

## ANALYSEN UND BERICHTE

### Rechtsunsicherheit, Normenpluralismus und soziale Anomie in Lateinamerika<sup>1</sup>

Von *Peter Waldmann*

Daß es um die Rechtssicherheit in Lateinamerika nicht gut bestellt ist, weiß jeder, der in dieser Region einmal zu tun hatte oder sie als Tourist bereiste. Die UNO-Statistiken weisen für diese Länder weit überdurchschnittliche Kriminalitätsraten auf. Ein Land wie Kolumbien hält den weltweiten Rekord hinsichtlich der Zahl der Tötungsdelikte, aber auch hinsichtlich des Delikts der Entführung und Geiselnahme. Städte wie Rio de Janeiro, Lima und Caracas gelten im internationalen Vergleich als äußerst gefährlich. Obwohl sich die Kriminalitätsraten in den letzten 15 Jahren deutlich erhöht haben, ist die laxen Einstellung vieler Lateinamerikaner zum geltenden Recht kein prinzipiell neuer Befund. Sprichwörter wie "sobald es ein neues Gesetz gibt, gibt es auch einen Weg, es zu umgehen" (*hecha la ley hecha la trampa*) oder "man unterwirft sich (einem Gesetz bzw. einer Anweisung), richtet sich aber nicht danach" (*se acata pero no se cumple*) zeigen, daß der Zwiespalt zwischen dem normativen Anspruch des Rechts und der Rechtswirklichkeit tief im kollektiven Wissen und der Mentalität der lateinamerikanischen Bevölkerung verankert ist.

Der argentinische Rechtswissenschaftler Ernesto Garzón Valdés hat den ernüchternden aktuellen Erkenntnisstand in dieser Frage kürzlich zusammengefaßt, indem er feststellte, das Recht regle in vielen Bereichen ebenso wenig die Verhaltensweisen und -erwartungen der Menschen wie die Verfassung dieser Länder die Basis rationaler Herrschaft und politischer Legitimation darstelle. In beiden Fällen handle es sich häufig nur um Programmsätze, deren Einlösung in der Zukunft noch offen sei, nicht selten auch um bloße Ideologie und Rhetorik.

Verfolgt man diese Perspektive weiter, so kommt man fast zwangsläufig zu der Schlußfolgerung, breite Bereiche insbesondere des öffentlichen Lebens in Lateinamerika seien

<sup>1</sup> Herbert-Krüger-Gedächtnisvorlesung auf der 23. Tagung des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung vom 26.-28. Juni 1988 in Augsburg.

durch Regellosigkeit (Anomie) und Anarchie geprägt. Jeder mache mehr oder weniger, was er wolle und verfolge seine Ziele unter Mißachtung oder Umgehung der Gesetze auf Kosten der anderen. Gewiß gibt es, wir werden dies noch sehen, solche anomische Verhaltensbereiche; doch verallgemeinern darf man die Anomietheorie nicht. Sie läßt zum einen unberücksichtigt, daß dem formellen Recht teilweise doch eine nicht zu unterschätzende Wirkkraft zukommt. Und sie vernachlässigt zum anderen den Umstand, daß das soziale Leben durch eine Vielzahl nicht formalisierter Regeln strukturiert und gelenkt wird. Generell muß man sich davor hüten, in diesen Ländern, sofern die nach westlichem Verständnis maßgeblichen Normen nicht greifen, allzu rasch ein normatives Vakuum zu diagnostizieren. Genau das Gegenteil ist häufig der Fall: Es gibt nicht zu wenige, sondern zu viele Normen; allerdings Normen, deren Verbindlichkeitsgrad offen und deren gegenseitige Zuordnung ungeklärt ist.

Eben um diese gegenseitige Zuordnung, vor allem um das Verhältnis von formellem Recht und informellen Regelkomplexen, soll es im folgenden gehen. Im ersten Teil werden die Schwächen des formellen Rechts aufgezählt, um damit zugleich die Einfallstellen und Lücken zu markieren, die von informellen Normen ausgefüllt werden. Es folgt eine durch empirische Beispiele untermauerte Typologie der Beziehungen zwischen formeller Ordnung und informellen Alternativcodes. Daran knüpfen sich im Schlußabschnitt einige Überlegungen über die praktischen und theoretischen Konsequenzen unserer Befunde an. Da es sich bei der Problemstellung, die an der Schnittstelle zwischen Soziologie, Rechtswissenschaft und Anthropologie angesiedelt ist, um eine wenig erforschte Materie handelt, tragen die folgenden Ausführungen alle Mängel einer ersten Skizze.

## **1. Mängel des formellen Rechts**

Wenn im folgenden einige auffällige Schwächen der formellen Rechtsordnung in Lateinamerika aufgezählt werden, so wird dabei der Maßstab eines leidlich intakten und funktionsfähigen Rechtssystems zugrundegelegt. Es sollte von vornherein klar sein, daß auch das in den Industrieländern geltende und praktizierte Recht diesem Idealtypus nur bedingt entspricht. Es bestehen jedoch wenig Zweifel (und wird in der Literatur allgemein anerkannt), daß Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit in Westeuropa weniger stark auseinanderklaffen als in Lateinamerika. Was sind die Charakteristika eines funktionstüchtigen Rechtssystems? Die im folgenden genannten Merkmale setzen weniger bei dessen Aufgaben und Zielen als bei den unmittelbaren Voraussetzungen der Wirksamkeit von Rechtsnormen an. Diese müssen

- transparent und eindeutig sein; es muß erkennbar sein, was gilt und was nicht gilt.
- stimmig und widerspruchsfrei sein, d.h. es bedarf einer minimalen Kohärenz und Konsistenz der Rechtsordnung.

