

## 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 angenommene 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.<sup>1</sup>

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,

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Einer der nicht bellenden Hunde in dieser Untersuchung ist die grundsätzliche Sinnfrage wenn nicht der EZ als solcher, so doch zumindest der zunehmend wichtiger werden den „rechtsstaatlichen Aufbauhilfe“. Eng hiermit verbunden ist die Rolle von beruflichen Interessengruppen und die mögliche Divergenz zwischen organisierten Minderheitsinteressen und denen der Allgemeinheit.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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-

<sup>2</sup> “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.

<sup>3</sup> Statt vieler: Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, 1965.

<sup>4</sup> Sehr gut dargelegt auf S. 48 ff., 160 ff.

<sup>5</sup> S. 78-151.

schen Literatur kontrovers diskutiert.<sup>6</sup> 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-

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.“<sup>8</sup> 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 formal<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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-

<sup>7</sup> Hierzu Hamilton et al., Where is the Wealth of Nations? Weltbank, 2007.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> S. 152-164.

<sup>10</sup> 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 grundgesetzmäßig-dogmatischen Ausführungen<sup>11</sup> 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

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

mit den aktuellen Herausforderungen dieses disziplinenübergreifenden und – wie *Scott Newton* (S. 176 f.) zu Recht betont – ausgesprochen heterogenen Forschungsfeldes.

In ihrem einleitenden Übersichtskapitel "The third moment in Law and Development theory and the emergence of a new critical practice" unterscheiden die Herausgeber drei Phasen – bzw. „moments“ – der L&D-Bewegung, beginnend mit den 1950er und 1960er Jahren, in denen die Bedeutung des Rechts primär in der staatlichen Einflussnahme auf den ökonomischen Entwicklungsprozess gesehen wurde. In den 1980er Jahren hingegen, die durch das Aufkommen der neoliberalen Entwicklungsagenda (Stichwort „Washington-Consensus“) geprägt war, habe das Interesse eher dem Zivilrecht in seiner Funktion als Instrument zum Schutz des Privateigentums und zur Durchsetzung vertraglicher Ansprüche gegolten. Die als „third moment“ bezeichnete aktuelle Phase der L&D-Bewegung schließlich ist nach Ansicht der Autoren durch eine gewisse Ernüchterung über die ausbleibenden – oder doch zumindest deutlich geringer als erwartet einzuschätzenden – Erfolge der neoliberalen Entwicklungspolitik gekennzeichnet. Mehr und mehr setze sich inzwischen die Einsicht durch, dass auch staatliche Interventionen notwendig seien, um Fällen von Marktversagen effektiv entgegenzuwirken, dass auch lokale Kontexte Berücksichtigung finden müssen, wenn den Projekten und Programmen der Geberinstitutionen Erfolg beschieden sein soll, und dass vor allem neben dem bloßen wirtschaftlichem Wachstum die „menschliche Entwicklung“ in das Zentrum jeglicher Entwicklungsbemühungen zu rücken sei. Die Rolle des Rechts müsse dementsprechend ebenfalls in einem neuen Licht gesehen werden: Zwar habe das Privatrecht seine herausgehobene Funktion in der gegenwärtigen Entwicklungspolitik keineswegs eingebüßt, zugleich werde aber auch ein angemessener Rahmen für die (öffentlich-)rechtliche Regulierung des Wirtschaftslebens gesucht; die Gerichte blieben weiterhin zentrale Akteure, doch sei ihr Auftrag nicht bloß auf die Durchsetzung von Eigentumsrechten und vertraglichen Ansprüchen beschränkt, sondern auch auf den Schutz der Menschenrechte und die Armutsbekämpfung gerichtet (S. 8 f.). Die von den Geberinstitutionen über lange Zeit hinweg praktizierte, weitgehend unterschiedslose Übertragung westlicher Rechtsordnungsmodelle auf die Gesellschaften in Entwicklungs- und Transformationsländern werde mittlerweile kritisch hinterfragt, zudem gerate neben den Rechtsreformprogrammen der internationalen Finanzinstitutionen zunehmend auch der Einfluss internationaler Wirtschaftsregime (wie z.B. der WTO) und transnationaler Akteure auf die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen in den Fokus des Interesses der L&D-Bewegung. Diese und andere Beobachtungen rechtfertigen es nach Ansicht der Autoren, von einer neuen – dritten – Phase des Forschungs- und Praxisfeldes „Law & Development“ zu sprechen; hierin unterscheiden sie sich insbesondere von denjenigen, die in dem aktuellen Trend lediglich eine abgeschwächte, „geläuterte“ Version des Neoliberalismus zu erkennen vermögen.

Die Entwicklungsgeschichte der L&D-Bewegung steht auch im Zentrum einiger weiterer Beiträge des Bandes, so etwa des Aufsatzes "The Dialectics of Law and Development" von *Scott Newton* (University of London). Ausführlich schildert er die insoweit maßgeblichen wissenschaftlichen Trends der vergangenen fünfzig Jahre, den an einen "Zick-Zack"-

Kurs (S. 174) erinnernden Wechsel der Blickrichtungen innerhalb der L&D-Bewegung sowie die jeweiligen politischen und theoretischen Hintergründe der in den einzelnen Phasen entstandenen Forschungsarbeiten. Deutlich herausgestellt wird in diesem Teil des Sammelbandes überdies der allmähliche Internationalisierungsprozess im Rahmen der L&D-Bewegung, sowohl im Hinblick auf die Herkunft der beteiligten Wissenschaftler als auch hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes (Internationales Wirtschaftsrecht, Internationaler Menschenrechtsschutz, Entwicklungsvölkerrecht). Auch in dem Beitrag von *David M. Trubek* zum Thema “The ‘Rule of Law’ in Development Assistance: Past, Present, and Future“ findet sich die Unterscheidung der einzelnen L&D-Phasen, wobei er sich in seiner kritischen Analyse der „rule of law“-orientierten Entwicklungshilfepraxis vor allem auf die zweite, neoliberale Phase konzentriert, darüber hinaus aber auch die ersten Ansätze eines Umdenkens und einer Neuorientierung in der gegenwärtigen dritten Phase aufzeigt. In einen weitaus größeren geschichtlichen Zusammenhang als die Herausgeber und auch als *Newton* und *Trubek* ordnet schließlich *Duncan Kennedy* (Harvard Law School) die L&D-Bewegung ein. Er schildert in seinem Beitrag “Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-2000“ zunächst die beiden ersten – von 1850 bis 1914 bzw. von 1900 bis 1968 reichenden – Globalisierungsphasen, in denen Elemente des klassischen Rechtsdenkens einerseits bzw. die Implementierung sozialer Modelle andererseits die rechtliche Entwicklung prägten. Die dritte, nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Phase hingegen lässt nach *Kennedys* Ansicht kein klares, zusammenhängendes Grundkonzept erkennen, sondern sei eher durch eine lose Koexistenz von “transformierten” Elementen der beiden vorangegangenen Epochen (neoformalism, policy analysis) gekennzeichnet.

