

Rechtsreformerberatung im Kontext der Internationalen Zusammenarbeit

- am Beispiel der GIZ

Dr. Jens Deppe, Eschborn*

In der internationalen Zusammenarbeit (IZ) gilt die gute Regierungsführung („*Good Governance*“) als wichtiger Aspekt für die Weiterentwicklung von Staaten.¹ Der Begriff „*Governance*“ bezeichnet hier zunächst die Art und Weise, wie in einem Staat Entscheidungen getroffen, politische Inhalte formuliert und umgesetzt werden. Im Mittelpunkt stehen Normen, Institutionen und Verfahren, die das Handeln staatlicher und nichtstaatlicher sowie marktwirtschaftlicher Akteure regeln. Hierbei ist der historische, kulturelle, soziale und ökonomische Kontext zu berücksichtigen.² Der Begriff „*Good Governance*“ umfasst zudem eine Reihe von Entwicklungsthemen oder „Handlungsfelder“, die jeweils für sich genommen ihre Berechtigung haben und dennoch erst im Zusammenwirken nachhaltigen Fortschritt für das Gemeinwohl bringen. Die Problemsituationen, die in den Angebotstexten der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)³ an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)⁴ beschrieben werden, spiegeln oft die Komplexität der Ausgangssituation für ein künftiges Vorhaben der IZ wieder.

Fehlende oder mangelhafte Gewaltenteilung hat zum Beispiel unvermeidliche Auswirkungen auf die Unabhängigkeit und Qualität der Rechtsprechung. Fehlende Transparenz führt leicht zu Entscheidungen einiger weniger im Staate, für die sie sich nicht in der Öffentlichkeit verantworten müssen. Willkür staatlicher Entscheidungsträger und Korruption hängen zusammen. Armut und Bildungs-

mangel schreiben sich fort. Die Professionalität der Beamten, Richter und Rechtsanwälte hängt nicht zuletzt vom allgemeinen Bildungsniveau sowie von den juristischen Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten ab. Exekutive und Verwaltung orientieren sich häufig nicht am Gemeinwohl. Die Legislative ist oft nur ein Anhängsel der Exekutive, ohne Autorität und manchmal auch ohne Selbstbewusstsein. Die Judikative hat dabei nicht immer die besten Chancen, sich zu behaupten. Eine schwache Zivilgesellschaft stellt ein weiteres Manko dar, denn sie macht es den staatlichen Instanzen allzu leicht, das Volk zu vergessen. Eine zahme oder zensierte Presse verhindert schließlich die zeitnahe und problemorientierte Information der Öffentlichkeit.

Hinter den verschiedenen Aspekten der „*Good Governance*“ verbirgt sich daher ein ganzes Bündel möglicher Projektformen und Lösungsansätze: Es gibt Vorhaben, die in erster Linie mit der staatlichen Justiz zusammenarbeiten, aber genau so auch Vorhaben, die sich mehr auf die Stärkung der Zivilgesellschaft konzentrieren. Es gibt außerdem auch Vorhaben für die Dezentralisierung, die Verwaltungsreform oder die Modernisierung kommunaler Dienstleistungen. Ferner gibt es auch Vorhaben für politische Teilhabe, für den Zugang zum Recht und die Zusammenarbeit des Staates mit den sog. Nichtregierungsorganisationen (NRO), also z. B. den Initiativen von Bürgern, die sich für die Erreichung gesellschaftlich relevanter Ziele gebildet haben. Es liegt nahe, dass auf Dauer die besten Ergebnisse erzielt werden, wenn mehrere Vorhaben sich koordinieren und, wo immer es geht, zusammen wirken. Die Unterstützung von Rechts- und Justizreformen kann daher ebenso wenig wie die anderen Beiträge zur guten Regierungsführung für sich alleine gesehen werden. Sie ist ein wichtiger Beitrag, aber eben auch nur einer von mehreren, die benötigt werden, um die Entwicklung eines Landes nachhaltig zu gestalten.⁵

Hinzu kommt außerdem die Verschiedenartigkeit der Beiträge bilateraler und multilateraler Geberorganisationen.

* Dr. Jens Deppe ist seit 2000 Mitarbeiter der GIZ und war ab 2007 Projektleiter des GIZ-Vorhabens „Unterstützung der Rechts- und Justizreformen in Zentralasien“. Seit 2009 ist er Fachplaner für Recht und Justiz bei der GIZ. Der Beitrag gibt die persönliche Ansicht des Autors wieder.

¹ Zitat des ehemaligen Generalsekretärs der VN Kofi Annan auf der Vollversammlung von 1998: „*Good Governance* is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development“.

² Vgl. hierzu auch die Ausführungen im BMZ Konzept 172 „Förderung von *Good Governance* in der deutschen Entwicklungspolitik“ (2009), S. 6 ff.

³ Siehe zum Profil der GIZ http://www.giz.de/de/ueber_die_giz/1689.html und zum Geschäftsbericht <http://www.giz.de/de/downloads/giz2012-de-unternehmensbericht-2011.pdf>.

⁴ Siehe über das BMZ die Internetseite <http://www.bmz.de/de/index.html> und zu *Good Governance*: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/index.html.

