

Kambodscha und der Kampf ums Recht

Eine Fallstudie zu „Recht und Entwicklung“

Von *Jörg Menzel*, Phnom Penh*

I. Einleitung

Der Wert des Rechts offenbart sich dort, wo Rechtlosigkeit herrscht. Die Khmer Rouge betrieben zwischen 1975 und 1979 den wohl rechtlosesten Staat des an Rechtlosigkeit nicht armen zwanzigsten Jahrhunderts. Fast dreißig Jahre später gilt Kambodschas Recht immer noch in fast jeder Hinsicht als defizitär. Offiziell stehen Rechts- und Verwaltungsreform im Zentrum des Regierungsprogramms Kambodschas und eine Phalanx ausländischer und internationaler Kooperationspartner ist aufgeboten, diesen Prozess zu unterstützen. Erfolge stellen sich indessen nur langsam ein und erneut erweist sich, dass es schwieriger ist, eine Rechtskultur aufzubauen als Brücken zu errichten. Aber in Kambodscha exemplifiziert sich eben auch, wie im Folgenden im Rahmen eines kurzen über die Entwicklung des Rechts in Kambodscha unter besonderer Berücksichtigung aktueller Reformbemühungen gezeigt werden soll, dass es nicht weniger wichtig ist.

II. Mehr Kampf als Recht: Historischer Hintergrund

Kambodscha ist eine alte Kulturnation¹. Angkor, die Hauptstadt des Reiches der Khmer war im 13. Jahrhundert die wohl größte Stadt der Welt und seine Ruinen beherbergen heute die Überreste der größten bekannten Sakralgebäude der Weltgeschichte. Über das wohl insbesondere durch die alten indischen Rechtsbücher geprägte Recht jener Zeit wissen wir allerdings eher wenig. Die zentrale Fundstelle findet sich im Bericht des chinesischen Besuchers Zhou Daguan, der sich Ende des 13. Jahrhunderts für ein Jahr in Angkor aufhielt und ein Rechtssystem beschreibt, das mit seinen Gottesurteilen zum Teil durchaus Ähnlichkeiten zum europäischen Recht jener Zeit aufweist². Alle Gewalten in jener Zeit waren beim absoluten König vereint, dessen Nachfolge trotz grundsätzlicher Erblichkeit de facto aber häufig unsicher blieb.

* Dr. jur.; Privatdozent an der Universität Bonn; z.Zt. Rechtsberater des Senats in Kambodscha (CIM), Phnom Penh; joergmenzel@gmx.net. Die hier vertretenen Auffassungen sind ausschließlich solche des Verfassers.

¹ Für gute Abrisse der kambodschanischen Geschichte vgl. *David Chandler*, *A History of Cambodia*, 4. Auflage, Boulder 2008; *John Tully*, *A Short History of Cambodia*, Chiang Mai 2006.

² *Zhou Daguan*, *A Record of Cambodia. The Land and its People*. Translated with an Introduction and Notes by Peter Harris, Chiang Mai 2007 (speziell zum Rechtssystem vgl. Chapter 14); kurssische Hinweise zum Recht der Angkor-Zeit z.B. auch in *Charles Higham*, *The Civilization of Angkor*, London 2001.

Die vorkolonialen Rechtsgewohnheiten Kambodschas blieben zunächst grundsätzlich in Kraft, als Frankreich 1863 im Rahmen kraftvoller Kanonenbootdiplomatie die Stellung einer Protektoratsmacht in Kambodscha übernahm³. Kambodschas König blieb im Amt und für innere Angelegenheiten zuständig. Es dauerte Jahrzehnte und erforderte die Überwindung erheblichen nationalen Widerstandes, bevor Frankreich sich mit Bemühungen um Rechtsreform in einigen Bereichen (u.a. Abschaffung der Sklaverei) durchsetzte. Erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts hielten französische Rechtskonzepte in weiterem Umfang Einzug in Kambodscha. Die französische Prägung überdauerte dafür aber auch die Rückkehr in die Unabhängigkeit. Kambodschas erste Verfassung von 1947, die mehrfach geändert bis 1970 in Kraft blieb, basierte weitgehend auf Konzepten der 4. Französischen Republik. Gesetzgebung der 1950er Jahre wie etwa ein neues Strafbuch, waren ebenfalls stark französisch beeinflusst, wobei formales Recht zu weiten Teilen überhaupt nur in den urbanen Bereichen eine größere Rolle spielte, während man auf dem Land zu weiten Teilen „wie gewohnt“ lebte und sich organisierte. Das Konzept eines modernen Verfassungsstaates blieb trotz der Verfassung von 1947 weithin Theorie, denn Norodom Sihanouk, in Jugendjahren von Frankreich auf den Thron gesetzt und zunächst durchaus Protagonist demokratischer Konzepte, entwickelte bald sein Konzept autoritärer Staatsführung. Auch die nach seiner Absetzung als Regierungschef (als König war er 1955 zurückgetreten) im Jahr 1972 erlassene republikanische Präsidialverfassung von 1972 brachte insofern keine Verbesserung mehr. Vielmehr versank das Land unter zunehmendem Bürgerkriegsdruck und amerikanischen Bombardements in Chaos und Korruption, bevor im April 1975 die Khmer Rouge die Herrschaft in Phnom Penh antraten.

Die Khmer Rouge, deren Staatsideologie üblicherweise als übersteigerter Maoismus qualifiziert wird, konstituierten keinen Staat ohne Macht, aber einen Staat ohne Recht. Es gab eine Regierung, eine Partei, und einen lange anonymen „Brother No. 1“ (Pol Pot), aber es kein Parlament, keine Gerichte, keine Gesetzgebung, nichts, das an Recht erinnert. Die rudimentäre Verfassung des Jahres 1976 erwähnte einige Institutionen, sie blieb im Land aber praktisch unbekannt und bedeutungslos. Immerhin stellte sie treffend fest, dass es absolut keine Arbeitslosigkeit gebe in „Democratic Kampuchea“, das de facto als ein Arbeitslager in Staatsgröße eingerichtet wurde. In einem zentralen Foltergefängnis in Phnom Penh, (S 21), wurden insbesondere (aber nicht nur) vermeintliche Verräter aus den eigenen Reihen gefoltert, um sodann entweder vor Ort oder in einem am Stadtrand gelegenen „killing field“ ermordet zu werden. Insgesamt etwa 14.000 Menschen wurden hier getötet, sorgfältig fotografiert bei Einlieferung. Etwa ein Viertel der Bevölkerung starb in jenen Jahren in Kambodscha, darunter ganz überproportional gut ausgebildete Personen

³ Für den französischen Kolonialismus in Kambodscha s. insbesondere *John Tully*, *France on the Mekong. A History of the Protectorate in Cambodia, 1863-1953*, Lanham u.a. 2002.

aus allen Tätigkeitsfeldern von Ärzten bis hin zu den Restaurateuren in Angkor. Nur eine Handvoll Juristen überlebte das Regime der Khmer Rouge in Kambodscha⁴.

Als Vietnam die Khmer Rouge Anfang 1979 in die Wälder trieb und damit – unabhängig von den Motiven für diese Intervention – das Land gewissermaßen vor dem Auto-Genozid rettete, wurde dies international überwiegend für rechtswidrig gehalten⁵. Als „rechtmäßige“ Vertretung in den Vereinten Nationen agierte eine Widerstandskoalition unter maßgeblicher Beteiligung der rechtsverachtenden Khmer Rouge. In Kambodscha selbst, weithin abgekoppelt von westlicher Hilfe, waren erste Wiederbelebungsversuche in Sachen Rechtlichkeit geprägt vom sowjetisch-vietnamesischen Rechtsdenken jener Zeit und vom Problem massiver Ressourcenarmut⁶. Im Ergebnis lebte das Land nicht nur generell in Armut in den 1980er Jahren, sondern auch in Rechtsarmut. Einige Lehrer, Ex-Soldaten etc. wurden zu Richtern ernannt und erhielten vielleicht Schnellkurse, durchgeführt von vietnamesischen Beratern. Sie hatten auch kaum Gesetze, auf die sie ihre Urteile stützen konnten, sondern allenfalls rudimentäre Regierungsdekrete⁷. Während ein Supreme Court erst 1987 wieder eingerichtet wurde, unterlagen Verfahren auf allen Ebenen der Intervention und Revision durch das Justizministerium. Zumeist wurden die Gerichte von der Polizei ohnehin ignoriert und die überwiegende Anzahl der Inhaftierten wurde nie einem Gericht zugeführt. Die Annahme, vermittelt über Vietnam habe im Kambodscha der 1980er Jahre das sowjetische Modell sozialistischen Rechts geherrscht⁸, überschätzt wohl bereits die tatsächliche Rechtlichkeit der Strukturen, denn in Kambodscha gab es, anders als in der Sowjetunion oder auch Vietnam, kaum kodifiziertes Gesetzesrecht und auch keine funktionsfähigen juristischen Strukturen. Die Entwicklung solcher Institutionen war auch nicht prioritär und im Justizministerium bemühte man sich weithin vergeblich, zumindest gewisse Standards der Rechtlichkeit und Beachtung der Menschenrechte zu fördern⁹.

⁴ Die wohl gründlichste Gesamtanalyse des Systems ist *Ben Kiernan*, *The Pol Pot Regime*, 2. Auflage, Chiang Mai 2002; zu dem zentralen Foltergefängnis S 21, in dem etwa 14.000 Menschen vor Tötung fotografiert und verhört wurden, *David Chandler*, s. S-21. *Terror and History in Pol Pot's Secret Prison*, Chiang Mai, 2000; für eine Biographie Pol Pot's vgl. *Philip Short*, *Pol Pot, The History of a Nightmare*, Manchester 2004.

