

BUCHBESPRECHUNGEN / BOOK REVIEWS

Oliver Meinecke

Rechtsprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit – Theorie und Praxis am Beispiel von GTZ-Projekten zur Konsolidierung des Rechtsstaats in Südafrika und Sambia

Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 188

Berlin, Duncker & Humblot, 2007, 574 S., Euro 88,00; ISBN 978-3-428-12535-7.

Wie erklärt man das internationale Handeln von Staaten? Die vielleicht einflussreichste Denkschule der so genannten Realisten postuliert, dass Staaten klar erkennbare Interessen haben, primär Erwerb und Konsolidierung von Macht, um das Überleben des Staates in einem anarchischen, potentiell feindlichen internationalen System zu sichern. Allerdings kann ein Großteil realer außenpolitischer Aktivitäten nur schwer als Durchsetzung materieller Interessen gesehen werden. Die Politikwissenschaft, speziell in ihrer Unterdisziplin Internationale Beziehungen hat sich die relative Gewichtung materieller und nicht-materieller Beweggründe internationalen Handelns zu einer, wenn nicht *der* Kernfrage ihres Forschens gemacht. Juristen und besonders Völkerrechtler hingegen orientieren sich für gewöhnlich an formalen Regeln ohne besonderen Wert auf staatliche Beweggründe, materieller oder ideeller Art, zu legen.

Scheinbar altruistisches, materiellen Interessen nicht dienliches Handeln kann auf zweierlei Art erklärt werden: (a) kleinere Einheiten innerhalb des Staates haben ein materielles oder normatives Interesse an dem besagten Akt und erzwingen dessen Durchsetzung, obwohl der Staat als Gesamtheit davon nicht profitieren kann; oder (b) der scheinbar altruistische Akt steht am Anfang einer längeren Wirkungskette, an deren Ende materielle Interessen des Staates betroffen sind. Nicht selten berufen sich die Protagonisten von (a) auf das Argument (b), um im politischen Meinungsbildungsprozess zu bestehen („die Sicherheit Deutschlands wird am Hindukusch verteidigt“).

Staatliche Entwicklungshilfe ist ein klassisches Beispiel auswärtiger Politik, das nur schwer mit direkten materiellen Staatsinteressen begründet werden kann. Ihren Ursprung hat sie im existentiellen Wettbewerb des Kalten Krieges, der beiderseits als Nullsummenspiel aufgefasst wurde, wodurch also buchstäblich jeder Fleck der Erde geostrategische Bedeutung erlangte und beide Blöcke folgerichtig versuchten, durch finanzielle, technische und militärische Zuwendungen, Regierungen im unterentwickelten Süden ihrer jeweiligen Allianz gewogen zu machen. Anfangs in den 1960ern gab es also durchaus eine angenehme Verbindung zwischen Hilfszahlung und materiellem Vorteil für den Geber. Dieses *quid pro quo* blieb jedoch aus zwei Gründen in der Praxis ausgesprochen schwach. Zum einen erlaubte es die Konkurrenz zwischen den Blöcken unentschiedenen Drittstaaten, beide Geber gegeneinander auszuspielen, wobei gleichzeitige Zahlungen beider Blöcke deren jeweiligen Einfluss neutralisierten. Der andere und wichtigere Grund liegt jedoch in

der Ausbildung spezialisierter Verwaltungen und professioneller Interessengruppen in den Geberstaaten, die ein greifbares materielles und oft auch normatives Interesse an der Beibehaltung und Ausweitung solcher Transferzahlungen hatten, zunehmend losgelöst von zu erreichenden materiellen Vorteilen für den Geberstaat.