- durchsetzbar sein, d.h. es bedarf eines funktionierenden Sanktionsapparats, der für die Einhaltung der Normen Sorge trägt.
- zumindest partiell akzeptiert werden, d.h. wenigstens ein Teil der Bevölkerung muß auch ohne Strafandrohung dazu bereit sein, den Rechtsvorschriften Folge zu leisten.

Mit allen vier Kriterien liegt es in Lateinamerika im argen. Freilich gilt es, vor vorschnellen Verallgemeinerungen auf der Hut zu sein: Im internationalen Handelsrecht sieht es anders aus als im Strafrecht; das zivilisierte Costa Rica läßt sich nicht ohne weiteres mit dem benachbarten, chronisch gewaltsamen Guatemala vergleichen; in den Hauptstädten wird das Recht anders gehandhabt als im Hinterland; Militärdiktaturen verfolgen einen anderen rechtspolitischen Kurs – der paradoxerweise ein höheres Maß an Regeldurchsetzung einschließt – als zivile Regierungen. Gleichwohl scheint die allgemeine Feststellung gerechtfertigt zu sein, daß die Transparenz, Konsistenz, effektive Durchsetzung und freiwillige Akzeptanz des formellen Rechts in Lateinamerika durchweg zu wünschen übrig läßt. Man könnte als eine zweite sich aufdrängende Beobachtung hinzufügen, daß diese Defizite, wie sich am Beispiel der relativ entwickelten Staaten des Cono Sur ersehen läßt, im Verlaufe des Entwicklungsprozesses nicht kleiner werden, sondern sich allenfalls verschieben. Auf diesen Punkt wird am Schluß nochmals zurückzukommen sein. Hier geht es zunächst darum, die genannten Defizite mittels einiger beispielhafter Hinweise zu konkretisieren.

Was das erste Kriterium der Transparenz und Verständlichkeit des formellen Rechts betrifft, so ist vorab zu bemerken, daß dieses für das Gros der Bevölkerung dieser Länder einen bedrohlichen Fremdkörper darstellt, zu dem sie keinerlei Zugang haben und der sie im Grunde auch wenig interessiert. Die Masse der alltäglichen sozialen Interaktionen wird nach Regeln abgewickelt, die mit dem schriftlichen Recht wenig zu tun haben. Dies gilt als die Domäne der Mächtigen, Reichen, der Leute mit Einfluß. Entsprechend hegen die Unterschichten gegenüber allen Angelegenheiten, in denen das formelle Recht eine Rolle spielt, ein tiefes Mißtrauen und betrachten es als ein persönliches Mißgeschick, vor eine Behörde zitiert zu werden oder vor Gericht erscheinen zu müssen. Die Indios in den Andenstaaten und Zentralamerika haben ohnedies stets eine große Reserve gegenüber dem bürokratischen Staatsapparat und seinen Manifestationen (wie dem gesetzten Recht) bewahrt; aber auch die weißen und mestizischen Unterschichtgruppen stehen der formellen Rechtsordnung teils ablehnend, teils hilflos gegenüber. Die städtischen Mittelschichten, die am besten mit dem formellen Recht vertraut sind und sich am stärksten damit identifizieren, bekommen gleichzeitig am häufigsten die Folgen seiner fehlenden Eindeutigkeit und Sicherheit zu spüren. Es ist keineswegs immer klar, welche Rechtsnormen höherrangig oder untergeordneter Natur sind, gültig, nichtig oder veraltet. Hier können verschiedene Verwaltungsinstanzen, Gerichte, ja sogar Staatsorgane zu durchaus unterschiedlichen Auffassungen gelangen. Längere Phasen der Militärdiktatur in der jüngeren Vergangenheit vieler Länder trugen ebenfalls dazu bei, eine gewisse Verwirrung hinsichtlich der Verbindlichkeit in

unterschiedlichen Etappen entstandener Rechtsvorschriften zu erzeugen. Teilweise vermeidet der Gesetzgeber auch bewußt klare Formulierungen, um sich nicht die Hände zu binden. So gibt es bis heute in Argentinien und Venezuela Polizeiverordnungen, die ein Einschreiten gegen "Asoziale" und "verdächtige Personen" erlauben, was einer Art Blankovollmacht für die Polizei gegenüber Unterschichtangehörigen gleichkommt.

Aus der mangelnden Transparenz und Klarheit folgt zugleich, daß es um die Stimmigkeit und Kohärenz zahlreicher Gesetze, die eine bestimmte Materie regeln, nicht gut bestellt ist. Bei der Verabschiedung neuer Gesetze wird es häufig versäumt, den bestehenden Gesetzkorpus zu durchforsten und widersprechende oder schlicht überholte Vorschriften außer Kraft zu setzen. Ein besonders dankbares Terrain für die Aufdeckung von Widersprüchen stellt das Verfassungsrecht dar. Einerseits ist in ihm stets das Prinzip der Gewaltenteilung berücksichtigt und ein extensiver Katalog zum Schutz der Grund- und Menschenrechte verankert. Andererseits werden all diese Garantien durch Ausnahmebestimmungen relativiert, welche in "Notfällen" die Ausrufung des Belagerungszustandes und die Übertragung außerordentlicher Vollmachten an die Exekutive vorsehen. Ein formal demokratisch verfaßtes Land wie Kolumbien wurde in den vergangenen Jahrzehnten fast durchweg im Rahmen des Belagerungszustandes regiert. Internationale Einflüsse haben in jüngerer Zeit ebenfalls eine gewisse Zweigleisigkeit des Rechts bewirkt. Der venezolanische Rechtswissenschaftler Gerardo Gabaldón wies darauf hin, daß Delikte, die sich auf den Besitz und Handel von Rauschgift, auf Verstöße gegen Umweltverschmutzung oder die Gefährdung transnationaler Finanztransaktionen beziehen, ungleich schärfer geahndet würden als selbst schwerwiegende, jedoch allein auf die nationale Binnensphäre begrenzte Delikte (wie etwa Raub). Ein weiterer eklatanter Fall von "Unstimmigkeit" ist die unterschiedliche Behandlung, welche die Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen vor den Behörden oder bei Gericht erfahren. Wie aus diesen Bemerkungen zu ersehen ist, gibt es z.T. beträchtliche Verwerfungen und Ungereimtheiten innerhalb des formellen Rechts. (Die Hauptachse des Widerspruchs verläuft indes, wie später zu zeigen sein wird, zwischen formellen und informellen sozialen Regeln.)

