

Stephen Humphreys

Das Theater des Rechtsstaates*

Keywords: rule of law, reform, corruption, governance, privatisation, judicial independence, civil society, World Bank, USAID

Schlagwörter: Rechtsstaatlichkeit, Reform, Korruption, Regierungsführung, Privatisierung, richterliche Unabhängigkeit, Zivilgesellschaft, Weltbank, USAID

In über zwei Jahrzehnten der „Förderung von Rechtsstaatlichkeit im Ausland“¹ ist eine unübersehbare Anzahl von Publikationen der Geber entstanden – von öffentlichen und privaten Entwicklungseinrichtungen, die auf diesem schnell expandierenden Tätigkeitsfeld Aufträge geben, anleiten, durchführen und erklären. Diese Arbeit wird gewöhnlich als eine Form lediglich „technischer Hilfe“ dargestellt. Schaut man sich jedoch die Literatur zur „Förderung von Rechtsstaatlichkeit“ genauer an, so zeigt sich eine engmaschige, kohärente Vorstellung davon, wie die Dinge funktionieren: die Rolle des Staates, die Rolle der Zivilgesellschaft, die angemessene Staatsform, die korrekte Beziehung zur Wirtschaft. Ungeachtet der lokalen Geschichte und des Kontextes in jedem Land wird in diesen Arbeiten das gleiche stereotypisierte Drama vorgestellt, das von vertrauten Akteuren bevölkert ist und ein begrenztes und mittlerweile wohlbekanntes Repertoire abspielt. Dieser Artikel untersucht die Themen und Darsteller, die gewohnheitsmäßig auf der Bühne der Rechtsstaatlichkeit auftreten. Dadurch soll beschrieben werden, was man als „latente Theorie“ der Förderung der Rechtsstaatlichkeit bezeichnen könnte, eine Art Rechtsstaatlichkeits-Theater.

Das Hintergrundmotiv, das implizit oder explizit in diesem Drama ständig präsent ist, ist Modernisierung. Sie gibt einen unmittelbaren, intuitiven, eindeutigen und dauerhaften Grundton vor: Es geht um zwei Ländergruppen, die durch eine spezifisch zeitgenössische Geschäftsform aneinander gebunden sind – Geber und Empfänger von Hilfe. Die Handlung spielt in letzteren (Wirts-)Ländern in Form eines Moralstücks, dessen Aufgabe es

* Dieser Beitrag fasst Überlegungen zusammen, die ausführlicher in Humphreys 2010 entwickelt werden.

1 „Rule of law“ wird im Folgenden grundsätzlich mit „Rechtsstaatlichkeit“ wiedergegeben; d.Ü.

ist, die einander ergänzenden, wenn auch gegensätzlichen Verpflichtungen öffentlicher und privater Akteure vorzuspielen, deren jeder die unhintergehbare Differenz lernen und internalisieren muss: Erstere müssen diszipliniert werden, damit letztere frei werden. In der Handlung geht es um Austerität: Öffentliche Beamte werden Ritualen unterworfen, bei denen es um Hygiene (gegen Korruption), Selbstdisziplin (*Governance*) und Verzicht (Privatisierung) geht. Die zugehörige Erzählung rückt jedoch Freiheit in den Vordergrund: Wie sich zeigt, ist die Beschränkung des öffentlichen Bereichs der Preis und die Bedingung für private Freiheit.

In der Praxis geht es grobenteils um vermittelnde Charaktere – die Justiz, die „Zivilgesellschaft“ und die Medien. Von ihnen wird auf unterschiedliche Art und Weise erwartet, dass sie die Trennung zwischen Öffentlichem und Privatem verstärken. Eine „Reformströmung“ im Wirtsland ist eine entscheidende Standardfigur, ohne die ein Fortschritt in der Handlung nicht möglich ist. Eine komplexe Charakterentwicklung wird von einer weiteren entscheidenden Figur erwartet: „den Armen“. Das vorgesehene Ende des Dramas verspricht die Sozialisierung des Debütanten-Staates in die globale Gemeinschaft.

Diese Themen und Charaktere sind so grundlegend für die Erzählung von der Rechtsstaatlichkeit, dass es jenen, denen dieses Feld vertraut ist, geradezu banal erscheinen mag, wenn sie hier auftreten. Doch indem ich sie im Geist der Naivität neu betrachte, möchte ich sie in diesem Artikel als Fenster ins Herz der gegenwärtigen, transnationalen Rechtsstaatlichkeitsförderung nutzen. Durchgängig werde ich mich auf ein umfangreiches Material stützen, das ich von Gebern gesammelt habe, vor allem von den beiden frühesten und gewichtigsten Akteuren in diesem Bereich, der Weltbank und der US-Entwicklungshilfebehörde (USAID). Ich folge den eigenen Neigungen der Geber in ihren Projekt- und Strategieschriften, wenn ich im Folgenden „Rechtsstaatlichkeit“ zusammen mit den eng damit verknüpften Themen der „Governance“, Korruption und Privatisierung behandle.²

Modernisierung als leitendes Motiv

Dokumente, die sich mit Rechtsstaatlichkeit befassen oder sie befürworten, nennen zwar regelmäßig Modernisierung als eine motivierende Voraussetzung, doch wird der Terminus in der Literatur nicht definiert: Er hat vielmehr die rhetorische Funktion, eine intuitive Begründung für systemische

2 Ich gebe jedoch keinen vollständigen Literaturüberblick über „Rechtsstaatlichkeit“; s. hierzu Humphreys 2010, Teil I.

Interventionen bereitzustellen.³ Diese Begründungsfigur beruht auf drei Konzepten der Modernisierung, die chronologisch, topographisch und technologisch orientiert sind.

Chronologisch stellt die Vorstellung der Modernisierung Gesetze und Institutionen, die „auf der Höhe der Zeit“ sind, solchen gegenüber, die seit längerer oder kürzerer Zeit „überholt“ sind. So beansprucht etwa ein Projekt in Russland, sich mit etwas zu befassen, „das allgemein als eines der drängendsten Probleme von Transitionsländern gilt: mit dem unvollständigen, überholten und widersprüchlichen rechtlichen Rahmen“ (WB Russia 2006; s. auch USAID Kazachstan 2007: 3; WB Zambia 2008: 46). Damit wird gesagt, ein Großteil der Staatsapparate in den Zielländern sei für eine andere Ära geschaffen und für die Gegenwart ungeeignet. Nach dem Zurückweichen der kolonialen bzw. kommunistischen Apparate bedürfen die staatlichen Gesetze und Institutionen der „Überholung“, damit sie der neuen politischen und ökonomischen Konfiguration entsprechen. Der Ansatz ist derart reflexartig, dass er sogar auf viele lateinamerikanische Länder angewandt wird, obwohl deren Kolonialzeit vergleichsweise weit zurück liegt (s. World Bank 1995, bes. Teil VIII). USAID konstatiert, der Missbrauch und/oder der mangelnde Einsatz eines (bereits unzureichenden) europäischen Rechtssystems habe während jahrzehntelanger diktatorischer und autoritärer Führung zum Verfall dieses Systems geführt (MSI 2002: 4, 3, 58, 66, 77; s. auch Carothers 1991). Indem sie die Modernisierung in den Vordergrund rücken, distanzieren sich die Geber wirkungsvoll von ihren kolonialen oder kommunistischen Vorgängern und legen es den Partner-Regierungen nahe, es auch so zu machen. Dabei wird die Besonderheit der historischen Umstände angesichts des gemeinsamen Scheiterns unterschiedlicher Länder bei der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit leicht überspielt (MSI 2002: 25). Wie die Weltbank in einem ausschlaggebenden Bericht über „Governance“ im Afrika südlich der Sahara feststellte, besteht eine gemeinsame Schlussfolgerung darin, dass die postkolonialen Länder in eine „erstickende“ Entwicklungsorientierung abgetrieben sind: Ein allzu stark engagierter Staat bringt von selbst Korruption hervor und würgt die Kreativität ab (World Bank 1989). Im Fall der meisten post-kommunistischen Länder waren demgegenüber die Gesetze und Institutionen selbst bei ihrer anfänglichen

3 Im Oktober 2011 führte die Projekt-Datenbank der Weltbank über 50 Projekte auf, die „Modernisierung“ im Titel führten und als bedeutsam für „Rechtsstaatlichkeit“ (etwa Projekte zur „Rechtsmodernisierung“ in Aserbaidschan, Mexiko und El Salvador), „Governance im öffentlichen Sektor“ oder „Entwicklung des Privatsektors“ (etwa Projekte zur „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ in Kosovo, Argentinien, Armenien, Honduras und anderswo) ausgewiesen waren. Viele weitere Projekte führen das Thema der Modernisierung durch ihre Methodologie, Zielsetzung und Bewertungen ein.

Einführung nicht wirklich akzeptabel. In diesen Fällen war eine Überholung schon immer erforderlich, aber sie ist erst jetzt möglich geworden. Doch in jedem Fall wird implizit gesagt, dass einerseits *die Welt, die Gesellschaft* sich unaufhaltsam voran bewegt hätten, dagegen *der Staat* nicht Schritt gehalten habe. Es sei nun am Staat, den komplexeren Anforderungen einer zeitgenössischen nationalen/globalen/kosmopolitischen Gesellschaft gerecht zu werden. Kurz gesagt greift diese Sprache zwar die Regierungen an, ist aber zugleich als Appell an die „Modernisierer“ innerhalb der Regierung angelegt, an eine „Reform-Gruppe“, von der unterstellt wird, sie vertrete die „fortschrittlichen“ Teile der „öffentlichen Meinung“: das Land aus der „Rückständigkeit“ der Vergangenheit nach vorne zu reißen (s. das schöne Beispiel in WDR 1990: 1, 19, 33).

Bei Modernisierung geht es zweitens um Topographie, weil „moderne“ Staaten geographische Einheiten sind, die sich von traditionellen, ländlichen oder gewohnheitsmäßigen unterscheiden. Nehmen wir nur ein Beispiel: In Jemen konstatierte ein Weltbank-Bericht, dass „zwar die Regierung umfangreiche militärische und technische Hilfe erhielt, ihre *Governance* aber dem Wesen nach traditionell blieb“ und „viele Institutionen der modernen *Governance* nicht vorhanden waren“ (WB Yemen 2008: § 1.1). In diesem Sinne bezieht sich „modern“ nicht auf Modernität zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern auf die Modernität einer bestimmten regionalen Tradition oder Kultur. Grob bezogen auf den Sprachgebrauch der UN für „entwickelt“ oder „industriell“, jedoch als kulturelle (anstatt einkommensbezogene) Kategorie, ist dies das „modern“ in Max Webers *modernem Staat*. Damit ist der Idealtyp einer bestimmten europäischen Tradition gemeint: Ein Staat, der gewisser grundlegender Strukturen und Voraussetzungen teilhaftig ist, die sich aus der spezifischen Kulturgeschichte Europas herleiten (Weber 1985 [1922]: Kap. VII).

Webers moderner Staat (für eine Weltbank-Version s. Shihata 1991: 85) ist bekanntlich einer, wo der Staat unbestrittene Herrschaft auf dem gesamten Territorium ausübt; aber es handelt sich auch aus der Sicht von Jürgen Habermas um einen Staat, der die Enge der Gemeinschaft überwunden und sie durch die pluralistische „Toleranz“ zwischen Fremden ersetzt hat, die nicht notwendig dieselbe Herkunft und dieselben Überzeugungen teilen (Habermas 1994: 662; Oakeshott 1999). Das „Traditionelle“ zeichnet sich demgegenüber durch das Festhalten eben dieser Elemente aus: gemeinschaftliche, geteilte (ethnische oder religiöse) Glaubenssysteme, Enge und ein beständiger Konkurrenzkampf um Autorität. Da ein solches System Staatlichkeit nicht leisten kann, überlebt es unter dem Schirm eines schützenden Staates oder bleibt rudimentär dominant, wo ein vorgeblich authentischer

Staat abwesend, schwach oder illegitim ist. Das Vorherrschen „traditioneller“ Rechtsbereiche außerhalb der „formalen“ staatlichen Strukturen ist dann auf den ersten Blick ein Beleg für schwach ausgebildete Rechtsstaatlichkeit. So haben etwa die „traditionellen“ rechtlichen Mechanismen in Afghanistan intensives Interesse der Geber auf sich gezogen, seit nach der Invasion von 2001 Anstrengungen begannen, um dort den Rechtsstaat zu etablieren (USAID Afghanistan: 2005: 3f; s. auch UNDP 2005; USIP 2003).

