

## **Entwicklungshilfe durch Recht und die Konvergenzthese**

### *I. Die Konvergenz von Recht als Modernisierungsprozess*

Ein bedeutender Teil der Forschungen zur Globalisierung befasst sich mit der Konvergenzthese, die eine fortschreitende Angleichung der verschiedenen politischen, sozialen und kulturellen Systeme behauptet, bis diese schließlich in einer Weltgesellschaft aufgehen. Wenn die Globalisierung tatsächlich auf eine Konvergenz mehr oder weniger aller Strukturen hinausläuft, dann bleibt auch das Recht nicht ausgespart.

Die Konvergenz des modernen Rechts ist erheblich. Ein deutscher Jurist kann ohne große Probleme mit amerikanischen, japanischen oder indischen Juristen über Menschenrechte oder Kartellrecht, Bankenregulierung oder Urheberrechtsschutz für Software reden. Eine gewisse Konvergenz war schon durch die Übernahme europäischer Rechtsmodelle zunächst in den USA und später in Japan und Südamerika angelegt. In Indien, Indonesien und Afrika hat die Kolonialherrschaft starke Rechtsspuren hinterlassen. Seit dem zweiten Weltkrieg ist »Rechtsmodernisierung« ein zentrales Instrument der Entwicklungshilfe. Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks füllten europäische Rechtsmodelle das Vakuum. Gleichzeitig verlangt die sich globalisierende Wirtschaft nach ihrem Recht.

Viele Rechtsgebiete haben sich erst in den letzten Jahrzehnten formiert, und mindestens die Probleme sind in einem gewissen Gleichklang überall aufgetaucht, wo Wirtschaft und Gesellschaft sich parallel entwickelt haben. Diskriminierungen wegen rassischer oder ethnischer Zugehörigkeit werden der Tendenz nach überall abgebaut. Mehr oder weniger überall hat das Recht auf Forderungen der Ökologiebewegung oder des Feminismus reagiert. Das Familienrecht hat sich weithin für individuelle Wahlmöglichkeiten geöffnet. Auch katholische Länder haben die Scheidung erleichtert. In Europa und tendenziell weltweit kann man eine Harmonisierung des gesetzlichen Verbots von Insidergeschäften beobachten. Auch die Suche nach alternativen Formen der Konfliktregelung ist weltweit verbreitet. Auf dieser allgemeinen Ebene lässt sich wohl sagen, dass die Rechtsordnungen konvergieren.

Aber es bleiben Unterschiede, und manche entstehen auch neu. Nach wie vor sperren sich islamische Länder gegen die völlige Gleichberechtigung der Frau und die Tolerierung von Homosexualität. Nach wie vor überwiegt in den USA bei rechtlichen Auseinandersetzungen ein adversarischer Stil, während es in Europa inquisitorischer zugeht. Nach wie vor zeichnet sich Mitteleuropa durch eine besondere Ausprägung des Sozialstaats aus. Größer noch oder jedenfalls anders geartet sind die Divergenzen zwischen dem *law in the books* und der Rechtspraxis.

Meine Absicht ist es, die These von der Konvergenz des Rechts der Gegenwart mit der Globalisierungsdiskussion zu verknüpfen, in der die Frage nach Konvergenz oder Divergenz der Entwicklung durchaus kontrovers behandelt wird. Das erfordert die Einnahme eines distanzierten Beobachtungspostens, der sowohl die unorganisierte Diffusion fremden Rechts als auch die geplante und organisierte Rechtsangleichung, wie sie in Europa als Harmonisierung, im Rahmen der Entwicklungshilfe als Verbreitung wirtschaftsförderlicher Institutionen und unter der Schirmherrschaft der UNO als Implementierung der Menschenrechte betrieben wird, letztlich als Folgeerscheinung des gesellschaftlichen Strukturwandels interpretiert, der gewöhnlich der Globalisierung zugeschrieben wird. Einen Anstoß zu solchen Beobachtungen haben mir schon vor bald drei Jahrzehnten Schriften des Jubilars zu *Law and Development*<sup>1</sup> gegeben, auf

---

<sup>1</sup> *Brun-Otto Bryde*, *The Politics and Sociology of African Legal Development*, 1976; ders., *Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess*, in: *Brun-Otto Bryde/Friedrich Kübler* (Hg.), *Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess*, 1986, 9-36.

die ich aufmerksam wurde, als mich Ingo von Münch in Hamburg auf seinen durch spezifische Auslandserfahrung überqualifizierten Habilitanden hinwies.

Auf dem Weg zur Verknüpfung der Rechtsvergleichung mit der Globalisierungsdiskussion ist *William L. Twining* ein großes Stück vorangegangen.<sup>2</sup> In zwei Aufsätzen, die aneinander anschließen, hat er die dogmatisch orientierte Rechtsvergleichung, soweit sie sich mit der Frage der einseitigen oder wechselseitigen Beeinflussung verschiedener Rechtskreise befasst, mit der sozialwissenschaftlichen Diffusionstheorie konfrontiert, die auf Arbeiten von Everett M. Rogers<sup>3</sup> zurückgeht. Darauf sei hier verwiesen. *Twining* hat sich darauf beschränkt, die rechts(system)immanente Dynamik der Rezeption fremden Rechts mit dem sozialwissenschaftlichen Konzept der Diffusion abzugleichen. Hinsichtlich einer globalen Konvergenz des Rechts äußert er sich eher zurückhaltend. Stattdessen betont er einen Rechtspluralismus, der aber nicht als Divergenz aufgefasst werden kann, sondern als ein ubiquitäres Phänomen, dass auch durch die Globalisierung nicht ausgeräumt wird.

Das Recht entwickelt sich nicht unabhängig von der Gesellschaft. Die Frage nach einem systemexternen Antrieb der Rechtsentwicklung hat *Twining* nicht behandelt. Dieser Antrieb soll hier im Globalisierungsprozess gesucht werden. Es führt jedoch nicht viel weiter, einfach nur die Phänomene der Globalisierung mit dem Ergebnis von mehr oder weniger Konvergenz zu beschreiben. Interessanter wird die Suche, wenn man die Globalisierung selbst als einen Prozess ansieht, der von gesellschaftlichen Strukturen angetrieben wird. Das leistet die Modernisierungstheorie. Sie hat von vornherein die globale Ausbreitung modernerer Strukturen mitgedacht. Für die Analyse der Globalisierung wird die Modernisierungstheorie zur Konvergenztheorie, indem sie die Richtung des Globalisierungsprozesses als Konsequenz aus der Modernisierung der Gesellschaft erklärt. Sie legt die Frage nahe, ob und wieweit die Globalisierung auf eine Konvergenz des Rechts zuläuft oder, umgekehrt, welchen Raum die Globalisierung für einen Rechtspluralismus lässt.

## II. *Zur Theorie der Modernisierung*

### 1. Schwerpunkte

Alle soziologische Großtheorie befasst sich letztlich mit der Modernisierung oder der Kritik der Modernisierung. Ich lege hier die Fortschreibung der struktur-funktional orientierten Modernisierungstheorie zugrunde. Sie nimmt ihren Ausgang bei den Klassikern, die den Durchbruch der Modernisierung zum Thema machten. Zu erklären war der Umbruch, der durch die Industrialisierung in England und durch die Französische Revolution ausgelöst wurde. Von den Klassikern wurde Modernisierung negativ bestimmt als Ablösung der traditionellen oder organischen Gesellschaft durch etwas Neues. Neu waren Bewusstsein und Realität größerer Kontrolle des Menschen über seine natürliche und soziale Umgebung mit der Folge, dass Zweckrationalität zur dominierenden Einstellung wurde. Getrieben wurde die Modernisierung durch Wirtschaft, Wissenschaft und Technik.

Der Durchbruch der Moderne war nicht das Ergebnis einer Reform, sondern der ungeplante Prozess der Generierung neuen Wissens, seiner Ausbreitung und Anwendung. Es bleibt keine Wahl, als diesen Prozess als einen solchen der Evolution zu verstehen. Rationalität als Wissensbasis der Moderne bedeutet Fremdbeobachtung, Selbstbeobachtung und Kontingenzbewusstsein, kurz, sie bedeutet Reflexivität mit der Folge permanenter Reformanstrengungen und Widerstandsaktivitäten. Doch auch solches Akteurhandeln lässt sich von außen als evolutionär oder, bescheidener, als eigendynamisch oder funktional veranlassstes Geschehen auffassen. Das ist das Thema der »klassischen« Modernisierungstheorie, von der gleich die Rede sein wird.

---

<sup>2</sup> *William L. Twining*, Diffusion of Law: A Global Perspective, *Journal of Legal Pluralism and Inofficial Law* 49, 2004, 1-45; ders., Social Science and Diffusion of Law, *Journal of Law and Society* 32, 2005, 203-240.

<sup>3</sup> *Everett M. Rogers*, Diffusion of Innovations, 5. Aufl., New York, NY 2003. Eine kompakte Darstellung bietet *Veronika Karnowski*, Diffusionstheorien, 2011.

Der Durchbruch der Modernisierung löste dort, wo er sich ereignete, einen Prozess des permanenten sozialen Wandels aus. Der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung verlagerte sich im 20. Jahrhundert von der Industrie auf Dienstleistungen und auf Informationen. Der Übergang zur nachindustriellen Gesellschaft (*Daniel Bell*) bildet die eigendynamische Fortsetzung der Modernisierung. Das gleiche gilt für die weltweite Intensivierung aller Wirtschafts- und Kommunikationsbeziehungen, die als Globalisierung geläufig ist. Die Modernisierung hat parallel auch das politische System und mit ihm das Recht erfasst. Während die Industrialisierungsphase mit Rationalisierung von Produktion und Arbeitswelt, Bürokratisierung und Säkularisierung und einer relativ ungebrochenen Autoritätsgläubigkeit einherging, wuchsen in der postindustriellen Gesellschaft das Verlangen nach persönlicher und politischer Selbstbestimmung und die Wertschätzung von Kreativität.

Im letzten Drittel des 20. Jahrhundert haben sich die dysfunktionalen Effekte der Modernisierung immer stärker bemerkbar gemacht. Die Reaktion auf diese nicht intendierten Nebenfolgen ist entweder Widerstand oder eine Selbstkorrektur der Modernisierung unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit. Der Widerstand gegen die Modernisierung hat sich an vielen Stellen formiert, als Widerstand gegen Umweltzerstörung oder gegen kulturelle Einebnung und als Forderung nach sozialer Gerechtigkeit. Er artikuliert sich in wissenschaftlichen Analysen und philosophischen Reflexionen, in gesellschaftlicher Selbstorganisation und in politischen Aktionen.<sup>4</sup> Radikaler noch ist die These, nach der die Moderne abgeschlossen und durch eine Postmoderne ersetzt worden sei, welche zentrale Merkmale der Moderne wie Rationalität und Fortschritt irreversibel zerlegt habe. Aber die Modernisierung lässt sich anscheinend nicht aufhalten, sondern wird durch Widerstand allenfalls zur Nachbesserung veranlasst. Damit befasst sich die Fortschreibung der Modernisierungstheorie, etwa durch *Wolfgang Zapf*<sup>5</sup> als Theorie der weitergehenden Modernisierung oder – grundsätzlicher noch – durch *David E. Apter*<sup>6</sup>.

Alle Modernisierung führt nur wieder zu weiterer Modernisierung.<sup>7</sup> Als evolutionärer Vorgang hat sie kein Ziel. Sie begründet einen Prozess des permanenten sozialen Wandels. Einmal in Gang gesetzt, ist die Modernisierung zum Selbstgänger geworden. Sie produziert laufend Innovationen, die sich zwanglos verbreiten und den Wandel antreiben. Ein Ende ist nicht abzusehen. Anders sieht es die Fortschrittsidee, die die Modernisierung seit der französischen Revolution beflügelt hat. Mit ihr wird die Evolution zum Evolutionismus, vom historischen Vorgang zum gesollten Programm. Am Ende steht die Eine Welt, in der alle großen Unterschiede und Spannungen beseitigt sind und mit ihnen die Gründe für Krieg und Ausbeutung.

Die Modernisierungstheorie war und ist heftiger, teilweise polemischer Kritik ausgesetzt. Ihr wurde vorgehalten, sie sei als Instrument des Kalten Krieges zur ideologischen Unterfütterung der Position des Westens entstanden.<sup>8</sup> Ihr wird vorgeworfen, die Vorstellung von einer besseren Gesellschaft europäisch-amerikanischen Musters zum Ziel der Entwicklung zu erheben; im Gewand des Neoliberalismus setze sie nur den Kolonialismus und Imperialismus des 19.

---

<sup>4</sup> Die Dysfunktionalität der Modernisierung und der Widerstand sind das Thema neuer Modernisierungstheorien, etwa der von *Anthony Giddens* und *Ulrich Beck*. (*Ulrich Beck*, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986; ders., Macht und Gegenmacht im globalisierten Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie, 2002; *Ulrich Beck/Wolfgang Bonß* (Hg.), Die Modernisierung der Moderne, 2001; *Anthony Giddens*, Konsequenzen der Moderne, 1995; *Ulrich Beck/Anthony Giddens/Scott Lash*, Reflexive Modernisierung, 1996.)

<sup>5</sup> *Wolfgang Zapf*, Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987-1994, 1994; ders., Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der Entwicklung, *Leviathan* 24, 1996, 63-77, S. 67; Modernisierungstheorie – und die nicht-westliche Welt, in: *Thomas Schwinn* (Hg.), Die Vielfalt und Einheit der Moderne, 2006, 227-235.

<sup>6</sup> *David E. Apter*, Marginalization, Violence, and Why We Need New Modernization Theories, in: World Social Science Report, Paris 2010, 32-37.

<sup>7</sup> *Friedrich H. Tenbruck*, Der Traum der säkularen Ökumene. Sinn und Grenze der Entwicklungsvision, *Annali di Sociologia/Soziologisches Jahrbuch* 3, 1987, 11-36, S. 28.

<sup>8</sup> *Nils Gilman*, Mandarins of the Future, Modernization Theory in Cold War America, Baltimore 2003.

Jahrhunderts fort. Als Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Imperialismus werden dann auch Kulturimperialismus und Rechtsimperialismus<sup>9</sup> kritisiert.

Fraglos wurde und wird die Modernisierungstheorie normativ aufgeladen. Aber zunächst enthält sie die empirische Aussage, dass die Globalisierung als Angleichungsprozess beschrieben werden kann. Die normative und die empirische Behandlung des Modernisierungsthemas sind unlösbar miteinander verschränkt, und dennoch darf eine soziologische Betrachtung den Versuch unternehmen, die faktische Seite wertfrei zu analysieren.

## 2. Entwicklungshilfe als Hilfe zur nachholenden Modernisierung

Die Modernisierungstheorie, von der im Folgenden die Rede ist, entstand nach 1950 in den USA. Zeit und Ort sind kein Zufall. Es trifft sich, dass Entwicklungshilfe, wie eigentlich schon der Name sagt, von Anfang an als Hilfe zur nachholenden Modernisierung verstanden wurde. Auslöser war Präsident *Trumans* berühmtes »Point Four Program«:

»Fourth: We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.« (Rede zum Amtsantritt 1949)

Heute ist diese Forderung selbstverständlich. Aber damals war es eine Art von Revolution, die halbe Welt als unterentwickelt zu definieren und ihre Entwicklung zur globalen Aufgabe zu erklären. Der Kolonialismus wurde durch die Vision einer Weltgemeinschaft der freien und gleichen Nationen ersetzt. Sie hatte nicht bloß die Verbesserung der materiellen Lebensumstände im Blick, sondern wurde von der weitergehenden Erwartung getragen, dass sich bei einem Gleichstand der Modernisierung der Weltfrieden einstellen werde.<sup>10</sup> *Trumans* Botschaft gewann den Beifall der gesamten Welt einschließlich der ehemals sozialistischen Staaten. Unter der Regie der UNO wurde daraus im Laufe der Jahrzehnte ein Recht, ja sogar ein Menschenrecht auf Entwicklung.<sup>11</sup> Diesem Recht tragen die Millenniumsziele der Vereinten Nationen Rechnung, zu denen sich die Industrieländer auf einer UN-Vollversammlung im Jahre 2000 bekannt haben und die eigentlich<sup>12</sup> bis 2015 erreicht sein sollen.