Solchen transnationalen, durch gemeinsame berufliche Tätigkeit, spezialisiertes Wissen und normative Überzeugungen charakterisierten „epistemischen Gemeinschaften“ gelingt es häufig, neue, allgemein akzeptierte Standards durchzusetzen. Staatsverhalten wird gleichsam „sozialisiert“, d.h. bestimmte Werte, Institutionen, und Entscheidungen werden von Staaten zunehmend nach globalen *standards of appropriateness* gewählt, nicht nach individuellen Kosten-Nutzen-Erwägungen. Die Interessen eines Staates sind also nicht durch die materielle Umwelt vorgegeben, sondern zumindest in Teilen frei wählbar, wobei internationale Sozialisierung die Wahl von Staatspräferenzen beeinflusst. Martha Finnemore hat gezeigt, wie das akzeptierte Maß „angemessenen“ Verhaltens durchaus im Widerspruch zum materiellen Interesse des Staates liegen kann.¹

Die vorliegende, von Karl-Peter Sommermann an der Verwaltungshochschule Speyer betreute Dissertation ist ein interessanter Versuch, die in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zunehmend wichtiger werdende Rolle juristischer Beratung wissenschaftlich zu erfassen. Trotz ihres beeindruckenden Umfangs und sehr sorgfältigen, fast liebevollen Abfassung gelingt der Arbeit dieser Spagat zwischen Theorie und Praxis allerdings nur bedingt. Der enge, fast ausschließlich deutschrechtliche Blickwinkel lässt eine Vielzahl interessanter Fragen dieses immanent interdisziplinären Forschungsfelds außer acht, nämlich einerseits warum Rechtsstaatlichkeit positive wirtschaftliche und soziale Effekte hat und andererseits, ob und gegebenenfalls wie diese Prozesse durch äußere Einflussnahme unterstützt werden können.

Eingeteilt in vier Teile und 16 Kapitel versucht die Arbeit den schwierigen Spagat zwischen der Beschreibung praktischer Projektarbeit und deren Analyse und Bewertung mit Hilfe allgemeiner theoretischer Werkzeuge. Der erste Teil besteht aus fünf, teilweise sehr kurzen Kapiteln, die der Begriffsklärung und Einführung in den gegenwärtigen Forschungsstand dienen. Im ersten Kapitel werden aus deutschem Blickwinkel die Hauptbegriffe der EZ und die Aufgaben der Entwicklungspolitik erläutert. Das zweite Kapitel gibt gelungen das institutionelle Zusammenspiel technischer und finanzieller Zusammenarbeit in Deutschland wieder. Das dritte und vierte Kapitel liefern kurze Arbeitsdefinitionen von „Projekt“ bzw. „Rechtsprojekt“, gefolgt im fünften von einem kurzen Überblick über den (deutschen) Forschungsstand zur juristischen EZ.

Der zweite Teil unterteilt sich ebenfalls in fünf Kapitel und versucht eine Einordnung von Rechtsprojekten in den weiteren entwicklungspolitischen Rahmen. Das erste Kapitel beschreibt die Schwerpunktverlagerung innerhalb der allgemeinen EZ von „harten“ Infrastrukturprojekten zur „weichen“ Förderung von Institutionen und Humankapital. Hieran schließt sich eine rechtsvergleichende Definition der Rechtsstaatlichkeit als Förderziel an,

¹ Martha Finnemore, *National Interest and International Society*, 1996.

die in einem Spannungsverhältnis zum gleichzeitig verfolgten Ziel der Armutsbekämpfung steht. Das dritte Kapitel behandelt die beiden grundsätzlichen Förderansätze, d.h. Rechtsstaatlichkeit durch Norminhalte bzw. Implementierungschancen des Rechts.

Hieraus leitet der Autor im vierten Kapitel die ministeriellen Förderprinzipien ab, anhand derer Rechtsprojekte ausgewählt und bewertet werden. Er ist hierbei ausdrücklich bemüht, juristisch verwertbare Messkriterien herauszuarbeiten, an denen er nachfolgend die relative Qualität der beiden Feldstudien bemessen kann. Das abschließende fünfte Kapitel behandelt die Legitimationsfrage auswärtiger Rechtsförderung, wobei er formal korrekt die verschiedenen demokratischen, historischen und völkerrechtlichen Aspekte beschreibt. Die Diskussion beschäftigt sich allerdings ausschließlich mit der Legitimation äußerer Interventionen im *Empfängerland*. Die Legitimationsfrage innerhalb des *Geberlandes* wird nicht angesprochen, was angesichts der später wiederholt festgestellten Unmessbarkeit bzw. Unerreichbarkeit der Ziele von Rechtsprojekten verwunderlich ist. Hier wäre die Verantwortlichkeit gegenüber dem Steuerzahler ein wesentlicher Teil der Legitimitätsprüfung gewesen.

