

Tobias Berger

Nichtstaatliches Recht in der Entwicklungszusammenarbeit

– Internationale Organisationen, Informelle Gerichte und das Symbolische Kapital von Dokumenten¹

1. Einleitung

Die etablierten Instrumente der Rechtsstaatlichkeitsförderung internationaler Organisationen wie der Weltbank oder den verschiedenen Agenturen der Vereinten Nationen stehen zunehmend in der Kritik. Diese bezieht sich, neben den ausbleibenden Erfolgen, vor allem auf das eurozentrische Rechtsverständnis, die mangelnde Kontextsensibilität und das Festhalten an uniformen institutionellen Vorlagen.² Als Reaktion auf diese Kritik beteuern internationale Organisationen in ihren jüngsten Publikationen eine Abkehr von technokratischen Modellen und eine Hinwendung zu kontextspezifischen politischen Prozessen. So argumentiert der von der Weltbank herausgegebene World Development Report 2017: “It is important to think [...] not only about capacity building but also about *power asymmetries*”.³ Damit geht auch die Forderung einher, informelle Gerichte als gesellschaftlich oft sehr wirkmächtige Institutionen wieder verstärkt in Projektplanung und -durchführung zu berücksichtigen. Somit erlangt die Sprache nichtstaatlichen Rechts, die seit jeher teil kolonialer und postkolonialer Rechtsinterventionen war, aber seit den 1980ern in den Hintergrund getreten ist, nun eine neue Prominenz in internationalen Entwicklungsdiskursen.

Dieser Beitrag hinterfragt diese neue Prominenz nichtstaatlichen Rechts und untersucht, in wie weit sie tatsächlich von tradierten Denk- und Handlungsmustern abweicht. Dabei konzentriere ich mich weniger auf die Rhetorik als auf die den Projektinterventionen zu Grunde liegenden Praktiken. Der Fokus liegt hierbei auf Praktiken der Dokumentation und den offiziellen Dokumenten, die durch die Projektinterventionen internationaler Geberinstitutionen verbreitet werden. Diese beinhalten zum einen offizielle Dokumente, durch die die Transparenz nichtstaatlicher Gerichtsverfahren sichergestellt werden soll, und zum anderen die Dokumente, die von den Gebern zur Kontrolle und Eva-

1 Ich danke den Teilnehmer*innen des Workshops „Recht als Kommunikation“ am Wissenschaftszentrum Berlin und insbesondere den Organisator*innen Matthias Kötter, Shalini Randeria und Folke Schuppert sowie Lena Rohrbach und der Myxa Research Group für ihre hilfreichen Kommentare.

2 Vgl. Michael Zürn/Andre Nollkaemper/Randall P. Peerenboom (Hrsg.), *Rule of Law Dynamics in an Era of International and Transnational Governance*, 2012; Stephen Golub, *Beyond Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative*, Carnegie Endowment Rule of Law Working Paper 41 (2003); Santos, Boaventura de Sousa, *Epistemologies of the South*, 2016.

3 World Bank, *World Development Report 2017*, 2017, 29.

lationen ihrer Projektergebnisse verwendet werden. Im Folgenden untersuche ich die Effekte, die diese Dokumente in bestimmten sozialen Interaktionen produzieren, um dreierlei zu zeigen. Erstens, Dokumente sind für Rechtsverständnis internationaler Organisationen konstitutiv. Recht, auch nichtstaatliches Recht wie es z.B. in informellen Dorfgerichten gesprochen wird, ist für diese Organisationen ohne die Produktion offizieller Dokumente unvorstellbar. Zweitens, die durch jene Organisationen geforderten (und geförderten) Dokumente entwickeln jedoch ein Eigenleben, so dass sie zwar sozial wirkmächtig werden, aber nicht auf die von den internationalen Projektfinanciers intendierte Weise. Durch eine Fallstudie von einem Projekt der Europäischen Union (EU) und des United Nation Development Program (UNDP) mit Dorfgerichten in Bangladesch zeige ich, wie internationale Organisationen nichtstaatliches Recht zunächst formalisieren müssen, bevor sie mit ihm arbeiten können. Die dazu genutzten offiziellen Dokumente werden jedoch nicht verwendet, um Dorfgerichtsprozesse minutios aufzuzeichnen und somit Rechenschaftspflichten überprüfbar zu machen. Stattdessen werden sie von sozial und wirtschaftlich marginalisierten Teilen der Landbevölkerung als symbolisches Kapital eingesetzt, durch die sie eine höhere gesellschaftliche Anerkennung erzielen und somit auch Zugang zu lokalen Eliten schaffen können, was wiederum ihre Position in informellen Gerichten enorm stärkt. Drittens, jenseits dieses emanzipatorischen Effekts ermöglichen die Dokumente internationalen Geberorganisationen es aber auch, Projekte mit nichtstaatlichen Gerichten in etablierte Evaluationsschablonen einzuhegen. Dies hat zur Folge, dass der scheinbare Kurswechsel internationaler Geberorganisationen hin zu mehr Kontextsensibilität stärker in alten Denk- und Handlungsmustern verstrickt bleibt als dies auf den ersten Blick ersichtlich wird.