Versteht man unter Entwicklung nicht bloß das blinde Walten von Evolution, so impliziert schon die Rede von mehr oder weniger entwickelten Ländern eine Bewertung. Erst recht der Begriff der nachholenden Modernisierung setzt voraus, dass solche Modernisierung gut und richtig sei. Wer könnte sich anmaßen zu sagen, dass der Zustand eines modernen Landes wie Dänemark, Frankreich oder Kanada besser sei als derjenige eines »unentwickelten« Landes wie Papua Neu-Guinea oder Äthiopien? Aber wer wollte es wagen, den weniger entwickelten Ländern die »Errungenschaften« der Moderne wie Gesundheitsversorgung oder Katastrophenhilfe vorzuenthalten? Heute gibt es kein Land mehr auf der Welt, das in dem positiven Sinne primitiv ist, dass es von moderner Zivilisation und Technik unberührt geblieben wäre und auf seine traditionelle Weise weiter leben könnte. Kein Land kann sich gegen die Globalisierung abschotten.

Die Weltbevölkerung hat sich seit dem Ende des 2. Weltkriegs auf sieben Milliarden fast verdreifacht. Der Schwerpunkt des Wachstums liegt in den ärmeren Ländern, in Afrika, Südamerika und Asien. Das Bevölkerungswachstum ist selbst schon eine Folge unvollständiger Modernisierung. Eine Versorgung der Weltbevölkerung mit einem Minimum an Wasser und

---

<sup>9</sup> Repräsentativ für solche Kritik ist *Ugo Mattei/Laura Nader*, Plunder. When the Rule of Law is Illegal, Malden MA 2008. Dazu meine ausführliche Besprechung auf Rsozblog: Über das Buch »Plunder« von Mattei und Nader [<http://www.rsozblog.de/?p=1276>]. Auch *Bryde* ist kein Freund der Modernisierungstheorie; vgl. Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß (Fn. 1), S. 12.

<sup>10</sup> *Tenbruck* a. a. O. (Fn. 7) S. 12.

<sup>11</sup> Sein völkerrechtlicher Status ist allerdings unklar, weil sich die USA einer Anerkennung widersetzen, u. a. mit dem Argument, Nationen könnten keine Menschenrechte haben. Näher *Markus Kaltenborn*, Das Recht auf Entwicklung und die US-amerikanische Außenpolitik, VRÜ 44, 2011, 294-315.

<sup>12</sup> Zum aktuellen Stand die Millennium Development Goals: 2011 Progress Chart: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/%282011E%29\\_MDRreport2011\\_ProgressChart.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/%282011E%29_MDRreport2011_ProgressChart.pdf).

Nahrung, Wohnung und Schutz vor Krankheit ist ohne Rückgriff auf die »Errungenschaften« der Moderne ausgeschlossen. Kein Land kann sich aus diesen »Errungenschaften« bloß einzelne Bausteine, seien es Mobiltelefone oder bessere Bildung, herauspicken. Die Modernisierung gibt es nur im Paket, und es stellt sich allenfalls die Frage, was an traditionellem Bestand zu retten und zu integrieren ist. Deshalb bleibt letztlich keine Wahl als den Weg der Modernisierung fortzusetzen, und zwar bis zur »Überwindung der Unterentwicklung«<sup>13</sup>.

### 3. Die klassische Modernisierungstheorie

Politisch etablierte sich nach 1949 der Begriff der Entwicklungshilfe und in der amerikanischen Soziologie die dazu passende zur Modernisierungstheorie. *Talcott Parsons* lieferte die Großtheorie. Er benannte vier »evolutionäre Universalien«, die einer jeden Gesellschaft überlegene Anpassungsmöglichkeiten geben sollen: eine Verwaltungsbürokratie, einen kapitalistischen Markt, Demokratie und ein universalistisches Rechtssystem.<sup>14</sup> *Daniel Lerner*<sup>15</sup> und *Alex Inkeles*<sup>16</sup> übernahmen es, die Modernisierungsthese in vergleichenden Untersuchungen empirisch zu testen. Viele andere Autoren waren beteiligt, und über manche Details wurde gestritten. Aber es gab doch eine große Linie der Übereinstimmung. *Samuel P. Huntington* hat sie 1971 in neun Punkten zusammengefasst<sup>17</sup>, die hier (gekürzt in grober Übersetzung = kursiv) übernommen und fortgeschrieben werden.

(1) *Modernisierung ist ein revolutionärer Prozess. Der Übergang von der traditionellen zur modernen Gesellschaft verändert alle Aspekte des Lebens.* Dem ist nichts hinzuzufügen.

(2) *Modernisierung ist ein komplexer Prozess. Er lässt sich nicht auf eine einzige Variable oder Dimension reduzieren. Auf jeden Fall gehören Industrialisierung, Urbanisierung, soziale Mobilisierung, Differenzierung, Säkularisierung, Expansion der Medien, zunehmende Alphabetisierung, Ausbildung und politische Partizipation dazu.* Die von *Huntington* genannten Variablen haben sich zwar in ihrem jeweiligen Gewicht verschoben, sind aber nach wie vor aktuell.

Allerhand Diskussion gibt es über den Gesichtspunkt der politischen Partizipation.<sup>18</sup> Das gilt besonders für die Frage, ob Demokratie eine mehr oder weniger notwendige Begleiterscheinung der Modernisierung sei. *Huntington* selbst hat das verneint. Er meinte, entscheidend sei weniger die Regierungsform als vielmehr die Effektivität der Regierung. Die USA, Großbritannien und

---

<sup>13</sup> *Bryde*, Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess (Fn. 1) S. 9.

<sup>14</sup> *Talcott Parsons*, Evolutionary Universals in Society, *American Sociological Review* 29, 1964, 339-357/356 (= Evolutionäre Universalien der Moderne, in: *Wolfgang Zapf* (Hg.), Theorien des sozialen Wandels, 1971, 55-74). Einen Versuch zur Präzisierung unternimmt *Johannes Berger*, Die Einheit der Moderne, in: *Thomas Schwinn* (Hg.), Die Vielfalt und Einheit der Moderne, 2006, 201-225, S. 208f.

<sup>15</sup> *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, The Free Press, 1958; ders., Artikel »Modernization: Social Aspects« in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968

<sup>16</sup> *Making Men Modern: On the Causes and Consequences of Individual Change in Six Developing Countries*, *American Journal of Sociology* 75, 1969, 208-225; *Alex Inkeles/David H. Smith*, *Becoming Modern. Individual Change in Six Developing Countries*, Cambridge/Mass. 1974. *Inkeles* untersuchte den Einfluss des Modernisierungsprozesses auf die Persönlichkeit und befragte dazu 6000 Probanden in sechs Entwicklungsländern. Er stellte fest, dass eine Reihe von Persönlichkeitszügen, die mit der Modernisierung in Verbindung gebracht werden – Offenheit gegenüber sozialem Wandel, Toleranz, Vertrauen in Wissenschaft und technische Methoden – sich in sechs verschiedenen Gesellschaften parallel entwickelt haben. Und zwar spiegeln die Modernitätsindikatoren recht gut die Schulausbildung und die Erfahrung in der Fabrikarbeit.

<sup>17</sup> *Samuel P. Huntington*, *The Change to Change. Modernization, Development, and Politics*, *Comparative Politics* 3, 1971, 283-322, S. 288ff. Daran orientiert sich auch *Johannes Berger*, Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich – und was wird ihr bloß unterstellt?, *Leviathan* 24, 1996, 45-62.

<sup>18</sup> Aufmerksamkeit verdient schließlich die Säkularisierungsthese. Viele halten sie nicht mehr für haltbar, nachdem *José Casanova* auf die seit den 1980er Jahren zu beobachtende Renaissance der Religionen aufmerksam gemacht hatte. Da diese These hier nicht adäquat erörtert werden kann, sei Im Übrigen sei auf zwei Überblicksartikel verwiesen, die notwendigen Quellen nachweisen: *Karl Gabriel*, Jenseits von Säkularisierung und Wiederkehr der Götter, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, Heft 52; 9-15; *Detlef Pollack*, Rekonstruktion statt Dekonstruktion. Für eine Historisierung der Säkularisierungsthese, *Zeithistorische Forschung*, Online Ausgabe 7, 2010 [<http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Pollack-3-2010>].

die Sowjetunion hätten ganz unterschiedliche Regierungsformen. Doch in allen drei Ländern könne die Regierung wirklich regieren. Alle drei Länder hätten starke, anpassungsfähige und kohärente politische Institutionen, eine effektive Bürokratie, gut organisierte politische Parteien, ein hohes Ausmaß an politischer Partizipation in öffentlichen Angelegenheiten, wirksame Systeme der zivilen Kontrolle über das Militär, beträchtliche wirtschaftliche Aktivitäten der Regierung und einigermaßen funktionierende Verfahren für die Regierungsnachfolge und zur Kontrolle politischer Konflikte.<sup>19</sup> Angesichts schlagender Beispiele autoritär gelenkter Modernisierung muss man Huntington wohl beipflichten. Alles andere wäre Wunschdenken. Einen kleinen Trost hält die *Lipset*-These bereit, nach der wachsender Wohlstand demokratische Verhältnisse fördert.<sup>20</sup> Sie scheint empirisch durchaus triftig zu sein<sup>21</sup>, legt aber eine Fortschreibung der Modernisierungstheorie nahe, deren Richtung *David E. Apter*<sup>22</sup> vorgegeben hat: Nur Demokratie kann dauerhaft den »positiven Pluralismus« gewährleisten, von dem die laufende Selbsterneuerung der Moderne abhängt.

Es fällt auf, dass in *Huntingtons* Aufzählung das universalistische Rechtssystem und seine Konkretisierung als Rechtsstaat nicht genannt werden. Das ist vielleicht ein erster Hinweis auf die Frage nach der Rolle des Rechts im Prozess der nachholenden Modernisierung.

(3) *Modernisierung ist ein systemischer Prozess. Modernisiert sich ein gesellschaftlicher Bereich, so sind auch andere davon betroffen.* Dieses Interdependenztheorem besagt, dass alle Teilsysteme der Gesellschaft von der Modernisierung ergriffen werden und sich parallel entwickeln müssen, damit die Gesellschaft insgesamt den Zustand der Modernität erreichen kann.<sup>23</sup>

Es ist wohl richtig, wenn der von *Huntington* zitierte *Daniel Lerner* schreibt, die verschiedenen Elemente der Modernisierung würden als zusammengehörig empfunden, weil sie in gewissem Sinne historisch zusammengehörten.<sup>24</sup> Und tatsächlich werden alle Teilsysteme der Gesellschaft – nicht nur die Wirtschaft – mehr oder weniger von der Modernisierung affiziert, allerdings ohne dass sie sich synchron entwickeln müssten. Die Politik wird zum Dienstleister für die Bürger und muss sich auf Transparenz und Mitbestimmung einlassen. Das Rechtssystem muss die Idee der Gleichheit verarbeiten, sich als Infrastruktur für die Wirtschaft und als Steuerungsinstrument für Regierung und Verwaltung bereithalten. Die Modernisierung verändert Erziehung und Bildung, die nunmehr jedermann einschließen. Sport und Kunst folgen mit einigem Abstand nach. Die Medien entwickeln sich zu einem System der Massenkommunikation. Die Religion leistet noch am ehesten Widerstand. Für alle Teilsysteme gilt, dass sie durch Modernisierung irgendwie leistungsfähiger werden mit der Konsequenz, dass diese Leistung an Hand von Indikatoren gemessen und verglichen werden kann.

(4) *Modernisierung ist ein globaler Prozess. ... Das ist in erster Linie die Folge einer Diffusion moderner Ideen und Techniken von Mitteleuropa aus, beruht aber zum Teil auch auf endogenen Entwicklungen nicht-westlicher Gesellschaften. Alle Gesellschaften sind irgendwann einmal traditional gewesen. Heute sind alle Gesellschaften*

---

<sup>19</sup> *Samuel P. Huntington*, *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968, S. 1. Für *Daniel Lerner* war die Demokratie nur die »Krönung« der politischen Modernisierung, weil sie eine gewisse Reife des politischen Systems und auch die Bildung moderner Persönlichkeiten voraussetze (*The Passing of Traditional Society*, 1958, 64). Vgl. auch *Ilja Srubar*, *War der reale Sozialismus modern? Versuch einer strukturellen Bestimmung*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 43, 1991, 415-432. *Srubar* verneint die Frage, da dem Sozialismus die für die Moderne notwendige Konstellation von privater und öffentlicher Sphäre gefehlt habe. Zur Moderne gehöre nämlich die Differenzierung von privatem Markt und öffentlichem Staat, der mittels einer rationalen Bürokratie vorhersehbares Handeln ermögliche.

<sup>20</sup> *Seymour Martin Lipset*, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, *The American Political Science Review* 53, 1959, 69-105; ders., *The Social Requisites of Democracy Revisited*, *American Sociological Review* 59, 1994, 1-22.

<sup>21</sup> *Wolfgang Merkel*, *Systemtransformation*, 2. Aufl., 2010, 70ff.

<sup>22</sup> *David E. Apter*, *Marginalization, Violence, and Why We Need New Modernization Theories*, in: [World Social Science Report](#), *Knowledge Divides*, Paris 2010, 32-37.

<sup>23</sup> Vgl. *Thomas Schwinn*, *Multiple Modernities: Konkurrierende Thesen und offene Fragen. Ein Literaturbericht in konstruktiver Absicht*, *Zeitschrift für Soziologie* 38, 2009, 454-476, S. 458.

<sup>24</sup> *Daniel Lerner*, *The Passing of Traditional Society*, 1958, 438.

*entweder modern oder auf dem Weg in die Moderne.* Die Globalität des Modernisierungsprozesses lässt sich nicht mehr in Abrede stellen. Mit der Globalisierung wird die nachholende Modernisierung zum Problem oder zur Aufgabe, denn die Globalisierung macht regionale und vor allem nationale Unterschiede des Entwicklungsstandes manifest. Sie zeigt die Vorreiter und die Nachzügler.

(5) *Modernisierung ist ein langwieriger Prozess. Während die Modernisierung, was Art und Umfang der gesellschaftlichen Veränderungen betrifft, revolutionäres Ausmaß hat, ist die Modernisierung in ihrem zeitlichen Verlauf ein evolutionärer Prozess. Die westlichen Gesellschaften brauchten Jahrhunderte um sich zu modernisieren. Heute geht es schneller. Aber die Zeit für den Wandel von der traditionellen zur modernen Gesellschaft wird immer noch in Generationen gemessen.* Modernisierung verlangt einen Persönlichkeitswandel, der allenfalls im Generationenrhythmus erreichbar ist. Modernisierung wird aber auch dadurch zum Dauerprozess, dass ungewünschte Nebenfolgen auftreten, die repariert werden müssen. Die drei wichtigsten sind der Verlust der sozialen Sicherung durch die Familie, der durch ein öffentliches Sozialsystem ausgeglichen werden muss, die Entstehung neuer Ungleichheiten und die Umweltzerstörung. Die Lösung ist bekanntlich nicht die Rückkehr in ein einfaches Leben, sondern raffiniertere Technik, Zunahme der bürokratischen Regulierung und weiteres Wirtschaftswachstum.