Als drittes Merkmal einer funktionsfähigen Rechtsordnung bedarf es eines Sanktionsapparats, der für die effektive Durchsetzung der Ver- und Gebote Sorge trägt. Was diesen Aspekt anbelangt, so ist das Versagen der formellen Rechtsapparatur in Lateinamerika besonders augenscheinlich. Ein Charakteristikum des lateinamerikanischen Staates besteht darin, daß er am laufenden Bande Gesetze und Verordnungen produziert, ohne deren Einhaltung gewährleisten zu können. Erwähnt sei nur die Eigentums- und Vermögenskriminalität in diesen Ländern, die Steuerhinterziehung oder der chaotische Straßenverkehr. Es fehlt keineswegs an einschlägigen Vorschriften, welche die betreffende Materie, z.T. übertrieben genau, regeln. Und dennoch erreichen Raub und Diebstahl in lateinamerikanischen Großstädten ein immer bedrohlicheres Ausmaß, wird Steuerhinterziehung als Kavaliersdelikt betrachtet, hält sich nur ein Teil der Verkehrsteilnehmer an die offizielle Verkehrs-

ordnung. Die aus europäischer Sicht exorbitante Häufung abweichender und teils offen krimineller Verhaltensweisen hat u.a. historische und strukturelle Ursachen (z.B. die Zunahme der Armut aufgrund der neoliberalen Wirtschaftspolitik). Sie hängt jedoch vor allem mit dem Fehlen eines verlässlichen staatlichen Vollzugsapparates zusammen, der über die Einhaltung der Gesetze wacht und Normverletzungen ohne Ansehen der Person verfolgt und ahndet. Weit davon entfernt, diesem Ideal zu entsprechen, stellt die staatliche Bürokratie, stellen Polizei, Gerichte und sonstige Ordnungshüter in Lateinamerika ihrerseits eine Quelle zusätzlicher Gesetzesverstöße dar.

Damit sind wir beim vierten Kriterium, der erforderlichen Akzeptanz eines Rechtssystems zumindest durch einen Teil der Bevölkerung, angelangt. Schon aus Kostengründen (wer kontrolliert die Kontrolleure?, die Kontrolleure der Kontrolleure usf!) läßt sich eine Rechtsordnung auf die Dauer schwer aufrecht erhalten, wenn niemand freiwillig, sondern alle nur aufgrund von Sanktionsdrohungen den Vorschriften Folge leisten. Im Zweifel, so meinte der britische Rechtsphilosoph H.L.A. Hart, sei es am ehesten vom Rechtsstab, d.h. allen direkt oder indirekt mit der Erzeugung, Auslegung und Umsetzung von Rechtsvorschriften Befassten zu erwarten, daß sie diesen freiwilligen Regelgehorsam praktizieren. Dem durchschnittlichen Bürger, dem die Gesetze Pflichten und Verhaltensbeschränkungen auferlegten, sei es nicht zu verargen, wenn er diese als ein notwendiges Übel betrachte, dem er nach Möglichkeit ausweiche. Dagegen müßten alle diejenigen, die sich professionell dem Recht widmeten und aus seiner Verwaltung ihren Lebenssinn und -unterhalt bezögen, ein vitales Interesse am Schutz und der Erhaltung der bestehenden Rechtsordnung haben. Folgt man Harts Argumentation, so ist die Apathie, die ein Großteil der Bevölkerung in Lateinamerika gegenüber der formalen Rechtsordnung an den Tag legt – eine Apathie, die u.a. auch in der geringen Anzeigenbereitschaft zum Ausdruck kommt – zwar bedenklich, aber nicht alarmierend. Beunruhigend ist hingegen, daß das formelle Recht vom Rechtsstab selbst ständig verletzt wird.

Trotz der aufgezählten Mängel wäre es verfehlt, der formellen Rechtsordnung in Lateinamerika jede Wirksamkeit abzuspochen. Die Dinge liegen komplizierter. Vor allem in jenen Bereichen, die eng mit der internationalen Sphäre verbunden sind (z.B. der Wirtschaft) haben Lateinamerikaner ein elementares Interesse daran, als vollwertige, berechenbare Partner anerkannt zu werden und halten sich deshalb an die gängigen Spielregeln und Gesetze. Im binnengesellschaftlichen Rahmen gibt es ebenfalls viele Menschen, vor allem Angehörige der urbanen Mittelschichten, die getreu die Gesetze befolgen, pünktlich ihre Steuern bezahlen, Verträge vereinbarungsgemäß erfüllen, weder Beamte bestechen noch sich selbst bestechen lassen. Und auch der große Rest der Bevölkerung, der sich im Bedarfsfall vorbehält, das Recht etwas zu biegen oder zu brechen, lehnt überwiegend die Gesetze nicht generell ab. Diesen wird nur die strikte Verbindlichkeit abgesprochen. Man betrachtet sie als eine Verhaltensoption unter anderen Optionen, als einen Leitwert, ein erstrebenswertes Ziel, dem man sich nach Möglichkeit annähern sollte, für dessen vollstän-

dige Einlösung die Zeit jedoch noch nicht reif sei. In der Zwischenzeit empfehle es sich deshalb, nach "pragmatischen", von einem Großteil der sozialen Umwelt gebilligten Regeln vorzugehen.