⁵ Diese Erkenntnis hat auch Folgen für die Wirkungsmessung von Vorhaben der IZ. Es werden direkte und indirekte, mittel- und langfristige Wirkungen von Vorhaben der IZ unterschieden. Oft ist es nahezu unmöglich, eine tatsächliche, positive Veränderung z. B. im Verhalten der Rechtsanwender nur auf einen Beitrag (sprich: ein einziges Vorhaben) zurückzuführen, auch wenn dieses hin und wieder gerne behauptet wird.

Die deutschen Vorhaben zur Unterstützung der Rechts- und Justizreformen⁶ arbeiten oft Seite an Seite mit anderen europäischen oder U.S.-amerikanischen Vorhaben. Hin und wieder gibt es echten Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gebern und Rechtssystemen.⁷ Zum Teil sind aber auch Allianzen entstanden oder zusammenhängende Programme gebildet geworden, die einvernehmlich gemeinsame Ziele verfolgen.⁸ Die Erklärungen von Rom (2003) und Paris (2005) und der Aktionsplan von Accra (2008), alle drei zur Steigerung der Wirksamkeit der IZ („*Aid Effectiveness*“) vereinbart, verpflichten die Geber zu mehr Kohärenz und zur Koordinierung ihrer Aktivitäten.⁹

Eckpunkte der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit:

- *Ownership*: Entwicklungsländer setzen ihre eigenen Strategien für die Armutsbekämpfung, verbessern ihre staatlichen Einrichtungen und nehmen es mit der Korruption auf.
- *Alignment*: Geberländer richten sich gemeinsam an diesen Zielsetzungen aus und nutzen die lokalen Systeme.
- *Harmonisierung*: Geberländer koordinieren sich, vereinfachen die Verfahren und teilen sich die Informationen, um Doppelungen zu vermeiden.

⁶ Abgesehen von der GIZ ist insbesondere auch die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. in Bonn (IRZ) für die Beratung von Rechtsreformen im Ausland tätig, vgl. <http://www.irz-stiftung.de/> sowie die Jahresberichte unter <http://www.irz-stiftung.de/stiftung-download/jahresberichte/jahresberichte.html>. Siehe auch: Mirow/Hülshörster, Rechtstransfer und Rechtsreform im Focus der Justizaußenpolitik, DRIZ Dezember 2011, S. 383 ff. abrufbar unter http://www.irz-stiftung.de/dokumente/upload/e63c9_seiten_aus_driz_2011_12_ep.pdf (auch BRJ 2/2011, S. 222). Teilweise arbeiten IRZ und GIZ in einzelnen Partnerländern zusammen. Zu erwähnen sind zudem die Rechtsstaatsprogramme der Konrad-Adenauer-Stiftung, vgl. <http://www.kas.de/wf/de/21.41/>, sowie die verschiedenen Engagements der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung.

⁷ Vgl. BRAK-Magazin 2/2009 S.4: Exportschlagert Deutsches Recht, sowie die Internetseite des Bundesministeriums für Justiz zum „Bündnis für das Deutsche Recht“, mit Positionspapier, Broschüren „Law Made in Germany“ und „Kontinentales Recht“, abrufbar unter http://www.bmj.de/cln_093/DE/Recht/Justizverwaltung/InternationalerechtlicheZusammenarbeitRechtsstaatsdialoge/_doc/Das_Buendnis_fuer_das_deutsche_Recht.html?nn=1471926. Siehe hierzu auch den Aufsatz von Mike Falke, Die deutsche internationale Rechtsstaatsförderung zwischen Globalisierung und Nachhaltigkeit, in: Recht und Politik online (2010), abrufbar unter http://www.rup-online.eu/images/stories/pdf-Dateien/e_rup_falke.pdf.

⁸ Der Wettbewerb der Rechtssysteme, namentlich des Common Law und des kontinental-europäischen Rechts, hat in der IZ bereits die tollsten Verwirrungen hervorgerufen, und es wurde viel kritisiert und behauptet, dass Ansätze des angelsächsischen Rechts nichts in kontinental-europäisch geprägten Rechtsordnungen zu suchen hätten. Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, dass „Rechtstransplantationen“ weder aus der einen noch aus der anderen ausländischen Rechtsordnung ein Erfolgsrezept darstellen. In der Regel ist der eigenständigen Entwicklung reformierten Rechts in Anlehnung an die gute Praxis anderer Rechtsordnungen, aber auf dem Boden der jeweiligen nationalen Rechtsordnung, der Vorzug zu geben.

⁹ Vgl. die Internetseite der OECD mit englischen Texten und teilweise auch Übersetzungen: <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>.

- *Ergebnisorientierung*: Entwicklungsländer und Geber verlagern den Fokus auf Entwicklungsergebnisse und Wirkungen werden gemessen.
- *Gegenseitige Rechenschaftspflicht*: Geber und Partnerländer sind für die Erreichung von Wirkungen rechenschaftspflichtig.

(Übersetzung der Zusammenfassung auf der zitierten Internetseite der OECD.)

