der Ehrung von Kollegen die neuerdings wiederbelebte Form des wissenschaftlich-philosophischen Gesprächs als literarische Form²³ um eine zugehörige Variante wissenschaftlicher Äußerung.

20 Zu diesen Gattungen im Vergleich des liber amicorum für Peter Häberle und der Festschrift für Peter Badura: H. Goerlich, Verfassungsrecht – Verfassungsgeschichte – Verfassungspolitik. Gängige Inszenierungen einer Wissenschaft und ihrer Ebenen, in: *Comparativ* 16 (2006) 1, S. 171 ff. (172 ff.).

21 Siehe A. Brockmöller/U. Domgörgen (Hrsg.), *Liber Auxiliorum. Festgabe für Dieter Hömig zum Abschied vom Richteramt*, Stuttgart 2006.

22 Manchmal ergeben solche Symposien allerdings Anderes: „Ich sammle einige Tortenstücke meiner Vorredner auf und verwandle sie in Brosamen. Von diesen lebe ich, aber in gekürzter Form.“ so der angesehene Staatsrechtler P. Lerche, Fragen der Stabilität des Grundgesetzes, in: P. M. Huber (Hrsg.), *Das Grundgesetz zwischen Stabilität und Veränderung*, 2007, S. 73, anlässlich der Emeritierung von Rupert Scholz in München.

23 Diese Form – allerdings in Gestalt des getrennten Dialogs, d. h. zweier von einer Person durchgeföhrter und

Dabei ist hier gewiss die Wahl der Stichworte und damit auch der Abschnitte der Veranstaltung vom Interesse der bisherigen Forschung des Jubilars geprägt. Es finden sich: Religion, Macht und Moral im Licht der Frage, worauf sich der Geltungsanspruch modernen Rechts stützt, dann ein Beitrag zur Rekonstruktion des Staates durch Verfassung(sdiskussion) unter den Stichworten nation-building und constitution-making, darauf schlicht „Die EU – eine politische Gemeinschaft?“, anschließend „Rekonstruktion oder Dekonstruktion des Westens?“, alsdann „Die rechtliche Verfasstheit der internationalen Gemeinschaft“ und endlich „Der Wandel der Souveränität und das Verhältnis von Recht und Politik“, wobei sich daran als Schlusswort – wie gesagt – von U. K. Preuß Zwischenbemerkungen zu einem Schlüsselbegriff des Politischen finden. Die Teilnehmer sind zwischen Recht und Politik, Verfassungsgericht und politischer Philosophie sehr prominent: von Jürgen Habermas über Dieter Grimm und Ernst Gottfried Mahrenholz zu Michael Zürn, Hasso Hofmann und Claus Offe, aber auch Alfred Rinken, Tine Stein, Christoph Möllers, Lidija R. Fleiner und Thomas Fleiner, Bardo Fassbender sowie Christine Landfried, um nur einige zu nennen. Deutlich sind Grundzüge des modernen Staates angesprochen, seine säkulare Begründung – etsi Deus non daretur –, die Reichweite der Verfassungen als identitätsstiftende und rechtsbindende Grundlagen des jeweiligen Gemeinwesens, der Untergang des Souveräns mit dem Aufgang der Verfassung und ihrer bindenden Kraft, die Zweifel an den Möglichkeiten einer europäischen Verfassungsidentität im Sinne einer politischen Gemeinschaft, die selbstzerstörerischen und insofern aus sich heraus ruinösen Kräfte des Westens, die Hoffnung auf eine nicht nur die Welt um-, sondern diese sogar verfassende Gestalt der Vereinten Nationen; und dann findet sich doch – vielleicht nicht ganz ohne eine gewisse Resignation – die Rückkehr zur Souveränität, die man doch zuvor schon verlassen glaubte; und dies, ohne den Zwischenschritt eines Schutzschildes regionaler Verfasstheit aufzugreifen, wie ihn einer der Teilnehmer unlängst hatte laut werden lassen.²⁴ Die Souveränität scheint zugleich auch ein Stichwort, dessen Gehalt auf eine religiöse Tradition verweist. Daher nimmt der Band wohl auch sein anfängliches Versprechen unbewusst zurück, nämlich das Gemeinwesen ganz diesseitig zu fassen. Das lässt eine gewisse Gebrochenheit aufscheinen, die erst noch zu überwinden wäre. Es steht zu hoffen, dass der geehrte Kollege oder sein Kreis dies der Wissenschaft noch abzuringen wissen. Dann wird vielleicht doch eine andere Souveränität zu Wort kommen, die sich als rechtlich ganz durchdrungen erweist, wie bei Hans Kelsen etwa, und auf diesem Wege weltlichen Charakter anzunehmen in der Lage ist. Andernfalls wäre die Distanz zu Moralität und Religion nur ersetzt durch

kommentierter Interviews in prominenter Besetzung, die zusammen erscheinen, vgl. J. Habermas / J. Derrida, Philosophie in Zeiten des Terrors. Zwei Gespräche, in New York City nach dem 11.9. im Herbst 2001 geführt und kommentiert von Giovanna Borradori (Chicago 2003), Frankfurt a. M. 2006.

²⁴ Vgl. J. Habermas, Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: ders., Der gespaltene Westen, Frankfurt a. M. 2004, S. 113 ff. (187 ff.); ders., Die Reform der Vereinten Nationen, in: T. Stein u. a. (Hrsg.), Souveränität, Recht, Moral (Anm. 1), S. 213 ff. (215); für eine Außensicht dieser Positionen vgl. P. Singh, Constitutional “Norms” in International Law: International Judicial Regime, Human Rights and Resistance, in: IV Indian Juridical Review 2007, pp. 133 seqq. (140 seqq.).

Staatlichkeit; eine Staatlichkeit unter dem Schirm einer Souveränität, die ihre Universalität nur aus religiösen Quellen gewinnen könnte und so begrifflich schon Staat und Religion nicht trennen kann, weil die Universalität des Anspruchs der Souveränität im originären Sinne dies nicht erlaubt.

IX.

Wie sehr das Problem des Minoritätenschutzes an Gewicht gewinnt, zeigt eine in Indien publizierte Arbeit des langjährigen Erlanger Ordinarius des Privatrechts, des internationalen Privatrechts und der Rechtsvergleichung Mathias Rohe, der zugleich Islamwissenschaftler ist und auch in Deutschland nicht nur einschlägig veröffentlicht²⁵, sondern auch erhebliche Verdienste um die Integration islamischer Minderheiten erworben hat. Das gilt zumal in Erlangen, wo, gewissermaßen kleinräumig, manches Problem sich offenbar praktisch hat lösen lassen, also etwa die Frage eines islamischen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen. Dies wird kein Zufall sein. Umso interessanter sind dort entstandene Arbeiten vor diesem Hintergrund: Das Buch enthält fünf Kapitel, beginnend mit einer Schilderung der Migration nach und der Ansiedlung in Europa und den damit einhergehenden Herausforderungen für die hiesigen Rechtssysteme, der Formation eines muslimischen Rechts in Europa, fortsetzend mit der Situation von Muslimen im europäischen säkularen Staat, sodann die Anwendbarkeit islamischen Familienrechts seitens deutscher Gerichte und ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen ordre public im Recht behandelnd und schließlich die Chancen und Herausforderungen des Lebens als Minorität unter Minoritäten in Europa für den Islam, seine Rechtsvorstellungen und seine Theologie betrachtend. Damit eröffnet Rohe die Perspektive der Minderheit, ihre Aufgabe, auf die Umstände zuzugehen, in welche sie gestellt ist, um sich hinreichend anzupassen an die Verhältnisse, was die Notwendigkeit jenseits des Rechts zeigt, Toleranzen zu entwickeln, um diese im Umgang üben zu können. Das führt in den größeren Horizont, nicht durch Recht, sondern auch in Ansehung der Vorverständnisse des Rechts in Religion, Politik und Moral Rechte und Interessen einander so zuzuordnen, dass ein Zusammenleben möglich wird, und vielleicht darüber hinaus auch zu bewirken, dass dies nicht als Verzicht, sondern als Bereicherung im Sinne einer kulturellen Erfahrung erlebt werden kann. Dabei will Rohe aufgrund seiner inneren Kenntnis des Islam hier nicht Postulate von außen herantragen; er sucht vielmehr von innen heraus, aus dem Islam selbst, Einsichten zu gewinnen, die befähigen, solche Schritte zu gehen. Die Minoritätssituation des Islam in einer mehrheitlich zwar nicht wirklich mehr christlichen, aber eben anderen Umwelt erfordert, die Modelle des Umgangs mit Minderheiten, die

25 Allerdings scheint es eine Erlanger Sitte, Islam und islamische Minoritäten betreffend in Indien zu veröffentlichen, vgl. insbes. G. Lüling, A Challenge to Islam for Reformation. The Rediscovery and reliable Reconstruction of a comprehensive pre-Islamic Christian Hymnal hidden in the Koran under earliest Islamic Reinterpretation, Delhi 2003, eine Überarbeitung desselben Werkes, das deutsch unter dem Titel „Über den Urkoran“ 1974, überarbeitete 2. Aufl. 1993, erschienen war.

der Islam zur Verfügung stellt, völlig neu zu durchdenken und vor allem sich dadurch auch zu befähigen, dem umgebenden Recht zu genügen, ohne die eigenen Rechtsvorstellungen erstarren zu lassen oder über Bord zu werfen. Die Vielfalt der Traditionen im Islam erlaubt solch ein Unterfangen, ohne den Rahmen der eigenen Identität zu verlassen. Dafür bedarf es aber der kundigen Orientierung, um überhaupt ein Bewusstsein solcher Möglichkeiten auf Dauer zu stellen und sie dann auch zu ergreifen. Dafür ist der Boden sicher besser bereitet, wenn schon ein kulturell-religiöser Kontext besteht, der weite Horizonte kennt. Denn das befähigt auch zu einer Beweglichkeit des Geistes, wie sie hier nötig ist, gerade auch wenn man sich anzupassen sucht in vielen alltäglichen Dingen, die in Wahrheit keinen Unterschied machen. Das heißt, dieses Buch, das sicher nicht zufällig in Indien erschienen ist, aber eben auch seine deutschen Vorläufer vom selben Autor hat²⁶, lädt ein, den Weg einer Anpassung an diese Welt, in der man lebt, zu nehmen, ihn zu gestalten und damit auch die eigenen Traditionen zu verändern und insbesondere unter ihnen auszuwählen. Zumal wenn manchmal harte Fronten unvermeidlich sind, ist es umso wichtiger, solche besonders sachkundigen Arbeiten heranzuziehen, sich mit ihnen zu befassen und damit von der anderen Seite solche Wege selbst aufzunehmen.

X.

