

Synthesebericht  
über die Teilevaluierung  
"Rechtsberatung in den Transformationsländern"  
im Rahmen der Gesamtevaluierung  
"Wirkungen von Transformationsvorhaben"

Dr. Enzo L. Vial

Bremen, März 2002

*Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	2
<i>I. Vorbemerkung</i>	3
<i>II. Gang der Untersuchung</i>	3
1. Durchgeführte Evaluierungen	3
1.1. Darstellung der Region	4
1.2. Darstellung der evaluierten Projekte	5
1.2.1. Überregionales Rechtsberatungsprojekt und verbundene bilaterale Projekte	5
1.2.2. Bilaterales Rechtsberatungsprojekt Armenien	6
1.2.3. Bilaterales Rechtsberatungsprojekt Mongolei	6
2. Wesentliche Ergebnisse der Evaluierungen	6
2.1. Überregionales Vorhaben	6
2.2. Bilaterales Vorhaben in der Mongolei	7
2.3. Bilaterales Vorhaben in Armenien	8
<i>III. Rolle der Rechtsberatung in der deutschen EZ, insbesondere in den Transformationsländern</i>	8
1. Übersicht der Rechtsberatung in der deutschen EZ	8
2. Die Rolle der Rechts in den Transformationsstaaten	9
<i>IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierungen</i>	10
1. Bewertung der evaluierten Projekte	10
1.1. Bewertung der Projektkonzeption	10
1.2. Wirksamkeit der untersuchten Vorhaben	11
1.2.1. Zielerreichung	11
1.2.1.1. Gesetzgebungsberatung	11
1.2.1.2. Fortbildungen und andere Implementationsmaßnahmen	12
1.2.1.3. Rechtssicherheit	13
1.2.2. Signifikanz	13
1.2.3. Nachhaltigkeit	13
1.2.4. Kosten-Nutzen-Verhältnis	14
1.3. Empfehlungen für die untersuchten Vorhaben	14
1.3.1. Länderbezogene Empfehlungen	14
1.3.2. Projektbezogene Empfehlungen	15
2. Empfehlungen für die Rechtsberatung in der deutschen EZ	17
2.1. Übertragbarkeit des überregionalen Ansatzes	17
2.2. Instrumentelle Empfehlungen	18
2.3. Konzeptionelle Empfehlungen	19
<i>V. Methodik der Evaluierung</i>	20
1. Problemstellung	20
2. Darstellung der Evaluierungsmethodik	21
2.1. Auswahl der Stichprobe	21
2.2. Methode und Darstellung der Informationserhebung	21
2.3. Indikatoren für Rechtssicherheit	22
3. Bewertung der Evaluierungsmethodik und Umsetzbarkeit in der Praxis	22
3.1. Prüfungsleitfäden	22
3.2. Fragebögen	23
3.3. Sonstige Methoden	23
4. Empfehlungen	23
<b>Anhang 1: Zusammenfassung / summary zur Veröffentlichung im Internet</b>	<b>25</b>
<b>Anhang 2: Zusammenfassender Überblick über die Aktivitäten der evaluierten Projekte</b>	<b>35</b>

## *Abkürzungsverzeichnis*

ADB	Asian Development Bank
BMZ:	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ca.	circa
CILC	Center for International Legal Cooperation
CIM	Center for International Migration
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
IDLI	International Development Law Institute
IPA	Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States (Interparlamentarische Versammlung der GUS-Mitgliedstaaten)
IRIS	Center for Institutional Reform and the Informal Sector
IRZ	Internationales Zentrum für Privatrecht
KZE	Kurzzeitexperte
LZE	Langzeitexperte
Mio.	Millionen
PN	Projektnummer
PFK	Projektfortschrittskontrolle
SU	Sowjetunion
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TDM	Tausend Deutsche Mark
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNIDROIT	International Institute for the unification of Private Law
USAID	US Agency for Aid and Development
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche

## *I. Vorbemerkung*

Die Evaluierungen der Rechtsberatungsvorhaben in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sind Teil der Serienevaluierung „Wirkungen von Transformationsvorhaben“. Mit dieser Serienevaluierung möchte die Bundesregierung die Wirkungen ihrer Vorhaben auf die Reformprozesse in den ehemaligen bzw. noch kommunistischen Ländern, ihre Signifikanz und ihre Modellhaftigkeit untersuchen und bewerten. Ziel der Evaluierungen war, die vom BMZ finanzierten Rechtsberatungsprojekte hinsichtlich ihrer Wirkung auf den Transformationsprozess und der Einbeziehung sektoraler und strukturbildender Effekte zu untersuchen, wobei eine Analyse der Effektivität des neuen Rechts erfolgen sollte. Im Rahmen der Projekte sollten innovative Elemente und besonders erfolgreiche Instrumentenzusammenstellungen auf ihre Übertragbarkeit untersucht und eine Bewertung der Planung, Steuerung und des Monitorings vorgenommen werden. Schließlich sollte auch die Zusammenarbeit mit anderen Gebern sowohl in den Ländern selbst als auch überregional untersucht werden.

Für die Evaluierung wurden ein überregionales Vorhaben zur Privatrechtsberatung, die mit ihm vernetzten bilateralen Projekte sowie zwei weitere Projekte in der Mongolei und in Armenien ausgewählt (dazu unten, II.1). Von dieser Auswahl versprachen sich die Gutachter Erkenntnisse über die neuen Wege hinsichtlich der Programmkonzeption und der Durchführungsmodalitäten, die insbesondere das überregionale Projekt beschritten hat. Es sollte überprüft werden, ob die Innovationen des Projekts eine erfolgreiche Umsetzung der Programmziele und eine gute Nutzung der zur Verfügung stehenden Ressourcen fördern. Gleichzeitig sollte die These überprüft werden, ob ein adäquat ausgestaltetes Rechtssystem eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und effektive Armutsbekämpfung bildet und welchen Einfluss die deutsche EZ in diesem Bereich nehmen kann. Die Ergebnisse zu diesen einzelnen Aspekten werden im folgenden kurz zusammengefasst (Teil II).

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wird anschließend eine allgemeine Bewertung der Voraussetzungen und Möglichkeiten des Sektors Rechtsberatung vorgenommen. Dazu wird zunächst der Stellenwert der Rechtsberatung innerhalb der deutschen EZ dargelegt (Teil III), im anschließenden Teil IV werden die Ergebnisse aus den Evaluierungen bewertet. Unter IV.1 werden die Empfehlungen hinsichtlich der Art und Weise der Fortführung der evaluierten Projekte zusammengefasst. In Abschnitt IV.2 werden aus dieser Zusammenfassung Rückschlüsse auf die Durchführung von Rechtsberatungsprojekten im allgemeinen gezogen und entsprechende sektorbezogene Empfehlungen formuliert.

Der Evaluierung war eine Designphase vorgeschaltet, in deren Rahmen die Gutachter zunächst besonders erfolgversprechende Transformationsvorhaben identifizierten, wobei die Rechtsberatung als in diesem Sinne besonders interessanter Bereich ausgewählt wurde. Zusätzlich wurde eine eigene Prüfungsmethodik für die Evaluierung von Transformationsvorhaben entwickelt, die im Rahmen der Teilevaluierung überprüft und anhand der praktischen Erfahrungen modifiziert wurde und die in Teil V für die weitere Verwendung zusammengefasst und bewertet wird.

## *II. Gang der Untersuchung*

### *1. Durchgeführte Evaluierungen*

Diesem Bericht liegen folgende Vorhaben des Evaluierungsprogramms Wirkungen von Transformationsvorhaben zugrunde:

1. Die Designphase (Gutacher: Dr. Irina Kausch, Prof. Dr. Uwe Mummert, Dr. Enzo Vial), beinhaltete die Vorbereitung der Gesamtevaluierung, die Auswahl der zu evalu-

- ierenden Projekte und die Entwicklung von Evaluierungsleitfäden (Abschluss Januar 2001).
2. Die Teilevaluierung "Privatrechtsberatung überregional in Usbekistan, Kirgisien, Kasachstan" (Gutacher: Dr. Irina Kausch, Prof. Dr. Uwe Mummert, Dr. Enzo Vial) bildete den ersten Teil der Evaluierung des überregionalen Projekts "Rechtsberatung in den Transformationsländern" (Leitung Prof. Dr. Knieper) unter Einbeziehung der verknüpften bilateralen Vorhaben (Abschluss Juni 2001).
  3. Die Evaluierung der Rechtsberatung im Sektor "Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft" in der Mongolei (Gutacher: Dr. Enzo Vial, Juni 2001) war ein Teilbereich der BMZ-Länderevaluierung Mongolei und wurde in den in den Evaluierungsbericht "Teilevaluierung Privatrechtsberatung überregional" (oben, 1.) eingearbeitet.
  4. Die Teilevaluierung "Rechtsberatung in Georgien und Armenien" (Gutacher: Dr. Hannelore Börgel, Dr. Enzo Vial) bestand aus dem zweiten Teil der Evaluierung des überregionalen Projekts unter Einbeziehung der verknüpften bilateralen Vorhaben in Georgien sowie aus der Evaluierung des bilateralen Projekts "Beratung bei der Wirtschaftsgesetzgebung" (Leitung Prof. Dr. Luchterhand) in Armenien (Abschluss Oktober 2001).

### *1.1. Darstellung der Region*

Mit Ausnahme der Mongolei haben die evaluierten Länder in der zweiten Jahreshälfte 1991 ihre Unabhängigkeit von der in Auflösung befindlichen Sowjetunion erklärt und sind inzwischen alle Mitglieder der GUS. Im Zuge der formalen Ablösung der Vorherrschaft der kommunistischen Parteien wurden in den Republiken Präsidialregime etabliert, die sich inzwischen verfestigt und einen unterschiedlich stark ausgeprägten autoritären Charakter angenommen haben. Die Mongolei war hingegen niemals Teil der Sowjetunion, sie war aber faktisch ein Satellitenstaat der SU und von dieser politisch und wirtschaftlich abhängig. Pressefreiheit und politische Partizipation der Bevölkerung sind hier gegeben, mehrere Regierungswechsel infolge der Wahlen dokumentieren die Demokratisierung.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und die Auswirkungen des Transformationsprozesses haben zu einer tiefgreifenden Krise der Volkswirtschaften in den zur Projektregion gehörenden Ländern geführt, die durch ererbte Strukturdefizite im wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bereich noch verschärft worden ist. Ein Teil der Länder weist allerdings seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre konstant positive Wachstumsraten auf. Kennzeichnend für alle Länder ist ein relativ hoher Anteil des informellen Sektors am Wirtschaftsgeschehen. Erklärtes Ziel der Regierungen in der Projektregion seit Erlangung der Unabhängigkeit ist der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft.

Die Mehrheit der Bevölkerung in den zu betrachtenden Ländern hat seit 1991 eine spürbare Verschlechterung ihres Lebensstandards bei gleichzeitig wachsenden Unterschieden zwischen den Regionen, den Beschäftigungssektoren und den einzelnen Gesellschaftsgruppen zu verzeichnen. Die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung in der Projektregion ist sehr heterogen. Die russische Sprache als interethnisches Verständigungsmittel spielt eine wichtige Rolle. Unter den Juristen der GUS-Staaten ist russisch bisher die *lingua franca* gewesen, es gibt aber neuerdings in vielen Staaten der Region Tendenzen, verstärkt – auch in juristischen Publikationen – die einzelnen Landessprachen zu benutzen.

Die Rechtssysteme sowohl der zentralasiatischen Staaten als auch der Kaukasusregion sind vor allem durch die langjährige Zugehörigkeit zur bzw. Abhängigkeit von der Sowjetunion geprägt, die historisch wiederum von der kontinental-europäischen Rechtstradition beeinflusst

war. Gleichzeitig mit dem Beginn der Wirtschaftsreformen hat in den Ländern der Projektregion auch ein rechtlicher Reformprozess begonnen. Dabei herrscht eine zunehmende Orientierung auf die kontinental-europäische Rechtstradition, die aber in unterschiedlichem Maße von amerikanischen Einflüssen durchsetzt ist. Erklärtes Ziel aller evaluierten Länder ist es, das Recht aus sowjetischer Zeit durch die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft zu ersetzen. Viele Neukodifikationen ersetzen oder modifizieren das sich noch in Kraft befindliche normative Recht aus der Sowjetzeit; andere regeln hingegen erstmalig Bereiche, die bisher gesetzlich völlig ungeregt waren. Die Reformvorhaben beziehen neben den Gesetzgebungsaktivitäten jeweils auch Reformen auf der Ebene der Rechtsprechung und Implementationsmaßnahmen mit ein, die im Zuge der fortschreitenden Vervollständigung der Gesetzgebung zunehmend an Bedeutung gewinnen. In allen untersuchten Ländern herrscht bisher jedoch noch Misstrauen gegenüber den Gerichten und eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Korruption. Dies, und die Traditionen sozialer, außerstaatlicher Konfliktlösung (in Zentralasien zum Teil islamisch, im Kaukasus vor allem durch die Familienbande geprägt), führt dazu, dass Zivilstreitigkeiten möglichst nicht mit Hilfe der staatlichen Gerichte ausgetragen werden.

Die internationale Rechtsberatung in der GUS war insbesondere in ihrer frühen Phase von einem Geberwettbewerb der europäischen Geber einerseits und der amerikanischen Geber andererseits geprägt (und ist es zum Teil noch heute), teilweise auch von einem Wettbewerb der europäischen Geber untereinander. Neben den wirtschaftlichen und politischen Interessen, die seitens der Geberländer mit der Region verknüpft sind, ist diese Auseinandersetzung stark von der Konkurrenz zweier Rechtssysteme bestimmt, deren Vertreter hier im Wettbewerb stehen: das *common law* des anglo-amerikanischen Rechtskreises, dessen Rechtsquellen in hohem Maße in der Rechtsprechung liegen, und das *civil law* der kontinental-europäischen Staaten, das durch detaillierte gesetzliche Regelungen charakterisiert ist. Mittlerweile haben sich die Staaten der Projektregion im Grundsatz für die Orientierung am *civil law* entschieden (wobei in der Realität hier nicht immer eine klare Trennung gezogen werden kann).