In diesem Zusammenhang wird durch den Bezug auf „modern“ die Unterscheidung zwischen Geber- und Empfängerländern vor allem im Hinblick auf die relative Handlungsfähigkeit der Staaten aufgerufen und herausgestellt. Dies ist in Post-Konflikt-Situationen besonders wichtig, hat aber überall da eine tückische Bedeutung, wo es um die Handlungsfähigkeit des Staates geht. Dadurch wird eine quasi-paternalistische Beziehung hergestellt, in der der Geber der Träger von Wissen und Expertise ist. Vom Empfänger kann dagegen nicht erwartet werden, diesen Vorgaben gerecht zu werden. In diesem Sinne waren koloniale wie kommunistische Staaten „modernisierend“; beide bezeichneten das „Traditionelle“ als „rückständig“, „primitiv“ oder „kindlich“ und trachteten, es zu entwickeln (vgl. etwa Reyes 1995: 192, 195-196; World Bank 2005a: 4). Im kolonialen Kontext führte dies zu paternalistischer Modernisierung, wobei das „Traditionelle“ nicht einfach abgelehnt oder überwältigt, sondern gepflegt und umgeformt wurde (Humphreys 2012). Heute befeißigen sich rechtsstaatliche Reformen ebenfalls im traditionellen Kontext milderer Obertöne als in post-kommunistischen Situationen. Man spricht davon, Landbesitzsysteme zu „formalisieren“ oder zu „klären“ und nicht, sie gleich ganz auszutauschen (z.B. WB Ghana 2003), und davon, traditionelle oder gewohnheitsmäßige Rechtssysteme in das „formale“ System zu „integrieren“ (z.B. WB LVP 2004: 13). In diesem Verständnis von „Modernisierung“ stammt die gegenwärtige rechtsstaatliche Reform eindeutig von ihren kolonialen Vorgängerinnen ab oder ist gar identisch mit ihnen.

Schließlich handelt „Modernisierung“ auch von Technologie. „Modern“ verweist hier zurück auf die Bedeutung des Wortes in der Aufklärung, auf das Bauen auf Wissenschaft, um Mythen und Aberglauben zu vertreiben und Fortschritt in Gang zu setzen. Technologie war immer Ausweis solchen Fortschritts: In jedem konkreten Kontext sind der Zugang zu Technologien, die Arbeit ersetzen, Effizienz und Produktivität steigern und Wirklichkeit nachverfolgen, überwachen und ordnen sowie ihre Anwendung Zeichen dafür, dass Modernität erreicht wurde. In den Projekt-Dokumenten wird „Modernisierung“ in zahlreiche technologische Zielsetzungen übersetzt; und wirklich bringen Projekte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit immer auch Technologie (z.B. USAID Mongolia 2008: 12f, 30, 33f;

WB Azerbaijan 2006: 1f). Ferner ist die Weitergabe von *techné*, des Know-how moderner Polizeiüberwachung, des Gefängnis- und Justizwesens ein immer wiederkehrendes Thema. Die frühesten Projekte, die von den USA zum Rechtssystem in Lateinamerika finanziert wurden, betrafen die Ausbildung von Ermittlungsbeamten, die „längst überholte Methoden“ einsetzten (Blair & Hansen 1994: 10, 47). Neben Standardausrüstung wie Computern, Faxgeräten und Kopierern stellten die Projekte Videorekorder in Gerichtssäle und versorgten die Polizei mit neuen Waffen, führten „automatisierte“ Verwaltungsabläufe, Arbeitspläne und Rechtsvollzugssysteme ein, installierten Datenbanken für Gesetzestexte und Präzedenzfälle, Software für Kataster und Fallverfolgung usw. (z.B. USAID Croatia 2004; WB Colombia 2001).

Interventionen auf der Ebene der *hardware* werden von Beobachtern manchmal als wenig bedeutsam eingeschätzt im Vergleich zu den anspruchsvolleren Fragen der Gerechtigkeit und des öffentlichen Wohls, die durch die Rechtsstaatsproblematik aufgeworfen werden. Dennoch verändern harte Technologien den physischen und psychologischen Kontext juristischer Arbeit und rufen komplementäre Veränderungen auf der Ebene der Software hervor. Sie erfordern Trainingsprogramme, die im Allgemeinen von den Projekten organisiert werden und in denen künftige Anwender sich mit ihrer neuen technologischen Umgebung vertraut machen und sich an diese anpassen. Zugleich bauen sie Beziehungen zu ihren Kolleginnen und Kollegen als Angehörige eines neuen Unternehmens auf und eignen sich neue Denk- und Handlungsgewohnheiten an (z.B. WB Armenia 2007: 14). In dem Maße, wie Richterinnen, Anwälte, Polizeibeamte, Gefängnispersonal, Angestellte des öffentlichen Dienstes und andere „Anwender“ von Technologie werden, werden sie von alten unproduktiven Geisteshaltungen weggeleitet hin zu neuen „Gemeinschaften der Praxis“, deren Entstehung mit den Technologien einhergeht, die ihrerseits transnational sind. So berichtete etwa USAID, dass nach der versuchsweisen Einführung von Videokameras bei Gericht in Kasachstan „Richter und Anwälte ... berichteten, dass alle Prozessbeteiligten generell besser auf den Prozess vorbereitet seien – und sich während des Prozesses angemessener verhielten – wenn sie wussten, dass die Videorekorder eingesetzt würden“ (USAID Kazakhstan 2007: 6).

Wie sollen wir die Fixierung des Diskurses zur Rechtsstaatlichkeit auf Modernisierung verstehen? In einer Tradition, die von Albert V. Dicey (1962 [1885]) und Max Weber (1985 [1922]) bis zu Michael Oakeshott (1999), Jürgen Habermas (1994) und anderen reicht, wurde Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich mit dem „modernen Staat“ in Verbindung gebracht. Aber es wird nirgends behauptet, die Moderne selbst lasse sich dadurch herstellen, dass ihre Korrelate eingeführt werden, ob es sich nun um Recht oder anderes

handele. Meist wird die Sache so dargestellt, dass der „moderne Staat“ gerade ein Staat sei, welcher der Kontrolle einer bestimmten Gesellschaft unterliege (Habermas 1971 [1962]; 1994). Dazu sei es durch einen selbst-reflexiven Prozess gekommen (Giddens 1991). Von Nachfragen, Kritik und öffentlichem Rasonieren – Immanuel Kants öffentlicher Gebrauch der Vernunft (vgl. 1983 [1784]: 483f) – wurde traditionell angenommen, sie schüfen die Qualität eines Staates, die diesen Staat zu einem „modernen“ Staat mache. „Modernisierung“ in der Form, in der sie in der Programmatik der Rechtsstaatlichkeit erscheint, beschreibt einen sehr viel anderen Prozess. Hier werden die sozialen Prozesse, die in den vorliegenden Darstellungen Oberflächenphänomene hervorbringen, durch eben diese Oberflächenphänomene der Moderne ersetzt – durch einen bunten Strauß von Gesetzen und Technologien und eine nachdrückliche Abgrenzung gegenüber dem „Traditionellen“, das zugleich unter Druck gesetzt wird. In der Literatur zur Rechtsstaatlichkeit gibt es keine theoretische Begründung dafür, dass eine solche Form der Rückwärts-Konstruktion funktionieren könnte. Und doch schließt die Literatur über Rechtsstaatlichkeit in einem entscheidenden Aspekt eng an die theoretische Literatur zur Moderne an: in dem Versuch, in den Ländern, in denen sie sich engagiert, eine Sphäre der „Öffentlichkeit“ zu schaffen. Dem wende ich mich nun zu.

Hauptrollen: öffentlich und privat

Die Literatur zur Rechtsstaatlichkeit enthält keine theoretische Begründung der Unterscheidung zwischen öffentlich und privat, doch kehren beide Termini so regelmäßig wieder wie die Rufe des Muezzin: Wir hören viel über öffentliche Rechenschaftspflicht und private Entwicklung, über öffentliche politische Strategien und private Wahlentscheidungen. Der öffentliche wie der private *Sektor* werden in je spezifischer Weise unterstützt. Diese Unterscheidung wird als naturgegeben behandelt – sie wird eher unterstellt als erläutert – und das Private wird durchweg, jedoch häufig implizit gegenüber dem Öffentlichen privilegiert: Eine der wichtigsten Rollen des Öffentlichen besteht darin, die Freiheit des Privaten zu ermöglichen. Schließlich wird auch die Rolle des Rechtssystems bei der Aufrechterhaltung dieser Unterscheidung in den Arbeiten zur Rechtsstaatlichkeit implizit als Axiom behandelt – das Recht spitzt die Unterscheidung zu, auch wenn es sie selten zum Ausdruck bringt: Jeder der beiden Sektoren besitzt seine eigenen diskursiven rechtlichen Eigenschaften, und die Beziehungen zwischen ihnen unterliegen einer spezifischen Form der Regulierung. Bevor ich die Techniken untersuche, die in der Literatur zur Rechtsstaatlichkeit eingesetzt werden, um dieses

fiktive „Soziale“ zu untermauern, ist es nützlich, eine Vorstellung von den Annahmen und Voraussetzungen zu bekommen, die dem hier aufgerufenen Vokabular des Öffentlichen und Privaten zugrunde liegen.

Die vielleicht gründlichste, mit Sicherheit die einflussreichste Darstellung des Auftretens der Unterscheidung zwischen Öffentlich und Privat in Europa ist Jürgen Habermas' Beschreibung der Entstehung einer öffentlichen Sphäre im Europa des 18. und 19. Jahrhunderts (Habermas 1994). Habermas bestimmt den öffentlichen Raum als „die Sphäre der zum Publikum versammelten Privatleute“ (ebd.: 42) und zeigt, wie die konstitutionellen Garantien, die im Europa des 19. Jahrhunderts eingeführt wurden, weitgehend auf die Bewahrung der Integrität der Öffentlichkeit ausgerichtet waren (vgl. ebd.:105). Die Blüte dieses Ideals der Öffentlichkeit erfolgte unter einer Reihe historischer Umstände. Habermas stellt dies so dar, dass eine sich ausbildende Vorstellung von „Privatheit“ sich auf Individuen „in ihrem eigenen Hause“ bezog, die privat Zugang zu Information, „Kultur“ und „Nachrichten“ hatten. Dies weitete sich rasch auf die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Bourgeoisie (von Gemeinschaft und Familie) aus, und dies wiederum gab Individuen eine Grundlage, um in eine fiktive öffentliche Sphäre hinauszutreten. Hier debattierten Privatpersonen als Mitglieder der bürgerlichen Gesellschaft⁴ in Debattierclubs, Cafés, bei öffentlichen Veranstaltungen und auf den Seiten von Zeitungen und Zeitschriften miteinander, um das öffentliche Interesse zu bestimmen. Und dies wurde schließlich als „öffentliche Meinung“ an einen Staat übermittelt, der aufgrund konstitutioneller Sicherungen zunehmend gezwungen war, sich danach zu richten (Humphreys 2010: 45-55).

Die zeitgenössischen Rechtsstaatlichkeitsprogramme beziehen sich nicht auf diese theoretischen Grundlagen und problematisieren auch die Welt nicht, auf die sie einwirken. Dennoch finden sich die von Habermas entwickelten Ideen durchgängig in der Projekt-Literatur als eine Art von *a-priori*-Unterstellung. Diese Arbeiten unterstellen zumeist diesen Satz struktureller Bedingungen in den Ländern, wo die Programme durchgeführt werden, und zielen darauf ab, sie zu befestigen. Rechtsstaatlichkeit und die damit verknüpfte Sprache – *Governance*, Korruption, Privatisierung, Zivilgesellschaft, Unabhängigkeit der Justiz – stellen ein begriffliches Instrumentarium und ein innerlich zusammenhängendes Bezugssystem bereit, mit dem die Unterscheidung zwischen Öffentlich und Privat gefördert werden kann. Dies geschieht teils durch die Betonung der prinzipiellen Nicht-Identität

4 Die Literatur des 18. und 19. Jahrhunderts, auf die Habermas Bezug nimmt, spricht hier von „bürgerlicher Gesellschaft“, nicht von „Zivilgesellschaft“; „civil society“ erlaubt selbstverständlich beide Übersetzungen; zur Differenzierung s. Habermas 1994: 443, d.Ü.

zwischen Öffentlich und Privat und durch das Insistieren darauf, dass ihre in der Praxis vollständig vollzogene Trennung wünschbar sei. Und dabei wird unterstellt, die entsprechenden Interessengruppen bestünden in den Zielländern bereits, seien aber überlagert oder verdrängt; sie müssen demnach unterstützt werden, um wieder zum Vorschein zu kommen, und man muss sie so ausstatten, dass sie ihren angestammten Platz in einem erkennbar „modernen“ Theater des öffentlichen Lebens einnehmen können. Dabei stoßen wir anscheinend auf ein Paradox: Diese Akteure müssen von außen auf *selbst*-verwirklichende Weise aktiviert werden, als ob sie schon in latenter Form von innen vorhanden wären und einfach nur auf eine Art Zündung warteten. Der öffentliche Bereich soll geformt, diszipliniert und reduziert werden, der private soll gelockt und verführt werden.

Ich werde diese Themen anhand des Einsatzes bestimmter Schlüsselbegriffe in den Dokumenten von Weltbank und USAID sowie der UN auf Projekt- und Strategieebene untersuchen: *Governance*, Korruption und Privatisierung. Zunächst werde ich jedoch den Mechanismus untersuchen, durch den die Literatur zur Rechtsstaatlichkeit über eine „Reformbewegung“ Eingang in die Wirtsstaaten findet.