Die Bedeutung der “rule of law” für den Entwicklungsprozess wird nicht nur in der bereits erwähnten Abhandlung von *Trubek*, sondern auch in zwei weiteren Beiträgen des Sammelbandes thematisiert. Zum einen ist hier der Aufsatz von *David Kennedy* (Harvard Law School) zu nennen, den er mit dem Titel “The ‘Rule of Law’, Political Choices and Development Common Sense” überschrieben hat. *Kennedy* steht auf dem Standpunkt, dass in der entwicklungspolitischen Praxis das neoliberale Konzept nach wie vor als dominierend anzusehen sei, freilich in einer gemäßigten Fassung, denn sozialen Aspekten, Verteilungsfragen und nicht zuletzt den Menschenrechten werde inzwischen deutlich mehr Aufmerksamkeit zuteil als noch in der “Washington-Consensus“-Phase. In diesem Zusammenhang warnt er davor, die Bedeutung des Rechts im Entwicklungsprozess überzubetonen: Die Berufung auf rechtliche Maßstäbe dürfe nicht – wie es zunehmend zu beobachten sei – an die Stelle ökonomischer und politischer Entscheidungen treten. Der zweite in diesem Zusammenhang zu erwähnende Beitrag stammt aus der Feder des Mitherausgebers *Santos*. Er widmet sich in seiner Abhandlung “The World Bank’s Uses of the ‘Rule of Law’ Promise in Economic Development” den unterschiedlichen, nicht immer aufeinander abgestimmten “Rule of Law“-Konzeptionen, die während der “structural adjustment“-Periode der 1980er Jahre, der bis zur Jahrtausendwende andauernden “governance“-Periode und schließlich der unter der Präsidentschaft von *James D. Wolfensohn* eingeleiteten “comprehensive development“-Phase für die Politik der Weltbank kennzeichnend gewesen sind.

Der “comprehensive development”-Ansatz ist schließlich auch Ausgangspunkt der Untersuchung von *Kerry Rittich* (University of Toronto), die sich in ihrem Beitrag “The Future of Law and Development: Second Generation Reforms and the Incorporation of the Social” mit der in der jüngeren Vergangenheit verstärkt zu beobachtenden Berücksichtigung sozialer Belange in den Programmen und Projekten der internationalen Entwicklungshilfeorganisationen auseinandersetzt.

Das Buch enthält neben zahlreichen anregenden Passagen sowohl zu den aktuellen Fragestellungen als auch zu den Zukunftsperspektiven des L&D-Ansatzes vor allem eine aufschlussreiche, von ausgewiesenen Kennern der Materie prägnant aufbereitete Bestandsaufnahme der unterschiedlichen Entwicklungsstränge der Disziplin. Wer sich über die Geschichte der L&D-Bewegung informieren will, wird das Buch zweifellos mit großem Gewinn lesen. Doch auch all diejenigen, die sich lediglich einen ersten Einblick in die vielfältigen Zusammenhänge zwischen Rechtspraxis, Rechtswissenschaft, Entwicklungspolitik und Entwicklungstheorie verschaffen wollen, kann der Band uneingeschränkt zur Lektüre empfohlen werden.

*Markus Kaltenborn*, Bochum

*Tim Lindsey* (Ed.)

### **Law Reform in Developing and Transitional States**

London / New York, Routledge, 2007, 420 S., EUR 107,00; ISBN-10: 0415378591

Der hier anzuzeigende Sammelband geht auf eine Konferenz zurück, die 2001 in der Mongolei stattfand. Die Publikation erfolgte 2007. Erklärt wird die Verzögerung im „Acknowledgement“ (datiert 2004) damit, dass in Folge der Konferenz eine Erweiterung des Betrachtungsfeldes über den „ostasiatischen“ Bezugsrahmen hinaus versucht worden sei, „East Asia“ überschreitend. Entstanden ist ein Band, dessen insgesamt fünfzehn Einzelbeiträge zum Teil keinen spezifischen Staat in den Blick nehmen, häufig Indonesien schwerpunktmäßig fokussieren, ansonsten Asien im Blick haben und vereinzelt Staaten anderswo. Alle Autoren sind solche der „Ersten Welt“ und hier ausschließlich des Common Law-Rechtskreises (Australien, USA, Kanada), verfügen aber größtenteils über Beratungserfahrung in Entwicklungsländern.

Der Band enthält kein integrierendes Einleitungs- oder Abschlusskapitel, in dem Ergebnisse oder auch nur Themen der Einzelbeiträge zusammengeführt würden. Ein dreiseitiges Vorwort des Herausgebers soll offenbar notdürftig diese Funktion erfüllen. Auch die Gliederung des Bandes in zwei Teile (Part I: Theoretical Approaches, Part II: Case Studies), erscheint eher zufällig, denn die Beiträge in Part I sind teils case studies, während diejenigen in Part II zum Teil stark theoretisierend übergreifenden Charakter haben. Insgesamt handelt es sich schlicht um einen Sammelband, in dem Einzelstudien zur Rechtsreform in Entwicklungs- und Transformationsländern versammelt sind, wobei sich eine gewisse

Schwerpunktsetzung im Feld der Wirtschaftsrechtsreform oder jedenfalls der Rechtsreform um der Wirtschaft willen feststellen lässt.

