

# Kommentare

Michael Blecher

## Order or Noise – Order from Noise?

Probleme der Entwicklungs-Zusammenarbeit (im Recht) und ihre Reform

### *I. Transit-Hall*

»Unordnung muss sein!« Diesen denkwürdigen gesellschaftspolitischen Slogan hinterlegte 1989 ein deutscher Verfassungsrechtler in der Festschrift für J. Habermas.<sup>1</sup> Der Spruch entpuppte sich kurz darauf als ein Omen, kam es doch noch im gleichen Jahr zum Aufbrechen der autoritären realsozialistischen Regimes in Osteuropa und zu den damit einhergehenden Umwälzungen. Bekanntlich wurde dabei ein ganzes Set von »Leit-Unterscheidungen« über Bord geworfen bzw. inhaltlich verändert, die 40 Jahre lang die Weltpolitik strukturiert hatten: Ost-West, die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Freiheit und Knechtschaft, Gut und Böse. Solange sie funktionieren, suggerieren solche binären Unterscheidungen mit ihren vorhersehbaren Unsicherheiten viel Sicherheit. Bei ihrer Auflösung oder der Veränderung ihrer Bezugswerte befinden sich alle (!) Beteiligten mit einem Male nolens volens »in Transition«, d.h.: Alles scheint mit einem Male möglich, die Karten könn(t)en neu gemischt werden. So war mit dem Wegbrechen des »Ostblocks« die besagte heilsame Unordnung erst einmal wieder hergestellt, und ein Aufatmen ging durch die Welt.

Aber Transition wohin? Wie sollten die neuen Raster aussehen, die sowohl die betroffenen Länder als auch die globalen wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse von nun an steuern und das kreative Potential der Unordnung auf Dauer ausschöpfen konnten? Denn darum ging es schließlich: das (ge)rechte Verhältnis von autonomer Freiheitsentwicklung und sozialer Integration für die transitierenden Länder und Kulturen ebenso wie für die transitierende Welt neu zu entwickeln und dabei der postmodernen Einsicht Geltung zu verschaffen, dass dieser Dauerprozess sich gerade aus »Lärm« bzw. »Unordnung«, etwa aus »zivilem Ungehorsam«, speist. Noch während aber die Begeisterungswellen über historische Entgrenzungen hochschlagen, nutzen gewöhnlich alte und neue Normalisierer die Stunde und erklären, es bleibe keine Zeit zum Nachdenken, wenn die Chancen des Augenblicks »im Interesse Aller gerettet« werden sollen. Der teleologisch suggerierte historische Handlungsdruck führte in unserem Falle dazu, das Transitionsstadium des alten Westens zu invisibilisieren und seine bew(a)ehrten (Un-)Ordnungsmechanismen einfach in die östlichen Transitions-Länder zu transferieren. So kam es zu dem bekannten Export von wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Strukturen. Das gesellschaftspolitische Dauerthema »Freiheit und Integration«, bei dem die Aufrechterhaltung von Unordnung eine entscheidende Rolle spielt, hatte mit der in den (rechtlichen)

<sup>1</sup> Vgl. G. Frankenberg, *Unordnung muss sein!*, in: A. Honneth/T. McCarthy/C. Offe/A. Wellmer, *Zwischenbetrachtungen im Prozess der Aufklärung. Jürgen Habermas zum 60. Geburtstag*, Frankfurt am Main 1989, S. 690 ff.

Globalisierungsprozess eingebetteten ›Rechtsreform Ost‹ ein neues Spielfeld gefunden. Sie löste die aus den 80er Jahren herüberreichende Debatte um den *Kommunitarismus* und dessen (neo-konservative) Beerbung des Gemeinschaftsbegriffs langsam ab. Gerade diese Denkrichtung schien aber in den 90er Jahren mit der Entfaltung neuer (ethnischer und religiöser) Grenzziehungen ihre Schatten auf die globale Transition geworfen zu haben. Umso schärfer stellte sich die Frage nach einer (›imperialen‹) institutionellen ›Kollisions-Kontrolle‹ anhand normativer Universalisierungen (Problem: ›menschenrechtsverletzende Menschenrechtskriege‹). Das ideologische Substrat solcher Universalisierungen scheint spätestens mit der Ära Bush und ihrer Definition flexibler Zugehörigkeiten im Sinne einer ›Multilateralität der Willigen‹ sowie mit der Legitimation ›gerechter‹ Präventivkriege zu sich selbst gekommen zu sein.<sup>2</sup>

## II. Fallbeispiele

### 1. Im Reich der Entwicklungsparadoxien

Vor dem Hintergrund dieser Ereignisse heuerte 1996 eine deutsche Entwicklungs-Organisation eine externe Expertengruppe für eine sogenannte ›Projekt-Findungs-Mission‹ in Hanoi an. Dabei ist die Kombination der drei Termini kein Zufall: Ein ›Projekt‹ muss es sein, wie alles, was man heutzutage tut, um der despektierlich ungewissen postmodernen Zukunft im Entwurfswege vorübergehende Gewissheiten abzuringen. Die Maßstäbe dafür sind nach dem Selbstverständnis der Entwicklungs-Organisationen *im Rahmen eines gemeinsamen Entdeckungs-Zusammenhangs* mit den sogenannten ›lokalen Partnern‹ oder ›Abnehmern‹ zu ›finden‹. Damit aber ja nichts schief geht, wird das Maß vom sogenannten ›Geber‹ oder gar ›Schenker‹ (›Donour‹) schon mal normativ vorgesteuert. Es gilt schließlich, vor allem die Widerspenstigen durch heilsame *Mission(ierung)en* zu zähmen. *Così fan tutti*. Die scharf kritisierten und inzwischen klammheimlich (aber nicht etwa aus Scham) eingestellten ›Structural Adjustment Programs‹ des IMF<sup>3</sup> waren darin ebenso Meister wie es bis heute andere Formen sogenannter ›Conditionalities‹ sind, wobei euphemistische Bezeichnungen oft den Kern der Sache verschleiern. So nannte etwa die EU ihre einseitigen ›Überzeugungs-Maßnahmen‹ gegenüber der Koalition der Beitritts-Willigen Ende der 90er Jahre ›Accession Partnerships‹; heute sind daraus gar ›European Partnerships‹ geworden; das klingt noch familiärer. Die (Un)Heil und (Un)Ordnung bringende bi- und multilaterale Entwicklungs-›Zusammenarbeit‹ oder ›EZ‹: eine globale post-koloniale Quadratur des Kreises! Bei dem Vietnam-Projekt sollte es um die rechtsstaats- und marktwirtschaftsfreundliche Reform des vietnamesischen Justizwesens gehen. So etwas gehört traditionell zur EZ-Unterkategorie der ›Technischen Zusammenarbeit‹ oder ›TZ‹. Allein schon damit haben sich der ›Macht der Worte‹ bewusste Juristen ihre Schwierigkeiten. Die deutsche Delegation lernte jedenfalls in vierzehn Tagen alle für das vietnamesische Justizwesen irgendwie einschlägigen ›lokalen und ausländischen Experten‹ kennen, besuchte Land auf Land ab Volksminister, Volksgerichte und Volkskomitees und erkannte zwischen Rikscha und Frühlingsrolle, dass die Vietnamesen da ähnlich wie ihre alten Rivalen in China wirtschafts- und rechtspolitisch an einer Art ›drittem Weg‹ bastelten, soll heißen

<sup>2</sup> Vgl. dazu S. Zizek, *Against Human Rights*, New Left Review 2005 sowie D. Chandler, *From Kosovo to Kabul – Human Rights and International Intervention*, London 2002.

<sup>3</sup> Vgl. zu ihnen J. Stiglitz, *Die Schattenseiten der Globalisierung*, 2003.

einer Verquickung von wirtschaftsgesellschaftlicher Öffnung und politischer Steuerung.<sup>4</sup> Der Kluge behält die Macht, indem er sie teilt: Das weiß man allerspätestens seit Foucault. Jedenfalls sah es so aus, als brauche man sich nur in kleinen Dosen an den 89er Trend anzupassen. Auch abgesehen von der Unterschätzung der wirtschaftlichen Eigendynamik gab es da bei der ›Öffnung‹ allerdings noch einige Startschwierigkeiten.