II. Nichtstaatliches Recht in der internationalen Entwicklungskooperation

Externe Interventionen in nichtstaatliches Recht haben eine lange, oftmals koloniale Geschichte.⁴ Seit dem „Rule of Law Revival“ in den 1980er Jahren haben sich internationale Organisationen in ihren Programmen zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit jedoch vornehmlich auf staatliche Institutionen und staatliches Recht konzentriert.⁵ Diese etatistische Fokussierung hat den Blick auf ein weltweit verbreitetes Phänomen versperrt – die Prominenz nichtstaatlichen Rechts und insbesondere informeller Gerichte, die erst in den letzten Jahren wieder in den Fokus internationaler Akteure gerückt sind. Entscheidend für diesen Perspektivwechsel waren vor allem die Weltbank mit ihren „Justice for the Poor“-Projekten sowie ein einflussreicher Bericht verschiedener Agenturen der Vereinten Nationen zu „Informal Justice Mechanisms – Charting a Course for Human Rights-based Engagement“.⁶ Der Bericht beginnt mit der Anerkennung informeller Gerichte als empirisch weitverbreitetes Phänomen: „[...] Informal Justice Systems are an empirical re-

4 Shalini Randeria, *Global Designs and Local Lifeworlds*, Interventions 9 (2007), 12-30.

5 Thomas Carothers, *The Rule of Law Revival*, Foreign Affairs 1998 (March/April), 95-106; Thomas Carothers, *Democracy Aid at 25: Time to Choose*, in *Democracy in decline?*, hrsg. von Larry Diamond/Marc F. Plattner, 2015.

6 Caroline Mary Sage/Nicholas Mencias/Michael Woolcock, *Taking the Rules of the Game Seriously: Mainstreaming Justice in Development – The World Bank's Justice for the Poor Program*, World Bank Justice and Development Working Paper Series 7 2009; UNDP/UNICEF/UN Women, *Informal Justice Mechanisms: Charting a Course of Human Rights-based Engagement*. <http://>

ality, albeit a complicated one“ (S. 7). Für internationale Geber sind nichtstaatliche Gerichte eine komplizierte Realität, da sie sowohl neue Chancen bieten als auch Gefahren bergen. Einerseits stellen nichtstaatliche Gerichte eine Alternative zum staatlichen Rechtssystem dar, die besonders dann an Wichtigkeit gewinnt, wenn staatliche Institutionen schwer zugänglich sind, durch Korruption in ihrer Handlungsweise beschränkt oder durch sonstige Manipulationen verzerrt werden. Im Gegensatz zu staatlichen Gerichten sind deren nichtstaatliche Pendanten geographisch nähergelegen und leicht zugänglich; sie sind in lokalen normativen Vorstellungen verankert und genießen oft ein hohes Maß an Legitimität bei jenen, die sie anrufen, und lösen Konflikte oft schneller und effizienter als die Institutionen des Staates. Andererseits werden nichtstaatliche Gerichte oft von nationalen und internationalen Aktivist*innen für ihre patriarchalen Strukturen und die allgemeine Tendenz kritisiert, lokale Machtverhältnisse zu perpetuieren statt sie zu brechen.

Internationale Geberorganisationen sehen sich nun vor der selbstgesetzten Aufgabe, die identifizierten Vorteile nichtstaatlicher Gerichte vor deren scheinbaren Schwächen zu retten.⁷ Wie genau dies geschehen kann, ist Gegenstand andauernder Diskussionen zwischen internationalen Bürokrat*innen, transnationalen Expert*innen, und Forscher*innen. Eine häufige Antwort ist, die Rechenschaftspflicht nichtstaatlicher Gerichte gegenüber externen Akteuren zu erhöhen und sie somit in Konformität mit internationalen Menschenrechtsstandards zu bringen. Der Bericht der Vereinten Nationen diskutiert verschiedene solcher Rechenschaftsmechanismen unter der Überschrift “Transparency, Monitoring, and Oversight” (S. 173). Transparenz und Aufsicht können beispielsweise durch engmaschige Integration nichtstaatlicher Gerichte ins staatliche Rechtssystem erzielt werden, z.B. durch formalisierte Möglichkeiten, gegen die Urteile nichtstaatlicher Gerichte bei ihren staatlichen Pendanten Einspruch zu erheben, oder durch systematische Aufsicht nichtstaatlicher Institutionen durch das Justizministerium. All diese Mechanismen bedürfen jedoch der Bürokratisierung nichtstaatlichen Rechts: Nur wenn nichtstaatliches Recht in den Augen des Staates lesbar wird, kann er – und in erweitertem Sinne auch internationale Organisationen – nichtstaatliche Gerichte kontrollieren und für ihre Entscheidungen zur Verantwortung ziehen. Dies beinhaltet oft die formelle Verschriftlichung nichtstaatlicher Verfahren in standardisierter Form. Wie beispielsweise der bereits eingangs zitierte Bericht festhält, ist das schriftliche Festhalten nichtstaatlicher Urteile von großer Bedeutung: „[...] the recording of case outcomes promotes legal certainty and transparency and can enhance oversight“ (S. 173). Folglich beinhalten die meisten der gegenwärtigen Versuche internationaler Organisationen, mit nichtstaatlichen Gerichten zu arbeiten, die Verbreitung von offiziellen Dokumenten. Diese Dokumente werden in der Regel als neutrale Träger von Informationen verstanden. Im Folgenden wird dies hinter-

www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Informal-Justice-Systems-Charting-a-Course-for-Human-Rights-Based-Engagement.pdf; für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Rolle nichtstaatlichen Rechts in der Entwicklungszusammenarbeit, siehe Brian Z. Tamanaha/Caroline Mary Sage/Woolcock, Michael J. V (Hrsg.), *Legal pluralism and development*, 2012; Matthias Köter/Tilmann J. Röder/Gunnar Folke Schuppert/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Non-state Justice Institutions and the Law*, 2015.