⁵ Hierzu, zugunsten der Rechtmäßigkeit der Intervention argumentierend, *Gary Klintonworth*, *Vietnam's intervention in Cambodia in international law*, Canberra 1989.

⁶ Hervorragende Analyse dieser Zeit: *Even Gottesman*, *Cambodia After the Khmer Rouge. Inside the Politics of Nation Building*, New Haven 2003.

⁷ Vgl., insbesondere auch mit Hinweisen zum Strafrecht der 1980er Jahre, *Brad Adams*, *Cambodia's Judiciary: Up to the Task?*, in: *Jaya Ramji / Beth van Schaack* (Hrsg.), *Bringing the Khmer Rouge to Justice*, Lewiston u.a. 2005, S. 127 (134 ff.).

⁸ *Loic Avillaneda*, in: *Béatrice Balivet*, *Introduction auf Droit Cambodgien*, Phnom Penh 2003, S. 26.

⁹ *Gottesman*, (oben Fn. 6), S. 238 ff.

Als in der Sowjetunion Ende der 1980er Jahre der große Umbruch begann, fand sich Kambodscha einmal mehr im Sog globaler Entwicklungen. Vietnam konnte sich aufgrund reduzierter sowjetischer Unterstützung sein Truppenengagement in Kambodscha nicht mehr leisten und die kambodschanische Regierung entschloss sich zur Öffnung in Richtung Westen, verbunden mit radikalen Veränderungen in der Verfassungsstruktur. Ein internationaler Vertrag (Paris Agreements, 1991)¹⁰ führte zu dem bis dato größten Einsatz von UN-Kräften (UNTAC)¹¹, relativ freien Wahlen und einer neuen Verfassung (1993), basierend auf freiheitlicher Demokratie, Mehrparteiensystem, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Der Weg war damit formal frei für „Recht und Entwicklung“, denn die Verfassung gab insofern ein Programm vor und die Neuorientierung des Landes öffnete es für diesbezügliche Unterstützung aus aller Welt. Mit dem Systemwechsel war auch gewissermaßen automatisch die Agenda substanzieller Rechtsreform verbunden, denn der Status des kambodschanischen Rechts und der juristischen Strukturen hielt den Anforderungen an die veränderte Moderne ersichtlich nicht stand. Offensichtlicher als in anderen Staaten des ehemaligen Blocks sozialistischer Staaten ging es um weit mehr als darum, die Wirtschaft auf die neue liberale Agenda einzustellen. Vielmehr musste es tendenziell um den Aufbau von Recht „schlechthin“ gehen. Es sollte sich allerdings erweisen, dass Jahrzehnte der Rechtlosigkeit nicht einfach zu überkommen sind¹².

III. Verfassung

Die einfachste Aufgabe war zunächst die Verabschiedung einer neuen Verfassung. Zentrale Leitlinien für die Verfassung waren bereits durch die Paris Agreements verbindlich vorgegeben, die auch einen engen Zeitrahmen für die Verabschiedung der Verfassung setzten. Bei der Ausarbeitung der Verfassung selbst gab es ebenfalls ausländische Unterstützung, wobei der Umfang des Einflusses einzelner französischer Berater bislang eher unklar scheint, während einige US-amerikanische Experten offenbar weithin einflusslos blieben¹³. Insgesamt blieben die Beratungen fest in kambodschanischer Hand und auch in der Sache

¹⁰ Abgedruckt in: ILM 31 (1992), S. 180 ff, eingehend hierzu *Steven Ratner*, The Cambodia Settlement Agreements, *American Journal of International Law* 87 (1993), S. 1 ff.

¹¹ Hierzu *Lucy Keller*, UNTAC in Cambodia – from Occupation, Civil War and Genocide to Peace, *Max Planck UNYB* 9 (2005), S. 127 ff.

¹² *Lee Kuan Yew*, Singapurs Gründungsvater sowie langjähriger Premierminister, analysiert in seinen 2000 erschienen Memoiren Kambodscha wie folgt: „Cambodia is like a porcelain vase that has been smashed into myriads of shards. To put them together will be a slow and laborious task. As with all mended porcelain, it cannot withstand much pressure. Pol Pot killed 90 per cent of Cambodia’s intelligentsia and trained personnel. The country now lacks a coherent administration. The people have been accustomed to lawless conditions for so long that they are no longer law-abiding. Only the gun is feared.“ (From *Third World to First. The Singapore Story: 1965-2000*, Singapore 2000, S. 368).

¹³ Vgl. *MacAlister Brown / Joseph J. Zasloff*, *Cambodia. Confounds the Peacemakers 1979-1998*, New York 1998, S. 193 ff.

ist die Verfassung wohl stärker von historischen Vorläufern (1947 und 1989) beeinflusst denn von ausländischen (speziell „westlichen“) Verfassungen, auch wenn ausländische Konzepte natürlich ebenfalls eine Rolle bei den Beratungen spielten¹⁴.

Praktisch erwies sich die Verfassung in ihren Versprechen in der Folge zum Teil als recht geduldiges Papier. Der Aufbau eines dem Konzept der Verfassung entsprechenden Rechtsstaates sollte sich jedenfalls als schwierig erweisen. UNTAC verpasste die Gelegenheit, während ihrer Amtszeit substanzielle Weichenstellungen vorzunehmen. Ein notdürftiges und nur für den Übergang gedachtes Strafgesetz war im Grunde das einzige konkrete Ergebnis. Auf kambodschanischer Seite hatte man mit Norodom Ranariddh seit 1993 zwar für einige Jahre einen ersten Premierminister, der auf einen beruflichen Hintergrund als Rechtsprofessor in Frankreich zurückblickte; weder wurden aber unmittelbar systematisch die Verbesserung der Gesetzeslage angegangen, noch Maßnahmen zur Herstellung von Unabhängigkeit der Justiz durchgeführt. Die Einrichtung des in der Verfassung vorgesehenen Verfassungsrates (Conseil Constitutionnel) der diverse Funktionen im Gesetzgebungsverfahren hat, verzögerte sich um eine ganze Legislaturperiode¹⁵ und der in der Verfassung vorgesehene „National Congress“ (Art. 147 ff.) ist bis heute nicht etabliert.

Überhaupt bestätigten sich in den fünfzehn Jahren unter der neuen Verfassung ein klarer Primat des Politischen und eine erhebliche Überlebenskraft überkommener informeller Strukturen. Finanzminister Sam Rainsy wurde 1995 als Minister abgesetzt sowie aus seiner Partei (FUNCINPEC) und in verfassungsrechtlich zweifelhafter Weise aus der Nationalversammlung ausgeschlossen, nachdem er über einen offenen Kampf gegen Korruption Popularität gewonnen hatte. Der über Jahre schwelende Konflikt zwischen Erstem Premierminister Ranariddh und Zweitem Premierminister Hun Sen wurde 1997 im Wege militärischen Schlagabtauschs zugunsten des letzteren entschieden¹⁶. Die internationale Unterstützung wurde nach diesem „Coup“ weitgehend ausgesetzt, aber unmittelbar nach den Wahlen 1998 zumeist alsbald wieder aufgenommen. Praktisch keinen Protest der internationalen Gemeinschaft gab es 2004, als sich Premierminister Hun Sen auf der Grundlage

¹⁴ Die Verfassung ist auf Englisch abgedruckt in: *Clauspeter Hill / Jörg Menzel* (Hrsg.), *Constitutionalism in Southeast Asia*, Vol. I, Singapur 2008, S. 35 ff.: s. generell zur Verfassung auch *Jörg Menzel*, *Cambodia. From Civil War to a Constitution to Constitutionalism?*, ebda., Vol. II, S. 39 (48 ff.); *Stephen P. Marks*, *The New Cambodian Constitution: From Civil War to a Fragile Democracy*, *Columbia Human Rights Law Review* 26 (1994), S. 43 ff.; *Say Bory*, *Constitutional Changes in Cambodia in the Context of International Relations*, in: *Proceedings of the Asian Forum of Constitutional Law 2007*, Nagoya 2008, S. 211 ff.; *Maurice Gaillard* (Hrsg.), *Droit Constitutionnel Cambodgien*, Phnom Penh 2005.

¹⁵ Vereinzelt wurde die Verfassungswidrigkeit aller vor Einrichtung des Constitutional Council erlassenen Gesetze geltend gemacht, vgl. *Matthew Granger*, *King's Advisor Bemoans Lack of Constitutional Council*, *Phnom Penh Post*, 6.-8. Oktober 1995

¹⁶ Für eine zugespitzte Interpretation, nach der dieser „Coup“ belege, dass die Verfassung Kambodschas lediglich symbolorientiertes Theater sei, vgl. *Dolores A. Donovan*, *Codification in Developing Nations: Ritual and Symbol in Cambodia and Indonesia*, *U.C. Davis Law Review* 31 (1998), S. 693 ff.

eines offensichtlich verfassungswidrig beschlossenen Ergänzungsgesetzes zur Verfassung¹⁷ wieder ins Amt wählen ließ. In diesem Zusammenhang inauguriert wurde dann eine der größten Regierungen der Welt mit knapp 300 Kabinettsmitgliedern.