Der dritte Teil bildet mit 300 Seiten den Schwerpunkt der Arbeit und untersucht zwei Rechtsprojekte in Südafrika und Sambia. Das erste Kapitel behandelt Erkenntnisinteresse, Gegenstand und Methodik dieser Fallstudien und ist geprägt von einem für eine Doktorarbeit charakteristischen stark formalistischen Ansatz. Das zweite und dritte Kapitel nehmen die vorab festgelegten Kriterien zum Maßstab einer eingehenden Prüfung der Projekte in Südafrika und Sambia. Besonders das südafrikanische Projekt nimmt in vielerlei Hinsicht eine Sonderstellung ein, da durch die allgemein hohe Qualität der Ausbildung und Infrastruktur im südafrikanischen Staat eine wirkliche inhaltliche Zusammenarbeit und eine reale Chance zur greifbaren Verbesserungen von Rechtsstaatlichkeit bestanden.

Da diese Umstände keineswegs den Normalfall rechtlicher EZ darstellen, hätte hier eine Untersuchung der Unterschiede in der physischen, institutionellen, und menschlichen Infrastruktur beider Länder viele praktisch relevante Erkenntnisse liefern können, die zugleich die theoretische Begründung von Rechtsprojekten hätten erhellen können. Gerade im Vergleich zu den südafrikanischen Umständen zeigt das sambische Projekt das Fehlen grundsätzlicher Vorbedingungen für eine erfolgreiche juristische Zusammenarbeit, die die Arbeit jedoch nicht ausreichend thematisiert.

Auch der vierte, zusammenfassende Teil schließt diese Lücke leider nicht. Deren erstes Kapitel fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen, wobei die sehr positiv bewertete Rolle der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) auffällt. Hieran schließen sich im zweiten und dritten Kapitel Empfehlungen für die developmentpolitische Praxis, sowie abschließende konzeptionelle Überlegungen an.

Man hätte sich gewünscht, in der vorliegenden Arbeit mehr darüber zu erfahren, *warum* reiche Staaten EZ betreiben, welche Rolle hierbei professionelle Interessengruppen spielen und wie effektiv die Mechanismen politischer, operativer und budgetärer Kontrolle sind. Die Arbeit positioniert sich zwar ausdrücklich jenseits der in der EZ üblichen Evaluierungsinstrumente, doch leider wird nicht versucht, die dort geltenden Grundannahmen und

Wertmaßstäbe kritisch zu bewerten. Dem Autor ist zuzustimmen, dass die zwischen entwicklungspolitischen Auftraggebern und –nehmern übliche Form der Rechenschaftslegung terminologisch verwirrt und nur geringen Erkenntnisgewinn verspricht. Doch hätte man sich von einer wissenschaftlichen und eben den in der EZ geltenden beruflichen Zwängen nicht verpflichteten Untersuchung eine größere Neugierde und kritische Distanz gewünscht. Während der Lektüre fühlte sich der Rezensent wiederholt an den sprichwörtlichen schweigenden Hund Doyles erinnert.²

Einer der nicht bellenden Hunde in dieser Untersuchung ist die grundsätzliche Sinnfrage wenn nicht der EZ als solcher, so doch zumindest der zunehmend wichtiger werdenden „rechtsstaatlichen Aufbauhilfe“. Eng hiermit verbunden ist die Rolle von beruflichen Interessengruppen und die mögliche Divergenz zwischen organisierten Minderheitsinteressen und denen der Allgemeinheit.³ Die EZ beruht auf einer Vielzahl von Rechtsfiktionen, deren vielleicht wichtigste die Annahme der Initiativrolle des Empfängerlandes ist (*ownership*), d.h. es wird bei jedem Projekt davon ausgegangen, dass es einen ursprünglichen lokalen Bedarf gibt, der vom Empfängerland konkret in eine Anfrage nach technischer und finanzieller Unterstützung formuliert wird, dem dann nach eingehender Prüfung seitens des Ministeriums (als Vertreter des Steuerzahlers) dadurch entsprochen wird, dass eine Implementierungsorganisation mit der Durchführung betraut wird.