⁷ Tobias Berger, *Global Village Courts – The United Nations and the Bureaucratization of non-state Justice in the Global South, in Palaces of Hope – the Anthropology of International Organizations*, hg. von Ronald Niezen/Maria Sapignoli, 2017, 198–219.

fragt und ein Perspektivwechsel vollzogen, der die soziale und performative Wirkung von Dokumenten in den Blick nimmt.

III. Die Vielseitigkeit von Dokumenten: soziale und performative Wirkungen

Sowohl Mitarbeiter*innen internationaler Organisationen als auch Forscher*innen unterschiedlicher Disziplinen tendieren dazu, Dokumente in erster Linie als Quelle von Informationen zu betrachten, wie Ben Kafka festgestellt hat: „[...] [scholars] discovered all sorts of interesting and important things by looking *through* paperwork, but seldom paused to look *at* it“.⁸ Wenn man den Blick nun weg von den scheinbar offensichtlichen Informationen und direkt auf das Papier selbst lenkt, verändert sich das Verständnis von dem, was diese Dokumente eigentlich tun. Sie sind nicht nur Träger von Informationen, sondern auch materielle Artefakte, deren Bedeutung in sozialen Begegnungen immer wieder neu ausgehandelt werden muss. In diesen Aushandlungsprozessen tragen die Dokumente selbst entscheidend dazu bei, bestimmte soziale Beziehungen und gesellschaftliche Machtgefüge zu konstituieren. So zeigt Matthew Hull in seiner Analyse der Rolle von Akten in den lokalen Verwaltungsstrukturen Islamabads, wie Dokumente materielle Objekte sind, um die herum lokale Politiker, Hausbesitzer, Geschäftsleute, Bauunternehmer und Bürokraten Allianzen schmieden und Oppositionen bilden können.⁹ In seiner Diagnose baut Hull auf eine lange Tradition anthropologischer und soziologischer Forschung, die die zentrale Rolle von Artefakten, und damit auch von Dokumenten, in sozialen Prozessen herausgestellt und dementsprechend untersucht hat.¹⁰

Diese Forschung zeigt, wie Dokumente niemals für sich allein sprechen. Sie sind Bestandteil tiefergehender sozialer Verflechtungen und können ihre Bedeutung nur innerhalb dieser Verflechtungen entfalten. Dies wird besonders deutlich bei der Analyse der scheinbaren Inhalte der Dokumente. So zeigen Franz und Keebet von Benda-Beckmann in ihrer Untersuchung von Landkonflikten auf Ambon in Indonesien, wie meist die allgemeine Vermutung galt, Dokumente sprächen zugunsten desjenigen, der sie besäße. Dies wiederum führte dazu, dass der Wert von Dokumenten nicht auf die Informationen reduzierbar war, die auf ihnen eingeschrieben war:

*The villagers are aware of the potential value which such documents have in property affairs. However, assessments of the documents' strategic value are not always based upon the knowledge of the documents' texts. Most documents lead a secret and mysterious life. Not many people possess documents, and those who do try to keep them secret in order to control the information embodied in them. The greater the secrecy, the more importance is accorded to them.*¹¹

Dokumente sind somit eine kostbare Ware, die gehandelt und die auch in politischen und sozialen Kämpfen gezielt eingesetzt werden kann. Dies ist ein grundlegend anderes Verständnis von Dokumenten als das Weberianische, das Dokumente bloß als neutrale und desinteressierte Träger von Informationen ansieht. So sprach Weber zwar Dokumenten

8 Ben Kafka, *Paperwork: The State of the Discipline*, *Book History* 12 (2009), 340–353, 341.

9 Matthew S. Hull, *Government of paper*, 2012.

10 Annelise Riles (Hrsg.), *Documents*, 2006; Bruno Latour, *The making of law*, 2010.

11 Franz von Benda-Beckmann/Keebet von Benda-Beckmann, *Texts in Contexts: Historical Documents as Political Commodity on Islamic Ambon*, *Ethnologica Bernesia* 4 (1994), 223–243 (228).

eine entscheidende Rolle in modernen Verwaltungsapparaten zu, als er konstatierte: „Die moderne Amtsführung beruht auf Schriftstücken (Akten), welche in Urschrift oder Konzept aufbewahrt werden [...] Die Gesamtheit der bei einer Behörde tätigen Beamten mit dem entsprechenden Sachgüter- und Aktenapparat bildet ein ‚Büro‘“. ¹² Dennoch zog Weber nicht in Erwägung, dass Akten und Dokumente auch jenseits der Fakten, die auf ihnen schriftliche gespeichert worden waren, sozial wirkmächtig werden könnten; sie werden jenseits der eben zitierten Stelle in seinen Ausführungen zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ kaum erwähnt und verbleiben somit im Status passiver Instrumente bürokratischer Herrschaft. ¹³

Die in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen internationale Akteure folgen meist diesem Weberianischen Verständnis von Dokumenten. Die von ihnen geförderten Projekte mit nichtstaatlichen Gerichten haben nahezu alle eine Projektkomponente, die eine zunehmende formelle Verschriftlichung informeller Gerichte unterstützen soll. Wie bereits beschrieben, sollen diese Dokumente nichtstaatliche Gerichtsverfahren transparent und durch übergeordnete Instanzen nachvollziehbar machen. Doch die Dokumente, die internationale Geberorganisationen hierfür zur Verfügung stellen, sind nicht einfach auf die von diesen Gebern erdachte Funktion als artige Speichermedien reduzierbar. Stattdessen wirken sie performativ und erzielen dabei unerwartete Ergebnisse, wie der folgende Fall der Dorfgerichte in Bangladesch zeigt. Zwei Effekte stehen hierbei im Zentrum der Analyse: Zum einen können marginalisierte Menschen im ländlichen Bangladesch Dokumente als symbolisches Kapital nutzen, um ihre Stellung in nichtstaatlichen Gerichtsprozessen signifikant zu verbessern. Zum anderen nutzen in der Entwicklungszusammenarbeit tätige Bürokrat*innen die gleichen Dokumente, um Projekte mit informellen Gerichten in etablierte Logiken internationaler Bürokratien einzuhegen.