IV. Gesetzgebung

Kambodscha zählt sich selbst zu den Staaten des civil law-Rechtskreises und dementsprechend kommt geschriebenem Recht konzeptionell eigentlich eine besondere Bedeutung zu. Allerdings gibt es die auch in anderen sozialistischen Staaten¹⁸ insbesondere Südasiens eine signifikante „Tradition“ der weitgehenden Nutzung von Regierungsdekreten, wobei sich dieser Ansatz auch nicht (jedenfalls nicht vollständig) auf französischen Einfluss zurückführen lässt, wenn ganze Rechtsbereiche mit ggf. erheblicher Eingriffsintensität über exekutiv erlassenes Recht geordnet werden. Verbreitet sprechen kambodschanische Rechtsdozenten auch heute noch vom „Rule of sub-decree“. Als sich das Land Ende der 1980er Jahre an den Systemwechsel machte, waren echte Gesetze kaum existent. Selbst im Strafrecht war über die 1980er auf der Grundlage einer marginalen Rechtsverordnung gearbeitet worden, die nicht einmal Straftaten im Einzelnen definierte und im Grunde nur auf Strafbarkeit von Handlungen gegen die Revolution ausgerichtet war. Im Zivilrecht gab es erste Gesetzgebungsversuche gegen Ende der 1980er Jahre, z.B. mit Verabschiedung eines „Law on Contracts“ (1988) und einem „Law on Marriage and Family“ (1989).

UNTAC erließ auf Grundlage der ihm in den Paris Agreements zugeschriebenen Autorität ein rudimentäres Strafgesetz („UNTAC-Law“), um zumindest ansatzweise zu Verbesserungen in diesem Bereich zu gelangen, kambodschanischerseits fand man die prozessualen Regelungen dieses Gesetzes aber zu liberal und erließ ein konkurrierendes Strafprozessgesetz („SOC-Law“)¹⁹. Der legislative Schwerpunkt lag im Übrigen zunächst auf der Schaffung von Rechtsgrundlagen der verschiedenen Staatsinstitutionen, im wirtschaftlichen Bereich sowie in einer Regulierung neuer demokratischer Freiheit (Demonstrationen, Parteien, Presse etc.). Ein erstes Landgesetz wurde bereits 1992 erlassen, erwies sich aber als unbrauchbar und wurde 2002 durch eine Neukodifikation ersetzt. Längere Zeit beanspruchte die Arbeit an den „großen Kodifikationen“, die für das Strafrecht in die Hand französischer und für das Zivilrecht in die Hand japanischer Experten gelegt wurde. Die Zivilprozessordnung trat 2006, die Strafprozessordnung 2007 in Kraft. Das Zivilgesetzbuch wurde ebenfalls 2007 verabschiedet, muss aber nach seinem Artikel 1305 noch über ein

¹⁷ Hierzu näher *Menzel*, (oben Fn. 14), S. 51.

¹⁸ Ob das sozialistische Recht Teil des civil-law-Rechtskreises ist, oder eine eigene Kategorie ausmacht, ist bekanntlich streitig, vgl. etwa *Peter de Cruz*, *Comparative Law in a Changing World*, 3. Auflage 2007, S. 187 ff. mwN.

¹⁹ Das Verhältnis dieser beiden Gesetze zueinander blieb bis zum Erlass der neuen Strafprozessordnung 2007 ungeklärt; vgl. *Stuart Coghill*, *Resource Guide to the Criminal Law of Cambodia*, Phnom Penh 2000, §§ 2.28 ff.

Inkraftsetzungsgesetz freigeschaltet werden. Der Entwurf für ein neues Strafgesetzbuch wird nach wie vor regierungintern beraten.

Insgesamt wird man konstatieren können, dass die kambodschanische Gesetzgebungszug deutlich Fahrt aufgenommen hat. Neben der notwendigen Schließung legislativer Lücken stehen zahlreiche aus internationalen Agenden resultierende Regelungsbedürfnisse wie Gesetze über Geldwäsche, biologische Sicherheit oder Menschenhandel, um nur einige Beispiele aus jüngerer Zeit zu nennen; allein der Beitritt zur Welthandelsordnung brachte eine offizielle „to do“-Liste von über vierzig zu erlassenden oder zu reformierenden Gesetzen mit sich. Bisweilen finden sich lokalpolitische Kuriositäten wie jüngst ein „Law on Monogamy“, mit dem 2006 ein zuvor vom Premierminister angekündigter und in der Sache eher anti-kultureller „crackdown on mistresses“ umgesetzt wurde²⁰. Organisatorisch erinnert der Gesetzgebungsprozess an Bismarcks Diktum, nach dem man beim Würstchenmachen und beim Gesetzesmachen nicht zuschauen sollte, wobei dieses Zitat dann auch umgekehrt daran erinnert, dass irrationale Gesetzgebungsorganisation kein kambodschanisches Spezifikum ist²¹.

V. Regierung und Verwaltung

Zu den zentralen, aber auch schwierigsten Bereichen der Entwicklung zum Rechtsstaat in Kambodscha gehören Verwaltungs- und Verwaltungsrechtsreform. Dass die Ausgangslage desolat ist, hierüber besteht kein Zweifel, auch wenn es bemerkenswerterweise soweit ersichtlich keine gründliche wissenschaftliche Bestandsaufnahme gibt. Die zentralen Probleme liegen in fehlenden und inadäquaten Rechtsgrundlagen für Verwaltungshandeln²², ineffizienten und häufig ungeklärten Zuständigkeiten, sowie einem korruptionsgeplagten und weithin leistungsunfähigen öffentlichen Dienst. Die aktuellen offiziellen Reformagenden liegen namentlich in der Dezentralisierung, der Reform des öffentlichen Finanzwesens,

²⁰ Das Gesetz war (obwohl dies regierungsseitig geleugnet wird) nach verbreiteter Auffassung direkt gegen den ehemaligen Premierminister und FUNCINPEC-Präsidenten Norodom Ranariddh gerichtet, der, obwohl verheiratet, seit Jahren auch öffentlich mit einer „Zweitfrau“ auftrat. Nach Verabschiedung des Gesetzes stellte die Ehefrau Ranariddhs auch unmittelbar einen Strafantrag, über den aber nach Kenntnis des Verfassers bislang nicht entschieden ist (aktuell wird Ranariddh über eine „in absentia“-Verurteilung wegen Untreue zulasten seiner FUNCINPEC-Partei außer Landes gehalten).

²¹ Bestrebungen, den Prozess über ein „Law on Legislation“ zu ordnen, haben sich bislang nicht konkretisiert und einstweilen wohl auch nur wenig Aussicht auf Erfolg. Zur Diskussion um den Gesetzgebungsprozess und die Folgen seiner Irrationalität in Deutschland auch *Gunnar Folke Schuppert*, Gute Gesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre, Zeitschrift für Gesetzgebung, Sonderheft 2003.

²² Im Sommer 2008 machte die kambodschanische Regierung eine Anfrage an Frankreich publik, ein allgemeines Verwaltungsgesetz sowie ein allgemeines Gesetz zum Verwaltungsrechtsschutz vorzubereiten; hinsichtlich eines Polizeigesetzes gibt es offenbar interne Vorarbeiten im Innenministerium, nichts hat sich hier aber bislang zu einem öffentlich zugänglichen oder diskutierten Entwurf verdichtet.

einem System an Gehaltszulagen für den öffentlichen Dienst, und zuletzt der Etablierung spezieller Verwaltungsagenturen („Special Operating Agencies“). Insbesondere der Dezentralisierungsprozess sowie die Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens erfreuen sich dabei eines erheblichen Interesses der Gebergemeinschaft, die sich bei den zuständigen Institutionen im Innenministerium, der National Audit Authority etc. zum Teil kompetitiv auf den Füßen steht. Die eigentlichen Grundsatzprobleme des öffentlichen Dienstes werden derweil praktisch nicht angegangen, im Gegenteil dienen aufwändig konzipierte Neuerungen wie das System leistungsbezogener Gehaltszulagen sowie der Special Operating Agencies offensichtlich dazu, das überkommene System der schlecht bezahlten, aber häufig auch mit Blick auf die Arbeitsleistung eher theoretischen Beschäftigung im öffentlichen Dienst unangetastet zu lassen, weil dessen Beendigung „Unruhe“ erzeugen könnte²³.

Fragt man in Kambodscha nach dem größten Einzelproblem, das die öffentliche Verwaltung plagt, heißt die Antwort praktisch unisono: Korruption. Kambodscha gehört nach allen vorliegenden Daten zu den korruptesten Staaten der Welt²⁴ und auch die Regierung anerkennt im Grundsatz den Handlungsbedarf²⁵. Korruption begleitet Kambodschaner im Alltag auf Schritt und Tritt bei alltäglichen Kontakten mit Einrichtungen wie Polizei, Justiz, Gesundheitsdiensten, Bildungseinrichtungen. Nach Auffassung der Wirtschaft ist es das größte unternehmerische Problem in Kambodscha. Natürlich ist Korruption „eigentlich“ strafbar nach geltendem Recht²⁶, das freilich praktisch bedeutungslos bleibt. Ein spezielles Anti-Korruptionsgesetz steht seit über einem Jahrzehnt an der Spitze der Reformagenda. Nichtregierungsorganisationen fordern es mit Verve und die Regierung hat es in Verhandlungen mit der Gebergemeinschaft wiederholt verbindlich versprochen. Entwürfe zirkulierten und wurden kritisch diskutiert (insbesondere etwa mit Blick auf die Unabhängigkeit einer Antikorruptionskommission, Informantenschutz, finanzielle Offenlegungspflichten für Funktionsträger etc.). Aber seit etwa 2006 steht der Premierminister grundsätzlich auf dem Standpunkt, ein solches Gesetz könne aus systematischen Erwägungen erst nach Verabschiedung eines neuen Strafgesetzbuches erlassen werden²⁷.

²³ Die bereits erwähnte nicht nachlassende Tendenz, permanent neue Institutionen und Positionen zu schaffen, zuvor häufig als notwendiges Element der „reconciliation“ zwischen den Parteien verteidigt, nunmehr offen als Machtinstrument der dominierenden Regierungspartei genutzt, ist ebenfalls nicht Beleg für regierungsseitige Ernsthaftigkeit in diesem Bereich.