Die Reformbewegung

Es kann faszinieren, wie in den Dokumenten zum Rechtsstaats-Projekt durchgängig die Überzeugung zum Ausdruck kommt, zur „Durchsetzung“ der Reform müssten die Geber mit einer kleinen „reformwilligen“ Minderheit in der Regierung zusammenarbeiten, manchmal auch unter Missachtung des formalen Gesetzgebungsprozesses. „Ohne reformwillige und aktive Führungspersönlichkeiten in der Regierung Ägyptens“, so ein Projektbericht, „wären die Bemühungen von USAID umsonst gewesen. Dies kann gar nicht genug betont werden“ (USAID ATR 2006: vi). Wie wichtig es ist, mit einer „Reformbewegung“ zusammenzuarbeiten, wurde im Rahmen der Rechtsstaatlichkeits-Kampagne frühzeitig herausgestellt: Laut einer Evaluation der Arbeit der USAID in diesem Bereich besteht das erste von vier „Kernerfordernissen“ in der „politischen Führungsrolle des Wirtslandes zur Unterstützung von RoL-Reformen.“⁵ Fehlt diese Unterstützung, so „müssen die Geber Strategien zum Aufbau von Bewegungen und Koalitionen unterstützen, um den politischen und öffentlichen Druck in Richtung auf Reformen zu verstärken“ (s. auch USAID Croatia 2004: 6). In der Praxis stützen sich die Geber häufig auf enge Verbindungen zu Schlüsselfiguren in der Regierung, um so die Reformprozesse zu beschleunigen und langwierige

5 Blair & Hansen 1994: 3; RoL steht für „Rule of Law“; d.Ü.

öffentliche oder auch parlamentarische Debatten zu vermeiden. So erklärt USAID die Vorteile von Zuschüssen gegenüber Darlehen folgendermaßen:

„Selbst Darlehen zu sehr großzügigen Bedingungen erfordern die Zustimmung der Legislative, wogegen Zuschüsse von der Exekutive abgewickelt werden können. Der Prozess der parlamentarischen Zustimmung kann den Zeitraum zwischen dem anfänglichen Abkommen über das Projekt und dem Beginn der Durchführung auf Monate und Jahre ausdehnen. Mittlerweile können sich die Rahmenbedingungen verändert haben – ein engagierter Minister wurde von einem abgelöst, der weniger an Reformen interessiert ist, oder die Vorbedingungen für die Verabschiedung eines entscheidend wichtigen Gesetzesvorhabens oder einer Richtlinie sind nicht mehr vorhanden“ (USAID 2008: 12).

Die Weltbank konstatiert, dass in der Praxis erfolgreiche Reformen den „Prozess parlamentarischer Zustimmung“ oft gänzlich vermeiden:

„Makroökonomische Reformen werden in Krisensituationen häufig mit einem Federstrich vollzogen – durch Verwaltungsdekrete und ein paar Schlüsselpersonen. Der Nutzen ist in der Regel unmittelbar zu spüren, sichtbar und kommt der gesamten Bevölkerung zugute, wobei die Verlierer oder potentiellen Verlierer zerstreut oder zu wenig zahlreich sind, als dass sie politisch von Bedeutung wären“ (World Bank 2006a: 2).

Die Herstellung eines angemessenen rechtlichen Umfelds stellt typischerweise ein Kernziel der Projekte dar; der Prozess, wie es dazu kommt, bleibt zweitrangig. Die Geber „unterstützen“ nicht nur die Formulierung von Gesetzesentwürfen, sie schreiben häufig die erste Fassung, manchmal ohne das fragliche Land besucht zu haben (z.B. USAID Cape Verde 2005). Und selbst wenn diese Arbeit lokal geleistet wird, ist der Einfluss der Geber dennoch in der Regel massiv. So berichtet ein USAID-Berater darüber, „in letzter Minute“ durch Kontakte mit dem Minister WTO-freundliche Formulierungen in die Zivilprozessordnung Tadschikistans eingefügt zu haben: „Das Projekt half mit den notwendigen sprachlichen Wendungen, übersetzte sie ins Tadschikische und verdeutlichte dem Minister und seinen Kollegen die Gründe, aus denen diese Bestimmungen für die Zukunft Tadschikistans wichtig waren“ (USAID LIME2 2006: 45). Wie diese Zitate verdeutlichen, wird in einem Großteil dieser Literatur stillschweigend unterstellt, dass sich diejenigen, die von der Reform profitieren, nicht notwendig über ihre eigenen wohlverstandenen Interessen im Klaren sind – was wiederum den Wert der Reformbewegung steigert. Wenn sie an Boden verliert, können Projekte Schaden nehmen oder müssen aufgegeben werden (s. etwa WB Yemen 2003: 6). Die mit der Rechtsstaats-Reform befassten Kreise sind daher beständig um den „politischen Willen“, sein Vorhandensein oder Fehlen besorgt, und mühen sich, ihn hervorzurufen und zu bestärken (z.B. USAID 2002a: 48).

Die Reformbewegung darf jedoch nicht mit der „Elite“ verwechselt werden. Dieser Terminus, der in der Literatur zur Rechtsstaatlichkeit regelmäßig auftaucht, hat die durchweg negative Konnotation von Maklern der Macht, die am Status quo festhalten und bei Reformen am meisten zu verlieren haben (z.B. USAID 1991: 9). Ob nun korrupt oder zur Kollaboration bereit: Von der Elite – definiert als „jegliche wirtschaftliche, politische, ethnische, soziale oder sonstige Gruppe, die bestrebt ist, ihr Interesse auf Kosten der Interessen von Nichtmitglieder der Elite zu fördern“ (World Bank 2005b: 4) – wird häufig angenommen, sie habe den Staat „okkupiert“. Die Reformer stehen daher den Eliten entgegen und profitieren von deren inneren Gegensätzen sowie dem weitverbreiteten Misstrauen gegenüber den etablierten Machthabern (z.B. USAID Nigeria 2006).

Tatsächlich sind die wahren Protagonisten in der Erzählung von Rechtsstaatlichkeit die „Bevölkerung“ gegen die „Elite“, wobei die „Reformer“ sich tapfer für das Gemeininteresse schlagen. Da die Elite aber die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen einschließlich der Medien manipulieren kann, um sich die Zustimmung des Volkes zu sichern, müssen die Reformer gegen die Zurückhaltung und das Unverständnis der Massen ankämpfen. Die Reform wird daher häufig als heroisches Unternehmen dargestellt, das angesichts populistischer Gegner von einer Handvoll weitsichtiger und selbstloser, reformwilliger Politiker oder Bürokraten verfolgt wird, sowie von idealistischen zivilgesellschaftlichen Akteuren, der „Geschäftswelt“, die häufig durch die Handelskammern mobilisiert werden (wobei Letztere oft prominente Gastauftritte in den Drehbüchern der Rechtsstaatlichkeit erhalten, etwa WB Zambia 2008: 2) und anderen *stakeholders* (s. etwa WB Georgia 1999: 25).

Governance

„Die Regierungen bestimmen darüber, wie gut oder wie schlecht die Märkte funktionieren. Diese Binsenweisheit erklärt das gegenwärtige Interesse an ‘Governance’, da die Welt sich zu einer überwältigenden Befürwortung von Märkten als Grundlage der Wirtschaftstätigkeit hinbewegt“ (World Bank 1991: 1).

Mit der Zeit ist „Governance“ zu dem Terminus geworden, der die Grenzen und die Reichweite des öffentlichen Sektors bestimmt (s. die Definitionen in World Bank 2002a). Die International Development Association – die Förderinstitution der Weltbank für die ärmsten Länder – definiert sie als „die Art und Weise, in der der Staat die Vollmacht erwirbt und ausübt, öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitzustellen und zu verwalten – einschließlich öffentlicher Kompetenzen und öffentlicher Rechenschaftspflicht“.

Dies umfasst weiter aufgeschlüsselt den Schutz des Eigentums, Haushaltsmanagement, effiziente Mobilisierung von Ressourcen und öffentliche Verwaltung, Transparenz und Verantwortlichkeit vor allem im Hinblick auf Beschaffungsvorgänge (WB IDA 2006: 1, 6).

Im Kern bedeuten diese Prinzipien einer funktionalen Bürokratie – ähnlich den von Weber bestimmten – eine Disziplinierungs-Kategorie, die Grenzen, die die Tätigkeit öffentlicher Beamter umreißen. Es handelt sich um die staatlichen Funktionen im Bereich der „economic governance“ – den ursprünglichen Arbeitsbereich der Weltbank und anderer Finanzinstitutionen im Unterschied zur Plattform der Rechtsstaatlichkeit („grundlegende Aspekte von Recht und Ordnung“), für die das UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und andere UN-Akteure zuständig waren (Humphreys 2010: Kap. 5). In den zuletzt genannten Interventionen tritt die „internationale Gemeinschaft“ als „Mentor“ für eine Generation verantwortlicher öffentlicher Beamter auf und zeigt ihnen, wie man die staatliche Zwangsmaschinerie korrekt in Gang setzt und anwendet. Doch sobald sich die Kontrolle über diesen Zwangsapparat in der Hand lokaler Beamter befindet, besteht für sie der Anreiz zum „Trittbrettfahren“, indem sie die mit Zwangsgewalt ausgestatteten Hebel nutzen, um sich öffentliche Reichtümer anzueignen. In diesem Sinne beschreibt „Governance“ die Parameter *legitimen* staatlichen Zwangshandelns. Ihr disziplinierender Charakter wird durch die Geber (einschließlich der IDA) forciert, weil sie *Governance* als Grundlage für die Zuteilung von Mitteln messen (WB IDA 2006; Millennium Challenge Corporation 2007). Die Einschätzung von *Governance* bedeutet festzustellen, ob der öffentliche Sektor von seiner Kernfunktion (nämlich ein „aktivierendes Umfeld“ für Investitionen zu schaffen) abgewichen ist, und Strafmaßnahmen zu ergreifen, sollte dies der Fall sein.

Korruption

Korruption ist die Kehrseite von *Governance*: ihr Fehlen oder ihre Einschränkung. Nach der üblichen Definition als „Missbrauch öffentlicher Ämter für privaten Nutzen“ zielt der Terminus auf die Grenze zwischen Öffentlich und Privat und stellt Kriterien für die Überwachung dieser Grenze bereit (World Bank 2007b: § 3; USAID 1999a). Der fragliche „private Nutzen“ kann sich auf die Privatinteressen *anderer* in Beziehungen mit dem/der öffentlichen Beamten/Beamtin beziehen, handelt aber genauer vom *eigenen* Privatinteresse des öffentlichen Beamten, das strikt illegitim ist. Wo auch immer die Grenze zwischen Öffentlich und Privat (selbst oder gerade besonders, wenn diese Grenze innerhalb einer spezifischen Person verläuft)

überschritten, missachtet oder missverstanden wird, wird das Ergebnis als „Korruption“ bezeichnet:

„Rechenschaftswidrige und intransparente öffentliche Governance kann dazu führen, dass die Linien zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor verwischt werden, sowie zu ... übermäßigen staatlichen Eingriffen, einer korrupten Regulierung des Kapitalmarktes oder von Versorgungseinrichtungen, oder der ‘Einnahme’ der Regierung durch Privatinteressen, wie dies beim Kumpel-Kapitalismus der Fall ist“ (World Bank 2000b: 14).

Die Problematisierung der Korruption ist Anlass zu intensiver Überprüfung der angemessenen Grenzen zwischen Öffentlich und Privat – man denke an die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC), mit ihrer akribischen und zuweilen mühseligen Ausdifferenzierung relevanter Akteure in jedem aufgeführten Fall möglicher Korruption.⁶ Schritte, die unternommen werden, um sich mit Korruption auseinanderzusetzen, explizieren und verstärken diese Rollen noch weiter, indem sie privaten Druck und öffentliche Verpflichtungen erzeugen. So gab es einerseits eine bedeutsame (und weitgehend privat finanzierte) Anstrengung, um eine „Antikorruptionsbewegung“ zu gründen, die Techniken aus dem Menschenrechtsbereich übernahm wie Überwachung durch die Zivilgesellschaft sowie Denunziation und Anprangerung (*naming and shaming*). Andererseits ist die *Quelle* von Informationen über Korruption immer wieder der Privatsektor. Indem sie nach der Wahrnehmung privater Akteure fragen und nicht deren Verhalten beobachten, unterstellen Korruptionsindizes wie der bekannte Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, letztere seien Mitglieder der „Bewegung“.

So macht zum einen die privat finanzierte Anti-Korruptionsarbeit die öffentliche *Sphäre* verantwortlich, die mobilisiert wird, ihre Grenzen zu überwachen. Doch weist die Arbeit der Bank andererseits die Last der Besserung dem öffentlichen *Sektor* (anstelle des privaten) zu. Auf Projektebene ist es Teil der Anti-Korruptionsarbeit, Kriterien zu vermitteln und einzuschärfen, nach denen sich die Grenze zwischen Öffentlich und Privat in der Absicht erkennen und aktivieren lässt, Prozesse zu fördern (oder auszulösen), durch die bestimmte Verhaltensweisen der öffentlichen Überprüfung unterworfen werden: Ethik-Kodizes, Berichte und andere Transparenz-Verfahren, öffentliche Informationskampagnen. Im Prinzip erfordert demnach das Erreichen von *Governance* notwendig die Eliminierung der Korruption, so dass das letztere Ziel anscheinend lediglich dem ersteren zusätzliches rhetorisches Gewicht verleiht.