Nach zwei Wochen interkulturellen Kennenlernens und gegenseitigen sich Anerkennens kam dann der Rückschlag in Form eines sogenannten Planungs-Workshops. Dieses TZ-Instrument, das man wie so oft der Werkzeugkiste unserer amerikanischen Freunde entliehen hatte – dort hieß es ›Management by Results‹, bei uns ›Zielorientierte Projektplanung‹ oder kurz ›ZOPP‹ – wurde in jenen Jahren noch undiskriminiert zur Errichtung von Staudämmen und zur Beseitigung von Verkehrs- und Rechts-Staus eingesetzt. Man sollte gemeinsam mit den Partnern die geplanten Projekt-Ergebnisse festlegen, die Aktivitäten benennen, die zu ihnen hin führen sowie die Voraussetzungen, Risiken und Kosten definieren, unter denen das Projekt arbeiten bzw. nicht arbeiten kann. Auf den ersten Blick durchaus ein sinnvolles Konzept. Allerdings ist auch, abgesehen von möglicherweise divergierenden kulturellen Rationalitätsvisionen die Entwicklung einer demokratischen Rechtskultur kaum wie ein technischer Ablauf planbar. Das Workshop-Gerüst bedurfte angesichts der ›Unwägbarkeiten‹ seines Gegenstandes also zumindest einiger Anpassung. Dies wiederum hing stark von der Person des Leiters ab, der in der Regel jedoch unter reinen Management-Kriterien und d.h. vor allem in Hinsicht auf seine in den verschiedensten Kontexten bewiesene Durchsetzungsfähigkeit ausgewählt wurde. Wohin dieser ›Stil‹ im Extrem führen kann, lässt sich inzwischen an den weltweit eingesetzten ›Democracy-Building‹-Projekten unserer amerikanischen Freunde ablesen. Die deutsch-vietnamesische Expertengruppe hatte in dieser Beziehung jedenfalls Glück: Der juristisch unbeleckte Workshop-Leiter sah ein, dass man ein Rechtsreformprojekt anders angehen muss als den Aufbau einer Kaffeeplantage oder die Bohrung nach Trinkwasser.

Nebenbei bemerkt, war das Managen von solchen Planungsworkshops lange Zeit praktisch reine Männersache, und dies trotz aller vorgeblichen Gender-Sensibilitäten in der Projektplanung. Wie einige Feministinnen feststellen,<sup>5</sup> ändert das Gender-Konzept an den am ›phallo-logozentrischen Subjekt‹ orientierten Institutions- und Rollenmustern grundsätzlich nichts, solange es (ödipal-) kompensatorisch auf die Macht-Positionen des dominanten Selbst bezogen ist und nicht auf die Förderung von ihm unabhängiger, differenter (weiblicher) Subjektivierungen. Kein Wunder, dass sich viele Männer paternalistisch für die besseren Gender-Vertreter halten. Zweifellos hat die Präsenz weiblichen Fachpersonals in der EZ-Welt in den letzten 10 Jahren stark zugelegt und last not least im Zuge des Generationenwechsels klassische männliche EZ-Bastionen gesprengt. Der Genderaspekt wurde neben Armutsminderung, Demokratieförderung und Umweltschutz zum sogenannten ›Querschnittsthema‹ (oder ›Mainstream‹) für alle EZ-Sektoren und Maßnahmen erhoben.<sup>6</sup> Aber die substantielle Weiterentwicklung eines EZ-Gender-Konzepts würde ebenso wie die konzep-

4 Vgl. dazu M. Blecher/G. Frankenberg, *Doppelstaat und plurales Recht – Zur Problematik der Rechtsreform in Vietnam*, in: Zeitschrift für Zivilprozess International (ZZPInt) 1997, S. 379 ff.

5 Etwa R. Braidotti, *Metamorphoses. Towards a Materialist Theory of Becoming*, Cambridge (UK), 2002.

6 Vgl. dazu J. Freiberg-Strauß/M. Kampmann/F. Diaby-Pentzlin/K. Freitag (Hrsg.), *Gender and Macropolitics, Gender in Macro-Economic and Legal Policy Advice in Technical Cooperation*, GTZ Social Policy Working Papers No. 20, Wiesbaden 1997; M. Blecher, *Zur Rolle von Querschnittsthemen, insbesondere Demokratie- und Genderfragen, in Rechtsreformprojekten*, in: Politikberatung, Dokumentation der 9. GTZ-Gesamttagung der Regierungsberater/innen, Wiesbaden 1998, S. 195 ff.

tionelle Grundlegung der EZ-Rechtsreform eine Steigerung der Unabhängigkeit leitender EZ-Organisationen von (nationalen bzw. supranationalen) Leitpolitiken und eine Aufwertung ihrer Think-Tanks erfordern. Darauf wird noch einzugehen sein.<sup>7</sup>

Es stellt sich jedenfalls das grundsätzliche Problem, ob und wie man die normative Entwicklung eines komplexen sozialen Funktions- und Handlungskontextes (mit-)gestalten kann. Wie kann man sie in konkrete Projekt-Planungsschritte übersetzen und gar Indikatoren für die Zielerreichung angeben? Die Implementations-Forschung zur sozialen Planung hat gezeigt, dass direkte Steuerungsversuche leicht auf Abwehrreaktion oder Ignorierung von Seiten der zu reformierenden Institutionen stoßen. Es bedarf offensichtlich indirekter Methoden, die ›kontextsensibel‹ und vertrauensbildend auf die zu ändernde Struktur und ihre Reproduktionsformen eingehen und neue Elemente in bestehende Kreisläufe einspeisen. Es liegt dann auf der Hand, dass sich dies nicht einfach durch das Auflegen und Abhaken von Gesetzesvorlagen bewerkstelligen lässt, obwohl Rechtsreformprojekte jahrelang darauf reduziert und ihre Erfolge daran gemessen wurden. Andererseits muss man der Tendenz einer puren ›Legitimation durch Verfahren‹ entgegentreten, mit der man die Partner lediglich auf gemeinsame Abmachungen einzuschwören sucht, um die EZ-Budgets heil unterbringen zu können. So sind etwa die in den Workshops oder anderswo getroffenen Abmachungen und Konsense zunächst Moment-Aufnahmen, die vor allem der Legitimation der Durchführungsorganisationen gegenüber ihren (ministeriellen) Auftraggebern dienen. Im Projektverlauf werden die Ergebnisse und Aktivitäten sodann permanent nachgesteuert und notfalls im Zuge einer oft zum Selbstzweck werdenden litaneihaften Berichterstattung zurechtgefeilt. Schließlich ist grundsätzlich keiner der Beteiligten an einem Scheitern des Projekts interessiert; wenigstens solange die Vorteile für alle überwiegen. Die Relevanz der inhaltlichen Reformziele steht dahinter zurück.

Doch zurück zur Expertengruppe und ihrem Workshop in Hanoi. Man hatte nach den ersten beiden Wochen eine rechtspolitische Recherche abgeschlossen, die man im EZ-Jargon ›Politikanalyse‹ nennt. Unter diesem Stichwort wurde Mitte der 90er Jahre innerhalb von EZ-Organisationen darum gefochten, wie weit man überhaupt der im Lande vorfindbaren konkreten sozialen Konstellation nachgehen und ihr nachgeben solle. Zweifellos sind solche Recherchen für die gerechtigkeitsfördernde Platzierung eines Projekts notwendig, fallen jedoch immer mehr den Budget-Beschränkungen zum Opfer, die ein Ergebnis derselben neoliberalen Schlankheitskuren sind, die fast alle EZ-Organisationen in der Welt verbreiten. Was das Eingehen auf die vorgefundene (Rechts-)Kultur anbelangt, so entschloss man sich für eine ›tragisch-hegemonische‹ Mischung:<sup>8</sup> Man hatte erkannt, dass die geplante Einführung von ›Reform-Gerichten‹ mit neuen Verfahrensregimes nur dann durchsetzbar gewesen wäre, wenn man andererseits

7 Vgl. zu Fragen des Gender-Mainstreaming E. Lombardo, *Integrating or setting the agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process*, in: Social Politics 12(3), 2005, p. 412-432; E. Lombardo/P. Maier, *Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?*, in: European Journal of Women's Studies Vol 13 (2) 2006, p. 151-166; J. Squires, *Is Mainstreaming Transformative? Theorising Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation*, in: S. Walby (ed.), *Social Politics* 12(3), 2005; S. Walby, *Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice*, in: *Social Politics* 12(3), 2005; M. Verloo, *Displacement and Empowerment, Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality*, in: *Social Politics* 12(3) 2005, p. 1-22.

8 Die Bezeichnung stammt von G. Frankenberg, *Stranger than Paradise: Identity and Politics in Comparative Law*, in: *Utah Law Report* Nr. 2 1997, S. 259-274; vgl. zu diesem auf asymmetrische Reziprozität zwischen Beratern und zu Beratenden setzenden Beratungs-Stil auch noch den letzten Abschnitt.

den Wünschen der vietnamesischen Partner hinsichtlich der Projektgestaltung nachgegeben hätte. Diese machten sich daran fest, dass man keine Langzeit-Projektleitung (von drei und mehr Jahren) haben und diese vor allem nicht im Justizministerium plazierte sehen wollte. Jedoch hatte die deutsche EZ-Organisation gerade diese Lösung einseitig zur notwendigen Bedingung erhoben, obwohl man ein solches Gebaren immer nur der Weltbank und dem IWF nachgesagt hatte. Um den besagten Workshop nicht gänzlich platzen zu lassen, wurde sodann ein Kompromiss ausgehandelt, der aus einer Kette von sich überlappenden Experten bestand, von denen einer Koordinationsfunktionen hätte übernehmen sollen, ohne allerdings im Justizministerium untergebracht zu sein. Bei ihrer Rückkehr nach Deutschland wurde der Gruppe diese Lösung von ihrer EZ-Organisation um die Ohren gehauen. Manöverkritik verbat man sich gänzlich, so dass es den düpierten Experten mit einem Male unklar war, in welchem reformbedürftigen autoritären Lande sie sich eigentlich befanden.