## 1.2. Darstellung der evaluierten Projekte

### 1.2.1 Überregionales Rechtsberatungsprojekt (GTZ, PN.: 96.0779.7) und verbundene bilaterale Projekte

Das Projekt „Rechtsberatung in den Transformationsstaaten“ berät die Rechtsreform in den Partnerländern Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan. Träger/Durchführungspartner vor Ort sind im allgemeinen die Justizministerien und Präsidialämter, die neu entstandenen Fortbildungseinrichtungen für das Justizpersonal, die obersten Gerichte und die Rechtsanwaltskammern in den Partnerländern. Projektbeginn (Beginn der deutschen Förderung) war Oktober 1996. Das Fördervolumen beträgt von Oktober 1996 bis März 2002 5.300 TDM, aufgeteilt in fünf Phasen.

Die Aufgabenstellung des Projekts umfasst im wesentlichen die Beratung zur Gesetzgebung im Zivil- und Wirtschaftsrecht sowie zu Entwürfen von Modellgesetzen der GUS, Mustergesetzen, die Fortbildung von Juristen durch deutsche KZE, einschließlich der Durchführung, Organisation und Finanzierung von entsprechenden Tagungen und Seminaren, von Publikationen, Lehrveranstaltungen und sonstigen Implementationsmaßnahmen. Dazu gehören unter anderem die Erstellung und Unterhaltung der Datenbank *Lexinfosys*, auf der die Zivilgesetzgebung der GUS dokumentiert wird sowie die Unterstützung von Maßnahmen zur Popularisierung des Rechts unter der Bevölkerung durch Pressearbeit, Informationsveranstaltungen, Rechtsberatungen für Verbraucher und Unterstützung von privaten Organisationen im Rechtsbereich.

Der Rechtsberatungsprojekt ist als überregionales Projekt ausgelegt worden, um die Beratungsaktivitäten der GTZ zu bündeln und mit den zur Verfügung stehenden begrenzten Mitteln eine Vielzahl von Ländern zu erreichen. Gleichzeitig soll das Projekt den Informationsaustausch zwischen den Ländern und die Harmonisierung der nationalen Gesetze und Rechtsentwicklung fördern. Im Sinne dieser beiden Ziele wurde das Projektbüro nicht in einem der Partnerländer aufgebaut, sondern an der Universität Bremen angesiedelt, wo es zu den jeweiligen Partnerländern die jeweils gleiche Distanz hat. Von der Struktur her besteht das Projekt neben dem Projektbüro in Bremen aus einem Netz von Koordinatoren in den Partnerländern. Diese lokalen Koordinatoren sollen die Projektaktivitäten in den Ländern koordinieren und als Schnittstelle zwischen dem Büro und den lokalen juristischen Führungskräften in Exekutive, Judikative und Legislative dienen und so eine Nachfrageorientierung und ständige Kommunikation der Bedarfe des Partners gewährleisten.

Die GTZ führt in mehreren Ländern der Projektregion parallel bilaterale Rechtsberatungsvorhaben durch, die mehr oder weniger mit dem überregionalem Vorhaben vernetzt sind. Aufgabe des Vorhabens ist es, als „Klammer“ für diese Vorhaben zu fungieren. Die Arbeit dieser Projekte ist von der des überregionalen Projekts inhaltlich nicht sinnvoll zu trennen. Diese vernetzten bilateralen Projekte wurden daher bei der Evaluierung als Teil des überregionalen Vorhabens behandelt.

#### *1.2.2. Bilaterales Rechtsberatungsprojekt Armenien (GTZ, PN: 95.4802.5)*

Das Vorhaben: „Beratung bei der Wirtschaftsgesetzgebung“ hat eine Laufzeit von 1996–2003 (aufgeteilt in vier Phasen) und ein Fördervolumen von ca. 3.860 TDM. Bei diesem Vorhaben handelt es sich um ein bilaterales Projekt mit einem deutschen Projektleiter, das inhaltlich und organisatorisch unabhängig von dem überregionalen Projekt durchgeführt wird. Der Projektleiter ist allerdings nicht als Vollzeitkraft für das Projekt tätig und hat kein Büro im Partnerland. Er arbeitet als Professor an der Universität Hamburg und reist regelmäßig nach Armenien. Das Projekt unterstützt die Gesetzgebung sowie den Aufbau der Justiz. Träger im Land war zunächst das Wirtschaftsministerium, jetzt das Justizministerium. Durchführungsinstitution ist neben dem Justizministerium der juristische Dienst des Parlaments sowie der Rat der Gerichtspräsidenten.

#### *1.2.3. Bilaterales Rechtsberatungsprojekt Mongolei (GTZ, PN.: 1993.2220.7)*

Das Vorhaben: „Rechtsberatung mit Schwerpunkt Wirtschaft“ hat eine Laufzeit von 6 Jahren, aufgeteilt in zwei Phasen (1. Phase: 05.1995-06.1998, 2. Phase: 06.1998-07.2001, verlängert bis 07.2003) und ein Fördervolumen von insgesamt: 9.000 TDM. Bei diesem Vorhaben handelt es sich, ähnlich wie bei dem bilateralen Armenien-Projekt, ebenfalls um ein eigenständiges bilaterales Projekts mit einem deutschen LZE, der allerdings unmittelbar für das Projekt im Land arbeitet. Träger und Durchführungsorganisation im Land ist das Justizministerium.

## *2. Wesentliche Ergebnisse der Evaluierungen*

### *2.1. Überregionales Vorhaben*

Die Arbeit des Projektbüros in Bremen unterscheidet sich von sonstigen TZ-Projekten vor allem durch seinen überregionalen Ansatz. Die Beratung beschränkt sich nicht auf bilaterale Maßnahmen, sondern berücksichtigt den überregionalen Kontext. Dies bedeutet konkret, dass es bei der Beratung von Gesetzen Erfahrungen aus den anderen GUS-Staaten mit in die Beratungsleistungen einbeziehen kann. Zentrales Kennzeichen des überregionalen Ansatzes ist die Mitwirkung des Projektbüros bei der GUS-Modellgesetzgebung. Die von der Interparlamentarischen Versammlung in St. Petersburg (IPA) verabschiedeten Modellgesetze dienen allen GUS-Mitgliedstaaten als unverbindliche Vorlagen für die nationale Gesetzgebung. Durch den

Entwurf und die Beratung dieser Gesetze kann das Projekt also eine Vielzahl von Staaten erreichen. Insgesamt wurden fünf Modellgesetze beraten, von denen bisher drei von der IPA verabschiedet wurden.

Das Projektbüro verfolgt das Ziel der Rechtsharmonisierung auch auf der Ebene der Implementierungsmaßnahmen: Ein großer Teil der Projektarbeit besteht in der Durchführung von Maßnahmen zum Informationsaustausch der Juristen in der Projektregion, zur Koordinierung von politischer und juristischer Unterstützung der Reformen und zur Aus- und Fortbildung der Juristen (für die jeweils KZE vermittelt werden). Weitere Beispiele für Maßnahmen zur Implementierung des Rechts in der Region sind die Veröffentlichung von Artikeln, Büchern und Informationsbroschüren, teilweise auch die Unterstützung von Radio- und Fernsehsendungen und von juristischer Berichterstattung in der Tagespresse. Hinzu kommt die Datenbank *Lexinfosys*, die eine Dokumentation von mittlerweile mehr als 2500 Zivil- und Wirtschaftsgesetzen der GUS enthält. Sie wird vom Projektbüro erstellt und aktualisiert, sie ist im Internet und als CD-ROM verfügbar. Allerdings ist fraglich, ob die Datenbank in der Region tatsächlich sehr aktiv genutzt wird.

Das Projektbüro wird erst auf Anfrage durch die Partner aktiv. Die Leistungen sind dabei sehr vielschichtig und reichen von kurzfristigen Auskünften per E-Mail, der Bereitstellung von Informationsmaterial, eigenen Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen und geltenden Gesetzen bis hin zur Erarbeitung von Gesetzestexten und der Organisation von überregionalen Tagungen. Das Selbstbild des Vorhabens ist das einer internationalen Anwaltskanzlei, die für privatrechtliche Anfragen jeder Art zuständig und kompetent ist. Die Nutzung der (begrenzten) Kapazitäten orientiert sich dabei an der Reihenfolge der Anfragen. Das Projekt hat einen Kreis qualifizierter juristischer Experten aufgebaut, von denen die meisten kurzfristig und wiederholt für Experteneinsätze zur Verfügung stehen. Die Zahl der beratenen Gesetze und der Einflussnahme auf die Justizreform in den jeweiligen Partnerländern schwankt dabei sehr stark je nach der Präsenz des Projekts in dem jeweiligen Land und der Nachfrage durch die Partner. Während in Kirgisien nur ein vom Projekt beratenes Gesetz verabschiedet wurde und die deutsche Beratung insgesamt eine geringe Signifikanz aufweist, konnten in Georgien bereits 18 Gesetze beraten werden, von denen zwölf in Kraft sind; die georgische Rechtsreform wird auf allen Ebenen nachhaltig durch die Beratungsleistungen des Projekts beeinflusst.

Das Bremer Projektbüro verfolgte sowohl von der Projektkonzeption her, als auch in der Praxis von Anfang an eine enge Koordinierung mit internationalen Gebern. Das Büro unterhält nach eigenen Angaben mit verschiedenen Gebern regelmäßigen und kontinuierlichen Informationsaustausch, koordiniert Maßnahmen und führt gemeinsame Rechtsberatungen und Konferenzen mit internationalen Gebern durch, wie unter anderen TACIS, IRIS, UNIDROIT, ADB, IDLI, der Weltbank, USAID, der EBRD, dem IRZ und dem Moskauer Zentrum für Privatrecht. Eine besonders enge Zusammenarbeit besteht mit dem *Center for International Legal Cooperation* (CILC) in Leiden (Niederlande), insbesondere bei der Beratung verschiedener GUS-Modellgesetze der IPA in St. Petersburg, und USAID, insbesondere bei der Organisation und Finanzierung von Konferenzen und Veröffentlichungen.

## 2.2. *Bilaterales Vorhaben in der Mongolei*

Die Hauptaktivitäten des Projekts sind die Beratung bei der Zivilgesetzgebung und die Fortbildungen des Justizpersonals, bisher insbesondere der Richter, sowie weitere Maßnahmen zur Implementierung und Popularisierung des Rechts. Die Fortbildungen erfolgen zunächst jeweils durch deutsche KZE, es werden aber gleichzeitig einheimische Juristen zu sogenannten "Richter-Trainern" ausgebildet, die dann Fortbildungen in eigener Verantwortung durchführen können. Das Projekt arbeitet so weit wie möglich nachfrageorientiert und in enger Absprache mit den Partnern.

Im Bereich der Gesetzgebung wurden zu 33 Gesetzen Beratungsleistungen erbracht, acht davon sind in Kraft.

Im Bereich der Rechtsverbreitung werden in Zusammenarbeit mit anderen Gebern Radio- und Fernsehsendungen produziert und ausgestrahlt. Außerdem wurden Maßnahmen zur Verbreitung des Rechts unter den Juristen ergriffen.

Wichtigstes Partnerprojekt vor Ort ist das Rechtsberatungsprojekt der *Hanns Seidel Stiftung*, die neben dem Strafrecht im Bereich des Staats- und Verfassungsrechts einen Schwerpunkt hat. Gemeinsam decken die beiden deutschen Geber den wichtigsten Teil des Beratungsbedarfs bei der Gesetzgebung. Im Bereich der Gesetzgebungsberatung gibt es sonst kaum potenzielle Kooperationspartner, da das Projekt im Bereich der Zivilrechtsreform vom Justizministerium als der einzige kontinuierliche Ansprechpartner behandelt wird.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Maßnahmen des Projekts die Zielgruppe grundsätzlich erreichen und zumindest einen Anteil an der positiven Entwicklung zu einer größeren Rechtssicherheit haben. Insbesondere der hohe Stellenwert, der seitens der Partner der deutschen Beratung eingeräumt wird, ermöglicht einen signifikanten Beitrag zur Rechtsreform.

### *2.3. Bilaterales Vorhaben in Armenien*

Das Projekt wurde zunächst nur vom Projektleiter von Deutschland aus gesteuert, erst seit 1999 gibt es einen örtlichen Koordinator in Armenien. Die Rechtsreform und die Arbeit des Projektes in Armenien konzentrierte sich zunächst auf die Ausarbeitung von Verfahrens- und Organisationsgesetzen, die für die Umsetzung der neuen Zivil- und Wirtschaftsgesetze durch die Gerichte erforderlich sind. In der laufenden Projektphase liegt der Schwerpunkt der Gesetzgebungsberatung im öffentlichen Recht. Insgesamt wurden neun Gesetze durch das Projekt beraten, fünf davon sind in Kraft.

Die Beratung umfasste auch die Durchführung von Richterfortbildungen durch deutsche KZE sowie verschiedene Hilfeleistungen logistischer Art und in Form von Sachmitteln, Druckkostenhilfen usw., die zum Aufbau der Gerichte maßgeblich beitrugen.

Wenngleich die Maßnahmen grundsätzlich positiv zu bewerten und von guter inhaltlicher Qualität sind, ist der Beitrag im Vergleich zu den zahlreichen anderen ausländischen Gebern wenig signifikant. Die deutsche Beratung steht zudem vor dem Problem, dass die Nutzung des Projekts und des Beratungsangebots durch die Partnerseite nicht optimal ist. Bei verschiedenen Reformplanungen wurde die Rechtsberatung des Projekts offenbar nicht in Anspruch genommen, obwohl dies inhaltlich nahegelegen hätte. Zwar betont die armenische Seite ein starkes Interesse an der deutschen Beratung, sie entwickelt aber keine große Initiative, diese Beratung entsprechend abzufragen und zu steuern, zudem mangelt es auf Seiten des Partners an verbindlicher Planung und an Transparenz bezüglich der Absprachen mit anderen Gebern.

Der Bereich der Rechtsreform wird von zahlreichen internationalen Gebern, Organisationen und Projekten unterstützt. Eine intensive Zusammenarbeit oder effektive Arbeitsteilung besteht zwischen den Gebern nicht, es kommt allenfalls zu punktuellen Abstimmungen.