6 s. etwa UNCAC Art. 2(a), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf, letzter Aufruf: 8. 2. 2012

Privatisierung

Der gewaltige Enthusiasmus für die Selbstverleugnung des Staates – für das obligatorische Ritual des Verzichts, das Privatisierung ausmacht – bei der Bank, in USAID und anderswo war (und ist noch immer) teilweise ausgelöst durch die Klarheit, die dadurch in der Abgrenzung des privaten vom öffentlichen Sektor entsteht, die auf ihre unterschiedlichen Rollen verwiesen werden – Unternehmertum einerseits, *Governance* andererseits.⁷ Die Anzahl der jährlichen Privatisierungen hat seit 1989 deutlich zugenommen. Dieser massive Wertetransfer von nominell öffentlichen in private Hände zeigt eindeutig, wie zentral wichtig ihre gegenseitige Differenzierung und relative Privilegierung sind.⁸ So war etwa das Weltbank-Projekt in Rumänien „darauf ausgerichtet, die Finanzdisziplin im staatlichen Unternehmenssektor zu stärken, nicht lebensfähige, verlustmachende Unternehmen zu liquidieren, die meisten verbleibenden Staatsunternehmen zu privatisieren und insgesamt die Verluste und Subventionen im staatlichen Unternehmenssektor um 22 Prozent herunterzufahren“ (WB Romania 2005: 5). Laut einem vehement verteidigten Diskurs erlaubt es die Privatisierung staatlicher Unternehmen, die Kosten von Ineffizienz und die Belohnungen für Effizienz ordentlich den verantwortlichen Individuen zuzuteilen und sie dies daher spüren zu lassen, anstatt dass alles von einem amorphen und nicht zur Verantwortung zu ziehenden Leviathan aufgesogen wird (s. allgemein Hayek 1994 [1944]; Friedman 2002 [1962]).

Es besteht demnach eine eindeutige ideologische Verknüpfung zwischen „Governance“, „Korruption“ und „Privatisierung“. Privatisierung wird als Mittel propagiert, um den Bereich möglicher Korruption (als informelle, vom Privatsektor erhobene Steuer) zurückzuführen, indem nicht nur die Anreizstrukturen verändert, sondern auch lediglich die Einkünfte neu kategorisiert werden.⁹ Demnach tauchen „korrupte“ Zahlungen an einen öffentlichen Beamten für eine öffentliche Dienstleistung wieder auf als Profit des Dienstleisters, wenn die Dienstleistung erst einmal privatisiert ist: dabei wird aber

7 Die Datenbank der Weltbank zur Privatisierung belegt 1.800 Privatisierungen mit einem Wert von je über 1 Mio. US\$ zwischen 2000 und 2008; s. rru.worldbank.org/privatization, letzter Aufruf: 25. 1. 2012).

8 2007 wurde der Wert der Privatisierungen mit 133Mrd. US\$ angesetzt, ein „nominelles Rekordniveau“, obwohl die Zahl inzwischen zurückgegangen ist; s. World Bank 2008a: 1; 2008b:1.

9 Darauf wurde frühzeitig hingewiesen: „Privatisierung oder die Rückführung staatlicher Kontrollen und Regelwerke sowie der Verkauf öffentlicher Unternehmen an den Privatsektor bietet die Möglichkeit, Transparenz zu steigern und korrupte Missbräuche zu reduzieren.“ (World Bank 1991: 24)

das Einkommen aus der Dienstleistung formalisiert und rationalisiert, der „Profit“ von einem öffentlichen Torwächter zu einem privaten Eigentümer verlagert, von dem zu erwarten ist, dass er ihn „effektiver“ neu investiert (was auch bedeuten kann, dass er exportiert wird).

Das umfangreiche theoretische Gepäck, das Privatisierung, *Governance* und Korruptionsbekämpfung mit wirtschaftlichem Wachstum verbindet, bewegt sich durchgängig im Halbschatten landläufiger Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit wie sie im Kontext der Wirtschaftswissenschaft überliefert sind. Als Begrenzung öffentlicher Eingriffe in private Rechte (oder Güter) verknüpft eine starke assoziative Vorannahme in den Schriften der Bank und in anderer Literatur Privatisierung und Rechtsstaatlichkeit miteinander. Wie wir gesehen haben, unterstellt Rechtsstaatlichkeit in jedem Fall eine klare Unterscheidung zwischen Öffentlich und Privat; sie verstärkt die Scheidelinie zwischen ihnen. Es besteht jedoch keine Einigkeit, wo genau diese Grenze zu ziehen sei. Doch wird eine starke Verbindung mit Privatisierung, wie sie von der Weltbank, USAID und anderen vertreten wird, die Sprache der Rechtsstaatlichkeit in Richtung auf die restriktivste Abgrenzung neu orientieren. Und diese Annahme lässt sich leicht mit den meisten Konzepten der Rechtsstaatlichkeit in der Tradition Hayeks (1994 [1944], 2006 [1960]) sowie generell der Tendenz nach 1989 vereinbaren, auch wenn sie wenig Halt in ihrer klassischen normativen Perspektive findet (etwa bei Dicey, Weber u.a.).

Eine öffentliche Sphäre privater ... Investoren?

Es sollte hinreichend klar sein, dass dieses Bild der öffentlichen Sphäre sich von dem von Habermas gezeichneten in einigen entscheidenden Aspekten unterscheidet. Zwar bevorzugen beide das Private gegenüber dem Öffentlichen, doch tut die zeitgenössische Fassung dies in einer Weise, die zugleich enger und breiter ist als das von Habermas entworfene Ideal. Sie ist enger, weil sie konsequent nur einen Teilbereich privater Tätigkeit – das kommerzielle Unternehmertum – gegenüber allen anderen bevorzugt: Der Privatsektor und mehr noch der private Investor werden soweit fetischisiert, dass sie in den Arbeiten zur Rechtsstaatlichkeit nahezu den gesamten Raum „des Privaten“ einnehmen. Die Zivilgesellschaft wird in dem eingeschnurrten Gewand von auf *advocacy* orientierten NGOs präsentiert, und (wie wir unten sehen werden) wird von ihr erwartet, dass sie sich zur Finanzierung an private Sponsoren hält und Kampagnen für „öffentliches Bewusstsein“

führt, die sich in den Medien ein Konkurrenzgerangel mit der kommerziellen Werbung liefern.¹⁰

Der Bereich des Privaten in den Aktivitäten zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit ist jedoch auch *breiter* als gewöhnlich angenommen, denn hier wird die implizite Verwurzelung innerhalb der Grenzen des Nationalstaates aufgegeben. Private Investoren und der Privatsektor sind von Beginn an transnational, ohne notwendige Beziehung zu einem bestimmten „öffentlichen Sektor“, außer als zufälligem (und grundsätzlich austauschbarem) Ort des Schutzes und der Regulation. Gleiches gilt für die Zivilgesellschaft und die Medien, die beide *wesentlich* transnational verstanden werden, selbst wenn sie in einem gegebenen Zusammenhang national geprägt sein mögen. So sehr spezifische Projekte auch auf nationale Akteure ausgerichtet sind, so sind ihre Nutznießer doch immer transnational. Die öffentliche Sphäre und der öffentliche Sektor überlappen sich nicht mehr in der assoziativen Form, die das Habermas'sche Modell unterstellt: Jene implizite Symmetrie zwischen Öffentlich und Privat oder Staat und Gesellschaft, die den entsprechenden Modellen von Kant bis Weber zugrunde lag, wird im zeitgenössischen Diskurs der Rechtsstaatlichkeit aufgegeben.

Und doch werden „Öffentlich“ und „Privat“ in dieser gesamten Literatur in höchst ausgedünnter und idealisierter Art und Weise vorgestellt. Auf der einen Seite, der selbstlose Staatsdiener oder Funktionär, der effizient und produktiv ist und sich von Webers Bürokraten allein durch seine besondere Wertschätzung der Marktökonomie unterscheidet. Andererseits das private Individuum in einem von zwei Gewändern: als latenter Unternehmer, auf dem Sprung, die „Marktkräfte“ zu entfesseln oder als aktives Mitglied der Zivilgesellschaft.

Nebenrollen

Wenn „Governance“ die ordentlich abgegrenzte Rolle des klar vom Privatbereich abgegrenzten öffentlichen Sektors beschreibt, und „Korruption“ den Zustand, durch den diese Sphären oder die Grenzen zwischen ihnen unklar oder verwirrt werden, so wird Rechtsstaatlichkeit eingeführt, um Öffentlich und Privat auseinanderzuhalten. Diese Rolle der Rechtsstaatlichkeit ist in die Selbstdarstellung dieser Literatur so tief eingelassen – so selbstverständlich – dass sie leicht übersehen wird. Während daher die Rechtsstaatlichkeit grundlegende bürgerliche Kontrollen über den öffentlichen Bereich umfasst und damit zwei unterschiedliche Bereiche *voraussetzt*, besagt die Entsprechung dieser Überlegung im zeitgenössischen Reformdiskurs, dass

10 s. USAID Romania 2008; s. auch Habermas 1994: Teil 2.

Rechtsstaatlichkeit und die Unterscheidung öffentlich/privat sich gegenseitig konstituieren. In Staaten, von denen gesagt wird, die Rechtsstaatlichkeit sei schwach oder fehle ganz, ist es in Wirklichkeit die Unterscheidung zwischen Öffentlich und Privat selbst, die schwach, unscharf, kollabiert oder unterentwickelt ist. „Stärkung der Rechtsstaatlichkeit“ bedeutet unter solchen Umständen, für Klarheit und Eindeutigkeit zwischen unterschiedlichen öffentlichen und privaten Bereichen zu sorgen, Mechanismen bereit zu stellen, zwischen ihnen zu vermitteln und jeden in seiner eigenen Rolle zu stärken. Eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit beruht auf (mindestens) drei solcher Mechanismen: der unparteiischen Figur des Richters, der interessenbasierten Figur des privaten Bürgers (Zivilgesellschaft) und des passiven Empfängers („die Armen“).

Die Justiz: Autonomie und Prestige

In der idealen rechtsstaatlichen Konfiguration ist die Justiz der Schlüsselgarant der Trennung zwischen Öffentlich und Privat, doch nur soweit sie unabhängig von beiden ist. Ihr vielfältiges Aufgabengebiet kommt gut in dem mit 11 Mio. US\$ ausgestatteten Projekt zur „Modernisierung der Justiz“ in Armenien zum Ausdruck, in dem drei Nutznießer vorgesehen sind: „heimische und ausländische Investoren“, „Vertreter der Rechtsberufe“ und die „allgemeine Öffentlichkeit“ (WB Armenia 2007: 3). Die erste Nennung mag überraschen – da wir erwarten dürfen, dass die Justiz wahrhaft „unabhängig“ ist, sollte sie nicht einer Gruppe mehr als anderen nützen; in einer Welt der Rechtsstaatlichkeit sind schließlich alle vor dem Gesetz gleich, jedenfalls der Theorie nach. Anscheinend ist Folgendes geschehen: Die Literatur zur Rechtsstaatlichkeit hat das öffentliche Interesse mit den „heimischen und ausländischen Investoren“ gleichgesetzt und Rechtsstaatlichkeit selbst – die Wächter über das Gesetz – mit den Gerichten. Ich werde auf diese beiden Themen nacheinander eingehen.

Erstens sorgt eine Justiz, die vom öffentlichen Sektor unabhängig ist – also keinen politischen Vorgaben entsprechen muss (Projektdokumente über die ehemals sozialistischen Länder sprechen abwertend von „Telephonjustiz“, etwa USAID Kazakhstan 2007: 3) – für die öffentliche Anerkennung der Legitimität und Autorität privater Interessen als des angemessenen Inhalts der öffentlichen Sphäre. Ein unabhängiger und unparteiischer Richter löst das „öffentliche Interesse“ aus dem „öffentlichen Bereich“ heraus und bringt es (wieder) in Verbindung mit dem privaten Bereich (World Bank 1999a). Diese Verbindung des öffentlichen Interesses mit der unterstellten Totalität privater Interessen, die das allgemeine ausmachen, ist es, von der wirtschaftliche

Dividenden erwartet werden (also Wachstum/Entwicklung). Dabei geht es vorab natürlich nicht darum, wer in einem bestimmten Fall gewinnt. Die richterliche Unabhängigkeit löst das Recht aus dem öffentlichen Bereich – und von partikularen („bevorzugt“, „nationaler Meister“) Privatinteressen – ab und bringt es stattdessen mit dem „allgemeinen Interesse“ oder kumulativen Privatinteressen in Verbindung. Die Vorstellung, „ausländische und heimische Investoren“ personifizierten das allgemeine Interesse oder brächten es doch angemessen zum Ausdruck, wird viele überraschen. Doch gehört diese implizite Behauptung zum Standardrepertoire der gegenwärtigen Projektliteratur (z.B. WB Georgia 2007: 3).

Zweitens müssen, wenn das Recht herrschen soll, seine Priester und Wächter ordentlich versorgt werden. In den Rechtsstaatlichkeits-Projekten stellt die Steigerung des Prestiges der Justiz ein wichtiges Hintergrundthema dar. Richterliche Unabhängigkeit speist sich aus zahlreichen Quellen, die zumeist struktureller Art sind.¹¹ Dabei ist sich die Literatur einig, dass gute Bezahlung und Arbeitsbedingungen entscheidend wichtig sind (USAID 2002b: 31). Prestige ist weiter davon abhängig, dass die rechtlichen Akteure von Berufsstolz über ihre einzigartige Wächteraufgabe für das Recht erfüllt sind. Die Literatur zu den Projekten ist voller Beispiele von demoralisierten, unterbezahlten und unprofessionellen rechtlichen Akteuren (z.B. WB Georgia 1999: 3). Die Renovierung von Gerichtsgebäuden, neue Computer, höhere Gehälter, professionelle Ausbildung: Wie die Projektdokumente unterstreichen, tragen alle diese Elemente zum Prestige der Justiz bei.¹² Die Finanzierung von Juristenvereinigungen, Unterstützung für Konferenzen über „die gesellschaftliche Rolle von Richtern“ oder „die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit“ bearbeiten diese Probleme, fördern den Berufsstolz und sensibilisieren die Gerichte für ihre öffentliche Rolle (USAID Karelia 1998). Wenn Juristen/Juristinnen und Richter/Richterinnen selbst von der Wichtigkeit ihrer Aufgabe überzeugt sind, so die Überlegung, werden sie bessere Dienste als unparteiliche Schiedsrichter leisten können. Es soll ein sich selbstverstärkender Zirkel in Gang gesetzt werden, so dass das Ergebnis größerer „gesellschaftlicher Achtung“ seinerseits die Fähigkeit steigert, die Gesetze unabhängig anzuwenden (USAID 2002b: 36).