Rechts- und Justizreformvorhaben sind somit niemals wirklich alleinstehend. Sie orientieren sich am laufenden Reformprozess der Partnerländer. Sie nehmen teil an der notwendigen Geberkoordination. Sie leisten nur einen Beitrag unter mehreren für die rechtsstaatliche und demokratische Entwicklung eines Partnerlandes. In der internationalen Zusammenarbeit (IZ) fallen zunächst zwei Begriffe auf, zum einen das *Recht auf Entwicklung* und zum anderen der – in einem ganz anderen Zusammenhang entstandene – Begriff *Recht und Entwicklung*, der die Rolle des Rechts bei der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung von Staaten betrifft.

Letzterer macht deutlich, dass das Recht lediglich einen Teilaspekt des gesellschaftlichen Fortschritts darstellt. Das Recht geht der Entwicklung nicht immer voran. Die Reformberatung ist kontextbezogen und abhängig von der Nachfrage unserer Partnerländer.¹⁰ Man kann vorschlagen, anbieten, einfordern, aber letztendlich gehen mit der Rechtsreform viele andere Probleme einher. Aufgrund der (schwachen) Geltung des Rechts oder fehlender Budgets für die Einrichtung und Unterhaltung leistungsfähiger Institutionen sind oftmals Reformschritte nicht möglich, die uns selbstverständlich erscheinen. Der beste Beitrag zur Fortentwicklung des Rechts ist nicht in jedem Fall das modernste, im Westen erprobte Recht. Die angepasste Weiterentwicklung des Vorhandenen kann oftmals sinnvoller sein. Kontinuierliche oder wiederkehrende Präsenz im Partnerland ist mehr wert als die Kenntnis der letzten rechtlichen Entwicklungen im eigenen Land.

Wie *Dann* und *Riegner* in ihrem Aufsatz „*Recht und Entwicklung als Gegenstand der Juristenausbildung: Konturen und Didaktik eines intra- und interdisziplinär vernetzten Studienfachs*“ schreiben,¹¹ erfordert dieses Fach in methodischer Hinsicht nicht nur rechtswissenschaftliche Dogmatik, sondern es verlangt „*nach einer Kombination von Rechtsethnologie, Rechtssoziologie, Rechtsvergleichung, Rechtsgeschichte und Kenntnis pluralistischer ausländischer Rechtsordnungen*.“ Man könnte noch hinzufügen, dass auch die Kenntnis der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung des betreffenden Partnerlandes erforderlich ist. Hiermit sind zugleich auch schon im Kern die grundsätzlichen Anforderungen an ausländische Rechtsberater genannt,

¹⁰ Siehe hierzu z. B. Knieper, Juristische Zusammenarbeit: Universalität und Kontext (2004).

¹¹ Der zitierte Aufsatz steht in: *Verfassung in Recht und Übersee* VRÜ 41 (2008), S. 309, (316). Abrufbar unter http://www.vrue.nomos.de/fileadmin/vrue/doc/VRUE_08_03.pdf.

die in dem Aufsatz „Stolpersteine des internationalen Rechtsexports“ so anschaulich dargestellt werden.¹²

Das Recht auf Entwicklung ist hingegen wie das Selbstbestimmungsrecht der Völker ein Begriff des Völkerrechts. Es wird als individuelles und zugleich kollektives Menschenrecht verstanden, das durch die Resolution A/41/128 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 4. Dezember 1986 (*Declaration on the Right to Development*) in seinen Facetten beschrieben und mit vielen an die Mitgliedsstaaten gerichteten Forderungen versehen wurde.¹³ Die Resolution postuliert unter anderem, dass die Mitgliedsstaaten das Recht und die Pflicht haben, angemessene nationale Entwicklungsstrategien zu formulieren, die auf die ständige Verbesserung des Wohlstandes der gesamten Bevölkerung abzielen (vgl. Art. 2 Punkt 3, verkürzt wiedergegeben). Hierbei ist gleichermaßen die Verwirklichung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte Ziel und Maßstab des Erfolges (vgl. Art. 6 Punkt 2). Alle Formen von Kolonialismus und ausländischer Dominanz werden ausdrücklich abgelehnt und als Ursache für massive Menschenrechtsverletzungen (in der Vergangenheit und Gegenwart) genannt (Siehe Art. 5).¹⁴

Der menschenrechtliche Ansatz der internationalen, insbesondere auch der deutschen, Entwicklungszusammenarbeit¹⁵ und die soziale Dimension der gesellschaftlichen Entwicklung sind im Text dieser Resolution bereits enthalten. Sie finden ihre weitere Ausgestaltung in den ambitionierten Millenniums-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 (MDG), welche auf die Halbierung der weltweiten Armut bis zum Jahr

2015 abzielen und eine globale Partnerschaft für Entwicklung propagieren.¹⁶ Auf dem Weg zur Erreichung dieser Ziele sind inzwischen viele signifikante Fortschritte erzielt worden.¹⁷ Zudem haben die Regierungsvertreterinnen und –vertreter der Europäischen Union (EU) auf der Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der EU im Mai 2005 in Brüssel einen verbindlichen Stufenplan zur Erhöhung der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) beschlossen. Dieser sieht für Deutschland bis zum Jahr 2015 eine Erhöhung der ODA-Quote in Höhe von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens vor.¹⁸