## *III. Rolle der Rechtsberatung in der deutschen EZ, insbesondere in den Transformationsländern*

### *1. Übersicht der Rechtsberatung in der deutschen EZ*

Die GTZ investiert nach eigenen Angaben für die laufenden Projekte zur Förderung von Reformvorhaben im Rechtssektor weltweit ca. 110 Mio DM. Die Kosten der vom BMZ geförderten aktuellen Phasen belaufen sich nach ihren Angaben für den Gesamtsektor Recht auf ca. 75 Mio. DM. In die Kostenangaben sind Kosten der deutschen Beiträge zu abgelaufenen Vor-

haben nicht eingegangen; dies betrifft abgeschlossene Projekte in den Transformationsstaaten und in Lateinamerika (Bolivien, Panama, Venezuela). Diese Zahlen berücksichtigen außerdem nicht, dass Recht auch ein Querschnittsthema ist, das in vielen Sektorprojekten als eine Förderkomponente mitgefördert wird.

Die Zahlen können wie folgt aufgeschlüsselt werden (alle Angaben GTZ 2002): Die Gesamtkosten der deutschen Beiträge für den Förderbereich Afrika südlich der Sahara (Stand 03/2000) betragen etwa 40 Mio. DM. Die Kosten der vom BMZ geförderten aktuellen Phasen belaufen sich auf ca. 25 Mio. DM. In Lateinamerika (Stand 06/2001) betragen die bisherigen Gesamtkosten der deutschen Beiträge ca. 25 Mio. DM (dies entspricht den Kosten der vom BMZ geförderten aktuellen Phasen).

Dem steht in den Transformationsstaaten Südosteuropas, der GUS und Asiens ein Fördervolumen von bisher ca. 74 Mio DM (einschl. abgelaufener Projekte insgesamt ca. 90 Mio. DM gegenüber). Die Kosten der vom BMZ geförderten aktuellen Phasen belaufen sich hier allerdings nur auf ca. 35 Mio. DM. Konkret werden in folgenden Staaten Südosteuropas Vorhaben durchgeführt: in Albanien (Umsetzung der Reformgesetzgebung im Bereich der EU-Annäherung und der Umsetzung des Konkursverfahrens durch Fortbildung, ca. 2 Mio. DM), Bosnien Herzegowina (Beratung der Wirtschaftsrechtsreform, ca. 7 Mio. DM), Bulgarien (Anpassung an EU-Gesellschaftsrecht und Haager Übereinkommen, ca. 435 TDM), Jugoslawien (Förderung von Rechtssicherheit durch Aufbau einer neuen Rechtsordnung, ca. 4 Mio. TDM), Makedonien (EU-Anpassung und Umsetzung ausgewählter Bereiche des Wirtschafts- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, ca. 750 TDM) und Moldau (Beratung bei der Wirtschaftsrechtsreform, ca. 3 Mio. DM).

## *2. Die Rolle der Rechts in den Transformationsstaaten*

Diese Zahlen überschneiden sich teilweise mit der Aufstellung von Transformationsvorhaben, die für die vorliegenden Evaluierungen gesammelt und auf der Grundlage der Projektspiegel nach ihren Inhalten gegliedert wurde (vgl. unten, IV.2.1., sowie Matrix im Anhang 1 des Berichts "Design zur Evaluierung von Transformationsvorhaben", BMZ 2001). Insgesamt umfasst diese Aufstellung 162 Vorhaben in 16 Transformationsstaaten Osteuropas und Asiens (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Usbekistan, Albanien, Bulgarien, Makedonien, Moldau, Rumänien, China, Kambodscha, Laos, Mongolei, und Vietnam). 35 dieser Vorhaben beinhalten auch - oder ausschließlich - Beratungsleistungen im Rechtssektor. In allen der aufgelisteten Staaten - mit Ausnahme von Laos - wird Rechtsberatung geleistet. Den wichtigsten Anteil hat die Beratung im Bereich des Zivilrechts, hier werden in 19 Projekten Beratungsleistungen erbracht. Der Bereich des Verwaltungsrechts wird von 16 Projekten direkt oder indirekt berührt, der Bereich der Justizinfrastruktur und der praktischen Rechtsanwendung von 14 Projekten.

Es ist nicht möglich, das finanzielle Volumen der Rechtsberatung dem Förderungsvolumen im Bereich der Zivilrechtsreform gegenüberzustellen. Zwar unterscheidet die Auflistung zwischen Aktivitäten im Rechtssektor und im Wirtschaftssektor, aber in der Realität ist die rechtliche Beratung so eng mit der Unterstützung der Wirtschaftsreform verbunden, dass eine klare Trennung nicht vollzogen werden kann.

Diese Feststellung spiegelt den besonderen Stellenwert des Rechts in den Transformationsländern wider: Diese Länder unterscheiden sich von den übrigen Partnerländern der deutschen EZ dadurch, dass ihre marktwirtschaftlichen Systeme völlig neu aufgebaut werden. Der Aufbau der Rechtssysteme ist dabei von fundamentaler Bedeutung. Die rechtlichen Regelungen und der Aufbau einer funktionierenden Justizinfrastruktur schaffen vor allem die erforderliche Rahmenbedingungen für Gewerbe, Handel und ökonomisches Wachstum. Die Angleichung an die westeuropäischen rechtsstaatlichen, ökonomischen und handelsrechtlichen Standards

öffnet den Staaten den Zugang zum internationalen Wirtschaftsverkehr. Das Recht gewährt außerdem die Grundfreiheiten der Bevölkerung und sichert durch sozial- und arbeitsvertragliche Regelungen sowie durch die Stärkung und Durchsetzbarkeit von Individualrechten die Teilhabe der Bevölkerung am ökonomischen Wachstum. Einem funktionierendem Zivilrecht kommt zugleich auch eine zentrale grundsätzliche Funktion beim Aufbau des Rechtsstaates zu: es fördert das Bewusstsein, dass es einklagbare Individualrechte gibt und dass eigene Ansprüche durchgesetzt bzw. Eingriffe in die eigene Freiheit abgewehrt werden können. Damit unterstützt es die Entwicklung einer Gesellschafts- und Rechtskultur der individuellen Selbstbestimmung und der politischen Partizipation. Das bedeutet, dass die Beratung im Rechtssektor stark in die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung des Partnerlandes eingreift. Die EZ kann durch Beratungen in diesem Bereich wesentlichen Einfluss auf wirtschaftliche und politische Prozesse in den Partnerländern nehmen und einen mittelbaren Beitrag zur Stabilität und Entwicklung auch in anderen Sektoren leisten.

#### *IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Evaluierungen*

##### *1. Bewertung der evaluierten Projekte*

###### *1.1. Bewertung der Projektkonzeption*

Bei der Bewertung der Konzeption der Rechtsberatung in den Transformationsstaaten steht das evaluierte überregionale Rechtsberatungsprojekt im Vordergrund, soweit es für die Bewertung der Projektarbeit sinnvoll ist, werden aber die beiden unabhängigen bilateralen Vorhaben (Mongolei, Armenien) vergleichend herangezogen.

Der überregionale Ansatz des Rechtsberatungsprojekts hat verschiedene positive Effekte: Bei der Beratung in den einzelnen Ländern können Erfahrungen aus anderen Staaten einbezogen werden. Durch die räumliche Entfernung entzieht sich das Projektbüro der tagespolitischen Situation in einer politisch instabilen Region und bietet damit selbst einen stabilen Rahmen. Die Interaktion zwischen bilateralem und überregionalem Ansatz schafft zusätzliche finanzielle und personelle Ausstattung und Flexibilität, die jedenfalls aus den jeweiligen Einzeletats nicht zu finanzieren wären. Aus bilateralen Mitteln können beispielsweise Gesetzesentwürfe für ein einzelnes Land finanziert werden, die anschließend von anderen Partnerländern der Projektregion adaptiert werden können. Demgegenüber steht das Problem, dass trotz der räumlichen Entfernung ein enger Kontakt zu den Partnern gehalten werden muss. Diesem Problem wird einerseits durch eine intensive Reisetätigkeit und Kommunikation des Projektpersonals, andererseits durch eine Einbeziehung bilateraler Vorhaben und den Aufbau des Koordinatorennetzes begegnet.

Der Einsatz der Koordinatoren in den einzelnen Ländern ist konzeptionell ein sinnvolles Mittel, um die Nachfrageorientierung zu sichern und die Kommunikation mit den Partnern sicherzustellen. Die Arbeit des Projekts ist stark von der Qualität der Koordinatoren vor Ort abhängig. Für die Auswahl der Koordinatoren hat es sich bewährt, sachkundige einheimische Juristen auszuwählen, die entweder selbst aus der jeweiligen Justizszenen kommen oder gute, enge Kontakte zum Träger haben. Die Evaluierungen zeigen, dass auf den sensiblen Bereich des Rechts nur Einfluss genommen werden kann, wenn ein möglichst enger, vertrauensvoller Kontakt zu den zentralen Akteuren des Partnerlandes besteht. Ein solcher Kontakt erfordert Mitarbeiter vor Ort, die idealerweise mit den Entscheidungsträgern im Land vertraut sind, ohne diesen gegenüber weisungsgebunden zu sein. Das Problem, ein überregionales Projekt durchzuführen, bei dem der Projektleiter nur sporadisch in den Partnerländern präsent sein kann, ist (insbesondere unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten) durch die Koordinatoren ideal gelöst worden. Das ändert natürlich nichts daran, dass ein LZE, der kontinuierlich im Partner-

land sein kann und einen guten Kontakt zum Träger vor Ort hat, dem vorzuziehen wäre - sofern eine solche Lösung finanzierbar ist.

Der Projektansatz ist grundsätzlich nachfrageorientiert und verfügt über eine hohe personelle Kontinuität und über eine durch langfristige Zusammenarbeit gewachsene Vertrauensbasis mit den Partnern. Die kurze Verweildauer der Experten anderer Länder, die keine personelle Kontinuität ermöglichen, hat dazu geführt, dass die GTZ in einigen Partnerländern als bevorzugter Partner behandelt wird und von anderen Gebern Anfragen auf die Ausgestaltung gemeinsamer Projekte erhält. Der Projekterfolg beruht aber in starkem Maße auf dem Engagement, den Kontakten und den fachlichen und diplomatischen Fähigkeiten des Projektleiters. Aus dieser Tatsache resultiert für das Projekt neben beachtlichen Erfolgen gleichzeitig auch eine starke Abhängigkeit von seiner Person. Mittelfristig erscheint eine Entlastung des Projektleiters, sowohl im Projektbüro als auch in den Partnerländern, wünschenswert. Auch unter Berücksichtigung seiner immensen Reisetätigkeit und seines Geschicks im Umgang mit den Partnern ist nicht anzunehmen, dass er in einer Projektregion dieser Größe dauerhaft genauso wirkungsvoll arbeiten kann, wie es mit dem Einsatz von LZE in mehreren Ländern möglich wäre.

Die Ansiedlung des Projektbüros in einem Bundesland hat dazu geführt, dass das Interesse der Landesregierung an dem Projekt geweckt wurde und das Projekt von dieser tatkräftig unterstützt wird.

Der Erfolg der Rechtsberatung wird unter anderem auch durch die Intensität, mit der in den Partnerländern das Projekt gesteuert werden kann, bestimmt. Hinsichtlich dieses Aspekts stellten unter den in der Gesamtevaluierung betrachteten Ländern die Mongolei und Kirgisien die beiden Extrembeispiele dar: Während in der Mongolei ein finanziell gut ausgestattetes, bilaterales Projektbüro eine wirksame und kontinuierliche Beratung gewährleistet, ist in Kirgisien (das vom überregionalen Projekt beraten wird) nach langem Fehlen aktiver örtlicher Kräfte bzw. Abwesenheit der Projektmitarbeiter keine signifikante Projektarbeit mehr vorhanden (wobei in der Mongolei auch andere positive Faktoren die Beratung günstig beeinflussen). Ein positives Beispiel aus der Projektregion des überregionalen Vorhabens ist hingegen Georgien: hier verfügt das Projekt zwar über keinen LZE vor Ort, aber über drei Koordinatoren. Dies, und die engen Kontakte des Projektleiters und der georgischen Projektassistentin im Bremer Büro mit hohen Entscheidungsträgern in Georgien gewährleisten eine mit der Mongolei vergleichbare erfolgreiche, kontinuierliche Beratung. Ideal wäre es, in den Partnerländern ergänzend zum überregionalen Vorhaben bilaterale Projekte mit eigenen LZE anzusiedeln.

## *1.2. Wirksamkeit der untersuchten Vorhaben*

### *1.2.1 Zielerreichung*

#### *1.2.1.1. Gesetzgebungsberatung*

Die Gesetzgebungsberatung hat, wie bereits beschrieben, in unterschiedlichem Maße die Gesetzgebung in den Partnerländern beeinflusst. Speziell in Georgien und in der Mongolei sind signifikante Beiträge zur Gesetzgebung geleistet worden. Die Modellgesetzgebung hat sich in der nationalen Gesetzgebung der GUS-Staaten kaum unmittelbar, d.h. durch direkte Übernahme der Entwürfe in nationales Recht, niedergeschlagen. Sie wird aber als Vorbild für nationale Kodifikationen vergleichend herangezogen und stellt außerdem eine inhaltliche und organisatorische Klammer für die Arbeit in der Projektregion dar, die sowohl die Vernetzung der Staaten untereinander als auch die Kooperation der Geber fördert.

Für die Geber und deren Durchführungsorganisationen (insbesondere GTZ und CILC) entsteht durch die gemeinsame Planung der Modellgesetzgebung ein Synergieeffekt, indem

durch arbeitsteilige Kooperation ein gemeinsamer wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn geschaffen wird, der der gesamten Beratung im überregionalen und im bilateralen Bereich zugute kommt.

Über die Beratung der einzelnen Gesetze hinaus hat die deutsche EZ durch Ihre Aktivitäten auch einen grundsätzlichen Einfluss zur Entwicklung der Rechtssysteme der Partnerländer genommen. Sie hat die beschriebene Orientierung der Partner am kontinental-europäischen Recht mit beeinflusst.