Am Ende ist nur noch darauf hinzuweisen, dass im Kontext staatlichen Religionsrechts die Erfahrungen, auf denen wir aufbauen, auf unseren Kultur-, Rechts- und Religionskreis beschränkt sind. Umso mehr ist zu betonen, dass in anderen Traditionen Modelle für alternative Formen des Religiösen, seines Rechts, der Toleranzen und darüber hinaus der Politik und des Politischen denkbar erscheinen. Dafür ist die vor Kurzem posthum erschienene Schrift von Dieter Conrad, dem verstorbenen Leiter der Rechtsabteilung des Südostasien-Instituts in Heidelberg, über Gandhi und das Politische ein sehr gutes Beispiel. Conrad, ein Schüler von Ernst Forsthoff, war ein Kenner Südostasiens; er hat dort auch gelehrt und auf die Verfassungsrechtsprechung und die Verfassungsentwicklung Einfluss gewonnen, insbesondere in Fragen der Grenzen der Verfassungsänderung – im Wege regulärer „amendments“ oder aber etwa durch Notstandsmaßnahmen der Exekutive²⁷. Er kannte zudem als Nachkriegsstudent den dominanten Begriff des Politischen, der aus dem religiösen Bürgerkrieg meinte, das Freund-Feind-Schema schöpfen zu können, um jedenfalls vordemokratische Formen der Politik zu erklären. Dem setzt Conrad mit dieser Schrift, die in wesentlichen Teilen am Berliner Wissenschaftskolleg entstand und deren Schlusskapitel leider nicht mehr zustande kam, einen anderen Begriff des Politischen entgegen, der jedenfalls auf dem Weg zur indischen Unabhängigkeit und insbesondere bei der Bändigung der auch religiös begründeten Gewalt ein alternatives

26 Vgl. M. Rohe, Der Islam – Alltagskonflikte und Lösungen. Rechtliche Perspektiven, 2. Aufl. 2001.

27 Siehe D. Conrad, Zwischen den Traditionen. Probleme des Verfassungsrechts und der Rechtskultur in Indien und Pakistan – Gesammelte Aufsätze aus den Jahren 1970–1990, Stuttgart 1999, mit einer Einführung von M. P. Singh, S. IX ff.

Modell für die Überwindung latent terroristischer Zustände der Feindschaft zu bieten schien – und wohl als großes historisches Beispiel von Gandhi in Kalkutta auch erfolgreich eingesetzt wurde, als es ihm gelang, dort unmittelbar nach der Unabhängigkeit Ausschreitungen zu verhindern. Feindschaft scheint hier durch eine Art der Solidarität verdrängt zu sein, aus der Formen der Toleranz hervorgehen, so sehr man sich auch weiterhin jenseits der politischen Ebene im sozialen Leben gegenseitig ab- und ausgrenzt. Diese Disposition, die anzusprechen politisch möglich war und in Teilen auch heute noch möglich erscheint, hätte nach damaliger Sicht auch die Teilung Indiens abwenden können, wäre nicht die kollektive imaginäre Gemeinschaft einer moslemisch-pakistanischen Nation kraft des Indien fremden Nationalismus' dazwischen getreten. Dabei lässt sich jene Solidarität verstehen als eine Hinwendung auch zum Gegner unter Überwindung der eigenen Ausgangsposition nicht zuletzt in religiöser Hinsicht, so dass daraus ein doppelter Religionsbegriff folgt: Einerseits derjenige der verschiedenen Religionen und andererseits jener, der dieser Solidarität zugrunde liegt und die eigentliche Religion ausmacht, die auch den Religionen zugrunde liegt. Das nähert sich Positionen bei Gotthold Ephraim Lessing und Moses Mendelsohn, erfasst aber vielleicht das, was an Toleranzen den Religionen jenseits des Verhaltens des Staates abverlangt werden muss, um in Frieden jedenfalls in einem Gemeinwesen miteinander leben zu können. Damit ist vielleicht auch deutlich, was eine Kultur der Vielfalt verlangt: Sie erfordert eine Religionspolitik, die solidarisch ist, und eine ebensolche politische Disposition der Religionen. Dann kann eine solche Kultur auch den Religionen vermitteln, was ihnen gemeinsam ist, und es mag selbst Religionsfreiheit im Sinne von Religionswechsel und Mission für die einzelne Religion nicht mehr so bedrohlich wirken, dass der Staat sie nicht wirksam garantieren kann. Künftiges Religionsrecht beider, des Staates und der jeweiligen Religion, müsste solche Disposition befördern, vermitteln und auf Dauer stellen; dann wäre es als Recht, das immer auch jenseits des Staates ruht, eine Grundlage eines Friedens, der größere Stabilität vermittelt als ein Friede, den Gewalt – und sei sie rechtlich umhegt – vermitteln kann. Der Friede unter Religionen in einer gemeinschaftlichen Lebenswelt setzt wohl ein Bewusstsein der Regeln eines Religionsrechts jener höheren Ebene jenseits der verschiedenen Konfessionen und auch Religionen voraus, soll ein Zusammenleben in Toleranz nicht nur durch die Regeln des staatlich-hoheitlichen und des inneren eigenen Rechts der Religionsgemeinschaften verwirklicht, sondern auch gewissermaßen in einer höheren Kultur der Religionen und auch des Gemeinwesens wie der einzelnen Person gelebt werden können.

BUCHBESPRECHUNGEN

Sandra Rebok: Alexander von Humboldt und Spanien im 19. Jahrhundert. Analyse eines wechselseitigen Wahrnehmungsprozesses (= Iberoamericana. Geschichte und Gesellschaft, Band 11), Frankfurt am Main: Vervuert Verlag 2006, 264 Seiten.

Rezensiert von
Debora Gerstenberger, Leipzig

Wenn einer eine Reise tut, dann kann er was erzählen. Dies gilt insbesondere, wenn der Reisende Alexander von Humboldt heißt und das Ziel der Reise die aufgende „Neue Welt“ Amerika ist. Die Forschungsliteratur über die bahnbrechende Amerikaexpedition (1799–1804) des jüngeren Humboldt-Bruders und deren Wirkung auf die Gesellschaften diesseits und jenseits des Atlantiks ist überraschend unbekannt hingegen ist die humboldtsche Reise durch Spanien: Unmittelbar vor Aufbruch in die Neue Welt (Januar bis Juni 1799) regelte der Forscher hier bürokratische Angelegenheiten (er benötigte für seine Reise u. a. einen Pass der spanischen Regierung) und führte

zahlreiche Messungen und Experimente durch. Alexander von Humboldts Verhältnis zu und Wirkung auf die spanische Gesellschaft, in deren Mitte er ein halbes Jahr lang verweilte und die er durch seine Tätigkeiten in den spanischen Kolonien prägen sollte, ist in der modernen Forschung bisher selten thematisiert worden. Sandra Rebok möchte mit ihrer Dissertationsschrift diese Forschungslücke füllen und einen dezidiert ethnologisch-historischen Blick auf die „bilaterale Wahrnehmung zwischen Humboldt und Spanien“ (S. 27) werfen. Während Rebok die Untersuchung von Wahrnehmungsprozessen ein „ethnologisches Anliegen“ nennt, soll der geschichtswissenschaftliche Beitrag der Arbeit darin bestehen, diese Prozesse in ihren jeweiligen historischen Kontext einzubetten (S. 12).

Als Gegenstand der Analyse benennt Rebok die „unterschiedlichen Wahrnehmungsstrategien zwischen Alexander von Humboldt und Spanien als politisch-kultureller Einheit“ (S. 11). Spätestens hier, wenn nicht schon beim Titel des Werkes, wird wohl so mancher Historiker – und vermutlich auch Ethnologe – stutzig: Ein einzelner Mann soll einem Staat gegenüber gestellt werden, noch dazu in einer Zeit, in der die transnational und/oder global ausgerichtete Geschichtsschreibung bemüht ist, den Nationalstaat (als

vermeintlich natürliche Entität und methodischen Referenzrahmen) zu dekonstruieren? Zugegebenermaßen bereitet es einiges Vergnügen, sich Alexander von Humboldt und Spanien bei einem gemeinsamen Wahrnehmungsspaziergang vorzustellen. Fraglich ist jedoch, ob eine Essentialisierung bzw. Personifizierung des Staates sinnvoll ist und ob eine Aussage wie jene, dass eine [nationale] Gesellschaft eine „Gruppe ähnlich geprägter Personen ist, die sich in demselben soziopolitischen bzw. ideologischen Rahmen bewegen“ (S. 12), heute noch Gültigkeit hat. Offenbar ist sich Sandra Rebok selbst nicht sicher, denn sie setzt hinzu, dass sich „je nach Tätigkeit, politischer Orientierung oder ideologischer Ausrichtung“ bei „jedem“ (sic!) ein anderer Blick auf Humboldt ergeben habe. Die sich daraus ergebenden Widersprüche sind kaum aufzulösen; so bleibt in der Einleitung unklar, welche Personen oder Entitäten auf welche Weise miteinander in Beziehung gesetzt werden sollen.

Der Hauptteil der Dissertation gliedert sich in zwei Abschnitte. Der erste, schmalere Part ist „Humboldts Blick auf Spanien“ gewidmet (S. 31-83). Hier sollen „Humboldts Wahrnehmungsmodi der sich ihm präsentierenden spanischen Realität“ bzw. die „Beziehung Humboldts zu Spanien als Land [und] zu spanischen Themen“ dargelegt werden (S. 39). Konkret sucht Sandra Rebok in den persönlichen und wissenschaftlichen Aufzeichnungen Humboldts nach subjektiven, wertenden Beschreibungen Spaniens, stößt dabei jedoch nach eigenem Bekunden auf beträchtliche Schwierigkeiten, da Humboldt keine detaillierte Beschreibung seines Spanienaufenthaltes hinterlassen hat (S. 41) und persönliche Eindrücke der spanischen

Bevölkerung „vermissen“ lässt (S. 43). Seine „nüchtern-wissenschaftliche“ Schriften seien weitgehend frei von subjektiven Bewertungen und in seiner Korrespondenz fände sich keine zusammenhängende Beschreibung, sondern nur einzelne Kommentare über die Spanier, die er – gemäß dem damals gängigen Stereotyp – u. a. als edel, brav und langsam bezeichnet (S. 47f.). Die explizit formulierte Spaniensicht Humboldts (Kap. II.1.1) ist aufgrund der schlechten Quellenlage somit wenig ergiebig; die Analyse der „impliziten“ Sicht (Kap. II.1.2) zeigt vor allem, dass Humboldt ein guter Kenner und Freund der spanischen Wissenschaften war. Die Untersuchung der – wiederum expliziten und impliziten – Bezugnahme Humboldts auf ein einzelnes wissenschaftliche Werk eines Spaniers, namentlich José de Acostas *Historia Natural y Moral de las Indias* (Kap. II.2) schließt eine alles in allem wenig stringente Beweisführung ab. Denn auch wenn eine Wertschätzung dieses Werkes durch Humboldt und sogar Parallelen zu seinem eigenen Werk nachgewiesen werden können, bleibt doch zweifelhaft, ob sich aus diesem Umstand eine „Wahrnehmungsstrategie“ im Verhältnis zu (dem Staat?) Spanien ableiten lässt.

Mit der These, dass Spanien für Alexander von Humboldt „lediglich das ‘ansatzweise’ Fremde“ und nicht „das ‘wirklich’ Fremde“ (S. 80) war und daher in seinen Schriften selten positive oder negative Erwähnung findet, liefert Sandra Rebok indes ein durchaus interessantes Ergebnis, mit dem sie den ersten Teil ihrer Analyse zu einem guten Ende hätte führen können. Stattdessen präsentiert sie das für Historiker und Ethnologen vermutlich gleichermaßen überraschende Fazit, dass „bei Humboldt

keineswegs von einem Verankertsein in einer Identifikation als Europäer, Deutscher oder als Preuße gesprochen werden kann – Humboldt war vielmehr ein übergeordneter [sic!] Weltbürger, der sich eine Weltbeschreibung zur Aufgabe machte“ (S. 83). Für Verwirrung sorgt hier nicht nur der Umstand, dass Rebok in ihrem Werk trotzdem durchgängig „der Preuße“ und „der preußische Gelehrte“ synonym mit Humboldts Namen verwendet (nicht etwa „der Weltbürger“). Hier drängt sich zudem u. a. die Frage auf, ob die Idee des Weltbürgertums nicht vor allem eines ist: ein europäisches Konzept.