Bei der Verfolgung der MDG reifte zugleich die Erkenntnis, dass die Grundsätze der guten Regierungsführung (insbesondere Transparenz, Rechenschaftspflicht, „Rule of Law“, die Geltung des Gleichheitsgedankens und Beachtung der Menschenrechte) für ihre Erreichung eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen.¹⁹ Ihre Anerkennung und Umsetzung ist daher ebenso weiter zu fördern wie Gesundheit, Bildung und der Klimaschutz. Verzögerung und Stillstand der Reformen resultieren oft aus der Missachtung dieser Grundsätze. Sicher ergeben sich die größten Rückschläge infolge gewaltsamer Konflikte, die auf dem Rücken der Bevölkerung ausgetragen werden und viele Entwicklungsländer oft für Jahre in ihrer Entwicklung zurückwerfen. Aber auch die schwachen Wirtschaftschancen vieler Entwicklungsländer und ihre rechtsstaatlichen Defizite bereiten größere Entwicklungshemmnisse. Sie führen zudem in der Konsequenz häufig zu sozialem Unfrieden, zu Krisen, Spannungen und sogar Bürgerkriegen.

Die GIZ formuliert daher als Ziel, dem Recht zur Geltung zu verhelfen, damit es seine friedens- und freiheitssichernde Wirkung entfalten kann. Das Recht hilft gesellschaftliche Konflikte zu lösen, es bietet individuellen Rechtsschutz, dient der Verbrechensbekämpfung, schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln, führt zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte und ist die Grundlage für die Verwirklichung der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechte einschließlich der Gleichberechtigung der Geschlechter. Die

¹² Siehe W. Babeck, *Stolpersteine des internationalen Rechtsexports*, Forum Recht Online, Heft 4 / 2002: Aus dem Westen was Neues, Interessenpolitik durch Rechtsexport. Abrufbar unter <http://www.forum-recht-online.de/2002/402/402babeck.htm>.

¹³ Siehe zu diesem bekannten, mehrfach bestätigten, aber als kontrovers beschriebenen Konzept z. B. Laure-Hélène Piron, *The Right to Development, A Review of the Current State of the Debate for the Department for International Development*, abrufbar unter <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2317.pdf>.

Siehe hierzu auch: Arjun Sengupta, *The Right to Development as a Human Right*, http://www.harvardfxbcenter.org/resources/working-papers/FXBC_WP7--Sengupta.pdf.

¹⁴ Vgl. zum Zusammenstoßen abendländischer Arroganz und dem neuen Selbstbewusstsein der Schwellen- und Entwicklungsländer auf der internationalen Ebene der Vereinten Nationen z. B. Jean Ziegler, *La Haine de l'Occident („Der Hass auf den Westen“)* 2008, Neuausgabe 2010, S. 25 – 36 (Avant-propos).

¹⁵ Siehe hierzu auf der Internetseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Was ist der Menschenrechtsansatz?“ sowie viele weiterführende Hinweise und Links, abrufbar unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/entwicklungspolitik/basiswissen/menschenrechtsansatz.html>.

Vgl. auch BMZ Menschenrechte konkret, Info-Broschüre 7/2010 mit fact sheets, abrufbar unter http://www.bmz.de/de/publikationen/themen/menschenrechte/BMZ_Informationsbroschuere_07_2010.pdf.

Die OECD publizierte 2006, mit Blick auf weitere Geberorganisationen: *The Development Dimension: Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges*, abrufbar unter http://www.equalinrights.org/uploads/tx_wizzresources/OECD_2006_Integrating_HR_%20Dev_DonorExperiences.pdf.

¹⁶ Die insgesamt acht Ziele beziehen sich außerdem auf die Hungerbekämpfung, die Bildung für alle Kinder, die Gleichstellung der Geschlechter, die Verbesserung der Gesundheit von Müttern und Kindern, die Bekämpfung von HIV/Aids sowie anderen Krankheiten, die ökologische Nachhaltigkeit und wie gesagt die Entwicklungspartnerschaft zwischen armen und reichen Ländern.

¹⁷ Vgl. hierzu den Bericht der Vereinten Nationen von 2011, abrufbar unter http://www.un.org/Depts/german/millennium/MDG%20Report%202011_german.pdf.

¹⁸ Nach 2002 beigetretene EU-Mitglieder bemühen sich, bis 2015 eine Quote von 0,33 Prozent des BNE zu erreichen. Deutschland investierte 2011 erstmals mehr als 10 Milliarden Euro netto für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (0,4 Prozent des BNE) und ist damit nach den USA zweitgrößter Geber, hat aber die beabsichtigte Quote noch nicht erreicht.

¹⁹ GOVERNANCE FOR THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS: Core Issues and Good Practices, January 2007 (7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria), abrufbar unter <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025110.pdf>.

GIZ fördert die Modernisierung des Rechts, die Funktionsfähigkeit der relevanten Institutionen in der Justiz, die Professionalität der Rechtsanwender und die Interaktion von Staat und Gesellschaft. Die Vorhaben im Auftrag des BMZ sind in der Regel längerfristig, vor Ort im Partnerland präsent und unterliegen den gleichen Qualitätsstandards, Prüfungen und Evaluationen (Wirkungsmessungen) wie alle anderen GIZ-Vorhaben.²⁰ Die regelmäßigen internen Projektfortschrittskontrollen der GIZ wenden hierbei die international geltenden fünf OECD-DAC-Kriterien²¹ an:

- Relevanz: Tun wir das Richtige?
- Effektivität: Wurden intendierte Wirkungen erzielt? Welche sonst?
- Effizienz: Wurden diese Wirkungen wirtschaftlich erzielt?
- Entwicklungspolitische Wirkungen (nach DAC: „Impact“): Wie ist der Beitrag zu übergeordneten entwicklungspolitischen Zielsetzungen (z. B. Armutsbekämpfung)?
- Nachhaltigkeit (nach DAC: „Sustainability“): Sind die positiven Wirkungen von Dauer?