Die Inhalte des vermittelten Rechts gehen dabei über den derzeitigen Kodifikationsstand in der Bundesrepublik hinaus, insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gebern (wie beispielsweise mit dem CILC) und die Berücksichtigung internationaler Normtexte durch die KZE führt dazu, dass die beratenen und von den Partnerländern verabschiedeten Gesetze zum Teil moderner sind als ihre bundesdeutschen Pendanten. Andererseits kommt es auch vor, dass KZE, von ihrem eigenen Wissenstand ausgehend, Regelungen empfehlen oder beschreiben, die international - oder sogar innerhalb Deutschlands - als veraltet gelten. Hier ist es allerdings schwer, eine Grenze zu ziehen: In den meisten Fällen wäre es fatal, dem Partner deutsche Wertungen als alleiniges Modell anzupreisen, ohne Alternativen aufzuzeigen. In anderen Fällen kann es aber hilfreich sein, wenn der ausländische Berater eine Konfliktlage durch ein klares Votum für den einen oder anderen Weg bereinigt und eine bewährte Regelung klar favorisiert. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Grundprinzipien und die Rechtskultur des deutschen bzw. des kontinental-europäischen Rechts in den beratenen Gesetzen klar durchgesetzt haben. Die zahlreichen Variationen der verabschiedeten Gesetze sowie die Einflüsse der internationalen Diskussion und der individuellen Vorstellungen der Partner widerlegen aber auch ganz deutlich den Schluss, dass es sich hier um reine Übernahmen deutscher Regelungen, seien sie bewährt oder umstritten, handeln würde.

#### *1.2.1.2. Fortbildungen und andere Implementationsmaßnahmen*

Mit Richterfortbildungen wurden - mit Ausnahme von Kirgisien - in allen untersuchten Ländern zahlreiche Richter erreicht. Zusätzlich wurde durch wissenschaftliche Konferenzen der nationale und internationale Austausch zwischen den Richtern gefördert. Der Kenntnisstand der Richter über das anzuwendende Recht kann prinzipiell mit relativ einfachen Mitteln signifikant verbessert werden: Im Gegensatz zu anderen Beratungsleistungen, wie der Gesetzgebungsberatung, die monatelange oder sogar jahrelange Abstimmungs- und Diskussionsprozesse erfordert, kann durch Fortbildungen im Idealfall die Rechtsprechung an einem bestimmten Gericht zu einer bestimmten Rechtsmaterie durch einen einzelnen KZE-Einsatz signifikant verbessert werden. Konkret auf das Projekt bezogen ist festzustellen, dass die Fortbildungen teilweise sehr systematisch ein Rechtsgebiet nach dem anderen an sämtlichen Gerichten des Landes behandeln (Mongolei); teilweise werden aber auch Ort und Inhalt der Seminare streng nachfrageorientiert von den jeweiligen konkreten Wünschen und Bedarfen der Partnerseite von Fall zu Fall neu bestimmt (Georgien). Da entsprechende Fachliteratur zum Selbststudium oft nicht zur Verfügung steht, stellen die Fortbildungen eine wichtige Informationsquelle dar. Sie werden in der Regel durch deutsche KZE durchgeführt, in der Mongolei wurden auch Erfolge mit der Ausbildung einheimischer "Richter-Trainer" erzielt (siehe oben, II.2.2.).

Die Datenbank *Lexinfosys* eröffnet prinzipiell die Möglichkeit, das neue Recht in der Region bekannt zu machen und den Austausch zwischen den GUS-Staaten und mit anderen Ländern zu unterstützen, was natürlich eine aktive Nutzung voraussetzt.

### *1.2.1.3. Rechtssicherheit*

Die Erreichung des Projektziels „Für Wirtschaftsakteure besteht über die rechtlichen Rahmenbedingungen Rechtssicherheit“ ist in dieser Formulierung unrealistisch und kann durch das Projekt nicht erreicht werden. Die Rechtssicherheit wird nicht allein durch die Schaffung von Gesetzen, sondern vor allem durch die Implementierung der Gesetze, aber auch durch politische und ökonomische sowie soziale Rahmenbedingungen beeinflusst. In der Projektregion besteht bisher keine Rechtssicherheit für die wirtschaftlichen Akteure. Die Frage nach der Zielerreichung kann nur unter dem Gesichtspunkt beantwortet werden, ob das Projekt einen Beitrag zur Erhöhung der Rechtssicherheit leistet. Dies kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit Sicherheit hinsichtlich der Mongolei und Georgiens bejaht werden, in den anderen Staaten wird erst die langfristige Entwicklung zeigen, welche Wirkungen das neue Recht erzielt.

### *1.2.2. Signifikanz*

In der Mongolei und in Georgien lassen sich Wirkungen feststellen, die auf die Projektintervention zurückzuführen sind. In beiden Ländern ist der deutsche Beitrag sehr signifikant. In Kirgisien hat es hingegen allenfalls eine geringe Signifikanz gegeben, die daraus folgt, dass es hier nur wenige Projektaktivitäten gab. In Kasachstan ist der deutsche Beitrag bei Richterfortbildungen in höherem Maße signifikant als bei der Gesetzgebungsberatung. Insgesamt wird der deutsche Beitrag in Kasachstan aber, verglichen mit Kirgisien, als signifikanter eingeschätzt. Im Bereich der Richterfortbildung sind zwar auch andere Geber mit zum Teil erheblich größerem finanziellen Engagement aktiv. Aus den Gesprächen ist aber deutlich geworden, dass der deutsche Beitrag bevorzugt wird. In Usbekistan ist der Beitrag im Bereich der Privatrechtsberatung im Vergleich zu anderen Gebern signifikant. Im Bereich der Richterfortbildung leistet das Projekt den wichtigsten ausländischen Beitrag.

### *1.2.3. Nachhaltigkeit*

Bezogen auf die Gesetzgebungsaktivitäten kann von einer Nachhaltigkeit der Projektarbeit ausgegangen werden, soweit die Gesetze umgesetzt, bzw. angewandt worden sind. Dies ist in den untersuchten Ländern Zentralasiens bisher allerdings nur bei ca. der Hälfte der beratenen Gesetze der Fall. In Georgien hingegen, wo der Reformprozess seitens der Partner mit größerem Druck vorangetrieben wird, sind von 15 Gesetzen bereits zwölf in Kraft und werden in der Praxis auch angewandt. Dies lässt auf eine hohe Qualität der Beratung und eine Praxis-tauglichkeit (also potenzielle Nachhaltigkeit) der Gesetze schließen. Ob die Beratung damit aber auch in den anderen Ländern der Projektregion in gleicher Qualität umgesetzt und angewandt wird, hängt stark von den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen in diesen Ländern ab, die von deutscher Seite auch nicht beeinflussbar sind.

Wegen der schnellen Veränderungen im Wirtschafts- und Sozialsystem in der Projektregion dürfte hinsichtlich dieser Gesetze auch in Zukunft ständiger Änderungs- und Ergänzungsbedarf bestehen, so dass zahlreiche der beratenen Gesetze vermutlich in absehbarer Zeit wieder geändert oder ersetzt werden - auch, wenn das Projekt anstrebt, langfristig brauchbare Gesetze zu beraten. Dies bedeutet aber nicht, dass die Gesetze dadurch als weniger nachhaltig zu betrachten wären, denn das Projekt leistet mit der Beratung trotzdem einen Beitrag zur Etablierung und Akzeptanz der Rechtssysteme. Außerdem werden die späteren Novellierungen auf den geschaffenen Gesetzen aufbauen und die Erfahrungen aus der Anwendung dieser Gesetze aufnehmen können.

Eine zentrale Rolle für die Nachhaltigkeit spielen die Fortbildungen des Justizpersonals, die geeignet erscheinen, einen Stabilitätsfaktor im gelebten Recht der Partnerländer zu schaffen. Eine unabhängige Justiz ist, auch und gerade, wenn das geschriebene Recht noch lückenhaft

ist, eine Voraussetzung für eine gleichförmige und vorhersehbare Anwendung des Rechts. In welchem Maße die durchgeführten Maßnahmen aber in der Tat dazu führen werden, dass die Rechtssicherheit nachhaltig gesteigert wird, ist abzuwarten.

Gleiches gilt auch für die weiteren Implementationsmaßnahmen, die eine nachhaltige Verankerung und Anwendung des Rechts sichern sollen. Die Stärkung des Rechtsbewusstseins in der Bevölkerung und die Verbreitung rechtlicher Informationen schafft nicht nur eine Basis für eine bessere Rechtsanwendung, sondern initiiert auch eine dauerhafte Verbesserung durch Weitergabe von Wissen innerhalb der Zielgruppen und die Schaffung einer Grundlage zum Selbststudium auf der Partnerseite.

#### *1.2.4. Kosten-Nutzen-Verhältnis*

Um die Arbeit des Projekts angemessen beurteilen zu können, muss wegen des frühen Evaluierungszeitpunktes zwischen einer Bewertung der Projektaktivitäten und einer Bewertung der Projektwirkungen differenziert werden.

Der Etat des überregionalen Projekts ist, gemessen an der Zahl der Länder in der Projektregion und im Verhältnis zu den finanziellen Möglichkeiten anderer Geber, sehr klein. So gesehen ist es beachtlich, dass das Projekt in zahlreichen Ländern über mehrere Jahre kontinuierlich präsent ist und von wichtigen Akteuren als zentraler Ansprechpartner wahrgenommen wird. Die Kosten-Nutzen Relation auf überregionaler Ebene ist für die gesamte Projektregion daher als sehr gut zu beurteilen.

Die derzeit feststellbaren Projektwirkungen auf der Zielebene (umgesetzte Gesetze, geschultes Justizpersonal) sind hingegen den einzelnen betrachteten Ländern stark unterschiedlich (in den zentralasiatischen Staaten sind die Wirkungen gering, in Georgien hingegen relativ groß). Daher ist es praktisch nicht möglich, eine generelle Aussage für die gesamte Projektregion zu treffen. Die Wirkungen in Zentralasien entsprechen dem geringen Mitteleinsatz, es besteht daher lediglich eine gute, keine überragende Kosten-Nutzen-Relation. Da zahlreiche Maßnahmen des Projekts nur langfristig greifen können, kann diese Einschätzung sich wandeln, wenn die Reformen weiter vorangeschritten sind. In Georgien, wo die Reform schon weiter vorangeschritten ist, spielt das Projekt eine signifikante Rolle für die Rechtsreform des Landes, die Maßnahmen zur Fortbildung und Implementierung zeigen erste Veränderungen auf der Wirkungsebene. Hier ist die Kosten-Nutzen-Relation hervorragend. In der Mongolei ist das bilaterale Vorhaben ebenfalls sehr erfolgreich, allerdings stehen hier auch erheblich höhere finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung. Hier ist daher ebenfalls ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis, allerdings auf höherem Niveau als in den zentralasiatischen Ländern, gegeben. Die Rechtsberatung in Armenien ist ein Beispiel für ein Land, wo die Beratung vor allem wegen einer widersprüchlichen und nicht transparenten Reform- und Geberpolitik des Partners nicht die Wirkung entfalten kann, die an sich möglich und wünschenswert wäre.

### *1.3. Empfehlungen für die untersuchten Vorhaben*

#### *1.3.1. Länderbezogene Empfehlungen*

Zu den Ländern Kasachstan und Usbekistan gibt es keine spezifischen länderbezogenen Empfehlungen. Die Verbesserungsmöglichkeiten, die in der Zusammenarbeit mit diesen Ländern gesehen werden, sind in die projektbezogenen Empfehlungen mit eingeflossen.

Sollte Kirgisien weiterhin in das Gesamtvorhaben einbezogen werden, wären folgende Punkte zu bedenken: Es müsste, wie zu Beginn des Projekts, wiederum ein Zielkonsens mit der kirgisischen Seite hergestellt werden. Es müssten genaue Absprachen zu den Aktivitäten und Ergebnissen der Rechtsberatung mit den anderen internationalen Gebern getroffen werden.

Hinsichtlich der Mongolei ist die Arbeit des bilateralen Projekts sehr positiv zu beurteilen. Es erschiene sinnvoll, das Land im Interesse einer regionalen Rechtsharmonisierung inhaltlich stärker an die Beratung und die Reform in den Staaten der Projektregion des überregionalen Vorhabens anzubinden.

In Georgien hat das überregionale Projekt einen effektiven Beitrag zum Aufbau des Rechtssystems geleistet. Die bisherige Ausrichtung ist sinnvoll und sollte fortgesetzt werden. Es sollte darüber nachgedacht werden, im Rahmen der Fortbildungen die erstinstanzlichen Gerichte und die Gerichte außerhalb der Hauptstadt stärker zu berücksichtigen und die Schulungen mittelfristig verstärkt in die Hände einzelner georgischer Juristen zu legen. Ferner wäre es sinnvoll, die Unterstützung der juristischen Lehre und Wissenschaft weiter zu intensivieren sowie mit dem CIM-geförderten Studiengang Wirtschaftsrecht an der Technischen Universität Tbilisi zu kooperieren. Eine Einbeziehung strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Rechtsmaterien und Institutionen in die Rechtsberatung ist von großer Bedeutung für die Umsetzung der Rechtsreform, daher sollten von BMZ und GTZ Möglichkeiten diskutiert werden, in diesem Bereich mittelfristig, möglicherweise im Rahmen der Kaukasus-Initiative, ebenfalls aktiv zu werden.

Die Fortbildungsseminare in Armenien sollten nur unter der Voraussetzung fortgeführt werden, dass die Seminare durch KZE mit eigenen Erfahrungen in der kontinental-europäischen Gerichtspraxis durchgeführt werden. Eine Fortbildung armenischer Experten durch Hospitationen in Deutschland wäre sinnvoll. Ferner wird empfohlen, auf eine bessere Koordinierung mit anderen Gebern und deutschen EZ-Projekten im Land sowie auf eine bessere Abstimmung mit dem Partner hinzuwirken. Bevor weitere Maßnahmen ergriffen werden, sollte geprüft werden, ob Beratungsbereiche für das Projekt identifiziert werden können, die nicht in gleichem Maße von anderen Gebern abgedeckt werden können, etwa im Bereich der Rechtspopularisierung. Sollte dies nicht möglich sein, so sollte die Möglichkeit, das bilaterale Vorhaben langfristig auslaufen zu lassen und sich auf die Beratung im Rahmen des überregionalen Projekts zu beschränken, in Erwägung gezogen werden. Politisch ist die Weiterführung der bilateralen Zusammenarbeit allerdings wünschenswert.

### *1.3.2. Projektbezogene Empfehlungen*

In der Projektarbeit sollte (unter Berücksichtigung der Bedarfe der Partner) ein Schwerpunkt in der Fortbildung liegen. Die Fortbildung des Justizpersonals stellt mit der fortschreitenden Vervollständigung des Gesetzeskatalogs in den Partnerländern eine Schlüsselaufgabe für die Rechtsreform dar. Es wird empfohlen, die Fortbildungen (wie in der Mongolei schon der Fall) durch Ausbildung lokaler Dozenten nach und nach in die Hände der Partner zu legen und gleichzeitig die Zusammenarbeit mit weiteren Durchführungspartnern aus Justiz, Verwaltung und Hochschulwesen zu fördern. Ein wichtiger Erfolgsfaktor und eine Bedingung für die Nachhaltigkeit ist, dass die Fortbildungen mittelfristig möglichst alle Juristen in der Justiz der Partnerländer erreichen. Dies ist möglich, wenn eine solche Verselbständigung der Schulungsmaßnahmen erreicht werden kann.

