

Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß

– Ein Tagungsbericht –

Auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, die vom 18. bis 20. September 1985 in Göttingen stattfand, widmete sich die Fachgruppe »Grundlagenforschung« dem Thema »Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß«. Generalberichterstatter war Prof. Dr. Brun-Otto Bryde aus München, außerdem referierten Professor Eugène Schaeffer aus Paris und Professor James C. N. Paul (zusammen mit Professor Clarence J. Dias) aus New York.¹

Professor *Bryde* beschäftigte sich – ausgehend von den Ergebnissen der in den USA unter dem Namen »law and development« bekannten Forschungsrichtung – mit zwei Kernproblemen juristischer Entwicklungswissenschaft: mit der Rezeption fremder Rechte oder Gesetze in der Dritten Welt (wohl immer noch eine der beliebtesten juristischen Modernisierungstechniken) und mit der Rolle des Rechts bei der Verfolgung konkreter Entwicklungsziele.

Wird ausländisches Recht (aus industrialisierten Staaten) von Staaten der Dritten Welt rezipiert, so treffen meist zwei völlig unterschiedliche Rechtstraditionen aufeinander: die autochthone Tradition, deren (vermeintliche) Zurückgebliebenheit als (Mit-)Ursache der Unterentwicklung angesehen wurde und wird, und das aufgeklärte Rechtsdenken der westlichen Welt, der das als entwicklungsfördernd angesehene moderne Recht entlehnt wird. Von den Fürsprechern einer Entwicklungshilfe durch Rechtstransfer wurde dieser Kulturkonflikt häufig übersehen. Insbesondere wurde nicht erkannt, daß die heutigen Entwicklungsländer nicht einfach »zurückgeblieben« sind, sondern als *neuzeitliche* unterentwickelte Gesellschaften verstanden werden müssen.

Rechtstransfers könnten – so führte Professor *Bryde* aus – nur dann richtig bewertet werden, wenn man von der Soziologie pluralistischer Rechtssysteme ausgehe, denn das autochthone Recht lebe – trotz der offiziellen Ersetzung oder Zurückdrängung durch das rezipierte Recht – in den Rechtsvorstellungen der Bevölkerung und in ihrem Alltagsverhalten fort. Die wahrscheinlichste Form der Koexistenz beider Rechtssysteme sei die, daß das neue Recht als Drohung über den weiterhin wirksamen Instanzen des »folk-law« schwebte, gegen deren Regelungen es jederzeit aktiviert werden könnte. Die Konkurrenz beider Rechtssysteme könne dazu führen, daß beide an Legitimität verlören. Erfahrungen in den Ländern der Dritten Welt zeigten, daß diese Konkurrenzsituation nicht eine befristete Periode des Übergangs vom traditionellen zum modernen Recht darstelle. Vielmehr bleibe der Dualismus erhalten oder es entstehe »ein Zustand der Anomie, der

1 Die Vorträge dieser Arbeitsgruppe werden unter dem Titel »Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß« voraussichtlich noch in diesem Jahr in der Schriftenreihe der Gesellschaft für Rechtsvergleichung veröffentlicht werden.

sowohl auf der sozialen wie der individualpsychologischen Ebene schwerste Identitätsprobleme auslös(e)«, sofern das traditionelle Recht ineffektiv geworden sei; das moderne Recht sei nämlich nicht in der Lage all jene Bedürfnisse zu befriedigen, die vormals das traditionelle Rechtssystem erfüllte (es wird z. B. schwerlich dem Opfer von *witch craft* helfen können). Das westliche Recht habe auch deshalb kaum eine Chance, das traditionelle Recht wirklich abzulösen und zu ersetzen, weil der Zugang zum modernen Recht der Masse der Bevölkerung oftmals verschlossen bleibe, denn es verlangt meist eine (zu) hohe Handlungskompetenz der Rechtsanwender. Schlichte Rezeption könne heute also als Lösung der (gesetzestechischen) Entwicklungsprobleme nicht mehr empfohlen werden. Es sei jedoch zu erwarten, daß – angesichts der Dominanz der beiden großen europäischen Rechtstraditionen – ein zu entwickelndes modernes einheimisches Rechtssystem auf einer dieser beiden Traditionen beruhen werde. Besonderes Augenmerk werde dabei auf die Befriedigung der Rechtsbedürfnisse der Unterschicht zu richten sein.