²⁴ Vgl. etwa Transparency International, Corruption Perception Index 2007 (www.transparency.org), der Kambodscha als Nr. 162 (von 180) listet. Kambodschas Alltagskorruption ist umfassend beschrieben in *Christine J. Nissen*, *Living under the Rule of Corruption*, Phnom Penh 2005.

²⁵ Vgl. Royal Government of Cambodia, *Rectangular Strategy*, Phnom Penh 2004, S. 12 f.

²⁶ Vgl. Artikel 38 des so genannten „UNTAC-Law“ vom 10.09.1992 (www.bigpond.com/kh/Council_of_Jurists).

²⁷ Regierung und Parlament sahen sich freilich nicht gehindert, auch in jüngster Zeit andere hochgradig strafrechtliche Spezialgesetze wie das Law on Human Trafficking (2007) zu verabschieden.

VI. Justiz

Es mag schwer sein, Not leidendes Gesetzesrecht umfassend zu reformieren, aber es grenzt an Unmögliches, ein dysfunktionales Justizsystem auf die Füße zu stellen, wenn eben jenes System Machtinteressen bedient und regierungsseitig gewissermaßen unter Naturschutz zu stehen scheint. Der bedauerliche Zustand der Justiz wird seit Jahrzehnten in unzähligen Berichten und Beiträgen angeprangert²⁸, wobei Korruption sowie politische Beeinflussung, politischer Missbrauch von Strafverfahren und nicht zuletzt die Unfähigkeit im Vordergrund steht, Recht gegenüber machtvoll vernetzten Personen durchzusetzen²⁹. UNTAC's Versuche, Strafrecht durchzusetzen, scheiterten den Berichten nach am fast offenen Widerstand der kambodschanischen Politik und Richter³⁰. Kambodschanische Richter verfügen noch heute zumeist über keine formale juristische Ausbildung und das Wiederentstehen juristischer Fakultäten sowie die Gründung einer Royal School of Judges and Prosecutors in 2003 wird hieran erst mittelfristig etwas ändern. Die offiziellen Richtergehälter beliefen sich in den 1990er Jahren zum Teil noch auf 20 US-Dollar monatlich, liegen inzwischen je nach Position zwischen 325 und 625 US-Dollar³¹ und sind damit immer noch unter dem Bedarf einer Familie der oberen Mittelklasse in Phnom Penh. Fehlende Ausbildung und geringe offizielle Bezahlung sind Garantien für eine defizitäre Justiz, die selbst nach Einschätzung des quasi-offiziellen „Who is Who“ Kambodschas durch Korruption und politische Beeinflussung gekennzeichnet ist³². Neue Gesetzgebung über Gerichtsorganisation, den Status der Richter sowie die oberste Justizbehörde („Supreme Council of the Magistracy“) wird seit Jahren gefordert und regierungsseitig versprochen, bislang jedoch ohne Resultat³³. Selbst das geltende Recht wird im Übrigen praktisch routiniert nicht beachtet,

²⁸ Zuletzt insbesondere LICHADO, *The Charade of Justice*, December 2007 (www.licadho.org) sowie der Human Rights Situation Report von ADHOC (Februar 2008), S. 41-52. Aufschlussreich sind auch die „Cambodian Court Watch“-Bulletins des Centre for Social Development (www.csd.org). Für eine Sammlung kritischer Beiträge s. auch Basil Fernando, *Problems Facing the Cambodian Legal System*, Hong Kong 1998. Einen instruktiven kritischen Überblick zur Entwicklung der Justiz und die Bemühungen um ihre Reform gibt Adams, (oben Fn. 7), S. 127 ff.

²⁹ Speziell zum impunity-Problem auch der Special Report des Special Representative of the Secretary General for Human Rights in Cambodia: *Continuing Patterns of impunity in Cambodia* (October 2005).

³⁰ Der seinerzeitige UNTAC-Sonderstaatsanwalt Mark Plunkett wird zitiert mit den Worten: „The judges here are a bunch of party hacks and flunkies and they simply refuse to even issue warrants if the accused is of their ilk or connected to any of the dangerous politicians.“ (Zitiert in: *Michael W. Doyle, UN Peacekeeping in Cambodia. UNTAC's Civil Mandate*, London 1995, S. 94).

³¹ LICHADO, *The Charade of Justice*, (oben Fn 28), S. 22.

³² *Who's who in Cambodia, 2006-2007*. Under the auspices of the Ministry of Information, Phnom Penh 2006, S. 299.

³³ „Geber“ haben sich zum Teil auf Verlegenheitsprogramme beschränkt und bemühen sich zum Beispiel, die „demand side“ für good governance zu führen, nur andeutend, dass man eben bei der „supply side“ (nicht nur, aber auch der Justiz) kaum weiterkommt. Ein neues Engagement mag

wenn es um Richterernennung sowie Ver- und Absetzungen geht³⁴. Derweil ließen sich Bücher füllen mit Anekdoten über die Arbeit der Gerichte, aber es ist kaum ersichtlich, dass regierungsseitig ernsthaft an dem Problem gearbeitet wird³⁵.

Ein Gericht lenkt derzeit fast alle Aufmerksamkeit auf sich: Die sogenannten „Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia“ („ECCC“, „Khmer Rouge Tribunal“), an deren Einrichtung seit 1997 konkret gearbeitet wurde, haben 2007 tatsächlich ihre Arbeit aufgenommen³⁶. Es handelt sich um ein so genannt „hybrides“ Gericht, bei dem im Fall Kambodschas nationale sowie internationale Stellen zusammenarbeiten und sich nationale sowie internationale Rechtsquellen ergänzen, finanziert weitestgehend von internationalen Gebern mit einem fast hälftigen Finanzierungsanteil Japans. Im ersten Jahr der Arbeit der ECCC Tribunals wurden fünf Angeklagte identifiziert und in Haft genommen, es wurden eine Reihe verfahrensrechtlicher Entscheidungen getroffen, und die nationale Seite hat im Sommer 2008 bereits das avisierte Gesamtbudget verbraucht. Positiv ist sicher zu vermerken, dass das Gericht bereits zu einer verstärkten Aufarbeitung der lange verdrängten Gräueltaten jener Zeit gesorgt hat und damit einen notwendigen gesellschaftlichen Prozess mit angestoßen und katalysiert hat; negativ schlagen vor allem Berichte über erhebliche Unregelmäßigkeiten im Bereich der Gerichtsadministration zu Buche. Ob das Tribunal den Opfern bzw. deren Angehörigen das Gefühl von etwas später Gerechtigkeit geben wird, ist noch nicht absehbar und wird wahrscheinlich auch nicht einheitlich zu beantworten sein. Ebenso wenig lässt sich prognostizieren, ob es einen positiven Effekt auf den Prozess der

sich insbesondere mit dem Konzept der Modellgerichte ergeben, in dessen Unterstützung insbesondere die USA mit der Förderung eines speziellen Gerichts (Kandall) bereits eingestiegen sind.

³⁴ Vgl. hierzu insbesondere das Joint Public Statement des Special Representative of the Secretary General for Human Rights in Cambodia sowie des Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers vom 23.8.2007.

³⁵ Bezeichnend ist ein Vorfall vom Sommer 2007: Premierminister Hun Sen verkündete anlässlich des „Launching“ (!) des neuen Criminal Procedure Code im Raffles Hotel „Royal“ in Phnom Penh die Amtsenthebung der Vorsitzenden Richterin des Appeals Court in Phnom mit der Begründung, diese habe 30.000 US Dollar für den Freispruch von zwei Bordellbesitzern akzeptiert (inoffiziell ist von 300.000 Dollar die Rede). Es stellte sich heraus, dass die betreffende Richterin ins Justizministerium versetzt wurde. Über strafrechtliche Ermittlungen oder einem Verfahren zur Entfernung aus dem öffentlichen Dienst wurde nichts bekannt. Anzumerken ist noch, dass das Verfahren ihrer Absetzung klar rechtswidrig war, weil es den offiziellen Verfahrensweg (Entscheidung durch den Supreme Council of Magistracy) ignorierte. Der ganze Vorfall hat bei der Gebergemeinschaft nur deshalb für Aufsehen gesorgt, weil sie im Amt ersetzt wurde durch den amtierenden Ermittlungsrichter beim „Khmer Rouge Tribunal“, dessen Weiterverwendung in jener Verwendung zunächst unklar war (letztlich aber unbeeinflusst blieb).

³⁶ Zum Khmer Rouge Tribunal gibt es schon jetzt jedenfalls in Englisch mehr Literatur als zum gesamten Rest des Rechts in Kambodscha. Vgl. etwa *Jörg Menzel*, Ein Strafgericht für die Khmer Rouge: Herausforderung für Kambodscha und das Völkerstrafrecht, VRÜ 39 (2006), S. 425 ff.; *ders.*, Justice delayed or too late for justice? The Khmer Rouge Tribunal and the Cambodian „genocide“ 1975-1979, *Journal of Genocide Research* 9 (2007), S. 215 ff.; *Ramjivan Schaack* (Hg.), (oben Fn. 7); *Tom Fawthrop / Helen Jarvis*, Getting away with Genocide? Elusive Justice and the Khmer Rouge Tribunal, London u.a. 2004.

Rechts- und Justizreform haben wird, ein Aspekt, der regierungsseitig und auch von Gebern betont wurde, auf Seiten der NGOs aber bislang zum Teil skeptisch gesehen wird³⁷. Positiv wird man die Rolle dieses Gerichts jedenfalls dann bewerten, wenn man nicht nur eine „Modell-Funktion“ im Blick hat, sondern es vor allem als ein Ereignis bewertet, das auch mit seinen negativen Aspekten jedenfalls Bewusstsein und damit öffentlichen Druck zugunsten von Reformen erzeugen kann. Über das Tribunal bleibt Kambodscha immerhin in den Schlagzeilen.

