

Markus Weilenmann, Bujumbura (Burundi)

### **Was können rechtsethnologische Konzepte für eine entwicklungsorientierte Beratung in EZ-Organisationen leisten?**

Die Kernfrage meines Beitrags, nämlich was rechtsethnologische Konzepte für eine entwicklungsorientierte Beratung in EZ-Organisationen leisten oder leisten könnten, möchte ich anhand der folgenden 3 Dimensionen diskutieren: Erstens geht es mir um die Frage, welcher Dynamik die Netzwerkstrukturen unterworfen sind, die den Aufbau von Entwicklungsprogrammen tragen; zweitens wie sich rechtsethnologische Ansätze in entwicklungspolitische Beratung einfügen oder umgiessen lassen und welche Prozesse sie dabei in Gang setzen (können) sowie drittens, was ein rechtsethnologischer Ansatz zur Methodendiskussion beitragen könnte.

1.

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, die in den Ländern des Südens Projekte zur Verbesserung des dortigen Lebensstandards durchführt, ist in ein ganz eigenes politisches, rechtliches und soziales Geflecht eingebettet. So werden solche Vorhaben immer öfter nicht mehr von einer einzigen Organisation eines bestimmten Landes durchgeführt, sondern von eigens dafür geschaffenen Netzwerkstrukturen. Diese stützen sich sowohl in den Ländern des Südens als auch in den Staaten, die solche Projekte finanzieren, auf mehrere organisatorische Ableger. Gewandelt hat sich in den letzten Jahren auch das methodische Vorgehen. Projekte werden nicht mehr ausschließlich nur für bestimmte Zielgruppen, etwa für Bauern oder für bestimmte Produkte, zum Beispiel für die Verbreitung von verbessertem Saatgut durchgeführt, sondern es gibt zunehmend Vorhaben, die auf die Veränderung der gesellschaftlichen Entscheidungsstrukturen wie etwa der Förderung von Demokratie, die Beachtung der Menschenrechte oder der Herstellung von Rechtstaatlichkeit abzielen.

In Burundi zum Beispiel führt die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) gemeinsam mit der EU Programme zur organisatorischen Stärkung des Generalsekretariats der Internationalen Konferenz der Grossen Seen Region (ICGLR) durch. Das ICGLR seinerseits ist ein regionaler Dachverband von insgesamt 12 afrikanischen Mitgliedstaaten, die gemeinsam einen Pakt zur Förderung von Frieden, sozialer Sicherheit, Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung unterzeichnet haben und deren Regierungen unter dem Dach des ICGLR Programme zur Förderung der Guten Regierungsführung, zur Verwaltung der natürlichen Ressourcen, zur Förderung von Rechtstaatlichkeit, zur Bekämpfung von Genozid und so weiter durchführen. Bemerkenswert an dieser überregionalen Anlage ist die Komplexität der Aktorstruktur sowie die damit verbundenen langen Handlungs- und Übersetzungsketten, welche Kontrolle und Umsetzung der Vorhaben ausserordentlich erschweren und eine verstärkte Normorientierung der laufenden Programme nach sich ziehen.

Parallel dazu hat sich aber auch der entwicklungspolitische Zugang zur Rechtsethnologie verändert. Wurden früher Rechtsethnologen vor allem zur Klärung spezifisch lokaler, gewohnheitsrechtlich geregelter Beziehungen beigezogen, so ist mittlerweile die Nachricht auch in vielen EZ-Organisationen angekommen, dass Vertreter dieser Fachrichtung wichtige konzeptionelle Inputs für die Gestaltung ganzer Länderprogramme leisten können, weil sie bestens dafür geeignet sind, die allgegenwärtige Präsenz des Rechts in einer zunehmend vernetzten Welt zu begreifen und zu problematisieren.

2.