(6) *Modernisierung vollzieht sich in Phasen. Alle Gesellschaften durchlaufen auf dem Weg zur Moderne unterscheidbare Stadien. ... Das hat zur Folge, dass sich Gesellschaften danach vergleichen lassen, wie weit sie auf dem Wege der Modernisierung gekommen sind.* Die Identifizierung von Phasen<sup>25</sup> ist heute nicht mehr wichtig, weil für das globale Monitoring Indikatoren entwickelt worden sind, die eine gleitende vergleichende Messung des Modernisierungsgrades gestatten. Wichtig bleibt aber, dass nach der klassischen Modernisierungstheorie keine Gesellschaft den Modernisierungsprozess unvollendet abschließen kann. Allerdings müssen die Nachzügler nicht alle Phasen der Modernisierung ausführlich durchlaufen. In der Startphase werden Forschung und Entwicklung durch Nachahmung ersetzt. Technische Entwicklungen wie Flugzeug, Mobiltelefon und Satellitenkommunikation ersparen zum Teil den langwierigen Aufbau einer Infrastruktur. So haben die Tigerstaaten die Entwicklung von der Exportorientierung zum Massenkonsum im Eiltempo durchlaufen, und andere wie Vietnam, Malaysia und Indonesien machen es ihnen nach.

(7) *Modernisierung ist ein Homogenisierungsprozess. Die traditionellen Gesellschaften sind so verschieden, dass manche sagen, sie hätten nicht mehr gemeinsam als dass sie nicht modern seien. Moderne Gesellschaften dagegen sind sich in vielerlei Hinsicht ähnlich. Modernisierung führt tendenziell zu Konvergenz.* Die Konvergenzthese ist besonders kontrovers. Sie ist der zentrale Angriffspunkt der Kritik, auf die ich anschließend eingehe.

(8) *Modernisierung ist ein unumkehrbarer Prozess. Es mag vorübergehend Unterbrechungen und gelegentlich partielle Rückfälle geben. Aber als säkularer Trend ist die Modernisierung nicht aufzuhalten. ... Das Tempo der Modernisierung ist von Gesellschaft zu Gesellschaft unterschiedlich. Aber die Richtung des Wandels ändert sich grundsätzlich nicht.* Rückschritte auf dem Wege der Modernisierung waren etwa das Pol Pot-Regime in Kambodscha oder Khomeinis Revolution im Iran. Die Nazidiktatur war sicher eine schlimme Rückentwicklung des politischen Systems, aber nach den *Huntington*-Kriterien war das System immer noch »modern«. Die Modernisierungstheorie kommt mit dem heimlichen Versprechen, dass solche »Rückfälle« nur temporär seien.

(9) *Modernisierung ist Fortschritt. ... Auf lange Sicht ist Modernisierung nicht nur unvermeidlich, sondern auch wünschenswert. Kosten und Leiden, besonders in der Anfangsphase, sind hoch. Aber ihre sozialen, politischen und wirtschaftlichen Errungenschaften sind es wert. Auf längere Sicht fördert die Modernisierung die Wohlfahrt*

---

<sup>25</sup> Ein viel zitiertes Modell stammt von *Walt W. Rostow* (*The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*, 1960, hier zitiert nach der 3. Aufl., Cambridge [England], New York 1990). Es unterscheidet fünf Phasen: Die traditionelle Gesellschaft, eine Übergangsperiode, den Durchbruch zu andauerndem Wachstum, der in England in den letzten Jahrzehnten des 18. Jahrhunderts stattfand, in Mitteleuropa und in den USA jedoch erst Jahrzehnte später. Es folgen eine Konsolidierungsperiode und schließlich das Zeitalter des Massenkonsums. Diese Phasen sind aber nicht auf die nachholende Modernisierung zugeschnitten.

*kulturell wie materiell*. Die Fortschrittsthese, die eine Leistungssteigerung aller Systeme postuliert, an der prinzipiell alle teilhaben sollen, wird entgegengehalten, sie blende die enormen Leiden und Kosten der Modernisierung ebenso aus wie den Umstand, dass der Fortschritt nicht alle erreicht. Hinter der Fortschrittsannahme – so die Kritik – stecke ein missionarischer Universalismus des Westens. *Friedrich Tenbruck* spricht von der Vision der »säkularen Ökumene«. Das Konzept der Entwicklungshilfe habe daher, wie alle Fortschrittskonzepte, ein innerweltliches Ziel der Geschichte vor Augen, und münde damit in die Vision einer geschichtslosen Zukunft ein.<sup>26</sup> Tatsächlich wollte *Francis Fukuyama* 1989 das Ende der Geschichte vorhersagen, denn die Evolution der politischen Ideologien habe mit der weltweiten Ausbreitung der liberalen Demokratie westlichen Musters ihr Endstadium erreicht.<sup>27</sup> Konvergenz bedeutet aber nicht das Verschwinden von Konflikten und damit das Ende der Geschichte, denn Modernisierung ist ein Prozess, der vielleicht alte Probleme überwindet, aber dafür neue aufwirft und damit auch neue Konfliktfronten aufreißt. Anhänger der Modernisierungstheorie führen die Konflikthaftigkeit des Prozesses nicht in erster Linie auf religiöse und kulturelle Differenzen zurück, sondern auf die Ungleichheiten, die die Modernisierung durch das unterschiedliche Tempo in den verschiedenen Ländern hat aufbrechen lassen.<sup>28</sup>

Ein Grundproblem der Modernisierungstheorie bleibt ihre relative Allgemeinheit. Wenn immer die Tatsachen nicht recht mit der Theorie übereinstimmen wollen, lässt sich die Theorie leicht verändern, so dass sie schwerlich widerlegbar ist. Das ist ein Problem vieler Theorien, dem der einzelne Anwender nur durch den Versuch der Aufrichtigkeit und Konsequenz begegnen kann.

#### 4. Kritik der Modernisierungstheorie oder die Einfalt der Vielfalt

Die (alte) Modernisierungstheorie gilt manchen Soziologen nur noch als historisch relevantes Phänomen.<sup>29</sup> Sie wurde nicht eigentlich mit theoretischen Argumenten beiseitegeschoben, sondern weil man sie als eine Weltdeutung verstand, die für Intellektuelle im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts nicht akzeptabel war.<sup>30</sup> Sie wurde von Differenzierungstheorien beerbt, die sich gegen die großen Entwicklungstrends einer vermeintlich universellen Globalisierungslogik wenden und die Konvergenzthese in Frage stellen. In den Blickpunkt des Interesses rückte die Frage, wie sich Konvergenz und Divergenz als simultane und wechselseitig verschränkte Prozesse begreifen lassen.

Zur Kritik der Modernisierungstheorie taugt die Entgegensetzung von Konvergenz und Divergenz indessen wenig. Konvergenz bezeichnet eine gerichtete Entwicklung. Anders als der Konvergenzbegriff der Modernisierungstheorie gibt der Divergenzbegriff ihrer Kritiker keine Tendenzen an, sondern beschränkt sich auf die Verneinung von Konvergenz. Dass die Welt jenseits der Differenz von entwickelten und weniger entwickelten Gesellschaften auseinanderdriftet, behaupten auch die Kritiker der Modernisierungstheorie nicht ernsthaft. Sie insistieren nur auf Vielfalt oder Diversität. Damit hat die Modernisierungstheorie jedoch kein Problem. Neue Vielfalt wird laufend durch die Modernisierung selbst produziert, und zwar auf mindestens vier unterschiedlichen Wegen, nämlich durch die Pfadabhängigkeit<sup>31</sup> sozialen

---

<sup>26</sup> A. a. O. (Fn. 7) S. 27.

<sup>27</sup> *Francis Fukuyama*, Das Ende der Geschichte, Europäische Rundschau, 1989, Nr. 4, 3-25 (Original in: *The National Interest*, Summer 1989); vgl. auch *Arnold Gehlen*, Ende der Geschichte? Zur Lage des Menschen im Posthistoire, in: *Oskar Schatz* (Hg.): Was wird aus dem Menschen? Analysen und Warnungen prominenter Denker, 1974, 61-75 = *Gehlen*, Einblicke, 1975, 115-133.

<sup>28</sup> *Wolfgang Zapf*, Modernisierungstheorie – und die nicht-westliche Welt, in: *Thomas Schwinn* (Hg.), Die Vielfalt und Einheit der Moderne, 2006, 227-235, S. 234; *Thomas Schwinn*, Konvergenz, Divergenz oder Hybridisierung?, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58, 2006, 201-232, S. 214.

<sup>29</sup> *Wolfgang Knöbl*, Die Kontingenz der Moderne, Wege in Europa, Asien und Amerika, 2007, S. 23 ff.

<sup>30</sup> *Jeffrey C. Alexander*, Modern, Anti, Post, and Neo: How Social Theories have Tried to Understand the "New World" of "Our Time", *Zeitschrift für Soziologie* 23, 1994, 165-197.

<sup>31</sup> *Raymund Werle*, Pfadabhängigkeit, in: *Arthur Benz* u. a. (Hg.), Handbuch Governance, Wiesbaden 2007, S. 119-131.

Wandels, durch eine »Melange« vorhandener Kulturelemente (Hybridisierung)<sup>32</sup>, durch die Abkopplung (decoupling, *John Meyer*)<sup>33</sup> lokaler Praxis von globaler Institutionalisierung sowie durch ständige Rückkopplungsprozesse.

Viel diskutiert wird zurzeit das Konzept der multiplen Modernen von *Shmuel N. Eisenstadt*<sup>34</sup>. *Eisenstadt* geht zwar davon aus, dass es sozusagen einen Kern der Moderne gibt, der aber unterschiedliche Ausprägungen findet, die nicht bloß als Varianten einer zielgerichteten Entwicklung verstanden werden dürfen, sondern jeweils eigenständige Gesellschaftsformationen bilden. Die Basis der Moderne verlegt *Eisenstadt* in die (von *Karl Jaspers* so getaufte) Achsenzeit, also in die Zeit von 800 bis 200 v. Chr., in der mythische Kulturen durch abstrakt-transzendente Religionen abgelöst wurden und in der sich die vier großen Kulturkreise gebildet haben, die bis heute die Welt prägen, die griechisch-römische Antike, das Judentum, der Buddhismus und der Konfuzianismus. *Eisenstadt* dehnt die Achsenzeit noch auf die Entstehung des Islam aus und bedenkt die japanische als eine Kultur ohne ausgeprägte transzendente Konzeption. Das führt zu einer Betonung der Nachwirkung dieser Kulturkreise auch für den Modernisierungsprozess. Solche Nachwirkungen stellt die Modernisierungstheorie nicht in Abrede. Sie lassen sich zwanglos mit der Pfadabhängigkeit sozialen Wandels erklären.

Wie so oft bei großer Theorie redet man viel aneinander vorbei, indem man sich eine gegnerische Theorieversion heraussucht, an der man sich abarbeitet. Die Globalisierung steckt voller Rekursivität. Sie löst lokale Veränderungen aus, die wiederum auf die globale Ebene zurückwirken. Wer solche Schleifen zu Paradoxien hochstilisiert, ist schnell dabei, gegenläufige Entwicklungen zu entdecken. Wer nach Differenzen oder Varietäten sucht, wird sie finden. Die Suche nach Ähnlichkeiten ist schwieriger, denn sie muss Vergleichsmaßstäbe angeben. Die Modernisierungstheorie hat sich auf eine Reihe von Parametern festgelegt, an denen Konvergenz gemessen werden soll. Als solche dienen: Bruttosozialprodukt je Einwohner, relativer Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion, Urbanisierung, Anstieg der Lebenserwartung, Bildungsbeteiligung, Erwerbsbeteiligung von Frauen, Abnahme der Kinderzahl und Verkleinerung der Familie, Freiheitlichkeit, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, Effektivität des Regierungshandelns und Korruptionskontrolle, Infrastruktur und Innovationsfähigkeit. *Eisenstadts* Paradebeispiel für eine eigenständige Variation der Modernität ist das moderne Japan.<sup>35</sup> Wenn man sich auf operationalisierbare Parameter festlegt, mit denen Modernisierung gemessen werden, so entspricht die Entwicklung Japans, und auch die der asiatischen Tigerstaaten, sehr genau den Prognosen der Modernisierungstheorie.<sup>36</sup>

Die Ironie der Entwicklung liegt darin, dass Konvergenz sich auf einem übergeordneten Niveau ereignet als Konvergenz zur Vielfalt. Der Vergleich ist schief, aber doch erhellend: Überall wollen Jugendliche sich ihrer Besonderheit, Diversität oder Identität dadurch versichern, dass sie auffällig irgendwie anders als der Mainstream verhalten oder auch nur aussehen, und sie versuchen es mit Tattoos, Piercings, bunten Haartrachten oder Phantasiemoden. Das Ergebnis ist eine neue Uniformität der Diversität.

---

<sup>32</sup> *Jan Nederveen Pieterse*, Globalization als Hybridization, in: *Mike Featherstone* u. a. (Hg.), *Global Modernities*, London 1995, S. 45-68; ders., Der Melange-Effekt. Globalisierung im Plural, in: *Ulrich Beck* (Hg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, 1998, S. 87-124; ders., *Globalization and Culture. Global Mélange*, 2. Aufl., Lanham, Md. 2009; *Ulf Hannerz*, *The World in Creolization*, *Africa* 57, 1987, 546-559; ders., *Transnational Connections: Culture, People, Places*, London 1996.

<sup>33</sup> *John W. Meyer* u. a., *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, 2005; *John W. Meyer/Brian Rowan*, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology* 83, 1977, 340-363.

<sup>34</sup> *Die Vielfalt der Moderne*, 3. Aufl., 2011.

<sup>35</sup> *Die Vielfalt der Moderne*, 3. Aufl., 2011, Kap. 3, S. 110ff.

<sup>36</sup> Das hat kürzlich *Volker H. Schmidt* vorgerechnet (Die ostasiatische Moderne – eine Moderne »eigener Art?«, *Berliner Journal für Soziologie* 20, 2010, 123-152).

»We appear to live in a world in which the expectation of uniqueness has become increasingly institutionalized and globally widespread.«<sup>37</sup>

Der Preis für die Teilhabe an der Weltgesellschaft ist eine Relativierung von Kultur, Religion und Recht, der Verlust gewachsener Identitäten. Die Globalisierung provoziert dadurch lokale und partikuläre Gegenbewegungen, die gerade in ihrer Gegnerschaft zu den globalisierenden Tendenzen neue soziale Identitäten hervorbringen. Globalisierung wird zur neuen Form der Entfremdung; der Weg zurück zum Naturzustand, der bekanntlich erst im Zustand der Entfremdung zum Thema wird, führt zur Forderung nach Anerkennung und Wahrung besonderer Lebensformen. Quelle der neuen Vielfalt ist die Modernisierung selbst, wenn sie durch Hybridisierung neue Kulturelemente hervorbringt. Große Bestände an Kulturmustern finden sich in der Vergangenheit. Sie haben den Vorzug dass sie sich als Tradition selbst legitimieren. So produziert die Modernisierung auch den lokalen Neotraditionalismus. Diesen bedient wiederum auf globaler Ebene die Ethnologie.<sup>38</sup> Damit ist die Rückkopplung aber immer noch nicht beendet. Die Globalisierung liefert wiederum die Instrumente zu ihrer Unterwanderung, indem sie das globale Konzept der Menschenrechte zur Absicherung regionaler Besonderheiten anbietet. So ist im Zuge der Globalisierung die Berufung auf Pluralität im Allgemeinen und Indigenität im Besonderen selbst zu einem Konvergenzphänomen geworden. Die Institutionalisierung universalistischer Rechtsvorstellungen auf der globalen Ebene geht örtlich mit einer Rückwendung zu nationalen, indigenen oder religiösen Rechtstraditionen einher. Rechtspluralismus ist angesagt. Die Betonung des Eigenwerts partikularer Rechtskulturen als Reaktion auf die Globalisierung ist ihrerseits eine globale Erscheinung.