IV. Die Dorfgerichte in Bangladesch

Die Dorfgerichte in Bangladesch wurden von der Britischen Kolonialmacht zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts im Kontext weiterführender Dezentralisierungsstrategien eingeführt. Basierend auf Empfehlungen der *Hobhouse Commission* (1907-9) und dem *Levinge Committee* (1913) wurden schließlich 1919 durch den *Bengal Village Self-Government Act* die „*Union Benches*“ eingerichtet. Diese „benches“ sind die Vorläufer der heutigen Dorfgerichte; sie sind durch den kolonialen Staat explizit autorisiert worden, in bestimmten zivil- und strafrechtlichen Fällen rechtzusprechen, wobei die entsprechenden Bestimmungen der geltenden staatlichen Gesetzestexte (insbesondere des Penal Code, des Code of Criminal Procedure und des Code of Civil Procedure) ausgesetzt wurde. Ziel der Union Benches war es zum einen, die staatlichen Gerichte zu entlasten, und zum anderen eine lokal tiefer verwurzelte Alternative zu diesen Gerichten zu schaffen. So argumentierte die *Hobhouse Commission*: „It is also most desirable to relieve the regular courts [and] to prevent the people from having to undertake long journeys for the settlement of paltry dispute“. ¹⁴ Zugleich sollte diese lokale Alternative der *Union Benches*

12 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1964, 704.

13 Matthew S. Hull, *Documents and Bureaucracy*, *Annual Review of Anthropology* 41 (2012), 251–267.

14 Charles Edward Hobhouse, *Report of the Royal Commission upon Decentralization in India*. Volume I, 1908, 242.

auch die weitverbreiteten und in keiner Weise durch den Staat regulierten *shalish* Gerichte (die ich weiter unten ausführlicher einführe) ersetzen.

Ganz ähnliche Argumentationslinien liegen einem gegenwärtigen Projekt zu Grunde, das versucht, die Dorfgerichte, die aus den Union Benches hervorgegangen sind, nun zu „aktivieren“. Das Projekt „Activating the Village Courts in Bangladesh“ hat es sich zum Ziel gesetzt, durch die Dorfgerichte den Rückstau an unbearbeiteten Fällen in den staatlichen Gerichten zu reduzieren und zugleich den Zugang von marginalisierten Bevölkerungsgruppen zu rechtsprechenden Institutionen zu erhöhen. Daher argumentiert die federführende Organisation der Vereinten Nationen: „[i]t is expected that the activation of village courts will reduce the pressure created by the backlog in the upper level courts, and permit easy access to justice at the lower levels“.¹⁵ Neben UNDP sind vor allem die Europäische Union sowie vier lokale Nichtregierungsorganisationen (NRO) an der Aktivierung der Dorfgerichte im ländlichen Bangladesch beteiligt.

Während die EU in erster Linie als Geldgeber in Erscheinung tritt, konzentriert sich UNDP auf die operativen Aspekte des Projekts und leistet „technical assistance“. Obwohl UNDP eine internationale Organisation ist, ist das Team, das in Bangladesch für die Aktivierung der Dorfgerichte extra ins Leben gerufen worden ist, überraschend national. Es gliedert sich in vier Projektkomponenten auf. Erstens ist es für das „Capacity Building“ aller beteiligten Akteure zuständig und veranstaltet hierfür Workshops mit lokalen Verwaltungsangestellten und den Mitarbeitenden der vier NROs, die das Projekt auf lokaler Ebene umsetzen. UNDP entwirft hierfür auch alle Trainingsmaterialien, die zur Verbreitung von Informationen über die Dorfgerichte benutzt werden. Dazu gehören Flipcharts, Poster und Lehrmaterialien für alle Mitarbeitenden im Projekt, aber auch aus Holz gearbeitete Dorfgerichtssäle, die überall dort installiert werden, wo ein Gericht aktiviert werden soll. Zweitens ist UNDP für alle projektrelevante Kommunikation verantwortlich und kümmert sich um „Advocacy and Communication“. Drittens kontrolliert UNDP den Fortschritt des Projektes durch einen „Monitoring and Evaluation“-Mechanismus, der projektrelevante Daten sammelt, diese auswertet und an die EU sowie anderen Projektpartner kommuniziert. Schließlich hat sich UNDPs Projektteam mit einer „Reform of the Legal Framework“ befasst, das die staatliche Anerkennung der Dorfgerichte auf eine neue und den aktuellen Lebensbedingungen im ländlichen Bangladesch angepasste Grundlage stellen soll.

