

Die Studie endet mit einem Vergleich Pakistans mit Saudi-Arabien. Während Pakistan britisch-rechtlich beeinflusst bereits seit seiner Gründung über ein stark differenziertes Rechtssystem durchdrungen vom britischen Common Law verfügt, das dann unter General Zia ul-Haq von oben her durch Erlass von Rechtsvorschriften islamisch-rechtlicher Provenienz unter Fortgeltung der überkommenen Rechtskodices im Übrigen islamisiert wurde, ist das saudische Rechtssystem mit der Geltung des ungeschriebenen islamischen Rechts hanbalitischer Prägung durch den Siegeszug des Wahhabismus und der Vereinheitlichung der unterschiedlichen Rechtssysteme auf der arabischen Halbinsel entstanden. Beide Staaten unterscheiden sich vor allem in darin, dass in Saudi-Arabien die Anwendung der koranischen Strafen und der Widervergeltung zum Alltag gehört, während in Pakistan diese Strafen mit Ausnahme der Auspeitschung bisher nicht vollzogen wurden. Sind im Gottesstaat Saudi-Arabien die Sachwalter des islamischen Rechts insbesondere die Rechtsgelehrten, gegenüber denen der Staat eine eher mäßigende Rolle einnimmt, ist in Pakistan der Staat die islamisierende Kraft, der sich gewichtige Teile der Zivilgesellschaft nach wie vor widersetzen. Vor diesem Hintergrund sieht die Autorin für Pakistan zu Recht deutlich günstigere Rahmenbedingungen für eine positive Entwicklung als in Saudi-Arabien, für das eine Zivilgesellschaft erst im Entstehen begriffen ist.

*Peter Scholz, Berlin*

*Andrea Kramer*

### **Dezentralisierung in der Wasserversorgung in Peru, Bolivien und Ekuador**

Ein Beitrag zur rechtsvergleichenden Methodik in der rechtswissenschaftlichen Entwicklungsforschung

Beihefte zu „Verfassung und Recht in Übersee“, Heft 21

Baden-Baden, Nomos, 2006, 321 S., EUR 64,00, ISBN 978-3-8329-2124-8.

Die voranschreitende Verknappung lebenswichtiger Ressourcen – vorliegend: von Trink- bzw. Siedlungswasser – ist längst als dringende Herausforderung nicht nur der nationalen und internationalen Politik, sondern gerade auch für die juristische wie interdisziplinäre Forschung erkannt worden.<sup>1</sup> Wenn man sich wie hier erstmals in Deutschland dieser Thematik mit exemplarischem Blick auf den südamerikanischen Kontinent annimmt, ist dies verdienstvoll. Schließlich ist Wasserknappheit hierzulande gleichsam ein Fremdwort und werden einschlägige Debatten eher unter sekundären wirtschafts-, gebühren- und umweltrechtlichen Aspekten (Stichworte: Liberalisierung, Privatisierung und Private public partnership; umweltgerechte Trinkwassergewinnung und Abwasserentsorgung), kaum aber

<sup>1</sup> Siehe zuletzt etwa die Beiträge in: *J. Fernández Ruíz / J. Santiago Sánchez* (Hrsg.), Régimen jurídico del agua – Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Mexiko (Univ. Nacional Autónoma de México), 2007.

unter dem primären Gesichtspunkt einer quantitativ wie qualitativ angemessenen Allgemeinversorgung geführt.

Die vorliegende, von Joachim Wolf am Bochumer Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE) betreute Bochumer Dissertation von *Andrea Kramer* schließt insofern eine bedeutsame Erkenntnislücke – und bewirkt zugleich weit mehr als dies: Anhand eines wichtigen Referenzgebiets des Wirtschaftsverwaltungsrechts leistet die Arbeit insbesondere einen Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Methodik, konkret: zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, und vermittelt wertvolle Impulse für die interdisziplinäre Entwicklungsforschung.

Die Schrift beginnt mit einer Bestandsaufnahme zur mitunter desaströsen Lage der Siedlungswasserwirtschaft in Bolivien, Ekuador und Peru. In ländlichen Regionen dieser Länder überschreite der Deckungsgrad der öffentlichen Versorgung mit Trinkwasser kaum die 50 %-Marke. Zugleich sorgten voranschreitende Bau-, Agrar- und Industrieaktivitäten für erhebliche Wasserverschmutzungen und Grundwassersenkungen und scheiterte die Problembewältigung insbesondere an unzureichenden Finanzressourcen. Allerdings stünden, unterstützt auch durch internationale Entwicklungsprogramme, allenthalben umfassende Reformen des Wassersektors auf der politischen Agenda. Ihnen gehe es vor allem um die massive Förderung privatwirtschaftlicher Beteiligungen, um den Einsatz neuartiger Finanzierungsinstrumente und um eine spürbare Dezentralisierung der Verantwortlichkeit. Damit einher gingen ein grundlegender Wandel der Rolle des Staates in der Versorgungswirtschaft und damit auch des Staatsverständnisses.