Für eine fortgeschriebene = modernisierte Modernisierungstheorie kann Konvergenz mit großer Vielfalt einhergehen. Traditionelle Gesellschaften waren sehr viel homogener als moderne. Vielfalt oder Pluralität ist zum Standard der Modernität geworden. Deshalb läuft die Kritik der Modernisierungstheorie, wie sie von *Eisenstadt* formuliert worden ist, ins Leere. Die große Zustimmung, die *Eisenstadt* gefunden hat<sup>39</sup>, dürfte darauf beruhen, dass er die Modernisierung aus der Verklammerung mit einer amerikanischen Leitkultur befreit, ohne einen global wirksamen Modernisierungstrend in Abrede zu stellen. Damit hat er mehr zur Stützung der Modernisierungstheorie beigetragen, als zu ihrer Überwindung.

Erst die Modernisierung hat die Welt pluralismusfähig gemacht. Auch Rechtspluralismus gibt es nur in einem universalistischen Rahmen.

##### 5. *Selbstverstärkung der Modernisierung durch Rechenhaftigkeit und Ranking*

Die Modernisierung wird von Rationalität und Effizienzstreben angetrieben. Die von der Wirtschaft ausgehende Effizienzorientierung erreicht heute mehr oder weniger alle Bereiche der Gesellschaft. Viele Ursachen kommen hier zusammen. Eine ist natürlich die Monetarisierung oder Ökonomisierung im engeren Sinne. Für die Wirtschaft bedeutet Rationalität Rechenhaftigkeit, wie sie mit der doppelten Buchführung möglich wurde. Die überall verfügbare EDV will mit Zahlen gefüttert werden. Eine weitere Ursache ist die Versozialwissenschaftlichung des Denkens. Für die empirische Sozialforschung gibt es nichts, was nicht messbar wäre. Jeden Tag werden wir mit Zahlen, z. B. in der Form von Prognosen, Preisen, Risikobewertungen, Kostennutzenanalysen, Schulnoten, Bilanzen, Sportergebnissen oder Testnoten konfrontiert. Das organisationale Rechnen jenseits der Wirtschaft hat inzwischen als Soziokalkulation einen

---

<sup>37</sup> Roland Robertson, Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity, in: *Mike Featherstone/Scott Lash/Roland Robertson* (Hg.), *Global Modernities*, London 1995, 25-44, S. 28.

<sup>38</sup> Karl-Heinz Kohl, Die Ethnologie und die Rekonstruktion traditioneller Ordnungen, in: *Johannes Fried/Michael Stolleis* (Hg.), *Wissenskulturen. Über die Erzeugung und Weitergabe von Wissen*, 2009, 159-180.

<sup>39</sup> Zur Kritik etwa *Johannes Berger*, Die Einheit der Moderne, in: *Thomas Schwinn* (Hg.), *Die Vielfalt und Einheit der Moderne*, 2006, 201-225.

Namen.<sup>40</sup> Zahlen und Rechenpraktiken sind allgegenwärtig. Sie versprechen einen rationalen Zugang zum Verständnis der Welt.

Man hat sich daran gewöhnt, dass alles in Zahlen und in Mengenbildern ausgedrückt wird und bemerkt gar nicht, dass die Durchnummerierung der Welt auch veränderte verhaltens- und leistungsbezogene Erwartungen zum Ausdruck bringt. Zahlen fordern zum Vergleich heraus. In Tortengrafiken, Balkendiagrammen oder Kurven drängt sich der Vergleich geradezu auf. Vergleiche führen, ob sie darauf angelegt sind oder nicht, zu einer Bewertung. Und Bewertungen haben Aufforderungscharakter.

Rechenhaftigkeit ist zum Bestandteil des Persönlichkeitssystems geworden. Was vor 20 Jahren noch unerhört schien, ist heute selbstverständlich. Anfangs haben alle oder viele noch gegen den Managementjargon protestiert. Heute hantieren sie wie selbstverständlich mit Begriffen wie Inputsteuerung, Outputsteuerung, Controlling, Produkten, Kosten-Leistungs-Rechnung usw. Mit den Begriffen und Formulierungen übernehmen sie eine anonyme Steuerungslogik, die auf eine mögliche Effizienzsteigerung angelegt ist. Darin liegt eine Änderung der Art und Weise, die Welt wahrzunehmen. In Verwaltungen, Krankenhäusern, Universitäten, Theatern und Museen und selbst in der Justiz hat das Kosten-Leistungs-Denken Einzug gehalten. Eine kalkulative Mentalität bildet sozusagen die Tiefenstruktur der Ökonomisierung. Diese Mentalität macht Befehl und Recht bis zu einem gewissen Grade überflüssig.

Ein Ausfluss der Rechenhaftigkeit ist das Scoring, Ranking oder Benchmarking, das inzwischen auch auf globaler Ebene Einzug gehalten hat. Für die makrosozialen und vor allem für makroökonomische Daten gibt es eine erstaunliche Anzahl offizieller oder semioffizieller Quellen, die meistens in Gestalt jährlicher Reports und Rankings erscheinen. UNO, Weltbank, Internationaler Währungsfonds, die OECD, Stiftungen und NGOs offerieren Statistiken und Berichte, meistens in Gestalt von Ländervergleichen.<sup>41</sup> Mehr oder weniger alle verwenden Indikatoren aus der Merkmalsliste der Modernisierungstheorie. Auf den Spitzenplätzen der Ländervergleiche sind überall dieselben 30 bis 50 Länder anzutreffen, die als modern gelten können. Auf der Mitte der Skala beginnt die Liste der Kandidaten mit Nachholbedarf. Auf den hinteren 50 Plätzen sind in allen Ratings dieselben Länder versammelt, die deutlich unterentwickelt sind.

Die Rankings wirken. Nach und nach entdeckt die Wissenschaft das Antriebspotential des vergleichenden Berichtswesens.<sup>42</sup> *Davis, Kingsbury* und *Merry* haben es ausführlich als neue Governancetechnik analysiert. Darauf sei verwiesen und daraus nur zitiert, dass die Weltbank für sich in Anspruch nimmt, sie habe viele Länder allein durch die Zusammenstellung und Verbreitung der Indikatoren für Wirtschaftsfreundlichkeit in ihren Doing-Business Reports veranlasst, ihr Rechtssystem zu modernisieren.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> *Uwe Vormbusch*, Die Kalkulation der Gesellschaft, in: *Andrea Mennicken/Hendrik Vollmer* (Hg.), Zahlenwerk, 2007, 43-64. Eine historische Perspektive auf die scheinbar theoriefreie Repräsentation der Welt in Zahlen gibt *Mary Poovey*, A History of the Modern Fact: Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society, Univ. of Chicago Press, 1998 (mehrfach nachgedruckt).

<sup>41</sup> Insgesamt gibt es wohl über 200 solcher Berichte. *Romina Bandura* hat eine Aufstellung von 178 Untersuchungen zusammengestellt, die mit Hilfe von zusammengesetzten Indikatoren Ländervergleiche anstellen und mit einem Ranking enden: A Survey of Composite Indices Measuring Country Performance: 2008 Update. Office of Development Studies United Nations Development Programme, New York. (UNDP/ODS Working Paper).

<sup>42</sup> Zu Berichtsforschung: *Kevin E. Davis/Michael B. Kruse*, Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project; *Law & Social Inquiry*, 32, 2007, 1095–1119; *Kevin E. Davis/Kingsbury Benedict/Sally Engle Merry*, Indicators as a Technology of Global Governance, *Law and Society Review* 46, 2012, 71-104; *Klaus F. Röhl*, Ressort- und Berichtsforschung als Datenquelle, in: *Matthias Mahlmann* (Hg.), Gesellschaft und Gerechtigkeit, FS für Hubert Rottleuthner, 2011, 357-393; *Peter Thiery/Jennifer Sebring/Wolfgang Muno*, Wie misst man Recht?, in: *Josef Estermann* (Hg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung zwischen Rechtswirklichkeit, Rechtsanalyse und Rechtsgestaltung, Bern 2010, 211–230.

<sup>43</sup> *Law and Society Review* 46, 2012, S. 84 (ohne Quellenangabe).

## 6. *Isomorphie der Institutionen und die Entkoppelung von Recht und Realität*

Heute beobachtet man mehr oder weniger überall auf der Welt eine lange Reihe von rechtlich geprägten Institutionen, die einander mindestens der äußeren Form nach ähnlich sind. Die wichtigste Konvergenz dieser Art ist die Aufteilung der Welt in Nationalstaaten nach dem zweiten Weltkrieg. Fast alle Staaten haben geschriebene Verfassungen<sup>44</sup> angenommen, politische Wahlen eingeführt, Parlamente installiert, die förmliche Gesetze erlassen, und offizielle Gerichte für die Entscheidung von Streitigkeiten eingerichtet. Mehr oder weniger überall gibt es Universitäten mit juristischen Fakultäten, eine Anwaltschaft, Gefängnisse und Polizei.

Diese Gleichförmigkeit hat fraglos etwas mit Modernisierung und Globalisierung zu tun. Für die genauere Bestimmung des Zusammenhangs sind verschiedene Erklärungen geläufig. Die schlichteste läuft auf bloße Nachahmung hinaus. Funktionale Erklärungen verstehen die jeweils gewählten institutionellen Arrangements als Lösung praktischer Probleme. Das ist wohl die heimliche Theorie der Entwicklungshilfe, wenn sie darauf abstellt, dass die rule of law notwendige Bedingung für wirtschaftlichen und humanitären Fortschritt sei. In der Rechtssoziologie ist von imposition of law die Rede, wenn machtüberlegene Länder anderen ihr Rechtsmodell aufdrängen. Eine anspruchsvollere Theorie, die alle diese Erklärungen bis zu einem gewissen Grade in sich aufnehmen kann, bietet die *Meyer-Schule* in Stanford. Sie erklärt die weltweite Gleichförmigkeit der Institutionen nicht primär aus Diffusions-, Planungs- oder Nachahmungsprozessen, sondern aus einer vorgängigen globalen Weltkultur (world polity), welche die institutionelle Umgebung aller Akteure, seien sie Individuen, Organisationen oder Staaten, prägt.<sup>45</sup>

Es würde zu weit führen, hier die Herleitung der world polity zu referieren, und auch auf Zustimmung oder Ablehnung will ich mich nicht einlassen. Unbestreitbar scheint jedenfalls die weltweit zu beobachtende Isomorphie der Institutionen zu sein. Gäbe es noch eine unberührte Insel – so *Meyer* –, dann würden die internationalen Organisationen von den Vereinten Nationen bis Attac, von der Weltbank bis Greenpeace sie schnell in einen Nationalstaat mit Gewaltenteilung, Behörden und Instanzen, Minderheitenschutz, Schulen und Religionsfreiheit verwandeln. Wer Mitglied der UNO werden und an der Entwicklungshilfe der Weltbank teilhaben will, kann dies nur als Nationalstaat tun mit einer Regierung an der Spitze, die in ihrer Organisation die westlichen Bürokratiemuster spiegelt. Der Staat muss mindestens pro forma Resolutionen und Leitlinien zu Menschenrechten oder Umweltschutz usw. akzeptieren.

Für die Rechtssoziologie ist besonders ein Argumentationsstrang interessant, der 1977 von *Meyer* und *Rowan* eingeführt worden ist.<sup>46</sup> Ihre These war, dass Organisationen aller Art sich nach außen formal und rational geben, dass sie intern aber nicht, wie es das Gebot der Rationalität eigentlich fordert, bürokratisch mit Weisung und Kontrolle arbeiten, sondern sich von der Formalität abkoppeln (decoupling) und mit informellen Vertrauensbeziehungen arbeiten. Isomorphie der Institutionen heißt deshalb nicht, dass die Organisationen überall gleich sind, sondern dass sie äußerlich einem übergeordneten Rationalitätsimperativ entsprechen. Dieses Formalitätsgebot sei der Mythos, der den Organisationen helfe, in ihrer Umgebung zu überleben, indem er ihnen Legitimität verschaffe und zu Ressourcen ver helfe.

Die Differenz zwischen der formalen Struktur von Organisationen und ihrem praktischen Funktionieren ist ein alter Hut der Organisationsforschung. Auch die Idee, dass Organisationen sich unter gleichen Umweltbedingungen einander angleichen, war in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie nicht neu. Neu war aber die Verortung dieser Umweltbedingungen auf der abgehobenen Ebene der world polity und damit verbunden die Radikalisierung der Differenz

---

<sup>44</sup> Zur globalen Konvergenz von Verfassungen *David S. Law/Mila Versteeg*, The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism, 2010, <http://ssrn.com/abstract=1643628>, auch in California Law Review, Vol. 99, 2011, 1163-1253. Die Autoren versuchen auch ein Ranking aller erreichbaren Verfassungen, allerdings nur unter dem Aspekt subjektiver Individualrechte.

<sup>45</sup> *John W. Meyer* u. a., Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen, 2005.

<sup>46</sup> *John W. Meyer/Brian Rowan*, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, American Journal of Sociology 83, 1977, 340-363.

zwischen Formalstruktur und Realität von Institutionen: Bis zu einem gewissen Grade ist die globale Isomorphie bloßer Schein. Staaten und Institutionen passen sich äußerlich den globalen »Vorgaben« an, setzen sie aber nur formal oder symbolisch um und füllen sie mit eigenen Inhalten. Oft besteht nur eine sehr äußerliche Ähnlichkeit der Institutionen, die tatsächlich von Land zu Land und teilweise von Ort zu Ort ganz unterschiedlich funktionieren.

### III. *Nachholende Modernisierung durch Recht*

#### 1. *Das Law-and-Development-Movement*

Die Frage liegt nahe, ob der bislang dürftige Erfolg der Entwicklungshilfe die Konvergenzkomponente der Modernisierungstheorie widerlegt. Ich beschränke mich hier aus naheliegenden Gründen auf die Konvergenz des Rechts, die allerdings nach dem Interdependenztheorem nicht wirklich isoliert betrachtet werden kann.