Das Tauziehen um das Vietnamvorhaben dauerte einige Jahre. Nach langem Hin und Her konnte sogar eine Langzeitfachkraft in Hanoi ihre Tätigkeit aufnehmen. Aber dann bestand das vietnamesische Justizministerium darauf, das Projekt-Budget selbst zu verwalten und die Langzeitfachkraft daraus zu bezahlen. Dies ist einerseits ein nachvollziehbarer Wunsch, wenn man bedenkt, dass solche Projektfinanzen im Vergleich zum Budget eines Ministeriums in solchen Ländern sehr umfangreich sein können und man sich von daher von einem solchen Projekt einen starken Einfluss auf das Geschehen im Land ausrechnen kann. Andererseits ist eine solche Lösung unhaltbar, weil die Transparenz und Zielorientierung dieser Budget-Verwaltung in der Regel stark zu wünschen übrig lässt, wie man nicht zuletzt aus der Erfahrung mit humanitären Hilfeleistungen, aber auch aus der Anfangszeit der EU-PHARE-Projekte weiß.<sup>9</sup> TZ- oder Beratungs-Projekte sind von daher in einigen Ländern nicht (nur) wegen ihres möglichen ›Einflusses‹ unbeliebt, sondern (auch) weil die ›Geber‹-Organisation bei der Budget-Verwaltung die Finger mit im Spiel hat.

Die EU scheint hier mit ihrer Kombination aus Central Financial Coordination Units (CFCUs) in Finanzministerien, Project Implementation Units (PIUs) in Fachministerien, Supervising durch einen Task-Manager in der jeweiligen EU-Delegation und mit einem all diesen Einheiten verantwortlichen Projektmanagement eine für alle Beteiligten akzeptierbare Lösung entwickelt zu haben. Sie droht jedoch mit dem dafür nötigen Verwaltungsaufwand und ihrer unflexiblen Handhabung die eigentliche Reformaufgabe zu ersticken. Das betrifft vor allem Maßnahmen im Institution-Building, wo in der Regel eine über mehrere Jahre laufende Betreuung nötig ist. Dieser Zeitraum wird in Einzelprojekte von 18 bis 24 Monaten Laufzeit aufgeteilt. Jedes Einzelprojekt muss sodann im Kreis der europäischen Beratungsunternehmen und Lehrinrichtungen ausgeschrieben und personell neu bestückt werden. Das betrifft auch bewährte, vom Projekt angestellte ›lokale Experten‹. Man kann sie nicht einfach an das nächste Projekt ›weitergeben‹, so dass an sie geknüpfte Schlüsselrollen im Reformprozess nicht aufrechterhalten werden können. Die Projekte selbst werden von einer Unmasse an Dokumentationspflichten gegenüber der zuständigen EU-Behörde erschlagen. Daran hat auch die inzwischen eingeführte Dezentralisierung zugunsten bzw. zulasten der jeweiligen EU-Delegation grundsätzlich nichts geändert. Im Gegenteil: Der zuständige Task-Manager kann ein Projekt sogar noch mit

<sup>9</sup> PHARE steht für ›Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy‹. Daraus wurde dann ein Hilfsprogramm für alle mittel- und osteuropäischen Länder.

zusätzlichen Anforderungen unter Druck setzen. Unter solchen Umständen lässt sich kaum die für die eigentliche Reformaufgabe notwendige Kontinuität herstellen. Die zu reformierenden Institutionen fallen daher auch oft zwischen einem und dem anderen Einzel-Projekt in ihre alte Gangart zurück. Auf diese Weise können ganze Projektreihen einfach im Sande verlaufen. Dieser angesichts vieler Missbräuche in den frühen 90er Jahren erfundene ›Apparat‹ kann daher sehr leicht die ihm gestellte Reformaufgabe verfehlen. Wenn einer Partner-Institution zusätzlich noch andere solcher Projekte von anderen Gebern im Genick sitzen, vielleicht noch mit widerstreitenden Reform-Konzepten und -Interessen, besteht für sie kaum noch Zeit für die ›normale‹ Erfüllung ihrer Aufgaben. Einige EZ-Menschen sehen all dies von gelassen bis zynisch: Soll man doch bloß ein Projekt nach dem anderen auflegen; da wird schon was hängen bleiben. Außerdem wollen ›Die‹ (›Anderen‹) ja was von uns, z.B. den EU-Beitritt oder Direktinvestitionen, und müssen daher sehen, wo sie bleiben!?!

Wobei wieder die Motivation von ›Gebern‹ und ›Nehmern‹ ins Spiel kommt. Seit der frühkolonialen Zeit scheint sich da ›in Wirklichkeit‹ nicht allzu viel geändert zu haben, einschließlich des die Verhältnisse in der Regel auf den Kopf stellenden Sprachgebrauchs. Dies zeigt etwa eine Analyse des entwicklungspolitischen Diskurses der EU gegenüber den Ländern des afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP-) Raums.<sup>10</sup> In der unmittelbaren post-kolonialen Phase der 70er Jahre war dieser Diskurs von einem Begriff des ›Gebens‹ geprägt, der im Grunde eine ›Schuld‹ für die vergangenen Kolonial-Regimes anerkannte und sie paternalistisch als ›Verantwortung‹ für eine angeblich gegenleistungsfreie Vermittlung ›überlegener‹ institutioneller Praxis und ›überlegenen‹ Wissens in allen gesellschaftlichen Bereichen übernahm, d.h. in Politik, Wirtschaft, Recht, Wissenschaft und Kultur. Spontan fällt einem da der antike Verweis auf ›trojanische Pferde‹ ein: »Timeo danaos et dona ferentes – Trauet nicht den Griechen, selbst wenn sie Geschenke bringen«. Quod erat demonstrandum: Angesichts der steigenden Schuldenberge der AKP-Staaten wurde aus diesem ›Geben‹ in den späten 80er und frühen 90er Jahren das selbst-attribuierte ›Recht‹ der Geberländer, die wirtschaftlich weniger entwickelten Länder im Namen einer univiersalen Verantwortung doppelt zu verpflichten: Der Rückzahlungspflicht wurde eine Pflicht (Schuld) zur Beachtung von ›Conditionalities‹ zur Seite gestellt, d.h. nunmehr eine Pflicht zur effizienten Allokation der gegebenen Ressourcen und zur Beachtung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Daraus wird im Zuge des neoliberalen Globalisierungsschubs ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre ein Konzept ›geteilter Verantwortlichkeiten‹, was de facto einen ›Rückzug‹ der Geberländer aus der post-kolonialen Verantwortung (und Schuld) bedeutet. ›Geben‹ wird nunmehr als effizienter, gegenseitiger, marktförmiger Austausch zwischen ›gleichen Individuen‹ stilisiert. Die wahren Abhängigkeiten treten hinter Slogans wie der berühmten ›Hilfe zur Selbst-Hilfe‹ zurück, provozieren allerdings andererseits auch Widerstände auf Seiten der ›Nehmer-Länder‹ wie etwa die Forderung nach einer Restitution und Kompensation dessen, was von den früheren Kolonialherren weggeschafft wurde, sowie die Öffnung der protegierten Märkte der Geberländer.<sup>11</sup> Wie wir noch sehen werden, eröffnet das Konzept einer grundsätzlich egalitären Verantwortung für die globale ›Entwicklung‹ somit eine neue ›Bifurkation‹: Die direkte (vielleicht gar militärische) Inpflichtnahme von nicht standardgerecht

<sup>10</sup> Ich folge in diesem Abschnitt der an Bourdieu angelehnten Studie von N. Karagiannis, *Avoiding Responsibility – The Politics and Discourse of European Development Policy*, London 2004, S. 110 ff.

<sup>11</sup> Siehe dazu die Beiträge in J. Dine/A. Fagan (eds), *Human Rights and Capitalism*, Cheltenham 2005.



funktionierenden globalen Verantwortungs- und Effizienz-zonen wird genauso plausibel wie eine gemeinsame, kollektiv geteilte globale Entwicklungs-Verantwortung von ›Partnern‹ jenseits des seitherigen Geber-Nehmer-Schemas.

Nach wie vor geht es bei dem Entwicklungsgeschehen jedoch noch in erster Linie um wirtschaftliche und politische Einzugs- und Abschöpfungsgebiete und die Gewährleistung entsprechender Sicherheiten, kurz um eigene Interessen. Deswegen soll eine Rechtsordnung her, die vor allem Investoren umwirbt und (böse) normative Überraschungen vermeiden hilft. Die globalisierungskritische Literatur dazu ist inzwischen Legion.<sup>12</sup> Das schließt sicher nicht aus, dass einzelne Berater vor Ort versuchen, andere Kriterien anzulegen. Sie machen damit allerdings die Rechnung ohne den zu Hause sitzenden Wirt und bekommen dies früher oder später zu spüren.