Es gibt gute verfassungs- und völkerrechtliche Gründe für diese Rechtsfiktion, aber es bleibt eben empirisch auch genau das: eine Fiktion, die mit dem tatsächlichen Realitäten der Budgetierung und Projektplanung nur wenig gemein hat. Meinecke beschreibt gelungen die legale Fiktion einer angenommenen Anfrage seitens des Partnerlandes, dem dann von deutscher Seite durch Entsendung technischer und finanzieller Unterstützung entsprochen wird, niedergelegt in einem völkerrechtlich bindenden Rahmenabkommen und detaillierter Projektvereinbarungen.⁴ Man hätte sich gewünscht, neben der Darstellung des formalen Prozesses mehr über den realen persönlichen, institutionellen und politischen Kontext und dessen Zusammenspiel mit den vorgeschriebenen Rechtsnormen zu erfahren.

Nationale Einrichtungen der EZ werden hier rein formal als Auftraggeber/Kontrolleur einerseits und Auftragnehmer/Implementierer andererseits gesehen. Die zwischen beiden zugrunde gelegten formalrechtlichen Kriterien beschreibt der Autor ausführlich und sehr gelungen.⁵ Dass jedoch beide Seiten Teil ein- und derselben Interessengruppe sein könnten, dass also trotz formeller Kontrolle eine effektive Sinnprüfung innerhalb der gegebenen bürokratischen Strukturen für gewöhnlich nicht stattfindet, kann und wird in der akademi-

² “Is there any point to which you would wish to draw my attention?” “To the curious incident of the dog in the night-time.” “The dog did nothing in the night-time.” “That was the curious incident,” remarked Sherlock Holmes.

³ Statt vieler: *Mancur Olson, The Logic of Collective Action*, 1965.

⁴ Sehr gut dargelegt auf S. 48 ff., 160 ff.

⁵ S. 78-151.

schen Literatur kontrovers diskutiert.⁶ Ohne dem Ergebnis einer solcher Diskussion vorgehen zu wollen, ist der Rezensent der Überzeugung, dass die völlige Aussparung der Sinnfrage und die unkritische Übernahme der in der deutschen EZ üblichen Sprachwendungen und Grundannahmen den Wert der Arbeit bedeutend verringern.

Spätestens hier beginnt das Schweigen des zweiten Hundes ohrenbetäubend zu werden. Methodisch nimmt Meinecke die ministeriellen Kriterien als Maßstab, um die beiden von der GTZ durchgeführten Rechtsprojekte zu bewerten. Dies ist ein durchaus gangbarer Weg, und die Darstellung der vier ministeriellen Kriterien (Reformwille der Partnerregierung, Mehrebenenansatz, Modelloffenheit, und Rechtpluralismus) ist überzeugend. Meinecke wendet im Folgenden diese zur Bewertung der beiden Projekte und ihrer Komponenten konsequent und überzeugend an. Was er allerdings vermissen lässt, ist die nötige kritische Distanz, die zumindest die Möglichkeit eines selbstbezogenen „Kartells der guten Absichten“ in Erwägung zieht, wo zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer weitgehende Interessengleichheit herrscht und institutionelle Kontrolle daher weder die Interessen der westlichen Steuerzahler noch der südlichen Empfänger wahren kann.

Seit ihren Anfängen in den 1960er Jahren können wir beobachten, wie internationale Transferleistungen grundlegend neu- und umbewertet worden sind. In Analogie zu der allgemein akzeptierten normativen und materiellen Grundlage lokaler Wohlfahrtsstaaten wurde die Existenz einer internationalen Gesellschaft postuliert, charakterisiert durch eine gegenseitige, rein normative Solidaritätsverpflichtung. Der individuelle und organisatorische Nutzen relativ kleiner, eng vernetzter Berufsgruppen wird dem zahlenden Steuerzahler hierbei als Investition in ein aufgeklärtes Eigeninteresse an internationaler Stabilität, Konflikt-, und nicht zuletzt Migrationsvermeidung erklärt. Wiederum in Analogie zum heimischen Wohlfahrtsstaat wird diese postulierte internationale Gesellschaft zu einer echten *Schicksalsgemeinschaft*, in der die Lebensumstände der ärmeren Teile direkte Auswirkungen auf den reichen Norden haben. Diese postulierte und letztlich unbeweisbare, weil auf sehr langen Kausalketten basierende normative Verschiebung schlägt sich auch semantisch nieder: von *Entwicklungshilfe* zu *Entwicklungszusammenarbeit* (EZ).