Das Law-and-Development-Movement startete Anfang der 1960er Jahre mit dem optimistisch-funktionalistischen Plan einer Entwicklung durch Recht. Juristen aus amerikanischen Elitehochschulen hatten sich eine Theorie zurechtgelegt, die von einer Rechtsmodernisierung unterentwickelter Gesellschaften nicht zuletzt auch einen wirtschaftlichen Aufschwung erwartete. Sie hatten die Lektion der Legal Realists gelernt und verstanden sich als social engineers. Anschluss an die soziologische Modernisierungstheorie hatten sie weder gesucht noch gefunden.<sup>47</sup> Von USAID<sup>48</sup> und der Ford-Foundation großzügig gefördert, schwärmten sie nach Asien, Afrika<sup>49</sup> und nach Südamerika aus, um durch den Export ihres eigenen oder eines optimierten »modernen« Rechtssystems einen Beitrag zur Modernisierung unterentwickelter Länder zu leisten. Das wichtigste Rezept sahen sie in der Ausbildung einer neuen Juristengeneration, die mit der amerikanischen Fallrechtsmethode eine kritisch-rationale Denkweise und die pragmatische Einstellung amerikanischer Wirtschaftsanwälte lernen sollte. Erstaunlich an dieser Bewegung war weder ihr naiv ethnozentrischer Beginn noch ihr Scheitern in der Praxis, sondern die zu Beginn der 70er Jahre einsetzende Selbstkritik.<sup>50</sup> Kritisiert wurde vor allem die Annahme, dass unterentwickelte Länder in einem linearen Prozess der Modernisierung einen Rückstand aufzuholen hätten. Stattdessen wurde auf strukturelle Ungleichheiten in dem neuen globalen Wettbewerb hingewiesen. So mündete die Kritik unter Umkehrung der Vorzeichen in einer teilweise marxistisch inspirierten Dependenz-Theorie.<sup>51</sup> Schließlich wurde das Law and Development Movement als US-amerikanischer Rechtsimperialismus in der Verkleidung einer Rechtsreform gebrandmarkt.<sup>52</sup>

Am Rande sei angemerkt, dass der kritische Rückblick auf die enttäuschende Erfahrung einer Entwicklungshilfe durch Recht zur Starthilfe für die moderne amerikanische Rechtssoziologie wurde.<sup>53</sup> *Marc Galanter*, der in Indien gewesen war, und *David M. Trubek*, der seine Erfahrungen in Brasilien gesammelt hatte, trafen sich in der Law School von Madison/Wisconsin, wo bereits der Afrika-Spezialist *Robert B. Seidman* tätig war. Dort bildeten sie auf dem von *James Willard Hurst* und *Lawrence M. Friedman* bereiteten Boden das neben Berkeley zweite Zentrum des Law and

---

<sup>47</sup> Vgl. *Lawrence M. Friedman*, Legal Culture and Social Development, *Law and Society Review* 4, 1969/70, 29-44; *Marc Galanter*, The Modernization of Law, in *Myron Weinberger* (Hg.), *Modernization: The Dynamics of Growth*, Basic Books, New York, 1966, 153-165; *Robert B. Seidman*, Law and Development: A General Model, *Law and Society Review* 6, 1971/72, 311-342.

<sup>48</sup> United States Agency for International Development.

<sup>49</sup> Wenn hier und im Folgenden von Afrika die Rede ist, ist in der Regel nur Afrika südlich der Sahara gemeint.

<sup>50</sup> *Bryde*, Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß (Fn. 1), S. 1ff. Die Selbstkritik findet sich u. a. bei *David M. Trubek*, Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development, *Yale Law Journal* 82, 1972, 1-50; *David M. Trubek/Marc Galanter*, Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies, *Wisconsin Law Review* 1974, 1062-1102.

<sup>51</sup> *Francis G. Snyder*, Law and Development in the Light of Dependency Theory, *Law and Society Review* 14, 1980, 723-804.

<sup>52</sup> *James A. Gardner*, Legal Imperialism, American Lawyers and Foreign Aid in Latin America, Madison, Wis 1980.

<sup>53</sup> *Bryde*, Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß (Fn. 1), S. 15.

Society Movement. Madison wurde zum Mekka deutscher Rechtssoziologen, und auch der Jubilar ist 1989 und noch einmal 1994 als Visiting Professor dorthin gepilgert.

## 2. *Die zweite Law-and-Development-Bewegung*

In der Folgezeit traten andere Akteure, insbesondere mit Entwicklungshilfe befasste Regierungsbehörden und internationale Organisationen wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, auf den Plan. Die erste Phase der Entwicklungshilfe hatte darauf gebaut, dass die neuen Nationalstaaten und ihr Recht die zentrale Rolle bei der Modernisierung und bei der Entwicklung der Wirtschaft übernahmen. Adressaten der Entwicklungshilfe waren Staaten und Regierungen. Als Mittel der Wahl diente die Industrialisierung mit dem Ziel der Selbstversorgung. Das Ergebnis waren aufgeblähte Staatsapparate, Vetternwirtschaft und Korruption. Daher setzten Weltbank und IWF nunmehr auf den Markt. Ihr Rezept waren neoliberale Strukturanpassungsprogramme. Seit 1979 vergab die Weltbank Kredite, die an makroökonomische Reformen (Haushaltsdisziplin, Liberalisierung und Privatisierung) geknüpft waren. Nach der lateinamerikanischen Schuldenkrise der 1980er Jahre, als dieses Konzept eigentlich schon gescheitert war, wurde es als Washington Consensus<sup>54</sup> berühmt und berüchtigt. Die Weltbank machte den Washington Consensus zusammen mit einem »minimalist approach to the state« zur Grundlage ihrer Programme. Zur Leitidee wurde die Notwendigkeit einer modernen Rechtsordnung für die wirtschaftliche Entwicklung, so dass von einer zweiten Law-and-Development-Bewegung<sup>55</sup> die Rede war.

Nach 1989 wurden die ehemals sozialistischen Staaten selbst zu Entwicklungsländern, die ihr politisches und wirtschaftliches System umgestalten mussten. Zum Rezept für die wirtschaftliche Entwicklung wurden die Öffnung von Märkten und die Privatisierung. In dieser Zeit erlebte die heute als Neoliberalismus eher negativ besetzte Wirtschaftspolitik ihre Blüte. Im Systemwettbewerb mit dem Ostblock waren Marktwirtschaft und Demokratie unzertrennliche Zwillinge gewesen. Doch jetzt lockerte sich die Verbindung. Man nahm zur Kenntnis, dass auch autoritär regierte Staaten mit Hilfe der Marktwirtschaft reüssieren konnten. Damit trat bei der Entwicklungshilfe und bei der Unterstützung für die sog. Transformationsländer die Frage nach der optimalen rechtlichen Ausgestaltung der Marktwirtschaft in den Vordergrund. Diesen Ländern wurde eine Erneuerung oder Modernisierung des Rechtssystems im Sinne des Washington Consensus empfohlen: Gefordert wurden Deregulierung, Privatisierung, Liberalisierung des Handels und der Investitionstätigkeit. Rechtssicherheit und eine unabhängige Justiz sollten dem Schutz des Privateigentums und der Durchsetzung von Verträgen dienen, Gesetzmäßigkeit und Kontrolle von Regierungs- und Behördenhandeln zur Korruptionsbekämpfung. Demokratie und Menschenrechte traten in den Hintergrund. Die Politik beruhigte sich mit der Idee des »sequentialism«<sup>56</sup>: Erst die Wirtschaft, später dann Demokratie und Menschenrechte.

## 3. *Governance und die Rule of Law*

Überlagert wurde der Washington Consensus durch das Good-Governance-Konzept. Es tauchte erstmals 1989 in einem Weltbank-Bericht über Afrika südlich der Sahara auf, wo der

---

<sup>54</sup> Es handelt sich um Politikempfehlungen der politischen Akteure in Washington D. C., gerichtet an die südamerikanischen Schuldnerländer. Den Namen erfand 1989 der der Weltbank verbundene Ökonom *John Williamson*. Neben fünf Empfehlungen zur Finanzpolitik standen fünf weitere zur Liberalisierung des Handels, ausländischer Investitionstätigkeit, Privatisierung, Deregulierung und Schutz von Eigentum auch für den informellen Sektor.

<sup>55</sup> *Carol V. Rose*, The »New« Law and Development Movement in the Post-Cold-War Era: a Vietnam Case Study, *Law and Society Review* 32, 1998, 93-140.

<sup>56</sup> *Thomas Carothers*, Rule of Law Temptations, *The Fletcher Forum of World Affairs*, 33, 2009, 49- 61, S. 55.

problematische Zustand dieser Region als »crisis of governance« beschrieben wurde.<sup>57</sup> Die Weltbank definierte Good Governance als

»epitomized by predictable, open and enlightened policy making; a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law.«

Der neue Begriff machte schnell Karriere. Good Governance wurde zum beherrschenden Entwicklungshilfekonzepkt der 1990er Jahre. Entsprechend dem unpolitischen Auftrag der Weltbank wurde Governance wirtschaftsnah definiert. Das neoliberale Konzept wurde dazu um die Annahme ergänzt, dass bestimmte rechtliche Institutionen für das wirtschaftliche Wachstum wesentlich seien. So wurde die rule of law Kernbestandteil von Good Governance. Damit ging eine dramatische Veränderung der Vergabepolitik der Entwicklungshilfeorganisationen einher. Hatten sie bis dahin eher Investitionen in die Infrastruktur angeregt und finanziert, verlagerten sich die Aktivitäten nun auf human development und den Aufbau von Institutionen.<sup>58</sup> Damit sollten nicht nur Korruption und Kriminalität bekämpft, sondern auch die Voraussetzungen für Direktinvestitionen und Wirtschaftswachstum geschaffen werden. »Intangible capital«, so das Credo der Weltbank, begründe vor allen anderen Ressourcen den Reichtum eines Landes. Es setze sich zusammen aus Humankapital (Kenntnisse und Fähigkeiten der arbeitsfähigen Bevölkerung), Sozialkapital (Vertrauen) und Governance-Elementen. Die Stärkung der rule of law sei eine der wichtigsten Maßnahmen zur Förderung des Reichtums.<sup>59</sup> Die Akteure auf dem Feld der Entwicklungshilfe, allen voran die Weltbank sahen daher ihre Aufgabe darin, rechtliche Regelungen zu identifizieren, die wirtschaftliches Wachstum fördern, um sie dann als Reformprojekte zu unterstützen. Solche Projekte wurden als Rule-of-Law-Projekte bezeichnet. Von 1990 bis 2001 hatte die Weltbank über 300 Rechts- und Justizreformprojekte finanziert. Dafür wurden annähernd vier Milliarden Dollar aufgewendet.<sup>60</sup>

Heute hat man sich auch von diesem so genannten Post-Washington-Consensus verabschiedet. Der Abschied wurde durch die Wirtschaftskrise von 2008/09 beschleunigt. Seither wird wieder die Legitimation der Staaten und der Weltgemeinschaft zur Regulierung der Wirtschaft betont. Schon seit Beginn des neuen Jahrtausends verblasste auch das Good-Governance-Konzept als Leitidee der Entwicklungshilfe. Jetzt ist von einem comprehensive development framework die Rede. Die Idee ist, dass alle Maßnahmen in ein Gesamtkonzept eingebettet und langfristig angelegt sein sollen. Das Konzept soll den Besonderheiten der Empfängerländer angepasst werden und dort Bürgerbeteiligung anstreben.

Der Rule-of-Law-Ansatz als Konzept der Entwicklungshilfe und Transformation hat aber nicht ausgedient. Er spiegelt sich nach wie vor in den jährlichen Doing-Business-Reports der Weltbank, die die Länder der Welt im Hinblick auf ihre Wirtschaftsfreundlichkeit und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit bewerten. Die rule of law steht im Mittelpunkt des World Justice Projects, an dem neben zwei Nobelpreisträgern – *Amartya Sen* und *James Heckman* – bekannte Rechtssoziologen wie *Terence C. Halliday* und *Boaventura de Sousa Santos* beteiligt sind.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study (1989). Washington, D.C.: World Bank.

<sup>58</sup> *Roberto Danino*, General Counsel der Weltbank, in einem Redemanuskript von 2005: »Over time, the World Bank's lending portfolio has changed dramatically. From big infrastructure projects (such as dams) to a focus on the »soft« sectors (education, health, development of the private sector environment). 30 years ago, infrastructure accounted for 58% of portfolio; Agriculture (20%); finance and private sector development (15%) and human development was very small. Today, HD is the single largest sector (30%). Infrastructure has shrunk to 22% - though it is now on the upswing again. Law and public administration – a category not even shown 30 years ago – is another 27.76% of the entire portfolio. Agriculture and rural development are now only 7%.« (The World Bank: The Challenges Ahead).

<sup>59</sup> *Kirk Hamilton*, Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century. Washington, DC: World Bank 2006, S. 96 ff., Zitat S. 92.

<sup>60</sup> *Alvaro Santos*, The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise in Economic Development, in: *David M Trubek/Alvaro Santos* (Hg.), The New Law and Economic Development, Cambridge 2006, S. 253-300.

<sup>61</sup> Träger des World-Justice-Projekts ist eine Washington D. C. ansässige NGO, die zu ihren zahlreichen Sponsoren die American Bar Association, aber auch etwa Transparency International oder die norwegische Bar Association zählt.

#### 4. Die pluralistische Wende

Das comprehensive development framework bot den Rahmen für eine neue Kehrtwende, und zwar zum Rechtspluralismus. Ein rechtspluralistischer Zustand, so der Befund, sei die Realität, mit der sich Entwicklungshilfe vielerorts auseinandersetzen müsse.<sup>62</sup> Stammesverhältnisse und Religionen galten zeitweise nicht nur aus westlicher Sicht, sondern auch bei den einheimischen Eliten bloß als Hindernisse auf dem Weg zur Modernisierung.<sup>63</sup> Nachdem es mit der Modernisierung nicht so gelaufen war, wie erhofft, ist die Sorge um die kulturelle Identität beinahe wichtiger geworden als die weitere Entwicklung.<sup>64</sup> Nach wie vor wird die Entwicklungshilfe auf der Basis eines Rule-of-Law-Konzepts vorangetrieben. Nach wie vor enthält dieses Konzept die Kernelemente westlicher Rechtsrationalität. Aber es gibt inzwischen viele Bekenntnisse zur Bewahrung eines Rechtspluralismus, der neben einer Schicht offiziellen staatlichen und internationalen Rechts informale Institutionen wertschätzt sowie indigene oder andere traditionelle Rechtsstrukturen bewahrt.

Die pluralistische Wende findet nicht allein bei Entwicklungshelfern und ihren Beobachtern statt, sondern hat auch die Entwicklungsländer selbst ergriffen. Das Identitätskonzept der Modernisierungstheorie ist die Nationenbildung.<sup>65</sup> Am Beginn der jungen Staaten stand der Versuch, nationalistische Einheitsstaaten zu schaffen.<sup>66</sup> *Samora Machel*, der erste Präsident der Republik Mozambique, wird mit dem Satz zitiert: »We killed the tribe to give birth to the nation.«<sup>67</sup> In Mozambique und wohl auch in vielen anderen Staaten wurden daher traditionelle Formen der lokalen Verwaltung und Konfliktregelung sogar untersagt. Da aber staatliche Behörden und Gerichte keinen Ersatz boten, blieben lokale Autoritäten, Häuptlinge, Heiler oder Parteisekretäre weiterhin gefragt. Erst nach Jahrzehnten, nachdem der Versuch zur Durchsetzung einer einheitlichen Verwaltung und Justiz offensichtlich gescheitert war, und in manchen Ländern erst nach Bürgerkriegen, erhielten traditionale Autoritäten eine gewisse, auch offizielle Anerkennung.<sup>68</sup> Die neue Welle der »Entdeckung« und Wiederbelebung von Traditionen ist aber nicht nur aus der Not geboren, sondern lässt sich auch als Abwehrreaktion gegen die Modernisierung erklären.<sup>69</sup>

Nicht alle Länder folgen dem pluralistischen Weg. Ein Gegenbeispiel ist der Sudan, der, auch gewaltsam, die Assimilierung aller nicht islamischen und nicht-arabischen Sprache, Kultur und Rechtstradition betreibt. In Eritrea und Ruanda verfolgen die Präsidenten einen autoritären Modernisierungskurs, der keine ethnischen und religiösen Spaltungen duldet.<sup>70</sup>

---

<sup>62</sup> Das Hague Journal on the Rule of Law 3, 2011 bietet in Heft 1 drei einschlägige Aufsätze: *Brian Z. Tamanaha*, The Rule of Law and Legal Pluralism in Development, (S. 1-17); *Julio Faundez*, Legal Pluralism and International Development Agencies: State Building or Legal Reform? (S. 18-38); *H. Patrick Glenn*, Sustainable Diversity in Law (S. 39-56); *Lauren Benton*, Historical Perspectives on Legal Pluralism (S. 57-69).