Bilaterale EZ-Provider zeigen dabei gern mit dem Finger auf die internationalen Finanzinstitutionen, etwa auf die Weltbank, die sich ihre Projekte und Experten aus den von dem betreffenden Land aufzunehmenden Krediten finanzieren lässt und dabei obendrein die Projektbedingungen festlegt. Die ›Empörung‹ ist jedoch nur eine ›moral deflection‹ oder moralisierende Augenwischerei! Von den vom zuständigen Ministerium für ein Projekt und Land veranschlagten, oft stattlich aussehenden TZ-Finzen wird bei den bilateralen Projekten zunächst einmal etwa ein Drittel für sogenannte ›Overheads‹ oder Verwaltungskosten der Durchführungs-Organisation weggebucht. Die an das Projekt geknüpften Beschaffungs-Aufträge werden in der Regel an die Wirtschaft des Geberlandes vergeben. Das kann auch das gesamte Projekt betreffen, denn der Lobby der Consulting-Wirtschaft ist es gelungen durchzusetzen, dass ein Großteil der öffentlich finanzierten Projekte und Verträge an private Consulting-Firmen weitergegeben wird, so dass von den Projektfinzen eine weitere Scheibe an die heimische Wirtschaft geht. Im eigenen Stall werden natürlich auch die Berater rekrutiert, denn wo soll das Know-How denn auch sonst herkommen. Dem Gastland bleibt demnach, wenn es hoch kommt, etwa ein Drittel der Finzen, in der Regel in Form anzustellender ›lokaler Experten‹ oder anzumietender bzw. einzurichtender Infrastruktur. Mit der Reduzierung der EZ-Budgets, die bekanntlich in kaum einem Geberland ohnehin je die im UN-Rahmen einst vereinbarten mageren 0,7% des Bruttoinlandsprodukts erreicht haben, geht man inzwischen dazu über, die Projekte zunehmend und schneller an ›die Lokalen‹ abzugeben. Das ist billiger und lässt sich im Rahmen der oben genannten Shared-Responsibility-Philosophie als ›Dezentralisierung‹ und ›Hilfe zur Selbsthilfe‹ gut verkaufen. Im Auffinden griffiger Slogans sind EZ-Management-Organisationen zweifellos Meister.

Bleibt natürlich die ›immaterielle Leistung‹, der Know-How-Transfer, den allerdings auch die viel gescholtene Weltbank aufzuweisen hat. Ob jener allerdings wirklich im Interesse des Gastlandes von statten geht, kann, wie erwähnt, oft genug bezweifelt werden. Mir fallen da etwa WTO-Beitritts-Beratungen ein, die noch nicht einmal die dem betreffenden Land offen stehenden Sonderkonditionen als ›Least Developed Country‹ berücksichtigten. Hier geht es sicherlich nicht zuletzt um ›unsere Experten‹, ihre Fachkompetenz und die Vorbereitung auf ihre Rolle in einem Reformprojekt. Natürlich liegt das grundsätzliche Problem wiederum in der Art, wie die das Projekt tragende EZ-Organisation ihre

<sup>12</sup> Siehe etwa J. Stiglitz (Fn. 3); J. Dine, *Companies, International Trade and Human Rights*, Cambridge 2005; T. Pogge, *World Poverty and Human Rights*, Oxford 2002; J. Dine, *Multinational Companies and the Allocation of Risk in International Investment Treaties*, Manuskript, London 2005.

Reform-Aufgabe und -Rolle sieht und sie an ihre Experten bzw. diejenigen der unter Vertrag genommenen Consulting-Firmen weitergibt. Davon hängt nicht zuletzt die ›Kontextsensibilität‹ der Berater ab, d.h. jene Fähigkeit, sich auf die Besonderheiten von Land und Leuten, die konkrete Reformkonstellation und das Projektgefüge einzulassen. Hinzu kommt gerade bei Beratern, die jahrelang im Ausland arbeiten und von einem Projekt ins nächste jetten, das Problem, an die heimische Transitions-Entwicklung ›rückgekoppelt‹ zu bleiben.

Insgesamt lässt uns die vorausgegangene Erzählung mit folgenden Fragen zurück: Geht es bei den Rechtsreform-Projekten um ein ›Rechts-Verfassungs-Recht‹<sup>13</sup> als Gerechtigkeits-Entwicklung im Gastland oder um die stromlinienförmige Anpassung an neoliberale wirtschaftsrechtliche Standards im Interesse transnational organisierter Ökonomien? Wie kann eine EZ-Organisation ohne einen adäquaten ›Think-Tank‹ auskommen, der zumindest ein Problembewusstsein für die hinter den Beratungskonzepten stehenden Sozialmodelle entwickelt und dieses an seine Berater/innen weitergibt? Wie kann eine EZ-Organisation ohne ›zivilgesellschaftliche Kontrolle‹ durch die verschiedenen, in die soziale Entwicklung von ›Geber- und Nehmerland‹ involvierten Interessen-Organisationen auskommen? Sollte man Rechtsreform in erster Linie als Regierungs- oder Institutionen-Beratung organisieren, wenn gerade die Regierungen vieler ›Transitions- und Entwicklungsländer‹ nur zögerlich andere gesellschaftliche Götter neben sich dulden? Darf man ein Rechtsreformprojekt ›unpolitisch‹ aufziehen und verkaufen? Kann Rechts-TZ ohne eine selbstleitende ›Ethik der Rechtsreform-Beratung‹ auskommen, wie muss diese aussehen und wie kann sie generalisiert werden?

So viele Fragen! Der Langzeitexperte für die vietnamesische Justizreform musste jedenfalls nach drei Monaten wieder seine Koffer packen. Mission impossible!

## 2. »The Regulatory Guillotine« oder Rechtsreform im Zeitalter der präventiven Kriegsführung

Nach dem 11. September 2001 erlebte die ›hegemonische Seite‹ der internationalen EZ und Rechtsreform zweifellos eine neue Blüte. Die seither noch hinter den Floskeln einer geteilten Entwicklungsverantwortung versteckte Durchsetzung einer westlichen Mustern folgenden globalen oder ›imperialen‹ Ordnungsgebung und ›Effizienz‹<sup>14</sup> wird nun einerseits explizit als Folgemaßnahme in die Zwangs-Demokratisierungs-Kreuzzüge eingebunden. Andererseits pochen die Geber auch in Projekten, die nicht im Sog solcher Maßnahmen stehen, auf eine striktere Befolgung der von ihnen verordneten Reformprogramme. Der Stil des seit den 90er Jahren zunehmend favorisierten Menschenrechts-Interventionismus mitsamt der an ihn geknüpften Verflüssigung der internationalen Nachkriegs-Rechtsordnung scheint Schule gemacht zu haben, wie immer man selbst zu diesem Interventionismus stehen mag.<sup>15</sup> Die Entwicklungs- und Rechts-›Zusammenarbeit‹ wird allerdings ihres seitherigen Selbstverständnisses entkleidet, wenn man sie einfach auf Mutter Courages Karren lädt, der dem Tross glo-

<sup>13</sup> Dieses Rechtskonzept stammt von R. Wiethölter, *Rechtfertigungen eines Gesellschafts-Rechts*, in: C. Joerges/G. Teubner (Hrsg.), *Rechtsverfassungsrecht – Rechtfertigung zwischen Privatrechtsdogmatik und Gesellschaftstheorie*, Baden Baden 2003, S. 13 ff. Dazu noch im letzten Abschnitt.

<sup>14</sup> Zur notorischen ›Tyrannei des Entwicklungsdiskurses‹ siehe N. Karagiannis (Fn. 7), S. 137 ff.

<sup>15</sup> Die einen sehen in ihm die längst überfällige Fortentwicklung des internationalen Rechts in Richtung auf eine globalen, universalen Standards folgende post-moderne oder -nationale Rechtsordnung, die anderen einen hinter diesem Universalitätsanspruch verborgenen Rückfall in eine selektive vormoderne Rechtlosigkeit bzw. das Recht des Stärkeren. Vgl. differenziert und prominent zur ersten Position J. Habermas, *Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?*, in: ders., *Der gesplante Westen*, Frankfurt 2004, S. 113 ff.; zur zweiten Position pointiert die in Fn. 2 genannten Autoren.



baler Eingreiftruppen hinterher rollt und wenn man den mit ambivalenten Argumenten kriegerrisch induzierten Ursprung und Fortgang des vorgefundenen Transitions-Prozesses als ›Peace-Keeping‹ invisibilisiert. Die Entwicklungs-Zusammenarbeit wird hier definitiv ihrer ›besseren Hälfte‹ beraubt und zum Entwicklungs-Zwang umfunktioniert. Sie verliert definitiv die Autonomie, die ihr gegenüber der politischen Leitungsmacht grundsätzlich zuzustehen hätte.