Die Qualität der Beiträge ist zumeist hoch und die Lektüre ist, auch wenn sie üblicherweise nicht den letzten Stand vermitteln (in den abschließenden Endnoten und weiterführenden Hinweisen finden sich Belege bis maximal 2004), nach wie vor lohnend, zumal es sich zum Teil ohnehin eher um historische Fallstudien handelt und in erheblichem Umfang persönliche Erfahrungen und Eindrücke der Autoren eingeflossen sind, die für sich selbst interessant bleiben als Belege für Problemhorizonte einiger Akteure im Feld juristischer Entwicklungszusammenarbeit. Natürlich sind auch die Grundsatzfragen, die der Band aufwirft, weiterhin relevant. Abgesehen von vertrauten allgemeinen Fragen werden interessante Einzelaspekte thematisiert. Im Einzelnen analysieren *Tim Lindsey* Fragen der Rechts- und Governancereform in Indonesien nach dem Sturz Suhartos, *Howard Dick* die Probleme der Antikorruptionsmaßnahmen in Indonesien, *Donald C. Clarke* die Frage der Beziehung von Rechtssystem und Entwicklung am Beispiel Chinas, *Veronica Taylor* Fragen der Messung von Rechtsreform, *Gary Goodpaster* Rechtsreform in Entwicklungsländern, *Penelope Nicholson* Rechtstransplantate zwischen sozialistischen Staaten, *Jeffrey A. Clark* u.a. das Zusammenbrechen eines Justizreformprojekts der Weltbank in Peru, *Stewart Fenwick* ein Ausbildungsprogramm in der Mongolei, *Randall Peerenboom* erneut Fragen der Rechtsreform in China, *Daniel S. Lev* (dem das Buch im Andenken gewidmet ist) Staats- und Rechtsreform in Indonesien, *David Linnen* das Verhältnis der Theorie vom Öffentlichen Recht zur Governance Reform in Indonesien, *William A. W. Neilson* die Reform des Wettbewerbsrechts in Vietnam und Indonesien, *Colin Fenwick* Arbeitsrechtsreform in Namibia, *Miranda Stewart* Aspekte der Steuerrechtsreform in Entwicklungs- und Transitionsstaaten, *Simon Butt* mit *Tim Lindsey* Probleme der Reform des Urheberrechts in Indonesien.

Wer sich für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit interessiert, wird in den Beiträgen vielfältig Interessantes finden. Nur einige Beiträge seien hier herausgegriffen: Aus der Perspektive des praktischen Entwicklungszusammenarbeiters besonders interessant ist etwa Veronica Taylor's Beitrag mit dem Titel „The law reform olympics: measuring the effects of law reform in transitional countries“: Entwicklungszusammenarbeit steht unter erheblichem Rechtfertigungsdruck und der beste Weg der Rechtfertigung liegt darin, Ergebnisse vorzuzeigen. Gerade im Bereich des derzeitigen Modethemas „good governance“ ist solche Rechenschaft aber oft schwierig, weil man substanziellen Fortschritt eben nicht (jedenfalls nicht nach vernünftigem Nachdenken) einfach an der Zahl verabschiedeter Gesetze, „trainierter“ Richter etc. messen kann. Taylor diskutiert einige Studien zum Verhältnis von Rule of Law und Entwicklung, die freilich zum Teil nicht die Wirksamkeit von Reformen, sondern den Stellenwert von Rule of Law im Entwicklungsprozess selbst zum Thema haben. Soweit es um die wirkliche Messung von Erfolgen geht, wirft sie selbst mehr Fragen auf, als sie beantwortet.

Ein aus Sicht des Rezensenten höchwichtiges Thema wirft Stewart Fenwick auf in seinem Beitrag „Legal education reform – the forgotten intervention? Assessing the legal retraining model in transitional economies“: Sein Beitrag adressiert relativ kritisch ein

entsprechendes Projekt in der Mongolei (für das er selbst als Berater arbeitete), aber er bestätigt richtig die Bedeutung dieses Feldes und schließt mit den nicht nur für die Mongolei gültigen Worten: „... institutions are only as good as the people that staff them.“ Das von ihm beschriebene Projekt trägt im Übrigen offenbar typische Probleme in sich, insofern als es eine eher kurzfristig angelegte Trainingsmaßnahme für Mitarbeiter des Öffentlichen Dienstes war, die in sechs Wochen jeweils in weiten Teilen des wirtschaftsrelevanten Rechts weitergebildet werden sollten. Ohne die Sinnhaftigkeit solcher Trainings in Abrede stellen zu wollen, nachhaltige „legal education reform“ muss wohl nicht nur hinsichtlich der Zeitkontingente, sondern auch institutionell letztlich perspektivischer ansetzen, insbesondere auch an Universitäten oder sonstigen permanenten juristischen Ausbildungseinrichtungen.

Den nicht nur vom Titel her grundsätzlichen Beitrag hat *Gary Goodpaster* verfasst: „Law Reform in Developing Countries“. Wie die meisten Autoren des Bandes geht er von einem eher frustrierenden Befund aus, dass nämlich die meisten der durchgeführten Reformprojekte keine oder nur marginale Effekte gehabt hätten. Seine Analyse läuft darauf hinaus, dass grundlegende Rechtsreform allenfalls in Ausnahmefällen funktionieren wird, wenn sie nicht von einer grundlegenden Änderung der Erwartungshaltungen auf der Seite der Gesellschaft bzw. Politik begleitet ist. Im Übrigen übersteige es die Kräfte von Gebern, das System der Interessen, die mit dem bestehenden Recht verbunden sind, zu überwinden. Möglich seien daher nur Reformen, die die bestehenden politischen Kräfte und Strukturen nicht unmittelbar tangieren. Immerhin könne mit solchen Reformen, die zunächst auf eine verstärkte „rule by law“ zielten, ihrerseits Bedingungen und Erwartungshaltungen kreiert werden, die dann weitere Entwicklungen in Richtung „rule of law“ ermöglichen. Vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen in Kambodscha, auf das weder der Beitrag von *Goodpaster* noch sonstige Beiträge in dem Band Bezug nehmen, stimmt der Rezensent diesem Ansatz weithin zu, wobei allerdings modifizierend zu ergänzen wäre, dass über eine Konzentration auf Fragen der Juristenausbildung, des juristischen Diskurses (Stärkung kritischer Öffentlichkeit) etc. häufig Grundlagen für eine Entwicklung zu substanzieller Rechtsstaatlichkeit unmittelbar gelegt werden könnten (und sollten!).