VII. Ausbildung und Wissenschaft

Zu den zentralen Säulen eines jeden modernen Rechtssystems gehören Juristenausbildung und Rechtswissenschaft. Im Kambodscha des Jahres 1979 gab es fast keine juristisch ausgebildeten Personen und es gab keinerlei Institutionen der Juristenausbildung. Einige wenige der im juristischen Bereich tätigen Personen erhielten in den 1980er Jahren Gelegenheit, in einem der sozialistischen Bruderländer zu studieren, andere konnten in Kambodscha insbesondere vietnamesischen Beratern horchen. Inzwischen hat sich die Situation natürlich geändert. Neben der „Royal School of Law and Economics“ (Akronym: „RULE“) bieten mehrere private Universitäten Recht an. Internationale Unterstützung gibt es insbesondere an der staatlichen „RULE“ mit Frankreich, Japan und neuerdings wieder den USA als offiziellen Förderern für spezielle Programme. International orientiert arbeitet auch die private Pannasastra Universität, in der auch im Rechtsbereich ausländische Dozenten arbeiten und in der, unterstützt vom Open Society Institute, eine „Legal Clinic“ eingerichtet wurde. Der Unterricht an den Universitäten findet in Khmer oder Englisch statt, in RULE in einem entsprechenden Studiengang zum Teil auch in Französisch. Die Qualität des Unterrichts nimmt an den größeren Einrichtungen langsam zu, bislang hat sich aber keine der Universitäten als ernsthafte Forschungsinstitution entwickelt³⁸. Soweit ersichtlich gibt es für junge Kambodschaner derzeit keine Förderprogramme, die ihnen unmittelbar ein Rechtsstudium im Ausland ermöglichen würden, wohl aber Programme nach Abschluss eines Bachelor.³⁹

Zur Vorbereitung auf die Tätigkeit als Richter und Staatsanwalt wurde in Kambodscha 2003 eine „Royal School of Judges and Prosecutors“ eingerichtet, die einen zweijährigen

³⁷ Vgl. etwa LICADO, *The Charade of Justice*, (oben Fn. 28), S. 25 f. (auch mit Nachweis einiger Regierungs- und Geberstellungnahmen. Hierzu näher auch *Menzel, Justice Delayed*, (oben Fn. 36), S. 226 f.

³⁸ Zu der insoweit anderen Situation etwa in Indonesien siehe. *Tim Lindsey, Legal infrastructure and governance reform in post-crisis Asia*, in: ders. (Hg.), *Law Reform in Developing and Transitional States*, London u.a. 2007, S. 3 (26).

³⁹ An RULE kommen derzeit insbesondere Postgraduiertenprogramme in Frankreich (Lyon II) und Japan (Nagoya) und Südkorea (Seoul) in Betracht. Über diverse weitere Programme erhalten Studenten auch Stipendien für Master-Studiengänge z.B. in den USA (insb. Hawaii), Südkorea, Singapur, Australien.

Vorbereitungsdienst anbietet, der Unterricht und praktische Ausbildungselemente verbindet. Sie wird sowohl in der Curricularplanung als auch bei der Durchführung von Unterricht von einer Reihe internationaler Partner unterstützt, wobei erneut Japan und Frankreich die aktivsten Partner sind. Zwar stellten sich auch hier alsbald Korruptionsvorwürfe insbesondere im Kontext der Eingangsprüfungen ein, immerhin liegt in der Schule aber ein wichtiger institutioneller Schritt, zumal sie auch mit Blick auf Weiterbildungsmaßnahmen für bereits amtierende Richter und Staatsanwälte genutzt wird.

Rechtswissenschaft ist in Kambodscha noch ein eher fremdes Konzept. Weder verfügen die Universitäten über halbwegs vernünftig ausgestattete Bibliotheken noch gibt es in einigem Umfang wissenschaftlich tragfähige Literatur. Es gibt, abgesehen von einer französisch-sprachigen Schriftenreihe an der RULE, bislang keine juristische Fachzeitschrift, und soweit ersichtlich hat noch kein kambodschanischer Autor einen juristischen Beitrag in einer internationalen englischsprachigen Fachzeitschrift platziert. Eine Kombination politischer und ökonomischer Gründe dürfte für die Langsamkeit verantwortlich sein, mit der das Land hier aufholt. Lehrbücher oder Monographien zu verfassen, gilt im Übrigen ggf. nicht nur als politisch riskant (soweit sie Recht *kritisch* diskutieren)⁴⁰, sondern auch logistisch schwierig und ökonomisch uninteressant, da jedes halbwegs brauchbare Buch beliebig und billig nachkopiert wird.

VIII. Rechtskultur

Der Begriff der Rechtskultur gehört zu den eher schillernden Termini der Rechtswissenschaft⁴¹. Nach hier zugrunde gelegtem Verständnis ist die Frage nach Rechtskultur diejenige nach gewissermaßen selbstverständlich gewordenen Einstellungen zum Recht, die sich in der Bevölkerung wie auch innerhalb der juristischen Professionen finden⁴². Rechtskultur wird hier nicht verstanden als ein gewissermaßen notwendig zu respektierendes Schutzgut, auf das Rechtsreform respektvoll Rücksicht zu nehmen hätte. Im Gegenteil kann die Ent-

⁴⁰ Noch vor kurzer Zeit wurde beispielsweise einem neuen Universitätsdozenten bedeutet, im Kurs Verfassungsrecht auf ausländische Verfassungen zu setzen, weil die eigene kambodschanische Verfassung politisch zu sensitiv sei für den Unterricht. Inzwischen scheint sich die Situation wieder gelockert zu haben. Der Verfasser, als „Expatriate“ insoweit ohnehin privilegiert, hat in seiner bisherigen Zeit in Kambodscha ohne Probleme Interpretationsfragen kambodschanischen Verfassungsrechts im Unterricht ohne Restriktionen oder Probleme thematisiert.

⁴¹ Vgl. etwa *David Nelken*, Defining and Using the Concept of Legal Culture, in: *Esin Örücu / David Nelken* (Hg.), *Comparative Law. A Handbook*, Oxford u.a. 2007, S. 109 ff.; *Roger Cotterrell*, *Comparative Law and Legal Culture*, in: *Matthias Reimann / Reinhard Zimmermann* (Hg.), *The Oxford Handbook on Comparative Law*, Oxford 2006, S. 709 ff.

⁴² Welcher Respekt wird dem Recht entgegengebracht, wie wird von rechtlichen Argumenten und juristischen Institutionen Gebrauch gemacht. Wie renommiert ist das Studium der Rechtswissenschaft oder die Tätigkeit als Jurist und welchen Ruf genießen die juristischen Institutionen? Wie selbstbewusst verhalten sich juristische Funktionsträger, wie schnell werden Gerichte etc. in Anspruch genommen und wie weit werden ihre Entscheidungen respektiert?

wicklung von Rechtskultur ein zentrales Element von Rechtsreform sein, wenn ein Staat aus weitgehender Rechtlosigkeit erwachsen will.

In Kambodscha stellt sich für manchen unbedarften Beobachter möglicherweise weniger die Frage welche, sondern eher ob es eine Rechtskultur gibt. Recht war wie erwähnt lange abwesend und heute (einige Zeit nach Erlass eines umfassenden neuen „Law on Land Traffic“) offenbart sich, oberflächlich aber eindrucksvoll, die Rechtlosigkeit jedem Besucher unmittelbar im Straßenverkehr deutlich⁴³. Kambodscha ist in der Tat rechtsentwöhnt und dies gilt nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für Gerichte, Verwaltung und Regierung. Konsequenzen für den Reformprozess (der eigentlich eher Aufbauprozess ist) ergeben sich daraus vor allem insofern, als Gesetze keine „Selbstläufer“ sind, sie vielmehr zunächst einmal geduldiges Papier sind und oft bleiben werden, wenn nicht spezielle Energie auf die begleitende Durchsetzung der mit ihm verbundenen Rechtsgedanken und mit „Implementierung“ verwandt wird. Jedenfalls langfristig scheinen solche Bemühungen durchaus Erfolg versprechend, denn spürbar ist auch, dass viele Kambodschaner ein substanziell geltendes Recht vermissen, sie sich mit anderen Worten der atypischen Rechtlosigkeit ihres Staates bewusst sind. Die exzeptionelle Situation der Rechtlosigkeit lässt sich weder aus spezifisch kambodschanischer, noch aus asiatischer Mentalität erklären, sie ist vielmehr vor allem das Ergebnis einer tragischen jüngeren politischen Geschichte, an der nicht zuletzt der Westen einigen Anteil hatte.

IX. Rechtsreform und Entwicklungskooperation

Der Prozess der Rechtsreform in Kambodscha ist planvoll vor allem im literalen Sinne, denn es gibt viele Pläne und es gibt reichlich Planungsinfrastruktur⁴⁴. Maßgebliche Leitlinien finden sich im aktuellen Regierungsprogramm aus dem Jahr 2004 („Rectangular Strategy“) sowie im „National Strategic Development Plan 2006-2010“. Die Regierung hat einen speziellen „Council for Legal and Judicial Reform“ eingerichtet, der wiederum eine „Project Management Unit“ etabliert hat. Der Council hat einen Strategieplan wie auch einen Aktionsplan für den Reformprozess erarbeitet. Der Koordination mit den internatio-

⁴³ Wenn man rechtsanthropologisch als Gradmesser für die Internalisierung abstrahierter staatlicher Autorität zwischen Völkern unterscheidet, die an roten Ampeln stoppen, und solchen die dies nicht tun, gehört Kambodscha definitiv zu den letzteren. In Kambodscha ließen sich wohl erhebliche Teile nationaler Rechtskultur am Straßenverkehr illustrieren, mit der konsequenten Nichtbeachtung von Verkehrsregeln, den häufig „gekauften“ Führerscheinen, den zahlreichen Luxus-KFZ in Phnom Penh ohne jedes Kennzeichen, den Normalfall der Unfallflucht, der üblichen „Entschädigung“ der Angehörigen von bei im Verkehr schuldhaft getöteten Personen unter Verzicht auf strafrechtliche Verfolgung (die Polizei organisiert häufig unter Einstreichung einer Vermittlungsgebühr diese „reconciliation“), den illegalen „Wegezoll“ einfordern den Polizisten an allen möglichen Straßenecken in Phnom Penh (bis vor einiger Zeit auch auf Überlandstraßen) etc.