Wie sehr dieser Stil spätestens seit ›Nine-Eleven‹ im Wege der amerikanischen EZ-Leitkultur in die globale und damit auch europäische EZ-Arbeit durchschlägt, wird am Beispiel der ›Millennium Challenge Corporation‹ (MCC) deutlich. Hinter diesem Unternehmen der US-Regierung verbirgt sich die ›zivile Seite‹ der amerikanischen Reaktion auf die ›terroristische Bedrohung‹ im Sinne von ›Ursachenbeseitigung‹. Dem ›Board of Directors‹ der MCC steht der/die Secretary of State, d.h. derzeit Condoleezza Rice, vor. Weitere Direktoren sind »the Secretary of Treasury, the U.S. Trade Representative, the Administrator of USAID, the CEO of the MCC and four public members, appointed by the President with the advice and consent of the Senate.« Die amerikanische EZ in Form der USAID<sup>16</sup> wird auf diesem Wege enger als je zuvor an die Regierungspolitik angeschlossen. Die MCC verwaltet den ›Millennium Challenge Account‹ (MCA), »in which development assistance would be provided to those countries that rule justly, invest in their people, and encourage economic freedom.«<sup>17</sup> Bei seiner Gründung im Januar 2004 wurde ein Anfangsbudget von 1 Milliarde USD für das Jahr 2004 festgelegt. 2005 waren es 1,5 Milliarden. Für 2006 sind drei Milliarden geplant. Ab 2007 sollen jährlich fünf Milliarden aufgelegt werden.<sup>18</sup> Der neue, über die im vorhergehenden Kapitel erörterte, geteilte Verantwortung hinausgehende Verantwortungs-Tenor ist nunmehr: »to link greater contributions from developed nations to greater responsibility from developing nations.« Hier hat folglich der völlige Umschlag der post-kolonialen Entwicklungs-Verantwortung stattgefunden. Was seither allenfalls als Conditionality für EU-Beitrittskandidaten galt – die Unterwerfung unter einen Acquis Communautaire –, wird nun zum Nachweis eines Existenzrechts in der globalen Gemeinde der Willigen, zum Regime-Wettbewerb. Nach den ›MCA-Key-Principles‹ wird ausschließlich ›good policy‹ belohnt: »Using objective indicators, countries will be selected to receive assistance based on their performance in governing justly, investing in their citizens, and encouraging economic freedom.« Alle anderen Länder sind nach diesem Modell nicht mehr förderungswürdig, poverty reduction hin oder her. Jeder ist grundsätzlich für seine eigene Misere verantwortlich, und wer MCA-Assistance erhalten will, ist auch »responsible for identifying the greatest barriers to their own development,« also für eine laufende Selbstkontrolle im Sinne des Programms.

Wie dessen Umsetzung dann aussieht, wird etwa an einem kürzlich für Albanien aufgelegten Projekt deutlich. USAID hat bei diesem wie bei den anderen MCC-Projekten die Oberleitung. Es soll bei dem auf zwei Jahre angelegten Projekt um »Combating Corruption and Streamlining the Business Environment« gehen. Das dafür veranschlagte Projekt-Budget von 13,8 Millionen Dollar ist für ein Land wie Albanien mit einem Haushalt von 2,3 Milliarden

16 USAID steht für ›United States Agency for International Development‹.

17 Vgl. dazu und zum Folgenden die Webseite der MCC unter <http://www.mcc.gov>.

18 Zum Vergleich: Der Gesamt(!)-Haushalt des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) betrug 2005 3,86 Milliarden Euro. Vgl. <http://www.bmz.de/de/zahlen/deutscherbeitrag/index.html>. Das gesamte EU-Entwicklungsbudget beläuft sich für 2006 auf 8,5 Milliarden Euro. Vgl. [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm).

Dollar<sup>19</sup> eine derartig große Summe, dass seine Regierung alles tun wird, um hier den Zuschlag zu bekommen. Im Vergleich dazu beläuft sich ein durchschnittliches europäisches TZ-Projekt mit derselben Laufzeit auf 1,5 Millionen Euro. Dass der Nehmer unter solchen Umständen die verantwortungsvolle ›Selbst-Denunzierung‹ vornimmt, liegt auf der Hand. Das ist einerseits nichts grundsätzlich Neues. In der Regel ›überzeugen‹ angesichts der in Aussicht gestellten Projektmittel alle Geber ihre ›Partner‹ von der Notwendigkeit eines Reformprojekts, so dass diese entsprechende Anträge zur Aushandlung von Projekt-Bedingungen stellen; und last not least müssen auch die EZ-Organisationen ihren Jahres-Haushalt rechtzeitig an den Mann bringen. Der ›Mittelabfluss‹ erzeugt bekanntlich seine eigene Dynamik und kann vor allem zum Jahresende in Form noch rasch durchgepeitschter Projektmaßnahmen seltsame Blüten treiben. Im vorliegenden Falle geht der ›Überzeugungsdruck‹ allerdings soweit, dass die ›Partner‹ bereit oder gezwungen sind, Institutionen, die im Zuge der Transitions-Phase mit viel Mühe geschaffen wurden und noch Funktionsschwierigkeiten haben, über Bord zu werfen und durch private Organisationen zu ersetzen, als sei damit der Erfolg von vornherein gesichert. Im konkreten Fall geht es dabei um das an einem albanischen Gericht eingerichtete Handelsregister.

Das Interessante an diesem Geschehen ist nunmehr, dass sich angesichts kürzer gewordener EZ-Finanzdecken gerade europäische Consulting-Firmen darum reißen, dieses und andere Projekte als Untervertragnehmer von MCC-USAID durchführen zu können, und zwar einschließlich solcher Unternehmen, die in den 90er Jahren an der Institutionen-Reform in den betroffenen Ländern beteiligt waren und dann teilweise abschaffen, was sie damals mit aufgebaut haben. Aber wie man von N. Luhmann weiß, haben Wirtschaft und Ethik ja grundsätzlich nichts miteinander zu tun!?! Dabei müssen Consultants sich angesichts der eindeutigen, erwarteten Ergebnisse zwangsläufig den hegemonischen Duktus des Auftraggebers zu eigen machen, wenngleich bei vielen Projektzielen nur schwer vorstellbar ist, wie dies von statuten gehen soll.<sup>20</sup>

USAID hat dieser Rechtsreform-Methode jüngst endlich einen passenden Namen gegeben, der auch in den regulatorischen Kontext des präventiven Kriegführens passt. Man kann nunmehr nachlesen, es handele sich um ›Guillotine Law‹. Im Bericht zu einem Projekt in Moldavien<sup>21</sup> wird stolz davon berichtet,

19 Zum Vergleich: Der Haushalt der Stadt Berlin wird für 2006 mit rund 20 Milliarden Euro veranschlagt. Das albanische Bruttoinlandsprodukt betrug 2005 18,3 Milliarden Dollar.

20 Die in dem MCC-Albanien-Projekt zu erzielenden Ergebnisse sollen hier wegen ihrer für EZ-Projekte typischen, über jeden Zweifel an sozialer Steuerbarkeit erhabenen ›Implementations-Hybris‹ und den grotesken Formen, die diese annehmen kann, komplett zitiert werden. Man bedenke dabei, dass diese ›Ergebnisse‹ in nur zwei Jahren erzielt werden sollen:

›Expected Results:

- Increase the total tax collected by the Large Taxpayers Office to 50 percent from the current 30.4 percent
- Reduce from 42 to 13 the percentage of firms stating that bribery in tax collection is frequent
- Reduce by 20 percent the cost of governmental procurements (adjusted by volume, currency and inflation)
- Reduce the value of the gift expected to be paid to obtain a government contract from 6.15 percent to 2 percent
- Increase from 625 to 1000 the number of new businesses registered monthly
- Reduce the total registration cost as percentage of income per capita from 31 percent to 13 percent
- Reduce the percentage of businesses that consider corruption a big obstacle to operation and growth from 69 percent to 30 percent
- Reduce the percentage of businesses that paid a bribe to register from 19 percent to 5 percent
- Reduce from 47 to 1 the number of days it takes to register a business.«

21 Vgl. [usaid.gov/press/frontline/fl\\_febo6/regions.htm#3](http://usaid.gov/press/frontline/fl_febo6/regions.htm#3)

wie die Regierung mit Hilfe des 2004 verabschiedeten ›Guillotine Laws‹ und mit Unterstützung von USAID alle Regelungen abgeschafft habe, die irgendwie den Wirtschaftsverkehr behindern, und zwar »circumventing the need to individually repeal them«. Das ›Guillotine Law‹ »chops all acts from the books that are not specifically retained.« Betroffen waren 40% aller Gesetze und Verordnungen, »with 10% of them cut and another 30% sent to a special government commission addressing regulation streamlining.« Wahrscheinlich würde auch von der bundesdeutschen Rechtsordnung einschließlich des Grundgesetzes nicht allzu viel übrig bleiben, wenn man USAID da ran ließe. Die Methode wird jedenfalls ausdrücklich zur Nachahmung empfohlen. Vielleicht stellt sich USAID demnächst auch bei EU-Kommissar Günther Verheugen vor, um ihm bei der Entschlackung des EU-Rechts zu helfen.

### 3. *Mission (Im)Possible*

Angesichts der bis hierher skizzierten frustrierenden entwicklungspolitischen Szenarien erscheint eine gelungene Unterstützung selbst-induzierter politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Reformmaßnahmen zunächst als ›unwahrscheinlich‹ (N. Luhmann). Dabei fragt es sich offensichtlich, was mit ›gelingen‹ gemeint ist.<sup>22</sup> Als Beispiel mag hier die Arbeit an der albanischen Verfassung dienen, wenngleich die EZ-Welt ihre Fortune hier zunächst eher der ›List der Vernunft‹ oder der ›Dialektik der Implementation‹ ihrer Programme verdankte. Aber man wusste am Ende zumindest die Stunde für eine organisatorische und konzeptionelle ›Zusammenarbeit‹ zu nutzen, die diesen Namen verdient.