## **2. Formelle und informelle Normen: Kombinationsmöglichkeiten**

In der Rechtswissenschaft ist es üblich, zwischen Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit zu unterscheiden. Dieses binäre Begriffsschema hat den Nachteil, daß die sogenannte Rechtswirklichkeit nur unter dem Gesichtspunkt der Abweichung vom förmlich geltenden Recht in den Blick gerät. Dabei wird leicht übersehen, daß sie eigene Strukturen aufweisen, sogar ihrerseits normativ aufgeladen sein kann mit Vorstellungen, die zur offiziellen Rechtsordnung in Widerspruch treten. Demgegenüber bietet eine normative Gesamtschau, die formelle Gesetze und informell gültige Normen gleichermaßen umfaßt, den Vorteil, ein besseres Verständnis für bestimmte Formen "abweichenden Verhaltens" (i.S. des formellen Rechts) und eine treffendere Einschätzung der Chancen rechtlichen Wandels zu ermöglichen.

Wenn im folgenden die möglichen Beziehungsmuster zwischen formellen und informellen Normen bzw. Normsystemen erläutert werden, so wird dabei das bereits erwähnte Konsistenzkriterium erneut aufgegriffen und in einem breiteren Kontext angewendet. Unser Vorgehen lehnt sich an eine umfangreiche vergleichende Untersuchung der nordamerikanischen Kriminologin Fredda Adler an, welche die Ursachen hoher bzw. niedriger Kriminalitätsraten herausfinden wollte. Ihr Ergebnis läßt sich, vereinfacht, wie folgt zusammenfassen: Überall dort sind vergleichsweise niedrige kriminelle Werte zu beobachten, wo das formelle Recht und die gesellschaftlichen Normen weitgehend konvergieren, und wo die durch staatliche Instanzen ausgeübte Kriminalitätskontrolle durch soziale Kontrollorgane wie Familie, Gemeinde und Nachbarschaft abgestützt wird. Wo dagegen beide auseinanderklaffen, da werde es schwierig für den einzelnen, sich zu orientieren und wachse der Spielraum für abweichendes Verhalten.

Nun soll nicht behauptet werden, daß die vollständige Kongruenz von formal gesetztem Recht und informell in der Bevölkerung verbreiteten Wert- und Moralvorstellungen ein erstrebenswerter gesellschaftlicher Zustand wäre; denn der Preis einer so hochgradigen Übereinstimmung beider Normensysteme wäre eine bedenkliche Intoleranz gegenüber jeder abweichenden Denk- und Verhaltensweise. Gleichwohl scheint uns der fiktive Zustand einer weitgehenden Konvergenz formeller und informeller Normen einen guten Ausgangspunkt zu liefern, um die verschiedenen Grade des Auseinanderdriftens beider Normenkomplexe analytisch zu erfassen. Im Hinblick auf Lateinamerika ergeben sich dabei vier Stufen sukzessiver Abweichung, die durch die Begriffe "Komplementarität", "Dualität", "Autonomie im Schatten des Leviathan" und "soziale Anomie" gekennzeichnet werden.

Komplementärnormen nennen wir informelle Regelkomplexe, die, ohne die Dominanz des offiziellen Rechtskanons prinzipiell in Frage zu stellen, alternativen Vorstellungen von Ordnung und Solidarität Ausdruck verleihen. Bevorzugte Wirkfelder von Komplementärnormen sind die bürokratischen Großorganisationen der Moderne. Entgegen der allgemeinen Meinung, daß Beschäftigung, Arbeitsvollzug und Aufstieg in ihnen an unpersönliche Merkmale wie Qualifikation und Leistung gebunden seien, hat die Organisationssoziologie herausgefunden, daß für das persönliche Fortkommen des Einzelnen soziale Beziehungen oft nicht weniger wichtig sind. Dies gilt weltweit, vor allem aber trifft es auf die bürokratischen Apparate in Entwicklungsregionen wie Lateinamerika zu.

So hat Larissa Lomnitz in Chile Untersuchungen durchgeführt, aus denen sich ergab, daß breite Bereiche des öffentlichen Lebens durch einen informellen, auf persönlichem Vertrauen und Reziprozitätsdenken beruhenden Gefälligkeitscode geprägt sind, auf den sich vor allem die städtische Mittelschicht beruft. Danach können, ungeachtet des offiziell gültigen, am Leistungsprinzip orientierten Regelkanons, von sozial Gleichgestellten, die durch Freundschafts- oder Verwandtschaftsbande miteinander verknüpft sind, gewisse unorthodoxe Hilfestellungen erwartet werden, die sich ihrerseits nach bestimmten Regeln richten. Beispielsweise ist die Bandbreite möglicher Unterstützungsleistungen begrenzt (Geldzahlungen kommen ebenso wenig in Frage wie sexuelle "Gefälligkeiten"). Man kann auch nicht etwas verlangen, was den anderen in eine bedrohliche Situation brächte und hinsichtlich der fälligen Gegenleistung ist zeitliche Geduld angebracht usf. Es wäre zu kurz gegriffen, hier nur ein durch punktuelle Interessen erzeugtes soziales Interaktionsgeflecht sehen zu wollen. Lomnitz macht vielmehr deutlich, daß es sich um ein voll entfaltetes Gegenmodell zum offiziellen liberal-rationalen Credo handelt, dem "menschliche" Werte wie Solidarität, Freundschaft und Familie, Großzügigkeit und Ritterlichkeit gegenübergestellt werden.