Diese Reformbemühungen des rechtlichen Rahmens der Dorfgerichte gipfelte 2013 im „Village Court (amendment) Act“. Aufbauend auf den Village Court Acts von 1976 und 2006 legt er die Jurisdiktion der Dorfgerichte fest und schreibt die prozeduralen Regeln vor, nach denen sich ein Dorfgericht formieren und Urteile fällen kann. Vor den Dorfgerichten können kleinere zivil- und strafrechtliche Vergehen verhandelt werden, die einen Streitwert von 75.000 Thaka (ca. 750 Euro) nicht überschreiten. Dies beinhaltet beispielsweise Fälle von Diebstahl, Beleidigung, Betrug oder das Verletzen und/oder Töten von Nutztieren. Solche Fälle können auch von den staatlichen District oder Magistrate Courts an die Dorfgerichte verwiesen werden. Häufiger geschieht es jedoch, dass Betroffene direkt die Dorfgerichte anrufen. Die Gerichte bestehen aus einer fünfköpfigen Jury, an deren Spitze der Union Parishad Chairman steht. Eine Union Parishad ist die kleinste Verwaltungseinheit in Bangladesch, und der ihr vorstehende Chairman wird von allen in dieser Einheit gemeldeten Personen gewählt. Neben diesem Lokalpolitiker be-

15 UNDP, Project Document AVCB (2008).

steht die Jury aus je zwei Repräsentanten, die von den jeweiligen Konfliktparteien benannt werden. Der Chairman kann Zeugen zu Dorfgerichtsverhandlungen laden und leitet auch ein erstes Gespräch, in dem ein Kompromiss zwischen den beiden Konfliktparteien gefunden werden kann, bevor das Dorfgericht einberufen wird (die sog. „Rule 33“). Kommt es nicht zu einem solchen Kompromiss, entscheidet die Dorfgerichtsjury per Abstimmung über den Fall, wobei das Abstimmungsergebnis entscheidend für spätere Einspruchsmöglichkeiten ist. Nur bei einem Abstimmungsergebnis von 3:2 kann in einem der staatlichen District bzw. Magistrate Courts Einspruch gegen das Dorfgerichtsurteil erhoben werden. Sonst ist das Urteil rechtsgültig und kann ggf. auch durch staatliche Institutionen durchgesetzt werden. Urteile können jedoch immer nur finanzielle Entschädigungen beinhalten, jegliche darüber hinausreichende Form der Bestrafung darf nicht in Dorfgerichten verhängt werden.

Somit sind – zumindest auf dem Papier – die Dorfgerichte offiziell mit dem staatlichen Rechtssystem verbunden. Diese Verbindungen beinhalten sowohl prozedurale als auch substantielle Auflagen sowie minimale Formen des „judicial oversight“.¹⁶ Zwar ist die Aufsicht über die Dorfgerichte nicht dem Justizministerium zugeteilt, sondern im Ministry of Local Governance, Rural Development, and Cooperatives angesiedelt. Aber der 2006 Village Court Act sieht dennoch Interventionsmöglichkeiten in den Dorfgerichten vor: „[...] where the District Magistrate is of opinion that the circumstances of a case relating to a matter falling under Part I of the Schedule and pending before a Village Court are such that the public interest and the ends of justice demand its trial in a Criminal Court he may, notwithstanding anything contained in this Act, withdraw the same from the Village Court and send it to the Criminal Court for trial and disposal“.¹⁷ Damit diese Formen staatlicher Kontrolle jedoch wirksam werden können, bedarf es, wie eingangs bereits gezeigt, einer Bürokratisierung nichtstaatlichen Rechts, denn nur wenn die Dorfgerichte sauber Buch führen, kann die Einhaltung substantieller und prozeduraler Standards kontrolliert werden, z.B. durch Richter*innen an staatlichen Gerichten, die dann bei Bedarf in Dorfgerichtsprozesse intervenieren können. Daher scheint es auch wenig überraschend, dass die Verbreitung offizieller Dokumente ein entscheidender Bestandteil des Projekts ist, das versucht, die Dorfgerichte in Bangladesch zu aktivieren.

Das Projekt stellt insgesamt nicht weniger als 25 Formulare zur Verfügung. Elf sind von der Regierung für die korrekte Dokumentation von Dorfgerichtsprozessen vorgeschrieben, 14 weitere wurden von UNDP selbst entworfen, gedruckt und im ländlichen Bangladesch verteilt. Diese Dokumente werden in allen Phasen eines Dorfgerichtsprozesses benötigt. So gibt es ein Formular, um Klage vor einem Dorfgericht einzureichen, drei weitere, um Zeugen, Angeklagte und Jurymitglieder in den Gerichtssaal zu bestellen, ein zusätzliches Formular ist für die Beilegung eines Konfliktes nach Rule 33. Weitere Formulare dokumentieren das Urteil für Kläger und Angeklagte, die lokale Verwaltung und das Projekt, das all diese Formulare eingangs verteilt hat. Es gibt auch ein Formular, um die Ausgabe von Formularen zu dokumentieren. All diesen Formularen sind Deckblätter vorangestellt, die das Logo des Ministry of Local Governance, Rural Development and Co-operatives tragen. Darunter sind die Logos von UNDP und der EU sowie der Schriftzug „Activating the Village Courts in Bangladesh“. In Bangladesch hinterlässt

16 Matthias Kötter, Non-State Justice Institutions, SFB-Governance Working Paper Series 43, 2012.

17 Section 16 des The Village Court Act 2006, 2006; siehe auch Mahboob Murshed, Review Report on Village Courts Legal Framework, 2012.

das Projekt somit einen langen Papierpfad offizieller Dokumente und Formulare. Doch was genau passiert dort mit all diesen Formularen und Dokumenten?