Der albanische Transitionsprozess war im Frühjahr 1997 durch den ›Ausbruch von Unruhen‹ abrupt zu einem Halt gekommen. Die ›Unruhen‹ waren freilich nicht, wie der von den Medien und der offiziellen Politik oft benutzte Sprachgebrauch suggerieren könnte, aus heiterem Himmel gekommen; und die internationale EZ hatte, *horribile dictu*, leider auch wieder ihre Hand mit im Spiel, an der Spitze der viel geprügelte, aber desto unbeirrter weiterwurstelnde IWF. Folgendes war geschehen: Seit 1992 hatte sich eine Art ›albanisches Wirtschaftswunder‹ entwickelt, das sich bi- wie multilaterale EZ-Organisationen gern als Leistungssiegel an die Jacke hefteten. Der eigentliche Anstoß kam allerdings von den sogenannten Finanz-Pyramiden, die sich seit 1992 gebildet hatten und in die ein stetig wachsender Anteil der Bevölkerung seine Ersparnisse investierte. Die Gelder wurden seit der Öffnung des Landes von der im Ausland arbeitenden zweiten Bevölkerungshälfte ins Land geschickt. Wäre es um die klassischen, begrenzten ›Schneeball-Systeme‹ gegangen, hätte man deren rasches Ende absehen können. Hingegen ging die breite Basis der Pyramiden auf einen kontinuierlichen Fluss legaler und illegaler Gelder zurück, von denen zumindest ein Teil im Lande durchaus wieder investiert wurde. Die armen Albaner hatten sich einen spontan organisierten ›Stock-Exchange‹ geschaffen, der sich wie eine ironische Persiflage auf die organisierte internationale Finanz- und Börsenwelt lesen lässt, deren ›epidemische Interessenkonflikte‹<sup>23</sup> eingeschlossen. Die damalige Regierung, die sich zunehmend autoritär gebärdete und Kritiker wie den Präsidenten des Obersten Gerichtshofs in die Emigration zwang, wurde langsam ›privati-

<sup>22</sup> Vgl. dazu in Hinsicht auf Rechtsreform-Projekte in den GUS-Staaten, ihre Konzeption und Umsetzung, R. Knieper, *Juristische Zusammenarbeit im Kontext*, Band 275 der Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Wiesbaden 2004.

<sup>23</sup> G. Rossi, *Il Conflitto Epidemico*, Milano 2003.

siert, d.h. vom Pyramiden-Management abhängig, last not least weil sie aus dessen wirtschaftlichem Erfolg ihre Legitimation zog. Der Zusammenhang war der ganzen im Lande präsenten Palette bi- und multilateraler EZ-Organisationen natürlich klar. Man erklärte sich schulterklopfend jahrelang, es müsse etwas geschehen, aber die unglaubliche Verwirklichung des neoliberalen Traums hatte die Gemüter gleichsam verzaubert. Als die Regierung der ›internationalen Gemeinschaft‹ mittels unverhohlener Wahlbetrügereien im Frühjahr 1996 die kalte Schulter zeigte und ihr durch die Selbstaufdeckung der autoritär-korrupten neoliberalen Schattenseiten die Show des ›gelobten Landes‹ stahl, wurde es der EZ-Gemeinde zu bunt bzw. zu heiß. Ende 1996 bestand der IWF auf einer sofortigen Auflösung und Abwicklung der Pyramiden. Dies führte zum langsamen Stopp des Finanzflusses und schließlich zu ihrem Zusammenbruch. Millionen Albaner verloren praktisch über Nacht ihre Ersparnisse und gingen begreiflicherweise auf die Straße. Einige Beobachter forderten die ›internationale Gemeinschaft‹, in primis den IWF, zur Rückzahlung der Ersparnisse auf, was man natürlich indigniert zurückwies. Von dem Pyramidenvermögen blieb bei der späteren jahrelangen Abwicklung erwartungsgemäß nur ein kleiner Bruchteil übrig, aber das ist schließlich bei ENRON oder PARMALAT auch nicht viel anders. Die Kosten der bürgerkriegsähnlichen Unruhen und der Demontage des gemeinsamen (!) öffentlichen Eigentums sowie der Einsatz der internationalen ›Alba-Truppen‹ überstiegen die Rückzahlungssumme jedenfalls um ein Vielfaches. But Brutus is an honourable man ...

So viel Unordnung ist der ideale Kontext für eine neue Verfassungsgebung. Aber hatte der ›Souverän‹ dazugelernt bzw. hatte man ihn lernen lassen? Die nationale und internationale Gemeinschaft war angesichts der trotz allem in nur relativ begrenztem Maße zerschlagenen Träume mit einem blauen Auge davon gekommen. Dass den EZ-Organisationen in der Nachfolge der ›Unruhen‹ noch massenhaft ihre Dienstwagen gestohlen wurden, könnte man fast als ausgleichende Gerechtigkeit ansehen, hätte es sich nicht bloß um selbstgerechte private Aneignungen gehandelt. Aber für einen historischen Moment lang waren alle Beteiligten hellwach und guten Willens und förderten gemeinsam einen ›pluralen konstitutiven Prozess‹. Mit einem Schlag hatten sämtliche vorher bestehenden politischen Organisations- und Repräsentationsformen ihre Legitimation verloren. Stattdessen trat eine Vielfalt von Einzelpersonen, Vereinigungen, Interessengruppen, Parteien und Institutionen ins Rampenlicht, die alle bei der Entwicklung ihrer (!) Verfassung mitwirken wollten. Die albanische Gesellschaft hatte begonnen, sich als Pluralität autonomer personaler und sozialer Akteure anzuerkennen. Der Souverän hatte mithin sein wahres Gesicht entdeckt, und dies zeigte sich nicht als Einheit, sondern als Differenz! Der eigentliche Lerneffekt bestand folglich in der Anerkennung der eigenen Pluralität und der Notwendigkeit von Vermittlungen, Gemeinsamkeiten oder Reziprozitäten, ein Zusammenhang, der allzu oft hinter dem Begriff des Volkes und seinen falschen Vereinheitlichungen zum Verschwinden gebracht wird.

Wenngleich man unglücklicherweise das Volk in der Verfassung wieder zum Souverän erhob, so war der besagte Lerneffekt doch in der Paradoxie des nicht-hierarchischen pluralen Gründungsakts selbst aufgehoben. An ihm wird deutlich, dass es sich bei der gemeinsamen Verfassung um ein kontingentes, d.h. auch anders mögliches Produkt handelt, dessen Änderungen allerdings nur insoweit an seiner ursprünglichen Legitimation teilhaben, solange sie seine Möglichkeitsbedingung, die ›gemeinsame Pluralität‹, als solche nicht untergraben, sondern fördern. Diese Förderung impliziert andererseits aber selbst die Dauer-

veränderung der regulativen Festschreibungen des Gemeinsamen, denn nur so kann man der Pluralität zu ihrem Recht verhelfen. Dieser Zusammenhang impliziert die Dauerveranstaltung von Konfrontation, Konflikt und Verhandlung durch Recht und eine als ›Trial and Error‹ verstandene Organisation des Gemeinwesens.

Die globale EZ-Welt unterstützte diesen verfassungsgebenden Prozess muster-gültig, indem sie in konzertierter, vom lokalen OSZE-Büro<sup>24</sup> koordinierter Form den - diesmal wirklich als solche wahrgenommenen - Partnern die eigene ›westliche‹ Regelungswelt als Alternativenvielfalt darstellte und deren Folgen im einzelnen diskutierte. Bedenken für die eine oder andere Lösung führten nicht zu dem üblichen System-Clinch innerhalb der Geber-Gemeinde, im Verlauf dessen man die ›Partner‹ mit allen Mitteln auf eine bestimmte Regelungs-Linie einzuschwören sucht, sondern die Partner behielten diesmal uneingeschränkt das letzte Wort. Heraus kam die symbolische und instrumentelle Festschreibung eines demokratischen Neuanfangs, der im Vergleich zu anderen Verfassungen der Region die Zivilgesellschaft nicht als bloßes Publikum behandelt, sondern auch im formalisierten Prozess der politischen Entscheidungsbildung als Akteur anerkennt.<sup>25</sup> Vielleicht ein zaghafter Hinweis darauf, dass die Sozialvertrags-Modelle seit Hobbes, die die politische Verantwortung an (autoritäre oder mehrheitsvermittelte) Machtverwalter abgeben, in eine Krise geraten sind und generell nicht (mehr) die einzige Lösung einer sozialen (Un-)Ordnung darstellen. Sie haben sich heute zunehmend einer anderen, auf selbst verfasste, plurale soziale Autonomiebereiche setzenden Denktradition zu stellen, die seit Macchiavelli über Spinoza, Marx und Deleuze zu uns heraufreicht und sich einer rein system-theoretischen Vereinnahmung Luhmannscher Provenienz entzieht.<sup>26</sup>

### III. Die Lösungen eines Rechts-Entwicklungs-Rechts

Nach dieser ›post-modernen‹ bzw. ›post-nationalen‹ Denkrichtung geht es bei der Rechtsreform grundsätzlich um die (Mit-)Arbeit an einem paradoxen Prozess. Er besteht darin, einerseits bestimmte soziale Gemeinsamkeits-(Verantwortungs-)Funktionen durch rechtliche Maßstababbildungen zu gewährleisten und andererseits eben diese Festlegungen um der Autonomie personaler und

<sup>24</sup> Gemeint ist die ›Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa‹. So nennt sich seit 1994 die seit 1975 bestehende ›Helsinki-Konferenz‹ (›KSZE‹). Was als vorsichtiger Verständigungsprozess zwischen westlichen und östlichen Staaten begann, ist inzwischen zu einem Krisenbewältigungs-Instrument mit zunehmend zugestandenem Interventionsrecht in Sachen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geworden, wobei nach den an die UN-Charta angelegten OSZE-Prinzipien auch hier grundsätzlich das Gewaltverbot gelten soll.