Der zweite, umfangreichere Teil der Untersuchung behandelt die „Humboldt-Rezeption in Spanien“ (S. 85–219). Hier wird das Bild Humboldts in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kreisen und in unterschiedlichen Quellentypen differenziert nachgezeichnet, wobei die Rezeption Humboldts in der zeitgenössischen Presse (Kap. III.1) und in der wissenschaftlichen und intellektuellen Welt (Kap. III.2) den größten Raum einnimmt (S. 85–166). Daneben finden sich Kapitel zur „Editions- und Wirkungsgeschichte der humboldtschen Schriften“ (III.3), zu seiner „Wahrnehmung durch wissenschaftliche Institutionen“ (Kap. III.4) sowie zur „Politischen Wahrnehmung“ (Kap. III.5) seiner Person und seines Werkes. Sandra Rebok zieht für ihre Analyse zahlreiche bisher noch nicht veröffentlichte und/oder untersuchte Dokumente aus deutschen und spanischen Archiven heran, die sie in Originalsprache meist ausführlich, bisweilen auch komplett (S. 209 / 210) zitiert. Diejenigen, die der spanischen Sprache mächtig sind und sich für die Wahrnehmung Humboldts im Spanien des 19. Jahrhun-

derts interessieren, werden im zweiten Teil der Monographie sowohl sorgfältig recherchierte und aufbereitete Fakten als auch wertvolle Einblicke in das relevante Quellenmaterial erhalten. Wie schon im ersten Teil der Monographie ist jedoch die fehlende Stringenz der Analyse zu bemängeln. Zentrale Begriffe wie „Perzeptionsmodus“ und „Wahrnehmungsstrategie“ bleiben schwammig, der Sinn des „ethnologischen Anliegens“ der Dissertation somit weitgehend im Dunkeln.

Das gravierendste Problem der Arbeit sind ihre sprachlichen Mängel, die auf ein schlechtes (oder gar kein?) Lektorat schließen lassen. Neue und alte Recht- bzw. eben Falschschreibung wechseln sich ab, Abschnitte ohne Kommafehler sind selten. Zahlreiche Wortdopplungen, Verwechslungen von Singular und Plural bei Relativpronomen sowie falsche Kasus (z. B. „wegen den Resultaten“; S. 100) hemmen den Lesefluss und sind mehr als ärgerlich. Die Bezüge innerhalb eines Satzes sind oft unklar, obwohl – oder gerade weil – die Wörter „bezüglich“, „hinsichtlich“, „seitens“ inflationär verwendet werden. Gewöhnungsbedürftig ist die häufig geäußerte Enttäuschung darüber, dass die Quellen „bedauerlicherweise“ oder „leider“ nicht das hergaben, was die Autorin offensichtlich erhofft hatte.

Im Schlusswort überrascht vor allem das Fehlen einer Synthese der einzelnen Untersuchungsergebnisse. Die zuvor analysierte Rezeption Humboldts durch spanische Gruppierungen und Personen kommt nicht mehr zur Sprache, stattdessen liefert Sandra Rebok eine ausführliche theoretische Reflexion (nach Edward Said, Pierre Bourdieu und Stephen Greenblatt) der „heutigen Repräsentation Humboldts“

bzw. des „symbolischen Diskurses“ über Humboldt in Spanien (S. 227-234), der im Analyseteil mit keinem Wort Erwähnung fand. Der Erkenntniswert der Untersuchung von Wahrnehmungsmodi wird – zumindest für die ethnologisch nicht geschulte Rezensentin – auch im Fazit des Werkes nicht deutlich. Welches Erklärungspotenzial hat z. B. die Feststellung, dass sich „Humboldts Wahrnehmung der spanischen Realität zu Beginn fast ausschließlich auf die Anwendung seiner Messinstrumente“ konzentrierte (S. 223)? Kann man aus dem Fehlen von harscher Kritik am spanischen Kolonialsystem und der relativ positiven Darstellung der „spanischen Realität“ (S. 227) in Humboldts publizierten Schriften eine „Wahrnehmungsstrategie“ ableiten?

Die von Sandra Rebok gewählte interdisziplinäre ethnologisch-historische Herangehensweise kann insgesamt kaum überzeugen. Die Widersprüche zwischen der Aussage, dass „keineswegs von einer homogenen Rezeption Humboldts durch die spanische Gesellschaft gesprochen werden kann“ bzw. dass es im 19. Jahrhundert eine „differenzierte Rezeption“ gemäß der jeweiligen „persönlichen sowie nationalen Realität“ des Wahrnehmenden gegeben habe (S. 166), und der Behauptung, dass ein „System der Reziprozität zwischen Spanien und dem preußischen Reisenden“ bestanden habe (S. 240), sind einfach zu groß. Trotz der Differenzierungen im Analyseteil wird Humboldt am Ende wieder einer angeblich strategisch wahrnehmenden Entität gegenüber gestellt, wobei diese Entität gleichzeitig mit dem „Land“ Spanien, der spanischen „Nation“, der „spanischen Krone“ und „spanischen Intellektuellen“ benannt wird (S. 240). Reboks Fazit ist,

dass sich „Geschichte als Diskurs“ auffassen lasse, dem eine „spezifische Interpretation von Symbolen und Bildern“ innerwohne (S. 241). Diese Erkenntnis jedoch sollte am Anfang einer geistigen Reise in die Vergangenheit stehen – nicht an deren Ende.

Qinglian He: China in der Modernisierungsfalle. Aus dem Chinesischen von Christine Reisinger, Hamburg: Hamburger Edition 2006, 550 Seiten.

Rezensiert von
Michael Lackner, Erlangen

Das chinesische Reich, neben der katholischen Kirche immerhin die älteste noch fortdauernde Institution der Erde, hat stets auf der Basis von Geschäftsordnungen funktioniert. Keine Magna Charta, keine Ständeversammlung, kein Immerwährender Reichstag oder gar eine Verfassung garantierten Freiheiten des Individuums und Beschränkungen herrscherlicher Willkür. Das Zusammenwirken der Institutionen unterlag ebenso wechselnden Geschäftsordnungen, und einen Begriff von Gesellschaft hat das traditionelle China nicht hervorgebracht. Dementsprechend hat die chinesische politische Philosophie sich auf die Kultivierung moralischer Werte konzentriert, die dem Herrscher und späterhin auch den herrschenden Beamten als Fürstenspiegel dienen sollten. Wenn die Regierenden nur tugendhaft genug

sind, ist für das Wohlergehen des Volkes genügend gesorgt. Selbst konservative Neokonfuzianer des 20. Jahrhunderts wie Mou Zongsan (1909–1992) und Tang Junyi (1909–1978) haben dies als Defizit erkannt: Das traditionelle China habe wohl die ethische Perfektion einer „nach innen gewandten Heiligkeit“ (*neisheng*) erreicht, doch die Modalitäten eines „nach außen gewandten Herrschens“ (*wuiwang*) ließen sehr zu wünschen übrig.

Das Buch von Qinglian HE gilt dem moralischen Verfall, den China im Gefolge der wirtschaftlichen Öffnungspolitik (etwas missverständlich auch als „Modernisierung“ bezeichnet) seit Beginn der 80er Jahre erlebt. Es steht somit in der langen chinesischen Tradition der Kritik an der Korruption der Regierenden; ein im besten Sinne kritisches Buch also, das freilich – außer dem vagen und auf den letzten Seiten noch massiv relativierten Appell zur Demokratisierung und zu „politischen Reformen“ – nur wenig Vorschläge zur Lösung der Krise enthält.

Frau Hes Buch erschien 1998 in chinesischer Sprache, wurde rasch zum Bestseller, bis seine weitere Verbreitung untersagt und die Verfasserin lebensgefährlichen Verfolgungen ausgesetzt war, die sie ins Exil in New Jersey trieben. Die vorliegende deutsche Ausgabe ist um zwei Vorworte, eine (ebenfalls als „Vorwort“ bezeichnete) Einleitung sowie die Einarbeitung zahlreicher neuer Daten bis etwa 2005 erweitert. Die Verfasserin, das muss vorangeschickt werden, ist keine Soziologin, ihr Hintergrund ist ein Studium von Volkswirtschaft und neuerer Geschichte. Dennoch ist ihre Arbeit für Soziologie und Sozialwissenschaften generell relevant, weil sie Vergleiche auch für Forschungen außerhalb Chi-

nas ermöglicht. Ohne dass die Verfasserin es wohl beabsichtigt hat, ist das Buch in vieler Hinsicht zu einer Art von Dokumentensammlung für kultursoziologische Untersuchungen geworden, und Max Webers Gedanken zum Einfluss der Ethik auf das Wirtschaftsverhalten durchdringen gewissermaßen jede Seite des Buches.

„China in der Modernisierungsfalle“ erzwingt den Abschied von der von vielen Politikern, Geschäftsleuten und anderen an einem *apeasement* mit China interessierten Kreisen vertretenen Vorstellung, mehr wirtschaftliche Liberalisierung müsse auch in China zwangsläufig zu mehr politischer Liberalisierung führen. Die Verfasserin führt vier gewichtige Gründe an, die das gern gehegte rosige Bild von Chinas zukünftiger Entwicklung in Frage stellen. Zum einen beobachtet sie eine zunehmende Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Die „versteckte Privatisierung“ zahlreicher Staatsunternehmen hat zu einer enormen Bereicherung der Kader geführt, die in den Statistiken nicht auftaucht. Die von den Kadern häufig erwirkte Unterbewertung der Staatsbetriebe und Bodennutzungsrechte bei der lukrativen Bildung von neuen joint ventures, die Veruntreuung von Ressourcen und der Transfer öffentlicher Gelder auf (häufig ausländische) Privatkonten sowie die Steuerflucht – letztlich alles unter „Korruption“ zu subsumieren – haben für Staatsbedienstete genauso wie für Unternehmer Einkommensquellen geschaffen, die die Schere in der Verteilung des Vermögens stetig öffnen. Das gerne gebrauchte Argument, demzufolge der Einfluss politischer Macht auf die Einkommensverteilung mit der Vertiefung marktwirtschaftlicher Strukturen schwindet, wird entkräftet durch die Feststellung,

dass gerade auf lokaler Ebene die Kader politische mit wirtschaftlicher Macht zu verbinden wissen, zumal Zwang und Motivation zu rechtschaffenem Verhalten abnehmen. Damit sind wir beim zweiten Punkt, dem Niedergang der Macht der Zentralregierung. Wie konnte es zu dem Verfall des Einflusses einer Regierung, die noch vor kurzer Zeit totalitär herrschte, kommen? In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit politischer Reformen, eines rechtlichen Rahmens für das Zusammenwirken von Institutionen sowie vor allem eine wirkliche Unabhängigkeit der Rechtsprechung von den politischen Machthabern besonders deutlich, obwohl die Verfasserin keine überzeugende Erklärung für die Gründe geben kann, warum Dezentralisierung zu einem solch hohem Ausmaß einer Missachtung öffentlicher zugunsten von privaten Belangen und einer in der chinesischen Geschichte wohl einmaligen Verschwendungen führen konnte. Organisationssoziologen betrachten das Interesse von Beamten auf der einen und von Managern auf der anderen Seite als jeweils mit den Interessen ihrer jeweiligen Organisationen kongruent, doch das chinesische Beispiel zeigt, dass das öffentliche Wohl bei der Vergabe von wirtschaftlichen Privilegien durch Beamte an Unternehmer beinahe durchweg das Nachsehen hat. Denn keine Marktwirtschaft, so die Verfasserin drittens, kann funktionieren ohne relativ stabile, von einer Mehrheit geteilte Normen. Doch eben die sind in rapidem Verfall begriffen. Den Vorstellungen von einer regulativen Kraft von partikulären Netzwerken des Tauschs, (bekannt als *guanxi*, „Beziehungen“) hält sie entgegen, dass die immer weiter verbreitete Sucht nach schneller Bereicherung dazu führt,

dass in der systemischen Untergrundwirtschaft häufig die Goldene Gans geschlachtet wird, Vertragsbrüche und der Abbau der traditionellen Reziprozität an der Tagesordnung sind. Hinzu kommt viertens, dass im Zuge der Wiederbelebung traditioneller Formen von Klan-Organisationen in ländlichen Gebieten Personen mit geringerer Bildung und noch geringeren moralischen Standards an die Macht kamen. Daher hält Qinglian He auch die unlängst eingeführten Dorfwahlen für Augenwischerei. Dorfdespoten schaffen Nepotismus und benachteiligen diejenigen, die nicht Mitglieder des gerade herrschenden Klans sind. Auf dem Land, aber auch in den Städten, nimmt die Anzahl der Verlierer der Reformen zu. China ist im Begriff, das Land mit der größten Ungleichheit und der spektakulärsten Kapitalflucht zu werden. Öffentliche Macht, auf welcher Ebene auch immer, ist „Kapital zur Erziehung privater Gewinne“.