V. Die Rolle der Dokumente in den Dorfgerichten

Die Dokumente, die UNDP über die verschiedenen lokalen NROs im ländlichen Bangladesch verteilt, sind von zentraler Bedeutung für das Projekt. Sie sind ein wesentliches Instrument, mit dem versucht wird, die Dorfgerichte von einem weiteren nichtstaatlichen Gericht zu unterscheiden – dem bereits oben erwähnten *shalish*. Im Gegensatz zu den Dorfgerichten sind *shalish* weder vom Staat reguliert noch in irgendeiner Weise durch ihn anerkannt; und dennoch sind sie die prominenteste Instanz zur Lösung von Konflikten in den Dörfern Bangladeschs. Diese Konflikte reichen von kleineren Streitereien zwischen Nachbarn über Familienkonflikte bis hin zu Fällen von schwerer Körperverletzung und Mord. Je nach Fall kommen unterschiedliche lokale Autoritäten zusammen und beraten über angemessene Strategien der Konfliktlösung. Ich habe daher *shalish* mit fünf und 150 Personen gesehen, die die unterschiedlichsten Fälle verhandelt haben. Obwohl *shalish* Gerichte eine hohe Legitimität genießen, sind sie auch immer wieder starker Kritik von außenstehenden Akteuren sowie von den Menschen im ländlichen Bangladesch selbst ausgesetzt. So werden *shalish* Gerichte wegen ihrer patriarchalen Strukturen und die Perpetuierung lokaler Machtverhältnisse sowie ihrer Anfälligkeit durch Korruption und politische Einflussnahme kritisiert.

Gegenwärtigen Trends in der Entwicklungszusammenarbeit folgend versucht das Projekt mit den Dorfgerichten, die positiven Aspekte des *shalish* als schnelles, effizientes und in vielerlei Hinsicht legitimes Konfliktlösungsforum zu erhalten und die eben skizzierten Schattenseiten der Ungleichheit und Diskriminierung zu eliminieren. Wenn die Idee der Dorfgerichte verschiedenen Zielgruppen im ländlichen Bangladesch kommuniziert wird, beginnt dies auch meist mit einer Diskussion der Vor- und Nachteile des *shalish*. Nehmen wir als Beispiel ein Workshop, in dem den Fieldworkern einer lokalen NRO Informationen über die Dorfgerichte vermittelt werden sollen.¹⁸ Der Workshop findet in einer mittelgroßen Stadt im Norden Bangladeschs statt. Zwei Dutzend Angestellte der lokalen NRO haben sich in einem kleinen Raum im ersten Stock des Trainingszentrums eingefunden. An der Wand hängt ein großes Plastikbanner mit den Logos der Projektpartner – die blauen Logos der EU und UNDPs sowie das Emblem des Ministry of Local Governance, ein roter Kreis, in dessen Mitte die Umrisse Bangladeschs goldfarben abgedruckt sind. Vor dem Poster haben sich zwei Trainer positioniert. Nach kurzer Vorstellung der teilnehmenden Personen sowie des Projekts, das sie zusammengebracht hat, beginnen die Trainer mit der Vorstellung der Dorfgerichte. Dies geschieht durch einen fiktiven Fall, in dem es um einen Streit zwischen Karim und Rahmin geht. Als der Streit eskalierte, wurde Rahmin durch Karim verletzt und musste ärztlich behandelt werden. Der folgende *shalish* habe Rahmin eine Entschuldigung, die Erstattung der Behandlungskosten und ein kleines Schmerzensgeld zugestanden. Doch Karim weigert sich zu zahlen; und die Teilnehmenden des Workshops diskutieren, was zu tun sei.

18 Die folgende Analyse beruht auf Ergebnissen meiner Feldforschung in Bangladesch; vgl. Tobias Berger, *Global Norms and Local Courts – Translating the Rule of Law in Bangladesh*, 2017.

Einer der Teilnehmer argumentiert schließlich, das Kernproblem sei, dass im *shalish* alles nur mündlich verhandelt werde und man sich auf die Urteile nicht verlassen könne. Das ist das Stichwort für die Trainer. Sie greifen diesen Beitrag auf und erklären, der entscheidende Unterschied zwischen einem *shalish* und einem Dorfgericht sei die Benutzung offizieller Dokumente, durch die Dorfgerichtsprozesse verschriftlicht und somit transparent würden. Die Diskussionen drehen sich um die verschiedenen Formulare, durch die die Dorfgerichte dokumentiert werden sollen. Behandelt werden zusätzliche Formulare, durch die UNDP und die EU, die den Fortschritt des Projekts überwachen sollen. Diese Formulare erfassen z.B. die Zeit, die es dauert, um einen Dorfgerichtsfall abzuschließen, die Höhe der Kompensationszahlung, die festgelegt wurde, oder die Anzahl der Fälle, die durch höhere Instanzen an die Dorfgerichte weitergeleitet wurden. In allen folgenden Diskussionen wird immer wieder auf diese Dokumente rekurriert, um die Dorfgerichte als Institution von den nichtstaatlichen *shalish* Gerichten zu unterscheiden; die Dokumente werden somit zu einem der zentralen Artefakte, durch die die Idee der Dorfgerichtsbarkeit ins ländliche Bangladesch reist.

Dort, also im ländlichen Bangladesch, entwickeln diese Dokumente ein Eigenleben. Während mehrerer Feldforschungsaufenthalte zwischen 2011 und 2016 habe ich immer wieder beobachtet, wie diese Dokumente nicht die Information gespeichert haben, für die sie ursprünglich entworfen wurden. So wurden Urteile ungenau oder falsch dokumentiert, entscheidende Dokumente nicht unterschrieben, oder die Namen von Klägern, Angeklagten, Zeugen oder Repräsentanten in der Dorfgerichtsjury nicht notiert. Und dennoch wurde diesen Dokumenten eine große Bedeutung zugeschrieben. Besonders marginalisierte Menschen haben berichtet, wie sie beispielsweise Landkonflikte oder Streitigkeiten mit ihren Nachbarn mit Hilfe der Union Parishad Chairman zu lösen versucht hatten, aber zunächst gescheitert waren, da die Chairmen sich schlicht nicht mit ihren Problemen befassen wollten. Sobald sie jedoch mit offiziellen Dokumenten versprechen konnten und amtliche Papiere mit Logo und Siegel vorzuweisen hatten, gelang es ihnen, die Aufmerksamkeit der Chairmen zu erlangen und diese in Konfliktlösungsprozesse einzubinden. Dass diese Dokumente auf Grund etlicher Formfehler meist rechtlich unbrauchbar gewesen wären, war hierbei von keiner Bedeutung. Die Wirkung, die sich mit offiziellen Dokumenten erzielen lässt, kann daher nicht auf deren Funktion als neutrale Träger von Informationen reduziert werden.