Professor Bryde konnte sich bei der Behandlung der zweiten Kernfrage, die Rolle des Rechts bei der Verfolgung konkreter Entwicklungsziele, weniger auf Ergebnisse der »law and development«-Bewegung stützen, da sie in diesem Zusammenhang wesentliche Probleme der Rechtssetzung und der Rechtsdurchsetzung außer acht gelassen hatte. Auf der Ebene der Rechtssetzung hob Professor Bryde neben der Frage, ob ein so komplexer Prozeß wie »Entwicklung« von oben planbar sei, vor allem das Problem der politischen Systeme in den Entwicklungsländern hervor. Diese haben sich nicht, wie man erwartet hatte, zu echten Demokratien gewandelt, oder wenigstens zu Entwicklungsdiktaturen, sondern zu »Kleptokratie(n) . . . , Veranstaltungen zur Bereicherung des jeweiligen Staatschefs und seiner entourage«. Diese Entwicklung meint Professor Bryde nicht so sehr mit einer mangelnden politischen Reife der Bevölkerung erklären zu können als vielmehr durch die katastrophale Wirtschaftslage in den Ländern der Dritten Welt: Wegen des engen Zusammenhangs zwischen Wahrnehmung der wirtschaftlichen Lage durch den Wähler und seiner Wahlentscheidung könne keine Regierung hoffen, eine demokratische Wahl zu »überleben«. Man müsse nicht einmal unterstellen, die jeweils Herrschenden hätten von vorneherein nur ihren eigenen materiellen Vorteil im Auge gehabt, sondern das beobachtete Fehlen von Reform(gesetz)en sei auch zu verstehen, wenn man mit Hirschman² altruistische Motivationen einbeziehe: Der aus diesem Ansatz erklärliche Zyklus von idealistisch antretenden und dann angesichts der Aussichtslosigkeit ihrer idealistischen Zielsetzung wieder in Korruption fallenden Regimes verhindere erfolgreiche Setzung oder zumindest Durchsetzung von »Entwicklungsrecht« (Bodenreformgesetze etc.).

Die Probleme der Rechtsdurchsetzung sind in allen Ländern der Dritten Welt sehr ähnlich: zu ihnen zählt Bryde vor allem die ungleiche Verteilung von Effektivitätshindernissen. Gesetze, die darauf vertrauen, daß die Betroffenen ihre Rechte selbst durchsetzen, scheitern oftmals gerade an dieser Voraussetzung. Es müsse auch bezweifelt werden, ob

2 A. O. Hirschman, *Shifting involvements: private interest and public action*, Princeton NJ. 1982.

die Angehörigen der juristischen Berufe der Bedeutung ihrer Rolle als »brokers of legal knowledge« gerecht werden. Ausbildungssystem und soziale Schichtung ließen vielmehr vermuten, daß juristischer Sachverstand als knappe Ressource von den Mächtigen monopolisiert werde. Weil ein unkorrupter und leistungsfähiger Beamtenapparat in den meisten Ländern fehlt, dürften auch staatliche Rechtsdurchsetzungsprogramme scheitern.

Bei einer abschließenden Bewertung der juristischen Entwicklungshilfemodelle müsse man, so schloß Professor Bryde seinen Vortrag, trotz des insgesamt negativen Befundes differenzieren: Durchgehend gescheitert sei lediglich das staatszentrierte Entwicklungsmodell, nicht »juristische« Entwicklungshilfe insgesamt. Wer die Verbesserung der Lage der Unterprivilegierten als Entwicklungziel in der Dritten Welt anstrebe, müsse auch die Erschließung rechtlicher Ressourcen als Entwicklungsweg in Betracht ziehen. Eine entsprechende juristische Entwicklungshilfe müsse eine menschenrechtliche Absicherung lokaler Selbsthilfeaktivitäten bewirken, als »eine Art ‚Amnesty international‘ der sozialen Menschenrechte«.

Professor Dias konzentrierte sich in seinem Vortrag »Developing Law and Legal Resources for Alternative, People-centered Development« auf die ländliche Unterschicht in den Ländern der Dritten Welt und die Möglichkeiten, im Rahmen einer alternativen Entwicklungsstrategie dieser Unterschicht das Recht als Instrument zur Verbesserung ihrer Lage an die Hand zu geben.

Ausgehend von den Erfahrungen früherer Entwicklungsdekaden stellt die alternative Entwicklungsstrategie die Unterschicht in das Zentrum ihrer Aktivitäten. Bisher war eine fortschreitende ökonomische, soziale und politische Marginalisierung der ländlichen Unterschicht zu beobachten, deren Ursachen unter anderem im fehlenden Zugang zu materiellen Ressourcen (Landlosigkeit, Unterbezahlung von Arbeitern, fehlende Kreditmöglichkeiten etc.) lagen. Die ländliche Unterschicht war vielfach das erste Opfer der Einbindung agrarischer Gesellschaften in den Weltmarkt und von wachstumsorientierten Entwicklungskonzepten.