Nun unternimmt die chinesische Zentralregierung trotz der zunehmenden Dezentralisierung in der Tat zahlreiche Versuche, mehr Rechtssicherheit und rational-legale Verhältnisse zwischen Institutionen zu schaffen; in Gestalt der Wahlen für Einwohnerkomitees hat sie zumindest in den Städten einen „Kommunitarismus von oben“ (Thomas Heberer) angestrebt; der gleichen Bemühungen soll man nicht unbedingt in Bausch und Bogen abfertigen, wie die Verfasserin das tut; allerdings zeigt bereits der Blick auf die Umweltpolitik, dass partikulare Interessen und kurzfristiges Gewinnstreben viele dieser Initiativen schnell zunichte machen.

Die überwältigende Menge erschütternder Beispiele von Korruption, Kriminalität und Ausbeutung macht das Buch zu einer

bedrückenden Lektüre. Noch bedrückender ist allerdings die Aussage, China sei auf dem Weg in eine „Sudanisierung“, es sei beinahe schon ein „gescheitertes Land.“ Das Buch ist als Menetekel konzipiert; das Vorwort verweist darauf, dass die schlimmsten Befürchtungen der chinesischen Originalausgabe sich mittlerweile bestätigt hätten.

Etliche Kritiker und Rezessenten haben den „altmodischen“ Ton des Buches vermerkt. Der konservative amerikanische Kolumnist John Derbyshire schlägt Qingshan He zwar für die Auszeichnung „Women Who Make the World Better“ vor, zeiht sie jedoch gleichzeitig eines starken und uneinsichtigen Nationalismus und gewisser Nostalgie für das egalitäre China ihrer Kindheit. Solche Charakterisierungen mögen unmittelbar einleuchten; sie verfehlten jedoch zum Teil den geistigen Hintergrund, vor dem diejenigen Akademiker und Journalisten im China der Gegenwart, die sich nicht von den durchaus attraktiven Angeboten des Staates vereinnahmen lassen wollen, denken: als „Intellektuelle“, als Erben eines idealisierten Beamtentums wollen sie im Sinne eines Mentorats, ja eines Zensorats tätig sein. Konfuzianisch gesinnte Konservative, Weberianer, „Kulturchristen“, Vertreter der „Neuen Linken“, der Falungong-Sekte, selbst die offiziellen Stellungnahmen der Parteileitung – alle sind sich darin einig, dass China, um wirklich „reich und mächtig“ zu sein, dem Werteverfall Einhalt gebieten muß, weil sonst die Staatsführung, traditionell gesprochen, Gefahr läuft, „das Mandat des Himmels“ zu verlieren. He Qingshan spricht von der im Volk und auch bei den „Intellektuellen“ verbreiteten Illusion vom „heiligen Herrscher

und tugendhaften Minister“. Sie spricht den derzeitigen Machthabern zwar diese Qualitäten ab; doch nichts deutet darauf hin, dass auch sie sich im Grunde lediglich den moralischer agierenden Herrscher wünscht. Angesichts der longue durée des über Geschäftsordnungen arbeitenden chinesischen Staates spricht manches für diesen Wunsch. Doch auch ein mittlerweile wieder als Imperium agierendes China bleibt Mitglied der Weltgesellschaft. Ob für die erfolgreiche Erhaltung und Verbesserung dieses Status nur eine Rückkehr zur konfuzianischen Tugend ausreichen wird, kann bezweifelt werden.

Werner Benecke: Militär, Reform und Gesellschaft im Zarenreich. Die Wehrpflicht in Russland 1874–1914 (= Krieg in der Geschichte, Band 25), Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag 2006, 440 Seiten.

Rezensiert von
Lutz Häfner, Bielefeld / Gießen

Mit seiner an der Universität Göttingen eingereichten Habilitationsschrift hat Benecke eine profunde Sozialgeschichte der vier Jahrzehnte Wehrpflicht in Russland von ihren Anfängen bis hin zur großen Zäsur des Ersten Weltkrieges verfasst, an dessen Ende der Zerfall des Imperiums und seiner alten Ordnung stehen sollte. Zwei Leitfragen unterschiedlicher Reichweite verfolgt der Verfasser in seiner Untersuchung: Welche Bedeutung hatte erstmals die Wehrpflicht für die Betroffenen?

Hierbei gilt das Interesse den Wehrpflichtigen. Die Offiziere werden weitestgehend ausgespart. Wie war zweitens das Militär in die sie umgebende zivile Gesellschaft eingebunden?

Benecke gliedert seine komparativ angelegte Monographie, die zumeist eine Vergleichsperspektive zu Armeen anderer europäischer Staaten aufweist, in insgesamt fünfzehn Kapitel. Die beiden ersten Kapitel behandeln die allgemeine Wehrpflicht in Russland und Europa, das dritte thematisiert die Militärreform des Jahres 1874, das vierte gesellschaftlich heikle Probleme der Dislozierung und Unterbringung der Streitkräfte. Die folgenden vier Abschnitte sind dem Musterungsprozess, der Gesundheit und medizinischen Betreuung der Soldaten, der Funktion des Militärs als „Schule der Nation“, die gerade in einem Land mit einer bemerkenswert hohen Analphabetenrate bedeutend war, sowie dem militärseelsorgerischen Aspekt gewidmet. Das neunte Kapitel untersucht das Verhältnis von Juden und Militär. In den drei nächsten Oberpunkten werden politisch heikle Fragen der militärischen Profession im Ancien régime erörtert: der beträchtliche Mangel an Unteroffizieren, das danniederliegende Wehrübungswoesen und schließlich das Militär als Pazifizierungsinstrument im Innern. Nicht nur aufgrund des mit lediglich einem Dutzend Seiten geringen Umfangs bleibt dieses Kapitel oberflächlich, sondern auch die Belegstruktur offenbart, dass Benecke hier keine eigene Forschung betrieben hat, zitiert er doch lediglich die einschlägigen jüngeren Darstellungen. Insofern erscheint es verzichtbar. Die beiden abschließenden Kapitel sind Öffentlichkeitsforen gewidmet, nämlich den seit 1906 jährlich stattfindenden

Parlamentsdebatten der Staatsduma über den Militäretat sowie Wehrverbände und -vereine. Diesen Gegenstand verknüpft Benecke mit Blick auf das Deutsche Reich als komparative Fragestellung über die Existenz eines Militarismus und Russland. Zu den überaus gelungenen Seiten dieser Monographie zählen drei in sozial- und kulturgeschichtlicher Hinsicht beeindruckende Abschnitte, nämlich die beiden kurzen Kapitel zur Musterung respektive zum Antisemitismus und schließlich das umfängliche über das Verhältnis Volksbildung und Militär. Unter Einbeziehung alltagsgeschichtlicher Aspekte zeigt der Autor, wie die traditionale bäuerliche Gesellschaft mit den vermeintlichen Errungenschaften des modernen russländischen Staates umging bzw. wie das Dorf versuchte, sich der staatlichen Penetration so gut wie möglich zu entziehen, indem es den Musterungskommissionen eher soziokulturell devante und gesundheitlich gebrechliche als kräftige Bauernsöhne überstellte. In diesem Kontext wäre es allerdings spannend gewesen zu erfahren, wie die Musterungsprozeduren im städtischen Umfeld verliefen. Wurden die städtischen Rekruten mit Rücksicht auf wirtschaftliche Gegebenheiten ebenso großzügig vom Wehrdienst befreit wie die bäuerlichen? Der Verfasser verliert über diese Facette jedoch kein Wort.

In puncto Antisemitismus war die Armee, wie B. überzeugend nachweist, durchaus ein Spiegelbild der Gesellschaft. Im Grunde fand durch die Ausgrenzung der Juden eine Art negative Integration der übrigen nationalen Minderheiten statt, insoweit diese nicht a priori vom Militärdienst eximiert waren. Dies galt für die Masse der in den asiatischen Landesteilen des Rus-

sischen Reichs lebenden Allogen, die sog. *inorodcy*, deren privilegierter Status während des Ersten Weltkriegs aufgehoben wurde und z. B. in Turkestan Anlass für einen großen Aufstand bot. Das unter der doppeldeutigen Überschrift stehende Kapitel „Gebildet wie ein Soldat“ thematisiert sehr facettenreich und analytisch brillant militärisch-staatliche Bildungsanstrengungen, die Vermittlung „vaterländischer“ Geschichte, soldatische Tugenden sowie gesellschaftliche Laster und Gefahren (Alkohol, „liederliche Frauen“ etc.), aber auch den breiten Kanon spezifischer soldatischer Erbauungsliteratur.

Dessen ungeachtet weist die Darstellung beträchtliche – partiell auch konzeptionelle – Schwächen auf. Mit dem staats- und militärzentrierten Zugriff kann die erste, einleitend erwähnte Frage nicht erschöpfend beantwortet werden. Hierzu hätte es Selbstzeugnisse gebraucht, um die Befindlichkeiten der Rekruten bzw. Soldaten erschöpfend beantworten zu können. So überrascht es kaum, dass der Kasernenalltag ohne Konturen bleibt. Zu überlegen bleibt ferner, ob die Fokussierung auf die Bauernschaft als Rückgrat der russischen Wehrpflichtarmee zu rechtfertigen ist. Zugegeben: nur etwa jeder siebte Untertan lebte im Zarenreich in einer Stadt. Insofern dürfte der Anteil der städtischen Bevölkerung an den Rekruten – wenn Wehrgerechtigkeit zumindest in Anfängen verwirklicht war – insgesamt recht gering gewesen sein. Gleichwohl sind gerade mit Rekruten aus dem städtischen Umfeld eine Vielzahl von Fragen verknüpft, die insbesondere die Politik- und Sozialgeschichte im Kontext der Russischen Revolutionen von 1905 und 1917 beschäftigt hat: Wie sen diese Rekruten eine bessere Bildung

auf, stammten sie mehrheitlich aus dem vermeintlich unpolitischen *meščanstvo* – also jenem Stand, der mit dem deutschen Begriff des „Kleinbürgers“ nur unzureichend erfasst werden kann – oder rekrutierten sie sich doch aus dem Kaderproletariat und brachten damit möglicherweise sozialistisches Gedankengut in die Armee, dessen das System destabilisierende und zerstörende Kraft im Februar 1917, als die Armee als loyale Stütze der Autokratie versagte, Früchte trug?