In der Idealperspektive würde dann die richterliche Integrität vollständig durch interne Disziplinierungsmechanismen kontrolliert, so dass die

11 Einen Überblick über die Bestandteile richterlicher Unabhängigkeit gibt USAID 2002b: 12-41.

12 Einmal heißt es, „das Bedürfnis nach ... Berufsvereinigungen war besonders groß in postkommunistischen Gesellschaften, weil die Justiz hier typischerweise weniger Macht, Prestige und Ressourcen zugeteilt bekam als in westlichen Ländern. USAID hat einen sehr wichtigen Beitrag geleistet, um in der gesamten Region Juristenvereinigungen zu schaffen“ (MSI 2002:16).

richterliche Loyalität weder durch öffentliche Vorgaben noch durch private Anreize in Anspruch genommen werden könnte. Diese Loyalität geht vielmehr an einen Komplex von Normen über, die durch „Rechtsstaatlichkeit“ bestimmt sind. Deren Quelle befindet sich fern der gängigen Politik und kehrt in der Theorie zu der nunmehr universalisierten Disziplin juristischer Praxis selbst zurück. Genauso wie die richterliche Unabhängigkeit das Recht selbst beglaubigt, verleiht eine geachtete Justiz dem Recht ihrerseits Würde. In der Kultur der Rechtsstaatlichkeit werden die vorrangige Rolle der Gerichte und die Figur des Richters ikonisiert – um Gewicht, Gelassenheit, Prestige des Rechts zu *symbolisieren*; seine Fähigkeit zu herrschen und seine Eignung, dies zu tun. Richter und Richterin evozieren die Autonomie des Rechts und machen sie öffentlich – diese Rolle können sie selbst dann spielen, wenn die Autonomie selbst eigentlich nicht nachvollziehbar und illusionär ist und sich ihre eigene Rolle dabei in erster Linie aus einer Reihe von Finanzierungsinitiativen herleitet, die von einer Handvoll Institutionen ausgehen, von denen die meisten ihren Sitz in Washington D.C. haben.

Zivilgesellschaft

Die öffentliche Sphäre als solche erscheint in der Projekt-Literatur im Allgemeinen als „Zivilgesellschaft“. In den Projekt-Dokumenten ist die Zivilgesellschaft heute durch eine ausgedünnte Rekonstruktion ihrer Rolle in der klassischen Öffentlichkeit belastet. Bedeutete Zivilgesellschaft für Habermas eine kollektive und aktive Gruppe privater Individuen, die im öffentlichen Interesse handelten (Habermas 1971 [1962]: 94-101), so ist sie im Universum der Rechtsstaatlichkeit von heute synonym mit CSOs (*civil society organisations*) und NGOs (gemeinnützig sowie regierungsfern) – Mittlerinnen in spezifischen Nischen zwischen öffentlichem und privatem Bereich. In den Rechtsstaatlichkeits-Projekten kommen den NGOs hauptsächlich drei Rollen zu. Sie sind erstens Vertreterinnen der allgemeinen Öffentlichkeit; ein relevantes Publikum oder eine Bezugsgruppe für Projekt-Ergebnisse, auf die man sich verlässt, wenn es darum geht, die weiterführenden Ziele des Projektes aktiv zu verfolgen (WB Philippines 2003: 6). Zweitens sind die CSOs selbst Vehikel für Projektaktivitäten – Projektgelder werden ihnen zugeleitet, um den öffentlichen Sektor zu „beobachten“ und ihn „zur Verantwortung zu ziehen“. Drittens sind Rechtsstaatlichkeits-Projekte konstitutive Teile moderner politischer Systeme und daher ihrerseits bestrebt, die Zivilgesellschaft aufzubauen und zu fördern (s. etwa USAID Romania 2008).

In der Vorstellungswelt der Rechtsstaatlichkeit machen die zivilgesellschaftlichen Akteure praktisch die öffentliche Sphäre aus; als private Bürger

beobachten sie den öffentlichen Sektor und setzen ihn unter Druck, im öffentlichen Interesse zu handeln. Sie unterliegen selbst nicht der Disziplin der „Governance“, sondern überwachen vielmehr deren Grenzen. Eine zugespitzte Unterscheidung zwischen Öffentlich und Privat muss daher nicht notwendig zu einer gegenseitigen Isolation beider Sphären führen; sie schafft vielmehr eine Plattform des Austauschs zwischen beiden, die ihrerseits die Grundlagen für „öffentliche Politik im privaten Interesse“ schafft, wie der Titel einer Veröffentlichung der Weltbank es formuliert. Sind sie einmal ordentlich unterschieden, so wird der Kontakt zwischen der öffentlichen und der privaten Sphäre durch „Konsultation der Zivilgesellschaft“ und „öffentlich-privaten Dialog“ gefördert (USAID Bulgaria 2005; USAID Romania 2008; WB Philippines 2003).

Der nach diesem Konzept bewusst hergestellte Charakter der „Zivilgesellschaft“ wird gut in den folgenden Tätigkeitsbereichen eines in Rumänien durchgeführten USAID-Projektes zur „Stärkung der Zivilgesellschaft“ umrissen:

„Hilfen zur Herstellung organisatorischer und finanzieller Nachhaltigkeit richteten sich gezielt auf NGOs mit öffentlichen Kontrollfunktionen und Aktivitäten im Bereich der öffentlichen Politik, da diese über spezifische Möglichkeiten verfügten, Produkte und Systeme zu entwickeln, die sie im Zuge der Entwicklung lokaler Finanzierungsgrundlagen potentiell attraktiver für Geber und ihre eigenen Mitglieder, Unterstützer und Anhänger machten. ... Die NGOs erarbeiteten und verwirklichten realistische Geschäftskonzepte ... und etablierten neue Mechanismen der Einkommensschaffung; Ausbildung und angemessene Vergütungsformen wurden eingeführt, um die Belegschaften zu halten ... und zudem erschlossen sie zusehends attraktive Formen der Freiwilligenarbeit und weiteten den Kreis ihrer Freiwilligen aus, um in den Genuss dieser menschlichen Ressource zu gelangen. ... Die Wirkung ihrer Lobbying-Aktivitäten für die Vermarktung und für die zunehmende Glaubwürdigkeit des Subsektors von NGOs im Bereich der Kontrolle und öffentlichen Politik dokumentierten die NGOs nun besser und steigerten dadurch ihre finanzielle Nachhaltigkeit; Konzepte für Bürgerbeteiligung und Mitgliedschaft in der Organisation wurden entwickelt, um bei der Schaffung identifizierbarer Bezugsgruppen ebenso zu helfen wie bei der Stärkung lokaler Fundraisingstrategien ...“ (USAID Romania 2008: 2f).

Nach dieser Konstruktion ist die Zivilgesellschaft wirklich janusköpfig: Nicht nur beobachten die CSOs die Regierung und setzen sie unter Druck – also den öffentlichen *Sektor*; sie beobachten und setzen auch die öffentliche *Sphäre* unter Druck, wenn auch eher im Modus der Agitation als der Anklage. Wenn die CSOs für Reformen agitieren und die Öffentlichkeit mobilisieren, benötigen sie funktionsgerechte Medien. „Öffentliche Information“ und

„öffentliches Bewusstsein“ sind von immenser Bedeutung für die Projekte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit (USAID 1999b).

Ein weiteres bevorzugtes Gebiet für die „Schaffung von Bewusstsein“ betrifft Rechte. Die Mahnung „Kenne Deine Rechte“ tritt immer wieder als Mittel der öffentlichen Mobilisierung und als Konkretisierung der Teilung zwischen Öffentlich und Privat auf. Dabei werden „Menschen-“ und „Bürger-“Rechte sowohl gegen den Staat geltend gemacht wie auch mit seiner Hilfe durchgesetzt. In einem faszinierenden Fall wurde in Armenien die Fernsehsendung *Mein Recht*, die von der Weltbank im Rahmen der Reform des Rechtswesens finanziert wurde, zur beliebtesten Fernseh-Show. Sie war so erfolgreich, dass das Justizministerium „eine Reihe kostenloser Beratungstermine organisierte, in denen der TV-Richter aus *Mein Recht* und Rechtsexperten aus dem Ministerium Ratschläge erteilten“ (WB Armenia 2007: 17).

Dieses Beispiel illustriert in knapper Form die Verlagerung, die zwischen der klassischen Unterscheidung von Öffentlich und Privat (wie sie in den Schriften von Habermas und anderen erscheint) und der zeitgenössischen Unterscheidung eingetreten ist, die von den Projekten zur Rechtsstaatlichkeit propagiert wird. Die Fernseh-Show stellt auf populäre Weise ein zentrales Thema der öffentlichen Sphäre aus Sicht der Rechtsstaatlichkeits-Kampagnen vor – gegen den Staat geltend gemachte, durchsetzbare Rechte. Zweifellos stärkt und mobilisiert sie das Vertrauen in die Fähigkeit der öffentlichen Sphäre zur Selbst-Mobilisierung. Und doch, obwohl sie ein Beispiel für ein Kollektiv privater Interessen im Sinne von Habermas zu bieten scheint, ist sie doch vollständig eine eigene Kreation des privaten Sektors: das Produkt eines Übereinkommens zwischen der Weltbank und der Regierung, das mit öffentlichen Geldern durchgeführt wird. Es wird in die öffentliche Sphäre hineinprojiziert, um deren Selbst-Konstituierung zu fördern. Dieser Prozess ist nicht allein für seinen Erfolg auf Unterstützung durch die Regierung angewiesen, sondern verweist auch auf staatliche Initiative für die Einlösung dieses Erfolges. Bei dieser bemerkenswert kontrollierten Projektion der Rechtsstaatlichkeit ist die kontrollierte Konsolidierung der Unterscheidung von Öffentlich und Privat so ausgedünnt, dass sie im Grunde verschwindet. Das geheime Paradox, das dabei zum Vorschein kommt, besteht darin, dass das Öffentliche für die Konstruktion des Privaten unverzichtbar ist – genau der umgekehrte Prozess, den Habermas beschrieben hat. Wir können die Herstellung dieser in scheinbarer Gegnerschaft befindlichen öffentlichen und privaten Figuren als Pädagogik der Rechtsstaatlichkeit bezeichnen.

Die Armen: Investoren im Wartestand

Angeblich sind diejenigen, die bei rechtsstaatlichen Reformen am meisten zu gewinnen haben, „die Armen“. Diese amorphe Bezeichnung kommt vor allem in den Dokumenten der Weltbank mit außerordentlicher Häufigkeit immer wieder vor. Ihre oft berufene Mission besteht ja in der „Auslöschung der Armut“. Das Vokabular der Armut leistet für die Bank Enormes. Erstens umfassen „die Armen“ in Ländern, die Hilfe empfangen, im Allgemeinen die Mehrheit der Bevölkerung – sie sind deshalb die wesentliche „Öffentlichkeit“, der die Reform nützen soll. Doch zweitens sind „die Armen“ überhaupt keine richtige Öffentlichkeit, soweit sie nicht über die Attribute der öffentlichen Sphäre verfügen. Wenn nämlich (wie wir gesehen haben) „eine Privatperson“ idealerweise ein autonomer, gebildeter Eigentümer ist, dann sind „die Armen“ der Dritten Welt auf den ersten Blick in einzigartiger Weise unqualifiziert (oder disqualifiziert). Dementsprechend gehören „die Armen“ denn auch nicht zur „Zivilgesellschaft“ – wenn auch „Basisbewegungen“ durchaus vorkommen können und dies auch tun, so *können* die Armen doch nicht eine Öffentlichkeit unter anderen konstituieren, die sich für bestimmte Interessen einsetzt. Definiert allein durch den Mangel an Reichtum bilden sie nämlich keine „Interessengruppe“ – sie sind vielmehr das Negativ der Zivilgesellschaft. Dennoch erscheinen die Armen drittens den Gebern als natürliche „Adressaten von Reformen“, weil die Eigenschaft, die sie definiert – das Fehlen von Reichtum – an sich die Unersprießlichkeit des Status quo ausmacht. Die Armen sind die *raison d'être* von Entwicklung. Viertens benötigen die Armen in dieser Position – als Bezugsgruppe der Reform, die selbst keine Öffentlichkeit konstituiert – Schutz und Vertretung. Da aber ihre einheimischen Eliten in den Ländern, in denen es an Rechtsstaatlichkeit mangelt, sie nicht ausreichend schützen und vertreten, wird diese Rolle anderen überlassen. Die Bank stellt diese Vertretung freigebig zur Verfügung. Die Dokumente der Bank bemerken reflexhaft bei jedem Thema den Nutzen für „die Armen“ oder empfehlen entsprechende Maßnahmen:

- *Kriminalität*: Die Zunahme der Rechtssicherheit durch die Verminderung der Kriminalität nützt den Armen, denn „die Armen leiden mehr unter Verbrechen, die Auswirkungen der Kriminalität auf ihre Lebensumstände sind größer, und sie haben weniger Möglichkeiten, sich Zugang zum Justizwesen zu verschaffen“ (World Bank 2006b: 3).
- *Handel*: Der Abbau von Handelsprotektion „fördert im Allgemeinen die Exporte und steigert das Einkommen der Armen durch die Unterstützung arbeitsintensiver Tätigkeiten“ (WDR 1990: 10).