Man muss sich hier freilich bewusst sein, dass solche Ansätze die Bereitschaft voraussetzen, Fortschritt generationenübergreifend und nicht in den typischen Projektzyklen der Entwicklungsorganisationen zu denken. Die Vorstellung, ein von Weltbank, USAID oder wem auch immer (oder gar von vielen in Kooperation) initiiertes Projekt könnte irgendwo innerhalb von einigen Jahren „den Rechtsstaat“ etablieren, ist ebenso naiv wie anmaßend.

Diese Beispiele mögen zeigen, dass die Lektüre der Beiträge dieses Sammelbandes lohnt, auch wenn man sich von einem Band dieser Preisklasse etwas mehr Zusammenführung sowie größere Aktualität wünschen würde. In jeder einschlägig versierten Bibliothek sollte das Buch stehen. Dem gewissermaßen krisengeprägten Geist des Bandes, der nicht wenig an die Szenarien des Scheiterns zum Ende der ersten „Law and Development“-Bewegung erinnert, mag man entgegenhalten, dass es aufs Ganze gesehen durchaus Geschichten des Fortschritts gibt in der Vermittlung von „Rule of Law“ und dass konkrete

Projekte häufig erfolgreicher wären, wenn Möglichkeiten und Grenzen im Vorfeld sowie begleitend kompetenter eruiert würden.

Jörg Menzel, Phnom Penh

David Simon (Ed.)

**Fifty Key Thinkers on Development**

London, Routledge, 2006, 301 pp., \$ 26,95 (paperback); ISBN-10: 0415337909

With *Fifty Key Thinkers on Development* Routledge has added another volume to its *Key Guides* series which has been steadily growing since the 1980s. Other topics of the series range from art history to twentieth century British politics. The success of these works mainly depends on the publisher's choice of an editor who is able to manage a difficult double task: Selecting an appropriate, representative line of "key thinkers", and finding authors who are able to portray these figures in an appropriate manner. The concept of the "biography of ideas" makes this task even more challenging. The contributors – mainly from the British scientific community – had to summarise the lives and ideas of the thinkers on four pages at most. The result at hand is remarkable. One reason for its outstanding quality may be the fact that the editor David Simon, a Professor in Development Geography and Director of the Centre for Developing Areas Research (CEDAR) at Royal Holloway, University of London, has personally collected lots of field experience. He confesses that "Rewarding as I find theoretical debate, I attach fundamental importance to 'grounding' it in real-world conditions, and to seeking to apply the insights thereby gained to improving policies and practices."<sup>1</sup>

The attempt to bridge the gap between theory and practice is visible in Simon's selection of key thinkers. Few of them spent their all academic lives in the ivory tower. The majority had a considerable practical impact on development, from the oldest key thinker, Thomas Malthus whose position as professor at the British East India Company training college gave his theories considerable influence over Britain's administration of India through most of the 19th century, to the youngest, Vandana Shiva, an ecofeminist assisting grass root organisations until today. At the same time the editor avoided the inclusion of mere activists who did not substantially add to the theory of development. For instance, Simon rightly did not include Chico Mendes, adding that that the Brazilian environmentalist was included in *Fifty Key Thinkers of the Environment* (p. viii). However, duplications between the different *Key Guides* are unavoidable. Karl Marx can be found in not less than five volumes.<sup>2</sup> He also plays a central role in the *Fifty Key Thinkers on*

<sup>1</sup> Prof. Simon's website at <http://www.gg.rhul.ac.uk/simon>, last visit on March 28<sup>th</sup>, 2008.

<sup>2</sup> Marx is portrayed in *Fifty Major Political Thinkers* (2nd ed. 2007), *Fifty Major Philosophers* (2nd ed. 2006), *Fifty Major Economists* (2nd ed. 2006), *Cultural Theory: The Key Thinkers*

*Development.* No theorist has been referred to more extensively in development studies at least until the second half of the 20th century. Accordingly the keywords “Marx” and “Marxist” in the book’s index lead the reader to more references than any other name or notion. Many later development thinkers started from, and amended Marx’ theory; others offered alternative drafts; but for a century or more, none of them could bypass his ideas. This persistent power of the German philosopher must have been excruciating for a diametrically opposed theorist like Walt Whitman Rostow who tellingly subtitled his main work *A Non-Communist Manifesto*.<sup>3</sup> The author of Rostow’s portrait, Ulrich Menzel even diagnoses that “his work revealed many parallels with that of Marx, against whom he fought so bitterly. These related not only to his claim to have formulated a universally valid counter-concept to the Communist Manifesto, but also to his derivation from it of his demand for political action” (p. 213).

*Fifty Key Thinkers on Development* covers all major areas of development thought. Besides the Marxists and their antagonists, structuralists like Gunnar Myrdal (p. 181), modernists like Charles P. Kindleberger and non-dogmatic progressives like Albert O. Hirschman are paid attention to. In the 1950s new macroeconomic hypotheses came up – and they collided soon: Was there a need for balanced growth, i.e. rapid industrialisation and synchronous rural development (W. Arthur Lewis, p. 146), or should economists advocate unbalanced growth concentrating on key industries and locations (Hirschman, p. 126)? At the same time more and more scholars began to realize the cultural limits and time-bound content of their theories. Alexander Gerschenkron criticized the generalisation that the history of advanced industrial economies traced out the pave way to development for more backward countries (p. 116). Raúl Prebisch and Hans Wolfgang Singer analysed the terms of international trade between the industrialised countries of the North (“centre”) and those of the South (“periphery”) and proved that the world economic cycle permanently led to disadvantages of the latter (p. 202, 244). Their successors drew diverse consequences from the interdependencies within the international economy. Some Latin American *dedependistas* like by the later President of Brazil, Fernando Henrique Cardoso rejected the assertion that dependency produced underdevelopment (p. 62). More radical thinkers demanded the delinking of the national economies, e.g. Andre Gunder Frank and Samir Amin, a call which has not fallen silent to this day.