Der Fach- und Methodenbereich der GIZ²² hat außerdem zur Unterstützung der Projektplanung und für weitere Auftraggeber wie z. B. das Auswärtige Amt sog. Produkte und Leistungsangebote entwickelt.²³ Zu den Themen Recht und Justiz, Menschenrechte, Korruptionsprävention, Öffentliche Verwaltung, Kommunal- und Stadtentwicklung usw. gibt es jeweils eigene Produktbeschreibungen. Das Produkt Recht und Justiz steht unter dem Motto: *„Wir unterstützen Rechtsstaatlichkeit und soziale Marktwirtschaft, weil nur in einem demokratisch und sozial verfassten Rechtsstaat, der die Menschenrechte und die Gleichberechtigung der Geschlechter garantiert,*

- *Konflikte vermieden und Frieden gesichert wird,*
- *Rechtsicherheit und wirtschaftliches Wachstum entstehen kann,*
- *Armut wirksam bekämpft,*

²⁰ Siehe zu Monitoring und Evaluierung: http://www.giz.de/de/ueber_die_giz/265.html. Evaluierungsberichte zu ausgewählten Schwerpunkten oder Handlungsfeldern finden sich unter: http://www.giz.de/de/ueber_die_giz/516.html. Vgl. hierzu aber auch das BMZ Konzept 172 (2009), S. 21:

„Die Wirkungsprüfung von Maßnahmen zur Governance-Förderung muss berücksichtigen, dass es sich um komplexe und langwierige Reformprozesse handelt, so dass Ergebnisse nicht in kurzen Zeiträumen zu erzielen sind. Veränderungen im Governance-Niveau vollziehen sich oft nur graduell und sind schwierig messbar.“

²¹ Siehe hierzu die Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/erfolg_und_kontrolle/evaluierungskriterien.pdf, sowie zur Hintergrundinformation <http://www.oecd.org/development/evaluationofdevelopmentprogrammes/> und <http://www.oecd.org/dac/>.

²² Der Fach- und Methodenbereich der GIZ setzt sich aus Fachplanern und Mitarbeitern der sog. Sektorvorhaben des BMZ zusammen, die das BMZ zu den entwicklungspolitischen Themen beraten („verlängerte Werkbank“). Die Fachplaner der GIZ evaluieren die Vorhaben der GIZ und bereiten die Angebote für Neuvorhaben oder Anschlussphasen vor.

²³ Siehe zu den Produkten im Bereich Staat und Demokratie: <http://www.giz.de/de/leistungen/251.html>.

- *soziale Sicherheit gefördert und*
- *Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz gewährleistet wird.“*

Das Leistungsspektrum umfasst die Gesetzgebungsberatung in allen relevanten Themen des Privatrechts, des Öffentlichen Recht und des Strafrechts, die Arbeit am Gesetzgebungsprozess selbst (einschließlich der Gesetzesfolgenabschätzung), die juristische Aus- und Fortbildung (Modul- und Curriculaentwicklung, Training of Trainers), die Organisationsberatung (IT, Monitoring, Court and Case Management, Berufsrecht), die länderübergreifende Zusammenarbeit (Dialogforen, Netzwerke), den Zugang zum Recht (Access to Justice / Legal Aid / Legal Empowerment) und die Gleichberechtigung der Geschlechter (Gender Equality). Zusammen mit anderen Fächern werden auch die Themen der Übergangsjustiz (Transitional Justice) und der Förderung der Rechtsstaatlichkeit in islamisch geprägten Ländern bearbeitet.

Die Propagierung rechtsstaatlicher Grundsätze stellt allerdings eine Herausforderung dar, und zwar nicht nur im Hinblick auf ihre Implementierung, sondern schon bei der Argumentation mit diesen Grundsätzen und ihrer Akzeptanz.²⁴ Hierin liegt eine wichtige Aufgabe der internationalen Zusammenarbeit: dass die universalen Rechte und Grundsätze der internationalen Staatengemeinschaft, insbesondere die Geltung der Grund- und Menschenrechte,²⁵ verständlich gemacht und in die Sprache und Mechanismen der nationalen (und regionalen) Rechtssysteme übertragen und in der Praxis umgesetzt werden. Auch hier kommt es wieder auf den Kontext an: Die internationale Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) und dem Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (in Arusha, Tansania), die zur Kapazitätsentwicklung dieser Einrichtungen beiträgt, unterliegt anderen Regeln als die Zusammenarbeit mit der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).