<sup>25</sup> Vgl. dazu G. Frankenberger, *Verfassungsgebung zwischen Hobbesianischem Naturzustand und Zivilgesellschaft. Die Verfassung der Republik Albanien*, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. Bd. 49/2001, S. 443 ff.

<sup>26</sup> Vgl. zu dieser alternativen politischen Philosophie-Tradition F.d. Lucchese, *Tumulti e Indignatio, Conflitto, Diritto e Multitudine in Macchiavelli e Spinoza*, Mailand 2004. Ihre aktuelle theoretisch-politische Ausformung findet sie etwa bei M. Hardt/A. Negri, *Empire*, Cambridge 2000, sowie dies., *Multitude – War and Peace in the Age of Empire*, New York 2004; kritisch soziologisch bei L. Boltanski/E. Chiapello, *Der neue Geist des Kapitalismus*, Konstanz 2003. Zur (rechts)systemtheoretischen Verarbeitung siehe G. Teubner, *Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 63, 2003, 1 ff.; A. Fischer-Lescano/G. Teubner, *Regimekollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts*, Frankfurt 2006. Zur Rolle des einschlägigen Netzwerk-Konzepts im gegenwärtigen Prozess der Rationalisierung (des Rechts) siehe K.H. Ladeur, *Die Regulierung von Selbst-Regulierung und die Herausbildung einer ›Logik der Netzwerke‹*, in: Die Verwaltung 2001, Beiheft 4, 59 ff. Vgl. zu der Debatte aus der Sicht einer politischen Rechtstheorie, R. Wiethölter (Fn. 8), sowie M. Blecher, *Recht in Bewegung – Paradoxontologie, Recht und Soziale Bewegungen*, ARSP 2006, in: 449.

sozialer (wirtschaftlicher, politischer, wissenschaftlicher usw.) Aktionsbereiche willen unter permanenten rechtlichen Änderungsdruck zu stellen, d.h. sie als kontingent (stets anders möglich) zu ›verfassen‹ und weiter zu ›entwickeln‹.<sup>27</sup> Diese allgemeine legitimatorische Basis-Begründung jeglicher Rechtsreform in der gegenwärtigen weltgesellschaftlichen Konstellation kann als ›Recht-Fertigungs-Recht‹, ›Rechts-Verfassungs-Recht‹<sup>28</sup> oder auch als ›Rechts-Entwicklungs-Recht‹ bezeichnet werden, je nachdem ob man den Schwerpunkt auf den Aspekt der Selbst-Regulierung oder dessen Dynamisierung und permanente Transition legt, wie es im vorliegenden Kontext geschieht. Zum Bezugspunkt für die als Rechts-Entwicklungs-Recht verstandene rechtliche Zusammenarbeit wird dabei die Tatsache, dass kein nationales Recht mehr begründet (und beraten) werden kann, ohne seine Vernetzung mit einem dynamischen und hoch fragmentierten System inter-, supra- und transnationaler Rechtsregimes darzustellen, zu denen neben der Einbindung in internationale Konventionen und in neue Staatenverbünde auch die Einbindung der lokalen Wirtschaft, Wissenschaft usw. in sektoriell differenzierte globale Regelungssets und Spruchkörper gehört – man denke etwa an die globale *lex mercatoria* oder die globale *lex digitalis* –, die inzwischen ein ›global law without the state‹ erzeugt haben.<sup>29</sup> Vor dem Hintergrund solcher pluralen Rechts- und Gerechtigkeitsmaßstäbe, die den ausländischen Reform-Helfern schon durch ihren eigenen heimischen Kontext vermittelt werden, haben sich dieselben auf die Entwicklung angemessener lokaler (Ge)Recht(igkeit)s-Maßstäbe einzulassen, die im Gastland die jeweilige Balance zwischen sozialen Gemeinsamkeitsfunktionen und autonomen Bereichsfunktionen herzustellen haben. Aus dieser *mehrseitigen Vermittlungsleistung* ziehen die ausländischen Reform-Helfer ihre Legitimität und ihre Projekt-Begründung. Diese Vermittlungsleistung macht den ›tragisch-hegemonischen Vorsprung‹ der Helfer gegenüber ihren Partnern aus, und ohne sie gibt es diesen Vorsprung nicht. Die Helfer müssen in den Verhandlungen mit den lokalen Reform-Trägern deutlich machen, dass sie ihre Mitarbeit als diese mehrseitige (Ge)Recht(igkeit)s-Aufgabe verstehen und dass dieselbe der gemeinsamen Festlegung der lokalen Rechtsentwicklung, der Programmdefinition und der Projektumsetzung zugrunde gelegt werden. Die Partner wissen von daher stets, worauf sie sich bei der rechtlichen Zusammenarbeit einlassen: dass es sich folglich nicht um einen einseitigen Ordnungsversuch von Seiten der Reform-Helfer handelt, sondern um die Verwirklichung der ureigensten Funktionsbedingung der Rechts-Zusammenarbeit.

Man kann dem tragisch-hegemonischen Aspekt demnach nur durch eine offene Debatte um die Spannung zwischen der lokalen Reform und den zunehmend globalisierten Gerechtigkeits-Maßstäben die Spitze nehmen, wie dies etwa im Verfahren zur Abfassung der albanischen Verfassung geschehen ist. Man würde sich so dem Habermasschen ›eigentümlich zwanglosen Zwang des besseren Arguments‹ annähern und die in den Reformprozess involvierten Partner nicht bloß als zu transformierendes ›Humankapital‹ ansehen – als die ›Human Resources‹ für einen von außen induzierten Systemtransfer –, sondern sie als Quelle für ihre eigene und die gemeinsame globale Entwicklung anerkennen. Man käme mit dieser Konzeptionalisierung, den auf ihr beruhenden Reform-Methoden und dem auf sie zurückgehenden, in die Projekte hinein vermittelten

27 Vgl. dazu Teubner, *Globale Zivilverfassungen* (Fn. 26); R. Wiethölter (Fn. 13), M. Blecher (Fn. 26).

28 Vgl. R. Wiethölter, ebd.

29 Vgl. das 1997 von G. Teubner herausgegebene Buch mit gleichnamigem Titel (Dartmouth).



Verhaltens-Duktus schließlich in der Tat zu einem Konzept geteilter Verantwortung, das sich von der oben in den Abschnitten II.1 und 2 beschriebenen, vorgeblich freien marktförmigen Verantwortung unterscheidet. Gemeint ist die reziproke Anerkennung einer kollektiven Verantwortung von ›heterarchisch‹ vernetzten sozialen ›Regimes‹ für eine gemeinsame Welt, an der die Rechtsreform in dem jeweiligen Partnerland ihre Anteile hat.

In Fällen wie der albanischen Verfassungsgebung hat die globale EZ-Welt zeigen können, dass auch die Unmöglichkeiten einer so verstandenen Gesellschafts- und Rechtsreform begrenzt sind. Nur reicht es für die EZ nicht aus, dass sie von den Umständen zu ihrem Glück gezwungen wird. Es ging hier darum, die dem albanischen und ähnlichen ›Erfolgs-Geschichten‹ zugrunde liegenden Mechanismen herauszuarbeiten und sowohl konzeptionell als auch programmatisch fortzuentwickeln. Ein Rechts-Entwicklungs-Recht im globalen Entwicklungszirkus wäre demnach ein erfolgreiches und nachhaltiges (Um-)Ordnen,

1. wenn sich die Rechtsreform am gegenwärtigen Stand der Gerechtigkeits-Entwicklung des Gastlandes orientiert und dessen ›gemeinsame Pluralität‹, d.h. die demokratische Entwicklung autonomer personaler und sozialer Aktions-Bereiche und ihre ›Vermittlungen‹ durch permanent temporäre Regulierungen vor dem Hintergrund globaler Rechtsentwicklungen fördern hilft; dies ist nur als explizit politisches Projekt unter maximalem Einbezug lokaler ›Interessen‹ denkbar, nicht im Sinne der klassischen reinen ›Regierungsberatung‹;