- *Finanzen*: „Ein verbesserter Zugang zu Finanzdienstleistungen wie Sparen, Kredit, Versicherung und Rücküberweisungen ist von entscheidender Bedeutung, um die Armen instand zu setzen, wirtschaftliche Chancen zu nutzen und sich gegen Unsicherheit abzusichern“ (World Bank 2006c: 21).
- *Governance*: Der Schwerpunkt der Weltbank auf *Governance* und Korruption „beruht auf ihrem Mandat, Armut zu reduzieren, [weil] ein fähiger und verantwortungsvoller Staat Chancen für die Armen schafft“ (World Bank 2007b: 2).
- *Korruption*: „Korrupte Bürokratien und uneinheitliche Durchsetzung von Vertrags- und Eigentumsrechten hindern die Armen daran, in physisches und menschliches Kapital zu investieren, wodurch sie ihr Einkommen steigern könnten“ (World Bank 2004: 40). „Bei Korruption handelt es sich um eine besonders regressive Steuer, wobei die Armen selbst von kleinen Forderungen nach Bestechungsgeldern und Gebühren am härtesten getroffen werden, wenn sie öffentliche Dienstleistungen benötigen.“¹³

Ein wiederkehrendes Motiv, das viele der genannten Punkte sowie einen überwiegenden Teil der umfangreichen Schriften der Bank zur Armut durchzieht, bringt ihre Linderung mit „Chancen“ in einer befreiten Wirtschaft in Verbindung und spannt „die Armen“ zuweilen mit den „kleinen und mittleren Unternehmen“ zusammen (World Bank 2007a: 2). Das beständige Interesse an Kleinunternehmen und Mikrofinanz bringt eine ähnliche Überzeugung zum Ausdruck, ein günstiges Umfeld für die Entwicklung des Privatsektors nütze „den Armen“ genauso wie dem ausländischen Investor – eben weil die Armen selbst nur Investoren im Wartestand sind.

Doch ergab eine große Studie der Bank zur Lage „der Armen“ in 23 Ländern, dass die meisten der Zehntausenden Interviewpartner/-partnerinnen weit davon entfernt waren, neue Investitionsmöglichkeiten zu entdecken, sondern vielmehr unter sich verschlechternden Bedingungen litten und ihre neuen Schwierigkeiten den Maßnahmen zuschrieben, von denen die Bank behauptet hatte, sie würden helfen.¹⁴ Generell stellte der Bericht fest, dass „Haushalte unter den Belastungen der Armut zerfallen“ und dass das „soziale Gewebe, die einzige ‘Versicherung’ der Armen, in Auflösung begriffen ist“ (World Bank 1999b: 7; 2000a). Ungeachtet ihrer Länge von 1000 Seiten untersucht die Studie nicht die der von ihr beschriebenen

13 WDR 2001: 5; dieser gängige Refrain beruht auf dünner Faktengrundlage und ist kontraintuitiv. Weil Bestechungsgelder im Unterschied zur Mehrwertsteuer gewöhnlich der individuellen Zahlungsfähigkeit angepasst werden, scheint es wahrscheinlicher, dass Korruption eine progressive Steuer ausmacht. Siehe auch USAID 1999a.

14 Zu den Reaktionen auf diese Ergebnisse innerhalb der Bank s. World Bank 2002b: 8.

Malaise zugrundeliegenden Ursachen. Die AutorInnen erklären, dass der Bericht „nicht konzipiert wurde, um die Folgen spezifischer wirtschaftspolitischer Maßnahmen oder Trends für das Leben armer Menschen herauszufinden“, sondern lediglich, um „die Analysen derer, die gegenwärtig arm sind, darzustellen, die von den negativen Auswirkungen berichten, die gewisse wirtschaftspolitische Maßnahmen und Veränderungen auf den Märkten für sie sowie ihre Haushalte und ihre Gemeinschaften haben“ (World Bank 2002b: 471). Herausgekommen ist eine Litanei von Berichten über Unglück und Elend, deren Gleichförmigkeit in den unterschiedlichen Regionen der Welt schlagend ist. Sie berichten von der tiefen Unsicherheit, die „die Armen“ überall erleben, wenn die öffentlichen Dienstleistungen zurückgehen und/oder privatisiert werden, Schutzmechanismen für Arbeitende verschwinden, der Lebensstandard fällt und sich die medizinische Versorgung verschlechtert (ebd.: 471-476).

Damit sind wir offenbar wieder am Anfang angekommen. Wurde die Rechtsstaatlichkeit just wegen ihrer Rolle bei der Festigung des „sozialen Gewebes“ wertgeschätzt (s. Humphreys 2010: Kap. 1), so hat ihre „Förderung“ heute dazu geführt, dass dieses vorgebliche „Gewebe“ sich an zahlreichen Orten auflöst. Wurde Rechtsstaatlichkeit u.a. von Hayek und Oakeshott in einer bis auf Edmund Burke zurückreichenden Tradition als organisch dargestellt, als Ausdruck bestehender, durch die Geschichte hindurch weitergegebener Rechte, so ist sie im Zuge ihrer Förderung zu etwas Mechanischem geworden, das Aufzwingen eines uniformen, importierten Paradigmas, das speziell darauf abzielt, jegliche Beziehung zwischen Rechten und Lokalität – Kultur, Geschichte oder bestehende Beziehungen – zu beseitigen und sie an eine Reihe spezifischer Adressatengruppen umzuverteilen, zumal an „ausländische und heimische Investoren“ – allerdings undefiniert zu einer universellen Öffentlichkeit.

Ungeachtet seiner Beobachtungen kommt *Voices of the Poor* zu dem Schluss, die wichtigsten Aufgaben der Bank lägen in der Sorge um die relative Schwäche von Institutionen auf nationaler Ebene. Der Bericht sagt, institutionelles Staatsversagen schaffe und verschärfe Probleme für die Armen: Korruption, Klientelismus und Patronage; Gesetzlosigkeit, Verbrechen und Konflikt; diskriminierendes Verhalten (World Bank 2002b: 477-480). In Reaktion darauf fordert der Bericht Optimierungen gegenüber der eingeführten Orthodoxie: eine „die Armen begünstigende“ Wirtschaftspolitik; „Investition in die Stärken der Armen“; Unterstützung von Partnerschaften mit Armen; Berücksichtigung von „Gender-Ungleichheit“ und Schutz für die Rechte der Armen (ebd.: 487-493). Als Antwort auf die offenkundige Diskrepanz zwischen der Rhetorik eines „die Armen begünstigenden

Wachstums“ und der in einem Großteil der Welt beobachteten Erfahrung des Gegenteils wurde ein neuer Terminus dem Lexikon der Rechtsstaatlichkeit hinzugefügt: „rechtliche Bemächtigung“ (*legal empowerment*). In seiner anfänglichen Fassung bedeutete dieser Terminus eine Verschiebung des Prozesses und des Schwerpunktes eher als des Inhaltes der Arbeit im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. In einer noch unverstellt instrumentellen Perspektive sollte die Rechtsreform einige ihrer formalen Ansprüche einer „orthodoxen Rechtsstaatlichkeit“ (Upham 2006) aufgeben, sich aber insgesamt dennoch im Rahmen der standardisierten Themen des Feldes halten. Rechtliche Bemächtigung bedeutete, das Recht zu benutzen, um Armut zu lindern; obwohl sie „auf Rechten beruht“ und sich mit der Durchsetzung bestehender, bereits kodifizierter Schutzbestimmungen befassen sollte, verwiesen die anfängliche Betonung der Rolle von Rechtsanwaltsfachangestellten („paralegals“) und der Einsatz des Rechts zur Bearbeitung von Armutsproblemen auf eine offenbar substantivistische Orientierung (Golub 2006: 161-165).

Als jedoch 2005 eine „Commission on Legal Empowerment of the Poor“ geschaffen wurde, kam es schnell zu einer Verlagerung in Richtung eines größeren, nicht geringeren Formalismus. Der Bericht der Kommission von 2008 beginnt mit der erstaunlichen Behauptung, dass „vier Milliarden Menschen auf der ganzen Welt der Chance beraubt werden, ihr Leben zu verbessern und der Armut zu entkommen, weil sie von Rechtsstaatlichkeit ausgeschlossen sind“¹⁵. Die wichtigste Prämisse des Berichtes besagt, dass Armut teilweise durch Ausschluss vom (formalen) Rechtssystem per se verursacht oder verschlimmert werde, und dass eine Form der Inklusion demnach schon in sich selbst einen Schritt zur Heilung der Armut darstelle. Die Kommission fordert daher die Formalisierung von Arbeits-, Eigentums- und „Unternehmens-“Rechten und ferner die Garantie eines besseren „Zugangs zum Recht“ und zu Gerichtsverfahren.¹⁶ Die Kommission schließt sich der Annahme an, die in vielen Materialien der Bank impliziert ist, dass „die Armen“ eigentlich gleichsam embryonische Unternehmer seien, die nur auf ein formal abgesichertes System warteten, um Anreize zu schöpferischer Tätigkeit zu bekommen:

15 Empowerment Commission 2008a: 1; der Bericht fügt hinzu: „Bestenfalls leben sie mit sehr bescheidenen, ungeschützten Mitteln, die aufgrund vielfältiger Exklusionsmechanismen auf dem Markt nicht eingesetzt werden können“ (ebd.: 19).

16 Zu Eigentumsrechten s. Empowerment Commission 2008b: 75. Zum Hintergrund dieser Argumentationsweise s. de Soto 1992; 2002. Dem Bericht zufolge müssen „Unternehmensrechte“ noch nicht als neuer rechtlicher Terminus betrachtet werden, sondern vielmehr als abgeleitet von bestehenden individuellen Rechten auf Wirtschaftstätigkeit, die neuerdings unter diesem Terminus auf der Grundlage ihrer großen Bedeutung für die Lebensgrundlagen der Armen zusammengefasst werden.“

„Für alle diese Leute ist der Schutz ihres Besitzes von grundlegender Bedeutung. Aber Schutz für das, was sie haben, genügt nicht, denn ihre Habseligkeiten sind spärlich. Sie verdienen eine Chance, die Produktivität ihrer Unternehmen, wie klein oder gar winzig diese auch sein mögen, zu steigern, und sie haben ein Anrecht auf anständige Arbeitsbedingungen. Reformen der Institutionen, auf die sie sich beziehen, sind für ihre Bemächtigung unerlässlich. Nur durch solchen systemischen Wandel werden die Ärmsten in der Lage sein, die neuen Chancen zu nutzen und Anreize sehen, sich in die formale Wirtschaft einzugliedern.“ (Ebd.: 20; s. auch ebd.: 8)

Es ist hier und andernorts nicht klar, ob den Autoren bewusst ist, dass die Formalisierung von „Eigentumsrechten“ der Armen ebenso den Weg zu ihrer Enteignung wie zu Investitionen eröffnen kann,¹⁷ dass „Unternehmensrechte“ von gut mit Ressourcen ausgestatteten Akteuren gegen ärmere eingesetzt werden können; oder dass „Arbeitsrechte“, wenn sie auf die „Chance auf einen Job“ reduziert werden, während „sozialer Schutz“ ein Schattendasein als bloßes Bestreben führt, Arbeitenden nicht unbedingt größere Sicherheit bieten als der informelle Markt (der beispielsweise auch auf Verwandtschafts- oder Clan-Beziehungen beruhen kann; s. bes. Davis 2004; Faundez 2000).

Die derart verammte Analyse wird erleichtert, weil der Bericht in unverstellt ideologischer Manier sich das gesamte Gebäude der Rechtsstaatlichkeits-Ökonomie zu eigen macht, das jetzt als neuerdings utopische Abstraktion präsentiert wird:

„Das Recht ist die Grundlage, auf der die lebenswichtigen Institutionen der Gesellschaft beruhen. Keine moderne Marktwirtschaft kann ohne Recht funktionieren, und will sie legitim sein, muss auch die Macht sich dem Recht unterwerfen. Ein gut laufender und inklusiver Markt kann den fiskalischen Raum bieten, der es nationalen Regierungen erlaubt, ihre eigenen Pflichten besser zu erfüllen. Die Beziehung zwischen der Gesellschaft, dem Staat und dem Markt ist symbiotisch. So ist der Markt nicht allein Ausdruck grundlegender Freiheiten wie jene der Vereinigung und der Freizügigkeit, sondern er bringt auch die Ressourcen hervor, um das gesamte Spektrum der Menschenrechte bereitzustellen, zu verteidigen und durchzusetzen. In derartigen Prozessen lösen die Armen ihre Rechte ein und ernten die Früchte neuer Chancen, die es auch ermöglichen, dass die Staatsbürgerschaft Früchte trägt – kurz, rechtliche Bemächtigung.“ (Ebd.: 3)

In dieser Passage und in dem Bericht, dem sie entnommen ist, kommt endlich das *Subjekt* der Rechtsstaatlichkeit in allem Glanz zum Vorschein: die Markt-Bürgerin, für die Grundrechte Marktrechte sind, in einem Staat, der der Garantie dieser Rechte verpflichtet ist.