<sup>63</sup> So schon *Bryde*, African Legal Development, 1976, S. S. 108 unter Verweis auf *Robert B. Seidmann*, Law and Development: A General Model, Law and Society Review 6, 1971/72, 311-342, S. 315.

<sup>64</sup> *Tenbruck* a. a. O (Fn. 7) S. 32.

<sup>65</sup> *Christine Fricke*, Von Widerstand bis Alltag. Ein Forschungsüberblick zu Nationalismus in Afrika, Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz 129/2011, <http://www.ifeas.uni-mainz.de/workingpapers/AP129.pdf>.

<sup>66</sup> *Fricke* ebd.; *Dirk Kohnert*, Entfremdung und Ausgrenzung: Afrikas neuer Nationalismus in Zeiten der Globalisierung, Sociologus 58, 2008, 197-222.

<sup>67</sup> Hier nach *Maria Paula Meneses*, Cultural Diversity and the Law: Legal Pluralism in Mozambique, in: *Georg Klute/Birgit Embalo* (Hg.), The Problem of Violence. Local Conflict Settlement in Contemporary Africa, Köln 2011, S. 157-183, S. 158.

<sup>68</sup> Für Mozambique ausführlich *Meneses* ebd.. Für den unendlichen Bürgerkrieg im Sudan wird das fortgesetzte Bestreben der herrschenden Eliten verantwortlich gemacht, anstatt einer die kulturelle und ethnische Pluralität akzeptierenden Integration gewaltsam die nationale Einheit herzustellen (*Richard Rottenburg/Guma Kunda Komey/Enrico Ille*, The Genesis of Recurring Wars in Sudan: Rethinking the Violent Conflicts in the Nuba Mountains/South Kordofan, 2001: [http://www.remep.mpg.de/files/of\\_interest/rottenburg\\_et\\_al\\_2011south\\_kordofan.pdf](http://www.remep.mpg.de/files/of_interest/rottenburg_et_al_2011south_kordofan.pdf)).

<sup>69</sup> *Karl-Heinz Kohl*, Ethnologie – die Wissenschaft vom kulturell Fremden, 3. Aufl., 2011, S. 25.

<sup>70</sup> Briefing Note des Africa Research Institute, London, von April 2011 (Princes' Progress: Reconstruction and authority in Eritrea and Rwanda).

## 5. *Alternative Konfliktregelung*

Eine naheliegende Möglichkeit der Anknüpfung an der traditionellen Rechtskultur der Empfängerländer bieten Verfahren der alternativen Konfliktregelung. Da dreht die Globalisierung eine Volte. Vor 50 Jahren beschrieben Anthropologen indigene Formen der Konfliktregelung für das westliche Publikum.<sup>71</sup> Sie gaben damit einen wichtigen Anstoß für die Entwicklung von Alternative Dispute Resolution (ADR) zunächst in den USA und dann weltweit.<sup>72</sup> Mitte der 1990er Jahre begannen die internationalen Hilfsorganisationen auf die Empfängerländer einzuwirken, zur Modernisierung ihres Rechtssystems auch alternative Streitregelungsverfahren einzuführen. Neuere Rule-of-Law-Programme machen daher Vorschläge für den Einbau alternativer Verfahren in das offizielle Rechtssystem, versuchen, den Richtern die Vorteile von ADR (Alternative Dispute Resolution) nahezubringen. Solche Projekte umfassen auch die Änderung von Gesetzen, um das Recht für Mediation und Schiedsgerichtsbarkeit zu öffnen, das Training von Mediatoren und Schiedsrichtern, Überzeugungsarbeit bei Richtern sowie technische Unterstützung. Diese Anstrengungen wurden aber kaum von der Absicht getragen, traditionelle Konfliktregelungsverfahren zu konservieren, zu stärken oder wiederzubeleben. Die Unterstützung alternativer Konfliktregelung erfolgte vielmehr in der unverblühten Absicht, die Modernisierung des Rechts in den Zielländern zu stützen.<sup>73</sup>

Der Reexport von ADR in die Entwicklungsländer musste sich heftige Kritik von *Laura Nader* und *Elisabetta Grande* gefallen lassen.<sup>74</sup> Das amerikanische ADR-Programm sei ideologisch beladen und werde als Machtinstrument genutzt. Es komme als bloße Konfliktregelungstechnik daher. Sie stelle, wie früher die christliche Mission, Harmonie über Gerechtigkeit. Wenn überhaupt eine Generalisierung aus den anthropologischen Forschungen über Konfliktregelung möglich sei, dann die, dass Mediation und Verhandlung etwa gleichstarke Parteien voraussetzten. Wenn große Konzerne das Land mit Beschlag belegten, dann könne man die Menschen nicht auf ADR verweisen. »All the alternative dispute mechanisms in the world will not replace the just rule of law (state or international) in such situation.«<sup>75</sup> Andererseits passe ADR aber auch nicht zu den gruppenbasierten Prozessen des Umgangs mit Konflikten. So hätten die Betroffenen am Ende weder den Schutz der Gruppe noch den Schutz des Rechts.

Die meisten sehen die alternative Konfliktregelung positiver. Das gilt insbesondere dann, wenn sie nicht künstlich in die Entwicklungsländer importiert wird, sondern von vorhandenen Strukturen Gebrauch macht. Diese Strukturen sind allerdings dürftig, und sie decken nicht

---

<sup>71</sup> *Robert B. Ekvall*, Law and the Individual Among the Tibetan Nomads. *American Anthropologist* 66, 1964, 1110–1115; *James L. Gibbs*, The Kbelles Moot: A Therapeutic Model for the Informal Settlement of Disputes, *Africa* 33, 1963, 1–11; *Phillip H. Gulliver*, Negotiations as a Mode of Dispute Settlement, *Law and Society Review* 7, 1973, 667–691.

<sup>72</sup> *Michael J. Lony*, Modernizing the American Legal System: An Example of the Peaceful Use of Anthropology, *Human Organization* 32, 1973, 205–209; *Richard Danzig*, Toward the Creation of a Complementary Decentralized System of Criminal Justice, *Stanford Law Review* 26, 1973, S. 1–54; ders. und *Michael J. Lony*, Everyday Disputes and Mediation in the United States, *Law and Society Review* 9, 1975, 675–694. Aus heutiger Sicht *Klaus F. Röhl*, Alternatives to Law and to Adjudication, in: *Knut Papendorf* u. a. (Hg.), *Understanding Law in Society, Developments in Socio-legal Studies*, 2011, S. 191–238.

<sup>73</sup> Vgl. *Jean R. Sternlight*, Is Alternative Dispute Resolution Consistent With the Rule of Law?, *De Paul Law Review* 56, 2006, 569–592, bes. 575 f. = <http://ssrn.com/abstract=979787>.

<sup>74</sup> *Laura Nader/Elisabetta Grande*, Current Illusions and Delusions About Conflict Management – in Africa and Elsewhere, *Law and Social Inquiry* 27, 2002, 573–594. *Naders* Kritik hat 2002 in der Zeitschrift *Law and Social Inquiry* zu einer lebhaften Diskussion mit Beiträgen von *Sally Engle Merry*, *Annelise Riles* und *Neal Milner* geführt (S. 609–633). *Nader* hat ihre Kritik 2008 in dem zusammen mit *Ugo Mattei* verfassten Buch »Plunder: When the Rule of Law is illegal« noch einmal wiederholt. Als Hintergrundtheorie dient *Naders* Konzept der erzwungenen Harmonisierung (coercive harmony, vgl. *Laura Nader*, Controlling Processes – Tracing the Dynamic Components of Power, *Current Anthropology* 38, 1997, 711–737 = <http://escholarship.org/uc/item/85v7q5qr>.

<sup>75</sup> *Nader/Grande*, *Law and Social Inquiry* 27, 2002, 582.

annähernd den aktuellen Rechtsbedarf ab.<sup>76</sup> Ein solcher Bedarf ergibt sich insbesondere dann, wenn Beteiligte nicht in die lokalen Strukturen eingebunden sind. Er ergibt sich aber auch etwa für die Klärung von Ansprüchen auf Grund und Boden. In Afrika bleiben die Klärung und Festschreibung von Eigentumsansprüchen weitgehend der örtlichen Bevölkerung überlassen. Die Folge sind Auseinandersetzungen, in denen nicht nur die Eigentumstitel – in erster Linie Ersitzung – in Frage stehen, sondern auch die Konfliktregelungsmöglichkeiten erst ausgehandelt werden.<sup>77</sup> Dass die informellen Konfliktregelungsverfahren rechtsstaatlichen Ansprüchen nicht genügen, wird im Grund nirgends bestritten, aber jedenfalls als Übergangserscheinung in Kauf genommen. Die Rechtsbedürfnisse der einfachen Leute werden vom offiziellen Rechts nicht bedient.<sup>78</sup> Wenn man allerdings *Erdmute Albers* Schilderung eines Falles der Selbstjustiz in Benin<sup>79</sup> oder die Geschichte von der Vigilantentruppe der Bakassi-Boys<sup>80</sup> vor Augen hat, ist schwer vorstellbar, dass lokales Konfliktmanagement mit dem Gewaltproblem fertig wird. Die Tendenz geht anscheinend dahin, die informale Konfliktregelung in die staatliche zu integrieren. Einen Beitrag zur Modernisierung darf man sich von der informalen Konfliktregelung nicht versprechen. Aber sie wird die Modernisierung auch nicht aufhalten.

## 6. *Law and Development als Fehlschlag*

Spätestens mit den Terroranschlägen vom 11. 9. 2001 wurde die Problematik der Entwicklungshilfe zum Teil eines allgemeineren globalisierungskritischen Diskurses, der auch das Rule-of-Law-Element erfasst. Besonders dem IWF wurde vorgeworfen, er habe mit Brachialgewalt und zum Schaden der betroffenen Länder neoliberale Rezepte durchgesetzt. Als »Klassiker« der Globalisierungskritik gilt *Joseph E. Stiglitz*.<sup>81</sup> Er argumentiert, die Staaten, die den Rezepten des IWF gefolgt seien, seien nicht reicher, sondern ärmer geworden. Sie litten zudem unter Umweltschäden und dem Verlust der indigenen Kultur. Die wirtschaftlich erfolgreichen asiatischen Staaten dagegen seien ihren eigenen Weg zur Globalisierung der Wirtschaft gegangen. Zunehmend wurde – etwa von *Tamanaha* – auch kritisiert, dass der Konsens auf die rule of law als Instrument der Entwicklungshilfe nur oberflächlich sei. Innerhalb des neoliberalen Rahmens seien Good Governance und die rule of law instrumentalisiert worden und hätten ihre Verbindung zu Demokratie und Menschenrechten verloren. Die Autoren des Bandes »Law and Order in the Postcolony«<sup>82</sup> machen geltend, dass der Neoliberalismus die Kraft der Staaten geschwächt und das Problem der Überwindung der postkolonialen Anarchie eher verschärft habe; er sei geradezu zum Nährboden von krimineller Gewalt, illegalem Drogenanbau, Drogenkriegen, Korruption und Kleptokratie geworden. Und auch heute noch gilt, was *Bryde* vor bald 30 Jahren kritisierte, dass die Hoffnung, das importierte Recht im Interesse der Benachteiligten zu mobilisieren, nicht aufgegangen ist.<sup>83</sup>

---

<sup>76</sup> Um die Chancen eines Pluralismus zwischen modernem und vormodernem Recht abzuschätzen, müsste man die Bestände an vormodernem Recht genauer kennen. Es gibt unübersehbar viele Einzelberichte, aber keine übersichtliche Bestandsaufnahme. Eigentlich war es meine Absicht, einen Stein in diese Lücke zu setzen. Daran bin ich vorläufig gescheitert. Nach allem, was ich gelesen habe, dürften Überblick und Einschätzung von *Bryde* (Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß, wie Fn. 1, S. 16 ff.) auch heute noch nicht überholt sein.

<sup>77</sup> *Christian Lund*, *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, New York: Cambridge University Press, 2008.

<sup>78</sup> *Bryde*, Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß (Fn. 1), S. 27.

<sup>79</sup> *Erdmute Alber*, Hexerei, Selbstjustiz und Rechtspluralismus in Benin, in: *Rolf Kappel* u. a. (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung*, 2005, 375-402.

<sup>80</sup> *Johannes Harnischfeger*, Die Bakassi-Boys in Nigeria. Vom Aufstieg der Milizen und dem Niedergang des Staates, *Auslandsinformationen* 12/2001 der Konrad-Adenauer-Stiftung: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_240-544-1-30.pdf?040415175916](http://www.kas.de/wf/doc/kas_240-544-1-30.pdf?040415175916) (Stand: 4. 8. 2012); ders., »Balance of Terror« – Rival Militias and Vigilantes in Nigeria, 2008, *Afrikanistik online* <http://www.afrikanistik-online.de/archiv/2008/1756/>. Vom Provinzparlament in Abia ist die Gruppe im Jahre 2011 ermächtigt worden, Waffen zu tragen, was sie immer schon getan hat (Allafrica vom 18. 5. 2011: <http://allafrica.com/stories/201105180412.html>).

<sup>81</sup> *Joseph E. Stiglitz*, *Die Schatten der Globalisierung*, 2004 [Globalization and its Discontents, 2002].

<sup>82</sup> Der Band ist zustimmend besprochen worden von *Sally Engle Merry* in *Law and Society Review* 42, 2008, 683-685.

<sup>83</sup> Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß (Fn. 1), S. 11, 27.

Die rule of law zu implementieren ist nicht so einfach wie Straßenbau. Auch wenn man von der radikaleren Kritik absieht, die den Akteuren der Entwicklungshilfe westlichen Rechtsimperialismus und die Ausbeutung der Entwicklungsländer vorhält, so bleibt die Bilanz der Rechtsmodernisierung unter der Good-Governance-Regel doch eher negativ. Heute gibt es zwar in den meisten Staaten eine relativ moderne Verfassung und einen erheblichen Bestand an Gesetzesrecht. Es gibt gewählte Politiker und Parlamente und regelmäßig gibt es auch eine nach westlichen Vorbildern aufgebaute, dem Buchstaben nach unabhängige Justiz. Doch sowohl in den Entwicklungsländern als auch in vielen Transformationsgesellschaften des Ostens gibt es oft noch nicht einmal die »dünne« rule of law<sup>84</sup>, die jedenfalls Eigentum, Verträge und die persönliche Sicherheit einigermaßen schützt, die Korruption etwas eindämmt und den einzelnen einen Zugang zum Recht eröffnet, obwohl doch eigentlich die rechtlichen Institutionen, die das leisten können, allgemein bekannt und auch weitgehend verbreitet sind. Die wirtschaftliche Entwicklung ist fast überall von einer rasanten Zunahme der Bevölkerung überholt worden.