⁴⁴ Eine detaillierte Analyse des aktuellen Reformprogramms der Regierung wie auch der juristischen Kooperationsbemühungen der Gebergemeinschaft ist an dieser Stelle nicht möglich, auch wenn es sich hierbei um eine interessante Forschungsaufgabe handeln würde.

nalen und ausländischen Kooperationspartnern dient eine Technical Working Group „Legal and Judicial Reform“⁴⁵. Die Erarbeitung neuer Gesetze obliegt freilich nicht diesen speziellen Reform-Gremien, sondern im Regelfall den jeweils zuständigen Ministerien⁴⁶. Beim Council of Ministers selbst wurde im Übrigen ein spezieller Council of Jurists eingerichtet, dem die technische Überprüfung von Gesetzentwürfen obliegen soll.

Kambodschas Staatshaushalt wird seit Jahren zu etwa fünfzig Prozent über internationale Unterstützung bestritten und entsprechend interessiert sind die „Geber“ an der Rechts- und Verwaltungsentwicklung im Land, nicht zuletzt auch, weil sie auch für alle möglichen Bereiche von Wirtschaftswachstum über Armutsbekämpfung, Gesundheits- und Bildungsreform bis hin zu Menschenrechts- und Umweltschutz von Bedeutung ist. Großes Interesse ist indessen nicht gleichzusetzen mit erheblichem Engagement und schon gar nicht mit durchgreifend *effektiver* Hilfe. Frankreich und Japan mit ihren großen Kodifikationsprojekten im Straf- bzw. Zivilrecht sind im bilateralen Bereich sicher die Hauptgeber⁴⁷, aktiv sind aber auch z.B. Australien mit Programmen vor allem im Bereich „Criminal Justice“ und neuestens in größerem Umfang auch wieder die USA unter anderem mit universitärem Engagement und einem Model-Court-Projekt⁴⁸. Deutschland ist präsent mit GTZ-Projekten etwa in den Bereichen Frauenrechte, Verwaltungsreform, Landrechtsimplementierung usw., mit Aktivitäten der politischen Stiftungen (insbesondere KAS) sowie mit Rechtsberatern in diversen Institutionen (insbesondere CIM)⁴⁹. Eine ganze Reihe internationaler Organisatio-

⁴⁵ Ähnliche Strukturen finden sich für den Bereich der Verwaltungsreform, wo freilich zeitweise erhebliche Funktionschwächen sowohl beim „Council for Administrative Reform“ als auch weitgehende Dysfunktionalität der entsprechenden „Technical Working Group“ konstatiert wurde.

⁴⁶ Diese Ministerien verfügen in unterschiedlichem Umfang über juristisch ausgebildete Mitarbeiter. Zum Teil sind in den Ministerien internationale und ausländische Experten angesiedelt, wobei soweit ersichtlich niemand einen Gesamtüberblick über diese Experten, ihre Herkunft, Aufgaben und Expertisen hat.

⁴⁷ Es wäre eine interessante Zukunftsaufgabe, nach Verabschiedung des Strafgesetzbuches beide Projekte einer gründlichen vergleichenden Betrachtung (ggf. auch im Vergleich zu ähnlichen Projekten in anderen Staaten) zu unterziehen. Wie gut waren sie finanziert, wie gründlich konnten sich die französischen respektive japanischen Experten in kambodschanische Traditionen einarbeiten, wie funktionierte die Vernetzung mit den zuständigen Mitarbeitern im kambodschanischen Justizministerium und anderen interessierten Stellen und Personenkreisen? Wie sehr hat die kambodschanische Seite ihrerseits die von den ausländischen Beratern vorgelegten Entwürfe modifiziert? Wie sehr hat man sich im Übrigen nicht nur bemüht, Gesetze zu entwerfen, sondern auch die Grundlage dafür gelegt, dass diese sodann tatsächlich eingeführt werden können, dadurch dass sie verteilt und kompetent unterrichtet werden können?

⁴⁸ Siehe zum Stand der Dinge des jüngst erheblich intensivierten US-Engagements insbesondere den USAID-Bericht „Evaluation of the Program on Rights and Justice“, Januar 2008 (greifbar auf der USAID-website).

⁴⁹ Im System der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist Kambodscha „Partnerland“ und das Themenfeld „Governance“ wird als Querschnittsaufgabe behandelt. Jüngst wurde im BMZ ein allgemeines Papier für die Governance-Kooperation in Kambodscha erarbeitet. Vgl. im Übrigen auch schon die Positionspapiere zu „Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammen-

nen hat ebenfalls rechtsrelevante Programme⁵⁰. Der vom Council for Legal and Judicial Reform vor einiger Zeit unternommene Versuch, alle derzeitigen Geberaktivitäten in Kambodscha zusammenzustellen, scheint inzwischen ergebnislos im Sande verlaufen zu sein. Kambodscha hat zwar die „Paris-Declaration on Aid Effectiveness“ unterschrieben⁵¹ und es ist Pilotland der DAC-Harmonisierungsinitiative. Traditionell wird bei der Hilfe für das Rechtssystem und Verwaltungsreform aber auch zwischen Gebern zum Teil mit harten Bandagen um Einfluss gerungen⁵².

Wie anderswo gibt es in Kambodscha grundsätzlich mehrere Ansätze, mit Rechtsentwicklung und Rechtsreform thematisch umzugehen. Erstens kann man konkrete Projekte mit den diversen Staatsinstitutionen betreiben, zweitens kann man im Wesentlichen auf Oppositions- oder Nichtregierungsorganisationen setzen und etwa Strategien wie „legal empowerment“ oder „high profile advocacy“ verfolgen⁵³, drittens kann man allgemeinen Einfluss als Geber im Wege der Konditionalisierung ausüben, viertens kann man bestimmte vertraglich eingeräumte Rechte zu Kritik oder Vorschlägen nutzen⁵⁴. Versuche, im Rahmen der turnusmäßigen Vereinbarungen zwischen Regierung und Gebern zu verbindlichen „benchmarks“ für Reformen zu gelangen, haben sich nach verbreiteter Auffassung aller-

arbeit“ „Verwaltungsreform in der Entwicklungszusammenarbeit“ und „Recht und Justiz in der Entwicklungszusammenarbeit“ (alle 2002) des BMZ.

50 Zentrale Aktivität derzeit der Weltbank ist derzeit beispielsweise ein „Demand for Good Governance Project“, das mit einer Reihe staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen arbeitet und einigen Patchworkcharakter hat. UNDP hat ein Programm „Access to Justice“ sowie Programme zur Unterstützung von Wahlen, des Dezentralisierungsprozesses und des Parlaments. ILO unterstützt arbeitsrechtliche Entwicklungen. Zahlreiche weitere UN- und sonstige internationale Organisationen sind ebenfalls präsent.

51 Gute Zusammenstellung der Kambodscha-relevanten Informationen zur Paris Declaration auf der Kambodscha-Seite von Danida, vgl. www.phnompenh.um.dk (einschließlich des Cambodia Aid Effectiveness Report 2007); allgemein auch www.oecd.org. Zur Frühphase des „AID-Market“ in Kambodscha (bis 1997) instruktiv auch *Grant Curtis, Cambodia Reborn? The Transition to Democracy and Development*, Washington D.C. 1998.

52 Schon in den 1990er Jahren gab es harten Standortwettbewerb insbesondere zwischen französischer und US-amerikanischer Beratung im Feld der Universitäts- und Richterausbildung, und Frankreich soll aktiv versucht haben, diese Bereiche für sich zu monopolisieren (hierzu etwa *Adams*, (oben Fn. 7), S. 152 ff.). Noch 2007 sollen es dem Vernehmen nach französische Berater gewesen sein, die (letztlich erfolglos) eine regierungsseitige Unterbindung eines ersten inter-universitären Moot-Court in Kambodscha als dem „civil law“ unangemessene Ausbildungsform zu erreichen suchten.

53 Dies war jedenfalls zwischen 1997 und 2005 der konsequent durchgeführte Ansatz der USA.

54 Letzteres ist insbesondere die Situation des UN-„Special Representative“ für Menschenrechte in Kambodscha, dessen regelmäßige Berichte gute und kritische Überblicke zur Menschenrechtssituation in Kambodscha im Allgemeinen sowie in speziellen Problembereichen geben. Seine Tätigkeit geht auf die Paris Agreements zurück und kann daher kambodschanischerseits ohne Rechtsbruch nicht terminiert werden. Der Premierminister verweigert derzeit allerdings jeden Kontakt mit dem aktuellen Repräsentanten Yash Gai, unter anderem mit dem Argument, jener solle sich zunächst einmal um die Probleme in seinem Heimatland Kenya kümmern.

dings als weithin ineffektiv erwiesen und an Glaubwürdigkeit verloren, weil die regierungsseitige Nichteinhaltung von Zusagen bislang regelmäßig keinerlei Konsequenzen nach sich gezogen hat⁵⁵.