As recently as in the 1970s the almost exclusive focus on macroeconomic models of development was complemented with fresh perspectives from a new generation of scholars and, more importantly, voices from the developing countries. The portraits of these scholars and politicians enunciating alternative visions of development belong to the most exciting sections of the book. Kwame Francis Nkrumah from Ghana and Julius Kambargwe Nyerere from Tanzania pointed out that the essence and purposes of capitalism were contrary to

(2001), *Fifty Key Thinkers of the Environment* (2000), and *Fifty Key Thinkers on History* (2nd ed. 2007).

<sup>3</sup> W.W. Rostow, *Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, 2<sup>nd</sup> ed. 1971.

the African culture (p. 189) and tried to adapt Marxist concepts to the realities of the societies in their countries. Both were elected presidents of their countries and strove to implement their visions of an African socialism. The economic success of their policies may have been modest; however, some achievements in social welfare, health and education are noteworthy. Moreover, they gave self-confidence and optimism to a whole generation of post-colonial African politicians of their time.

The problems in South Asia were similar at that time but the consequences drawn were quite different. Many thinkers and activists from this region were influenced by the principles of non-violence, rural development and self-sacrifice as exemplified by Mohandas Gandhi who is himself aptly portrayed by Rana Singh. In contrast to his contemporaries in Africa and Latin America, Ahangamage Tudor Ariyaratne from Sri Lanka did not believe that economic development and the fair distribution of wealth was an effective means to eradicate poverty. Instead of macro-economical programs he taught that structural change in society had to begin with personal change. Ariyaratne founded and shaped the Sarvodaya Movement in ways that forged a significant link between secular principles of development and Buddhist ideals of selflessness and compassion (p. 27).

Prominent topics which came up after the era of the all-explaining economic theories – which lasted until the 1960s – were education, the environment, gender equality, and good governance. From diametrically opposed points of view, Jagdish Bhagwati and Paolo Freire stressed the importance of education for development in the 1970s. Bhagwati, an Indian-American economist noted for his defence of free trade, pointed at the negative effects of the brain drain for national economies and stood for a special tax upon skilled migrants leaving their countries. Meanwhile the Brazilian educator Freire campaigned for literacy and education as instruments for the empowerment of the poor and voiceless.

A decade later, the Indian environmentalist Anil Agarwal fought to increase the representation of poor people in both the definition and the solution of development problems. His strategy was to expose the politics underlying each scientific statement, thus expose how allegedly “neutral” science legitimised or de-legitimised different policies (p. 9). At the same time the German political scientist Elmar Altvater began to warn that nature was reaching the limits of encumbrance and that it was time for a transition from fossil to solar sources of energy. His transfer of theories and categories from thermodynamic physics to environmental studies and economics is astounding (p. 17).

The 1980s also brought gender issues on the agenda. Professors like Diane Elson began to analyse and criticise the lack of attention paid to the role of women in development. However, it took another decade until institutions like the World Bank understood, e.g., the effects of women’s education on poverty and birth rates, and augmented their macro-economic models and top-down approaches with cooperation with local groups and non-governmental organisations.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> E. Kuiper and D.K. Barker, *Feminist Economics and the World Bank: History, Theory and Policy*. 2nd ed., London/New York 2006, p. 1.

Unfortunately, *Fifty Key Thinkers on Development* skips the Law and Development movement of the 1960s/1970s with key figures like Robert Seidman and David M. Trubek. The debates on Good Governance in development since the early 1990s when issues like political accountability, administrative reform and the rule of law gained importance, are also neglected. The index of the book does not even denote the notions “law” and “rule of law”. “Governance” is mentioned only once in the article on Cardoso. This blind spot is deplorable not only from a lawyer’s perspective since the rule of law has become a central element of development strategies since the 1990s. The more the conviction that crisis-ridden countries would recover if only the market forces were released and the state be restrained – the core idea of the “Washington consensus” – proved to be erroneous, the more researchers and policy makers like World Bank governance expert Daniel Kaufmann became sensitive to the importance of functioning state institutions. The majority of those doing research on the interrelation between the rule of law on the one hand, and economic and social performance on the other, are economists.<sup>5</sup> In part their ideas trace back to the studies of the political economist and sociologist Max Weber.<sup>6</sup> Many aspects of modern public administration have been derived from Weber’s ideas. In *Economy and Society* (1922) he outlined a description of rationalization – of which bureaucratization is a part – as an evolution from traditional and charismatic authority to legal-rational authority, and from value-oriented to goal-oriented organization and action. Practicioners later coined the notion of “Weberian administration” for a specific Continental type of hierarchical bureaucracies, ignoring the petty fact that this was actually not Weber’s preferred choice. This influential theorist and at least one or two other thinkers on the role of law and state institutions for development should have been included into the book.

The oblivion of the governance branch of development theory is the only severe weakness of *Fifty Key Thinkers on Development*. As a biographical reference work it stands all alone in the libraries. The only comparable book, Gerald M. Meier’s and Dudley Seers’ *Pioneers in Development*<sup>7</sup> comprises only scholars from the North and may therefore be seen as incomplete, if not outdated. The selection of key thinkers in the Routledge’s new book is convincing. Only few could have been added, for example Hernando de Soto whose works on the informal economy and on the importance of property rights have influenced the respective policies of many countries.

However, one could counter that considerable impact is not enough to make a key thinker. The book promises to portray “50 key thinkers” but not “the 50 key thinkers on development”. Readers should therefore refrain from reproaching the editor of neglecting their preferred theorist. Simon’s frankness in the explanation of his approach to, and diffi-

<sup>5</sup> See, e.g., Order in the Jungle, The Economist, 13 March 2008.