Ähnliches gilt auch für die zarische Marine, über die Benecke kein Wort verliert. In ihr war, ähnlich wie auch in der kaiserlichen Marine des Deutschen Reiches, der Proletaranteil höher als in den Landstreitkräften. Wie aber verträgt sich dieses Faktum mit den Gewaltexzessen, die im Verlauf der Februarrevolution von 1917 ausgerechnet in den Marinebasen stattfanden und damit an Orten, die einen relativ geringeren Anteil von Bauern aufwiesen? Dies ist ein Forschungsproblem, auf das auch die neuere russlandbezogene Gewaltforschung keine überzeugende Antwort gefunden hat.

Dem Titel wird die Darstellung nur bedingt gerecht; denn über das Verhältnis der Gesellschaft zur Armee erfährt der Leser wenig. Im Grunde prägte in weiten Teilen der Bevölkerung eine kritische Distanz das Verhältnis zu den Streitkräften – und dies galt keineswegs nur für die politisierte *intelligencija*, auf die sich Beneckes Untersuchung zu sehr verkürzend oft beschränkt (vgl. S. 397 f.). Der Dienst für den Staat galt vielen als lästig, der Unterhalt der Streitkräfte stellte nicht nur eine Bürde, sondern allzu oft eine unmittelbar zu schulternde Verpflichtung dar, wenn Truppen einquartiert wurden; aber

keine Kasernen oder adäquaten Ausweichquartiere zur Verfügung standen. Hierzu hätte es aber eines anderen methodischen Zugriffs und anderer Quellenbestände bedurft. Die Arbeit krankt m. E. zu sehr daran, dass der Verfasser einzig die Perspektive des Militärs verfolgt, nie aber die gesellschaftliche Außensicht.

Zu bedauern ist ferner, dass die Militärat debatten der Staatsduma chronologisch abgehandelt werden. Dadurch kommt es zu ermüdenden – allerdings quellennahen – Wiederholungen (vgl. S. 360), ohne dass den prinzipiellen Positionen der einzelnen politischen Lager substantiell Neues hinzugefügt wird. Ein systematisierender Zugriff wäre hier adäquater gewesen. Hinzu kommt, dass ein mit dem Wahlrechtsoktroi des Ministerpräsidenten P. A. Stolypin vom 3. Juni 1907 taktisch motivierter Politikwechsel im Lager der linksliberalen Konstitutionellen Demokraten von Bencke nicht berücksichtigt worden ist. So entsteht in der Darstellung ein schiefes Bild der Politik dieser Partei, da deren Gründe unerwähnt bleiben (vgl. S. 342, 350).

Gleichwohl ist dieser Monographie ungeachtet der erwähnten Defizite großes Lob zu zollen. Vieles ist Grundlagenforschung und muss echte Kärrnerarbeit gewesen sein. In diesen Bereichen wird die Arbeit auf Jahre Referenzwerk bleiben. Zu den positiven Seiten zählt auch ihre komparative Herangehensweise. Dadurch gelingt es dem Verfasser abschließend auch, die beträchtliche Diskrepanz zwischen Russland einerseits und Preußen-Deutschland andererseits bezüglich des Militarismus aufzuzeigen.

Frank Grelka: Die ukrainische Nationalbewegung unter deutscher Besatzungsherrschaft 1918 und 1941/42 (= Studien der Forschungsstelle Ostmitteleuropa an der Universität Dortmund, Bd. 38), Wiesbaden: Harrassowitz Verlag 2005, 507 Seiten.

Rezensiert von
Jenny Marietta Alwart, Leipzig

In den ukrainischen Diskursen über die Vergangenheit spielt die Auseinandersetzung mit der „Organisation Ukrainischer Nationalisten“ (*Orhanizacija Ukrains'kych Nacionalistiv*, OUN) im Zweiten Weltkrieg heute eine wichtige Rolle. Die Interpretationen gehen dabei weit auseinander. Für einen Teil der Gesellschaft sind die Mitglieder der OUN positiv konnotiert, und ihr Einsatz für die Unabhängigkeit der Ukraine wird hervorgehoben. Von einem anderen Teil der Ukrainer werden die Aktivitäten der OUN und ihre Zusammenarbeit mit der deutschen Wehrmacht als Verbrechen abgelehnt.

Frank Grelka beschäftigt sich in seiner Dissertation, die an der Ruhr-Universität Bochum entstanden ist, mit dem historischen Phänomen der ukrainischen nationalen Bestrebungen in den Jahren 1918 und 1941/42. In der Untersuchung wird zudem der größere zeitliche Rahmen zwischen 1914 und 1945 berücksichtigt. Den Autor interessieren die „Versuche der ukrainischen Nationalbewegung, unter den Bedingungen einer deutschen Besatzungsherrschaft einen selbstständigen Staat

zu errichten“ (S. 13). Für das Jahr 1918 untersucht Frank Grelka die nationalen Bestrebungen der Vertreter der Zentralrada in der „Ukrainischen Volksrepublik“ (*Ukraїns'ka Narodna Respublika*, UNR). In den Jahren 1941/42 geht es ihm in erster Linie um die OUN. Die Mitglieder der Zentralrada und der OUN betrachteten, so Frank Grelka, die deutsche Besatzungsmacht in beiden Weltkriegen als Garanten für die Schaffung eines unabhängigen ukrainischen Staates und sahen sie als Möglichkeit, den sowjetrussischen Einfluss zurückzudrängen. Die deutsche Seite war jedoch im Grunde in beiden Weltkriegen nicht an der Entstehung einer unabhängigen Ukraine interessiert. Sie unterstützte die ukrainischen Unabhängigkeitsbestrebungen nur insoweit, als sie jene für ihre eigenen Ziele einsetzen konnte. Den deutschen Besatzern war vor allem daran gelegen, die Ukraine wirtschaftlich auszubeuten. Außerdem betrachteten sie, wie der Autor zeigt, eine aus der Sowjetunion herausgelöste Ukraine als eine geeignete „Pufferzone“. Im Zweiten Weltkrieg traten sowohl auf ukrainischer als auch auf deutscher Seite die Vernichtung der jüdischen und auch die Zurückdrängung der russischen Bevölkerung in den Vordergrund der Zusammenarbeit. Zentralrada und OUN hätten sich, konstatiert Frank Grelka, während beider Weltkriege in folgendem Interessenkonflikt befunden: Zum einen wurde die deutsche Besatzung als Möglichkeit gewertet, einen eigenen Staat aufzubauen zu können. Zum anderen musste man, sobald sich die Zusammenarbeit mit den Deutschen als nicht den eigenen Vorstellungen entsprechend herausstellte, dazu übergehen, an zwei Fronten gleichzeitig zu kämpfen. Nun galt nicht mehr

allein die Rote Armee als Feind, sondern auch die deutsche Besatzungsmacht. Im Vergleich der ukrainischen Nationalbewegung während beider Weltkriege kommt der Autor zu dem Schluss, dass sich das Konzept des ukrainischen Nationalismus stark verändert habe (S. 137). So ging es den Vertretern der Zentralrada vor allem um einen Nationalstaat, „der seinen Bürgern durch ein gemeinsames Territorium, den Glauben an gemeinsame politische Prinzipien, eine Staatsangehörigkeit, gemeinsame politische Repräsentativorgane und den gemeinsamen Wunsch, Teil der Nation zu sein, Identität verleiht“ (S. 441). Die Aktivitäten der OUN hingegen waren ausgerichtet auf das Konzept „einer ethnisch ukrainischen nationalen Identität“ (S. 441). Frank Grelka erwähnt das militante Moment der OUN, das es im Nationalismusverständnis der UNR noch nicht gegeben habe (S. 137) und die „Vorbildfunktion“ von italienischem Faschismus und deutschem Nationalsozialismus für die OUN (S. 141). Daher sei auch die Verbindung der ukrainischen Nationalisten zu den deutschen Besatzern und ihre Zusammenarbeit im Zweiten Weltkrieg stärker gewesen als 1918. Er bezeichnet die Haltung der ukrainischen Nationalisten im Zweiten Weltkrieg als germanophil und führt das u. a. auf deren Herkunft aus Galizien zurück, die zur Entstehung eines positiven Deutschlandbildes beigetragen habe.

Die Untersuchung basiert auf einer beeindruckenden Anzahl von Quellen. Für das Jahr 1918 hat Frank Grelka unter anderem die Akten der Heeresgruppe Kiev und Dokumente aus den Beständen der Reichskanzlei und des Auswärtigen Amtes bearbeitet. Um eine Bewertung der Akti-

vitäten der Zentralrada durchführen zu können, untersuchte er u. a. Akten des Volksministeriums für auswärtige Angelegenheiten. Für die Jahre 1941/42 dienten Frank Grelka u. a. Dokumente deutscher Sicherheitsorgane und der Militärverwaltung als Quellen. Außerdem hat er Pläne, Lageberichte und Anordnungen der OUN und sowjetische Dokumente der Partei-, Armee- und Polizeiorgane durchgesehen. Zu diesem ersten Quellenkorpus kommen Nachlässe und Memoiren hinzu; darüber hinaus wurden zeitgenössische Periodika und Zeitungen zur Bearbeitung des Themas herangezogen. Die Dokumente hat der Autor in zahlreichen Archiven in Deutschland, der Ukraine, Polen, den USA und Kanada erschlossen. Nicht nur die Menge der bearbeiteten Quellen ist beachtlich. Der Autor hat darüber hinaus auch alle Übersetzungen der zitierten Quellen selber vornehmen müssen.

In der Arbeit werden unter dem Begriff „ukrainische Nationalbewegung“ die unterschiedlichsten Bestrebungen und Gruppen von der „demokratisch-föderativen Politik der Zentralrada“ bis zur OUN und der Ukrainischen Aufstandsmiliz (*Ukraїns'ka Povstans'ka Armija*, UPA) zusammengefasst (S. 14). Es wird von „der heterogenen ukrainischen Nationalbewegung“, und an einigen Stellen – im Gegensatz zum Titel – sogar im Plural von „Nationalbewegungen“ (erstmals auf S. 14) gesprochen. Der Autor stellt eine „Bedeutung ukrainischer Organisationen in Bezug auf die nationale Frage und die großen Divergenzen hinsichtlich ihrer Ziele, Strategien und deren Realisierung im deutschen Herrschaftsbereich“ fest (S. 435). Er geht jedoch nicht genauer auf die von ihm konstatierte Heterogenität

ein. Darüber hinaus spricht er von „miteinander konkurrierende[n] und ideologisch durchaus feindliche[n] Gruppen“ (S. 451). Eine kurze Charakterisierung dieser unterschiedlichen nationalorientierten „Organisationen“ und „Gruppen“ und eine Erläuterung ihres Verhältnisses zu Zentralrada und OUN hätte zu einem differenzierteren Bild der „ukrainischen Nationalbewegung“ beigetragen. Auch die Bedeutung häufiger Grenzveränderungen in dem untersuchten Zeitraum für die Verankerung von Zentralrada und OUN in den unterschiedlichen Regionen hätte stärker in Betracht gezogen werden müssen. Grelka deutet diesen Themenkomplex allerdings nur an. Er schreibt, dass man in der OUN die Westukraine „infolge des dort schon bestehenden Untergrunds als ‚ideologische Heimat‘ des ethnischen Nationalismus [betrachtete], während man hinsichtlich der Ostukraine erhebliche Einschränkungen machen musste.“ (S. 248). In Bezug auf die Ostukraine präzisiert er, dass die OUN nur ein Flügel „unter vielen Flügeln der ukrainischen Nationalbewegung“ gewesen sei (S. 416).