Die Weltbank selbst sieht natürlich die relative Erfolglosigkeit des Rule-of-Law-Ansatzes, führt sie jedoch auf Defizite der Implementation zurück, die ihre Ursachen darin haben sollen, dass der Begriff der rule of law mehrdeutig sei und dass es nicht genug Forschung gebe.<sup>85</sup> Entwicklungshilfe war und ist in erster Linie Hilfe zur wirtschaftlichen Entwicklung. Aber die Frage, ob das Recht wirklich von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung ist, und wenn ja, welches Recht, ist immer noch nicht klar beantwortet.<sup>86</sup> So stellt *Upham* den verbreiteten Konsens in Frage, wonach formell verfasste rechtliche Institutionen Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum seien.<sup>87</sup> Tatsächlich sei die Wirtschaft in den USA im 19. Jahrhundert und in Japan nach dem 2. Weltkrieg auch ohne formelles Rechtssystem enorm gewachsen. Erst recht China habe ein unvergleichliches Wirtschaftswachstum an den Tag gelegt, ohne Rechtssystem zu besitzen, das diesen Namen verdiene. Mindestens für die Entwicklungsländer seien die Opportunitätskosten der rule of law viel zu hoch. *Upham* verweist auf die Bedeutung informaler Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung, die verkannt oder unterschätzt werde. Informale Institutionen werden in modernisierten Ländern weitgehend als Schattenwirtschaft abqualifiziert. Ihr positiver Beitrag zur Entwicklung vormoderner Länder wird unterschiedlich beurteilt.<sup>88</sup>

Andere Autoren bemühen kulturalistische oder mentalistische Argumente um zu erklären, warum Entwicklungshilfe durch Recht gescheitert sei. Für den wirtschaftlichen Fortschritt fehle das Wertesystem, das den Erfolg des Kapitalismus begründet habe: Individualismus, Arbeitsethik und der Verzicht auf prompt Belohnungen zugunsten langfristiger Ziele. Zumal im öffentlichen Dienst vermutet man mangelnde Arbeitsmoral, für die nicht in erster Linie schlechte Bezahlung

---

<sup>84</sup> *Brian Z. Tamanaha*, A Concise Guide to the Rule of Law, 2007, <http://ssrn.com/abstract=1012051>, S. 3.

<sup>85</sup> Internetseite der Weltbank Law and Justice Institutions: Rule of Law and Development. Sie bezieht sich dazu auf eine Arbeit von *Thomas Carothers*, der Fehler bei der Implementation der rule of law in den Entwicklungs- und Transformationsländern in der unzureichenden Wissensbasis sucht (Promoting the Rule of Law Abroad. The Problem of Knowledge, Carnegie Endowment for International Peace, 2003).

<sup>86</sup> *Tom Ginsburg*, Does Law Matter for Economic Development?, Evidence From East Asia, Buchbesprechung, Law & Society Review 34, 2000, S. 829-856. Besprochen werden folgende Bücher: *Katharina Pistor/Philip A. Wellons*, The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development, 1960-1995. New York: Oxford University Press, 1999; *Kanishka Jayasuriya* (Hg.), Law, Capitalism, and Power in Asia: The Rule of Law and Legal Institutions, New York: Routledge, 1999; *Robert S. Brown/Alan Gutterman*, Asian Economic and Legal Development. Uncertainty, Risk, and Legal Efficiency. Boston: Kluwer Law International, 1998; *Robert Kappel*, Rechtsstaat, Offenheit und Wirtschaftspolitik: Bestimmungsgrößen wirtschaftlicher Entwicklung im Wechselspiel, in: ders. u. a. (Hg.), Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung, 2005, S. 423-445.

<sup>87</sup> *Frank Upham*, Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy, Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper 30, 2002: <http://carnegieendowment.org/files/wp30.pdf>.

<sup>88</sup> Positiv vor allem von *Hernando de Soto*, El otro sendero: la revolución informal (mit *Enrique Gherzi*, *Mario Ghibellini*; *Lima*, Editorial El Barranco, 1986 (dt.: Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern, 1992; ders., Why Does the Informal Economy Matter? in: Estudios Públicos 30, 1988, 1-11; abwägend etwa *Heinrich-W. Krumwiede*, Probleme sozialer Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika, in: *Rolf Kappel* u. a. (Hg.), Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung, 2005, 319-340, S. 329ff.

oder die mangelnde Verbindung von Status, Leistung und Einkommen verantwortlich gemacht werden, sondern eine kulturell bedingte Unfähigkeit, mit den technischen Instrumenten der Bürokratie und mit unpersönlichen Verfahrensregeln umzugehen. Das Versagen des politischen Systems wird wiederum auf das Fehlen einer entsprechenden politischen Kultur zurückgeführt. In vielen Ländern könne die Demokratie nicht wirklich Fuß fassen, weil es in der Bevölkerung und bei den Eliten an der Wertschätzung offener Kommunikation, sachlicher Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen und Respekt für die Aufgaben der Regierung fehle. *David Kennedy* spricht von der »extreme interrelatedness of everything with everything in a society«<sup>89</sup>, *Tamanaha* von einem »connectedness of law principle«<sup>90</sup>. Diese Einbettung in die umgebende Kultur Sorge dafür, dass der Import von Rechtsinstitutionen entweder scheitere oder die scheinbar selben Institutionen mit einem veränderten Inhalt gefüllt würden.

Doch es ist zu billig, die notorisch schwache Staatlichkeit in den Entwicklungsländern auf »die Kultur« zurückzuführen. Traditionen oder kulturellen Codes hindern die lokalen Akteure anscheinend nicht, mit der ihnen vorgesetzten Bürokratie Katz und Maus zu spielen. Auch in den Entwicklungsländern gibt es in der öffentlichen Verwaltung Inseln der Effizienz (pockets of effectiveness), zu deren Verständnis kulturelle Erklärungsansätze nichts beitragen.<sup>91</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen, zu denen insbesondere die Autonomie der Verwaltungseinheit vom übrigen Staatsapparat und eine integre Führungspersönlichkeit gehören, reagieren die Mitarbeiter auf ein modernes Management ohne Rücksicht auf den kulturellen Kontext durchaus im Sinne einer disziplinierten, effizienzorientierten Bürokratie.

#### IV. Die Entkoppelung von Recht und Realität als Dauerzustand?

Die meisten Länder Südamerikas haben sich schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts von der Kolonialherrschaft befreit und republikanische Verfassungen angenommen. Zwischen den Weltkriegen wurden Ägypten, Saudi-Arabien und der Irak unabhängig. Von 1946 bis 1995 entstanden aus den früheren Kolonien über 100 Staaten<sup>92</sup>. In Europa und der ehemaligen Sowjetunion zählt man 27 sog. Transformationsländer. Die meisten verfügen über förmliche Verfassungen mit demokratischen Elementen, die nach ihrem Wortlaut rechtstaatliche Ansprüche erfüllen. Doch in der Praxis der politischen Herrschaft in Afrika, aber auch in vielen Staaten Südamerikas<sup>93</sup>, muss das offizielle Recht, insbesondere das Verfassungsrecht, regelmäßig hinter informale Institutionen zurückstehen.

Der Abstand zwischen dem offiziellen Recht und der Rechtswirklichkeit ist ein zentrales Thema der Rechtssoziologie, das stets mit der Feststellung beginnt oder endet, dass Recht und Realität unvermeidlich auseinanderfallen. So grundlegend diese Beobachtung auch sein mag, so bleibt doch in modernen Ländern das Versagen des Rechtssystems eine Randerscheinung, und Rechtsbrüche durch den Rechtsstab und das Publikum sind zwar alltäglich, aber doch nicht dominierend. Im Großen und Ganzen operiert das Rechtssystem effektiv, weil freiwillige Rechtsbefolgung überwiegt und im Hintergrund die Drohung mit Sanktionen gegen Rechtsbrecher wirkt. Man kann sich deshalb nicht damit beruhigen, dass die Entkopplung von

---

<sup>89</sup> *David Kennedy*, The 'Rule of Law', Political Choices and Development Common Sense, in: *David M Trubek/Alvaro Santos* (Hg.), *The New Law and Economic Development, A Critical Appraisal*, Cambridge 2006, 95-173, S. 153.

<sup>90</sup> *Brian Z. Tamanaha*, The Primacy of Society and the Failures of Law and Development, *Cornell International Law Journal* 44, 2011, 209-247, S. 222.

<sup>91</sup> *Michael Roll*, The State that Works: "Pockets of Effectiveness" as a Perspective on Stateness in Developing Countries, <http://www.ifeas.uni-mainz.de/workingpapers/API28.pdf> (Stand: 15. 7. 2012).

<sup>92</sup> Für Einzelheiten sei verwiesen auf *Wolfgang Reinhard*, *Kleine Geschichte des Kolonialismus*, Stuttgart 1996.

<sup>93</sup> Für Südamerika sei verwiesen auf drei Beiträge in dem Band von *Rolf Kappel/Hans-Werner Tobler/Peter Waldmann* (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung*, 2005: *Ernesto Garzón Valdés*, Alternative Normensysteme zur staatlichen Rechtsordnung in Lateinamerika (S. 283-300); *Wolfgang Gabbert*, Rechtsstaat und Rechtspluralismus in Lateinamerika (S. 301-318); *Heinrich-W. Krumwiede*, Probleme sozialer Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika (S. 319-340). Etwas besser sieht es in Asien aus, vgl. *Yves Dezalay/Bryant G. Garth*, *Asian Legal Revivals, Lawyers in the Shadow of Empire*, Chicago [u.a.] 2010; *Gerald Paul McAlinn/Caslav Pejovic* (Hg.), *Law and Development in Asia*, New York 2012.

Verfassung und politischer Wirklichkeit in den Entwicklungsländern eigentlich ganz normal sei. Es ist eine Frage des Maßes.

In einer Buchbesprechung<sup>94</sup> meint *Thomas Bierschenke*, der von *Ernst Fraenkel* auf das Dritte Reich gemünzte Begriff des Doppelstaats könne geeignet sein, das Auseinanderfallen von offiziellem Recht und Rechtsrealität in manchen Entwicklungsländern zu fassen. Besser eignet sich der von der *Meyer-Schule* verwendete Begriff der Entkopplung, denn der Doppelstaat ist dadurch gekennzeichnet, dass das offizielle Recht durchaus, wenn auch nur als Fassade, durchgesetzt wird und dass daneben ein zentralistisch effizient gesteuerter Maßnahmestaat existiert, der das offizielle Recht konterkariert. Es gab und gibt andere Diktaturen als die Hitlers, die sich als Doppelstaat einordnen lassen. Der Normalfall unterentwickelter Länder ist aber wohl der, dass das offizielle Recht nicht einmal zum Schein durchexerziert wird, und dass die davon abgekoppelte Rechtsrealität nicht einheitlich zentral gelenkt wird.

Die Praxis der politischen Herrschaft, die in vielen Entwicklungsländern und manchen Transformationsländern zu beobachten ist, wird als neopatrimonial eingeordnet. Darunter versteht man die Aushöhlung formal-rationaler Herrschaft durch informale Herrschaft, die nicht über tradierte Normen, sondern über Personen und Netzwerke vermittelt wird.<sup>95</sup> Politische Ämter verschaffen den Zugang zu staatlichen Ressourcen und zu den umfangreichen Mitteln, die als Entwicklungshilfe ins Land kommen. Sie geben Gelegenheit zur Einkommensgenerierung durch Korruption bis hin zur »Besteuerung« krimineller Netzwerke, insbesondere des Transithandels mit Drogen. Eine partikularistische Verwendung staatlicher Ressourcen und die Pflege eines Netzwerks durch direkten oder indirekten Austausch führt zu einer Machtkonzentration in den Händen der so genannten Big Men<sup>96</sup>. So ist Neopatrimonialismus zum Synonym für informelle und personale Herrschaft und damit geradezu zum Gegenbegriff zur rule of law geworden.<sup>97</sup>

Jedenfalls in Afrika hat die »Bigmanity« bisher regelmäßig auch eine Gewaltkomponente.<sup>98</sup> Traditionale Gesellschaften lösen das Problem der Kontrolle von Gewalt durch Einkommensgenerierung (rent-creation). Hier kontrolliert und nutzt das politische System die Wirtschaft als Einkommensquelle. Wer über ein Gewaltpotential verfügt und dadurch Gewalt unter Kontrolle halten kann, kann sich vorhandene Einkommensquellen sichern, muss allerdings davon so viel verteilen, dass keine Gewalt ausbricht. Die Gesellschaften sind insofern geschlossen, als die Möglichkeiten, sich neu zu organisieren und in wirtschaftlichen Wettbewerb zu treten, begrenzt sind. Damit ist eine wirtschaftliche Expansion blockiert. Moderne Gesellschaften haben spezifische Institutionen zur Kontrolle von Gewalt. Die Gewaltkontrolle ist nicht an bestimmte Personen gebunden und als Kehrseite entfallen privilegierte Einkommensquellen. Daraus entsteht wirtschaftlicher Wettbewerb mit der Folge wirtschaftlichen Wachstums. Das ist in Kürze die institutionenökonomische Erklärung für die Blockade des

---

<sup>94</sup> Von *Rolf Kappel/Hans-Werner Tobler/Peter Waldmann* (Hg.), Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung, 2005, erschienen in *Sociologus* 2006, hier zitiert nach der Internetfassung: <http://www.ifeas.uni-mainz.de/zeitschriften/Kappel.html>. *Bierschenke* bezieht sich auf den Beitrag von *Jürgen Zaruski*, Das Recht des Unrechtsstaats am Beispiel des Dritten Reichs, 77-95, S. 97.

<sup>95</sup> Eine Bibliographie zum Thema und gehaltvolle Links bietet die Projektseite »Persistenz und Wandel von Neopatrimonialismus in verschiedenen Nicht-OECD-Regionen« des Leibniz-Instituts für Globale und Regionale Studien (GIGA): [http://www.giga-hamburg.de/index.php?file=fp\\_neopatrimonialismus.html&folder=fsp1](http://www.giga-hamburg.de/index.php?file=fp_neopatrimonialismus.html&folder=fsp1).

<sup>96</sup> Begriff von *Marshall D. Sahlins*, Poor Man, Rich Man, Big-Man, Chief: Political Types in Melanesia and Polynesia, *Comparative Studies in Society and History* 5, 1963, 285-303. [[http://tapera.info/textos/sahlins\\_hrhp.pdf](http://tapera.info/textos/sahlins_hrhp.pdf)].

<sup>97</sup> *Migai Akech*, Constraining Government Power in Africa, *Journal of Democracy* 22, 2011, 96-106, S.

<sup>98</sup> Vgl. dazu die Sammelbände von *Jean Comaroff/John Lionel Comaroff* (Hg.), *Law and Disorder in the Postcolony*, Chicago 2006; *Georg Klute/Birgit Embaló* (Hg.), *The Problem of Violence. Local Conflict Settlement in Contemporary Africa*, 2011; *Mats Utas* (Hg.), *African Conflicts and Informal Power, Big Men and Networks*, London 2012; ferner *Richard Rottenburg/Guma Kunda Komey/Enrico Ille*, *The Genesis of Recurring Wars in Sudan: Rethinking the Violent Conflicts in the Nuba Mountains/South Kordofan*, 2001: [http://www.remep.mpg.de/files/of\\_interest/rottenburg\\_et\\_al\\_2011south\\_kordofan.pdf](http://www.remep.mpg.de/files/of_interest/rottenburg_et_al_2011south_kordofan.pdf).

wirtschaftlichen Wachstums in vielen Entwicklungsländern.<sup>99</sup> Staatenbildung als solche genügt also nicht, um die Modernisierung voranzubringen, solange der Staat nicht verhindern kann, dass Gewalt zur Einkommensgenerierung dient.