Vor der Detailanalyse der angedeuteten Veränderungen in den betrachteten Ländern wendet sich die Verfasserin zunächst der rechtsvergleichenden Methode zu. Betont wird deren Mehrwert bei der Begleitung rechtspolitischer Reformprozesse. Freilich liege hier der Teufel im Detail, wenn es, soll sich die Rechtsvergleichung nicht in bloßer Deskription oder aber bezugsloser Theoriendebatte erschöpfen, darum gehe, daraus praktisch verwertbare Reformimpulse abzuleiten. Der (vorherrschende) „funktionale“ Ansatz der Rechtsvergleichung wird deshalb kritisch-konstruktiv zurechtgerückt: Ihm könne es keineswegs um eine umfassende Prüfung der Wirksamkeit des jeweiligen nationalen Rechts bei der Problembewältigung gehen, schon weil dazu umfangreichere Kontextanalysen u.a. rechtssoziologischer Art erforderlich seien. Anempfohlen wird stattdessen eine methodische Reduktion, die an die Stelle einer Wirksamkeitsanalyse einen instrumentalen Ansatz verfolgt: Entscheidend seien die „Mittel und Wege zur Zielerreichung“ in den Blick zu nehmen und die jeweiligen nationalrechtlichen Lösungen mittels Plausibilitätserwägungen einer kritischen Beurteilung zu unterziehen. Abgerundet wird die Analyse durch Hinweise zur Datengewinnung beim Rechtsvergleich speziell von Entwicklungsländern. Wegen der dort nur schwer auffindbaren Rechtsnormen und kaum vorhandener Sekundärliteratur sei die Heranziehung empirischer Methoden, aber auch „grauer“ Literatur geboten – eine Kärnerarbeit, von der die reichhaltigen Nachweise zu Interviews mit hochrangigen Gesprächspartnern „vor Ort“ und zu Verlautbarungen internationaler Organisationen (UNO, Weltbank u.a.) beredtes Zeugnis ablegen.

Unter stringenter Befolgung des methodischen Ansatzes wendet sich die Arbeit im Zweiten Teil der Einzelbetrachtung der Siedlungswasserversorgung in Peru, Bolivien und Ecuador zu. Die exemplarische Auswahl gerade dieser Länder wird einleuchtend mit Blick auf die dort zeitgleich verlaufenden Reform- und Dezentralisierungsprozesse in der Wasserversorgung begründet. Die umfassend angelegten Länderberichte sind nach einem einheitlichen Untersuchungsschema übersichtlich strukturiert: Nach näheren Erläuterungen zur Entwicklung wie zu technischen, ökonomischen und administrativen Rahmenbedingungen der Wasserwirtschaft werden zunächst die einschlägigen Rechtsnormen sowie die auf dem Sektor tätigen maßgeblichen Akteure (getrennt nach wasserwirtschaftsrechtlicher Planung, der eigentlichen Leistungserbringung und der staatlichen Regulierung) präsentiert. Einen Prüfungsschwerpunkt bilden die unterschiedlichen Modalitäten der Leistungserbringung. Das Augenmerk der Verf.'in gilt vor allem den normativen Vorgaben zur Kooperation mit der Privatwirtschaft (etwa für Konzessions- und Betreibermodelle) wie auch für *Public public partnership* (z.B. in kommunalen Zweckverbänden), deren befriedigende Umsetzung in der Praxis häufig zu wünschen übrig lasse. Als ähnlich problematisch erweisen sich, mit Blick auf sich stets stellende Fragen etwa der Instandhaltungsverantwortung, die oftmals nur unzureichende Regelung der Eigentumsverhältnisse an den Versorgungsanlagen. Nicht anders verhält es sich mit den unterschiedlichen Mechanismen zur Finanzierung der Wasserwirtschaft; zu besorgen seien hier eine unzureichende Ausgestaltung bzw. Kontrolle der Gebührenbemessung und -erhebung mit daraus folgenden Haushaltsproblemen in den Gemeinden und deren Abhängigkeit von staatlichen, oftmals unzureichend koordinierten Transferleistungen und Fonds-Lösungen. Abgerundet werden die Länderberichte durch ausführliche Hinweise zur rechtlichen Sicherung der Trinkwasserqualität wie auch zu vorhandenen Verbraucherrechten sowie zur Wassernutzung und zum Gewässerschutz. Gewünscht hätte man sich freilich, auch angesichts aktueller Unsicherheiten hinsichtlich der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland, noch weiterführende Hinweise zur rechtsdogmatischen Positionierung der Wasserversorgung als eines traditionellen *Servicio Público* zwischen „Staat“ und „Markt“ in den untersuchten Ländern. Schließlich weisen diesbezügliche Untersuchungen in anderen lateinamerikanischen Staaten, auch wegen ihrer kritischen Distanz gegenüber dem früher maßgeblichen Vorbild wie der französischen *Service Public*-Doktrin, ein beachtliches Niveau auf.<sup>2</sup>