<sup>6</sup> Alvaro Santos, The World Bank’s Uses of the “Rule of Law” Promise, in: David M. Trubek and A. Santos (eds.), The New Law and Economic Development, p. 26 seq. (reviewed in this issue by Markus Kaltenborn)

<sup>7</sup> Oxford UP, 1984. The book is available as PDF at <http://www-wds.worldbank.org>.

culties in the selection of thinkers actually engages the reader's sympathy for the editor's sincere commitment. His choice of contributors can also be called felicitous. The contributors summarise lives and ideas on four pages at most. The quality of content and style is consistently good. Personal perceptions only sometimes shine through the lines. For example, Rana Singh asks the reader, "Should we not all follow the path of Gandhi?" (p. 110), and Reginald Cline-Cole expresses hope that Adebayo Adedeji's struggle to "indigenise" the paradigms, strategies and agendas of development in Africa "will, hopefully, continue to wage for a while yet" (p. 7). Ben Fine admits not to be terribly impressed by Joseph Stiglitz when he describes him as a mainstream economist whose "command of ... methodology, history of economic thought, and the other social sciences is limited" (p. 251). Such remarks do not diminish the joy of reading as they are always transparent as what they are: personal opinions.

Many of the portraits reveal haunting details from the lives of the thinkers. Almost one out of five was badly affected by the Nazi regime: Frank, Friedmann, Gerschenkron, Helleiner, Hirschman, Schumacher, Singer, Streeten and Wolf fled from the European continent in order to save their lives. Many of them were still children or students. Not one of them went back. Albert O. Hirschman's struggle before his leave is especially impressive. Born in Berlin in 1915, he fled from Germany in 1933 and continued his studies of economy at the Sorbonne and at the London School of Economics. In the mid-1930s he joined the underground opposition to Mussolini and fought with the Spanish Republican Army against Franco. In 1938 Hirschman obtained his PhD at the University of Trieste. Immediately afterwards he turned back to the struggle against Mussolini but had to leave Italy soon as the situation became too dangerous for a Jew. Hirschman spent another two years fighting with the French Army until its defeat in 1940, then supported refugees in Marseille together with Varian Fry and fled from the continent in the very last moment in 1941 (p. 127). The reader is tempted to speculate about the influence of these experiences on Hirschman's further life and works but the author of his portrait, John Brohman, wisely remains silent.

Other key thinkers suffered under the political or racial persecution under different circumstances. Marx' life as a political refugee in London was the life of a poor, stateless family father who only survived with the help of some friends and his pragmatic wife Jenny. Of W. Arthur Lewis we learn that the gifted young scholar "had hoped to be an engineer but the realities of the colonial West Indies meant that there was no employment for a black engineer" (p. 144). Instead, he studied economics, to be knighted in 1963 and win the Nobel Prize for his pioneering research on developing nations in 1979. There are also fruitful interrelationships between the thinkers to be detected, such as the surprising friendship between Mahbub ul-Haq and Amartya Sen. While the former engaged with the Pakistani military dictatorship as a Minister of Finance, Planning and Commerce (1982-1988) the latter served the United Nations, arguing that development and freedom are intrinsically tied together, each being critical for the achievement and success of the other. Nevertheless, ul-Haq and Sen together pioneered in human development theory and pro-

posed of the Human Development Index (HDI) which is today the central tool for the understanding and statistical accounting of development (p. 267).

The question remains open of what ties together all these scholars, policy makers and activists. They are labelled “key thinkers on development”; but, what on earth is development? The book does not give an answer, and it is wise to resist this temptation. Instead, the editor carefully notes that „(...) development studies still has a remarkably underdeveloped centre or core. Consequently, there is less sense of shared heritage or a widely agreed set of leading figures and personalities than in longer-established fields” (p. vii). Societal development could certainly be analysed and described with, e.g., the tools of systems theory but the value of such an abstract glass bead game is doubtful. The thinkers portrayed in this volume were interested in the practical applicability of their concepts and accepted a lack of theoretical coherence of this multi-disciplinary field as a whole. Enough to do for future generations of development thinkers.

*Tilman Röder, Heidelberg*

*Naseef Naeem*

### **Die neue bundesstaatliche Ordnung des Irak**

Eine rechtsvergleichende Untersuchung

Leipziger Beiträge zur Orientforschung, Band 22

Frankfurt a.M., Peter Lang Verlag, 2008, 317 S., 51,50 €; ISBN 978-3-631-57628-1

Die vorliegende Arbeit, eine von Peter Nahamowitz betreute Dissertation, stellt die erste ausführliche Untersuchung staatsorganisationsrechtlicher Aspekte in den islamischen Staaten dar und verdient schon deshalb besondere Beachtung. Die Untersuchung hat zudem die neueste verfassungsrechtliche Entwicklung im Irak zum Gegenstand und ist daher auch von hoher Aktualität. Darüber hinaus enthält sie einen rechtsvergleichenden Teil zum Staatsaufbau in den arabischen Staaten, der sie von allgemeinem Interesse auch unter entwicklungspraktischem Aspekt sein lässt.

Die Untersuchung beginnt mit einer kurzen und prägnanten Darstellung des verfassungsrechtlichen Prozesses im Irak nach dem Sturz Saddam Husseins im Jahre 2003 bis zur Entstehung der ständigen Regierung im Jahre 2006. Dem Autor gelingt es, anschaulich zu verdeutlichen, dass die Geburt der irakischen Verfassung von 2005 kein Selbstgänger, sondern das Ergebnis eines äußerst instabilen politischen Prozesses gewesen ist, der durch Uneinigkeit und Misstrauen unter den handelnden politischen Gruppierungen und Institutionen geprägt war.