An einigen Stellen der Untersuchung wird eine relativ detailreiche Geschichte deutscher Außenpolitik entworfen. Hier gewinnt man den Eindruck, dass die Auseinandersetzung mit der deutschen Besatzungsherrschaft über eine direkte Verbindung zu den ukrainischen Unabhängigkeitsbestrebungen hinausgeht. Eine etwas knappere Darstellung der deutschen Besatzungsmacht hätte für die durchgeführte eingehende Untersuchung der ukrainischen Nationalbewegung(en) jedoch durchaus genügt.

Insgesamt bleibt zu wünschen, dass die Ergebnisse der Dissertation und die fun-

diente Quellenaufbereitung als Grundlage für eine noch ausstehende kontroverse ukrainisch-deutsche Auseinandersetzung mit der Zeit der beiden Weltkriege (S. 31) genutzt werden.

Hochschule im Sozialismus. Studien zur Geschichte der Friedrich-Schiller-Universität Jena (1945-1990), 2 Bände, hrsg. v. Uwe Hoßfeld, Tobias Kaiser und Heinz Mstrup unter Mitarbeit von Horst Neuper, Köln: Böhlau Verlag 2007, 2334 S.

Rezensiert von
Matthias Middell, Leipzig

Nach 1160 Seiten über die „Kämpferische Wissenschaft“ an Jenas Universität während des Nationalsozialismus, die die 1998 eingerichtete Senatskommission der Salana zur Erforschung ihrer Geschichte bereits vorgelegt hat¹, wird die rund dreimal so lange währende sozialistische Epoche der Universitätshistorie jetzt von nicht weniger als 85 Autorinnen und Autoren auf knapp zweieinhalbtausend Seiten porträtiert. Der Bogen reicht von aufgefrischten Fachschulabschlussarbeiten aus dem Jahr 1990 (Rita Seifert), die dem wenig informierten Leser ein Organigramm der in der Dritten Hochschulreform umgestalteten Leitungsebenen bietet, über Erinnerungen ehemaliger Professoren und Studenten (darunter auch der inzwischen als Literat berühmt gewordene Lutz Rathenow) bis zu Aufsätzen, die anhand gründlicher

Archivrecherchen die Geschichte des markanten Hochhauses im Zentrum der Saalestadt, die Entwicklung einzelner Disziplinen oder herausragende politische Konflikte behandeln.

Die Aufmerksamkeit, die die Universität im Hinblick auf ihr Jubiläum der eigenen Überlieferung seit Jahren widmet, trägt in der kompetenten Unterstützung der Forscher durch die Universitätsarchivangestellten reiche Früchte. Daneben geben die überreichlich sprudelnden Quellen der Rudolstädter und Berliner Bestände von SED und DDR-Ministerien bzw. der ihnen nachgeordneten Behörden eine exzellente Grundlage für detailgenaue Rekonstruktion.

Wer die Auseinandersetzungen um die DDR-Wissenschafts- und Universitätsgeschichte in den letzten Jahren verfolgt hat, wird hierin aber auch eine gewisse Beschränkung erkennen, denn in diesen Überlieferungen ist vor allem vom Handeln der politischen Eliten und von der administrativen Steuerung der Hochschulen und ihrer Fachbereiche bzw. dem Widerstand dagegen (oder auch nur der Antizipation von Unmut in den Analysen der Herrschenden) die Rede. Der Aktenzugang zu Auseinandersetzungen, die noch nicht sehr lange zurückliegen und deren Zeitzeugen, Täter und Opfer noch selbst in die Deutung eingreifen oder mit den Resultaten der historischen Betrachtung konfrontiert werden können, hat dabei seinen eigenen Reiz. Nicht nur die beiden voluminösen Bände zur Universitätsgeschichte Jenas sind voll von Beiträgen, die diesem Reiz nachgeben. Weitgehend unreflektiert bleibt dabei, inwieweit eine solche Analyse mit der Nutzung entsprechender Quellenbestände auch die Perspektive de-

rer einnimmt, die diese Quellen hervorgebracht und nach ihren Kriterien sortiert haben.

Nun haben unleugbar die SED-Führung (der verschiedensten Ebenen) und das Staatssekretariat bzw. Ministerium für Hochschulwesen permanent regulierend in die Hochschulen eingegriffen, die Ausbildung künftiger Eliten des sozialistischen Staates zu einem Kernproblem gesellschaftlicher Entwicklung erklärt und nach Möglichkeit alles, was die Produktion eines systemkonformen Nachwuchses hemmen oder gar hindern könnte, zu meiden oder unterdrücken gesucht. Die entscheidenden Instrumente waren dafür die Besetzungspraxis, die Vorgabe von curricularen Normen und eine kampagnenhafte Einschüchterung des Selbstbehauptungswillens der Wissenschaftler), aber auch die Förderung genehmigen Verhaltens durch Vorteilsgewährung materieller wie immaterieller Art. Davon berichten die Akten ausführlich, und dementsprechend stützt sich die Aufarbeitung der DDR-Hochschulgeschichte ganz wesentlich auf diese Aspekte.

Dabei hatte die politische Führung jedoch mindestens zwei Beschränkungen einzukalkulieren: das Wissenschaftssystem funktionierte teilweise nach anderen Regeln und Ritualen als das politische oder das Produktionsregime, es bezog seine Maßstäbe nicht allein oder vorrangig aus den Planvorgaben der SED. Hierauf war die SED-Führung intellektuell nur ungenügend vorbereitet, und jene Wissenschaftler, die von der herrschenden Partei als Vertreter eines neuen Wissenschaftsverständnisses angesehen wurden, erwiesen sich teilweise als anfällig für die Reize eines eigenständigen Wissenschaftssystems, das

sich nicht einfach den politischen Vorgaben unterordnete. Bis zu offenem Widerstand reichte es nur in den seltensten Fällen. Vielmehr suchten zahlreiche Hochschullehrer ihr ganz persönliches Arrangement durch die Behauptung eines Wirkungskreises, für den sie aufgrund fachlicher Kompetenz Autonomie beanspruchten, und die gleichzeitige Teilnahme an einer beinahe ritualisierten Zustimmung zu den Prämissen des Regimes. Der Unterschied zum Verhalten von Professoren an anderen Orten fiel dabei häufig geringer aus, als es der grundsätzliche Systemunterschied nahelegen mag.

Die Motivationen für ein solches Arrangement waren vielfältig, sie reichten von der Verpflichtung auf ein humanistisch begründetes Arzt-Patienten-Verhältnis über eine technokratisch zu nennende Konzentration auf subdisziplinäre Aspekte bei gleichzeitiger Reduzierung der gesellschaftlichen Einbettung auf die wirtschaftliche Verwertung (in den Naturwissenschaften besonders häufig anzutreffen, aber auch in Teilen der Sozialwissenschaften üblich) bis zum Beharren auf den Standards einer internationalen scientific community gegenüber allzu plumpen politischen Eingriffen.

Nach 1989 trug man diesen Motivlagen Rechnung, indem für ganze Fachbereiche angenommen wurde, dass sie die vorherrschenden gewesen seien und bei einem Austausch des Personals nur jene betroffen seien, die von diesen (als anschlussfähig eingestuften) Motivlagen erkennbar abgewichen waren. Michael Ploenus beschreibt in seinem Artikel über die „Wende“ an der Friedrich-Schiller-Universität 1989–91 aufs Genaueste, wie die Berufung auf solche Arrangements vor allem durch Mediziner

und Naturwissenschaftler in moralische Autorität für eine selbstbestimmte Erneuerung umgemünzt wurde.

Demgegenüber standen die sog. Gesellschaftswissenschaften unter dem Generalverdacht einer vollständigen Unterordnung unter die Regimeziele, des Ausverkaufs aller Autonomieansprüche der Wissenschaft und (daraus folgend) des besonders schäbigen Verhaltens gegenüber Kollegen und Studierenden. Die „Abwicklung“ ganzer Fachbereiche kehrte hier die Beweislast um – nicht der Nachweis individuellen Fehlverhaltens war gefordert, sondern ein Zeugnis besonderer Widerständigkeit bei der Verteidigung der eigenen Wissenschaftlichkeit. Danit waren aber in den DDR-Hochschulen nur sehr wenige aufgefallen, wenn Widerständigkeit als politisch relevantes Beharren auf der Autonomie des Faches und der akademischen Institution verstanden werden soll.

Hier eröffnen zwei Beiträge in den vorliegenden Bänden eine neue Dimension, die unbedingt zusammen gelesen werden sollten: Ilko-Sascha Kowalcuk, bereits mehrfach hervorgetreten mit Publikationen zur Geschichte der DDR-Historikerkenschaft und der politischen Konflikte von 1953 und 1961, resümiert noch einmal den Aktenbestand im SAPMO zu den frühen Konflikten in Jena um Karl Griewank und Irmgard Höß. Deren Anspruch auf Freiheit des Denkens und Anerkennung unterschiedlicher methodologischer Grundlagen beim Erreichen wissenschaftlicher Ergebnisse erscheint in Kowalczuks Darstellung als die Illusion tragisch scheiternder Idealisten. Dass diese Illusion überhaupt an einer DDR-Hochschule für einige Jahre gepflegt werden konnte, hätte zu tun gehabt mit dem Mangel an Mar-

xisten für die Ausbildung der künftigen DDR-Hochschullehrerschaft. Die SED hätte Historiker wie Griewank als „nützliche Idioten“ für eine gewisse Zeit gewähren lassen, aber sie Ende der 1950er Jahre hinausgedrängt oder mundtot gemacht. Die rüden Attacken der Nachwuchskräfte gegen ihren akademischen Lehrer schockieren bis heute und können auch mit dem in aller Welt vorkommenden miserablen Benehmen profilierungsneurotischer Jungakademiker in keiner Weise gerechtfertigt werden.

Im Fortgang der Geschichte kommt Kowalcuk jedoch ins Stocken. Der neue starke Mann in Jenas Geschichtsinstitut, der den nach Leipzig wechselnden Max Steinmetz ablöste, war Dieter Fricke – eindeutig ein Mann der SED und offenkundig ebenfalls von klassenkämpferischer Durchsetzungskraft, die seine Kollegen teilweise in unguter Erinnerung haben. Doch es gelang ihm zugleich mit einem zweibändigen Handbuch, später einem vierbändigen Lexikon der deutschen Parteiengeschichte ein auch jenseits der Grenzen der DDR geachtetes Standardwerk zu produzieren (oder jedenfalls die Produktion zu leiten). Dafür wurde strukturell Profilbildung (auch zu Lasten anderer Bereiche der Jenenser Geschichtswissenschaft) betrieben, reichlich Arbeitsleistung (von der studentischen Abschlussarbeit bis zur ewig hinausgezögerten Habilitation) herangezogen und zielstrebig an der Synthese gewerkelt, die dem Bedürfnis der DDR-Führung nach einem geschlossenen alternativen Geschichtsbild entsprach. Hierzu geben nun aber die Akten der SED und des Ministeriums nur noch wenig her, und Kowalcuk muss angesichts einer größeren Zahl freundlicher Besprechungen

aus prominenter westlicher Feder, einigermaßen die Grammatik malträtiertend, passen: „Eine Bewertung dieser beiden Publikationen fällt schwer und sollte sich auch nicht zu einfach gemacht werden“ (S. 1666).