Das Ende des Kalten Krieges hat dem Gedanken *einer* Weltgemeinschaft neuen Auftrieb gegeben und mit dafür gesorgt, dass der Wegfall geostrategischer Überlegungen nicht zu einem dramatischen Niedergang internationaler Transferzahlungen geführt hat. Das Ende des ideologischen Wettbewerbs hat darüber hinaus zu einer ungewohnten normativen Konvergenz bezüglich der Grundcharakteristika eines legitimen und effektiven Staates geführt, in deren Zentrum der Rechtsstaatsgedanke und der Menschenrechtsschutz stehen. Der Economist schrieb hierzu kürzlich (13. März 2008): „The rule of law has become a big idea in economics. [It] is held to be not only good in itself, because it embodies and encourages a just society, but also as a cause of other good things, notably growth.“ Es ist dieser Glaube an den instrumentellen Nutzen von Rechtsstaatlichkeit und stabilen Institu-

⁶ Statt vieler: *William Easterly*, Cartel of Good Intentions. The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid, 2002.

tionen, der in den vergangenen zwanzig Jahren zu einer immer größer werdenden Rolle „juristischer Aufbauhilfe“ in der EZ geführt hat.⁷

Es herrscht mittlerweile Einigkeit über den normativen aber auch instrumentellen Wert von Rechtsstaatlichkeit. Wie der amerikanische Jurist Brian Tamanaha nach einer beeindruckenden Aufzählung so verschiedener Propagandisten wie die Präsidenten Bush, Wahid, Fox und Ahmadinejad und selbst afghanischer Kriegsherren wie Dostum folgert: „This apparent unanimity in support of the rule of law is a feat unparalleled in history. No other single political ideal has ever achieved global endorsement.“⁸ An gleicher Stelle stellt Tamanaha aber auch richtig fest: „The rule of law is the most important political ideal today, yet there is much confusion about what it means and how it works.“ Hiermit ist sogleich ein wichtiges interdisziplinäres Forschungsfeld umrissen, nämlich wie Rechtsstaatlichkeit „all diese guten Dinge“ erreichen kann und insbesondere, welche Möglichkeiten bestehen, durch äußere Hilfe rechtsstaatliche Institutionen zu stärken.

Der Autor beschreibt die Bedeutungszunahme von Rechtsprojekten, bleibt hierbei aber rein deskriptiv und aufzählend, ohne die offensichtliche Frage nach dem Sinn von Rechtsberatung in Staaten wie der ausdrücklich erwähnten Zentralafrikanischen Republik aufzugreifen, wo Massenmord, extreme Armut, die Abwesenheit physischer und humaner Infrastruktur, und nicht zuletzt massive normative Differenzen zumindest starke Zweifel aufkommen lassen, ob sinnvolle juristische Tätigkeit überhaupt möglich sein kann. Direkt anzuschließen ist die naheliegende Frage nach der Abwägung von Prioritäten zwischen Aktivitäten zur Stärkung eines rudimentären Rechtsstaats gegenüber konkurrierenden elementaren Bedürfnissen. Die Diskussion zur Legitimation rechtlicher EZ bleibt ausschließlich formal⁹ und wenn dieser Ansatz mit Hinblick auf das südafrikanische Projekt noch zu befriedigenden Ergebnissen kommen kann, so ist angesichts der sambischen Verhältnisse deren Unzulänglichkeit greifbar.¹⁰

Es wird hier nicht impliziert, dass die Antwort offensichtlich ist und Rechtsprojekte also *ipso facto* nur schwer begründbar wären. Gerade die in der vorliegenden Arbeit beschriebene rechtliche Zusammenarbeit in Südafrika zeigt, dass *unter den richtigen Umständen* Hilfe zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit ein großes Potential in der EZ haben kann. Leider verpasst der Autor jedoch die Gelegenheit, diese Fragen zu stellen und diese Umstände, gerade auch im Kontrast zu dem Projekt in Sambia, herauszuarbeiten. Ein auch für Praktiker relevantes Buch hätte hier Antworten finden müssen, nicht zuletzt in der Hierarchisierung unterschiedlich anspruchsvoller und damit machbarer Interventionen.