Gerade auch Entwicklungsgroßprojekte hätten oftmals eine verarmende Wirkung auf die in ihrer Umgebung lebende Bevölkerung gehabt. Diejenigen, die diese Projekte durchführten (internationale Organisationen, multinationale Gesellschaften und offizielle Körperschaften), benachteiligten die in der Umgebung lebenden Bauern oft in rechtswidriger Weise (z. B. durch illegale Enteignungen, gegen die sich die Bauern mangels Zugang zu juristischen Ressourcen nicht wehren könnten oder durch haarsträubende Kreditvergabepraktiken). Während die »Weltkonferenz über Agrarreform und ländliche Entwicklung« 1979 das Recht auf Partizipation betont habe, würden Entwicklungsprojekte in der Regel noch immer ohne Einbeziehung der unmittelbar betroffenen Bevölkerung geplant und durchgeführt. Strategien zum Schutz gegen solche Beeinträchtigungen könnten nur erfolgreich sein, wenn sie auf der aktiven Teilnahme der Betroffenen und auf Unterstützung von außen (auch durch Juristen) aufbauten und die Betroffenen zur Selbsthilfe befähigten, wie es die alternative Entwicklungsstrategie mit der Organisation von grassroots' groups anstrebt. Professionelles Wissen von Juristen könne bei verschie-

denen Strategien zur Verbesserung der Lage der Unterschichten von Nutzen sein: Landlosigkeit ließe sich z. B. durch eine Einschränkung der Möglichkeiten zur Enteignung und durch Landreformgesetze bekämpfen. Mit Krediten, in denen die Risiken gerechter verteilt sind, ließe sich die Verschuldung zurückdrängen. Gegen die Ausbeutung von Arbeitern könnte man durch eine Verschärfung der Arbeitsgesetzgebung und die strafrechtliche Sanktionierung bestimmter Verstöße vorgehen. Ganz generell müßte die Verwendung des Rechts als Mittel zur Freistellung der Entwicklungspolitischen Akteure von Verantwortung kritisch beleuchtet werden.

Dem internationalen Recht komme in der alternativen Entwicklungsstrategie eine besonders große Bedeutung zu, führte Professor Dias aus, da viele Deklarationen der UNO und ihrer Unterorganisationen Rechte propagierten, die im Kampf gegen die genannten Problemlagen mit Erfolg eingesetzt werden könnten. Auch wenn diese Rechte noch nicht in nationales Recht umgesetzt seien, so hätten sie doch eine gewisse Autorität, weil sie als von allen Völkern der Erde anerkannt gelten. Wichtig sei, diese zumeist allgemein formulierten Rechte zu subjektiven, durchsetzbaren Ansprüchen fortzuentwickeln. Dieser Prozeß müsse dadurch ergänzt werden, daß den Betroffenen rechtliche Ressourcen eröffnet würden, mit deren Hilfe sie das fortentwickelte Recht auch ausnutzen könnten. Notwendig sei hierfür, daß Kenntnisse vermittelt würden, mit deren Hilfe Schäden und Schädiger erkannt und juristische Gegenmaßnahmen ergriffen werden könnten.

Ein eindrucksvolles Beispiel zu den Ausführungen Professor Brydes über Probleme des Rechtstransfers lieferte Professor Schaeffer mit seinem Vortrag »Du droit économique française dans les Etats d'Afrique Noire francophone«. Das von den französischen Kolonialherren eingeführte Recht wurde in den ehemaligen Kolonien beibehalten, nachdem diese Gebiete die Unabhängigkeit erlangt hatten. Die Mehrheit der Bevölkerung orientierte sich aber immer noch und weiterhin an den traditionellen Normen. Die Koexistenz zwischen altem und neuem Recht hatte je nach Rechtsgebiet verschiedene Auswirkungen auf den Entwicklungsprozeß: Im Familien und Eherecht beeinflußte das Festhalten an traditionellen Vorstellungen den Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung nicht. Hingegen entstanden im Bereich des Boden-, des Arbeits-, Landwirtschafts- und Strafrechts Konflikte zwischen den traditionellen Vorstellungen und den Erfordernissen einer wirtschaftlichen Entwicklung. Unproblematisch sei – so Professor Schaeffer – das Gebiet der modernen Wirtschaftsbeziehungen (Unternehmens-, Bank-, Versicherungsrecht), da es auf diesem Gebiet keine mit dem mordernen Recht konkurrierenden traditionellen Regeln gebe. Dennoch erfüllte sich die Erwartung nicht, das von Frankreich rezipierte Wirtschaftsrecht werde in den afrikanischen Ländern ebenso funktionieren wie in seinem Heimatland und also allmählich das gesamte Wirtschaftsleben umformen. Professor Schaeffer arbeitete zwei Ebenen heraus, auf denen das rezipierte Recht mit den vorhandenen Strukturen kollidierte: Das französische Recht paßte weder zur »Noosphäre« (Mentalität, Moral und Gesellschaftsstruktur) der afrikanischen Staaten noch zu ihrer »Ökosphäre« (Strukturen des Wirtschaftslebens).