Hospitationen von Praktikern, insbesondere von Richtern aus der Projektregion in Deutschland, sind verstärkt zu fördern. Dabei ist weniger entscheidend, dass die Richter bei ihren Besuchen in Deutschland ihre materiellen Rechtskenntnisse vertiefen, sondern vielmehr, dass sie die Verfahrenspraxis an deutschen Gerichten kennen lernen.

Lexinfosys wird grundsätzlich als sinnvolle Maßnahme betrachtet, angesichts der knappen Mittel ist der Aufwand für die Fortführung der Datenbank aber nur gerechtfertigt, wenn eine stärkere Nachfrage durch die Akteure der Rechtsreform (Geber und Partner) hergestellt werden kann. Im Sinne der Nachhaltigkeit ist zudem langfristig eine Weiterführung der Daten-

bank durch die Partner wünschenswert. Es könnte schließlich auch sinnvoll sein, andere Geber in die Aktualisierung der Datenbank mit einzubinden.

Die Arbeit in den Partnerländern sollte weiter flexibel an die entsprechenden Entwicklungen und Bedarfe der jeweiligen Länder angepasst und ggf. intensiviert werden. In den verschiedenen Ländern dauert die Rechtsentwicklung unterschiedlich lange und erfordert entsprechend unterschiedlich intensive Betreuung. Sofern auf der Partnerseite die oben geschilderten Bedarfe bestehen oder sich neue ergeben, die aus Kapazitätsgründen nicht erfüllt werden können, sollte seitens des BMZ über personelle und inhaltliche Ausweitung des Projekts nachgedacht werden.

Der inhaltliche Ansatz des Projekts beruht auf der Prämisse, dass die beratenen Republiken trotz regionaler und nationaler Besonderheiten als einheitliche Projektregion betrachtet wird. Auch wenn in einzelnen Staaten zeitweilig keine oder nur wenige wirksame Aktivitäten entfaltet werden, würde eine Ausklammerung dieser Länder dem inhaltlichen Ansatz des Projekts widersprechen. Politisch und geostrategisch wäre es fatal, ein Land auszugrenzen. Ebenso wie eine regionale Begrenzung des Projekts wäre auch eine rigide inhaltliche Konzentration problematisch. Die Komplexität der Rechtssysteme und der vertikale Ansatz der Beratung würde durch eine schematische Eingrenzung der beratenen Rechtsmaterien gefährdet werden.

Zur Intensivierung der Arbeit in den Partnerländern sollten Langzeitkräfte, mindestens eine, in der Kaukasus-Region eingestellt werden. Anhand der Fallbeispiele Kirgisien und Mongolei konnte gezeigt werden, dass durch ein aktives Projektbüro vor Ort viel erreicht werden kann (Mongolei), während nach langem Fehlen örtlicher Kräfte unter Umständen keine signifikante Projektarbeit mehr geleistet wird (Kirgisien). Wenn auch die lokalen Koordinatoren im Prinzip erfolgreich arbeiten und den überregionalen Ansatz überhaupt erst möglich machen, so erzielen hochqualifizierte Langzeitkräfte vor Ort nach den Erkenntnissen der Evaluierungen größere Wirkungen. So können zum Beispiel westliche LZE größeren Einfluss auf die Geberkoordination nehmen, als lokale Kräfte.

Die Arbeit des zentralen Projektbüros sollte sich mehr auf die Aufgaben der Rechtsharmonisierung, dem Herstellen und Begleiten der Kontakte unter den Staaten der Projektregion, der Beratung der Modellgesetzgebung, dem Entwerfen von Mustergesetzen, der wissenschaftlichen Begleitung vor allem im Bereich der internationalen Rechtsvergleichung sowie der Geberkoordination konzentrieren.

Die Zielvorgabe des Projekts sollte in zukünftigen Angeboten realistischer formuliert werden und durchgängig beibehalten werden. Das Projektziel hat Einfluss auf die Projektgestaltung und bildet die Grundlage für zukünftige Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen. Das Projektziel ist unrealistisch und sachfremd formuliert und außerdem (ebenso wie der Projekttitel selbst) in den Projektunterlagen und Berichten öfter umformuliert worden.

Die interne und externe Steuerung der Projektaktivitäten sind durch regelmäßige Projektplanungsübersichten und übersichtliche Berichterstattung zu verbessern. Erste Maßnahmen sind bereits während der Evaluierung ergriffen worden. Bezüglich des Bremer Projektbüros fehlt es bisher an einer vollständigen und übersichtlichen Dokumentation bzw. Planung der geleisteten, laufenden und der zukünftigen Aktivitäten, die für Dritte, aber auch für die eigenen Projektmitarbeiter, ohne größeren Aufwand nachvollziehbar ist.

Das Bremer Projektbüro sollte in die existierenden Instrumente zum Monitoring und zur Evaluierung von Projekten eingeführt werden, so dass diese entsprechend eingesetzt werden können. Durch die kompetente Handhabung der Instrumente erhält die Zentrale einen regelmäßigen, nachvollziehbaren Einblick in die tatsächlich geleistete Arbeit und kann diese auch bewerten.

Die Kommunikation mit sonstigen Projekten der deutschen TZ, die ganz oder zumindest teilweise Rechtsberatung leisten, sollte verbessert und das überregionale Rechtsberatungsprojekt unter diesen Projekten besser bekannt gemacht werden.

Es sollten zusätzliche Mittel zur Unterstützung des überregionalen Vorhabens bereitgestellt werden, bzw. sollte das Vorhaben durch weitere, eng mit ihm verzahnte, bilaterale Vorhaben ergänzt werden. Eine Ausweitung und Ergänzung der bisherigen Projektarbeit wird im Sinne der Nachhaltigkeit für sinnvoll gehalten. Unter den Bedingungen der bisherigen finanziellen und personellen Ausstattung des Projekts ist eine Ausdehnung der Aktivitäten nicht zu leisten.

## 2. *Empfehlungen für die Rechtsberatung in der deutschen EZ*

Die oben zusammengefassten Erkenntnisse aus den evaluierten Vorhaben lassen Rückschlüsse auf grundsätzliche Chancen und Probleme von Rechtsberatungsprojekten der deutschen EZ zu. Auf der Grundlage der Erfahrungen, die mit dem konzeptionellen Ansatz, und mit den Ergebnissen der inhaltlichen und instrumentellen Vorgehensweise der evaluierten Projekte gesammelt wurden, werden im folgenden allgemeine Empfehlungen für künftige Rechtsberatungsvorhaben formuliert.

### 2.1. *Übertragbarkeit des überregionalen Ansatzes*

Das überregionale Konzept des evaluierten Vorhabens ist in seiner Konzeption nicht ohne weiteres auf andere Projekte übertragbar, da es zu stark von den folgenden beschriebenen, nicht verallgemeinerbaren Faktoren geprägt ist: Der überregionale Ansatz wird dadurch begünstigt, dass die Staaten der Projektregion in einer vergleichbaren ökonomischen und sozialen Situation sind und durchgängig das Ziel verfolgen, ein marktwirtschaftliches System und demokratische, rechtstaatliche Strukturen zu schaffen. Gleichzeitig sind sie, mit Ausnahme der Mongolei, durch die Gründung der GUS weiterhin politisch miteinander verbunden. Kulturelle Ähnlichkeiten und die allgemeine Kenntnis der russischen Sprache erleichtern die Kooperation der Staaten untereinander.

Diese Rahmenbedingungen haben zu der gegebenen Konzeption des Projektes geführt, ohne ihr Vorliegen wäre das Projekt in dieser Form nicht vorstellbar. Dies schließt aber nicht aus, dass eine ähnliche oder auch im Detail abgewandelte überregionale Konzeption auch in anderen Regionen anwendbar wäre. Soweit in einer Gruppe von Staaten vergleichbare Rahmenbedingungen bestehen, wie es zum Beispiel in Ost-Europa der Fall sein könnte, erscheint es durchaus realistisch, ein überregionales Beratungsprojekt mit ähnlicher Konzeption durchzuführen. Es ist aber zu berücksichtigen, dass gerade in Regionen mit wiedererwachendem nationalen Ergeiz starke Abgrenzungsbestrebungen gegenüber den Nachbarländern und eine Betonung eigener nationaler Sonderwege einen überregionalen Ansatz grundsätzlich inhaltlich wie logistisch erschweren können.

Ein wichtiger Faktor für den Erfolg der Projektarbeit liegt in der Persönlichkeit und den guten Beziehungen des Projektleiters, der eine zentrale Rolle bei der Konzeption und Umsetzung der Projektaktivitäten spielt. Dieser persönliche Faktor ist in einer Gesellschaft, in der Familienbande und Freundschaften eine hohe Bedeutung haben, für die vertrauensvolle Zusammenarbeit besonders wichtig. Dies kann für die Übertragbarkeit des Projekts eine Einschränkung darstellen und muss bei einer Projektkonzeption und bei der Personalauswahl berücksichtigt werden.

Gelingt es, eine Projektkonzeption genau auf das implementierende Umfeld abzustimmen und dabei durch Rahmenbedingungen des Sektors unterstützt zu werden, ist es möglich, mit geringen Mitteln in kurzer Zeit Wirkungen zu erzielen. Die Erfolgsfaktoren sind ein ausgeprägter Reformwille des Partners sowie eine enge, transparente Zusammenarbeit und ein guter Kontakt mit den Partnern auf fachlicher und persönlicher Ebene. Weiter ist unabdingbar, eine

langfristige Strategie sowohl seitens des Projekts als auch auf der Partnerseite zu verfolgen. Beide Seiten müssen gemeinsam das Ziel verfolgen, die Reform in Einzelschritten über mehrere Jahre konsequent in den Bereichen der Gerichtsorganisation, der Gesetzgebung und der Juristenschulung umzusetzen. Insbesondere bei der Gesetzgebung ist es effektiv und führt zu einem geschlossenen, in sich schlüssigen Rechtssystem, wenn nicht nur einzelne Lücken gestopft werden, sondern wenn systematisch über Jahre hinweg die erforderlichen Reformgesetze nacheinander entworfen und in Kraft gesetzt werden.

Der Ansatz, nationale Vorhaben durch ein zentrales Projektbüro, das nicht zwangsläufig in der GTZ-Zentrale oder in der Projektregion angesiedelt ist, zu steuern, erscheint sinnvoll, zumindest, wenn es sich um Rechtsberatung handelt. In diesem Fall kann das benötigte juristische *know how* der unmittelbaren Umgebung in Deutschland in Anspruch genommen werden. Eine Übertragbarkeit auf andere Sektoren, in denen eine Mehrzahl von Staaten unter vergleichbaren Voraussetzungen ähnlich gelagerte Entwicklungsziele verfolgen, ist unter Einschränkung denkbar, zum Beispiel bei bestimmten Projekten zur Verwaltungsreform.

## 2.2. *Instrumentelle Empfehlungen*

Das - im überregionalen Rechtsberatungsvorhaben mit der Datenbank *Lexinfosys* verknüpfte – Koordinatorennetz ist vom Konzept her auf andere Sektoren übertragbar. Die bereits geschilderte Funktion der Koordinatoren, in den jeweiligen Ländern als verlängerter Arm der Projektleitung und als Vermittler zwischen Projekt und Partner die Beratung zu steuern, ist für jedes ähnlich konzipierte überregionale Vorhaben ein sinnvolles Modell, das die effektive überregionale Beratung durch ein zentrales Projektbüro vor allem dann erleichtert, wenn die Projektmittel keine stärkere Präsenz in den Partnerländern erlauben.

Die in der Mongolei bei mehreren Einzelvorhaben verfolgte Taktik, einen multiplen Ansatz durch gezielte Geberkoordinierung auf mehrere, auch internationale, Geber zu verteilen, ist sehr erfolgreich. Er ermöglicht, ein inhaltlich und organisatorisch mehrschichtiges Gesamtvorhaben zu schnüren, in dem verschiedene Geber oder Durchführungsorganisationen arbeitsteilig und sich ergänzend die verschiedenen Aspekte des Rechtssektors gleichzeitig beraten. Dies verspricht eine hohe Wirksamkeit und ist unter gewissen Voraussetzungen ebenfalls übertragbar.

Sehr hilfreich für das untersuchte überregionale Rechtsberatungsprojekt - und auf überregionale und bilaterale Projekte übertragbar - ist die enge Zusammenarbeit mit der Landesregierung, in deren Bereich das Büro seinen Sitz hat. Das Bundesland Bremen hat faktisch und rechtlich eine Patenschaft für das Projekt übernommen, die auch für bestimmte andere Felder der EZ (zum Beispiel Kommunalentwicklung) erfolgversprechend sein dürfte, denn für ein EZ-Projekt kann neben logistischen und personellen Hilfen auch die politische und kommunale Unterstützung wichtig sein. Außerdem können auch für den kommunalen Partner Vorteile aus der Kooperation entstehen, sei es in Form von Handelskontakten für am Ort ansässige Firmen oder in Form von politischem Renommée im internationalen Bereich.

Das Instrument einer weltweit verfügbaren Datenbank nach dem Modell des *Lexinfosys* ist für Rechtsberatungsprojekte bedingt übertragbar. Eine internationale Datenbank macht Sinn für den Fall, dass eine bestimmte Anzahl von Ländern unter vergleichbaren historischen, politischen und ökonomischen Bedingungen inhaltlich ähnliche gelagerte Rechtsreformen verfolgt. Wenn eine solche Datenbank erstellt wird, sollte von vornherein auch die Einbeziehung der nationalen Rechtsprechung der Partnerländer und eine Dokumentation der maßgeblichen internationalen Rechtsprechung in Erwägung gezogen werden.

Der große Umfang und die Komplexität des Rechtssektors, insbesondere die Wechselwirkungen innerhalb des Sektors, erfordern idealerweise konzertierte Interventionen auf mehreren Ebenen in mehreren Rechtsgebieten. Die Effektivität und Nachhaltigkeit der Rechtsberatung

wächst daher in dem Maße, in dem es gelingt, verschiedene Bereiche des Rechtssystems durch eine gezielte Geberkoordination arbeitsteilig und einander ergänzend zu beraten.