Ein Beispiel hierfür ist der Zugang zum Recht, der keine Selbstverständlichkeit darstellt, sondern die aktive Förderung durch den Staat und am besten auch die tatkräftige Mitwirkung der Zivilgesellschaft erfordert. *„Access to Justice“* für alle und *„Legal Empowerment“* benachteiligter Bevölkerungsgruppen sind Voraussetzung für die wirksame Geltendmachung von Grundrechten. Die Bedingungen, zu

²⁴ Es fängt schon mit der Frage an, ob es einen allgemein verbindlichen Rechtsstaatsbegriff gibt. Vgl. z. B. „The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies“, report of the General Secretary of the UN, 23.8.2004, S. 4 (III6); Joseph Raz „The Rule of Law and its Virtue“, *The Law Quarterly Review*, volume 93, page 195 (1977); reprinted by Culver, Keith (Readings in the Philosophy of Law, 1969/1999); „Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Ein Positionspapier des BMZ“ (2002); GIZ factsheet Rechtsstaatlichkeit <http://www.giz.de/Themen/de/SID-48365FBC-BF2426B0/dokumente/giz2011-de-factsheet-rechtsstaatlichkeit.pdf>.

²⁵ Siehe die menschenrechtlichen Verträge der Vereinten Nationen, z. B. bei <http://www.bayefsky.com/tree.php/area/treaties>, einer Internetseite, die auch zahlreiche Informationen zum Stand ihrer Realisierung liefert. Gute Übersichten bietet auch die Informationsplattform [humanrights.ch](http://www.humanrights.ch), unter: <http://www.humanrights.ch/de/Instrumente/UNO-Abkommen/index.html>.

denen der Zugang zum Recht gewährt wird, sind indessen in vielen Staaten für die Mehrheit der Bevölkerung nicht erfüllbar. So ist beispielsweise das Recht auf den Zugang zur Justiz in allen lateinamerikanischen Staaten verfassungsmäßig verbürgt. Aber in kaum einem dieser Staaten ist dieses Recht breitenwirksam verwirklicht worden. Die Justizreformen verlaufen langsam und werden oft zu einseitig geplant und durchgeführt. Den Rechtssystemen mangelt es an Kohärenz, sowohl nach innen, im Verhältnis zu den eigenen Verfassungen, als auch nach außen, zum Völkerrecht. Zwischen dem Verfassungsanspruch und der Realität in der Justiz klafft eine Lücke.²⁶ Ein erster sinnvoller Schritt wäre es, genauer und verbindlicher zu definieren, welche Standards im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) gelten sollen. Die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (in San José, Costa Rica) kann hier Maßstäbe setzen.

Das betreffende Angebot für ein Vorhaben der IZ zielt daher darauf ab, die Voraussetzungen für die Verwirklichung des Rechts auf Zugang zu Justiz dadurch zu verbessern, das gemeinsam mit der OAS und dem Inter-Amerikanischen Menschengerichtshof (IAMRGh) ein regionaler Bezugsrahmen geschaffen wird, mit gemeinsamen Qualitätsstandards und -indikatoren zur Unterstützung der Bewertung, Überwachung und Qualitätssicherung von Justizsystemen.

Eine andere, gleichfalls langfristige Aufgabe ist die Weiterentwicklung des Rechts und die Unterstützung der Institutionalisierung rechtsstaatlicher Strukturen, insbesondere beim Aufbau oder bei der Modernisierung nationaler Rechts- und Justizsysteme. Diese Art von Vorhaben verläuft umso erfolgreicher, je mehr durch bilaterale Zusammenarbeit Vertrauen aufgebaut wurde. So arbeiten z. B. die regionalen Programme der GIZ im Südkaukasus²⁷ und in Zentralasien²⁸ zur Unterstützung der Rechts- und Justizreformen auf der Grundlage bilateraler Vorhaben, die bereits 1994 / 1995 ihren Anfang nahmen. In Armenien, Aserbaidschan und Georgien ist das Zivilrecht reformiert²⁹ und die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt³⁰ worden. Auch an der Verfassungsreform Georgi-

ens wirkten deutsche Experten mit.³¹ Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan blicken auf eine langjährige, enge Zusammenarbeit mit der GIZ und USAID bei der Richterfortbildung zurück.³² Sie haben ihre Fortbildungszentren modernisiert und die Qualifikationsvoraussetzungen für Richter in den letzten Jahren angehoben. Sie engagieren sich gleichfalls bei der andauernden Reform des Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechts. In der Mongolei gibt es ein innovatives Vorhaben zur „Absicherung des Rechtsrahmens für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“.³³ In Afghanistan ist schließlich das Vorhaben „Recht und Sicherheit für alle Afghanen“ in mehreren Provinzen tätig.³⁴ Diese und ähnliche Vorhaben und Aufgabenstellungen betreffen allerdings nicht nur die Transformationsstaaten im Osten, sondern auch die weiteren Entwicklungs- und Schwellenländer,³⁵ und nicht zuletzt auch die südosteuropäischen Beitrittskandidaten zur Europäischen Union.

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist zum erklärten Ziel der entwicklungsstrategischen Ausrichtung aller Balkanstaaten geworden. Demzufolge stehen alle westlichen Balkanstaaten vor der Aufgabe, die Reformverpflichtungen zu erfüllen, die sich aus den Assoziierungsabkommen ergeben. Zentraler Gegenstand dieser Verpflichtungen ist die schrittweise Übernahme des *acquis communautaire* bzw. im Bereich von Recht und Justiz vor allem die Realisierung der betreffenden Kapitel 23 (Judikative und Grundrechte) und 24 (Justiz, Freiheit und Sicherheit). Diese Kapitel sind von der EU-Kommission in letzter Zeit wiederholt als vorrangige Kapitel bezeichnet worden, als Brennpunkte der EU-Strategie.