Entgegen des Weberianischen Diktums der internationalen Geldgeber haben die Angestellten der vier NROs, die das Projekt auf Dorfebene umsetzen, die von der EU und den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellten Dokumente als symbolisches Kapital eingesetzt. Dieses symbolische Kapital speist sich aus der habituellen und tief verinnerlichten Anerkennung von offiziellen Dokumenten als etwas Wichtiges und Bedeutsames, das das Prestige derjenigen, die sie in ihren Händen halten, aufwertet. Solch symbolisches Kapital ist, wie Pierre Bourdieu in seinen soziologischen Studien gezeigt hat, untrennbar mit sozialem und wirtschaftlichem Kapital verwoben.¹⁹ Das lässt sich auch in Bangladesch beobachten, wo der Zugang zu offiziellen Dokumenten, die mit den Insignien des Staates versehen sind und amtliche Stempel sowie oftmals beglaubigte Unterschriften von Staatsbediensteten tragen, sowohl von finanziellen Ressourcen als auch von sozialem Status abhängen. Dies gilt nicht nur für Dokumente, die von staatlichen Gerichten ausgestellt werden, sondern auch für Grundbucheinträge, Geburtsurkunden, Reisepässe und alle ande-

19 Pierre Bourdieu, *Practical reason*, 1998; Pierre Bourdieu, *Distinction*, 1984.

ren von offiziellen Instanzen ausgegebenen Dokumenten. Um diese Dokumente zu erhalten, müssen oft längere Reisen in die nächste Stadt unternommen werden; Mittelmänner müssen bezahlt und Verwaltungsangestellte durch finanzielle Zuwendungen motiviert werden.²⁰ Auf unterster Verwaltungsebene ist wiederum ein gutes Verhältnis zum Union Parishad Chairman unerlässlich, um an amtliche Dokumente zu gelangen. Auch hier gilt, dass lokale Machtstrukturen und soziale Stellung großen Einfluss auf den Zugang zu Dokumenten haben.²¹

Die durch das Projekt verbreiteten Dokumente sind daher vor allem für arme und marginalisierte Menschen außerordentlich wichtig. Als symbolisches Kapital ermöglichen sie es ihnen, Zugang zu lokalen Autoritäten zu bekommen und somit auch ihre Stellung in nichtstaatlichen Gerichten, die auf diesen Autoritäten beruhen, signifikant zu verbessern. Ein zentrales Anliegen des Projektes wird daher auch durch die Verbreitung von offiziellen Dokumenten erreicht. Ironischerweise ist dieses Ergebnis jedoch nicht in einer erhöhten Rechenschaftspflicht der Dorfgerichte begründet, wie internationale Geber dies antizipiert hatten. Stattdessen ist das emanzipatorische Potential des Projektes vor allem darin begründet, dass es marginalisierten Gruppen wortwörtlich offizielle Dokumente in die Hände gibt, zu denen sie sonst keinen oder zumindest nur einen erschwerten Zugang gehabt hätten.²²

VI. Das symbolische Kapital der Dokumente in internationalen Bürokratien

Die Wirkmacht von Dokumenten als symbolisches Kapital ist nicht auf Dörfer in Bangladesch begrenzt. Wie ethnographische Forschung in sehr unterschiedlichen Kontexten gezeigt hat, entwickeln Dokumente ungeahnte und oft überraschende Kräfte, wenn sie in bestimmten Situationen performativ eingesetzt werden. Dies verleiht Dokumenten oft einen nahezu magischen Anschein, so dass Franz und Kebeet von Benda-Beckmann von dem „mysterious life“ der Dokumente auf Ambon gesprochen haben. In ähnlicher Weise hat Akil Gupta in seiner ethnographischen Analyse bürokratischer Praktiken in Indien darauf verwiesen, dass Dokumenten oft magische Eigenschaften zugesprochen werden:

*[...] documents produced by the state were invested with magical powers by the clients of state programs. Although subaltern and illiterate people were especially likely to treat written documents as objects with inherent powers, to some degree that view was held by all subjects of the state.*²³

Gupta bezeichnet dieses Phänomen als irrationale Verehrung von Dokumenten – “the irrational reverence for documents“. Er weist aber auch darauf hin, dass diese Verehrung amtlicher Dokumente weder auf Südasien noch den Globalen Süden beschränkt sei. Statt die vielseitige soziale Wirkmacht von Dokumenten als südasiatische Ausnahme darzustellen, betont Gupta, wie ähnliche Formen der Aktenverehrung überall auf der Welt

20 Elora Shehabuddin, *Reshaping the holy*, 2008.

21 David Lewis/Abul Hossain, *Understanding the local power structure in rural Bangladesh*, 2008.

22 Die volle Entfaltung dieses emanzipatorischen Potentials bedarf weiterer miteinander verwobener Übersetzungen innerhalb solcher Projekte, die ich hier aber nicht im Einzelnen nachzeichnen kann. Für die umfassende Analyse vgl. Berger (Fn. 18).