Die Rechtsethnologie ihrerseits macht Recht zu einem Untersuchungsgegenstand für sozialwissenschaftliche Forschung. Die Frage der Rechtsbildung, der Rechtssetzung und der Rechtsdurchsetzung wird damit zu einer empirischen Frage, die nicht allein durch theoretische und/oder rechtsdogmatische Überlegungen beantwortet werden kann. Rechtsethnologische Ansätze werden für internationale EZ besonders deshalb interessant, weil sie aus dem engen Korsett der nur staatlich legitimierten Rechtsordnungen hinaus führen und danach fragen, inwieweit Recht die Bildung und Funktionsweise von sozialen Organisationen, Institutionen und Praktiken zu erklären vermag – unabhängig davon ob sie nun staatlich legitimiert sind oder nicht. Ihre besondere Stärke liegt meines Erachtens darin, dass viele ihrer theoretischen Ansätze und empirischen Daten sich immer wieder auf die prekäre Schnittstelle zwischen staatlichen und nicht staatlichen Strukturen der sozialen und politischen Herrschaftssicherung beziehen und damit ein hoch komplexes Feld von sozialer Interaktion bearbeiten, das wesentliche Problemfelder der internationalen Entwicklungszusammenarbeit abdeckt.

Hervorzuheben ist hierbei *erstens* die Rolle und Bedeutung des von den Kolonialmächten geerbten Verwaltungsstaates, noch heute Hauptadressat von internationaler EZ, der in den Ländern des Südens weiterhin gesellschaftlich und kulturell nur schlecht integriert und entsprechend hybrid ist. Herkömmliche Rechtsberatung operiert mit einem Rechtsbegriff, der eng an die Interessen der staatlichen Verwaltung und damit an den Hegemonialanspruch westlicher Bürokratien gebunden bleibt. Einst diente dieser Rechtsbegriff den Kolonialmächten dazu, einheimischen Rechtsvorstellungen ihre rechtliche Legitimität abzuspochen. Leider lebt in vielen Köpfen diese Vorstellung fort, weshalb noch heute nicht-staatlich legitimierte Rechtsvorstellungen in vielen entwicklungspolitischen Kreisen auf ihren defizitären Teil reduziert und als "in-formell", "lokal", "partikulär", "individuell" und "rückwärtsge wandt" denunziert werden. Konventionelle Rechtsberatung, die diese herrschaftsideologische Sicht mitträgt, scheitert daher in der Entwicklungspraxis an den selben Problemen, an denen bereits die Kolonialmächte gescheitert sind. Mit ihrer Strategie nämlich, sich im wesentlichen auf gesetzgeberische Beratungsleistungen gegenüber den Regierungen der Partnerländer sowie auf institutionelle Ausbildungsmaßnahmen innerhalb des Justizapparates ("Institutionbuilding") zu beschränken, bleibt die konventionelle Rechtsberatung in den von den Kolonialmächten hinterlassenen Herrschaftsstrukturen verhaftet. Ausgespart bleibt dabei jedoch das Problem der kulturellen Legitimation des modernen Verwaltungsstaates so-

wie die Schwierigkeit, - angesichts des geringen Alphabetisierungsgrades (Kodifikation), der schütterten Kommunikationsstrukturen, Infrastrukturproblemen und angesichts der fehlenden marktwirtschaftlichen Integration der ländlichen Bevölkerung - den eigenen Herrschaftsanspruch durchzusetzen.

Hervorzuheben ist sodann zweitens, dass "Semi-Autonomie" nicht nur ausserhalb der staatlichen Verwaltung stattfindet, sondern dass der Verbindlichkeitsgrad formeller Regeln auch innerhalb der staatlichen und überregionalen Strukturen von der jeweiligen Machtkonstellation und davon abhängt, welchen Nutzen man sich die relevanten Akteure davon versprechen. Die erwähnte "Internationale Konferenz der Grossen Seen Region" (ICGLR<sup>1</sup>) organisierte bspw. 2012 gemeinsam mit der UNO und der EU eine ganze Reihe hochrangiger Treffen der Minister und Staatschefs der 12 Mitgliedstaaten<sup>2</sup>, um über Dialog und Mediation zu einem gemeinsamen Verständnis über Massnahmen zur Bewältigung des Kongo-Krieges zu gelangen. Die Eckpfeiler dieses Verständnisses wurden im sogenannten Vertrag von Addis-Abeba (Accord Cadre d'Addis) am 24. Februar 2013 erstmals festgeschrieben. Dieser Vertrag gilt zwar nach wie vor als Markstein, weil er unter anderem ausdrücklich die persistenten Konfliktzyklen und die damit verbundenen Gewaltorgien und Menschenrechtsverletzungen der verschiedenen, auch staatlichen Akteure anerkennt und eine profunde Auseinandersetzung mit den dahinter liegenden Konfliktursachen einfordert. Nichtsdestotrotz ist die Umsetzung dieses Vertrages einem ständigen Machtspiel der verschiedenen Signaturstaaten unterworfen: Bekannt ist einerseits die zwiespältige Rolle Rwandas und Ugandas. Beide Staaten profitieren vom fortlaufenden Staatszerfall des Ost-Kongo und der damit verbundenen schwachen Kontrolle der Rohstoffe. Ganz offensichtlich unterstützen beide Staaten auch Rebellenorganisationen im Ost-Kongo, um sich so langfristig die Ausbeutung möglichst vieler Rohstoffe zu sichern. Andererseits sind ungelöste Konflikte um Rohstoffe innerhalb der Staatsspitzen vieler Mitgliedstaaten des ICGLR stark verbreitet, sodass ständig auf die Brüchigkeit eines einmal erreichten Konsenses spekuliert werden kann. Internationale Entwicklungszusammenarbeit, die die Förderung von Recht und Rechtsstaatlichkeit zu einem zunehmend wichtigeren Handlungsfeld erklärt, um so die globale Strukturpolitik zu stärken, ist deshalb auf empirische Forschung angewiesen, die genau solche Sachverhalte für Design und Umsetzung von EZ-Projekten und Programmen nutzbar macht.