Bevor der föderale Gedanke in der irakischen Verfassungsdiskussion und in der Verfassung selbst einer näheren Analyse unterzogen wird, folgen – und das gibt der Arbeit besonderen Wert – allgemeine und rechtsvergleichende Ausführungen zum Aufbau der arabischen Staaten. Überzeugend identifiziert der Autor den Zentralismus als staatsorganisatori-

sches Leitprinzip jener Staaten; denn im Zentralismus manifestieren sich die Führungsstruktur von Stammesgesellschaften einerseits und die Vorstellung einer einheitlichen arabischen Nation andererseits. Die einzige föderale Ordnung der arabischen Staaten in den Vereinigten Arabischen Emiraten erweist sich für ihn insoweit nur als eine scheinbare Ausnahme, da sie keinen Zusammenschluss demokratischer Bundesstaaten, sondern autokratisch regierter Scheichtümer darstellt und die Personalisierung des bundesstaatlichen Systems der herrschenden Stammeshierarchie und –mentalität entspricht. Jegliche Bewegungen, die auf Dezentralisierung staatlicher Gewalt gerichtet sind, werden als Angriff auf die nationale Einheit sowie die Einheit der gesamten arabischen Nation und als Abkehr von den kollektiven Werten des islamischen Gemeinwesens verstanden.

Noch vor einer Erörterung der innerstaatlichen Föderalismusdiskussion gibt der Autor einen Abriss der Gesellschaftsstruktur und der historischen Entwicklung des Irak. Zu Recht bringt der Autor dem Leser zunächst die ethnische und religiöse Vielfalt des Irak nahe, in dem zwar die arabische Bevölkerung schiitischer Glaubensrichtung die Mehrheit darstellt, aber die sunnitischen Kurden und die arabischen Sunniten gewichtige Minderheiten sind. Die noch aus osmanischer Oberhoheit und britischer Besatzungspolitik herrührende politische Dominanz der arabisch-sunnitischen Minderheit und die Problematik der Anerkennung der Rechte des kurdischen Volkes macht er sodann überzeugend als die wesentlichen Ursachen der konfliktreichen innerirakischen Entwicklung aus, die in ihrer historischen wie in ihrer verfassungsrechtlichen Dimension seit der Gründung des Irak im Jahre 1920 bis zum Sturz Saddam Husseins anschaulich nachvollzogen wird. Dankenswerterweise berücksichtigt der Autor auch den spannungsverschärfenden wirtschaftlichen Faktor, dass die meisten Erdölvorkommen vor allem in den Gebieten der politisch benachteiligten Kurden und Schiiten gelegen sind.

Erst vor diesen Hintergründen werden die Haltung der irakischen Kräfte und die innerstaatliche Diskussion zur föderalen Gestaltung des Irak verständlich. Der Autor verdeutlicht, wie die Kurden den föderalen Gedanken aufgenommen und in den Entwurf einer Bundesverfassung umgesetzt haben, um auf diese Weise eine weitgehende Autonomie durchzusetzen. Er zeigt weiter, dass bei den schiitischen Kräften zunächst eine föderalismusfeindliche Haltung vorherrschte, da man die Vorherrschaft über den ganzen Irak anstrebte, sich aber dann nach dem Vorbild der Kurden auch eine proföderale Haltung etablierte, insbesondere um aus einer regionalen Selbständigkeit mehr wirtschaftliche Vorteile zu erlangen. Für die arabischen Sunniten ist der Föderalismusgedanke vor allem mit der Furcht verbunden, künftig politisch diskriminiert und bei der Verteilung der Erdöleinnahmen benachteiligt zu werden. Die innerstaatlichen Föderalismusgegner wittern eine Verschwörung der USA und Israels zusammen mit den Kurden zur Schwächung der staatlichen Einheit des Irak. Allerdings ist im Laufe der Diskussion auch bei den Sunniten die Einsicht gewachsen, nur durch eine föderale Ordnung die Abspaltung Kurdistans mit seinen Erdölfeldern verhindern zu können. Hinweise auf die Ängste der Türkei vor aufkommenden Autonomiebestrebungen der Kurden auch im eigenen Land und der arabischen

Staaten vor einer schiitischen Dominanz im Irak und einer Übernahme des iranischen Staatsmodells runden das Kapitel ab.

Auf gut gelegten Grundlagen analysiert der Autor nun mit der gebotenen Gründlichkeit den bundesstaatlichen Charakter der irakischen Verfassung. Dem Leser die Einordnung der gewonnenen Erkenntnisse erleichternd, vergleicht er dabei die irakischen Regelungen mit denjenigen der Verfassungsdokumente Deutschlands, Spaniens und der Vereinigten Arabischen Emirate. Er arbeitet heraus, dass das irakische Bundesstaatsprinzip historisch bedingt von der Betonung des einheitlichen Charakters des Staates einerseits und der heterogenen Gesellschaftsstruktur andererseits geprägt wird und auf demokratischen Prinzipien gründet. Auf die Bundesorgane eingehend, erläutert er zunächst die Funktionsweise des Zweikammersystems, bestehend aus dem Abgeordnetenhaus aus gewählten Volksvertretern – unter Verankerung einer Frauenquote und des Gebotes der Repräsentanz auch der Minderheiten –, und dem noch im Entstehen begriffenen Bundesrat mit Vertretern der Regionen und der nichtregionalen Provinzen. Sodann verdeutlicht er das Zusammenspiel der beiden Exekutivorgane, dem vor allem mit Repräsentativaufgaben betrauten, vom Abgeordnetenhaus zu wählenden Republikspräsidenten und den auf dessen Auftrag hin die Regierung bildenden und leitenden sowie die Streitkräfte befehlenden Ministerpräsidenten. Die Verfassungswirklichkeit mit einbeziehend, weist er darauf hin, dass sich faktisch Sunniten, Schiiten und Kurden die wichtigsten Staatsämter untereinander aufteilen. Besonderes Gewicht legt der Autor auf eine Erläuterung der Gebietskörperschaften, insbesondere der den Bundesstaat ausmachenden und – außer Kurdistan – noch zu bildenden Regionen, der Verfahrensweise ihrer Bildung auf Initiative einer oder mehrerer Provinzen und bestätigt durch Volksscheid sowie des staatlichen Charakters der Regionen mit eigenen Verfassungen und staatlichen Organen. Auch untersucht er die verfassungsrechtliche Stellung von Provinzen, die nicht zu einer Region oder Teil einer Region geworden sind; sie weisen keine Staatsqualität wie die Regionen auf, sind jedoch als bundesunmittelbare Einheiten unabhängiger als die regionalen Provinzen. Ausführungen zum Aufbau und zum Inhalt der Selbstverwaltung der administrativen Einheiten runden das Bild ab.