Der „Offene Regionalfonds für Südosteuropa – Rechtsreform-Beratung“,³⁶ der von der GIZ im Auftrag des BMZ seit 2007 durchgeführt wird, hat als zusätzliches Ziel die verstärkte regionale Zusammenarbeit der Länder Südosteuropas bei der Verfolgung ihrer nationalen Reformziele. An jeder Teilmaßnahme sind mehrere Staaten Südosteuropas zugleich beteiligt. Das Vorhaben nutzt die Synergien des länderübergreifenden Erfahrungsaustauschs. Als bisher erreichte Wirkungen des Vorhabens sind die Einführung des lateinischen Notariats

de/26436.htm; Gesetze in deutscher Übersetzung unter <http://www.giz.de/Themen/de/26447.htm>).

³¹ Vgl. Babeck, Fish, Reichenbecher: *Rewriting a Constitution, Georgia's Shift Towards Europe* (Nomos 2012).

³² Zur Entwicklung der Gerichte in Zentralasien vgl. <http://www.laenderanalysen.de/zentralasien/pdf/ZentralasienAnalysen07.pdf>.

³³ Vgl. die Infoseite <http://www.giz.de/themen/de/25053.htm> sowie den Aufsatz Deppe/Gebhardt, *Rechts- und Justizreformen in der Mongolei – ein Rückblick*, in: *Jahrbuch für Ostrecht* 52 (2. Halbband 2011).

³⁴ Siehe hierzu die Infoseite und das fact sheet „Den Rechtsstaat aufbauen“, <http://www.giz.de/themen/de/17058.htm>.

³⁵ Vgl. zur Arbeit der GIZ in Südafrika und Sambia: Oliver Meinecke, *Rechtsprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin 2007. Zum „Programm Rechtswesen“ in China: <http://www.giz.de/themen/de/19058.htm> und <http://www.law-reform.cn/>.

³⁶ Zum Offenen Regionalfonds zur Rechtsreformberatung siehe unter: <http://www.giz.de/Themen/de/34052.htm>. Außerdem gibt es noch ein bilaterales Vorhaben mit Serbien und eines mit Kosovo, vgl. <http://www.giz.de/themen/de/34378.htm> und <http://www.legal-reform.rs/index.php/de/> (Serbien) sowie <http://www.giz.de/themen/de/33873.htm> (Kosovo).

²⁶ Vgl. zur These, dass ohne eine werteorientierte Rechts- und Justizpolitik kein verlässlicher Schutz der Menschenrechte innerhalb und zwischen den lateinamerikanischen Staaten möglich ist: Helen Ahrens: *Die Zukunft als Herausforderung des Rechts - Gedanken zur (Menschen-)Rechtspolitik in Lateinamerika*, in: *Zeitschrift für Menschenrechte* 2011 Nr. 2, S. 26-35. – Vgl. auch BMZ Spezial 139, *Staatsentwicklung und Rechtsstaatlichkeit: Lehren aus der europäischen Geschichte und lateinamerikanischer Erfahrungen*.

²⁷ Zur Rechts- und Justizreformerberatung im Südkaukasus siehe unter: <http://www.giz.de/themen/de/13314.htm>.

²⁸ Zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien siehe unter: <http://www.giz.de/themen/de/26942.htm>.

²⁹ Vgl. zur rechtswissenschaftlichen Aufarbeitung der von der GIZ unterstützten Reformen Chanturia, Knieper, Schramm: *Das Privatrecht im Kaukasus und in Zentralasien: Bestandsaufnahme und Entwicklung* (2010). Siehe auch die Internetseite <http://www.cac-civil-law.org/> mit einzelnen Aufsätzen.

³⁰ Vgl. *South Caucasus Law Journal* 2/2011, *Legal Decisions Against Administrative Bodies*, abrufbar unter: <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/giz2011-ru-en-south-caucasus-law-journal.pdf> (weitere Veröffentlichungen <http://www.giz.de/Themen/>

in Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien und die Entstehung eines südosteuropäischen Netzwerk aus Notarkammern, die Ausarbeitung neuer³⁷ Gesetzesentwürfe über Internationales Privatrecht in Kroatien, Montenegro und Serbien, die Harmonisierung des Wirtschafts- und Vollstreckungsrechts Südosteuropas insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitende Verfahren, die Übernahme von UNCITRAL-Modellgesetzen und die Einführung regionaler Postgraduiertenstudiengänge im Europäischen Recht zu nennen. Diese Wirkungen konnten nur durch die unterstützte regionale Kooperation erzielt werden. Außerdem ist es gelungen, mit der „South East European Law School“ (SEELS)³⁸ das größte und bedeutendste Netzwerk von juristischen Fakultäten der Region zu etablieren, das sich zum Ziel gesetzt hat, die juristische Forschung und Lehre zu verbessern und mehr an Europa auszurichten.