### 2.3. *Konzeptionelle Empfehlungen*

Besonders in den Transformationsländern zeigt sich, dass der sensible Bereich des Rechtssystems nur dann wirksam zu beeinflussen ist, wenn es eine kontinuierliche und persönlich vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Projekt und Partner gibt und wenn die Beratung streng nachfrageorientiert erfolgt. Die aktive Reformorientierung der Partnerseite ist dabei unerlässlich.

Besonders wirksam für Rechtsberatungsvorhaben ist der vertikale Ansatz der Projektmaßnahmen, also die gleichzeitige Intervention auf der Ebene der Zielgruppe, der Mittler und der politischen Akteure. Damit verbunden ist die bedarfsorientierte Mischung von inhaltlicher Beratung, Vermittlung von Fachkräften, Organisationsberatung und Sachmittelausstattung. Dieser Ansatz wird dem komplexen Problem, eine Reform durchzuführen, die politische, ökonomische und kulturelle Bereiche tangiert, gerecht. Es sollte vermieden werden, bei der Rechtsberatung einseitig das *law in the books* in den Vordergrund aller Aktivitäten zu stellen - die Untersuchung der Wirkungen der Rechtsberatungsvorhaben zeigt, dass die Rechtssysteme am weitesten in den Staaten entwickelt sind, in denen die neuen Gesetze genutzt und durch Gerichtsbarkeit und Wissenschaft weiterentwickelt werden. Die Implementierung fertiger Gesetze in eine Gesellschaft, in der die entsprechende Rechtskultur noch nicht so weit entwickelt ist, ist eine wenig nachhaltige Maßnahme, die ebenso schnell ihre Wirkung verliert, wie die beratenen Gesetze veralten. Der vertikale Ansatz ist daher eine unabdingbare Grundlage nachhaltiger Beratung und sollte Vorrang vor allen anderen räumlichen oder inhaltlichen Erweiterungen von Rechtsberatungsprojekten haben.

Aus diesen Gründen sollte den Maßnahmen zur Rechtspopularisierung in der Bevölkerung ein hoher Stellenwert eingeräumt werden. Der "Zugang zum Recht" (*access to justice*) durch die privaten Akteure ist nicht Ziel, sondern Voraussetzung eines funktionierenden Rechtssystems. Denn die staatlichen Streitschlichtungsmechanismen (Gerichte, aber auch das selbstverständliche Einhalten der staatlichen Gesetze aufgrund einer realistischen Sanktionsdrohung, sogenannter *shadow of the law*) konkurrieren mit anderen Formen der Konfliktlösung, die beim Fehlen eines Zugangs zum staatlichen Recht dieses Vakuum ausfüllen. Dies können familiäre oder dörfliche Sozialstrukturen sein, aber auch mafiöse Subkulturen oder, im Bereich der wirtschaftlichen Akteure, die wirtschaftliche Dominanz einzelner. Wenn sich diese autonomen Konfliktlösungsmechanismen etablieren, etwa weil den einzelnen Bürgern die Möglichkeit einer gerichtlichen Forderungsdurchsetzung gar nicht bekannt oder nicht vertraut genug ist, so bleibt das geschriebene Recht eine weitgehend nutzlose Staffage.

Die Nachhaltigkeit der Gesetzgebungsberatung ist außerdem nur dann gewährleistet, wenn gleichzeitig eine effektive Rechtsprechung und eine kritische Rechtswissenschaft entsteht. Gesetze müssen der sozialen und ökonomischen Entwicklung folgen und sind nur dann von dauerhaftem Nutzen, wenn sie durch Richterrecht, durch fachöffentliche Diskussion und durch wissenschaftliche Kritik laufend ergänzt, überarbeitet, ausgelegt und angepasst werden. Dies ist von fachlich versierten Juristen zu leisten, die in eine wissenschaftliche Infrastruktur von Lehre, Literatur, Zeitschriften, Urteilsveröffentlichungen und wissenschaftlichen Symposien eingebettet sind. Besonders die Ausbildung junger Juristen stellt die wichtigste Ressource der Partnerländer für die Schaffung einer eigenen, vom ausländischen Input unabhängigen, Rechtskultur dar. Konkret sollten daher Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Juristen und der Aufbau einer juristischen Wissenschaft in den Partnerländern gefördert werden. Letzteres umfaßt unter anderem die Unterstützung juristischer Veröffentlichungen (Zeitschriften, Monographien, Urteile und Urteilsbesprechungen), die Etablierung einer fachöffentlichen Streit- und Diskussionskultur durch die Initiierung von Fachtagungen, Vorträgen und sonstigen Dis-

kussionsforen sowie die Ausstattung von Bibliotheken. Viele dieser Maßnahmen bedürfen keiner umfangreichen Sachmittelunterstützung, sondern können (und werden zum Teil auch schon) durch entsprechende inhaltliche Beratung, Organisation und Vermittlung oder aber auch durch Kooperationen mit anderen Gebern umgesetzt. Außerdem können in diesem Bereich die Instrumente der deutschen EZ über die Rechtsberatung hinaus durch den Einsatz von integrierten Fachkräften, DAAD-Lektoren, aber auch durch eine gezielte Kooperation mit deutschen juristischen Verlagen, mit Universitäten und mit juristischen Interessenverbänden nachhaltige Wirkungen erzielen. Die Fortbildungen des Justizpersonals sollten auch die Ausbildung einheimischer Dozenten beinhalten, damit die Maßnahmen mittelfristig so weit wie möglich von den Partnern selbst übernommen und ausgeweitet werden können. Die Fortbildungen können nur dann nachhaltig sein, wenn sie auf Dauer alle Gerichte der Partnerländer, auch außerhalb der Hauptstädte, erreichen.

Generell sollte sich die deutsche EZ schwerpunktmäßig darauf konzentrieren, inhaltliche juristische Fertigkeiten und Kenntnisse zu vermitteln und die - zweifellos auch erforderliche - Ausstattung der Partner mit Sachmitteln und mit finanzieller Unterstützung nur sekundär verfolgen. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ging es bei dem Aufbau der neuen Rechtssysteme zunächst um die Richtungsentscheidung anglo-amerikanisches Recht (*common law*) oder kontinental- europäisches Recht (*civil law*), die von den Partnern (nicht zuletzt aufgrund der deutschen Beratung) inzwischen größtenteils zugunsten des kontinentalen Rechts entschieden wurde (vgl. oben, II.1.1.). Diese Richtungsentscheidung gibt den Kurs weiterer Reformen vor: so sollte vermieden werden, dass bei der Ergänzung und Überarbeitung der Gesetze, aber auch im Rahmen der Richterfortbildungen oder der universitären Ausbildung solche Elemente des *common law* einfließen, die der Funktionsfähigkeit des kontinentaleuropäischen Rechts zuwiderlaufen. Im Bereich des Rechtssektors, insbesondere in den Transformationsstaaten, liegen derzeit die besonderen Kompetenzen der deutschen EZ in der Einführung des *civil law* und der daraus folgenden Bevorzugung von Gebern aus dem kontinentaleuropäischen Rechtskreis. Besonders die amerikanischen Geber können diese inhaltliche Arbeit nur bedingt leisten, verfügen aber oftmals über erheblich höhere finanzielle Möglichkeiten. Im Idealfall sollte daher versucht werden, auf eine entsprechende Geberkooperation hinzuwirken, bei der zum Beispiel eine Sachmittelausstattung amerikanischer Geber mit der inhaltlichen Expertise der deutschen EZ kombiniert wird.

## V. Methodik der Evaluierung

### 1. Problemstellung

Das Ziel der Evaluierung, die erst seit relativ kurzer Zeit laufende EZ in den Transformationsländern Osteuropas und Asiens zu bewerten, wirft drei grundsätzliche Probleme auf:

- Zunächst waren aus der Vielzahl von EZ-Vorhaben in den Transformationsländern solche zu identifizieren, die aufgrund ihrer Zielsetzung, ihrer vermuteten Wirkungen und Ihrer Konzeptionen überhaupt geeignet erscheinen, grundsätzliche Erkenntnisse zur Beantwortung der Ausgangsfrage zu ermöglichen.
- Die Analyse von laufenden Vorhaben, die Frage nach der Wirkungen auf die Reformprozesse, nach der Bewertung innovativer Projektansätze sowie nach der möglichen Übertragbarkeit dieser Ansätze erforderten einen Analyse- und Bewertungsansatz, der besonders auf diese Fragen zugeschnitten ist und zugleich die verschiedenen Faktoren des laufenden Transformationsprozesses berücksichtigt.
- Schließlich war für die Evaluierung speziell von Rechtsberatungsvorhaben eine hierfür geeignete Herangehensweise (dabei insbesondere messbare Kriterien für das Vorliegen von Rechtssicherheit) zu entwickeln.

Aus diesen Gründen wurde den eigentlichen Evaluierungen eine Designphase vorgeschaltet, in der eine allgemeine Bestandsaufnahme von Transformationsvorhaben durchgeführt wurde. Darauf aufbauend wurden alternative Prüfungsansätze entwickelt und entsprechende Stichproben vorgeschlagen sowie eine Evaluierungsmethodik erarbeitet.

## 2. *Darstellung der Evaluierungsmethodik*

### 2.1. *Auswahl der Stichprobe*

Um ein Evaluierungsprogramm zusammenzustellen, das die besonderen Möglichkeiten und Erfahrungen der EZ in den Transformationsländern gewährleistet, wurde zunächst eine Stichprobe von interessanten Transformationsvorhaben ausgewählt. Als Transformationsvorhaben wurden vorab solche EZ-Vorhaben definiert, die darauf abzielen, den Übergang von einer zentralen Verwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft zu begleiten und zu unterstützen. Zunächst wurden alle Projekte und Programme in den Regionen Zentralasien und Kaukasus, Südosteuropa und Balkan sowie Ost- und Südostasien aufgelistet und den verschiedenen Transformationsbereichen und Unterebenen, auf denen sie ansetzen, zugeordnet. Anschließend wurden aus dieser Aufstellung die zu evaluierenden Vorhaben ausgewählt. Die Kriterien waren unter anderem ein vertikaler Projekt- oder Programmansatz, die inhaltliche und instrumentelle Kooperation von Durchführungsorganisationen, die regionale Vernetzung inhaltlich gleichgelagerter Vorhaben, die Einbeziehung von sich formierenden nicht-staatlichen Organisationen als Träger in den Partnerländern und eine besonders effektive Geberkoordinierung.

### 2.2. *Methode und Darstellung der Informationserhebung*

Entsprechend dem oben geschilderten Evaluierungsziel lag der Schwerpunkt der Untersuchung neben der Wirkungsanalyse auf der Frage der Übertragbarkeit der Vorhaben auf andere Länder/Regionen bzw. auf andere Sektoren. Ausgangspunkt der Wirkungsanalyse waren zunächst alle beobachteten Veränderungen im Umfeld des Projekts. In einem zweiten Schritt sollte nach den Ursachen dieser Veränderungen (Projektintervention oder andere Faktoren gefragt werden. Der gewählte Analyseansatz ist prozessorientiert, die Analysen sollten jeweils zu drei Zeitpunkten (Projektbeginn, Projekthalbzeit und Evaluierungszeitpunkt) vorgenommen werden.

Für die Strukturierung der Evaluierung wurden Prüfungsleitfäden entwickelt. Die Prüfungsleitfäden gaben die verbindliche Vorgehensweise bei der Analyse und die Gliederung des Endberichts vor. Für die Evaluierung im rechtlichen Bereich wurde in Anlehnung an die Wirkungsanalyse von *Stockmann* (BMZ 2000) ein Prüfungsleitfaden für Rechtsberatungsprojekte entwickelt, der für die besonderen organisatorischen Strukturen des überregionalen Rechtsberatungsprogramms entsprechend variiert wurde. Der Prüfungsleitfaden enthält am Ende der meisten Kapitel eine Beurteilungsskala, die zu den jeweiligen Zeitpunkten die Veränderungen über die Zeit hinweg deutlich machen soll. Durch die Bündelung der Skalen der einzelnen Kapitel entsteht eine Projektsynopse. Diese soll die gesamten Veränderungen im Umfeld des Projektes und auch die Richtung der Veränderungen auf einen Blick veranschaulichen.

Durch die Kombination unterschiedlicher Erhebungsmethoden sollen die Befunde mehrfach abgesichert und durch gegenseitige *cross-checks* überprüft werden. Im Vordergrund steht die Dokumenten-/Aktenanalyse (Auswertung aller Prüfberichte, Angebote, PFK-Berichte, Fortschrittsberichte, Abschlusskontrollberichte, Schlussprüfungsberichte usw.). Daneben steht die Auswertung von Sekundärliteratur und sonstigen relevanten Dokumenten. Sie wird ergänzt durch eigene Beobachtungen der Evaluierer, zum Beispiel Ortsbegehungen und Bestandsaufnahmen. Als zentrales Erhebungsinstrument ist das leitfadengestützte Intensivinterview mit Vertretern verschiedener Personengruppen (Mitarbeiter bei Projekt und Träger, sonstige Experten, Mitglieder der Zielgruppe, usw.) vorgesehen. Dieses Interview entspricht einem halb-

standardisiertem Interview, das im wesentlichen mit offenen Fragen arbeitet. Die Leitfäden sollen - im Gegensatz zum standardisierten Interview - explizit nicht als Fragenkataloge verstanden werden, sondern als Hilfe und Selbstkontrolle der Evaluierer. Eine weitere vorgesehene Methode ist schließlich die Durchführung standardisierter, fragebogengestützter Interviews mit Mitgliedern der Zielgruppe (hier: Unternehmer in den Partnerländern, da diese von den Veränderungen im Zivilrechtssektor besonders betroffen sind).

### *2.3. Indikatoren für Rechtssicherheit*

Die Evaluierung von Rechtsberatungsvorhaben steht vor dem Problem, dass es an objektiven, messbaren Kriterien für das Vorliegen von Rechtssicherheit mangelt. Diese ist zwar prinzipiell von der Qualität der Gesetze und der Eignung der Richter, aber auch von zahlreichen kulturellen und sozialen Faktoren abhängig. Die Wirkungsanalyse von rechtlichen Vorhaben darf sich daher nicht darauf beschränken, lediglich das Vorliegen von Gesetzestexten oder die Durchführung von Schulungen des Personals der Justizinfrastruktur oder die Zahl von Gerichtsverfahren zu überprüfen, sondern muss den Rechtssektor als ganzen und seine Wirkungen auf den Transformationsprozess im Blick haben. Aus diesem Grunde wurden entsprechende Indikatoren definiert, die auf das Vorliegen von wachsenden Rechtsschutzmöglichkeiten in den Staaten schließen lassen.