Ganz so schwer scheint es nicht zu fallen, denn im unmittelbar anschließenden Aufsatz machen sich Hans-Werner Hahn und Tobias Kaiser daran, Handbuch, Lexikon, ost- und westdeutsche Parteienforschung nebst Rezeption zu analysieren. Der Fußnotenapparat weist uns hier nicht zu den politischen Akten, sondern zu den publizierten Hervorbringungen der Jeneser Parteienforscher und ihrer westlichen Konkurrenten und Kollegen. Hahn und Kaiser konzedieren souverän die Stärken des Frickeschen Unternehmens und gehen dann auf die problematischen Vorannahmen (der Leninschen Parteiendefinition) und die begrenzte Aufnahme des internationalen Forschungsstandes ein.

Das Beispiel ist für die Universitätsgeschichte insgesamt vielleicht belanglos. Für methodische Fragen jedoch keineswegs, denn hier wird vorgeführt, wo die Grenzen eines allein auf die politischen Konflikte und die dazugehörige Aktenlage fixierten Ansatzes liegen und wie diese Grenzen zu überwinden sind. Nicht nur Historiographie-, sondern auch Universitätsgeschichte im allgemeinen sollte sich nicht allein auf die Papiere in den Archiven verlassen, sondern die Produkte der Akteure, mithin vor allem die wissenschaftlichen Publikationen, in Augenschein nehmen!

Ein Blick in die häufig ausufernden Anmerkungen, die den Beiträgen beigegeben sind (kaum einer der Autoren tut es unter 150 Fußnoten bei einer durchschnittlichen Artikellänge von 20 Druckseiten),

zeigt, dass diese Stufe nur dort erreicht wird, wo nicht die Erstentdeckung des Feldes für die Wissenschaftsgeschichte im Vordergrund steht, sondern bereits eine längere fachinterne Debatte über die Einordnung der DDR-Epoche zugrunde liegt. Offenkundig gibt es einen gewissen Erschöpfungseffekt bei der Referierung der großen und kleinen Skandale. Damit soll nicht gesagt werden, dass die Geschichte von Unterdrückung, Widerstand und Resistenz bereits hinreichend aufgearbeitet sei (vgl. hierzu auch Plädoyers von Rainer Eckert und weiteren Beitragern der Sektion „Kritik, Opposition, renitentes Verhalten“, S. 2166-2256). Es verkennt aber die Rolle der Universitäten, sie allein unter dem Aspekt der politischen Beziehungen zum Regime zu betrachten. Die Leistungskraft der Hochschulen (und damit auch die Wirkung auf eine regimeüberschreitende Anschlussfähigkeit der erworbenen Qualifikationen der Absolventen) bemisst sich vielmehr danach, inwieweit ihre Angehörigen in der Lage waren, die (durchweg prekäre und niemals vollständige) Autonomie einer nach eigenen Logiken funktionierenden Institution gegen politische und ökonomische Vereinnahmung zu wahren. Dass die Bedingungen dafür in der DDR nicht günstig waren, zeigen die Beiträge der beiden Studienbände eindrucksvoll. Genauso deuten die im zweiten Band vereinigten „disziplingeschichtlichen Zugänge“ und „biographischen Zugänge“ ein umfangreiches Potential an fachspezifischen und individuellen Strategien an, diesen widrigen Bedingungen zu begegnen.

Den Herausgebern ist in einem organisatorisch-editorischen Kraftakt gelungen, sehr viele Facetten zu versammeln, die

in eine moderne Universitätsgeschichte hineingehören. Statt einer größeren Einleitung haben sie selbst wichtige Aufsätze beigesteuert (etwa mit Kaisers Darstellung der Hochschulreform 1950, mit Hoßfelds Studien zur Traditionspolitik der Biologie in Jena oder mit dem Blick Mestrups in die inneren Mechanismen der Universitätsparteileitung der SED sowie den wohl als Ausarbeitungen für eine größere zusammenhängende Darstellung gedachten Abrissen der Universitätsgeschichte in der Honeckerära und der Kooperation mit den ortsansässigen Unternehmen in den 70er und 80er Jahren von demselben Autor). Einer der materialreichsten Aufsätze der beiden Bände, Gustav-Wilhelm Bathkes Rückgriff auf die Daten der Studentenumfragen des DDR-Jugendinstituts von 1979, 1989 und 1990 für ein Porträt der im Saalekessel Studierenden, endet nicht zufällig mit der Zwischenüberschrift „Von den Schwierigkeiten, ein Fazit zu ziehen“ (S. 1015). Dies könnte auch als Titel für das Gesamtunternehmen gewählt werden. Denn erkennbar liegen der Bandgliederung außer einer Zäsur im Jahr 1968, die zwar die ersten beiden Abschnitte unterscheidet, aber ebenfalls nicht näher begründet wird, keine integrierenden Überlegungen zugrunde. Bildet 1968 eine Achse, an der sich die aufregende Zeit der heftigen Auseinandersetzungen und die Tristesse eines dem Ende entgegen dämmernden sozialistischen Hochschulwesens spiegeln lassen? Oder gehören die ostdeutschen Hochschulreformen zu den traumatisierenden Erfahrungen der nach 1990 Erinnernden? In der Vielfalt der ausgebreiteten Fakten kann man für unterschiedliche Deutungen Anhaltspunkte finden. Der große Vorzug dieses Werkes besteht zunächst darin,

denjenigen, die sich mit der jüngeren Geschichte der Friedrich-Schiller-Universität nicht auskennen, ein reiches Anschauungsmaterial zur Verfügung zu stellen. Nur wenige werden die beiden Bände in einem Zug lesen, dafür aber Möglichkeiten des Vergleiches nutzen. Angesichts der bevorstehenden Welle von Universitätsjubiläen in Ostdeutschland (nach der 450-Jahrfeier in Jena 2008 folgen Leipzig 2009 mit 600 Jahren und die 200-Jahrfeier in Berlin 2010) kann das nur begrüßt werden.

Anmerkung

- 1 „Kämpferische Wissenschaft“. Studien zur Universität Jena im Nationalsozialismus, hrsg. von U. Hoßfeld, Köln / Weimar / Wien 2003.

Jaap Sleifer: Planning Ahead and Falling Behind. The East German Economy in Comparison with West Germany 1936–2002 (= Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 8), Berlin: Akademie Verlag 2006, 239 Seiten.

Rezensiert von
Rainer Karlsch, Berlin

Seit dem Ende der DDR wird über die Ursachen ihres Zusammenbruchs diskutiert. In der Wirtschaftsgeschichtsschreibung stand vor allem die Frage zur Debatte, ob die DDR-Wirtschaft einen schlechten Start oder einen schlechten Lauf hatte. Anders gefragt: war die im Vergleich zur Bundesrepublik immer mehr nachlassende ökonomische Leistungsfähigkeit der DDR den ungünstigen Ausgangsbedingungen

oder dem Wirtschaftssystem geschuldet? Wie unsicher die Datenbasis zu Beantwortung dieser Frage war und teilweise noch immer ist, demonstrierte Albrecht Ritschl fünf Jahre nach dem Ende der DDR.¹

Die Extrempositionen in der oben genannten Debatte haben Christoph Buchheim² und Jörg Roesler³ markiert. Während Buchheim in der Innovationsschwäche des planwirtschaftlichen Systems die entscheidende Wachstumsbarriere für die DDR-Wirtschaft sieht, betont Roesler die konkreten historischen Umstände, vor allem die inzwischen von der Forschung allgemein anerkannten schlechteren Startbedingungen Ostdeutschlands nach 1945.⁴ Buchheims streng ordnungspolitische Argumentation wird von der Mehrzahl der deutschen Ökonomen geteilt. Allerdings gerät diese in Wanken, sobald man die gängigen statistischen Analysen über das ost- und westdeutsche Wirtschafts- und Produktivitätswachstum zu Rate zieht. So resultierte auf der Datenbasis von Wilma Merkel und Stefanie Wahl⁵ und auch nach den Berechnungen von Bart van Ark⁶ die Produktivitätslücke mindestens zur Hälfte allein aus der Entwicklung zwischen Mitte 1948 und Ende 1950. In diesen Jahren wurde eine Planwirtschaft nach sowjetischem Muster in der DDR gerade erst etabliert. Damit ist die These von der Innovationsschwäche der Planwirtschaft nicht widerlegt, sie sollte aber weder verabsolutiert werden, noch zu einem Ausblenden der Analyse der konkreten historischen Bedingungen führen.

Es ist das Verdienst des vorliegenden Buches von Jaap Sleifer, das in wesentlichen Teilen auf seiner von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Groningen angenommenen Dissertation beruht, die

bisherigen Versuche der deutsch-deutschen Wachstums- und Produktivitätsvergleiche einer fundierten Kritik unterzogen zu haben. Sleifer behandelt die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft von 1936 bis 2002. Damit ist bereits ein großer Vorzug der Studie genannt. Indem Sleifer seine Analyse nicht auf die Jahre 1945 bzw. 1949 bis 1989/90 beschränkt, gelingt es ihm, die statistischen Probleme des West-Ost-Vergleiches besser in den Griff zu bekommen als andere Autoren vor ihm. In acht Kapiteln werden die Grundlagen der DDR-Wirtschaftsstatistik, das Wachstum des Bruttonsozialproduktes und die Entwicklung der einzelnen Wirtschaftssektoren jeweils in den Jahren 1936 bis 1950/54, 1950 bis 1989 sowie 1990 bis 2002 behandelt. Ein umfangreicher statistischer Apparat, der gut ein Drittel des Buches umfasst und die eigentliche Basis für die Analysen des Autors bildet, sowie eine sorgfältig zusammengestellte Literaturliste schließen den Band ab. Vermisst hat der Rezensent allerdings eine Bezugnahme zu den Studien von Jörg Roesler und anderen zum Wirtschaftswachstum in der DDR.⁷

Einleitend werden die Tücken der DDR-Statistik diskutiert, insbesondere die Frage, inwiefern die DDR-Preise relative Knappheitsrelationen widerspiegeln oder nicht. Allgemein akzeptiert wird inzwischen, dass die offiziellen DDR-Statistiken das Wachstum des Bruttonsozialproduktes (BSP) bzw. des Nationaleinkommen (NE) zu hoch ausweisen. Daher haben Wilma Merkel und Stefanie Wahl⁸ sowie Oskar Schwarzer⁹ versucht, auf Grundlage spezifischer Umrechnungskoeffizienten von DDR-Mark in DM, Neuberechnungen versucht. Sleifer weist zu Recht auf die methodischen

Probleme ihres Herangehens hin. Solche deflationierten Austauschkoeffizienten berücksichtigen z. B. nur Güter, die über den Außenhandel verkauft werden. Sleifer umgeht die Probleme der Umrechnungskurse, indem er sich, wie bereits Gustav Stolper 1960, auf rein physisch-quantitative Indikatoren stützt. Diese Methode hat auch ihre Tücken, ist aber verlässlicher als andere Ansätze.