Ihre These lautet, diese Art sozialer Alternativlogik käme stets dann zum Zuge, wenn begehrte Güter knapp seien und bürokratische Großorganisationen aufgrund ihrer zentralistischen Steuerung und übermäßigen Formalisierung soziale Grundbedürfnisse nicht mehr befriedigen könnten. Eine gewisse Bestätigung dieser Behauptung kann man darin sehen, daß sich in einem ganz andersartigen kulturellen Milieu, nämlich in China, unterhalb der staatlich gelenkten Verteilungsökonomie ebenfalls eine primär auf soziale Beziehungsnetze abstellende, hochgradig symbolisch besetzte "Geschenkökonomie" ausgebreitet hat. Generell ist zu vermuten, daß komplementäre Verhaltenscodices der skizzierten Art insbesondere dort einen guten Nährboden finden, wo, wie in Lateinamerika, auf die offizielle Ordnung und ihre Vertreter wenig Verlaß ist. In die formalen Strukturen solcher Gesellschaften nisten sich clanartige Beziehungsnetzwerke ein, die ihren Mitgliedern durch auf gegenseitigem Vertrauen basierende Interaktionssicherheit einen Ausgleich für die Risiken und Unwägbarkeiten des offiziellen Rechtssystems bieten.

Stellen komplementäre Regelkomplexe den offiziellen Normenkanon nicht ernsthaft in Frage, sondern befestigen und stützen ihn eher, indem sie seine Schwächen ausgleichen, so hat sich im Falle von Dualismus der Gegencode zu einem echten Konkurrenten der offiziell gültigen Rechtsordnung entwickelt. Nun gibt es keinen letztlich verbindlichen Maßstab mehr, hinter den sich öffentliche und private Entscheidungsträger zurückziehen können, wenn sie mit kollidierenden Erwartungen konfrontiert sind. Jede Angelegenheit hat ihre zwei Seiten, es existiert eine doppelte Moral, existieren doppelte Verhaltensmaßstäbe und Legitimitätsdiskurse. Von den unteren Rängen bis hinauf zu den Spitzen einer wirtschaftlichen oder administrativen Großorganisation müssen alle Mitglieder zwei Sprachen beherrschen und konträren Anforderungen genügen. Dies verlangt ein hohes Maß an Flexibilität, Verstellungs- und Manipulationsvermögen. Denn die alternativen Regeln greifen nicht mehr nur fallweise, sondern sind ständig präsent und wollen berücksichtigt werden. Entsprechend haben sich die hinter diesen Regeln stehenden sozialen Beziehungen zeitlich und strukturell verfestigt. Sie haben jedoch die formelle Ordnung nicht aus den Angeln zu heben vermocht. Vielmehr herrscht zwischen beiden eine prekäre Balance, die stets aufs neue ausgehandelt werden muß.

Die dieser Balance inhärente Instabilität erschwert es, überzeugende Beispiele für dualistische Normensysteme zu nennen. Gleichwohl lassen sich Fälle anführen, die dem geschilderten Idealtypus zumindest nahekommen. Ein solcher Fall ist beispielsweise das politische und administrative System Mexikos. Schon für das 19. Jahrhundert ist nachzulesen, es habe in diesem Lande eine Doppelmoral und Parallelnormen gegeben. Die Loyalität der Beamten habe weniger dem Staat als Freunden und Verwandten gegolten; Ämter wurden als privater Besitz betrachtet, den man zum eigenen Vorteil verwaltete. Über 100 Jahre später begegnen wir in einem Bericht zur Präsidentschaftskampagne von 1988 derselben Argumentation. Da heißt es, Mexiko habe im Grunde zwei Verfassungen, die bis dato nicht miteinander versöhnt seien. Es sei einerseits demokratisch, individualistisch und kapitalistisch, andererseits ganzheitlich, korporativistisch und hierarchisch. Jeder Präsidentschaftskandidat müsse erneut einen Kompromiß zwischen diesen beiden Grundordnungen aushandeln. Die gegenwärtige Wirtschaftsverfassung Kubas bietet sich als weiteres Beispiel für normativen Dualismus an. Sie läßt sich durch einen sich verschärfenden Gegensatz zwischen einer planwirtschaftlichen Grundstruktur und entsprechenden Verteilungs- und Kontrollmechanismen einerseits, diffundierenden marktwirtschaftlichen Elementen und der Ausdehnung eines auf Dollarbasis funktionierenden Schwarzmarktes andererseits charakterisieren. Einer vergleichbaren Widersprüchlichkeit begegnen wir in vielen Ländern, beispielsweise in Bolivien, hinsichtlich der Behandlung des Rauschgiftproblems. Auf der einen Seite wird nichts versäumt, um vor der internationalen Staatengemeinschaft und vor allem gegenüber den USA als unversöhnlicher Gegner aller auf die Produktion und den Handel von Kokain bezogenen Gruppen und Aktivitäten zu erscheinen. Auf der anderen Seite gilt es innerhalb der bolivianischen Gesellschaft keineswegs als anrüchig, über das Drogengeschäft zu Reichtum und Ansehen gelangt zu sein. Vom einfachen Polizisten bis



hin zu den Regierungsspitzen ist man sich einig, daß es einen außerordentlich glücklichen Umstand für das Land darstellt, über ein Produkt zu verfügen, das weltweit äußerst begehrt ist, für dessen Bekämpfung jedoch gleichzeitig immense Summen bereitgestellt werden. Als letztes Beispiel einer dualistisch ausgerichteten Institution sei die lateinamerikanische Polizei genannt. Wenngleich es insoweit beträchtliche länderspezifische Unterschiede, beispielsweise hinsichtlich der Effektivität und des Ausmaßes an Korruption, gibt, teilen doch die Polizeikräfte aller Staaten der Großregion zwei Züge: Sie haben einen informellen, den Einsatz illegalen Zwangs einschließenden Normencode entwickelt, der ihr Alltagsverhalten steuert; dieses Ensemble informeller Regeln hat jedoch die formelle Rechtsordnung keineswegs völlig außer Kraft gesetzt. Beispielsweise wird die Aufgabe, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen, durchweg ernstgenommen.