## *3. Bewertung der Evaluierungsmethodik und Umsetzbarkeit in der Praxis*

### *3.1. Prüfungsleitfäden*

Der Evaluierungsansatz beruht darauf, zunächst die Änderungen im Sektor festzustellen und anschließend den Einfluss der Projektintervention zu untersuchen. Dies war nur in sehr begrenztem Umfang möglich, oft fehlte es schon an feststellbaren Änderungen im Sektor. Waren diese vorhanden, war der Einfluss der Projektintervention oft nicht rekonstruierbar. Die Projektaktivitäten konnten zwar dargestellt werden. Aber die komplexe Genese der einzelnen Gesetze schließt in einigen Fällen sogar aus, zu rekonstruieren, wie viel Anteil die deutsche Beratung an dem letztendlich verabschiedeten Gesetz hat.

Wegen der relativ kurzen Projektlaufzeit der Vorhaben und Aktivitäten in den Ländern selbst konnten die vorgesehenen drei Evaluierungszeitpunkte meist nicht berücksichtigt werden. Erschwerend kam der spezifische Gegenstand des Vorhabens hinzu. Im allgemeinen ist zu erwarten, dass rechtliche Reformen ihre allgemeinen Wirkungen erst nach größeren Zeiträumen entfalten. Nach Möglichkeit wurde die Situation zu früheren Zeitpunkten erhoben, es musste aber darauf verzichtet werden, den Bericht grundsätzlich nach Evaluierungszeitpunkten zu gliedern.

Bei der Abfassung des Evaluierungsberichtes hat sich herausgestellt, dass eine engere Orientierung der Struktur der Prüfungsleitfäden an der Struktur des Evaluierungsberichtes sinnvoll ist, da sich sonst zahlreiche Dopplungen und auch Lücken ergeben. Aus diesem Grund wurde die Gliederung der Leitfäden nach der ersten Teilevaluierung an die Gliederung des Evaluierungsberichtes angepasst.

Als konkreter Interviewleitfaden erlaubten die Prüfungsleitfäden, die einzelnen Interviews vorzubereiten und vorab eine grobe inhaltliche Linie des Gesprächs sowie die Gesprächsleitung festzulegen. Während der Evaluierung konnten laufend die Erkenntnisse aus den Interviews unter die Fragen der Leitfäden subsumiert werden. Das gab die Möglichkeit, die Auswahl der Gesprächspartner und die Inhalte der Gespräche gezielt zu steuern und Erkenntnislücken zu identifizieren.

### 3.2. Fragebögen

Die geringe Zahl der standardisierten Fragebögen, die den Unternehmern vorgelegt wurden, sowie die nur bedingt repräsentative Auswahl der Stichprobe verboten eine Auswertung der Fragebögen nach klassischen empirischen Maßstäben. Die Befragungen wurden aber als erweitertes *sample* von Interviews verstanden und in den Gutachten entsprechend dargestellt. So wurde jedes Interview als Einzeläußerung ausgewertet; es wurde vermieden, mit Prozentzahlen und Wahrscheinlichkeiten zu arbeiten. Dennoch wurden interessante Ergebnisse erzielt, die die übrigen Erkenntnisse sinnvoll ergänzen und Rückschlüsse auf die faktischen Verhältnisse ziehen ließen, die sonst nicht möglich gewesen wären. Es muss natürlich vermieden werden, den Interviews eine statistische Validität zuzumessen und entsprechende generelle Schlussfolgerungen zu ziehen. Wird dies aber berücksichtigt, so stellen sie gerade für Evaluierungen im Rechtssektor, wo die Erhebung möglichst viele Einzelwahrnehmungen aus dem Bereich der Zielgruppen sinnvoll ist, eine zweckmäßige Ergänzung der anderen Erhebungsmethoden dar.

### 3.3. Sonstige Methoden

Die verschiedenen Befragungen wurden ergänzt durch eigene Beobachtungen der Gutachter. Diese Beobachtungen haben sich als sehr hilfreich erweisen. So sind beispielsweise die Möglichkeiten, eine juristische Wissenschaft zu unterstützen, nur dann realistisch einzuschätzen, wenn die Bibliotheken vor Ort und die Rahmenbedingungen an den Universitäten (Ausstattung, Räumlichkeiten) bekannt sind. Die Teilnahme an Gerichtsverhandlungen und die Besichtigung von Gerichten auf dem Land zeigen ein realistisches Bild von den Problemen, vor der die Rechtsprechung steht und das in Interviews und durch Aktenstudium nicht gewonnen werden kann. Das Diskussionsverhalten der Richter auf den Richterschulungen und das akademische Niveau von Vorlesungen erlauben Beurteilungen, die ohne Kenntnis dieser Beobachtungen so nicht möglich gewesen wäre. Die Erkenntnisse aus diesen Ortsbegehungen und teilnehmenden Beobachtungen sind in den Berichten zwar nicht ausführlich niedergelegt worden, sie haben aber die Bewertung der Projektmaßnahmen und die Einschätzung des Transformationsprozesses und die Empfehlungen der Gutachter in starkem Maße geprägt.

Die Definition und Verwendung von Indikatoren, die zum Beispiel auf das wachsende Vertrauen der Zielgruppe in das neue Recht, die Berücksichtigung aktueller rechtswissenschaftlicher Standards und eine effektive Anwendung des neuen Rechts schließen lassen, hat sich als notwendig herausgestellt, die komplexen Entwicklungen im Rechtssektor zu bewerten. Gleichzeitig mussten aber möglichst umfassend die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Rechtsreform mit erfasst und die Bewertung einbezogen werden.

## 4. Empfehlungen

Generell sollte der Fragenkomplex zum Bereich des "Wirkungsfeldes Zielgruppe" bei der Evaluierung von Rechtsberatungsvorhaben mit kurzer Laufzeit nur sehr eingeschränkt berücksichtigt werden. Bei der durchgeführten Evaluierung schlossen sowohl der Umfang des Vorhabens als auch die Laufzeit der Projektarbeit praktisch aus, dass bereits Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppen aufgetreten sind. Soweit tatsächlich Änderungen auf dieser Ebene festzustellen waren, waren diese von vielen sozialen, rechtlichen und ökonomischen Faktoren abhängig und konnten nur in Ausnahmefällen auf die Projektintervention zurückgeführt werden.

Wegen der oben genannten Probleme erscheint es nicht sinnvoll, mehrere Evaluierungszeitpunkte zu wählen, bevor das Projekt nicht eine Mindestlaufzeit von etwa fünf Jahren hinter sich hat. Dies gilt in besonderem Maße für Rechtsberatungsprojekte, bei denen davon ausge-

gangen werden kann, dass noch ein deutlich längerer Zeitraum notwendig sein dürfte, bis Wirkungen feststellbar sein können.

Es wird bezweifelt, dass die Erstellung einer Projektsynopse sinnvoll ist. Zum einen ergeben sich bei einem derart breit gefassten Vorhaben wie dem überregionalen in jedem einzelnen Land sehr unterschiedliche Leistungen und damit verbunden auch häufig unterschiedliche Träger. Die unterschiedlichen Bedingungen sind mit einer Kategorie wie beispielsweise „Trägeranalyse“ nur unter sehr großer Abstraktion vom Detail zu erfassen. Diese Detailinformationen sind aber für eine Einschätzung des Projekts wichtig. Der Informationsverlust scheint bei einer solchen Vorgehensweise somit zu groß zu sein. Hinzu kommt, dass eine Projektsynopse gerade darauf abzielt, einen intertemporalen Vergleich zu ziehen, der es erlaubt, die Dynamik eines Vorhabens abzubilden. Aufgrund der oben genannten Merkmale von noch laufenden Projekten allgemein und Rechtsberatungsprojekten im speziellen im Hinblick auf Laufzeiten und Wirkungszeiträume entfällt aber auch dieser Vorteil. Allerdings haben sich die Skalen zur Erstellung der Projektsynopse - unter Beachtung der oben genannten Einschränkungen - zur Abstimmung möglicher unterschiedlicher Bewertungen und als Vorbereitung auf die Einschätzung im Bericht bedingt als hilfreich erwiesen.

Während der Evaluierung haben sich zahlreiche Unstimmigkeiten in den Prüfungsleitfäden ergeben. Die Gutachter haben diese entsprechend überarbeitet und insbesondere die Gliederungsstruktur der PLF an die Gliederung des Evaluierungsberichts angepasst. Die Verwendung dieser Leitfäden wird weiterhin empfohlen, allerdings werden je nach Projektkonzeption auch in Zukunft bei jeder Evaluierung Korrekturen und Anpassungen erforderlich sein.

# Anhang 1:

## Zusammenfassung / summary zur Veröffentlichung im Internet

### *Deutsche Version*

#### *I. Einleitung*

Die Evaluierung der Rechtsberatungsvorhaben in der GUS sind Teil der BMZ-Serienevaluierung „Wirkungen von Transformationsvorhaben“. Die GTZ führt seit Beginn der 90er Jahre im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Rechtsberatungsvorhaben in den ehemals sozialistischen Staaten durch. Die Rechtsberatung ist in diesen Ländern von zunehmender Bedeutung, denn die Herausbildung neuer, den internationalen Standards entsprechenden Rechtssystemen ist Grundlage des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses. Die hier evaluierten Projekte decken nahezu alle Transformationsländer in Zentralasien, dem Kaukasus und Osteuropas ab.

#### *II. Evaluierungen*

##### *1. Durchgeführte Evaluierungen*

Grundlage dieses Berichtes sind die Einzelberichte folgender Vorhaben:

In der Designphase (Gutacher: Dr. Irina Kausch, Prof. Dr. Uwe Mummert, Dr. Enzo Vial), wurde die Gesamtevaluierung vorbereitet. Dies erfolgte in drei Schritten: Zunächst wurden alle Transformationsvorhaben des BMZ erfaßt und katalogisiert. Als zweites wurde eine Auswahl der zu evaluierenden Projekte getroffen und, als drittes, eine Evaluierungsmethodik, einschließlich der Definition von Indikatoren und dem Entwurf von Evaluierungsleitfäden, entwickelt.

Ausgehend von diesem Design evaluierten die drei Gutachter im Frühjahr 2001 die Aktivitäten des überregionalen Projekts „Rechtsberatung in den Transformationsstaaten“ in Usbekistan, Kirgisien und Kasachstan". Im Anschluss evaluierte Dr. Enzo Vial das bilaterale Rechtsberatungsvorhaben in der Mongolei. Im Sommer 2001 wurden schließlich das überregionale und die bilateralen Beratungsprojekte in Georgien und Armenien von den Gutachtern Dr. Hannelore Börgel und Dr. Enzo Vial evaluiert.

Sowohl diese Evaluierungen als auch die Designphase wurden ausführlich in drei Berichten beschrieben, die über das BMZ bezogen werden können. Im folgenden werden die grundlegenden Erkenntnisse der Evaluierungen zusammengefasst.

##### *2. Evaluierete Region und vorhandene Rechtssysteme*

Die evaluierten Länder haben 1991 ihre Unabhängigkeit von der Sowjetunion erklärt und sind inzwischen alle Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), mit Ausnahme der Mongolei, die weder Teil der Sowjetunion war, noch Mitglied der GUS ist. Sie war aber ökonomisch und politisch von der Sowjetunion abhängig. Der Zusammenbruch der Sowjetunion hat zu einer tiefgreifenden Krise der Volkswirtschaften in den zur Projektregion gehörenden Ländern geführt. Ein Teil der Länder weist allerdings seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre konstant positive Wachstumsraten auf. Kennzeichnend für alle Länder ist ein relativ hoher Anteil des informellen Sektors am Wirtschaftsgeschehen. Die Rechtssysteme dieser Länder sind vor allem durch die lange Zugehörigkeit zur Sowjetunion geprägt, allerdings gab es in vielen der Staaten schon in vorsowjetischer Zeit Einflüsse kontinental-europäischen Rechts. Daher besteht in den Ländern auch die klare Tendenz, mit den aktuellen Rechtsreformen an die Tradition des kontinental-europäischen Rechts anzuknüpfen. Erklärtes Ziel der

Regierungen in der Projektregion seit Erlangung der Unabhängigkeit ist die Demokratisierung und der Übergang von der Plan- zur freien Marktwirtschaft.

### 3. *Evaluierete Projekte und zentrale Ergebnisse*

#### 3.1 *Überregionales Projekt „Rechtsberatung in den Transformationsstaaten“ (GTZ, PN.: 96.0779.7) und verbundene bilaterale Projekte*

Dieses Projekt berät die Rechtsreform in den Partnerländern Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan. Träger/Durchführungspartner vor Ort sind im allgemeinen die Justizministerien und Präsidialämter, die Fortbildungseinrichtungen für das Justizpersonal, die Rechtsanwaltskammern und sonstige juristische Vereinigungen. Projektbeginn war Oktober 1996. Das Fördervolumen beträgt von Oktober 1996 bis März 2002 5.300 TDM, aufgeteilt in fünf Phasen.

Die Aufgabenstellung des Projekts umfasst im wesentlichen die Beratung zur Gesetzgebung, vor allem im Zivil- und Wirtschaftsrecht, im Verfahrensrecht und in der Gerichtsorganisation. Konkret umfasst dies zum Beispiel den Entwurf eines kompletten Gesetzes durch die Projektmitarbeiter oder KZE, Kommentierungen zu eigenen Entwürfen der Partner sowie die Organisation und Vorbereitung von internationalen Konferenzen zu bestimmten Aspekten des Gesetzgebungsprozesses. Eine weitere Aktivität ist die Ausbildung von Richtern, Anwälten und Justizangestellten. So organisiert das Projekt Richterfortbildungen in den Partnerländern. Es bietet ferner fallbezogene Beratung für Richter oberster Gerichte, die Fragen zu konkreten Rechtsproblemen haben. Außerdem führt das Projekt regelmäßig Hospitationen von Richtern und Justizbeamten an juristischen Einrichtungen in Deutschland durch, die damit die Möglichkeit eines praktischen Einblicks in die richterliche Tätigkeit erhalten.