Interferenzen zwischen westlichem (französischem) Recht und afrikanischer »Noosphä-

re« machte Professor Schaeffer unter anderem am Beispiel des Verhältnisses von Staat und Privatwirtschaft deutlich: Letztlich gebe es in Afrika noch keinen »Staat«, sondern lediglich eine zentralisierte Verwaltung, der gegenüber keine moralische Verpflichtung zum Gehorsam bestehe. Weil der Händler und Unternehmer in Afrika kein Ansehen genieße, bestehe wenig Neigung, Verantwortung für ein Unternehmen zu tragen. So fehle es an einem nationalen unternehmerisch tätigen Bürgertum. Nur wenige der großen Unternehmen würden von Einheimischen geführt. Da diese Unternehmen in der Regel kapitalschwach seien, seien sie von ihren Kreditgebern, zumeist vom Staat, abhängig. Aufgrund dieser Abhängigkeit werde kein Unternehmer eine Pflichtverletzung der Verwaltung rügen, die ihrerseits wegen der gegenseitigen Beziehungen die Einhaltung einschlägiger Gesetze nicht allzu streng kontrollieren werde. Die großen, unter ausländischer Kontrolle stehenden Unternehmen, könne der Staat ohnehin nicht zur Einhaltung der Gesetze zwingen, weil eher er von ihnen abhängig sei als umgekehrt. Deshalb gebe es zur Begrenzung des ausländischen Einflusses und als Ersatz für fehlende einheimische Privatunternehmen zahlreiche staatliche oder halbstaatliche Unternehmen. Diese richteten sich in ihrem Verhalten nur im Prinzip nach dem modernen Wirtschaftsrecht, in Wahrheit werde ihr Verhalten von den Normen des traditionellen Autoritätssystems bestimmt, das auf die modernen Verwaltungsstrukturen übertragen werde.

Auch Geld und Kredit spielten in Afrika – so Professor Schaeffer – eine andere Rolle als in Europa. Schuldrechtliche Verträge würden in Afrika eher als persönliche Verpflichtungen angesehen denn als auf den Austausch geldwerter Leistungen bezogene Rechtsverhältnisse. Ein solches persönliches Element fehle aber, wenn ein Kredit von einer Institution gewährt wird, so daß keine moralische Verpflichtung zur Rückzahlung empfunden werde. Auch ein eventueller Konkurs gelte nicht als unehrenhaft.

Nachdem Professor Schaeffer am Beispiel von Wirtschaftsplanung (»planification«) und Wettbewerb als in Afrika nur beschränkt durchgesetzten Regelungsmechanismen der Volkswirtschaft deutliche Unterschiede zwischen der »Ökosphäre« Europas und der Afrikas herausgearbeitet hatte, schloß er sein Referat mit optimistischem Tenor: Das französische Wirtschaftsrecht sei in Afrika zwar ein Fremdkörper geblieben, doch habe es eine nützliche Rolle bei dem Versuch gespielt (und spiele sie noch), die industrielle Zivilisation und die eigene Kultur zu versöhnen. Es habe auf die Gesellschaft eingewirkt, unterliege aber seinerseits Einflüssen aus der Gesellschaft, wie auch in Europa eine sich wandelnde gesellschaftliche Situation eine Wandlung des Rechts nach sich ziehe.

Die anschließende intensive und lebhafte Diskussion drehte sich vor allem um Probleme des Rechtstransfers und um mögliche Parallelen zwischen der (Rechts-)Entwicklung in der Dritten Welt und der europäischen Rechtsgeschichte/-wirklichkeit. Auf den Hinweis von Dr. Schanze (Frankfurt), von Entwicklungsländern werde derzeit gerade ausländische Beratung auf juristischem Gebiet nachgefragt, gab Professor Bryde zu bedenken, daß diese Nachfrage von westlichen Juristen nicht kritiklos befriedigt werden dürfe, weil allein schon der Wunsch nach *ausländischer* Beratung ein Indiz sein könne für mangelnde (interne) Legitimität des Transfers.

So wurde auch auf dieser Tagung einmal mehr deutlich, daß zwar inzwischen die Analy-

sen der sich mit den Entwicklungsländern befassenden Juristen anspruchs- und verständnisvoller geworden sind, daß jedoch bei allem guten Willen und bekundeten Optimismus die Hilflosigkeit angesichts der verzahnten Problemlagen im Entwicklungsprozeß letztlich unverändert groß ist.

Ulrich Deffaa