Angesichts der detailreichen Bestandsaufnahme zum Instrumentenmix in den untersuchten Staaten wendet sich der Leser mit Interesse der eigentlichen rechtsvergleichenden Analyse im Dritten Kapitel zu. Es bildet zugleich das Kernstück der Schrift, indem es die zuvor entwickelten theoretischen Anforderungen an die vergleichende Methode im öffentlichen Recht mit den Feststellungen zur rechtsnormativen wie rechtspraktischen Lage der Wasserwirtschaft in Bolivien, Peru und Ecuador schlüssig zusammenführt: Aufgrund des

<sup>2</sup> Grundlegend zum argentinischen Recht der Versorgungswirtschaft insbes. *J. Salomoni*, *Teoría general de los servicios públicos*, Buenos Aires 1999; speziell zur Entwicklung des chilenischen Wasserwirtschaftsrechts: *A. Vergara Blanco*, *Derecho de aguas*, 2 Bde., Santiago de Chile 1998.

zuvor entwickelten Vergleichsmaßstabs (*tertium comparationis*) – des wasserwirtschaftlichen Zielkanons aus effizienter Allgemeinversorgung, hinreichender finanzieller Ressourcen zur Behebung von Versorgungsmängeln sowie verbraucher- und umweltschutzbezogener Belange – erfolgt zunächst eine kritische Gesamtschau der einzelstaatlichen Reformansätze. Leiterkenntnisse bilden hier die Hinweise auf erhebliche Unzulänglichkeiten schon bei der allgemeinen wie sektorbezogenen Gesetzgebung und sodann bei der rechtspraktischen Umsetzung des vielfach inkohärent und nicht selten fehlerhaft oder widersprüchlich gesetzten Rechts. Kritisch mag man darin auf den ersten Blick nicht mehr als „Binsenweisheiten“ zur Lage des Rechts und der Versorgungswirtschaft in Entwicklungsländern erblicken. Der Vorzug der Schrift besteht freilich darin, dass konkrete rechtsnormative wie rechtspraktische Hemmnisse und Defizite bei der Verfolgung der wasserwirtschaftlichen Ziele in der Gegenüberstellung der Wasserrechtsregime gleich dreier Staaten präzise erarbeitet werden. Wiederholt zur Sprache kommen insbesondere gravierende Unzulänglichkeiten bei der kompetenz- und verfahrensrechtlichen Flankierung gesetzlicher Dezentralisierungs-, Privatisierungs-, Finanzierungs- sowie Umwelt- und Verbraucherschutzvorgaben.

Im Übrigen lässt es die Autorin bei diesen Feststellungen nicht bewenden, sondern spürt in einem zweiten Unterabschnitt gerade auch den Ursachen für die beachtlichen Diskrepanzen zwischen wasserwirtschaftspolitischem Anspruch und der rechtstechnischen Wirklichkeit nach. Aufgelistet sehen sich drängende Probleme einerseits im Rechtssetzungsprozess (Stichworte: Missachtung der Normenhierarchie und Wechselwirkung mit anderen Normen; Verstöße gegen Grundsätze der Normenklarheit und selbst der Logik; mangelhafte Transparenz von Rechtsänderungen) und sodann im Zuge der Rechtsanwendung; bemängelt werden in letztgenannter Hinsicht insbesondere fehlende Ausführungsvorschriften sowie Personal- bzw. Schulungsressourcen, aber auch korrupte Strukturen auf administrativer wie judikativer Ebene und schließlich eine insgesamt mangelnde soziale Akzeptanz des Rechts in Lateinamerika.