3.

Nun verfügt die internationale EZ über eine ganze Reihe von Instrumenten, die es ihr erlauben, EZ-Projekte zu initiieren, ihren Verlauf zu planen, ihre Durchführung zu steuern und – wenn auch in einem begrenzten Umfang – ihre Wirkung zu überprüfen. Sozialwissenschaftliche Forschung kann grundsätzlich bei jedem dieser Schritte von Bedeutung sein, was variiert ist ihre Funktion, die sie in Bezug auf die entwicklungspraktische Arbeit erfüllt. Stets geht es aber um die Frage: Was ist zu tun? Rechtsethnologische *Forschung*, die sich der Überführung

---

<sup>1</sup> ICGLR = International Conference on the Great Lakes Region resp. CIRGL = Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs.

<sup>2</sup> Die 12 Mitgliedstaaten des ICGLR sind Angola, Burundi, Central African Republic, Congo-Brazzaville (Rep. of Congo) Democratic Republic of Congo (DRC), Kenya, Rwanda, Sudan, Süd-Sudan, Tanzania, Uganda und Zambia.

in Handlungsratschläge widersetzt, ist für EZ deshalb kaum relevant. Denn rechtsethnologische Fachberatung muss bereit sein, auch Verantwortung zu übernehmen und das kann sie in fachlicher Hinsicht nur tun, wenn sie sich auch auf entsprechende Forschungsansätze stützt, die Hand dazu bieten. Das bedeutet nicht, dass rechtsethnologische Forschung, die für entwicklungspolitische Beratung relevant sein will, sich mit den normativen Zielvorgaben der entsprechenden Ministerien, etwa des BMZ zu identifizieren braucht. Es bedeutet aber, dass sie Themen aufgreift und bearbeitet, die EZ (be-)treffen. Denn nur so ist es möglich, dass die daran anknüpfende Beratung die notwendige Übersetzungsleistung in vernünftiger Zeit auch bewerkstelligen kann.

Rechtsethnologische Ansätze, die sich bspw. dem Problem annehmen, wie normative Ordnungen entwickelt, modifiziert, manipuliert und in konkreten sozialen Zusammenhängen durch EZ in Wert gesetzt werden, bewegen sich keineswegs ausserhalb des entwicklungspolitischen Interessenhorizonts. Sollen die Ergebnisse solcher Forschungsansätze näher an die entwicklungspolitische Praxis herangeführt werden, bietet sich bspw. eine Auseinandersetzung mit dem von der GIZ praktizierten Wirkungsmonitoring an (siehe zB. deren Manual "capacity works"). Dieses unterscheidet in ein projektinternes Monitoring, bei welchem in erster Linie nur die Stellungnahmen des Projektpersonals evaluiert werden und in eine Überprüfung so genannt „höchstaggregierter Wirkungen“, die sich auf die normativen Entwicklungsziele des BMZ im gesamtgesellschaftlichen Raum beziehen, zum Beispiel „Armutsminderung“. Dazwischen befindet sich aber eine sehr grosse Leerstelle, die die GIZ als „Zuordnungslücke“ bezeichnet. Sie hebt hervor, dass sich die Wirkungen einzelner Lokalprojekte wegen dem multifaktoriellen Wirkungsfeld auf höherer Ebene nicht auf die höchstaggregierten Wirkungen beziehen lassen. Demgegenüber denke ich, dass man diese Zuordnungslücke schon noch etwas eingrenzen kann, gerade indem die intendierten und nicht intendierten Wirkungen eines Projektes im unmittelbaren sozialen Umfeld evaluiert werden. Dazu gehören namentlich auch die erfolgten Rechtsschöpfungen durch IZ und ihre Rückwirkungsschlaufen auf laufende Projekte.

Lassen Sie mir dazu zwei weitere Projektbeispiele geben:

Tafel 1

Tafel 2

Es bietet sich aber auch eine kritische Auseinandersetzung mit den gewählten entwicklungspolitischen Strategien von TZ an, etwa indem Rechtsanthropologen die laufende Good Governance – Debatte aufgreifen und die dabei entwickelten Strategien an den vorhandenen Kenntnissen über rechtsppluralistische Prozesse der politischen Meinungsbildung abgleichen.

Um ein paar weitere Beispiele zu geben: Inwieweit es sinnvoll ist, in Ländern, in denen der Staatsgedanke gesellschaftlich, sozial und kulturell nur schwach integriert ist (vgl. Terray, E., 1974; Müller, H.-P. et al., 1996), sich allein auf die Mittlerfunktion einer im Übrigen geschichtlich überaus belasteten Gruppe, nämlich die der sogenannten „Zivilgesellschaft“ zu

stützen (vgl. Comaroff, J.-L./Comaroff, J. et al., 1999)? Weshalb soll der so häufig zu beobachtende Machtmissbrauch nur mit der egoistischen Herrschsucht der dortigen Eliten verknüpft werden und nicht mit einem viel grundlegenden Problem der strukturellen Herrschaftssicherung (vgl. Spittler, 1983; von Trotha, 1994)? Wird in schwachen Staaten durch einseitige Förderung der Zivilgesellschaft (als Gegenmacht zum Staat) nicht Zentralverwaltung und Zivilgesellschaft weiter auseinander getrieben? Inwieweit kann sichergestellt werden, dass das Bild der „Zivilgesellschaft“ als Mittlerin zwischen Gesellschaft und Staat über die städtischen Mittelschichten hinauszugehen und auch im ländlichen Raum Fuss zu fassen vermag, im Resultat also nicht bloss zu „Elitenrotation“ führt (vgl. Bierschenk, Th./de Sardan, J.-P., O. 1999)? Woher stammt eigentlich die Überzeugung, dass in den ländlichen Räumen Afrikas – mit Analphabetenraten bis zu 70% – die Zielgruppen in die Lage versetzt werden könnten, in Kategorien wie Parlamentarismus mit Mehrparteiensystem, Trennung zwischen pluralistisch ausgeformter Gesellschaft und Staat, Rechtsstaatlichkeit sowie bürokratisch-rationaler Handlungslogik bei Regierung und Verwaltung zu denken und zu handeln? Usw. usf.

Man kann sich aber auch vorstellen, dass rechtsanthropologische Forschung sich verstärkt mit Fragen der konkreten Projektplanung auseinandersetzt und nach den jeweiligen Machtkonstellationen fragt, welche die Normativität dieser Planung prägen. Dies führt uns in das Feld des Projektrechts, welches, Identifikation, Planung, Finanzierung, Durchführung und Evaluierung prägt und dafür sorgt, dass der entwicklungspolitische Prozess stets an die administrativen Vorgaben der jeweiligen "Geber" gebunden bleibt. Filip Dann spricht daher zu Recht von einem neuen Rechtsgebiet, dem Entwicklungsverwaltungsrecht, das dafür sorgt, dass laufende EZ-Projekte während ihres gesamten Projektzyklus auch an die administrativen Vorgaben der grossen Entwicklungsbürokratien gebunden bleiben.

Sie sehen also, die Frage, was rechtsethnologische Konzepte für eine entwicklungsorientierte Beratung in EZ-Organisationen leisten können, öffnet ein weites Feld neuer, stärker anwendungsorientierter Forschungsfragen, die den Kern der rechtsethnologischen Perspektive berühren, nämlich, was eine rechtsethnologische Perspektive auf soziale Prozesse eigentlich ausmacht und worin ihr komparativer Vorteil bestehen könnte.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

-----