Eine dualistische Ordnung darf nicht mit der dritten Teilkategorie "Autonomie im Schatten des Leviathan" verwechselt werden, obwohl die Grenzen zwischen beiden Phänomenen fließend sein können. In beiden Fällen handelt es sich um Regelsysteme, durch welche die Suprematie des formell gültigen Rechts in Frage gestellt wird. Etabliert sich jedoch bei dualistischen Systemen der alternative Regelcode im Kern der formell verbindlichen Strukturen (in der Politik, der Verwaltung, dem Wirtschaftssystem, privaten und öffentlichen Verbänden) und neutralisiert sie gewissermaßen "von innen" her, so konstituieren sich autonome Regelkomplexe außerhalb derselben oder an ihrem Rande. Man begegnet ihnen in Zonen und Bereichen, die sich dem Zugriff des Staates entziehen oder von diesem bewußt vernachlässigt werden, beispielsweise in großstädtischen Armutsvierteln oder unwegsamen Teilen des Hinterlandes. Zu denken ist etwa an die indigenen Dorfgemeinschaften im andinen Hochland, im Chaco- und Amazonasgebiet und in Zentralamerika, deren Solidaritätsethos in krassem Gegensatz zur von individuellem Ehrgeiz geprägten weißen Kultur steht.

In einzelnen Verfassungen, etwa der von Peru seit 1993, ist das Recht indigener Gemeinschaften zu autonomer Rechtsprechung gemäß Gewohnheitsrecht explizit anerkannt, doch ist dies nicht der Regel-, sondern der Ausnahmefall. Die von Drogen- und Gangsterbanden beherrschten Elendsviertel von Rio de Janeiro sind ebenfalls in diesem Zusammenhang anzuführen. In ihnen ist es allerdings weniger das Solidaritätsangebot als die eiserne Faust des jeweiligen Bandenchefs, welche für Ordnung und Frieden sorgt. Rio ist inzwischen kein Einzelfall mehr, in fast allen lateinamerikanischen Großstädten gibt es Viertel, die nach eigenen Gesetzen regiert und von den Ordnungskräften im Regelfall gemieden werden. Der in den letzten 20 Jahren ungeheuer angeschwollene Sektor der sogenannten informellen Wirtschaft, einschließlich seiner illegalen Branchen, bildet ebenfalls eine Welt für sich, die eigenen Regeln gehorcht (was freilich vielfache Querverbindungen zum formellen Sektor nicht ausschließt). Zu erwähnen sind schließlich Gebiete, die von Guerillatruppen besetzt sind, etwa die "befreiten Zonen" in Kolumbien. Hier gelten ebenfalls alter-

native Ordnungsprinzipien, die sich im Falle Kolumbiens aus der sozialistischen Ideologie der Rebellenorganisationen herleiten.

Autonome Regelsysteme im Schatten des Leviathan weisen einige bezeichnende Züge auf. Zum ersten fällt auf, daß sie nur teilweise ihre Wurzeln in einer älteren präkolonialen Rechtskultur haben; großenteils sind sie im Gegenteil ein Produkt der Moderne, entstanden aus der Unfähigkeit dieser Staaten, die Ordnung und allgemeine Sicherheit auf dem von ihnen beanspruchten Territorium zu verbürgen. Sie bilden insoweit nicht eine Vorstufe zum extremen Zustand der Anomie, sondern bereits eine Reaktion darauf. Zweitens ist zu unterstreichen, daß ihre Autonomie begrenzt ist (deshalb "im Schatten des Leviathan"). Würde ein Staat sein gesamtes Zwangspotential gegen sie aufbieten, so könnte er sie in der Mehrzahl der Fälle in arge Bedrängnis bringen oder gar auslöschen. Allerdings würde dies einen logistischen, finanziellen und personellen Aufwand erfordern, den der chronisch ressourcenarme lateinamerikanische Staat, von seltenen Ausnahmen abgesehen, sich nicht leisten kann und will. Dies wissen die organisierten Gegenmächte und aus diesem Wissen um die Grenzen der Staatsmacht schöpfen sie ihre letztlich freilich limitierten Möglichkeiten autonomer Regelsetzung und -durchsetzung. Durch das ungleichgewichtige Nebeneinander differierender Macht- und Regelsysteme wächst drittens Vermittlungspersonen und -instanzen erheblicher Einfluß zu, die an der Schnittstelle zwischen indigenen Dorfgemeinschaften und formaler Verwaltungsstruktur, informeller und formeller Wirtschaft, Rebellenorganisationen und offizieller Staatsmacht angesiedelt sind. Da sie beider Sprachen mächtig, mit beiden Regelsystemen vertraut sind, sind sie am besten dazu imstande, im Falle von Konflikten Kompromisse auszuhandeln.

Bleibt als letzte Variante der Zustand sozialer Anomie, d.h. der Regellosigkeit. Tritt diese Situation ein, so hält man vergebens nach kohärenten Regelkomplexen oder auch nur klaren Profilen normativer Inkonsistenz Ausschau. Sprachformeln, Sanktionen, Legitimationen, sämtliche Bestandteile eines funktionstüchtigen Normensystems splittieren auseinander, neutralisieren sich gegenseitig, werden als Fragmente beliebig austauschbar und vermischbar. Die Grenzen zwischen formell und informell, legal und illegal, allgemein und partikular, verwischen sich, werden manipulierbar und ständig manipuliert. Wer Macht und Reichtum hat, der bestimmt auch je nach Situation und Interessenlage die sozialen Spielregeln – so in etwa lautet die einzig erkennbare Maxime, die in anomischen Lagen gilt. Das machtlose Gros der Bevölkerung hat, verunsichert und verängstigt, keine andere Wahl, als den Schutz eines Starken oder Halt in Organisationen mit einem starren Regelkorsett, z.B. Sekten, zu suchen.