Insgesamt also eine gewiss schonungslose Analyse. Nur sie macht indes deutlich, wie nachhaltige Verbesserungen der Wasserwirtschaft oder auch anderer Regelungssektoren in Entwicklungsländern zu erreichen sind – und welchen praktischen Nutzen insoweit die Rechtsvergleichung zu leisten vermag: Zentral gehe es darum, vorhandene Reformen herauszustellen bzw. neue Reformansätze zu entwickeln, mit denen die Qualität sowohl der Rechtsetzung bzw. der rechtsetzenden Institutionen wie auch die Effizienz des Normenvollzugs zu steigern sind. Umgekehrt müssten Reformanstrengungen zur nachhaltigen Lösung der Weltwasserkrise solange Stückwerk bleiben, wie nicht die tiefer liegenden Mängel in der allgemeinen Rechtskultur der Einzelstaaten behoben werden. Die daraus abzuleitenden und durchaus verallgemeinerungsfähigen Forderungen an die rechtswissenschaftliche Forschung wie an die Beratungstätigkeit in den Entwicklungsländern liegen dann auf der Hand: Die Rechtswissenschaft (zuma in Deutschland) sei in Richtung einer eigentlichen, d.h. ganzheitlichen „Entwicklungsforschung“ fortzuentwickeln, während die

Rechtsberatung von Entwicklungsländern zwingend auch auf Verbesserungen in der Rechtssetzung und Rechtsanwendung zu richten seien.

Für notwendige weitere Untersuchungen zum öffentlichen (Wirtschafts-) Recht in Lateinamerika, aber auch in anderen Entwicklungs- und Schwellenländern, ist die durchweg ansprechend geschriebene Arbeit von *Andrea Kramer* gewiss maßstabbildend. Angesichts der sichtbar gemachten Bezüge zur politikwissenschaftlichen und rechtssoziologischen Forschung (nebst Verwertung einschlägigen englischsprachigen Schrifttums vor allem im methodenkritischen Teil) dürfte in ihr ferner ein wertvoller Beitrag zur interdisziplinären wie internationalen Governance-Forschung zu sehen sein. Auch aus diesem Grund wurde die Schrift mit dem Wissenschaftspreis der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Lateinamerikaforschung 2006 ausgezeichnet – aus Sicht der deutschen Lateinamerikaforschung handelt es sich allemal um einen großen Wurf.

*Johann-Christian Pielow*, Bochum

*Simon Chesterman / Chia Lehnardt* (Eds.)

**From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies**  
Oxford University Press, 2007, 308 S., £ 60.00, ISBN 978-0-19-922848-5

Wenn private Militärfirmen hierzulande auch erst seit kurzem im Fokus des breiteren öffentlichen Interesses stehen, hat sich das Phänomen der Ausgliederung militärischer Aufgaben an transnational operierende Konzerne bereits in den Neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts herausgebildet, und der Markt boomt spätestens seit Beginn des jüngsten Irak-Krieges. Der von *Simon Chesterman* und *Chia Lehnardt* herausgegebene Band, der im Rahmen eines Forschungsprojekts am Institute for International Law and Justice der New York University School of Law entstanden ist, bietet einen reichhaltigen Einblick in die verschiedenen Facetten wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit den Aktivitäten privater Militärfirmen. Die Autorinnen und Autoren stammen größtenteils aus verschiedenen Universitäten und Forschungseinrichtungen, aber auch der Verband britischer Militärfirmen (BAPSC, s.u. Kapitel 13) ist vertreten.

In vier Teilen – Bedenken, Herausforderungen, Normen, Märkte – wird das historische neue (bzw. wiederbelebte) Phänomen der Privatisierung legitimer Gewaltausübung aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. Hierbei wird grundsätzliche Kritik unter rechtlichen und moralischen Gesichtspunkten ebenso geäußert wie generelle Akzeptanz der Übertragung militärischer Aufgaben an private Unternehmen. Bei aller Mannigfaltigkeit der vertretenen Standpunkte besteht unter den Autoren Einigkeit jedenfalls darüber, dass der neu entstandene Wirtschaftszweig bestehen bleiben wird und eine Regulierung in höherem Maße als bisher von Nöten ist.

Den ersten Teil (Concerns) eröffnet das Kapitel „Morality and regulation“ von *Sarah Percy*, die zwei grundsätzliche Einwände gegen die Aktivitäten privater Militärfirmen