In einem ganz anderen Kontext findet hingegen die bilaterale Zusammenarbeit mit Bangladesch statt. Dieses Beispiel sei zur Veranschaulichung etwas ausführlicher dargestellt:

Mit geschätzten 161 Millionen Einwohnern ist Bangladesch der am dichtesten besiedelte Flächenstaat der Welt. Zugleich ist er einer der ärmsten. Mindestens ein Drittel der Einwohner lebt noch unterhalb der Armutsgrenze. Die Korruption gilt in Bangladesch als weit verbreitet. Die neue Regierung propagiert den Zugang zum Recht für alle, auch die Armen. Eine nationale Justizreformstrategie fehlt indessen. Für eine kontinuierliche Entwicklung von Recht und Justiz waren die ständig wechselnden politischen Rahmenbedingungen nicht günstig. Mit durchschnittlich mehrjährigen Fallbearbeitungszeiten, einem Fallrückstand von mittlerweile über 1,8 Mio. Fällen und einem sehr hohen Anteil an Verfahrenseinstellungen und Freisprüchen im Strafprozess erfüllt das heutige Rechts- und Gerichtssystem nicht die Anforderungen einer staatlichen Justiz. Das Recht wird wie eine Ware gehandelt. Im Strafprozess erscheint es ohne Geld oder Einfluss fast unmöglich, die vorläufige Freilassung gegen Kautions zu erlangen. Die Gefängnisse sind mit Untersuchungshäftlingen überfüllt (ihr Anteil beträgt 70 – 80 %), die kaum in Kontakt zur Außenwelt treten können, geschweige denn einen Anwalt finden. Trotz der prekären Situation in den Gefängnissen

werden Frauen und Mädchen auch heute immer noch zu ihrem eigenen Schutz inhaftiert, etwa wenn sie Opfer von Gewalttaten geworden sind (safe custody).

Das Vorhaben unter der Bezeichnung „Gefängnisreform zur Förderung der politischen Menschenrechte“ begann im Jahr 2008 in drei ausgewählten Distrikten (Madaripur, Bogra und Dhaka) damit, die Überbelegung der Gefängnisse zu reduzieren. Das Vorhaben hat die notwendigen Strukturen hierfür aufgebaut und bereits erste Erfolge erzielt: Erstmals wurden die Häftlinge gezählt. Die Arbeit nichtjuristischer Helfer (Paralegals) in drei Pilotdistrikten hat dazu geführt, dass 2160 Häftlinge aus der Untersuchungshaft entlassen wurden (Stand 1. August 2012).³⁹ Dort haben sich auch Fallkoordinierungskomitees etabliert, die nicht nur Einzelfälle, sondern Defizite des Strafverfahrens behandeln. Die Gefängnisverwaltung hat einen strategischen 5-Jahresplan verabschiedet. Ein modernes Strafvollzugsgesetz (*Prison Act*) wurde entworfen. Auf der nationalen Ebene ist das aus obersten Richtern bestehende „Advisory Committee“ aufgebaut worden. Dessen Mitglieder lernten auf Informationsreisen und Workshops Praxisbeispiele aus anderen Ländern kennen. Im Oktober 2010 wurde zudem die Erklärung von Dhaka zur Reduzierung der Überbelegung der Gefängnisse in Südasiens verabschiedet, um die in Bangladesch erarbeiteten Erfahrungen auch für andere Länder nutzbar zu machen.⁴⁰

Wie die Beispiele zeigen, können je nach dem Kontext der Entwicklung und in Abhängigkeit von der Rechtstradition und den Reformzielen und Prioritäten der Partnerländer ganz unterschiedliche Vorhaben entstehen. Die Aufgabe ausländischer Berater ist hierbei die kontextbezogene Beratung, orientiert am – nicht immer idealen – Reformprozess des jeweiligen Partnerlandes und bezogen auf die Realitäten und vorhandenen Mittel zur Lösung der anstehenden Probleme. Die enge Zusammenarbeit internationaler und lokaler Experten und die Hilfe zur Selbsthilfe (anstatt einer Ersatzvornahme) scheinen dabei Erfolgsrezepte zu sein.

³⁹ Von diesen wurden 1587 gegen Kautions, 573 endgültig freigelassen. Die absolute Zahl der Häftlinge betrug zum 1. August 2012 genau 71.452.

⁴⁰ Dhaka Declaration on Reducing Overcrowding in Prisons in South Asia, Conference on Penal Reform in Developing Countries: ‘Locked up and Forgotten?’, Dhaka, Bangladesh - October 6-7, 2010. Abrufbar unter <http://www.penalreform.org/publications/dhaka-declaration-reducing-overcrowding-prisons-south-asia-0>. Zum Vorhaben siehe <http://www.giz.de/themen/en/33772.htm>. Gegenwärtig werden neue Komponenten vorbereitet, die auch zur Reform der Justiz und zur Antikorruption beitragen werden.

³⁷ Hierbei wirkte auch das bilaterale Rechtsreformvorhaben mit Serbien mit; siehe zum Notariat <http://www.giz.de/Themen/en/SID-6C1642EE-49CBEC67/dokumente/giz2011-de-orf-rolle-des-notars.pdf>.

³⁸ Siehe die Internetseite von SEELS: <http://www.seelawschool.org/>.