Unsere anspruchsvolle Definition soll nochmals vor einer inflationären Verwendung des Begriffs anomisch warnen. Gewiß gibt es Situationen, auf die er zutrifft, doch sind sie meist räumlich und zeitlich begrenzt. Ins Anomische umkippen können gesellschaftliche Verhältnisse, wenn zwei sich gegenseitig relativierende Regelsysteme plötzlich aufeinander-

treffen oder eine Normordnung sich auflöst, ohne daß sich eine angemessene Ersatzordnung herausgebildet hat. Unter Umständen kann eine Regelkonfusion von autoritären politischen Machthabern auch ganz bewußt geschürt werden, um allgemeine Unsicherheit zu erzeugen, die organisierten politischen Widerstand unwahrscheinlich macht. Für den letztgenannten Fall drängt sich als Beispiel neben Castro das ehemalige Stroessnerregime in Paraguay auf. Dieses war so korrupt, daß es schwierig ist, in seiner Form der Herrschaftsausübung und Verwaltung ein anderes regulatives Prinzip als das systematische Bereicherungsstreben der Machtclique um den Diktator zu entdecken. Durch rasche Land-Stadt-Wanderungen entstandene Unterschichtslums am Rande der lateinamerikanischen Megastädte können Beispiele für die gegenseitige Neutralisierung divergierender Normencodes und zumindest vorübergehende Orientierungs- und Regellosigkeit abgeben, solange sich keine neuen Strukturen gebildet haben. Desgleichen drängt sich die Bezeichnung anomisch für bestimmte Phasen und Episoden des sich nunmehr bereits seit Jahrzehnten hinziehenden Bürgerkriegskonflikts in Kolumbien auf, als keinerlei klare Fronten mehr auszumachen waren, sondern angebliche Feinde ziemlich wahllos umgebracht wurden. Doch bedarf es, wie erwähnt, stets einer genaueren Prüfung, ob nicht alternative Ordnungsmuster greifen, bevor eine Situation als anomisch im engeren Sinn bezeichnet wird.

### **3. Abschließende Überlegungen**

Die Ursachen des beschriebenen Normenpluralismus sind, es wurde schon angedeutet, vielfältig. Nur zum Teil handelt es sich um Reste vorkolonialer Normenbestände. Teils stammen die mit dem modernen okzidentalen Recht kollidierenden Regel- und Verhaltensmuster aus der frühen Kolonialzeit, also dem Spanien bzw. Portugal des frühen 16. Jahrhunderts, teils haben sie sich erst in allerjüngster Zeit gleichsam naturwüchsig herausgebildet. Die entscheidende Ursache für das Neben- und Übereinander divergierender Normvorstellungen dürfte darin liegen, daß es dem lateinamerikanischen Staat während seiner nunmehr fast 200-jährigen Existenz nicht gelungen ist, seinen Souveränitätsanspruch voll durchzusetzen, d.h. ein Gewaltmonopol zu erlangen und eine effektive Kontrolle über das von ihm reklamierte Territorium und sämtliche Bürger auszuüben.

Es sieht nicht so aus, als würde sich an dieser Situation in absehbarer Zeit Grundlegendes ändern. Guillermo O'Donnell hat vor kurzem darauf aufmerksam gemacht, daß es irreführend sei, in bezug auf Lateinamerika die übliche Formel von der Konsolidierung der Demokratie zu verwenden. Damit würde unterstellt, daß die verbliebenen Reste autoritärer und/oder vormoderner politischer Denk- und Verhaltensweisen allmählich durch die rechtsstaatlich-demokratische politische Kultur in diesen Ländern verdrängt bzw. aufgesogen würden. Demgegenüber machte er hinter der Fassade formaldemokratischer Institutionen starke Elemente eines klientelistisch-partikularistischen Geistes aus, dem er erhebliche Resistenz bescheinigte.

Unsere Analyse führt zu ganz ähnlichen Ergebnissen. Dabei muß man sich vor Verallgemeinerungen hüten. Relativ harmlose Komplementärnormen dürfen nicht mit Situationen von Normendualismus verwechselt werden, und diese wiederum nicht mit eigenständigen rechtlichen Subkulturen unter dem Dache der Staatsautorität. Doch gerade die Persistenz und Widerstandskraft der beiden letztgenannten Varianten darf nicht unterschätzt werden. Für diese Sichtweise spricht, daß die divergierenden Normensysteme großenteils nicht mehr unverbunden nebeneinander stehen oder einander einfach überlagern, sondern durch Strukturkompromisse miteinander verknüpft sind, die dem Ganzen Stabilität verleihen. Ein solcher Strukturkompromiß kann etwa so aussehen, daß der demokratisch-rechtsstaatliche Rahmen vor allem im internationalen Kontext hervorgekehrt wird, um die internationalen Geldgeber und generell das transnationale Publikum nicht abzuschrecken, während die Binnenlegitimation mehr über personalistische und klientelistische Strategien gesucht wird. Oder daß eine Bürokratie okzidentalens Zuschnitts, die nach objektiv überprüfbarcn Leistungsstandards arbeitet, zum künftigen Ideal am Ende des langen Modernisierungsprozesses erklärt wird; während man gegenwärtig noch Zugeständnisse an partikularistische Wünsche bestimmter Klientengruppen machen müsse, deren Erwartungen man sich nicht entziehen könne.