Bundesstaatliche Streitigkeiten schlichtet das oberste Bundesgericht, dessen Stellung und Zuständigkeiten im Bundesstaat der Autor erläutert, bevor er das System der Kompetenzverteilung innerhalb des Bundesstaates analysiert, hinsichtlich dem nicht nach den staatlichen Funktionen differenziert wird. Der Autor macht deutlich, dass die bundesstaatlich ausschließlichen Zuständigkeiten für im Interesse des Gesamtstaates liegende oder die Belange einer Region oder nichtregionalen Provinz übersteigende Aufgaben ausdrücklich enumerativ festgelegt sind und im Übrigen die Regionen und nichtregionalen Provinzen tätig werden können, sofern die Verfassung keine gemeinsame Kompetenz festschreibt oder eine solche darüber hinaus vereinbart wird. Er betont die besondere Stärke der regionalen Kompetenzen, wenn er darauf hinweist, dass die regionalen Kompetenzen anders als im Grundgesetz bei Widersprüchen Vorrang vor den Bundeskompetenzen haben und die Regionalgewalten in nichtausschließlichen Bundeskompetenzen sogar vollständig von der bundesrechtlichen Regelung abweichen können. Besondere Bedeutung wird zu Recht der

gemeinsamen Kompetenz im Rahmen der Verwaltung der Erdöl- und Erdgasangelegenheiten zugesprochen. Allerdings betrifft dies nur die vorhandenen Erdöl- und Erdgasfelder, die im Eigentum des gesamten irakischen Volkes stehen, und nicht die zukünftigen, die dezentral verwaltet und ausgebeutet werden dürfen. Da die Staatseinnahmen des Irak fast ausschließlich aus dem Erdöllexport stammen, enthält die irakische Verfassung keine Regelung zur Erhebung von Steuern und zur Verteilung von Steuereinnahmen, sondern lediglich zur Verteilung allgemein der Bundeseinnahmen, an denen den Regionen und Provinzen ein gerechter Anteil zukommen soll, und speziell der Einnahmen vorhandener Erdöl- und -gasförderungen, die gerecht zwischen den fördernden und nichtfördernden Gebieten aufzuteilen sind; dabei sind die beiden Regelungen mit ihren Verteilungskriterien miteinander in Einklang zu bringen. Luzide Ausführungen zur Regelung des Bund-Regionen-Verhältnisses und der verfassungsrechtlichen Garantien zur Gewährleistung der bundesstaatlichen Ordnung schließen das Kapitel ab.

Als besonders verdienstvoll ist es anzusehen, dass der Autor im fünften und letzten Kapitel nicht nur die bundesstaatliche Regelung des Irak einer kritischen Würdigung unterzieht, sondern zahlreiche fundierte Verbesserungsvorschläge unterbreitet, die auch den politischen Akteuren des Irak zugänglich gemacht werden sollten. Angesichts der divergierenden Positionen der irakischen Kräfte würdigt er überzeugend die bundesstaatliche Lösung als die für den Irak einzige realistische Option, zumal gleichzeitig besondere verfassungsrechtliche Regelungen zur Sicherung der staatlichen Einheit und der regionalen Vielfalt getroffen wurden. Zu nennen sind insbesondere das Gebot zur Gründung einheitlicher Streitkräfte, die Festschreibung des Provinzstatus der Hauptstadt Bagdad und die Anerkennung auch der Sprachen der ethnischen Minderheiten. Kritische Anmerkungen sowie Vorschläge für verfassungsrechtliche Korrekturen oder für die in der Verfassung vorgesehene nähere Ausgestaltung durch Bundesgesetze unterbreitet er vor allem in Bezug auf folgende Themen: die unbegrenzte Möglichkeit der Regionenbildung ohne Berücksichtigung der ethnischen Spannungen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit; die unzureichende rechtliche Ausgestaltung der nichtregionalen Provinzen; die mangelnde rechtliche Ausgestaltung des Bundesrates, des obersten Bundesgerichts und der in der Verfassung vorgesehenen unabhängigen Kommissionen; die fehlende Regelung der staatlichen Einnahmen und ihrer Verteilung sowie der Verteilung der Ausgaben für die Finanzierung der Staatsaufgaben auf den Bund, die Regionen und die übrigen Gebietskörperschaften; das Fehlen einer Homogenitätsklausel entsprechend Art. 28 Abs. 1 GG; die mangelnde Festschreibung der Selbstverwaltungsrechte für die Verwaltungseinheiten unterhalb der Provinzen sowie Unklarheiten in der Abgrenzung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen.

Abgeschlossen wird die Arbeit mit einem Überblick über das erst nach Fertigstellung des Manuskripts erlassene Gesetz zur Festlegung des Verfahrens zur Regionenbildung und die Arbeitsaufnahme der parlamentarischen Kommission zur Prüfung der irakischen Verfassung sowie mit einem kurzen Ausblick auf die politische Zukunft des Irak.

Auch wenn der Autor vor allem im ersten Kapitel in zu weitgehendem Maße von Abkürzungen Gebrauch macht, in einigen Fällen die Begrifflichkeit bzw. die Argumentation nicht ganz überzeugt und leider nicht alle zitierten Normen der irakischen Verfassung in Übersetzung als Anlage abgedruckt sind, handelt es sich vorliegend um eine wissenschaftliche Arbeit von überragendem Wert, da sie das Staatsorganisationsrecht islamischer Staaten am aktuellen Beispiel wissenschaftlich anspruchsvoll und praktisch nutzbringend erschließt. Sie sollte Pflichtlektüre für alle Rechtswissenschaftler, Islamwissenschaftler und Politologen sein, die sich rechtlich wie praktisch mit den Problemen der Staatsbildung in den islamischen Staaten beschäftigen.

*Peter Scholz, Berlin*