X. Recht und Entwicklung

Nicht die Entwicklung zum Rechtsstaat, sondern die schrittweise Beendigung einer Kriegssituation sowie langjähriger Isolation prägen Kambodschas jüngere Entwicklung. Kambodschas Wirtschaft hat sich, legt man die Zuwächse im Brutto sozialprodukt zugrunde, in den zurückliegenden Jahren zwar mit erheblichen Wachstumsraten entwickelt, diese Entwicklung ist aber angesichts einer vor eineinhalb Jahrzehnten fast inexistenten Nationalökonomie mit ihrem unglaublichen Nachholbedarf, dem seither hohen Maß an offizieller Entwicklungshilfe, den von wohlhabenden Auslands-Kambodschanern ins Land zurückfließenden Mitteln sowie den Angkor-Ruinen als gewissermaßen natürlichem Wirtschaftsfaktor kaum überraschend und nicht das Produkt von „good governance“. Sieht man vom Sektor der Bekleidungsindustrie ab, wo ein vergleichsweise modernes Arbeitsgesetzbuch (1997) sowie eine intensive Kooperation mit der Internationalen Arbeitsorganisation wohl trotz fortbestehender Probleme messbare Positivfaktoren darstellen⁵⁶, hat Entwicklung eher trotz des Fehlens von Recht (auch unter Ausnutzung des Fehlens von Recht) nicht aber mit seiner Hilfe stattgefunden.

Das Fehlen von rechtsstaatlichen Rechts- und Verwaltungsstrukturen hat die wirtschaftliche Entwicklung jedenfalls teilweise negativ beeinflusst, (etwa über das Fehlen von Investitionen aus Staaten des Westens oder Japans) und ersichtlich verhindert es die gerechte Verteilung der Entwicklungserfolge sowie aufgrund der allgemeinen Staatswillkür die Lebensqualität der Bevölkerung. Rechtsreform gilt, aus wohl recht unterschiedlichen Gründen, bei allen sich offiziell bekundenden Akteuren als prioritäres Anliegen. Und auch wenn der allgegenwärtigen Kritik aller „stakeholder“ jenseits der Regierung am Stand der Dinge zuzustimmen ist, bleibt doch festzuhalten, dass es einen Rechtsreformprozess in Kambodscha gibt. Es wäre falsch, alle ihn bezüglichen Bemühungen für gescheitert oder verfehlt zu erachten. Akzeptiert man, dass es sich erstens schon aufgrund der historischen Voraussetzungen um eine Generationenaufgabe handelt, und dass er zweitens bislang unter einer Regierung stattfindet, deren Sozialisierung und Herrschaftsgeschichte nicht primär

⁵⁵ Insbesondere auf Seiten der Nichtregierungsorganisationen sowie der kambodschanischen Opposition findet sich zum Teil deutliche Kritik an einer zu „unkritischen“ Gebergemeinschaft (zB. LICADHO, *The Charade of Justice*, (oben Fn. 28), S. 1).

⁵⁶ Vgl. *Kevin Kolben*, Trade, Monitoring, and the ILO: Working to Improve Conditions in Cambodia, *s Garment Factories*, *Yale Human Rights & Development Journal* 7 (2004), S. 79 ff.; *John Hall*, Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia, *Stanford Journal of International Law* 36 (2000), S. 119 ff. Instruktive Überlegungen auch bei *Daniel Adler*, *Informalizing the Formal: Labor Relations in Cambodia*, in: *Justice for the Poor*, Vol. 1, Issue 3 (verfügbar auch unter <http://ssrn.com/abstract=1133724>).

geprägt ist von dem Glauben an Recht als Primärfaktor legitimer Staatlichkeit, öffnen sich Perspektiven für eine realistische Betrachtung. Recht war lange schlicht irrelevant in Kambodscha und die Justiz wurde, als sie wieder zu minimaler Relevanz fand, weithin zum Herrschaftsinstrument der dominierenden Partei. Dementsprechend schwierig ist der Prozess der Neuorientierung, aber schrittweise verbessert sich der Stand der Gesetzgebung wie auch die Qualifikation der am Rechtsprozess beteiligten Personen und Institutionen. Gerade die Nichtregierungsorganisationen arbeiten zum Teil auf hohem professionellen Niveau und die Tatsache, dass man sie regierungsseitig agieren lässt, zeugt von einem Maß an Freiheit, die in den meisten südostasiatischen Nachbarstaaten so nicht existiert⁵⁷. Auch wenn Rechtsreform in einigen Bereichen eher trotz der Regierung als durch die Regierung stattfindet und sowohl Justiz als auch Verwaltung häufig noch eher rechtsfern agieren, werden doch in kleinen Schritten die Grundlagen die intellektuellen und institutionellen Voraussetzungen für einen modernen Rechtsstaat gelegt⁵⁸.

Recht und Entwicklung hängen offenbar zusammen, aber über die Details lässt sich trefflich streiten. Braucht man Recht für Entwicklung und wenn ja, wie viel und welches⁵⁹? Ist Recht selbst ein Element von Entwicklung? Sowohl Recht als auch Entwicklung sind schillernde Begriffe. Kambodscha selbst ist aber kein Ort großer theoretischer Diskurse. Während in den südostasiatischen Nachbarstaaten zum Teil intensiv unter teils problematischen Schlagworten über Fragen eines Asien- bzw. entwicklungsadäquaten Rechts diskutiert wurde („Asian Values“, „Development First“ etc.), haben sich in Kambodscha weder Politiker noch Akademiker in solchen Fragen theoretisch profiliert⁶⁰ und auch in der jüngsten Generation der „Law and Development“-Literatur spielt Kambodscha bislang kaum einmal als Anschauungsmaterial eine Rolle.

Will man die Situation theoretisch einordnen, gilt es zunächst, den weitestgehenden juristischen Aderlass und die lange Phase extremer Rechtlosigkeit zu berücksichtigen. Dass in einer solchen Situation Starthilfe von außen nötig ist und ggf. auch fremde Rechtskonzepte adaptiert werden müssen, liegt nahe⁶¹, abgesehen davon, dass ja richtigerweise auch

⁵⁷ Für einige der wichtigen Organisationen im rechtlichen Bereich s. etwa die folgenden websites: licadho.org; adhoc-chra.org, csdcambodia.org, clec.org/kh, cdpcambodia.org, lac.org/kh, deccam.org.

⁵⁸ Das Berichtswesen der Nichtregierungsorganisationen ist insofern irreführend, als dessen zunehmende Professionalität vielleicht eher überkommene Missstände zunehmend deutlich macht als zunehmende Missstände beweist.

⁵⁹ Hierzu jüngst etwa *Kenneth W. Dam*, *The Law-Growth Nexus. The Rule of Law and Economic Development*, Washington D.C. 2006.

⁶⁰ Innerhalb der Region wird Kambodschas weitgehende Rechtlosigkeit auch von Asian Values-Protagonisten scharf kritisiert; vgl. etwa die Einschätzung *Lee Kuan Yews*, zitiert oben Fn. 12.

⁶¹ Zur Unvermeidlichkeit von Transplants in „extraordinary places“ (Kambodscha qualifiziert sicher als solcher) auch *Esin Örücu*, *Comparatists and Extraordinary Places*, in: Pierre Legrand / Roderick Munday (Hrsg.), *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, Cambridge 2003, S. 467 (470).

entwickelte Rechtsordnungen immer wieder von außen lernen. Ob der Begriff der Rechts-
transplantation überhaupt angemessen ist, den typischen Vorgang zu beschreiben, mag
dahinstehen⁶². Jedenfalls ergeben sich mit jeder Übertragung doch typischerweise auch
Veränderungen. Gerade weil dies schon aufgrund der unterschiedlichen Kontexte unver-
meidbar ist, bleibt entscheidend, sorgfältig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die
Übernahme fremder Konzepte gegeben sind (und für welche), wie ggf. verschiedene Konzepte
zu verbinden sind und welche Anpassungen ggf. notwendig sind⁶³. Dabei geht es
auch um Fragen wie Akzeptanzfähigkeit und insbesondere im Fall unterschiedlicher Ent-
wicklungsstände um die Fähigkeit des Empfangssystems, die Effektivität von Recht zumin-
dest ansatzweise zu gewährleisten. Die Berücksichtigung all dieser Faktoren stellt erhebliche
Anforderungen an die am Rechtstransfer beteiligten Personen, ist aber unverzichtbar
für seriöse Zusammenarbeit in diesem Bereich⁶⁴.

Stellt man sich die Frage, was juristische Entwicklungskooperation überhaupt erreichen
kann, ist im Falle Kambodschas zu berücksichtigen, dass hier keine neue und weithin alt-
lastenfreie Regierung agiert, sondern eine solche, die mit den überkommenen (und zu
überwindenden) Strukturen umfassend verbunden ist. Der amtierende Premierminister hat
über Jahrzehnte vor allem im militärischen und politischen Kampf gelebt und die Tatsache,
dass er auch heute noch auf Reden bisweilen kundtut, seine Gegner mögen ihre Särge
bereithalten, ist nur eines der Indizien dafür, dass solche Sozialisation auch unter einer
demokratischen Verfassung nachwirkt und den Primat des Politischen auch im Rechtsalltag
erhält. Dass „Große Würfe“ in machtpolitisch sensiblen und für das System der etablierten

⁶² Er geht zurück auf *Alan Watson*, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Edinburgh 1974; zur Diskussion auch *Michele Graziadei*, *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*, in: *Mathias Reimann / Reinhard Zimmermann* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on Comparative Law*, Oxford 2006, S. 441 ff.; *Örücu*, (oben Fn. 61), schlägt den Begriff der „Transposition“ als geeigneter vor.

⁶³ In Kambodscha wurden z.B. bei der Einrichtung des Verfassungsrates französisches Vorbild und Elemente des deutschen Modells m.E. im Ansatz durchaus sachgerecht kombiniert. Leider erfüllt weder die technische Ausgestaltung der einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen noch die bisherige Entscheidungspraxis des Verfassungsrates auch nur bescheidene Qualitätsstandards.