Dementsprechend bleibt die theoretische Begründung der Förderungswürdigkeit von Rechtsprojekten hinter den Erwartungen zurück. Auffällig ist die fast ausschließliche Ver-

⁷ Hierzu *Hamilton et al.*, *Where is the Wealth of Nations?* Weltbank, 2007.

⁸ *Brian Tamanaha*, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, 2004, S. 3; *ders.*, *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*, 2006.

⁹ S. 152-164.

¹⁰ S. 434-456.

wendung deutscher Literatur und die Abwesenheit nicht-juristischer, besonders volkswirtschaftlicher und verwaltungswissenschaftlicher Arbeiten, die in der vergangenen Dekade die Bedeutung von Institutionen und Rechtsstaatlichkeit für wirtschaftliches Wachstum, Armutsbekämpfung und soziale Gleichheit unterstrichen haben. Meinecke gibt hier den Stand der internationalen Forschung nur verzerrt bzw. gar nicht wieder.

Die praktische, aber auch inhaltliche Koordinierung verschiedener bi- und multilateraler Geber ist vermutlich eines der wichtigsten und am intensivsten diskutierten Probleme der EZ, doch leider bleibt es in der vorliegenden Arbeit fast komplett unberücksichtigt. Erst im Schlusskapitel taucht das Problem auf, mit der Empfehlung zwecks Ko-, Parallel-, und Anschlussfinanzierung mit anderen Gebern zusammenzuarbeiten. Angesichts des existierenden Wettbewerbs in der „EZ Industrie“ wird dies jedoch wohl ein frommer Wunsch bleiben.

In diesem Zusammenhang wäre abschließend noch anzumerken, dass die vorliegende Veröffentlichung wie in Deutschland üblich eine im Wesentlichen unbearbeitete Dissertation darstellt. Viele ihrer Elemente, wie z.B. der umfangreiche und dabei unnötig wiederholende Fußnotenapparat oder die grundgesetzlich-dogmatischen Ausführungen¹¹ sind im Prüfungskontext einer Dissertation vielleicht angebracht, erschweren dem Leser jedoch unnötig den Zugang zu den relevanten Teilen der Arbeit. Eine beträchtliche Kürzung und Konzentrierung auf das Wesentliche hätte hier den Wert der Arbeit ungemein stärken können. Bei dem beeindruckenden Umfang fällt allerdings die sehr sorgfältige Redigierung und die fast vollständige Abwesenheit von Fehlern sehr angenehm auf.

Ebrahim Afsah, Heidelberg

David M. Trubek / Alvaro Santos (Eds.)

The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal

Cambridge, Cambridge University Press 2006, EUR 24,99 (paperback);
ISBN 0-521-67757-2

Die Law & Development (L&D)-Bewegung in ihrer bisherigen Entwicklung nachzuzeichnen und einer kritischen Bewertung zu unterziehen, ist das Anliegen dieses von *David M. Trubek* (University of Wisconsin-Madison) und *Alvaro Santos* (University of Texas School of Law) herausgegebenen Sammelbandes. Das Buch stellt das Ergebnis zweier Konferenzen dar, die in den Jahren 2003 und 2004 an der Harvard Law School zu dem Thema „Law and Economic Development: Critiques and Beyond“ abgehalten worden sind. Die insgesamt sieben Beiträge befassen sich sowohl mit der Geschichte der L&D-Bewegung als auch

¹¹ Siehe z. B. S. 437-440 zur Todesstrafe in Deutschland: Hier hätte statt vier Seiten *eine* Fußnote genügt.