Den Ausgangspunkt für Sleifers Argumentation bildet die Entwicklung des BSP pro Kopf zwischen 1936 und 1991. Während das BSP pro Kopf 1936 auf dem Gebiet der späteren DDR etwas über dem westdeutschen Niveau lag, fiel es bis 1991 auf nur noch 31 Prozent. Interessant, wenn auch nicht neu, ist der Befund, dass das ostdeutsche BSP pro Kopf bereits 1950 nur noch halb so hoch lag wie das westdeutsche. Danach ging es leicht aufwärts. Von 1960 bis 1989 sank das ostdeutsche BSP pro Kopf langsam aber kontinuierlich und brach nach der Vereinigung ein. Der größte Teil des Rückstandes trat also zwischen 1936 und 1950, genauer gesagt von Mitte 1948 bis 1950 ein. Zwei Faktoren waren dafür hauptverantwortlich: die Reduktion des Kapitalstocks durch einmalige und laufende Reparationen sowie die Desintegration der ostdeutschen Wirtschaft. Der Autor bestätigt damit die Untersuchungsergebnisse von Lothar Baar, Rainer Karlsch und Werner Matschke.¹⁰

Für das Zurückfallen der Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft waren ihre ab Mitte 1948 aus politischen Gründen (separate Währungsreformen, Berlinkrise, Einschränkung des Interzonenhändels, Embargobestimmungen) abrupte Herauslösung aus der innerdeutschen Arbeitsteilung und die weitgehende regionale

Neuausrichtung des Außenhandels von kaum zu unterschätzender Bedeutung. Sleifer weist dies mit seinen statistischen Berechnungen nach. Für Sachsen wurde dies bereits von Gerd Hackenberg auf Grundlage der Landesstatistik überzeugend demonstriert.¹¹ Erst als die sächsische Industrie ihre Märkte in Westdeutschland und Westeuropa weitgehend verlor, fiel ihr Wachstum hinter jenes der westdeutschen Länder zurück. Die traditionell besonders hohe Außenhandelsintensität Sachsens – Fertigwaren, vor allem Konsumgüter und Erzeugnisse des Maschinenbaus wurden exportiert und Rohstoffe sowie Halbfabrikate importiert – wirkte unter den veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen als Wachstumsbarriere. Hinzu kam eine Reihe weiterer, nur schwer quantifizierbarer Probleme, wie die Elitenflucht, die beginnende Austrocknung des Mittelstandes durch Verstaatlichung, die Abwanderung von Firmen in den Westen usw.¹² Andere Erklärungsansätze, wie der Bruch im Rechnungswesen, den es so abrupt, wie von Oskar Schwarzer unterstellt, nicht gab, sind demgegenüber marginal. Um zu einem Fixpunkt (Benchmark) für seine Berechnungen zu kommen, hat Sleifer einen bisher von der wirtschaftshistorischen Forschung noch nicht genutzten umfangreichen Industrienzensus von 1936 genutzt. Damit gelingt ihm eine präzise Bestimmung der Ausgangslage. Wünschenswert wäre es gewesen, wenn der Autor die Zensusdaten auch noch mit den Ergebnissen der nicht publizierten Studie von Rolf Wagenführ von 1946 über die Struktur der Wirtschaft der SBZ verglichen hätte.¹³ Davon einmal abgesehen bietet seine verdienstvolle Auswertung des Zensusmaterials eine Reihe aufschlussreicher

Erkenntnisse. Sleifer konstatiert, dass die ostdeutsche Industriestruktur 1936 modern war, jedoch nicht ganz so modern wie die westdeutsche, was sich vor allem in einem größeren Gewicht „alter“ Branchen zeigte. Es sind diese strukturellen Unterschiede, die den Produktivitätsrückstand von neun Prozent im Jahr 1936 erklären. Im Jahr 1954 lag die Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft im Vergleich zur westdeutschen bei rund 62 bis 65 Prozent. Diese Werte werden plausibel hergeleitet. Sleifer hebt sich vom methodischen Ansatz von Bart van Ark¹⁴ ab, dessen Rückrechnung der Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft, nach Auffassung des Rezessenten, auf unzureichenden Ausgangsanahmen basiert und daher zu irrelevanten Ergebnissen führt. Gemäß van Ark soll die Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft 1950 nur noch bei 39 Prozent der westdeutschen gelegen haben. Kaum ein Kenner der DDR-Wirtschaftsgeschichte wird solchen Berechnungen Erklärungskraft zubilligen.

Anders ist hingegen Sleifers Zahlenwerk zu bewerten. Es bietet überzeugende Erklärungen für den ostdeutschen Produktivitätsrückstand: die Reduktion des Kapitalstocks durch die Reparationen, die Strukturprobleme, die Abwanderung von Arbeitskräften und den Einsatz wenig effizienter Technologien. Als zentrales Problem benennt Sleifer das Zurückbleiben der Metallerzeugung und der Maschinenbaubranche, und zwar sowohl für 1936 als auch für 1954, wobei sich der negative Effekt, der von der Unterentwicklung dieser Branchen für die gesamtwirtschaftliche Produktivität ausging, nach dem Zweiten Weltkrieg noch deutlich verstärkte. In die-

sen Zahlen widerspiegelt sich die Desintegration der ostdeutschen Wirtschaft.

Bei der Beschreibung der regionalen Differenzen im Jahr 1936 erwähnt Sleifer drei deutsche Industriezentren: das Ruhrgebiet, Berlin und Sachsen. Oberschlesien als viertes großes Zentrum hätte ebenfalls noch genannt werden sollen, zumal die ostdeutsche Wirtschaft nach 1945 nicht allein unter der Abschnürung von den Lieferungen aus dem Westen litt. Ob überhaupt und, wenn ja, wann die Austauschbeziehungen zwischen Sachsen, Berlin und Schlesien wieder das Vorkriegsniveau erreichten, bleibt eine noch zu untersuchende Frage.

Die Analysen der Performance der ostdeutschen Wirtschaft in den Jahren von 1950 bis 1989 und 1990 bis 2002 fallen knapper aus. Sleifer untersucht das industrielle Wachstum und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Industrie, der Landwirtschaft, der öffentlichen Versorgungswirtschaft, im Bauwesen sowie in der Transport- und Kommunikationsbranche. Auch dabei kommt er zu interessanten Befunden. Beispielsweise war die ostdeutsche Landwirtschaft 1936 wesentlich produktiver (158 Prozent des westdeutschen Niveaus) als die westdeutsche. Dieser Vorsprung ging bis 1950 nicht nur verloren, sondern verkehrte sich in einen Rückstand (75 Prozent des westdeutschen Niveaus). Ausschlaggebend dafür waren vor allem der Zuwachs an Beschäftigten in der Landwirtschaft von 1,7 Mio. Personen 1936 auf mehr als 2,1 Mio. Personen 1950 und die negativen Produktivitätseffekte der Bodenreform. Im Gegensatz zur Landwirtschaft lag die Produktivität der ostdeutschen Bauwirtschaft seit den 70er Jah-

ren deutlich über der westdeutschen, was Sleifer dem „Plattenbaueffekt“ zuschreibt. Gegenüber den ersten Kapiteln fällt die Analyse des Transformationsprozesses nach 1990 etwas ab. Der Autor beschränkt sich hier auf die Wiedergabe der aktuellen Diskussionen unter den Ökonomen. Ein generelles Aufholen der ostdeutschen Wirtschaft sieht er, wie inzwischen die meisten Beobachter, nicht. Stattdessen vertritt er die These, dass sich nach 1990 eine neue Arbeitsteilung zwischen den deutschen Regionen herauszubilden begann, wobei sich im Osten der Agrar- und der Bausektor überproportional entwickelte, während die Industrie weit zurückfiel, und zwar in allen neuen Bundesländern. Daher sei Ostdeutschland insgesamt auf dem Wege zu einer randständigen Region, was seinen Ausdruck im zu geringen industriellen Besatz, einer ungünstigen Wirtschaftsstruktur und dem Mangel an Großbetrieben findet. Leider kommt Sleifer in seinem Resümee nicht auf die äußerst spannende Ausgangsfrage zurück.

Das Buch ist für quantitativ arbeitende Wirtschafts- und Sozialhistoriker höchst anregend und sehr zu empfehlen. Insbesondere die gekonnte Auswertung der Zensusdaten von 1936 ist von bleibendem Wert und dürfte künftig noch oft zitiert werden. Allgemein an der deutsch-deutschen Wirtschaftsgeschichte Interessierte sollten ebenfalls nicht auf die Lektüre verzichten. Letztlich erlaubt nur eine konsistente Datenbasis belastbare Aussagen zur Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

Anmerkungen

- 1 Vgl. A. Ritschl, Aufstieg und Niedergang der Wirtschaft der DDR. Ein Zahlenbild 1945–1989, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 1995, Heft 2, S. 11–46.
- 2 Vgl. Ch. Buchheim, Die Wirtschaftsordnung als Barriere des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in der DDR, in: *Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 82 (1995), S. 194–210; ders., Kriegsfolgen und Wirtschaftswachstum in der SBZ/DDR, in: *Geschichte und Gesellschaft* 25 (1999) 4, S. 515–529.
- 3 Vgl. J. Roesler, Alles nur systembedingt? Die Wirtschaftshistoriker auf der Suche nach den Ursachen der Wirtschaftsschwäche der DDR, in: H. Timmermann (Hrsg.), *Die DDR – Politik und Ideologie als Instrument*, Berlin 1999, S. 213–232.
- 4 Zuletzt dazu: R. Karlsch/J. Laufer (Hrsg.), *Sowjetische Demontagen in Deutschland 1944–1949. Hintergründe, Ziele und Wirkungen*, Berlin 2002.
- 5 Vgl. W. Merkel/St. Wahl, Das geplünderte Deutschland. Die wirtschaftliche Entwicklung im östlichen Teil Deutschlands von 1949 bis 1989, Bonn 1991.
- 6 Vgl. B. van Ark, The Manufacturing Sector in East Germany. A Reassessment of Comparative Productivity Performance 1950–1988, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 1995, Heft 2, S. 75–100.
- 7 Vgl. J. Roesler; V. Siedt; M. Elle, *Wirtschaftswachstum in der Industrie der DDR 1945–1970*, Berlin 1986.
- 8 Vgl. Merkel/Wahl (Anm. 5).
- 9 Vgl. O. Schwarzer, *Sozialistische Zentralplanwirtschaft in der SBZ/DDR. Ergebnisse eines ordnungspolitischen Experiments (1945–1989)*, Stuttgart 1999.
- 10 Vgl. L. Baar/R. Karlsch/W. Matschke, Kriegsschäden, Demontagen und Reparationen, in: *Enquête-Kommission*, Frankfurt a. M. 1995.
- 11 Vgl. G. R. Hackenberg, *Wirtschaftlicher Wiederaufbau in Sachsen 1945–1949/50*, Köln 2000.
- 12 Vgl. R. Karlsch/M. Schäfer, *Wirtschaftsgeschichte Sachsens im Industriezeitalter*, Leipzig 2006.

Autorinnen und Autoren

Jenny Marietta Alwart

M.A., Universität Leipzig, Global and European Studies Institute i. G.
Email: alwart@uni-leipzig.de

Niels Annen

Mitglied des Deutschen Bundestages
Email: niels.annen@bundestag.de

Klaas Dykmann

Dr., Universität Leipzig, Global and European Studies Institute i. G.
Email: dykmann@uni-leipzig.de

Wolfgang Gabbert

Prof. Dr., Universität Hannover
Email: w.gabbert@ish.uni-hannover.de

Debora Gerstenberger

M.A., Graduiertenkolleg „Bruchzonen der Globalisierung“,
Research Academy
Leipzig, Universität Leipzig
Email: debora.gerstenberger@uni-leipzig.de

Helmut Goerlich

Prof. Dr., Universität Leipzig
Email: goerlich@uni-leipzig.de

Lutz Häfner

Prof. Dr., Universität Bielefeld / Universität Göttingen
Email: Lutz.Haefner@phil.uni-goettingen.de

Rainer Karlsch

Dr., Berlin
Email: rkuek@t-online.de

Michael Lackner

Prof. Dr., Institut für Außereuropäische Sprachen und Kulturen,

Universität Erlangen
Email: mllackne@phil.uni-erlangen.de

Matthias Middell
Prof. Dr., Universität Leipzig, Global and European Studies Institute i. G.
Email: middell@uni-leipzig.de

Barbara Potthast
Prof. Dr., Universität zu Köln
Email: barbara.potthast@uni-koeln.de