⁶⁴ Juristische Entwicklungszusammenarbeit als Form des internationalen und interkulturellen Rechtsdialogs ist nur so gut wie die Kompetenz der Akteure dies erlaubt. Entwicklungszusammenarbeit muss daher Wert auf qualifizierte Dialogpartner legen (ggf. projektbegleitend an deren Weiterqualifizierung mitarbeiten), um den Partnerstaat zur selbstbewussten Wahrnehmung seiner Rolle zu befähigen. Zudem müssen die eigenen Berater kompetent sein, nach guten Lösungen vor Ort suchen. Die Kenntnis des eigenen Heimatrechts ist hierzu nicht ausreichend, wichtig ist vielmehr methodische Stärke sowie die Fähigkeit, unterschiedliche Modelle verschiedener Staaten zu vergleichen und Verständnis für die Rechtsstrukturen und Rechtskultur zu erwerben. Zu Anforderungen an die Beraterkompetenz etwa auch *Rolf Knieper / Mark Boguslavski*, *Concept for Legal Counseling in Transformation States*, in: *Ann Seidman* (u.a.), *Making Development Work, Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance*, Den Haag u.a. 1999, S. 115 (143); *Oliver Meinecke*, *Rechtsprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin 2007 (insb. 470 ff.) (siehe dazu auch die Besprechung in diesem Heft).

Interessen unter den Bedingungen langjährig etablierter Regierung nur selten zu erreichen sind⁶⁵, bestätigt sich in Kambodscha, auch wenn kambodschanische Politiker mit Verve Reformwillen bekunden⁶⁶. Solche Bekundungen können routinierter Umgang mit Gebererwartungen sein oder auch individuell ehrliches Engagement zum Ausdruck bringen, jedenfalls gehört zu den oft angemahnten „lessons learned“, dass das System seine Änderungsresistenz jenseits von Kongressreden beweist.

Auch wenn es natürlich nicht nur legitim, sondern geboten ist, Regierungen an Vereinbarungen zu erinnern, so erscheint es auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen doch geboten, Programme so zu konzipieren, dass zumindest Teilerfolge berechenbar sind und sie zumindest stückweise zu einem allgemeinen Aufbau von Rechtskultur beitragen. Konkret bedeutet dies etwa, dass, wer etwa einen bestimmten rechtlichen Fortschritt in einem bestimmten Gebiet fördern will, sich häufig nicht allein auf ein neues Gesetz konzentrieren sollte, sondern das betreffende Thema *von Beginn an* mit Seminarreihen, Vorlesungen an Universitäten, Workshops unter Einschluss von Nichtregierungsorganisationen, Herstellung von Trainingsmaterial etc. verbinden sollte, wodurch den involvierten Experten im Übrigen geholfen würde, sich ein besseres Gefühl für die lokalen Anforderungen an ein ggf. angestrebtes neues Gesetz zu verschaffen. Solches Herangehen mag darüber hinaus dazu beitragen, die problematische Dominanz der Gesetzesverabschiedung als Essenz von Rechtsreformprogrammen zu überwinden, denn *gutes Recht* ist das Ziel und zu dessen Erreichung ist *Gesetzgebung* nur eines der denkbaren (nicht einmal immer das richtige) Mittel. Gerade der Druck zum „schnellen“ Gesetz befördert im Übrigen non-inklusive Prozesse (Verhinderung öffentlichen Diskurses, Kurzhaltung kritischer parlamentarischer Beratung etc.), so dass das auf Geber-Druck hin durchgepeitschte Gesetz möglicherweise anti-demokratische Praktiken fördert⁶⁷. Um ein sachgerechteres Herangehen zu ermöglichen, müssen anspruchsvolle Rechtsberatungsprojekte ggf. sorgfältiger geplant, sowie längerfristig und flexibler angelegt sein, als dies häufig der Fall ist⁶⁸. Weniger „grand design“ und mehr

⁶⁵ Hierzu allgemein z.B. Gary Goodpaster, Law Reform in Developing Countries, in: Tim Lindsey (Hrsg.), Law Reform in Developing and Transitional States, London & New York 1997, S. 106 ff.

⁶⁶ Auf einem ADB-Meeting 1994 bekundete der seinerzeitige kambodschanische Finanzminister: „We want a market economy, but we need to put laws in place. Without laws, we will have just a jungle economy. ... The international donor community should help us, advise us, push us to establish a transparent and enforceable legal system.“ (Zitiert nach: Barry Metzger, An Asian Perspective on Legal Modernization, in: Seidman, (oben Fn. 64), S. 115 (143); Making Development Work. Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance, London 1999, S. 53[54]).

⁶⁷ Wade Channell, Lessons not learned about legal reform, in: Thomas Carothers (Hrsg.), Promoting the Rule of Law Abroad, Washington D.C. 2006, S. 137 (142).

⁶⁸ Hierzu allgemein auch Channell, Fn. 67.

konkrete Hilfe in überschaubaren Zusammenhängen mag im Übrigen aber auch einer der Ansatzpunkte für Neuorientierung sein⁶⁹.

Der Zweck des Rechts ist mit Kant nach wie vor die Sicherung von Freiheit. Wenn Entwicklung mit Amartya Sen nicht zuletzt Freiheit bedeutet⁷⁰, dann ist richtig verstandene Rechtsreform ein direkter Beitrag zur Entwicklung und nicht nur Mittel zum Zweck ökonomischen Fortschritts⁷¹. Immerhin dies hat die internationale Entwicklungskooperation in Kambodscha durchaus erkannt, indem sie gerade auch die freiheitsrechtlichen und sozialen Agenden von Rechtsreform in den Blick nimmt. Viele Ziele wurden bislang nicht erreicht, aber dies sollte nicht zur Abkehr führen, sondern zu verbessertem Bemühen. Nicht nur Kambodscha, auch die Gebergemeinschaft hat viel zu lernen in diesem sich aus tragischer Geschichte erholenden Land.

⁶⁹ Zu den Beratungsmöglichkeiten im Fall begrenzt reformbereiter Regierungen s. auch *Goodpaster*, Fn. 65, S. 132 ff. Vgl. im allgemeineren Kontext auch die kraftvolle Kritik von *William Easterly*, *The White Man's Burden*, New York 2006, an der Gesamtstruktur der derzeitigen globalen Entwicklungspolitik.

⁷⁰ *Amartya Sen*, *Development as Freedom*, New York 1999.

⁷¹ Gerade für eine aus dem Grundgesetz und seinem Bekenntnis zu Menschenwürde und Menschenrechten (Art. 1) gespeiste juristische Entwicklungszusammenarbeit muss klar sein, dass gutes Recht als Teil von „good governance“ sich nicht ausschließlich über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung definiert, wie überhaupt die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur Wirtschaft im Blick hat (weswegen der Name des zuständigen deutschen Ministeriums falsch demonstratio ist).

world's last public resource. This article critically reviews the debate and its outcomes. It contrasts the arguments which were exchanged by supporters and opponents and presents the factual results of the privatization agenda. The alarming result is that neither side was verified, leaving the urging question of how to provide existential water services to the poor as open as it was before.

Caught between two worlds: Experiences of western retail companies with social clauses in global sourcing markets

By *Jochen Jütte-Overmeyer*, Düsseldorf

The article describes the political and legal environment and the current discussion regarding Corporate Social Responsibility (CSR) with particular reference to Western retail companies. It is discussed that CSR tools, if seriously implemented in the own management procedures, have become an indispensable strategy for companies to achieve sustainability and risk limitation. Especially in textile trade, an industry which had gone global already a long time ago, the challenges of worldwide monitoring down the long textile chain have become the main criteria for successfully implementing CSR. It is shown that private law fills the gap in an effective execution of international treaties and norms on the national level, which state actors alone are often unable to achieve. Driven by the power of markets, global human and social rights have become part of the business agenda and are implemented in international purchase contracts. The issue is still as topical as ever, as civil society, widely represented by NGOs, shifts responsibilities for the whole supply chain and far beyond legal restraints more and more towards the trading and retail companies. While pressure has been applied by campaigning for a long time, there are now new developments with a view to create national legislation holding companies legally liable for their whole supply chain.

Finally the author refers to possibilities and experiences, especially for retail companies, to organize their individual implementation of a convincing and efficient CSR policy including the introduction of monitoring and development tools.

Cambodia and the fight for law: A case study in law and development

By *Joerg Menzel*, Phnom Penh

Cambodia is a natural test case for any "law and development" concept. Cambodia probably was the most lawless country in the 20th century during the regime of the infamous Khmer Rouge between 1975 and 1979. Cambodia was not a failed state during that time, as it had functioning power structures and a government in control, but it was a state without any modern legal structures. There was no lawmaking and there was nothing even close to courts. Law was not high on the agenda during the communist regime between 1979 and

1989, but has become an important reform agenda ever since. In 1993 a liberal and democratic constitution was adopted. Many laws have been adopted since the late 1980s, particularly in recent years, but there are still loopholes and the quality of legislation still often lacks international standards. The judicial system is still considered to be flawed, characterized by incompetence, corruption and political interferences. A system of legal education has been re-established step by step, but is still struggling for quality, not to mention the lack of a culture of legal science.

The reintroduction of an appropriate legal system in Cambodia is part of the extensive development-cooperation in the country. Bilateral partners and international organizations and pressure and help Cambodia in this process, sometimes fighting with each other not only about concepts, but also for influence. France and Japan have recently been major partners, preparing codes in the fields of criminal and private law. Other partners are also active, Germany among them. They all struggle with a government, which seem not always up to its own words, when it comes to hard reform of the court system or overcoming corruption. The donors' approaches themselves need some critical reconsideration, however, not with the conclusion that it would be better to drop out, but to improve strategies and make help more effective, as next generation's Cambodia deserves to live under an improved rule of law.