23 Akhil Gupta, *Red tape*, 2012, 212.

existierten.²⁴ Bei der Analyse der Wirkmacht von Dokumenten ist es daher unabdingbar, nicht in orientalisierende Stereotype zu verfallen, die suggerieren, Dokumente fungierten vor allem in verschiedenen Kontexten des Globalen Südens eher als symbolisches Kapital denn als neutrale Träger von Informationen.

Auch in der Logik internationaler Verwaltungen spielen Dokumente eine vielseitige Rolle und sind weit mehr als die einfachen Überbringer der auf ihnen verfassten Nachrichten. So argumentiert Matthew Hull, dass die Produktion von Dokumenten bürokratische Herrschaft nicht nur ermöglicht, sondern konstituiert: „[...] documents are not simply instruments of bureaucratic organizations, but rather are constitutive of bureaucratic rules, ideologies, knowledge, practices, subjectivities, objects, outcomes, and even the organizations themselves“.²⁵ Besonders deutlich wird dies in dem bereits diskutierten Projekt in Bangladesch, in dem die von internationalen Organisationen verteilten Dokumente tatsächlich in doppeltem Sinne Transparenz schaffen sollten. Wie bereits gezeigt, sollen sie die Rechenschaftspflicht der Dorfgerichte gegenüber ihren staatlichen Pendanten erhöhen. Zugleich sollen sie aber auch die Projektaktivitäten der vier NROs für die internationalen Geber kontrollierbar machen. So dienen die Dorfgerichtsakten auch dem „Project Monitoring and Evaluation“, das unweigerlich Teil eines jeden Projekts ist. Doch die Vertreter*innen internationaler Organisationen in Dhaka zweifelten, ob sie den Informationen, die auf diesem Wege von den Dörfern Bangladesch über verschiedene Union und District Offices zu ihnen nach Dhaka reisten, vertrauen könnten (da es z.B. widersprüchliche Zahlen zu Projektaktivitäten gab). Und obwohl sie den Informationen, die scheinbar durch die Dokumente gesammelt wurden, nicht trauten, waren die Angestellten der internationalen Organisationen doch genau auf diese Dokumente angewiesen. Ohne diese Dokumente hätten keine Projektergebnisse nach Brüssel und New York kommuniziert werden können. Letztendlich war es in der Verwaltungslogik der Vereinten Nationen und der Europäischen Union wichtiger, dass es überhaupt Dokumente gab, auf denen irgendwelche Informationen vermerkt waren; die eigentliche Qualität dieser Informationen wurde dabei sekundär.²⁶ Auch in Brüssel und New York sind Dokumente somit symbolische Kapitalien, die in Kommunikationsprozessen performativ eingesetzt werden, und dadurch sozial wirkmächtige Bedeutungen erhalten, die weit über das hinausgeht, was auf ihnen einmal schriftlich vermerkt wurde.

VII. Fazit

Die Sprache des nichtstaatlichen Rechts, die seit kurzem (wieder) Einzug in internationale Entwicklungsdiskurse gehalten hat, besteht nicht nur aus dem geschriebenen und gesprochenen Wort. Sie besteht auch aus Artefakten und sozialen Beziehungen, aus Dingen und Praktiken, durch die das Recht als Sprache überhaupt erst lebendig und damit sozial wirkmächtig wird. Dabei werden auch die vielseitigen Bedeutungen von Dokumenten

24 Gupta (Fn. 23), 213; siehe auch Akhil Gupta, *Messy Bureaucracies: Comment on Hull, Matthew*. 2012. *Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. Berkeley: University of California Press., HAU: *Journal of Ethnographic Theory* 3 (2013), 437; Cornelia Vismann, *Akten*, 2000.

25 Hull (Fn. 9), 253.

26 Berger, *Global Village Courts – The United Nations and the Bureaucratization of non-state Justice in the Global South*.

immer wieder neu verhandelt, stets vor dem Hintergrund existierender Machtgefälle, aber nie nur als deren bloßes Spiegelbild. Wie die vorliegende Analyse gezeigt hat, können marginalisierte Menschen in Bangladesch Dokumente als symbolisches Kapital einsetzen, um ihre Positionen in nichtstaatlichen Gerichtsverhandlungen zu verbessern. Hier sind offizielle Dokumente ein Instrument, um soziale Anerkennung einzufordern und somit gesellschaftlich auch jenseits sonst fest etablierter sozialer und wirtschaftlicher Marginalisierung hörbar zu werden. In Brüssel und New York erfüllen diese Dokumente hingegen einen anderen Zweck: sie machen Dorfgerichtsverhandlungen auch für die Augen internationaler Bürokrat*innen lesbar. Hierbei ist die Existenz von Dokumenten wichtiger als die Qualität der Informationen, die sie scheinbar transportieren. Projekte mit nichtstaatlichen Gerichten, wie das hier analysierte, bleiben somit fest in den Routinen internationaler Organisationen verhaftet.

Leistungen und Strukturen der beruflichen Weiterbildung



Staatliche Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland und Schweden

Strukturen der Einbindung Dritter bei der Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen

Von RAin Dr. Iris Meeßen

2017, 375 S., brosch., 98,- €

ISBN 978-3-8487-4300-1

eISBN 978-3-8452-8505-4

(Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Bd. 66)

nomos-shop.de/30140

Die vergleichende Studie erforscht die Strukturen der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Sach- und Geldleistungen des Staates. Die Untersuchung stellt die Leistungen und Strukturen Ihrer Erbringung in Deutschland und Schweden dar und analysiert deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter:
www.nomos-elibrary.de

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos