



# Migranten als Garanten?

Über die Schwierigkeiten beim Rechtsstaatsexport in Nachkriegsgesellschaften

## EDITORIAL

Friedensmissionen sind seit dem Ende des Kalten Krieges zahlreich geworden, meistens stehen sie unter dem Kommando der Vereinten Nationen. Spätestens in der „Nachhut“ befinden sich auch viele staatliche und nichtstaatliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit. Ein Waffenstillstand, eine Notversorgung der Bevölkerung und später der physische Wiederaufbau reichen jedoch nicht aus, um einen dauerhaften Frieden zu gewährleisten. Darüber hinaus ist eine funktionierende Rechtsordnung aufzubauen.

Den Akteuren dient bei dieser Aufgabe oftmals das Rechtssystem des eigenen Herkunftslandes als Mustervorlage, die in den betreffenden Staat exportiert wird. In der Folge finden lokale Besonderheiten und Rechtstraditionen zu oft ungenügend Beachtung, was dazu führen kann, dass das neue, von außen eingeführte Recht vor Ort auf Ablehnung stößt. Um parallelen Rechtssystemen vorzubeugen, ist deshalb ein sensibler Umgang und die Kenntnis regionaler Rechtstraditionen nötig.

Die wenigsten unter den westlichen Rechtsexperten bringen die notwendigen fachlichen und interkulturellen Voraussetzungen mit, und auch arrivierte Fachkräfte des alten Systems sind oftmals ungeeignet für diese Aufgabe. Deshalb plädiert Leopold von Carlowitz dafür, neue Wege zu beschreiten, und sieht in jungen, im Westen ausgebildeten Migranten die Fachkräfte und Wanderer zwischen den Welten, die eine erfolgreiche Synthese herstellen können.

Marlar Kin



Wie können die Vereinten Nationen dazu beitragen, in einem zerstörten Staat eine neue und demokratische Rechtsordnung aufzubauen? Als Beispiel können die internationalen Bemühungen um Rechtsstaatlichkeit im Kosovo dienen.

Bilder: Charlotte von Carlowitz

### Leopold von Carlowitz

Die jüngsten Interventionen auf dem Balkan, im Mittleren Osten und anderen Weltregionen haben gezeigt, dass internationale Friedenssicherung in bestimmten Situationen eine Demokratisierungs- und Entwicklungspolitik mit sich bringt, die weit über die klassische Entwicklungshilfe hinausgeht, indem sie häufig nur mit wenig Vorbereitungszeit tief in örtliche Strukturen eingreift. Im Hintergrund dieser Politik steht die sich auf Kant berufende Theorie des demokratischen Friedens, wonach demokratische Staaten allgemein keine Kriege untereinander führen. Die Transformation von autokratischen Staaten in Demokratien wird dabei als notwendiger Schritt zur Herstellung des Weltfriedens gesehen. Die

Schaffung von rechtsstaatlichen Verhältnissen und ein adäquater Schutz der Menschenrechte sind zentrale Anliegen eines jeden Demokratisierungsprozesses. Rechtsdialog, Rechtsberatung, internationale Notstandsgesetzgebung, Aufbau von rechtsstaatlichen Institutionen, entsprechende Trainingsprogramme und juristisches *capacity building* – alle diese Tätigkeiten gehören zu den sich in diesem Zusammenhang stellenden Aufgaben der internationalen Zusammenarbeit. Thematisch geht es dabei nicht nur um Verfassungs-, Justiz-, Verwaltungs- und Polizeireform, sondern im Einzelfall auch um wirtschaftspolitische Regelungen sowie Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit.

Dem gegenwärtigen internationalen Institutionengefüge fällt diese Aufgabe nicht nur wegen seiner überbordenden Bürokratie

tie und der Koordinationsschwierigkeiten der beteiligten Akteure schwer. Gerade bei der Schaffung von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in Krisengebieten ist die Nachhaltigkeit von internationalen Rechtsreformvorhaben sehr fraglich. Hauptgrund ist, dass sie zumeist auf westlich geprägten Vorstellungen von Demokratie- und Menschenrechtsimplementierung beruhen, die nicht unbedingt von der Zielbevölkerung geteilt werden und nur unzureichend in den lokalen Kontext eingebettet sind. Neue innovative Ansätze einer internationalen Eingriffspolitik sind gefordert.

Dieser Standpunkt appelliert zum einen an die relevanten Institutionen der auswärtigen Politik und Entwicklungszusammenarbeit, sich verstärkt für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und Schutz der Menschenrechte in Nachkriegs- und Krisengebieten einzusetzen. Zum anderen werden die Institutionen aufgefordert, ihre Arbeitsweise zu überprüfen und nach neuen Wegen zu suchen, ihre Programme effizienter und nachhaltiger zu gestalten. Nach Darstellung der neuen internationalen Demokratisierungspolitik und ihrer Implementierungsschwierigkeiten wird zunächst auf die Notwendigkeit der Reform bestimmter allgemeiner Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen. Danach wird die Möglichkeit diskutiert, wie durch systematische Einbeziehung von qualifizierten Juristen und Gesellschaftswissenschaftlern aus der im Westen lebenden Diaspora als Mittler zwischen den betroffenen Kulturen und Rechtssystemen mehr Nachhaltigkeit beim Rechtsstaatsexport erreicht werden kann.

## Neue Demokratisierungspolitik

Seit Ende des Kalten Krieges ist es vermehrt zum Einsatz von internationalen Friedensmissionen gekommen, die zumeist unter dem Kommando der Vereinten Nationen neben einer militärischen auch eine zivile Komponente besaßen. Alle diese Missionen, ob in Kambodscha, Somalia, im früheren Jugoslawien, Ost-Timor oder Afghanistan hatten einen klaren Demokratisierungsauftrag, der durch verschiedene Formen der internationalen Involvierung beim Wiederaufbau der Nachkriegs- oder Krisengesellschaften zu bewerkstelligen war bzw. ist. Die



Der Weltsicherheitsrat beschließt über Einsatz und Mandat von Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Bild: picture-alliance

Rolle der internationalen Zivilpräsenz kann sich entweder auf Überwachung des Friedensabkommens, Beratung und *capacity building* beschränken, was in Kambodscha und Afghanistan, aber auch in den Anfangsstadien der Friedenseinsätze in Somalia und Bosnien-Herzegowina der Fall gewesen ist. Wie vor allem im Kosovo, Ost-Slawonien und Ost-Timor, aber mittlerweile auch in Bosnien-Herzegowina vorgeführt, kann das Friedenssicherungsmandat aber auch alternativ eine internationale Übergangsverwaltung vorsehen, die genuine Legislativ- und Exekutivbefugnisse besitzt.

Diese Verwaltungen – seien sie nun von den Vereinten Nationen geführt oder eigenständige internationale Institutionen wie der Hohe Repräsentant des Dayton-Abkommens in Sarajewo – sollen die Regierungsgeschäfte in einer Art Treuhänderschaft entweder bis zur Bildung von durch Wahlen legitimierte örtliche Regierungsinstitutionen oder zur Sicherung des Friedensabkommens führen. Solche Treuhänderverwaltungen sind zu unterscheiden von Besatzungsregimen wie z.B. der angloamerikanischen *Coalitional Provisional Authority* im Irak oder auch den Alliiertenverwaltungen nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland und Japan. Während sich Erstere auf einen Friedensvertrag oder die Einwilligung der betroffenen Gruppen berufen können, operieren Letztere ausschließlich auf Grundlage von Besatzungsrecht nach Ende eines verlorenen Krieges. Aus diesem Unterschied ergibt sich, dass Besatzungsverwaltungen lediglich eng begrenzte Befugnisse zum eigenen Schutz und zur Wahr-

nehmung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung haben, wohingegen Treuhänderverwaltungen auch entwicklungspolitische Ziele verfolgen können. Wie weit eine internationale Verwaltung gesetzgeberisch in ein lokales Rechtssystem eingreift, hängt schließlich auch davon ab, welchen Zeithorizont eine Mission hat. In den meisten Fällen ist das Mandat für die internationale Regierungsübernahme zeitlich klar begrenzt, wie z.B. in Ost-Timor durch die Unabhängigkeit oder in Ost-Slawonien durch die Übernahme kroatischer Exekutivgewalt. In manchen Fällen kann es allerdings trotz des Etiketts einer Übergangsverwaltung wie im Kosovo, ähnlich aber auch in Bosnien-Herzegowina, zu einer langfristigen und wesentlich weiterreichenden internationalen Involvierung kommen.

Effektiver Rechtsstaatsaufbau und Menschenrechtsschutz erfordern in den verschiedenen Szenarien von internationaler Intervention, dass nicht nur militärische und zivile Komponenten der Friedensmissionen, sondern auch eine Vielzahl von internationalen und lokalen Akteuren effizient zusammenarbeiten. Weiterhin müssen in vielen internationalen Verordnungen und Rechtsprogrammen Krisenmanagement und die schnelle Stabilisierung der Lebensverhältnisse mit Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang gebracht werden. Im Gegensatz zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, die technische Unterstützung in vergleichsweise stabilen Situationen und geordneter Art und Weise liefert, sind die hier beschriebenen Demokratisierungsvorhaben zumindest anfäng-

lich durch kurzfristigen Einsatz, hohe politische Instabilität, einen großen Reformdruck und Unsicherheit über die zu wählenden örtlichen Kooperationspartner gekennzeichnet. Den einschlägigen internationalen Organisationen und westlichen Demokratien bzw. Geberländern wird in diesem Zusammenhang ein Maß an Flexibilität und Koordinationsfähigkeit abverlangt, für welches sie zumeist nicht gerüstet sind.

Um neue Rechtssysteme und Institutionen nachhaltig zu gestalten, ist ein partnerschaftliches dialogorientiertes Zusammenarbeiten von internationalen und lokalen Rechtsexperten bei der Entwicklung von neuen Rechtsvorschriften notwendig. In der Regel werden neue Gesetze nur dann von der örtlichen Bevölkerung akzeptiert und angewandt, wenn sie ausreichend in den lokalen Kontext eingeordnet sind und ihn achten. Um ein nur auf Papier existierendes Gesetz oder das, was üblicherweise als ungewollter Rechtspluralismus<sup>1</sup> bezeichnet wird, zu vermeiden, verlangt dies eine umfassende Bestandsaufnahme und Analyse des örtlichen Rechts und der Rechtstraditionen, bevor ein neuer Gesetzentwurf erarbeitet wird. Nachhaltigkeit erfordert darüber hinaus, dass die relevanten Berufsgruppen in Politik und Recht ein Gefühl der Teilnahme und Urheberschaft an dem Legislativprozess haben und zu Verteidigern der neuen rechtsstaatlichen Institutionen werden. Idealerweise entsteht dies durch Partizipation der zuständigen politischen Entscheidungsträger und die Einbeziehung von Experten und Repräsentanten der von einer neuen Regelung besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen.

Es ist in internationalen Verwaltungen vor Abhaltung einer Wahl jedoch besonders schwierig, die richtigen lokalen Partner für anstehende Gesetzgebungsvorhaben zu finden. Im Prinzip muss die Rechtssetzung von Friedensmissionen dann nach den Grundsätzen einer Geschäftsführung ohne Auftrag unter Einbeziehung von lokaler Expertise erfolgen. Das bedeutet, dass die gesetzgeberischen Aktivitäten dieser Verwaltungen dem mutmaßlichen Willen der unterstellten Bevölkerung entsprechen sollen, wobei Minderheiten effektiv geschützt werden müssen und einem abschließenden Friedensabkommen vorbehaltene Fragen nicht vorweggenommen werden dürfen.

### Zu wenig qualifiziertes internationales Personal

In den meisten Fällen sind diese Voraussetzungen für eine nachhaltige Zusammenarbeit beim Rechtsstaatsexport nicht gegeben. Wie der „Brahimi Report“ zur Verbesserung von VN-Friedenseinsätzen im Juni 2000 festgestellt hat, fehlt es u.a. an einer kurzfristig einsetzbaren und ausreichend qualifizierten schnellen Einsatzgruppe, gerade auch im juristischen Bereich. In der Zwischenzeit sind entsprechende Reformen in den Vereinten Nationen initiiert worden, wie z.B. die Einrichtung eines Systems für schnell abrufbares ziviles Einsatzpersonal<sup>2</sup> und die personelle Aufstockung der Abteilung für Friedenseinsätze. In Deutschland wird versucht, Abhilfe für den Personalnotstand durch die Gründung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) zu schaffen, welches zivile Fach- und Führungskräfte für solche Einsätze rekrutiert und vorbereitet. Auch in den USA gibt es Überlegungen, wie man eine schlagkräftige zivile Aufbau-truppe schafft, die für Recht und Ordnung nach einem militärischem Sieg sorgt. So wird darüber nachgedacht, die Institution des *Peace Corps* zu revitalisieren oder eine eigenständige Behörde, z.B. die *Office for Rule of Law Operations* oder sogar einen *US Colonial Service*, neu einzurichten.<sup>3</sup>

Wie sich diese Bemühungen auch immer entwickeln mögen, besonders im juristischen Bereich erscheint es unwahrscheinlich, dass es den einschlägigen internationalen Organisationen und Geberländern gelingen wird, ausreichend qualifiziertes Personal für einen längeren Zeitraum einsetzen zu können. Das liegt nicht nur an der Tatsache, dass Auslandsaufenthalte für viele Berufsgruppen bzw. Institutionen einer Karriere im Heimatland abträglich sind und es trotz anderweitiger Forderung in den relevanten Organisationen immer noch kaum berufliche Förderung von verdienten Friedenskräften gibt. Schwerwiegender ist, dass in den wenigsten Fällen eine Person all die Eigenschaften in sich vereinigt, derer es für rechtlich ausgerichtete Aufgaben der Demokratisierung von Krisen- oder Nachkriegsgebieten eigentlich bedarf. Idealerweise sollten Rechtsberater oder andere in

### Unterschiede zwischen dem kontinental-europäischen und dem anglo-amerikanischen Rechtssystem

Im kontinental-europäischen Rechtssystem (*Civil Law*-Tradition) ist das vom Gesetzgeber geschaffene Gesetzesrecht wichtigste Rechtsquelle. Das bedeutet u.a.:

- Die Gerichte wenden in erster Linie die Vorgaben des Gesetzesrechtes an.
- Sie sind formal nicht an die Rechtsprechung gebunden, halten sich allerdings faktisch in den meisten Fällen an die Rechtsprechung der obersten Gerichte.

Im anglo-amerikanischen Rechtssystem (*Common Law*-Tradition) ist das von der Rechtsprechung geschaffene Fallrecht die wichtigste Rechtsquelle. Das bedeutet u.a.:

- Die Gerichte wenden in erster Linie das Fallrecht der Gerichte an.
- Sie sind an die Rechtsprechung gebunden (*stare decisis*).

Vgl. BMZ Spezial Nr. 047: Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, S.8

Friedenseinsätzen tätige Juristen nicht nur Experten des entsprechenden Rechtsgebietes ihres Heimatlandes sein, sondern auch mit der bestehenden lokalen Gesetzgebung und den vorhandenen örtlichen Rechtstraditionen vertraut sein. Da die Juristenausbildung in westlichen Universitäten jedoch häufig ausschließlich national ausgerichtet ist, fehlt es in den meisten Fällen an der notwendigen rechtsvergleichenden Perspektive. Fachwissen über lokales Recht und örtliche Rechtstraditionen existiert in der Regel nicht, sondern muss durch die Praxis erst erworben werden. Weiterhin wäre es zu begrüßen, wenn die betreffenden Juristen auch die relevanten Landessprachen einschließlich des einschlägigen Rechtsvokabulars beherrschten. Während es bei den großen westlichen Sprachen möglich erscheint, dass juristisches Fachwissen und Fremdsprachenkenntnisse in einer Person zusammenfallen, ist dies vor allem bei östlichen Sprachen und solchen kleinerer Länder fast nie der Fall.

Vor allem bei großen Verwaltungsmissionen oder Trainingsprogrammen kommt erschwerend hinzu, dass viele der beschäftigten internationalen Juristen noch am Anfang ihres Berufslebens stehen und in nur begrenztem Umfang auf frühere Berufserfahrungen zurückgreifen können. Im Gegensatz dazu sind die innerhalb von längerfristigen Rechtsreformprojekten eingestellten Juristen zumeist gestandene Experten – häufig Professoren oder ehemalige Richter und Staatsanwälte. Während Letztere aus reichhaltigem Erfahrungsschatz schöpfen können, besteht bei ihnen gleichzeitig die Gefahr, dass es ihnen als „Besser-Wessis“ an der nötigen interkulturellen Kompetenz und Offenheit für andere Rechtstraditionen mangelt.

Mittlerweile wird in der personellen Entwicklungszusammenarbeit immer mehr gefordert, dass Berater weniger hoch qualifizierte Exporteure eines in der westlichen Moderne funktionierenden Rechtssystems als intersektoral und interkulturell versierte Kommunikatoren sein sollen, die das Empfängerland partnerschaftlich bei seiner Transformation zu Demokratie und Rechtsstaat unterstützen.<sup>5</sup> Diese Herangehensweise ist an sich nicht nur sehr schwer durchführbar, es gibt auch große theoretische und konzeptionelle Unklarheit hinsichtlich der Wirkung und Steuerung von

Rechtsreformprozessen. Können juristische Systeme, die in einem Land funktionieren, einfach auf ein anderes Land übertragen werden? Und wie lange dauern solche Veränderungsprozesse? Was ist der Effekt einer bestimmten Rechtspolitik, z.B. die Einführung einer westlich geprägten Gerichtsbarkeit zum Schutz von individuellen Menschenrechten in einem post-totalitären System oder zur Förderung einer liberalen Marktwirtschaft in einem post-kommunistischen Land? Welche negativen Konsequenzen können sich aus einer halbherzig oder schlecht durchgeführten Reform ergeben? Bislang gibt es wenig angewandte Forschung, die sich derlei Fragen widmet. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn sich Rechtsberater oder entsprechende Trainer in der Tendenz auf das zurückziehen, was sie kennen und können: nämlich technischen Sachverstand eher als kulturorientiertes *coaching* von lokalen Partnern in schwierigen gesellschaftlichen Transformationsprozessen.

### Brain Drain, Trauma und Reformunwille bei lokalen Partnern

Nicht nur internationale Experten sind häufig ungenügend qualifiziert bzw. motiviert, es hapert genauso an ausreichend ausgebildeten und reformorientierten lokalen Juristen. In vielen Nachkriegs- und anderen Krisengebieten hat oftmals ein Großteil der hochqualifizierten Bevölkerung ihr Land vor allem in Richtung der westlichen Industrieländer verlassen. Vor allem im krisengeschüttelten Nahen und Mittleren Osten ist der *brain drain* besonders groß: Laut des letzten *Arab Human Development Report* sind etwa 25 % von 300.000 Absolventen mit ersten Studienabschlüssen arabischer Hochschulen 1995 und 1996 ausgewandert.

Da die Juristerei eine vergleichsweise konservative und staatstragende Disziplin ist, besteht darüber hinaus eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass ein großer Teil der Verwaltungsjuristen und Richter nicht an durchschlagenden Veränderungen interessiert sind oder am vorherigen Unrechtsregime beteiligt waren und folglich einschlägige Reformvorhaben boykottieren. Weiterhin werden nach gewalttätigen Auseinandersetzungen oder Vertreibungen in

ethnischen Konflikten viele Menschen stark traumatisiert sein. Aufgrund ihrer zum Teil starken und einseitigen Reaktionen Angehörigen der anderen Konfliktpartei gegenüber sind traumatisierte Gesetzgeber in der Regel ungeeignet, ausgewogene Kompromisslösungen innerhalb von Gesetzesvorhaben zu finden, die die Vergangenheit betreffen oder sich auf die andere Partei beziehen. Gleiches gilt für traumatisierte Richter, bei denen Schwierigkeiten mit einer unparteiischen Entscheidungsfindung nicht ausgeschlossen werden können. Schließlich werden lokale Experten häufig ungenügend bezahlt und verfügen nicht über die notwendigen Arbeitsmittel oder Gebäude, was in vielen Fällen zu Korruption und fehlender Arbeitsmotivation führt.

### Sprachbarriere, Sachzwang und Selbsterhaltungstrieb erschweren die Zusammenarbeit

Von den Einsatzgebieten, in denen große westliche Sprachen gesprochen werden, einmal abgesehen, wird eine dialogorientierte partnerschaftliche Zusammenarbeit im Normalfall auch durch Sprachbarrieren erheblich erschwert. Um lokalen Juristen echte Teilhabe an der Entstehung von neuen Institutionen und entsprechenden rechtlichen Grundlagen zu ermöglichen, müssten neue Gesetzesentwürfe von Anfang an in Arbeitsgruppen gemeinsam erarbeitet werden. Das bedeutet, dass eigentlich alle Entwürfe und dazugehörigen Kommentare in allen Stadien des Legislativprozesses in die relevanten internationalen und örtlichen Sprachen übersetzt werden müssten. Für deutsche zivilrechtliche Rechtsberatung für die neue Übergangsverwaltungsstruktur im Kosovo heißt dies etwa, dass deutschsprachige Expertenentwürfe in die internationale Arbeitssprache, Englisch, die Sprache der kosovarischen Mehrheitsbevölkerung, Albanisch, und die ebenfalls gültige Landessprache Serbisch übertragen werden müssen. Und umgekehrt.

Im Gegensatz zu den großen internationalen Kodifizierungsverfahren der Vereinten Nationen oder Europäischen Union sind Geberländer zumeist nicht willens, die bei genuin partizipatorischer internationaler Zusammenarbeit anfallenden Überset-

zungskosten zu tragen, falls sie sich der Problematik überhaupt bewusst sind. Besonders im Rechtsbereich sind adäquate Übersetzungen besonders zeitaufwändig und kostspielig. Hinzu kommt, dass brauchbare juristische Übersetzungen eigentlich von ausgebildeten Juristen gefertigt werden müssen, damit ihr zum Teil komplexer Inhalt nicht verloren geht oder verfälscht wird. Wie schon erwähnt, gibt es solche Juristen in Krisengebieten aber selten bzw. sie sind oft mit wichtigeren Aufgaben betraut. Stattdessen werden in vielen Fällen wichtige Übersetzungen in minderwertiger Qualität von Nichtjuristen erstellt.

Der Rhetorik von demokratischer Partizipation zum Trotz werden neue Gesetzesentwürfe in der Regel aufgrund von Zeit- und Ressourcenmangel von westlichen Experten nicht in der Landessprache entworfen und erst in ihrer Endfassung den lokalen Partnern zur baldigen Beschlussfassung vorgelegt. Diese Praxis ist in vielen Fällen schon im Projektdesign angelegt. Auf der einen Seite soll eine hohe westliche Expertise involviert werden, auf der anderen Seite verlangen Haushaltsvorschriften der Geberländer, dass Rechtsprojekte kosteneffizient sind und aus dem Ruder laufen. Das Resultat ist, dass juristische „Big Shots“ zum Teil zu Hause und zum Teil während Kurzaufenthalten im Nehmerland neue Gesetzesentwürfe anfertigen, die vorher den Terminkalendern der Geberorganisationen folgend festgelegt wurden. In der Konsequenz mangelt es dann oft an der notwendigen Flexibilität und Prozessorientierung, die komplexe Regelungsprozesse eigentlich benötigen.

Die Designs für Rechtsberatungsprogramme beinhalten häufig auch keine umfassenden vorherigen Analysen des lokalen Rechts bzw. von in der Region angewandten Lösungen für vergleichbare Rechtsfragen. Die tatsächlichen Wissenslücken vieler Experten ignorierend, wird davon ausgegangen, dass internationale Rechtsberater oder Ausbilder schon die nötige Lokalkenntnis mitbringen, die für eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Experten vor Ort erforderlich ist. Weiterhin wird der Erfolg von Rechtsberatungsprogrammen oft daran gemessen, ob es gelungen ist, in der Projektlaufzeit einen bestimmten Gesetzesentwurf anzufertigen oder durch bestimmte Entscheidungsgremien zu bringen. Die an-

gesetzten Zeithorizonte sind jedoch in vielen Fällen wesentlich zu kurz und im Resultat dialog- und prozessfeindlich. Dies liegt auch an dem Selbsterhaltungstrieb der involvierten Institutionen der technischen Zusammenarbeit. Insbesondere kleinere Organisationen stehen unter einem enormen Erfolgsdruck, ihre Existenz und „Produktivität“ durch immer neue Projekte zu rechtfertigen. Dabei geht es nicht nur darum, welche Programme oder Prozesse für das Empfängerland am besten sind, sondern auch um internationale Arbeitsplätze und Karrieren innerhalb der sogenannten *NGO Industry*.

### Undemokratische Demokratisierung?

Die dargestellte Praxis des Rechtsstaatsexports läuft Gefahr, undemokratisch zu sein. Ein Legitimitätsproblem von internationalen Rechtsprojekten besteht nicht nur bei internationalen Verwaltungen mit Legislativbefugnissen, die neue Vorschriften ohne örtliche Zustimmung beschließen können. Auch in Szenarien, wo es bei lokaler Gesetzgebungskompetenz geblieben ist, kann ein Gesetzentwurf, der ohne substantielle lokale Beteiligung zustande gekommen ist, schnell ähnlichen Vorwürfen ausgesetzt sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die westlichen Partnerländer ihre Entwicklungshilfe – mit oder ohne Demokratisierungsethos – davon abhängig machen, dass die zuständigen Gesetzgebungsorgane das entsprechende Gesetz beschließen.

Eine Konditionierung von Fördergeldern, um bestimmte Rechtsreformvorhaben durchzusetzen, kommt vor allem dann in Betracht, wenn durch den Rechtsstaatsexport nicht lediglich rechtsstaatliche Verhältnisse in den lokalen Kontext adäquat eingeführt oder unterstützt werden sollen, sondern es um handfeste Interessenpolitik geht. Westliche Interessen sind in der Regel bei neuer Wirtschaftsgesetzgebung betroffen, z.B. zur Ermöglichung oder zum Schutz ausländischer Investitionen in attraktiven Wirtschaftszweigen oder Ressourcenvorkommen. Vor allem wenn es um Sicherheitsinteressen geht, kann Druck auch im Bereich der Menschenrechte, z.B. zum

### Recht als Mission

Rechtsstaatsexport in missionarischer Manier ist bislang vor allem amerikanischen Rechtsexperten vorgeworfen worden, die – von der Fortschrittlichkeit ihrer eigenen Rechtstraditionen besonders überzeugt – während der *Law and Development*-Bewegung in den 1960er bis 1970er Jahren und dann wieder im Rahmen der neuen Demokratisierungspolitik das amerikanische Rechtssystem und Rechtsverständnis in die Empfängerländer implantieren wollten. Das betraf vor allem das Rechts- und Justizwesen in Lateinamerika, später aber auch die Wirtschaftsgesetzgebung in vielen osteuropäischen Transformationsländern sowie das Staatswesen Bosnien und Herzegowinas nach dem Dayton-Abkommen.

Für Lateinamerika siehe:  
James A. Gardner, *Legal Imperialism. American Lawyers and Foreign Aid in Latin America*, Madison, 1980;  
für Ost- und Südosteuropa siehe:  
Julie Mertius, *From Legal Transplants to Transformative Justice: Human Rights and the Promise of Transnational Civil Society*, American University  
*International Law Review*,  
Jg. 14, Nr. 5, 1999, S. 1377-1384.

Schutz von Minderheiten, dahingehend ausgeübt werden, dass bestimmte gesetzliche Maßnahmen von den zuständigen lokalen Legislativorganen beschlossen werden.

Fehlende oder ungenügende lokale Beteiligung ist nicht nur aus demokratischen Gesichtspunkten problematisch. Auch die Nachhaltigkeit von Rechtsreform und Institutionenaufbau ist sehr fraglich, wenn örtliche Juristen mit Lokalwissen nicht als eine Art ergänzendes Korrektiv zu internationalen Rechtsberatern oder Ausbildern in die betreffenden Rechtsprojekte einbezogen werden. Dann besteht die Gefahr, dass neue Gesetzesvorhaben und Institutionen ungenügend in das vorhandene Rechtssystem eingebettet sind oder ungewollter Rechtspluralismus entsteht. Wenn z.B. das normale Zivilrecht zwischen Eigentum und Besitz unterscheidet, ein neues Hypothekengesetz jedoch diese Trennung nicht vornimmt, erzeugt die Gesetzesreform bei rechtsanwendenden Richtern, Anwälten und anderen Juristen große Unklarheit. Entsprechende Trainingsprogramme werden oftmals als praxisfern und ineffizient erfahren. In vielen ehemaligen Kolonialländern ist die Situation noch dadurch kompliziert, dass Stammes- oder Gewohnheitsrecht parallel neben staatlichem Recht aus der Kolonialzeit existiert. Wird nun im Rahmen des Rechtsstaatsports eine weitere, an der Rechtswirklichkeit vorbeigehende Regelungsebene eingeführt, können überlappende Rechtsnormen sogar zu größerer Rechtsunsicherheit oder Anarchie führen. Zum einen wird das existierende Recht durch die neuen Regelungen aufgehoben bzw. geschwächt. Zum anderen leben aber überkommene Rechtsvorstellungen und Loyalitäten fort und können die neuen staatlichen Vorschriften ins Leere laufen lassen. Zumeist siegt dann das Recht des Stärkeren, was nicht Ziel des Demokratisierungsvorhabens sein kann.

Ein weiteres Problem der ungenügenden Beteiligung von lokalen Politikern und Experten besteht darin, dass eine wertvolle Gelegenheit zum lokalen *capacity building* verschenkt wird. Was könnte die Nachhaltigkeit eines Gesetzes oder einer neuen Institution mehr fördern, als wenn lokale Politiker und Juristen sich wirklich als geistige (Mit-)Eigentümer der neuen Regelung fühlten? Eine professionelle Einbeziehung von lokalen Partnern würde nicht nur

genuines Wissen über die neuen Gesetze schaffen, sondern auch moderne bzw. schriftliche Kommunikationsformen und Arbeitsprozesse im Sinne eines *learning by doing* fördern, die doch in vielen Verwaltungen und Rechtssystemen von Entwicklungsländern ein großes Problem darstellen. Selbst wenn die juristische Perfektion eines Gesetzes, welches mit sehr großer lokaler Beteiligung zustande gekommen ist, geringer sein mag, als wenn nur eine Hand voll westlicher Experten am Werke gewesen wäre, ist erstere Methode aus Gründen der Nachhaltigkeit doch zu bevorzugen, auch wenn später noch einmal nachgebessert werden muss.

### Zeit für Reformen

Viele der geschilderten Probleme sind nicht neu in der Entwicklungszusammenarbeit. Schon in den 1970er Jahren forderten die Vereinten Nationen mehr Nutzung von lokaler Kapazität und Ergebnisorientierung bei Entwicklungshilfeprojekten. Seitdem werden Geberländer und -institutionen immer wieder aufgefordert, ihre Projekte nachhaltiger und effizienter zu gestalten. Neben verstärkter Einbeziehung von lokalen Ressourcen lauten die Stichworte immer wieder: sorgfältigere Projektplanung; Nachfrage- anstatt von Angebotsorientierung; Evaluierungsverfahren und Wirkungsanalysen; verbesserte Koordination der verschiedenen Geber; *capacity building* und *phasing out*-Strategien. Einigen Reformversuchen zum Trotz sind bislang keine wesentlichen Veränderungen eingetreten. Neben den großen konzeptionellen und praktischen Schwierigkeiten, die Entwicklungsprozesse vor allem in Krisengebieten ohnehin mit sich bringen, resultiert diese Situation auch aus einer Vielzahl von rechtlichen und bürokratischen Hindernissen, die einer grundlegenden Reform der technischen Zusammenarbeit entgegenstehen. In vielen Ländern einschließlich Deutschlands laufen Budgets für Projekte nach jährlichen Zyklen. Empfängerländer oder -organisationen können auf dieser Basis aber nur schlecht langfristig bzw. nachhaltig planen, da sie nicht wissen, ob im nächsten Jahr mit der gleichen Summe zu rechnen ist. Problematisch ist auch, dass nicht ausgegebene

Gelder des vergangenen Kalenderjahres nicht in das nächste Jahr übertragen werden dürfen. Nachhaltiger Institutionenaufbau würde aber genau das erfordern, da es nicht selten vorkommt, dass zugesagte Gelder aufgrund von verspäteter Zahlung oder komplizierten Ausschreibungsrichtlinien nicht in dem vorgesehenen Kalenderjahr ausgegeben werden können. Bislang gibt es nicht genügend Anreize für Geber, die notwendigen einschneidenden Gesetzes- und Verwaltungsreformen anzugehen und existierende Organisationskulturen umzukrempeln. Nicht nur sind solche Prozesse schwierig und schmerzhaft; den Hauptschaden tragen die Empfängerländer und nicht die Geberinstitutionen.

In der internationalen Zusammenarbeit wird in regelmäßigen Abständen die Frage gestellt: „Are donors ready for change?“<sup>45</sup> Man wird sehen. Die Niederlande, Kanada und die skandinavischen Länder haben schon deutliche Verbesserungen z.B. bei Programmplanung und Haushaltsrecht eingeführt. Für andere Länder bleibt zu hoffen, dass die derzeit übliche Verbindung von Sicherheits- mit Entwicklungs- bzw. Demokratisierungspolitik einige Reformen in der technischen Zusammenarbeit folgen lässt. Die Sicherheitsbedrohung durch den internationalen Terrorismus spricht jedenfalls dafür, Anstrengungen auf politischer Ebene zu unternehmen, damit Demokratisierungsprojekte effizienter und nachhaltiger gestaltet werden. Dem Sektor kommt in diesem Zusammenhang gut zupass, dass mittlerweile auf eine mehr als 30-jährige Erfahrung zurückgeblickt werden kann. Hinzu kommt, dass viele Entwicklungshelfer, Demokratisierer bzw. Rechtsberater in den jüngsten großen internationalen Verwaltungsmissionen auf dem Balkan oder im Mittleren Osten als Verantwortliche mitgearbeitet haben und so auf einmal nicht mehr wie sonst Leistungsgeber, sondern Leistungsempfänger waren. Diese Erfahrung hat bei vielen Beteiligten die Einstellung zur Dringlichkeit von Reformen verändert und fließt so in die Geberländer und -institutionen zurück.

Nachfolgend soll nun auf eine Möglichkeit hingewiesen werden, wie mit vergleichsweise wenig Aufwand eine Verbesserung der geschilderten kulturellen und sprachlichen Probleme beim Rechtsstaatsexport erreicht werden könnte, nämlich

## Rechtsstaatsexport aus Deutschland

In Deutschland ist eine Reform der deutschen technischen Zusammenarbeit auch aufgrund der widerstreitenden Kompetenzen der verschiedenen Ministerien und des Konkurrenzkampfes einer Vielzahl von Durchführungsorganisationen schwierig. In den großen internationalen Einsätzen verschwimmen die Verantwortlichkeiten vor allem des für Außenpolitik zuständigen Auswärtigen Amtes und des für entwicklungspolitische Steuerung verantwortlichen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Während das Auswärtige Amt bei Sicherheitsfragen und im Rechts- und Politikdialog den Ton angibt, bestimmt das BMZ über den Hauptteil der verfügbaren Ressourcen. Insofern ist es schwer für das Auswärtige Amt, ein aus Sicherheitsinteressen verstärktes Engagement Deutschlands im Nahen und Mittleren Osten durchzusetzen, wenn das BMZ mit einem Armutsbekämpfungsansatz vor allem auf Afrika und Lateinamerika fokussiert ist. Bei Rechtsreformvorhaben kommt hinzu, dass zum Teil auch die Ministerien für Inneres und Justiz bei Reformen von Polizei, Justiz und Wirtschaftsgesetzgebung mitwirken. Weiterhin ist die Abgrenzung von außen- und entwicklungspolitischer Vorgabe durch die Ministerien zu der fachlich-technischen Durchführung vor allem auch der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) schwierig.<sup>6</sup>

Noch unübersichtlicher als die ministerialen Verantwortlichkeiten ist die Aufgabenverteilung der Durchführungsorganisationen, welche in Deutschland besonders zahlreich sind. Rechtsprojekte werden nicht nur von der GTZ, sondern auch von den politischen Stiftungen, der Deutschen Stiftung für international rechtliche Zusammenarbeit (IRZ), der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), den juristisch forschenden Max-Planck-Instituten und einigen privaten Beraterfirmen

wie den ICON-Instituten durchgeführt. Diese Organisationen haben zum Teil unterschiedliche Schwerpunkte – die politischen Stiftungen sind z.B. eher im nichtstaatlichen Bereich in der Rechtsberatung und Lobbyarbeit zuständig, während GTZ, IRZ und DSE Rechtsberatung und Trainingsprogramme auf staatlicher Ebene anbieten. Wie der jüngste Eklat um das Fernbleiben der politischen Stiftungen von den GTZ Eschborner Fachtagungen zum Thema *Good Governance* zeigt, bestehen jedoch nicht unwesentliche Unklarheiten und Eifersüchteleien zwischen den Organisationen. Welche Organisation mit einem Projekt beauftragt wird, hängt nicht zuletzt von dem Ministerium ab, das die Mittel vergibt. Während das BMZ traditionell mit GTZ, DSE und den politischen Stiftungen zusammenarbeitet, tendiert das Auswärtige Amt bei ähnlichen Projekten zur Kooperation mit den Max-Planck-Instituten bzw. der IRZ.

Die zum Teil gegenläufigen Interessen der Ministerien und der Verteilungskampf unter den Durchführungsorganisationen tragen oftmals weder zu guter Zusammenarbeit und Ressourcenbündelung, noch zu Nachfrageorientierung bzw. einem Erfahrungsaustausch zwischen den Organisationen über durchgeführte Projekte bei. Damit alle Organisationen einen Auftrag bzw. ihre Daseinsberechtigung haben, besteht eine Tendenz zur Aufsplitterung von eigentlich zusammenhängenden Projekten in Einzelkomponenten, die von den einzelnen Organisationen mit jeweils ihren eigenen Verwaltungen implementiert werden. Positiv an diesem System ist, dass die Vergleichsvorteile der einzelnen Organisationen ausgenutzt werden können. Ein großer Koordinierungsaufwand und fehlende Flexibilität in der Projektdurchführung oder hinsichtlich nachträglicher Programm Anpassungen sind allerdings nicht zu unterschätzende Nachteile.

## Diaspora und Demokratisierung

Gegenwärtige Forschung deutet darauf hin, dass Migranten umso stärker für die Demokratisierung ihres Herkunftslandes eintreten, je integrierter sie in dem Gastland leben und je demokratischer das Gastland selbst ist. Werden Migranten nicht integriert, vergrößert sich wiederum das Risiko, dass die Diaspora als Brutstätte für ethnischen oder religiösen Extremismus dient.

Als gutes Beispiel dient in diesem Zusammenhang die Rolle der amerikanisch-jüdischen Diaspora im Friedensprozess von Oslo. Reformorientierte Juden unterstützten eine israelisch-palästinensische Annäherung auch deswegen, weil sie die israelische Besatzung des Westjordanlandes als eine Verletzung der liberalen politischen Prinzipien ansahen, die sowohl ihre Identität als amerikanische Juden als auch Israels enge Bindung zu den USA ausmachen. Im Gegensatz dazu waren die religiösen Zionisten, denen die Zugehörigkeit zur amerikanischen Gesellschaft weniger wichtig als ihre religiöse Identität ist, mehrheitlich gegen den Friedensplan eingestellt, da er Israel zur Aufgabe des heiligen Landes verpflichtet hätte, welches ihrer Ansicht nach als Heimstatt für alle Juden auf Erden dienen soll.

Vgl. Yossi Shain,  
The Role of Diasporas in Conflict  
Perpetuation or Resolution,  
in: SAIS Review,  
Jg. 22, Nr. 2, 2002, S. 136-137.

durch die Einbeziehung von Juristen mit einschlägigem Migrationshintergrund in Rechtsberatungs- und Trainingsprojekte.

## Migration als Ressource

Jüngste Forschung zur Rolle von Diasporas hat gezeigt, dass Migranten vor allem in den USA immer wieder engagiert für eine bestimmte Politik ihres Aufenthaltslandes gegenüber ihrem Herkunftsland eintreten.<sup>7</sup> Häufig geschieht dies in Form von finanzieller Unterstützung für politische Kampagnen, die auf Ablösung eines totalitären Regimes und Demokratisierung des Heimatlandes gerichtet sind. In solchen Fällen können Diasporagruppen helfen, die internationale Legitimität eines Regimes z.B. durch Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen oder andere Aktivitäten zu untergraben. Natürlich gibt es auch Fälle, in denen Diasporagruppierungen Ziele verfolgen, die nicht mit Vorstellungen der internationalen Gemeinschaft übereinstimmen, wie z.B. Unabhängigkeitsbestrebungen einer bestimmten Region oder der Wiedereinsetzung von autokratischen Regierungen.

Dass eine Zusammenarbeit mit der Diaspora viele Chancen für Entwicklungspolitik besitzt, wird mittlerweile anerkannt. Der Weltbank zufolge sind Rücküberweisungen von Diasporagemeinden nach Direktinvestitionen die zweitgrößte Quelle externer Finanzierung von Entwicklungsländern. Das Beispiel der indischen Computerspezialisten, die maßgeblich zum Erfolg von *Silicon Valley* und der indischen Software Industrie beitrugen, hat gezeigt, dass Migration unter bestimmten Voraussetzungen positive Auswirkungen für die Entwicklung sowohl des Empfängerlandes als auch des Herkunftslandes haben kann. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) versuchen dieses Potential durch ihre Programme TOKTEN (*Transfer of Knowledge through Expatriate Nationals*) bzw. MIDA (*Migration for Development in Africa*) für vielerlei Entwicklungszwecke zu nutzen.

Ähnliches sollte auch im Rahmen von Demokratisierungsvorhaben bzw. beim Rechtsstaatsexport geschehen. Qualifizierte Migranten mit einem passenden ethni-

schen, nationalen oder religiösen Hintergrund können eine wichtige Mittlerfunktion zwischen westlichen Demokratisierern oder Menschenrechtsförderern und dem lokalen Kontext einnehmen. Ausbildungsbedingt teilen sie oftmals westliche Vorstellungen von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten und haben das dazugehörige Fachwissen erworben. Herkunftsbedingt besitzen sie zumeist relevante Sprachkenntnisse und mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch das für internationale Zusammenarbeit notwendige interkulturelle oder religiöse Verständnis und Sensibilität. Darüber hinaus besteht bei vielen Angehörigen der Diaspora die Bereitschaft oder der Wunsch, durch berufliche Tätigkeit mit dem Ursprungsland ihrer Familien Verbindung zu halten bzw. aufzunehmen. Die richtige Nutzung dieses Potentials kann nicht nur zu einer gesteigerten beruflichen Motivation der Migranten, sondern auch der Rechtsexperten, denen örtliches Wissen und Einarbeitungszeit fehlen, führen. Für Demokratisierungsvorhaben sind allerdings nur dann positive Effekte zu erwarten, wenn die betreffenden Migranten nicht extremistisch eingestellt sind und sich vorhandene Konfliktlinien nicht verhärtet haben. Vor allem in Verbindung mit dem sogenannten „Kampf gegen den Terrorismus“ ist in den letzten Jahren auch immer wieder auf die Ausbreitung eines radikalisierten politischen Islams an westlichen Universitäten hingewiesen worden, von dessen Anhängern kein Einsatz für westliche Vorstellungen von Demokratie und Rechtsstaat erwartet werden kann. Weitergehende systematische sozialwissenschaftliche Forschung wäre wünschenswert, welche Migrantengruppen, wie z.B. Flüchtlinge, politische Exilanten, ausländische Studenten, wirtschaftliche Migranten oder Migranten der zweiten Generation sich unter welchen Bedingungen demokratiefreundlich oder demokratiefeindlich verhalten.

Ein Programm mit dem Ziel, Rechtsberatungs- und Trainingsprogramme durch Einbeziehung von qualifizierten Juristen und Gesellschaftswissenschaftlern mit einschlägigem Migrationshintergrund zu verbessern, sollte sich generell auf Studienabsolventen und Berufsanfänger konzentrieren. Aufgrund ihrer fehlenden Seniorität und relativen Unvoreingenommenheit dem Ursprungsland gegenüber erscheinen jün-

gere Migranten mit westlicher Ausbildung und Sozialisation im Demokratisierungskontext geeigneter zu sein als z.B. gestandene Diasporaexperten mit primärer Sozialisation in der alten Heimat und anschließender westlicher Karriere, die dann als Rückkehrer die „Daheimgebliebenen“ missionieren bzw. sie verdrängen. Studienabsolventen und Berufsanfänger sind in aller Regel auch flexibler einsetzbar und eher bereit, mühsame, aber notwendige Tätigkeiten auszuführen, für die hochrangige Experten überqualifiziert sind.

Juristen oder Gesellschaftswissenschaftler aus der genannten Zielgruppe könnten als Praktikanten oder junge Berufstätige in Rechtsberatungs- oder Trainingsprogrammen mitwirken und den eingesetzten Experten mit brückenbauenden Assistenzarbeiten zur Seite stehen. In diesem Rahmen wäre es z. B. möglich, Studien über das örtliche geltende Recht oder relevante gesellschaftliche Akteure zu Beginn eines Rechtsreformvorhabens zu erstellen und Übersetzungen oder Zusammenfassungen einschlägiger lokaler Gesetze und anderer relevanter Texte anzufertigen. Weiterhin könnte relativ unkompliziert gewährleistet werden, dass alle in einen Rechtsetzungsprozess eingebrachten Gesetzentwürfe und Verbesserungsvorschläge von allen (internationalen und lokalen) Beteiligten verstanden und partizipatorisch diskutiert werden können. Die interkulturelle Kompetenz der Migranten vergrößert auch die Wahrscheinlichkeit, dass die westlichen Expertenvorschläge kulturell adäquat und überzeugend in die Diskussion oder Verhandlungen mit den lokalen Partnern eingebracht werden. In diesem Rahmen sollte jedoch zumindest anfänglich die Rolle der assistierenden Migranten nicht hervorgehoben werden, um mögliche, gegen sie gerichtete Animositäten der lokalen Verhandlungspartner zu vermeiden. Eine Beteiligung der genannten Studienabgänger und Berufsanfänger schafft darüber hinaus wertvolles neues Fachwissen über aktuelle Politik- und Rechtsentwicklungen bei Berufsanfängern, welches bei anschließenden Trainings- oder Beratungsprogrammen als Ausbilder bzw. Analyst häufig dringend gebraucht wird.

In einigen internationalen Einsätzen sind bereits positive Erfahrungen mit vergleichbaren Programmen gemacht worden. Die Übergangsverwaltung der Vereinten Natio-

nen im Kosovo besaß z. B. ein sogenanntes *Expert Support Programme*, innerhalb dessen junge Albaner mit Auslandsstudium als Rechtsberater und für zivilgesellschaftliche Projekte eingesetzt wurden. Besonders erwähnenswert ist der Fall eines 25-jährigen Kosovo-Albaners mit deutschem Jurastudium und Spezialisierung in Völkerrecht, der als Einziger alle relevanten Sprachen und Rechtssysteme kannte und so zu einer Art Kronjurist der Mission wurde. Er schaffte es, mit gut verfassten Analysepapieren sicherzustellen, dass bestimmte zivil- und wirtschaftsrechtliche Gesetze den vorherrschenden kontinental-europäischen *civil law* Rechtstraditionen entsprechend beschlossen wurden. Die Alternative wären einzelne, dem angel-sächsischen *common law* entsprechende Gesetzesvorhaben gewesen, die zwar von sehr einflussreichen internationalen Akteuren favorisiert wurden, aber nicht mit dem vorhandenen jugoslawischen Recht und albanischem Gewohnheitsrecht vereinbar gewesen wären. Als besagter Jurist diesen Mangel an den vorgeschlagenen Gesetzesvorlagen aufzeigte, wurde der zuständige Projektleiter der verantwortlichen Institution der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb kürzester Zeit von seinem Posten versetzt.

Die von dem Philanthropen George Soros finanzierte *Kosova Foundation for Open Society* griff die Idee des Programms dann für die kosovarische Übergangsregierung

auf, indem sie für junge Albaner mit westlichem Universitätsabschluss die Mitarbeit in den frisch aufgebauten Ministerien durch Zahlung von Gehaltszuschüssen für mindestens zwei Jahre ermöglicht bzw. attraktiv macht. Mit ihrem Programm *Re-connect* vermittelt und finanziert die amerikanische Nichtregierungsorganisation *Community of Bosnia* in ähnlicher Weise Praktikantenstellen u.a. in nationalen und internationalen öffentlichen Institutionen in Bosnien für im Ausland studierende Bosnier. In vielen Fällen helfen hier junge Juristen und Gesellschaftswissenschaftler mit, Gesetzesreformen zu gestalten, die sowohl internationalen Standards genügen, als auch dem lokalen Kontext ausreichend Rechnung tragen.

Obwohl nicht direkt in den Kontext des Rechtsstaatsexport fallend, soll in diesem Standpunkt auch die *Palestinean Negotiation Support Unit* der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) genannt werden. Die Osloer Friedensabkommen sahen vor, dass Israelis und Palästinenser miteinander in Verhandlungen über die Modalitäten und Geschwindigkeit der auf Demokratie und Rechtsstaat aufzubauenden palästinensischen Selbstverwaltung im Gaza-Streifen und Westjordanland treten würden. Als sich herausstellte, dass die PLO nur über sehr unzureichende juristische Expertise verfügte, gründete sie ein 20-köpfiges Unterstützungsreferat, das aus jungen Juristen palästinensischer Herkunft mit

Nach dem historischen Händedruck des Osloer Abkommens halfen junge, im Ausland ausgebildete Palästinenser bei der Umsetzung der Vereinbarungen auf palästinensischer Seite. Bild: picture-alliance



## Weiterführende Literatur

- Leopold von Carlowitz, UNMIK Law-making between Effective Peace Support and Internal Self-determination, in: Archiv des Völkerrechts, Jg. 41, Nr. 3, 2003, S. 336-393.
- Tom Carothers, Critical Mission. Essays on Democracy Promotion, Washington D.C., 2004.
- Friederike Diaby-Pentzlin, Förderung von Rechtsstaatlichkeit mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit – ein Hindernislauf?, in: Nord-Süd Aktuell, Jg. XII, Nr. 1, 1998, S. 91-104.
- James Dobbins et al. (Hg.), America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq, Santa Monica, Arlington und Pittsburgh, 2003.
- Forum Recht Redaktion, Aus dem Westen was Neues. Interessenpolitik durch Rechtsexport, in: Forum Recht Online, Heft 4, 2002.
- Gret Haller, Die Grenzen der Solidarität. Europa und die USA im Umgang mit Staat, Nation und Religion, Berlin, 2002.
- Stephan Klingebiel, Neue entwicklungs-politische Debatte über die Rolle der Technischen Zusammenarbeit, in: Nord-Süd Aktuell, Jg. XII, Nr. 1, 1998, S. 119-134.
- Edward Newman/Albrecht Schnabel (Hg.), Recovering from Civil Conflict. Reconciliation, Peace and Development, in: International Peacekeeping, Special Issue, Jg. 9, Nr. 2, 2002.
- Amin Saikal/Albrecht Schnabel (Hg.), Democratization in the Middle East. Experiences, Struggles, Challenges, Tokyo, New York und Paris, 2003.
- Yossi Shain, Marketing the American Creed Abroad: Diasporas in the U.S. and Their Homelands, Cambridge, 1999.
- United States Institute of Peace, Establishing the Rule of Law in Afghanistan, Special Report 117, 2004.
- United States Institute of Peace, Establishing the Rule of Law in Iraq, Special Report 104, 2003.

hochkarätiger westlicher Ausbildung und entsprechender Bezahlung bestand bzw. zum Teil noch besteht. Dieses Team lieferte den verhandelnden Politikern wertvolle Entscheidungsvorlagen, Gutachten, Analysen und Übersetzungen, die die palästinensische Seite zu einem professionellen Verhandlungspartner machten. Sehr hilfreich für den Verhandlungsprozess war auch, dass jedes Team-Mitglied ein jüngeres israelisches Gegenüber besaß, mit dem gemeinsame Initiativen auf der „Arbeitsebene“ unkompliziert vorbereitet wurden und potenzielle Missverständnisse vermieden werden konnten.

In den meisten Fällen haben junge Migranten zu Beginn ihres Einsatzes jedoch nicht mehr Wissen über lokale Zusammenhänge als westliche Experten. Daher haben westliche Staaten bislang vor allem versucht, die Demokratisierung eines Landes durch Einbeziehung von Exilpolitikern oder gestandenen Experten mit Migrationshintergrund voranzubringen und im eigenen Sinne zu gestalten. Den wohl ambitioniertesten Versuch in diese Richtung haben die USA kürzlich im Irak unternommen. Verschiedene exilirakische Organisationen haben im Vorfeld des Krieges maßgeblich an Planungen über die Nachkriegsordnung teilgenommen. Das Pentagon wollte sogar der prominentesten unter ihnen, dem Irakischen Nationalkongress, eine entscheidende Rolle in der neuen Regierung zukommen lassen und flog ihren Präsidenten Ahmed Chalabi noch während des Krieges mit einer 700-Mann starken paramilitärischen Truppe zwecks Regierungsübernahme in den Irak ein. Vor allem des starken Einspruchs des Außenministeriums wegen wurde aus dem Vorhaben nichts. Allerdings bestand die Hälfte der Mitglieder des irakischen Regierungsrates aus Exilirakern, und eine Gruppe von weiteren 150 Exilirakern arbeitet als Berater in den irakischen Ministerien.

Freilich kann bislang weder das amerikanische Besatzungsregime noch die an sich sehr fortschrittliche Nachkriegspolitik der Nutzung der irakischen Diaspora als Erfolg bezeichnet werden. Viele Iraker werfen den Exilirakern Arroganz und eine autokratische Regierungsweise vor und halten sie für Werkzeuge der amerikanischen Besatzung. Aber auch aus Sicht der USA ist die Berufung von Exilirakern in hochrangige Regierungs- und Verwaltungspositionen

zum Teil unbefriedigend. Vor allem die jüngsten Verwicklungen um Ahmed Chalabi verdeutlichen die Gefahr des zu großen Vertrauens in vermeintliches oder vorgespieltes Insiderwissen und weisen auf die Möglichkeit von Loyalitätskonflikten und der Verfolgung von eigenen Machtinteressen der eingesetzten Migranten hin.

Es gibt aber auch positive Beispiele, bei denen Exilpolitiker oder Experten aus Diasporagemeinden mit Erfolg an Demokratisierungsprozessen teilgenommen haben. Bei der ersten Bonner Afghanistan-Konferenz waren z.B. mehrere Gruppen von Exilafghanen als Entscheidungsträger an der Einigung über die künftigen Regierungsstrukturen beteiligt. Exilafghanen werden auch gezielt im Rahmen der (Wieder-)Herstellung des Rechts- und Justizwesens und der dazugehörigen Gesetzesreformen eingesetzt. Anders als im Irak hat es kaum Beschwerden über deren Einsatz gegeben, was vor allem daran liegen dürfte, dass Afghanistan nicht einem westlichen Besatzungsregime untersteht und die internationale Gemeinschaft die afghanische Regierung beim Wiederaufbau des Landes lediglich unterstützt. Ein weiterer Grund für die größere Akzeptanz der Diasporaexperten dürfte sein, dass der afghanische *brain drain* und der allgemeine Grad der Zerstörung nach 30 Jahren Krieg wesentlich größer ist als im Irak.

Dass Migranten einen wichtigen Beitrag zum Gelingen von Demokratisierungsvorhaben leisten können, kann durch eine Vielzahl von weiteren Beispielen belegt werden. Exemplarisch genannt seien hier die Vergabe von hochrangigen politischen Posten an Exilbalten im post-kommunistischen Lettland und Litauen oder der Einsatz von während des Nationalsozialismus geflohenen deutschen Juristen im Dienst der amerikanischen Besatzungsverwaltung im Nachkriegsdeutschland.<sup>8</sup> Es fehlt allerdings noch an systematischer, über Fallstudien hinausgehender Forschung, wann und unter welchen Umständen sich der Einsatz von qualifizierten Migranten auf Demokratisierungsprozesse des Ursprungs- bzw. Herkunftslands positiv auswirkt. Bis zum Vorliegen größerer Expertise in dieser Hinsicht, sollte ein Programm mit dem Ziel, Rechtsstaatsexport durch die Einbeziehung von Migranten zu verbessern, sich – wie dargelegt – vor allem auf qualifizierte Studienabgänger und Be-

rufsanfänger mit einschlägigem Migrationshintergrund konzentrieren, um das Risiko von Akzeptanz- und Loyalitätsproblemen wie im Irak zu verringern.

## Unausgeschöpftes Leistungsvermögen in Deutschland

Leider verfolgt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bislang kaum solche Ansätze. Zwar gibt es einzelne Organisationen wie die Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit (AGEF) und das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM), die versuchen, das in Migration steckende Potenzial für Entwicklungszwecke nutzbar zu machen. Deren Programme sind aber leider auf Flüchtlingsrückkehr verbindlich ausgerichtet, was sich besonders für Juristen als nicht erfolgreich herausgestellt hat. Wer als Migrant die Mühen eines langwierigen und auf nationales Spezialwissen gegründeten Jurastudiums auf sich nimmt, hat in der Regel kein Interesse an einer Rückkehr in das Ursprungsland. Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zeigen allerdings, dass eine solche Person durchaus bereit sein kann, von ihrer neu erworbenen Position aus mit dem Ursprungsland zusammen zu arbeiten. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte dieses Potenzial nutzen, zumal es im Einwanderungsland Deutschland diesbezüglich viel unausgeschöpftes Leistungsvermögen gibt.

Es ist nicht Aufgabe dieses Standpunktes, ein entsprechendes Programm zu erstellen. Nur ein paar kurze Bemerkungen seien hier gemacht, die bei der Ausarbeitung des hier umrissenen Programms beachtet werden sollten. Als erstes ist eine ordentliche Bezahlung von jungen Berufstätigen erforderlich. Das bedeutet, dass die eingesetzten Migranten nach westlichen bzw. internationalen Gehaltsklassen, die ihrer Ausbildung entsprechen, und nicht nach dem zumeist wesentlich niedrigeren Lohnniveau des Ursprungslands entlohnt werden müssen. Ein hoher Gehaltsunterschied zwischen den jungen Migranten und den vor Ort befindlichen Berufstätigen wird anfänglich Neid der Letzteren hervorrufen. Die Beispiele aus dem Kosovo und den palästinensischen

Autonomiegebieten zeigen jedoch, dass Unterschiede in der Bezahlung allmählich akzeptiert werden, besonders wenn die Mitarbeit der jungen Migranten von höherer Stelle gebilligt oder gewünscht wird.

Als zweites sollte das diskutierte Programm Migranten nicht als „eigentlich zu dem Ursprungsland gehörig“ betrachten, sondern im Sinne des Konzepts der transnationalen Gemeinschaft davon ausgehen, dass Migranten oftmals Wanderer zwischen den Welten, d.h. zwischen Aufenthalts- und Herkunftsland, sind und Verbindung zu beiden Welten halten und suchen. Selbst wenn ein Verbleib in dem Ursprungsland Konsequenz eines Einsatzes z.B. in einer Friedensmission sein kann, muss er doch freiwillig erfolgen. Ein Programm, welches von vorne herein die Tür der Rückkehr in die neue Welt verschließt, wird kaum attraktive Kandidaten vermitteln können.

Schließlich sollte sich der Durchführbarkeit wegen ein entsprechendes Programm in seiner Anfangsphase auf eine bestimmte Region konzentrieren. Neben dem Vorhandensein von einschlägigen Diasporagruppierungen in Deutschland spielt für ihre Auswahl das Konfliktpotential einer Region eine entscheidende Rolle. Derzeit besteht vor allem die Notwendigkeit einer verstärkten Aufmerksamkeit der westlichen Demokratien gegenüber den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens. Dabei stehen gegenwärtig die Demokratisierung und der Wiederaufbau in Afghanistan und im Irak im Vordergrund, zumal hier die internationa-

le Gemeinschaft bzw. „der Westen“ aufgrund der vorherigen militärischen Interventionen eine gesteigerte Verantwortung und besondere Gestaltungsmöglichkeiten hat. Um der Terrorismusgefahr durch islamische Fundamentalisten angemessen zu begegnen, wird darüber hinaus mittelfristig eine Demokratisierung der gesamten Region für notwendig gehalten. In diesem Zusammenhang spielt die Lösung des Nahostkonflikts einschließlich des Aufbaus demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen eines palästinensischen Staates eine entscheidende Rolle. Ein Personalpool von zweifelsohne vorhandenen, in Deutschland ausgebildeten Juristen und Gesellschaftswissenschaftlern mit nah- und mittelöstlicher Herkunft müsste jedoch besondere Sorgfalt bei der Auswahl seiner Mitglieder walten lassen. Ein Programm, welches irrtümlicher Weise islamische Extremisten als Exportgut in zentrale Institutionen eines sensiblen Demokratisierungsprozesses einschleust, kann erheblichen politischen Schaden anrichten und muss vermieden werden.

### Migranten als Garanten?

Die Einbeziehung von in Deutschland ausgebildeten Juristen und Gesellschaftswissenschaftlern mit einschlägigem Migrationshintergrund in Demokratisierungsprojekte und Rechtsstaatsaufbau würde

*Migranten als Garanten? Junge Fachkräfte mit Migrationshintergrund sind am ehesten in der Lage, zwischen ihrem Herkunftsland und dem Land, in dem sie ihre Ausbildung absolvierten, zu vermitteln.*  
Bild: Yasemin Karakasoglu



## Anmerkungen

- 1 In diesem Kontext wäre es präziser, von sich widersprechenden Normenordnungen von Administrativorganen zu reden.
- 2 United Nations Stand-by Arrangements System (UNSAS).
- 3 So z.B. United States Institute of Peace, Building Civilian Capacity for U.S. Stability Operations: The Rule of Law Component, Special Report Nr. 118, April 2004; Brookings Institution, Reconsidering the Peace Corps, Policy Brief Nr. 127, December 2003; Jeffrey Garten, Memo to the President. Urgent: The U.S. Needs to Create a Colonial Service, in: Foreign Policy, September/October 2003.
- 4 Siehe z.B. Frank Upham, Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy, Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers Nr. 30, September 2002, S. 32-33.
- 5 Siehe z.B. Anders Danielson/Paul Hoebink/Benedict Mongula, Are Donors Ready for Change?, in: Development Policy Journal, Special Issue: Technical Cooperation, Jg. 2, Dezember 2002, S. 161-179.
- 6 Vgl. Friederike Diaby-Pentzlin, Förderung von Rechtsstaatlichkeit in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Hindernislauf?, in: Nord-Süd Aktuell, Jg. XII, Nr. 1, 1998, S. 98-99.
- 7 Siehe z.B. Yossi Shain, Marketing the American Creed Abroad. Diasporas in the U.S. and Their Homelands, Cambridge, 1999; Paul Hockenos, Homeland Calling. Exile Patriotism and the Balkan Wars, Ithaca, 2003.
- 8 Siehe z.B. Joachim von Elbe, Unter Preußenadler und Sternenbanner: Ein Leben für Deutschland und Amerika, München, 1983, S. 245-297.
- 9 Siehe z.B. Giandomenico Picco, Balancing Bureaucracy and the Individual: Institutional Reform and Peace Operations, in: Journal of International Affairs, Jg. 55, Nr. 2, 2002, S. 235-244.

verschiedene kritische Aspekte bei der Implementierung des demokratischen Friedens positiv beeinflussen. Vor allem ihr Potenzial als Mittler zwischen den beteiligten Kulturen und Rechtssystemen ist hervorzuheben. Bei den jüngsten internationalen Friedenseinsätzen ist darüber hinaus immer wieder betont worden, dass oft Einzelpersonen einen entscheidenden Beitrag zum Erfolg eines Programms leisten bzw. dass der Verlass auf komplexe institutionelle Strukturen auf Kosten von individueller Verantwortungsübernahme nicht funktioniert.<sup>9</sup> In diesem Zusammenhang kommt der Bildung und Förderung von engagierten Eliten große Bedeutung zu. Da Migranten in vielen Fällen nach Verarbeitung der Migrationserfahrung ein überdurchschnittlich hohes Leistungsvermögen und gesellschaftliches Engagement besitzen, wäre eine Investition in Personen der genannten Zielgruppe auch für die Nachhaltigkeit von Rechtsstaatsexport sehr sinnvoll.

Sind Migranten also Garanten für die Nachhaltigkeit westlicher Friedens- und Entwicklungspolitik? Natürlich nicht allein. Die Schwierigkeiten, internationale Zusammenarbeit wirksam und nachhaltig zu gestalten, sind so groß, dass bestimmte Aspekte und Funktionsweisen der nationalen und internationalen Gebergemeinschaft reformiert werden müssen. Zu nennen sind hier vor allem die Schaffung funktionierender Koordinationsmechanismen und die Änderung einschlägiger Haushalts- und Vergabevorschriften. Selbst wenn die gegenwärtige Sicherheitsbedrohung noch nicht ausreichen sollte, um die internationale Eingriffs-

maschinerie vom Sand in ihrem Getriebe zu befreien, könnten geeignete Migranten beim Rechtsstaatsexport allerdings wie Öl in ihr wirken, da die Probleme vor allem auch in Personalmangel, Wissenslücken und Kommunikationsschwierigkeiten liegen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag leisten. Deutschlands ablehnende Haltung gegenüber dem Irakkrieg und seine fehlende Kolonialvergangenheit in der Region erlauben, dass die arabische Welt deutschen Demokratisierungsprojekten wesentlich unbelasteter gegenüber tritt, als dies bei seinen westlichen Hauptpartnern der Fall ist. Des Weiteren besitzt Deutschland eigene Erfahrungen mit Totalitarismus, sowie Wiederaufbau- und Transformationsprozessen, die im Rahmen eines dialogorientierten Rechtsstaatsexports eine wertvolle Ressource darstellen können. Eine engagierte und gleichzeitig sensible deutsche Mitwirkung in internationale „Demokratisierungsprojekte“ rechtlicher Natur könnte

eine ernst zu nehmende Alternative oder zumindest eine sinnvolle Ergänzung zu den *rule of law*-Programmen werden, die derzeit vor allem von der US-amerikanischen Regierung, unter Nichtbeachtung der örtlichen Rechts- und Kulturtraditionen, forciert werden.



*Leopold von Carlowitz (Jahrgang 1968) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Internationale Organisation, demokratischer Frieden und die Herrschaft des Rechts“. Von 1999 bis 2001 war er Rechts-*

*berater der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (Zivilverwaltung).*

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

#### **HSFK-Standpunkte**

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in drei Forschungsgruppen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Frieden und Herrschaft des Rechts“ sowie „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“. Zudem gibt es die forschungsgruppenübergreifende Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“ und den Arbeitsbereich „Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie“. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden. Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF-Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in

Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Publikationen und Vorstandsangelegenheiten der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der „HSFK-Standpunkte“ ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design und Layout: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Druck: CARO Druck  
ISSN 0945-9332