2. wenn die führenden (nationalen und supranationalen) EZ-Organisationen bei diesem Unterfangen keinem sozialen Modell-Monismus verfallen, sondern soweit wie möglich die Bandbreite der gegenwärtigen sozialen (wirtschaftlichen, politischen, rechtlichen usw.) Rationalitätsformen ausnutzen und diese gemeinsam mit den jeweiligen Vertretern der gesellschaftlichen ›Multitudo‹ des Gastlandes in Maßstäbe für rechtliche Kontext-Regulierungen transformieren; die Auswahl-Kriterien für (ausländische und lokale) EZ-Experten müssten dementsprechend angepasst werden;

3. wenn die führenden EZ-Organisationen dazu mit einem personell und finanziell angemessen ausgestatteten ›Think Tank oder Grundsatz-Abteilung‹ ausgerüstet werden, der diese Reflexionsarbeit (Stichwort: »Wissenschaftliche Politik-Beratung«) als Hauptaufgabe jenseits der seitherigen fachlichen Abstützung der Projekte leistet und sich dazu eventuell entsprechendes Know-How von einschlägigen Forschungsinstitutionen (Universitäten usw.) heranzieht. Dies beinhaltet auch eine klare Option für die Teilnahme von Think-Tank-Mitgliedern an der Aushandlung und Betreuung der Projekte vor Ort, für die also nicht nur die die Projekte durchführenden Abteilungen zuständig sind. Darüber hinaus müsste auch die viel beschworene ›Donour-Coordination‹ auf diesem Niveau versucht werden;

4. wenn die führenden EZ-Organisationen folglich autonom ihre eigenen (ethischen) Beratungs-Kriterien für die Rechtsreform (und andere Sektoren) in der Art eines (EZ-, Rechtsreform-)Codes entwickeln und diese in die nationalen, regionalen und globalen Kompatibilisierungsdebatten tragen. Sie würden auf diese Weise selbst (rechts-)politisch aktiv, anstatt sich lediglich als ausführendes EZ-Organ zu begreifen. Die Finanzierungs- und Führungsmechanismen der sogenannten Geberländer sind entsprechend reformbedürftig. Um der genannten Reformziele willen, bedürfte es einer grundsätzlichen Abkopplung der EZ-Organisation vom Regierungsapparat und seinen (überkommenen) Ordnungsstrukturen, die sich seither zielfremd in der Durchführungsorganisation widerspiegeln. Debatten wie die, ob Entwicklungsministerium, Auswärtiges Amt oder

eine andere Einrichtung die EZ-Organisation betreiben sollen, gehen an der Sache vorbei;<sup>30</sup>

5. wenn sich die führenden EZ-Organisationen dementsprechend außerdem der Fremd-Bestimmung ihrer Rechtsreformziele durch nationale, regionale und globale wirtschaftliche Interessengruppen entziehen. Nur so könnten sie den ihre Reformziele korrumpierenden ›epidemischen Interessenkonflikten‹ gegensteuern;

6. wenn die führenden EZ-Organisationen ihren Rechts(-Reform-)Ansatz in die Aus- und Fortbildung sowohl der Gastländer als auch ihrer Herkunftsländer tragen. Dabei darf das für die viel beschworene Wissensgesellschaft notwendige permanente Update des (konzeptionellen) Wissens bei den eigenen, im Ausland eingesetzten Experten nicht vernachlässigt werden. Die ›Human Resources‹ beider Seiten wären als Ressourcen eines permanenten Rechts-Reform-›Aktivismus‹ zu fördern, den sie als Herzzstück ihrer zivilen und professionellen Vorbereitung bzw. ›Berufung‹ wiedererkennen können;

7. wenn führende EZ-Organisationen die permanente kritische Revision ihrer Funktionen und Leistungen organisatorisch installieren. Dies erfordert wiederum eine enge Zusammenarbeit zwischen Grundsatzabteilung und den die Projekte durchführenden Abteilungen. Letztere verlören ihr Existenzrecht, würden sie sich nicht dieser Zusammenarbeit stellen wollen. Sie würden schlichtweg ›kopflös‹, ohne dass damit eine Hierarchie gemeint wäre. Das Monitoring von Konzeptionalisierung, Planung und Umsetzung betrifft beide Abteilungstypen gleichermaßen. Auf diese Weise würde auch eine Verknöcherung der stets im Fluss befindlichen Management-Methoden verhindert, die, wie am Beispiel von ›Management by Results‹ oder ›ZOPP‹ gezeigt wurde, nicht zum Selbstzweck werden dürfen.

Dem Vorstehenden kann man entnehmen, dass die Rechtsreform-Konzeptionalisierung, Planung und Umsetzung im Sinne eines Rechts-Entwicklungs-Rechts grundsätzlich als eine ›öffentliche Aufgabe‹ zu verstehen ist. Rechts-Entwicklungs-Recht betrifft die von mehreren (regionalen, nationalen, inter-, supra- und transnationalen) ›Gemeinwesen‹ ausgeübte geteilte Verantwortung für die politische, wirtschaftliche, rechtliche, wissenschaftliche usw. Gestaltung der Weltgesellschaft. Diese Aufgabe kann nicht einfach ›privatisiert‹ und wirtschaftlichem Interessendruck überstellt werden, da wirtschaftliche Kriterien nur eines von vielen Kriterien-Sets darstellen, die im Rechts-Entwicklungs-Recht relevant werden. Das bedeutet nicht, dass eine EZ-Organisation sich nicht privatrechtlich organisieren könnte, solange sie im Grundsatz ihr eigenes (!) ›öffentlich‹ finanziertes Budget erhält und damit nicht in wirtschaftliche Abhängigkeiten abrutschen kann. Soweit man das sogenannte ›Drittgeschäft‹ zulässt, ist sicherzustellen, dass die für andere Träger durchgeführten Maßnahmen den (im EZ- bzw. Rechtsreform-Code festgelegten) gleichen entwicklungsethischen Grundsätzen folgen. Andernfalls muss die Übernahme eines Vorhabens abgelehnt werden. Umgekehrt hat die so konzipierte EZ-Organisation ihre Maßstabsbildungen an Unternehmen der Consulting-Wirtschaft weiterzugeben, die für sie

30 Die in diesem Zusammenhang geführten Debatten tun sich schwer mit der notwendigen Verbindung von Beratungssubstanz und organisatorischer Gestaltung. Vgl. dazu etwa die Debatte um die Reform der deutschen EZ in R. Peltzer, *Ein alter Zopf muss ab*, Zeitschrift für Entwicklungspolitik 20, 2004, S. 26 ff.; S. Schönherr, *Das Kind nicht mit dem Bade ausschütten! Reaktion auf Peltzers Frontalattacke gegen die GTZ*, in: Zeitschrift für Entwicklungspolitik 23/24, 2004; H. Asche/J. Wachsmuth, *Von Mythen und Mutproben, Replik zum Beitrag von R. Peltzer über eine Institutionenreform der deutschen EZ*, in: Zeitschrift für Entwicklungspolitik 23/24, 2004; Hansjörg Elshorst, *Dienstleistungen und Finanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit*, in: Zeitschrift für Entwicklungspolitik 1/2/2005.

Einzelprojekte durchführen sollen. Nur Unternehmen, die sich voll auf diese Maßstäbe und ein entsprechendes Projekt-Monitoring einlassen, kämen als Vertragsnehmer in Frage.

Handelt es sich bei all dem um eine (rechts-)entwicklungspolitische Utopie, um eine bloße ›Irritation‹ des dauerreorganisierten EZ-Sektors, die dieser als ›Rauschen‹ abtun kann? Das vorliegende Papier bezieht sich stets auf schon bestehende ›Tendenzen‹ und ›Spannungen‹. Diese drängen angesichts des seit ›Nine-Eleven‹ zunehmenden EZ-Uniformisierungs-Drucks in die Zentralen der EZ-Organisationen. Die EZ wird daher zunehmend an öffentlicher Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie sich nicht auf die in diesem Papier angesprochenen Grundsatzherausforderungen einlässt, sondern diese weiterhin in Form von Organisationsfragen invisibilisiert. Die Legitimations-Krise ist auch weder durch den notorischen Verweis auf EZ-vermittelte wirtschaftliche Gewinne zu bewältigen noch etwa durch eine multimedial propagierte populistische Identifizierung mit opferbereitem EZ-Personal in Krisengebieten. Unter solchen Umständen helfen wohl nur transparente Debatten, d.h. die Mobilisierung des öffentlich-zivilgesellschaftlichen und des EZ-organisationsinternen Konfliktpotentials, in dem Macchiavelli jegliche Ordnung begründet sah. Wie schon gesagt: Unordnung muss sein!

# Nach der Reform ist vor der Reform



## Föderalismus in Deutschland und in Europa

Von Prof. Dr. Charles B. Blankart, Humboldt-Universität zu Berlin

2007, 218 S., brosch., 29,- €, ISBN 978-3-8329-2404-1

(Neue Studien zur Politischen Ökonomie, Bd. 1)

Will Deutschland im Systemwettbewerb der Staaten mithalten, so ist es notwendig, diesen Wettbewerb auch intern zwischen den Bundesländern zuzulassen, bestehende Kartellstrukturen aufzubrechen und die finanzielle Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften zu fördern. Das Bundesverfassungsgericht weist in seinem Berlin-Urteil den Weg. Der Autor zeigt, was in der Föderalismusreform II folgen sollte.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 |  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de) | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)



**Nomos**