Noch zwei weitere Überlegungen sind in diesem Zusammenhang anzuführen. Die eine betrifft Situationen des Normendualismus, die andere autonome rechtliche Subkulturen im Schatten des Leviathan. Dualistische Normensysteme zwingen nicht nur zum Erlernen zweier unterschiedlicher Regelcodes, die ständig miteinander versöhnt werden müssen, sondern sie eröffnen, wenn man mit ihnen umzugehen gelernt hat, zugleich zusätzliche Macht- und Manipulationschancen. Viel spricht dafür, daß ein Großteil der lateinamerikanischen Eliten, die früh in solche Doppelcodes hineinsozialisiert wurden, wenig Interesse verspürt, diese mit einer eindeutigen Ordnung zu vertauschen, die nicht nur für den Bürger obrigkeitliches Verhalten berechenbar macht, sondern auch die Machthaber entsprechend bindet.

Was den Typus "Autonomie im Schatten des Leviathan" betrifft, so kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß seine Bedeutung nicht zurückgeht, sondern im Wachsen begriffen ist. Dies hängt u.a. mit dem Rückzug des Staates aus gesellschaftlichen Bereichen zusammen, in denen er früher präsent war. So gibt es heute in jeder Großstadt teilweise sogar zentral gelegene Viertel, die der normale Bürger nicht mehr betreten kann, ohne sich schweren Gefahren auszusetzen. Selbst so wichtige Institutionen wie der Strafvollzug und die Strafanstalten haben sich in vielen Ländern zu Einrichtungen *hors la loi* entwickelt, auf welche die staatlichen Ordnungskräfte keinen unmittelbaren Zugriff mehr haben. Zunehmende Teile des öffentlichen, im Prinzip jedermann zugänglichen Raumes haben sich private Gruppen angeeignet, die dort ihre eigene Ordnung errichten. Dies gilt sowohl für die Oberschichten, die sich in den Großstädten in von Privatpolizeien abgeschirmte Wohl-

standsgghettos zurückgezogen haben, als auch für die Unterschichtslums, wo Jugendbanden bittere Fehden untereinander austragen, in welche die Polizei sich nicht einmischt.

Drei unmittelbare Folgerungen aus unseren Befunden liegen auf der Hand. Die eine betrifft die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten dieser Gesellschaften. Wie die neue Institutionenökonomik herausgearbeitet hat, bleiben Rechtsunsicherheit und die Verzerrung der Marktgesetzmäßigkeiten durch partikularistische Praktiken nicht ohne Einfluß auf die Möglichkeit, die sogenannten Property rights wahrzunehmen. In dieser Hinsicht gibt die in Lateinamerika zu beobachtende Institutionenschwäche nicht zu übertriebenen Hoffnungen für die Zukunft Anlaß. Allerdings scheint ausgesprochener Pessimismus ebenso wenig angebracht zu sein. Wie bereits angedeutet, sind lateinamerikanische Eliten, wenn es gilt, ausländische Investoren nicht zu verprellen, oft zu erstaunlichen Anpassungs- und Selbstdisziplinierungsleistungen imstande. Viel hängt hier von der jeweiligen konkreten Situation, dem Land, dem Gebiet, dem Zeitpunkt, dem sozio-ökonomischen Kräftegefüge vor Ort ab.

Die zweite Schlußfolgerung betrifft den "Rechtsstab", d.h. jene Personen, die von Berufs wegen mit der Erzeugung, Auslegung und Anwendung des Rechts befaßt sind. Wie in Abschnitt 1 herausgestellt wurde, ist es besonders alarmierend, daß ausgerechnet diese Gruppe, seien es Richter, Verwaltungsbeamte oder Polizisten, ständig gegen den Geist und den Buchstaben der Gesetze verstoßen. Jeder Versuch, dem Gedanken der Rechtsstaatlichkeit zu vermehrter Geltung zu verhelfen, muß deshalb bei diesen Institutionen und Gruppen ansetzen.

Institutionelle Reformen, und dies wäre der dritte Punkt, erscheinen jedoch nur dann erfolgversprechend, wenn geklärt werden kann, inwieweit Abweichungen vom formellen Recht ihrerseits informellen Regeln gehorchen. Diese zu erforschen und ihre jeweiligen Modalitäten herauszuarbeiten, könnte nicht nur der Wirtschaft die Fehlallokation von Ressourcen ersparen, sondern wäre zugleich eine wichtige Voraussetzung für zukünftige Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit im rechtsstaatlichen Bereich.

## ABSTRACTS

### **Legal Uncertainty, Plurality of Legal Norms and Social 'Anomy' in Latin America**

By *Peter Waldmann*

The article's subject is the competition between formal and informal rules in Latin America. First, it shows the deficiencies of formal law in these countries. Then it develops a scheme of different forms of the relationship between formal and informal order defining them as "complementarity", "dualism" and "autonomy in the shadow of Leviathan". In extreme cases where no clear structures are visible anymore it proposes to speak of "anomy". In the final section the article draws some conclusion from the heterogeneity of rules prevalent in this region.

### **Article 39 of the Ethiopian Constitution on Secession and Self-determination: A Panacea to the Nationality Question in Africa?**

By *Ahmednasir M. Abdullahi*

This paper addresses an innovative constitutional provision of the Ethiopian constitution. Ethiopia as the oldest state in Africa has gone full circle in constitutional engineering. At one time it was a feudal monarchy, replaced by marxist dictatorship, punctuated by various ethnic rebellion, culminating in the creation of Eritrea through secessionist self-determination and the constitutional incorporation of the right of secession and self-determination in the current constitution.

Considering the role of ethnicity in state (mis)management, the inability of the state in Africa to address this issue legally and violent consequences it had on the state in Africa, this article argues that the present article 39 of the constitution is an innovative provision that addresses the aspiration of ethnic groups and allows a safety valve in the winding up of the state in Africa. The article within the context of state management in Africa for the first time envisages a scenario in which the life span of the state is delimited.

Article 39 provides a civilized way of ending the state when the various ethnic component of the state in Africa fail to agree on how to live with each other. This article is worth copying.