Als potentiell gewalttätig galten die akephalen Stammesgesellschaften Afrikas. Potentiell gewalttätig war es auch immer an den vielen Stammes- und Sprachgrenzen. Über die Jahrhunderte hatte sich ein ausbalanciertes System von Kooperation, aber auch von Wettbewerb um Ressourcen ausgebildet, das zwar Gewalt nicht ausschloss, aber insgesamt gesehen doch stabil war. Dieser Gleichgewichtszustand geriet in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch viele bürgerkriegsähnliche Konflikte ins Wanken, als Teile der Bevölkerung bewaffnet wurden, um andere zu vernichten.<sup>100</sup> Dennoch herrscht kein absolutes Chaos. Offiziell installierte Politiker nutzen ihre Rolle als Big Man. Familienclans und Stammeszugehörigkeit verhelfen zu relativem Schutz. Auch NGOs greifen immer wieder ein. Koalitionen und Netzwerke schaffen laufend veränderte Fronten, zwischen denen auch noch ein »normales« Leben möglich bleibt.<sup>101</sup> Aber der Frieden ist immer fragil, eigentlich nur ein Waffenstillstand. Doch auch ohne bürgerkriegsähnliche Zustände ist politische Gewalt in Afrika fast überall noch präsent.<sup>102</sup> Je nach Standpunkt des Beobachters wird dieser Zustand als das Ergebnis von Staatsversagen oder als ein alternativer Zustand beschrieben, wie Länder dennoch fortexistieren können.<sup>103</sup> *Klute/Embaló* und *von Throta* teilen den letzteren Blick. Sie meinen, es greife zu kurz, die zu beobachtenden Strukturen nur als notdürftigen Ersatz für staatliche Ordnung anzusehen. Neue und wiederbelebte traditionale Formen des Umgangs mit Macht zeigten eine bemerkenswerte Vitalität. Sie sprechen von einer parastaatlichen Heterarchie, die man sich auch als dauerhafte Alternative zu staatlicher Herrschaft vorstellen könne. Nur der sicherheitsvernarrten Nordhälfte des Globus erscheine das Fehlen institutioneller Verlässlichkeit mit Streit und Gewalt als dauernder Begleiterscheinung suspekt.<sup>104</sup> Hier, wie auch sonst in der Governance-Literatur, die stolz darauf ist, vielfältige Ordnungsfaktoren »in Räumen begrenzter Staatlichkeit«<sup>105</sup> entdeckt zu haben, wird das Gewaltproblem verharmlost. Doch damit nicht genug. Eine heterarchische Ordnung blockiert, jedenfalls nach der institutionenökonomischen Erklärung, die Modernisierung oder, wenn man Modernisierung nicht mag, die Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen und der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten. Aus der Modernisierungsperspektive bleibt das diffuse, aber permanente Gewaltpotential deshalb ein Problem, von der Perspektive der betroffenen Menschen ganz zu schweigen. Es wäre zynisch, internationale Interventionen, die die Reduzierung der Gewalt zum Ziel haben, für überflüssig zu halten. Die Institutionen, die die nachholende Modernisierung betreiben, haben dieses Ziel nicht

---

<sup>99</sup> *Douglass C. North/John Joseph Wallis/Barry R. Weingast*, A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, [http://www.nber.org/papers/w12795.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w12795.pdf?new_window=1). Barry R. Weingast, Why Developing Countries Prove so Resistant to the Rule of Law, in: James J. Heckman u. a. (Hg.), *Global Perspectives on the Rule of Law*, London u. a. 2010, S. 28-51.

<sup>100</sup> Für den Sudan *Richard Rottenburg/Guma Kunda Komey/Enrico Ille*, The Genesis of Recurring Wars in Sudan: Rethinking the Violent Conflicts in the Nuba Mountains/South Kordofan, 2001, S. 26 [[http://www.remep.mpg.de/files/of\\_interest/rottenburg\\_et\\_al\\_2011south\\_kordofan.pdf](http://www.remep.mpg.de/files/of_interest/rottenburg_et_al_2011south_kordofan.pdf)].

<sup>101</sup> Für Somalia *Patrick McAuslan*, Post-Conflict Land in Africa: The Liberal Peace Agenda and the Transformative Alternative, in: *Robert Home* (Hg.), *Local Case Studies in African Land Law 2011*, 1-19, S. 6f.

<sup>102</sup> Beispiele in: *Diehards and Democracy: Elites, Inequality and Institutions in African Elections*, Briefing Note des Africa Research Institute, London, von April 2012 [<http://africaresearchinstitute.org/files/briefing-notes/docs/Diehards-and-democracy-Elites-inequality-and-institutions-in-African-elections-T2LNQSZGSO.pdf>].

<sup>103</sup> *Mats Utas*, Introduction: Bigmanity and Network Governance in African Conflicts, in: *Mats Utas* (Hg.), *African Conflicts and Informal Power, Big Men and Networks*, London 2012, S. 1-31, S. 4.

<sup>104</sup> *Georg Klute/Birgit Embaló*, Introduction: Violence and Local Modes of Conflict Resolution in Heterarchical Figurations, in: dies. (Hg.), *The Problem of Violence. Local Conflict Settlement in Contemporary Africa*, 2011, 1-27, S. 4; *Trutz von Throta*, The Problem of Violence: Some Theoretical Remarks about 'Regulative Orders of Violence', Political Heterarchy, and Dispute Regulation beyond the State, ebed. S. 31-47, S. 34 ff, 44.

<sup>105</sup> »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit« ist der Titel eines Sonderforschungsbereichs an der FU Berlin.

aufgegeben.<sup>106</sup> Die multilateralen Einrichtungen zur kollektiven Friedenssicherung haben sich seit der Jahrtausendwende in Afrika schneller entwickelt als in anderen Regionen der Welt, und sie sind mit ihren diplomatischen und militärischen Interventionen nicht erfolglos.<sup>107</sup>

Verallgemeinerungen sind problematisch. Überall liegen die Dinge anders. Das Negativbild der Modernisierung ist stark von Afrika, Mittelamerika und einigen Nachfolgestaaten der UdSSR geprägt. Eine Institution, die ausgehend von den USA, die Welt erobert hat, ist die Verfassungsgerichtsbarkeit. *Tom Ginsburg* hat die Entwicklung Verfassungsgerichtsbarkeit in Südkorea und Taiwan beobachtet.<sup>108</sup> Eigentlich habe man nicht erwarten können, dass dieser Rechtsimport in Ländern mit einer konfuzianischen Tradition erfolgreich sein würde, denn dort bestehe eher die Vorstellung, dass alles Recht vom Staate komme und daher auch vom Staat zurückgenommen werden könne. Die Prüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit (judicial review) und damit die Restriktion des Staates unter Berufung auf Recht erscheine eher unwahrscheinlich. Dennoch wurde in Taiwan eine formal schon seit über 50 Jahren vorhandene Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Demokratisierung nach 1986 mit Leben gefüllt. Das geschah aus der Mitte des Gerichts heraus, das dabei auf Konzepte aus Japan, den USA und besonders aus Deutschland zurückgriff. Ähnlich gab es in Korea schon seit der Unabhängigkeit 1945 dem Namen nach eine Verfassungsgerichtsbarkeit. Aber auch hier konnten autoritäre Regierungen sie bis Mitte der 1980er Jahre an einer Entfaltung hindern. Im Zuge der Liberalisierung des Landes orientierte sich das Gericht noch stärker als in Taiwan am deutschen Modell, um zu einem aktiven Gegenspieler von Regierung und Parlament zu werden. Zu dieser Entwicklung hätten vermutlich die weltpolitische Orientierung der beiden Länder und die Ausbildung vieler ihrer Juristen in den USA und in Deutschland beigetragen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit habe sich eher gegen als mit konfuzianischen Vorstellungen durchgesetzt. Hilfreich möge immerhin der elitäre Charakter dieser Philosophie für das Selbstverständnis der Richter als Hüter elementarer Werte gewesen sein.

In den meisten Ländern Südamerikas ist die Modernisierung in vollem Gange. Indien ist wiederum ein Sonderfall, denn es gibt einen politischen Konkurrenzkampf in demokratischen Formen und es gibt eine unabhängige Justiz, die einen bemerkenswerten Aktivismus zeigt, aber doch weitgehend wirkungslos bleibt. In den afrikanischen Staaten liegt ein wichtiger Grund für die Entkoppelung zwischen der Verfassung und der politischen Wirklichkeit in den Verfassungen selbst. »Africa's imperial presidencies are creatures of formal law. Soon after independence, postcolonial elites set about carefully building up these offices and their powers.«<sup>109</sup> Es handelt sich überwiegend um Präsidialverfassungen, die darauf angelegt sind, eine zentralistische Staatsmacht zu begründen und die zu diesem Zweck dem Präsidenten eine große Machtfülle mit viel Diskretion zubilligen. Zur Kompetenz des Präsidenten gehört es regelmäßig, neue Ämter zu schaffen, die Beamten einzusetzen und sie auch wieder zu entlassen. Dagegen fehlt es an Regelungen zur Kontrolle politischer Macht, unter anderem auch an einem ausgebauten Verwaltungsrecht.<sup>110</sup> In neuerer Zeit hört man jedoch Stimmen, die insoweit einen, wenn auch langsamen Wandel feststellen. Demokratische Wahlen und Abstimmungen sind inzwischen in Afrika beinahe Routine. Sie haben den politischen Wettbewerb in Gang gebracht, obwohl die alten Eliten schnell gelernt haben, auch in Wahlen ihren Vorteil zu suchen.<sup>111</sup> *Posner* und *Young*

---

<sup>106</sup> Weiterführende Beiträge im Sonderheft »Security Sector Reform and Rule of Law« des Hague Journal on the Rule of Law 4, 2012.

<sup>107</sup> Briefing Note des Africa Research Institute, London, von May 2010 (No, Mr. President. Mediation and Military Intervention in the African Union: <http://africaresearchinstitute.org/files/briefing-notes/docs/No-Mr-President-7DNYR2TNEI.pdf>).

<sup>108</sup> Confucian Constitutionalism? The Emergence of Constitutional Review in Korea and Taiwan, *Law and Social Inquiry* 27, 2002, 763–799.

<sup>109</sup> *Akech* a. a. O. (Fn. 977) S. 92.

<sup>110</sup> *Akech* a. a. O. (Fn. 977), passim, bes. S. 105.

<sup>111</sup> Einen detaillierten Bericht gibt eine Briefing Note des Africa Research Institute, London, von April 2012 (Diehards and Democracy: Elites, Inequality and Institutions in African Elections:

haben ausgezählt, dass sich der Wechsel an der Spitze afrikanischer Staaten etwa seit den 1980er Jahren seltener durch Staatstreich oder Beseitigung des amtierenden Präsidenten vollzieht, als durch Tod, Abdankung oder verlorene Wahlen. Allerdings sind amtierende Präsidenten bei Wahlen immer noch praktisch unschlagbar. Darauf reagieren Staaten zunehmend mit der Begrenzung der Amtszeit auf zwei Wahlperioden. Als stabile Demokratien im subsaharischen Afrika gelten Benin und Ghana, freilich ohne dass die Modernisierung hier Fahrt aufgenommen hätte.<sup>112</sup> Von den »Inseln der Effizienz war schon die Rede.« Es mag zynisch klingen, wenn die Behauptung, das offizielle Recht sei auch in Afrika nicht bedeutungslos, mit der Beobachtung begründet wird, Politiker und Funktionäre hätten gelernt, sich opportunistisch für ihre Zwecke auf formelles Recht zu berufen. Aber solche Anstrengungen wären überflüssig, wenn sie nicht von einer öffentlichen Meinung gefordert würden, und sie lassen erwarten, dass sich auch die politische Opposition und schließlich die Bürger auf formelles Recht berufen. Früher oder später erscheinen NGOs oder (im Ausland ausgebildete) Juristen, die ihnen dabei helfen. Die Berufung auf Recht ist mindestens eine Verhandlungsressource. Man darf Institutionen, die zunächst nur auf dem Papier stehen, nicht völlig abschreiben.

Rekapituliert man die Geschichte von Recht und Staat in Europa, so fällt auf, dass die Staatenbildung sich über einen sehr langen Zeitraum erstreckte und keineswegs konfliktfrei verlief, bis aus der »archaischen Vielfalt unzähliger Adelsherrschaften« etwa zwei Dutzend Nationalstaaten entstanden waren.<sup>113</sup> Die Schilderung des mittelalterlichen Rechtspluralismus<sup>114</sup> erinnert stark an die Zustände in den Entwicklungsländern, freilich mit dem Unterschied, dass in diesen Kolonisierung und nachholende Modernisierung gewachsene Strukturen zerstört und alles in den Mantel eines importierten offiziellen Rechts gehüllt haben.

Seit der Jahrtausendwende scheint auch Afrika in Bewegung geraten zu sein. Der Abstand zwischen Recht und Realität wird sich allerdings definitiv erst verringern, wenn der wirtschaftliche Aufschwung in Fahrt kommt. Dann wird die Wirtschaft im Verein mit einer breiteren Mittelschicht den Rechtsstaat einfordern. Insofern zeigt sich ein kleiner Hoffnungsschimmer. Die Schwellen- und Entwicklungsländer haben die Finanzkrise der Jahre 2008/09 besser überstanden als viele Industriestaaten. Gewonnen haben in erster Linie die Schwellenländer, an ihrer Spitze die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, Chile). Doch die Entwicklung beginnt, auch auf viele andere auszustrahlen, selbst auf Länder im mittleren Afrika.<sup>115</sup> Dort könnte der Mobilfunk die Rolle übernehmen, die vor 200 Jahren in England die Dampfmaschine spielte. Die Modernisierung – und mit ihr die Konvergenz des Rechts – ist am Ende nicht aufzuhalten.

---

<http://africaresearchinstitute.org/files/briefing-notes/docs/Diehards-and-democracy-Elites-inequality-and-institutions-in-African-elections-T2LNQSZGSO.pdf>.

<sup>112</sup> Daniel N. Posner/Daniel J. Young, The Institutionalization of Political Power in Africa, *Journal of Democracy* 18, 2007, 96-106. Thomas Bierschenk beschreibt, wie in Benin nach 1989 demokratische Wahlen formell einwandfrei und dauerhaft eingeführt worden sind, freilich auf Druck und finanziert von internationalen Gebern, ohne wirtschaftlichen Fortschritt und bei Fortdauer des Neopatrimonialismus (Democratization without Development: Benin 1989-2009, Arbeitspapier 100/2009 des Institut für Ethnologie und Afrikastudien in Mainz; . <http://www.ifeas.uni-mainz.de/workingpapers/AP100.pdf>).

<sup>113</sup> Wolfgang Reinhard, Rechtsweg und Staatsgewalt: Historische Reflexionen, in: Rolf Kappel u. a. (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung*, Freiburg im Breisgau 2005, 33-48, S. 37.

<sup>114</sup> Zusammenfassend Reinhard ebd. S. 41.

<sup>115</sup> Pierre-Christian Fink, Afrikas neue Mitte, *Zeit-Online* vom 16. 4. 2012: <http://www.zeit.de/2012/16/Afrikas-neue-Mitte>; *Financial Times Deutschland* vom 20. 4. 2012, Afrikas neuer Wohlstand [<http://www.ftd.de/karriere-management/management/:expansion-und-wachstum-afrikas-neuer-wohlstand/70024807.html>]. Skeptischer noch Robert Kappel/Marie Müller, Breites Wirtschaftswachstum in Afrika – die große Wende?, *GIGA Focus* Nr. 6, 2007 [[www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf\\_afrika\\_0706](http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_afrika_0706)]