¹⁷ Vgl. aber Empowerment Commission 2008a: 7; 2008b: 85.

Lösung: Globale Integration

Die Literatur über Rechtsstaatlichkeit spricht häufig von „globaler Integration“ und verspricht damit den ärmeren Ländern, sie könnten sich „dem Klub anschließen“. Zwar kommt der Ausdruck gewöhnlich in Bezug auf die Liberalisierung des Handels vor, auf die ich mich hier konzentriere; doch gibt es noch andere Modalitäten der „Integration“ innerhalb des Bezugsrahmens der Rechtsstaatlichkeit, besonders das zunehmende transnationale Sicherheits-Netzwerk, das aufgrund der Anstrengungen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit als Teil des „Krieges gegen den Terrorismus“ aufgebaut wurde (s. Humphreys 2010: Kap. 5). Diese beiden Themen – Handel und Sicherheit – verbinden sich beinahe nahtlos in den Nationalen Sicherheitsstrategien der USA von 2002 und 2006. Letztere wendet sich, nachdem die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit als Beitrag zu Frieden und Sicherheit erörtert wurde, dem Handel zu:

„Wir werden auch weiter mit Ländern wie Russland, Ukraine, Kasachstan und Vietnam an den Marktformen arbeiten, die erforderlich sind, um Mitglied der WTO zu werden. Teilnahme an der WTO bringt Chancen ebenso wie Pflichten – die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und intellektuelle Eigentumsrechte zu achten, welche die moderne Wissensökonomie am Laufen halten, sowie Zölle, Subventionen und andere Handelshemmnisse zu beseitigen, welche die globalen Märkte verzerren und den Armen der Welt schaden“ (NSS 2006: 28).

Unter den neun übergreifenden Zielsetzungen der Strategie findet sich die Vorgabe, „eine neue Ära globalen Wirtschaftswachstums durch freie Märkte und Freihandel zu entfachen“ (ebd.: 25-30). Dies überträgt sich in die strategische Verpflichtung von USAID auf das Streben nach „bilateralen Investitionsabkommen, die neue Märkte öffnen, neue Jobs in den Vereinigten Staaten schaffen und für wichtige Schutzmechanismen für US-Investoren sorgen“ sowie „Freihandelsabkommen auf dem neuesten Stand, die der Landwirtschaft, den Gütern und Dienstleistungen der USA neue Märkte eröffnen und im Ausland starke US-Investitionen, Transparenz und Schutz intellektuellen Eigentums verbreiten“ (USAID 2006: 11, 27f; US CBJ 2009: 120).

Die Weltbank teilt diese Zielsetzungen: „Handel und Integration“ ist eines der drei „Metathemen“ der Bank. Laut den Schriften der Bank wie der US-Regierung kommt der Freihandel allen zugute, vor allem aber ärmeren Ländern – und in ihnen ihren ärmsten Einwohnern. „Da die Welt sich ins 21. Jahrhundert hinein bewegt“, verkündete ein Strategiepapier der Bank zu Afrika, „ist die Einigkeit größer denn je, dass Märkte, Privatinitiative und

Integration in den globalen Markt die Ecksteine wirtschaftlichen Erfolgs sind“ (World Bank 1998: vii).

Rechtsstaatlichkeit ist in zweierlei Hinsicht ein Herzstück dieser Vorstellungen. Einerseits gilt Rechtsstaatlichkeit als notwendige Vorbedingung, damit ein Land in die globale Wirtschaft integriert werden kann; andererseits hilft der Anschluss an Freihandelssysteme selbst, Rechtsstaatlichkeit in den Vertragsstaaten zu festigen. Die Reformer fördern daher den Anschluss an internationale Handelsmechanismen und nutzen die Beitrittsprozesse, um Zielsetzungen der Rechtsstaatlichkeit voranzubringen (z.B. World Bank 2006a: 11; US CBJ 2009: 394). Will man zu „Integration“ – die als Inbegriff von Investitions- und Beschäftigungschancen sowie erhöhter Produktivitätsstandards ebenso wie als Vorbote von Pluralismus und Toleranz in den Empfängerländern herausgestellt wird – ermutigen, so müssen gewisse Grundregeln verwirklicht sein. Ausländische Investoren müssen einigermaßen sicher sein, was sie erwartet (WDR 2004: 36). Direkte wie indirekte Handelshemmnisse müssen nicht allein beseitigt werden, sondern ihre Beseitigung muss durchsetzbar sein und durchgesetzt werden.¹⁸ Richterliche Unabhängigkeit bedeutet in diesem Lichte auch Freiheit von nationalistischem Druck und protektionistischen Schlagseiten. Die Gerichte müssen private und kommerzielle Rechte und Interessen in den Wirtsändern verstehen und respektieren und müssen mit dem entsprechenden internationalen Recht vertraut sein. Globale Integration macht es erforderlich, dass die Rechtsinstitutionen eines Wirtsstaates mit den äußeren Märkten abgestimmt sind; dass ein gemeinsames Rahmenwerk von Verfahren den Umschlag von Gütern und Prozessen regelt; dass den Partnern auf beiden Seiten einer gegebenen Transaktion die Verfahren bekannt sind; und dass sie in vernünftigem Ausmaß darauf vertrauen können, dass die Geschäfte den Erwartungen entsprechen werden (z.B. USAID 2002a: 61). Diese „Spielregeln“ entsprechen der frühesten Definition von Rechtsstaatlichkeit durch die Weltbank: Es gibt Regeln, die Regeln sind bekannt, sie werden tatsächlich durchgesetzt, es besteht in Streitfällen unabhängige Rechtsprechung, und es gibt bekannte Verfahren zur Veränderung der Regeln (Shihata 1991: 85; s. auch World Bank 2004: x).

Das Thema der globalen Handels-Integration befeuert die Vision einer globalen Rechtsarchitektur, die von monadenhaften öffentlichen Akteuren

18 Das State Department listet für das Finanzjahr 2008 folgende Zielvorgaben auf: „Die Freihandelsabkommen mit Südkorea, Malaysia, Thailand, Panama, den Vereinigten Arabischen Emiraten treten in Kraft. Zwei zusätzliche Bilaterale Investitionsabkommen (BIT) treten in Kraft; weitere BITs anstoßen. ‘Open Skies’-Zivilluftfahrtabkommen mit Libyen, Brasilien, Südafrika und Australien abschließen.“ (U.S. Department of State 2007: 99)

bereitgestellt und aufrechterhalten wird, und in der sich (bestimmte) private Akteure so problemlos wie möglich bewegen können. Das optimale Arrangement wird in mehreren Dokumenten der Bank umrissen und stellt das Hauptthema des Weltentwicklungsberichtes für 2005 (*Ein besseres Investitionsklima für Jeden*) sowie der „Doing Business“-Berichte der IFC¹⁹ dar: Die Abschaffung von Güter- und Kapitalverkehrskontrollen, die Minimierung der Besteuerung von Kapital und Investitionen, regulative Erleichterung von Unternehmensgründungen und -schließungen sowie ein flexibles Arbeitsrecht (WDR 2004). Diese architektonische Vision leitet ihrerseits die Förderung der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Länder – Schutz der Rechte und des Eigentums ausländischer Investoren, Eliminierung diskriminierender Praktiken zugunsten heimischer Investoren und die sichere Durchsetzung von Eigentum und Vertrag (Knack & Keefer 1995; Djankov u.a. 2002; World Bank 2003).

Schlussfolgerung

In diesem Artikel habe ich die Dokumente einer Reihe der führenden „Förderer der Rechtsstaatlichkeit“ auf der Welt mit dem Ziel untersucht, die theoretischen Grundlagen eines Komplexes von Schriften offenzulegen, der allgemein als pragmatisch und technisch dargestellt wird. Dabei habe ich versucht, mich auf das Narrativ zu konzentrieren, das beständig in den Schriften der wichtigsten Finanziere vorgetragen wird. Dieses Narrativ stellt den Prozess der „Reform“ als Kampfesdrama dar, sowie als Moralgeschichte, in der verschiedene Akteure miteinander konkurrieren, um ein rechtliches Rahmenwerk – und dadurch eine Gesellschaft und Wirtschaft – zu schaffen, das einem modernen Staat angemessen ist.

Die Nachdrücklichkeit und das umfassende Ausgreifen dieses Narrativs sind eindrucksvoll. Als leitendes Motiv verweist es auf Höheres als lokale Politik und Gefühle – auf ein höheres Gut. Und wirklich bleibt die Quelle des „Rechts“, das „herrschen“ soll²⁰, zweideutig und mystisch. Und doch lässt es sich schwer bestreiten: Wer könnte gegen Rechtsstaatlichkeit argumentieren? So hat der Diskurs der Rechtsstaatlichkeit die Tendenz, den Raum für politische Auseinandersetzungen einzuschränken – und die verschiedenen weiteren Begriffe, und Institutionen, die in der Literatur der Geber damit assoziiert sind, haben leichtes Spiel und werden in den Zielkontexten schnell aufgenommen.

Dennoch stecken diese Schriften voller Paradoxien. Zunächst sind, ungeachtet beständigen Misstrauens gegen „zentrale Planung“ und selbst

19 International Finance Corporation, Weltbank-Tochter; d.Ü.

20 Anspielung auf die hier mit „Rechtsstaatlichkeit“ wiedergegebene „rule of law“, d.Ü.

„Planung“ jeglicher Art in Wirtschaftsfragen, die Programme, die all das bewirken sollen, selbst zentral von einer kleinen Gruppe von Organisationen geplant, deren Sitz sich in einer Handvoll von Welt-Hauptstädten befindet und die (trotz einiger Konkurrenz zwischen den einzelnen Institutionen) eng koordiniert arbeiten. Zweitens gilt im Allgemeinen das Vorhandensein und die Befolgung eines strengen Gesetzgebungsverfahrens, das in einem repräsentativen Parlament verankert ist, für die meisten Konzepte der Rechtsstaatlichkeit als grundlegend. Doch Geber haben typischerweise wenig Verständnis für diese Prozesse und ziehen es vor, mithilfe von „reformwilligen“ Regierungen vorgefertigte Rechtsschablonen beschleunigt durchzusetzen, die anderswo entwickelt wurden und dabei den Gesetzgebungsprozess wenn möglich zu umgehen.

Ein drittes hartnäckiges Paradox muss stärker beunruhigen. Es besteht ein schlagender Kontrast zwischen dem staatlich begrenzten Charakter „der Öffentlichkeit“, wie sie üblicherweise (und historisch) verstanden wird, sowie der Regierung, von der erwartet wird, dass sie auf diese Öffentlichkeit eingeht, einerseits und andererseits dem *wesentlich* transnationalen Charakter des Öffentlichen, wie es beständig in der Literatur zu Rechtsstaatlichkeit auftaucht: eine Öffentlichkeit, die aus „heimischen und ausländischen Investoren“ besteht. Wer ist die transnationale Öffentlichkeit? Vermutlich handelt es sich um das Aggregat privater Interessen, denen erkennbar daran gelegen ist, wie eine gegebene Regierung ihre Politik organisiert – was bedeuten müsste, wie aus der Literatur zur Rechtsstaatlichkeit denn auch hervorgeht, private Unternehmen und Investoren, die groß genug sind, in mehreren Staaten zu operieren. Kann das Interesse dieser relativ mächtigen Akteure wirklich als gleichbedeutend mit dem „öffentlichen Interesse“ der Wirtsländer oder auch als dafür unverzichtbar gelten?

Schließlich scheint die Förderung der Rechtsstaatlichkeit wenigstens in einer Hinsicht ein klarer, wenn auch eingeschränkter Erfolg gewesen zu sein – und das betrifft genau ihre performative oder pädagogische Dimension, die Verbreitung der Sprache der Rechtsstaatlichkeit selbst und die Moralgeschichte, die sie zumindest auf rhetorischer Ebene transportiert. Es dürfte kaum zweifelhaft sein, dass die Hinwendung zu einer Sprache der Rechtsstaatlichkeit ihre Bedeutung in den internationalen Beziehungen und in der Entwicklungshilfe gefestigt hat. Gleiches gilt für den gemeinsamen Diskurs öffentlicher Behörden und zivilgesellschaftlicher Organisationen überall. Sie ist jetzt von allen wichtigen internationalen Akteuren übernommen worden, reicht von bilateralen und bei den UN angesiedelten Institutionen bis zu privaten Finanziers. Es überrascht nicht, dass diese Sprache zunehmend auch in Regierungsstellen allgemein verbreitet ist, die unweigerlich mit

diesen Institutionen zu tun haben und auf sie reagieren müssen. Regierungen werden anhand ihrer Befolgung dieser unterstellten Rechtsstaatlichkeit bewertet, Investitionen fließen in ihre Richtung, Finanzierungen werden von ihr abhängig gemacht. Und auch NGOs sehen sich gezwungen, in dieses Register einzustimmen, um ihre Finanzierungsanträge zu stellen.

Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit wird von Befürwortern und Kritikern gleichermaßen häufig kritisiert, weil sie ihre Ziele nicht erreicht habe. Aber einem bestimmten Vokabular mit Bezug auf fundamentale Anliegen von Staat und Gesellschaft nahezu universelle Gültigkeit verschafft zu haben ist keine geringe Leistung. Vielleicht geht es nicht so sehr darum, ob all diese Rhetorik zu „besserer Rechtsstaatlichkeit“ „an Ort und Stelle“ führt, wie in der Literatur gefragt wird, sondern vielmehr darum, welche Art von internationalen und transnationalen Transaktionen durch diese weithin gemeinsame Sprache erleichtert wird und wer den Nutzen davon hat.

Originaltitel: Theatre of the Rule of Law.

Aus dem Englischen übersetzt von Reinhart Kößler

Literatur

- Blair, Harry, & Garry Hansen (1994): *Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs*. USAID.
- Carothers, Thomas (1991): *In the Name of Democracy: US Policy towards Latin America in the Reagan Years*. Berkeley, CA.
- Carothers, Thomas (2006) (Hg.): *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington D.C.
- Davis, Kevin (2004): „What Can the Rule of Law Variable Tell Us About Rule of Law Reforms?“ In: *Michigan Journal of International Law*, Bd. 26, S. 141-161.
- De Soto, Hernando (1992): *Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern*. Zürich & Köln.
- De Soto, Hernando (2002): *Freiheit für das Kapital! Warum der Kapitalismus nicht weltweit funktioniert*. Berlin.
- Dicey, Albert V. (1962 [1885]): *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10. Aufl., London.
- Djankov, Simeon; Rafael La Porta; Florencio Lopez-de-Silanes & Andrei Shleifer (2002): *Courts: the Lex Mundi project*. Revised Draft funded by the World Bank.
- Empowerment Commission (Commission on Legal Empowerment of the Poor) (2008a): *Making the Law Work for Everyone*, Bd. I., New York, NY.
- Empowerment Commission (Commission on Legal Empowerment of the Poor) (2008b): *Making the Law Work for Everyone*, Bd. II. New York, NY.
- Faundez, Julio (2000): *Legal Reform in Transition Countries: Making Haste Slowly* (unveröffentlicht).
- Friedman, Milton (2002 [1962]): *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL.
- Giddens, Anthony (1991): *Modernity and Self-Identity*. Cambridge.
- Golub, Stephen (2006): „The Legal Empowerment Alternative“. In: Carothers 2006, S. 161-190.

- Habermas, Jürgen (1971 [1962]): *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied & Berlin (W).
- Habermas, Jürgen (1994): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 4., durchgesehene und um ein Nachwort und Literaturverzeichnis erweiterte Aufl., Frankfurt a.M.
- Hayek, Friedrich (1994 [1944]): *The Road to Serfdom*. Chicago, IL.
- Hayek, Friedrich (2006 [1960]): *The Constitution of Liberty*. London & New York, NY.
- Humphreys, Stephen (2010): *Theatre of the Rule of Law: Transnational Legal Intervention in Theory and Practice*. Cambridge.
- Humphreys, Stephen (2012): „Laboratories of Statehood: Legal Intervention in Colonial Africa and Today“. In: *Modern Law Review* (i.E.).
- Kant, Immanuel (1983 [1784]): „Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?“. In: *Berlinische Monatsschrift*, IV/1784, S. 483-494.
- Knack, Stephen, & Philip Keefer (1995): „Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures“. In: *Economics and Politics*, Bd. 7, Nr. 3, S. 207-227.
- Millennium Challenge Corporation (2007): *Guide to the MCC Indicators and the Selection Process Fiscal Year 2008*.
- MSI – Management Systems International (2002): *Achievements in Building and Maintaining the Rule of Law: MSI's Studies in LAC, E&E, AFR, and ANE*. USAID Occasional Papers Series.
- NSS (2006): *National Security Strategy of the United States of America 2006*. White House.
- Oakeshott, Michael (1999): *On History and other Essays*. Indianapolis, IN.
- Reyes, Luis M. (1995): „Modernization of Judicial Systems in Developing Countries: The Case of Chile“. In: World Bank 1995.
- Shihata, Ibrahim (1991): „The World Bank and ‘Governance’ Issues in Its Borrowing Members“. In: ders.: *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*. Leiden, S. 53-96
- UNDP – United Nations Development Programme (2005): *Afghanistan Human Development Report, Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice*. New York, NY.
- Upham, Frank (2006): „Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy“. In: Carothers 2006, S. 75-104.
- USAID (1991): *Policy, Democracy and Governance*. Washington D.C.
- USAID (1999a): *A Handbook on Fighting Corruption*. Washington D.C.
- USAID (1999b): *The Role of Media in Democracy: A Strategic Approach*. Washington D.C.
- USAID (2002a): *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security and Opportunity*. Washington D.C.
- USAID (2002b): *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Washington D.C.
- USAID (2006): *Policy Framework for Bilateral Foreign Aid: Implementing Transformational Diplomacy Through Development*. Washington D.C.
- USAID (2008): *Economic Growth Strategy: Securing the Future, Prepublication edition*. Washington D.C.
- USAID Afghanistan (2005), *Afghanistan Rule of Law Project: Field Study of Informal and Customary justice in Afghanistan and Recommendations on Improving Access to Justice and Relations Between Formal Courts and Informal Bodies*. Prepared by Management Systems International. Kabul
- USAID ATR (2006): *Assistance For Trade Reform, Final Report*. Submitted by Nathan Associates Inc. Washington D.C.
- USAID Bulgaria (2005): *Final Report, Assessment of the Bulgarian Enterprise, Growth and Investment Project*. Washington D.C.

- USAID Cape Verde (2005): *Final Report for Cape Verde WTO Accession Project under The Doha Project for WTO Accession and Participation*. Prepared by Booz Allen Hamilton. Arlington, VA.
- USAID Croatia (2004): *Final Report: Croatia Commercial Law Reform Project*. Prepared by Frederick G. Yeager, Booz Allen Hamilton. Zagreb.
- USAID Kazakhstan (2007): *Strengthening the Rule of Law in Kazakhstan: Kazakhstan Judicial Assistance Project Phase I, Final Report*. Prepared by Chemonics International. Almaty.
- USAID Karelia (1998): *The Vermont-Karelia Rule of Law Project, Final Report, January 1, 1997-December 31, 1997*. April 28, 1998. Moskau.
- USAID LIME2 (2006): *Assistance in Establishing the Legal and Institutional Framework Necessary to Support a Market-Based Economy (LIME 2), Kyrgyzstan and Tajikistan, Final Report*. Prepared by ARD Inc. and Checchi & Co. Consulting. Burlington, VT.
- USAID Mongolia & National Center for State Courts (2008): *Mongolia Judicial Reform Program, Annual Report 2007*. Heike Gramckow, Deputy Director. Ulaanbaatar.
- USAID Nigeria (2006): *Democracy and Governance Assessment of Nigeria*. Prepared by ARD Inc. (December 2006). Abuja.
- USAID Romania & World Learning (2008): *Romania Civil Society Strengthening Program, Final Report*. Preeti Shroff-Mehta, World Learning (March 31, 2008). Bukarest.
- US CBJ 2009: *Congressional Budget Justification, Foreign Assistance, Fiscal Year 2009*. Department of State (undated [2008]). Washington D.C.
- U.S. Department of State (2007): *FY 2008 Performance Summary*. <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2008/pdf/>, letzter Aufruf: 6. 2. 2012
- USIP – United States Institute of Peace (2003): *Establishing the Rule of Law in Afghanistan*. USIP Special Report 117 (March 2003). Washington D.C.
- WB Armenia (2007): *Implementation Completion and Results Report on a Credit Amount of SDR 8.6 Million to Republic of Armenia for a Judicial Reform Project*. Washington D.C.
- WB Azerbaijan (2006): *Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 14.8 Million to the Republic of Azerbaijan for a Judicial Modernization Project*. Washington D.C.
- WB Colombia (2001): *Project Appraisal Document on a Proposed Learning and Innovation Loan in the amount of US\$ 5 Million to the Republic of Colombia for a Judicial Conflict Resolution Improvement Project*. Washington D.C.
- WB Georgia (1999): *Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 9.9 Million to Georgia for a Judicial Reform Project*. Washington D.C.
- WB Georgia (2007): *Implementation Completion and Results Report on a Credit in the Amount of SDR 9.87 Million to Georgia for Judicial Reform Project*. Washington D.C.
- WB Ghana (2003): *Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 15.1 Million to the Republic of Ghana for a Land Administration Project*. Washington D.C.
- WB IDA – International Development Association (2006): *IDA's Performance-Based Allocation System: A Review of the Governance Factor, International Development Association Resource Mobilization*. Washington D.C.
- WB LVP – Legal Vice Presidency (2004): *The World Bank, Initiatives in Legal and Judicial Reform*. Washington D.C.
- WB Philippines (2003): *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$ 21.9 Million to the Republic of the Philippines for a Judicial Reform Support Project*. Washington D.C.
- WB Romania (2005): *Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$ 25 Million to Romania for a Private Sector Institution Building Project*. Washington D.C.
- WB Russia (2006): *Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$ 58 Million to the Russian Federation for a Legal Reform Project*. Washington D.C.

- WB Yemen (2003): *Implementation Completion Report on a Credit in the Amount of SDR 1.8 Million Equivalent to the Republic of Yemen for a Legal and Judicial Development Project*. Washington D.C.
- WB Yemen (2008): *World Bank Independent Evaluation Group, Project Performance Assessment Report, Republic of Yemen, Institutional Development for Public Administration Project, Legal and Judicial Development Project*. Washington D.C.
- WB Zambia (2008): *IDA, Country Assistance Strategy for the Republic of Zambia*. Washington D.C.
- WDR (1990): *World Bank, World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Washington D.C.
- WDR (2001): *World Bank, World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington D.C.
- WDR (2004): *World Bank, World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. Washington D.C.
- Weber, Max (1985 [1922]): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl, Tübingen.
- World Bank (1989): *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*. Washington D.C.
- World Bank (1991): *Governance and Economy: A Review*. Policy Research Working Papers 815, prepared by Deborah Brautigam. Washington D.C.
- World Bank (1995): *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*. World Bank Technical Paper Number 280, edited by Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias. Washington D.C.
- World Bank (1998): *Africa Can Compete! A Framework For World Bank Group Support For Private Sector Development in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.
- World Bank (1999a): *The Law and Economics of Judicial Systems*. Prem Notes No. 26. Washington D.C.
- World Bank (1999b): *Can Anyone Hear Us? Voices From 47 Countries*. Voices of the Poor Volume 1, prepared by Deepa Narayan. Washington D.C.
- World Bank (2000a): *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Prepared by Deepa Narayan, Robert Chambers, Meera K. Shah, Patti Petesch, Oxford.
- World Bank (2000b): *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Public Sector Group Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network. Washington D.C.
- World Bank (2002a): „Governance“. In: World Bank: *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, prepared by Navin Girishankar u.a., Washington D.C.
- World Bank (2002b): *Voices of the Poor: From Many Lands*. Edited by Deepa Narayan & Patti Petesch. Washington D.C.
- World Bank (2003): *The New Comparative Economics*. The World Bank Policy Research Working Paper No. 3054, prepared by Simeon Djankov, Edward L. Glaesar, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes & Andrei Shleifer. Washington D.C.
- World Bank (2004): *2004 Annual Review of Development Effectiveness: The Bank's Contribution to Poverty Reduction*. Washington D.C.
- World Bank (2005a): *Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems*. Prepared as a background paper for the World Development Report 2006: Equity and Development by Leila Chirayath, Caroline Sage & Michael Woolcock. Washington D.C.
- World Bank (2005b): *Law or Justice: Building Equitable Legal Institutions*. Prepared as a background paper for the World Development Report 2006: Equity and Development by Klaus Decker, Caroline Sage & Milena Stefanova. Washington D.C.

- World Bank (2006a): *Reforming the Investment Climate: Lessons for Practitioners*. World Bank Policy Research Working Paper 3986, prepared by Sunita Kikeri, Thomas Kenyon & Vincent Palmadem. Washington D.C.
- World Bank (2006b): *Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries Operational Initiatives and Lessons Learnt*. World Bank Conflict Prevention and Reconstruction Paper No. 37, prepared by Kirsti Samuels. Washington D.C.
- World Bank (2006c): *The World Bank Annual Report 2006*. Washington D.C.
- World Bank (2007a): *Beyond Transition*. Edited by Ksenia Yudaevam. Washington D.C.
- World Bank (2007b): *Implementation Plan for Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*. Washington D.C.
- World Bank (2008a) *Privatization Trends: A Record Year in 2006*. Public Policy for the Private Sector (World Bank Group), Note No. 317, prepared by Sunita Kikeri & Verena Phipps. Washington D.C.
- World Bank (2008b): *Privatization Trends: A Record Year for Initial Public Offerings in 2007*. Public Policy for the Private Sector (World Bank Group), Note No. 321, prepared by Sunita Kikeri & Verena Phipps. Washington D.C.

Anschrift des Autors:

Stephen Humphreys

s.j.humphreys@lse.ac.uk



LATEIN AMERIKA
NACHRICHTEN

// DIE MONATSZEITSCHRIFT



IMMER
AM
BALL

// SOLIDARISCH // KRITISCH
// UNABHÄNGIG

Probeabo // 3 Monate LN lesen //
10 Euro // ohne Kündigung //
bestellen unter: 030 - 694 61 00 oder



www.lateinamerika-nachrichten.de