Das Projekt unterscheidet sich von den anderen Rechtsberatungsprojekten vor allem durch seinen überregionalen Ansatz. Ein wichtiger Erfolg dieses Ansatzes ist, dass die Erkenntnisse, die durch die Arbeit in einem der Partnerländer gewonnen werden, in den anderen Ländern der Region angewandt werden können, dass also viele Aktivitäten des Projekts mehreren Ländern direkt oder indirekt zugute kommen. Ein weiterer Vorteil ist, dass das Projekt die Rechtsentwicklung in der gesamten Region vergleichend im Blick hat und somit auf einen rechtlichen Dialog und einen Austausch der Erfahrungen unter den Ländern hinwirken kann. Dies ist eine Voraussetzung für eine einheitliche Rechtsentwicklung und damit zur Vermeidung späterer Handelshemmnisse innerhalb der Region. Dies wird bei der Unterstützung der GUS-Modellgesetzgebung deutlich. Die von der IPA verabschiedeten Modellgesetze dienen allen GUS-Mitgliedstaaten als unverbindliche Vorlagen für die nationale Gesetzgebung.

Des Weiteren wird der Druck und die Verbreitung von juristischer Fachliteratur unterstützt. Die vom Projekt entwickelte Datenbank *Lexinfosys* dokumentiert die Gesetzgebung der Partnerländer und enthält mehr als 3000 Gesetzestexte und sonstige Regelwerke. Sie ist als CD-ROM oder im Internet verfügbar. Auch zur Verbreitung des Rechts in der Bevölkerung werden Maßnahmen ergriffen, indem einfache Grundinformationen über das neue Recht erstellt und in Zeitungen, im Fernsehen und durch Verbraucherorganisationen verbreitet werden.

Das zentrale Projektbüro ist an der Universität Bremen angesiedelt, wo der Projektleiter Professor ist. In den Partnerländern besteht ein Netz von Koordinatoren, die als Schnittstellen zwischen dem Projekt und dem Träger fungieren und das Projekt über die Entwicklungen in den Ländern auf dem Laufenden halten.

Die GTZ führt in mehreren Ländern der Projektregion parallel bilaterale Rechtsberatungsvorhaben durch, die mehr oder weniger mit dem überregionalem Vorhaben vernetzt sind und für die das Projekt als „Klammer“ fungiert. Der Leiter des überregionalen Projektes ist auch für

die bilateralen Vorhaben verantwortlich. Diese vernetzten bilateralen Projekte wurden daher bei der Evaluierung als Teil des überregionalen Vorhabens behandelt.

Das Projekt arbeitet mit diversen internationalen Gebern zusammen. Eine erfolgreiche, enge Zusammenarbeit besteht vor allem mit dem niederländischen „Centre for International Legal Cooperation“ (CILC), weitere Kooperationen bestehen mit USAID, der Weltbank und anderen Gebern.

Das Projekt hat beachtliche Erfolge aufzuweisen und wird von den Partnern sehr hoch geschätzt. Allerdings sind die Wirkungen des Projekts von Land zu Land sehr unterschiedlich. Entsprechend der Geschwindigkeit, mit der sich der Rechtssektor in dem jeweiligen Land entwickelt, sind in Zentralasien weitaus geringere Projektwirkungen festzustellen als in Georgien, das als eines der erfolgreichsten Länder des Projekts gilt. In Georgien hat der deutsche Geber einen signifikanten Einfluss auf die rechtlichen Reformen und ist von weitaus größerer Bedeutung als die anderen Geber.

### *3.2 Bilaterales Rechtsberatungsprojekt Armenien (GTZ, PN: 95.4802.5)*

Das Vorhaben: „Beratung bei der Wirtschaftsgesetzgebung“ hat eine Laufzeit von 1996–2003 (aufgeteilt in vier Phasen) und ein Fördervolumen von ca. 3.860 TDM. Bei diesem Vorhaben handelt es sich um ein bilaterales Projekt, das inhaltlich und organisatorisch unabhängig von dem überregionalen Projekt durchgeführt wird. Der Projektleiter ist Professor an der Universität Hamburg. Seit 1999 verfügt das Projekt über einen lokalen Koordinator in Yerevan. Es unterstützt in der Hauptsache die Gesetzgebung im Bereich des Zivil- und Zivilverfahrensrechts sowie den Aufbau der Justiz. In diesem Jahr soll ein neuer Schwerpunkt im Bereich des Verwaltungsrechts gelegt werden. Bisher wurden neun Gesetze beraten, davon sind fünf in Kraft. Außerdem wurden Fortbildungsmaßnahmen für Richter unterstützt.

Da Projekt wird insgesamt positiv beurteilt, Allerdings erlaubt die im Verhältnis zu anderen Gebern geringe finanzielle Ausstattung nur einen vergleichsweise kleinen Einfluss auf die armenische Gesetzgebung. Eine gezielte und langfristige Arbeit wird außerdem erheblich durch die mangelnde Planung und Offenheit der armenischen Partner erschwert. Auch die Koordinierung unter den internationalen Gebern ist nicht optimal.

### *3.3 Bilaterales Rechtsberatungsprojekt Mongolei (GTZ, PN.: 1993.2220.7)*

Das Vorhaben: „Rechtsberatung mit Schwerpunkt Wirtschaft“ hat eine Laufzeit von 6 Jahren und ein Fördervolumen von insgesamt: 9.000 TDM. Bei diesem Vorhaben handelt es sich, ähnlich wie bei dem bilateralen Armenien-Projekt, ebenfalls um ein eigenständiges bilaterales Projekt mit einem deutschen LZE. Dieser arbeitet allerdings, gemeinsam mit einem Stab mongolischer Mitarbeiter, unmittelbar für das Projekt im Land. Dadurch hat er eine sehr enge Verbindung mit der Regierung und mit den Justizbehörden in der Mongolei. Träger und Durchführungsorganisation im Land ist das Justizministerium, hier ist auch das Projektbüro angesiedelt. Ziel des Projekts ist die Unterstützung der Zivil- und Wirtschaftsgesetzgebung. Bisher wurden 33 Gesetze beraten, von denen acht schon in Kraft getreten sind. Gute Ergebnisse wurden bei der Richterschulung erreicht, bisher hat jeder mongolische Richter mindestens einmal an einem Fortbildungsseminar teilgenommen. Dabei wurden auch mongolische Richter zu Dozenten ausgebildet und können die Fortbildungen in Zukunft selbst leiten. Das Projekt hat insgesamt einen sehr signifikanten Einfluss auf die mongolische Rechtsreform.

## 4. Ergebnisse der Evaluierung

### 4.1. Bewertung der Projektkonzeption

Die folgenden Erkenntnisse beziehen sich hauptsächlich auf das überregionale Rechtsberatungsprojekt. Soweit die bilateralen Projekte betroffen sind, wird dies gesondert erwähnt.

Der überregionale Ansatz des Rechtsberatungsprojekts ist nicht nur wegen der Folgen für die Rechtsentwicklung in der GUS, sondern auch unter Kostengesichtspunkten positiv zu beurteilen. Die Interaktion zwischen bilateralem und überregionalem Ansatz schafft zusätzliche finanzielle und personelle Ausstattung und Flexibilität, die jedenfalls aus den jeweiligen Einzeljets nicht zu finanzieren wären. Der Einsatz der Koordinatoren in den einzelnen Ländern ist konzeptionell ein sinnvolles Mittel, um die Nachfrageorientierung zu sichern und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Partnern sicherzustellen.

Der Erfolg der Rechtsberatung wird unter anderem auch durch die Intensität, mit der in den Partnerländern das Projekt gesteuert werden kann, bestimmt. Hinsichtlich dieses Aspekts stellten unter den in der Gesamtevaluierung betrachteten Ländern die Mongolei (wo das Projektbüro direkt beim Träger im Partnerland angesiedelt ist) und Kirgisien (wo es seit längerer Zeit wenige Kontakte zwischen Projektmitarbeitern und Partner gab) die beiden Extrembeispiele dar: in der Mongolei war die deutsche Beratung sehr erfolgreich, während in Kirgisien keine signifikanten Wirkungen festgestellt werden konnten.

### 4.2. Wirksamkeit der untersuchten Vorhaben

Die Gesetzgebungsberatung hat in unterschiedlichem Maße die Gesetzgebung in den Partnerländern beeinflusst. Speziell in Georgien und in der Mongolei sind signifikante Beiträge zur Gesetzgebung geleistet worden, wenn auch das Projektziel, Rechtssicherheit zu schaffen, noch nicht erreicht werden konnte.

Mit Richterfortbildungen wurden - mit Ausnahme von Kirgisien - in allen untersuchten Ländern zahlreiche Richter erreicht. Dies wird als sehr sinnvolle Maßnahme betrachtet. In diversen Fällen kann eine Verbesserung der richterlichen Arbeit direkt auf die Projektmaßnahmen zurückgeführt werden. Da für die Richter Fachliteratur zum Selbststudium oft nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht, stellen die Fortbildungen für sie eine wichtige Informationsquelle dar.

Von einer Nachhaltigkeit der Gesetzgebungsberatung kann ausgegangen werden, soweit die Gesetze umgesetzt beziehungsweise angewandt worden sind. Die Fortbildungen des Justizpersonals sind als nachhaltig zu bewerten, da gut ausgebildete Juristen die erste Voraussetzung für die Schaffung von Rechtssicherheit sind. Gleiches gilt auch für die weiteren Implementationsmaßnahmen, wie Informationskampagnen und Unterstützung der juristischen Wissenschaft und Literatur.

Der Etat des überregionalen Projekts ist, gemessen an der Zahl der Länder in der Projektregion und im Verhältnis zu den finanziellen Möglichkeiten anderer Geber, sehr klein. So gesehen ist es beachtlich, dass das Projekt in zahlreichen Ländern über mehrere Jahre kontinuierlich präsent ist. Die Kosten-Nutzen Relation auf überregionaler Ebene ist daher für die gesamte Projektregion als sehr gut zu beurteilen. Die derzeit feststellbaren Projektwirkungen auf der Zielebene sind hingegen in den einzelnen betrachteten Ländern stark unterschiedlich, das heißt, die Kosten-Nutzen Relation ist zum Beispiel in Georgien hervorragend, in den zentralasiatischen Staaten, wo weitaus weniger Wirkungen feststellbar sind, allenfalls befriedigend.

Die Datenbank *Lexinfosys* erzielt nicht die Wirkungen, die bei einem höheren Bekanntheitsgrad denkbar wären. Offenbar ist die Datenbank noch zahlreichen potentiellen Nutzern nicht bekannt.

### 4.3 Empfehlungen

#### 4.3.1 Empfehlungen für die evaluierten Projekte

Die Fortführung und Ausweitung der Projekte wird empfohlen. Lediglich die Fortführung des bilateralen Projekts in Armenien erfordert eine bessere Zusammenarbeit und Planung mit Partner, anderen Projekten und anderen Gebern. In allen Projekten sollte, soweit die Bedarfe der Partner dies erlauben, ein Schwerpunkt in der Fortbildung liegen. Hospitationen von Praktikern, insbesondere von Richtern aus der Projektregion in Deutschland, sind verstärkt zu fördern. Lexinfosys wird grundsätzlich als sinnvolle Maßnahme betrachtet, allerdings sollte durch gezielte Werbung eine stärkere Nachfrage hergestellt werden.

Der überregionale Ansatz des Projektes sollte beibehalten werden, vor allem ist eine inhaltliche oder regionale Beschränkung nicht zu empfehlen. Es wird vielmehr empfohlen, über eine Aufstockung des Projekts nachzudenken. Das Projekt sollte in die Lage versetzt werden, auch andere Rechtsgebiete, wie das öffentliche Recht und das Strafrecht, mit abzudecken. Auch sollten, den Bedarfen der Partner entsprechend, weitere Langzeitkräfte eingestellt werden, um das Projekt im Kaukasus und in Zentralasien vor Ort koordinieren zu können. Schließlich sollten die Planung und Dokumentation des Projekts sowie die Zusammenarbeit mit anderen Projekten der deutschen EZ verbessert werden.

#### 4.3.2 Empfehlung für die Rechtsberatung in der deutschen EZ im allgemeinen

Das überregionale Konzept des evaluierten Vorhabens ist in seiner Konzeption nur unter bestimmten Voraussetzungen übertragbar. Es ist erforderlich, dass die Projektregion aus Staaten mit vergleichbaren politischen, historischen und ökonomischen Voraussetzungen besteht. Wenn dies der Fall ist, wird der überregionale Ansatz zur Nachahmung empfohlen.

Inhaltlich ist der sensible Bereich der Rechtsberatung nur dann wirksam zu bearbeiten, wenn die Beratung streng nachfrageorientiert erfolgt. Ein wichtiger Faktor für den Erfolg der Projektarbeit liegt daher in den persönlichen Kontakten und der vertrauensvollen und langfristigen Zusammenarbeit zwischen Projekt und Partnerland. Hier haben sich die lokalen Koordinatoren als Schnittstelle zwischen Partnerland und Projekt als sehr erfolgreich herausgestellt.

Da Gesetzgebung eng mit Rechtstraditionen verknüpft ist, besteht bei verschiedenen internationalen Gebern aus verschiedenen Rechtskreisen immer die Gefahr widersprüchlicher Beratungen. Speziell für das komplexe und umfangreiche Feld der Rechtsreform erscheint es daher wichtig, intensive Geberkooperationen aufzubauen.

Schließlich sollte Rechtsberatung sich nicht auf das geschriebene Recht beschränken. Eine tatsächliche Umsetzung des Rechts setzt voraus, dass sowohl auf der Ebene der Gesetzgebung als auch auf den Ebenen der Juristenaus- und fortbildung, der Veröffentlichung von Fachliteratur und Zeitschriften, der Rechtspopularisierung in der Bevölkerung und der Unterstützung der Gerichte aktiv Unterstützung gewährt wird.

## *English version*

### *I. Introduction*

The evaluations of the legal advisory in the CIS are part of the BMZ's evaluation series „Impacts of Transition Projects“. On behalf of the Federal German Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) legal advisory service has been provided by the GTZ since the early 1990s to the former socialist countries. The legal advisory is of growing significance in these countries. The development of new legal systems which are in line with international standards is at the core of the political and economical conversion. Related projects cover nearly all transition countries in Central Asia, Caucasus and Eastern Europe.

### *II. Evaluations*

#### *1. Evaluation programme*

This report is based on the following evaluations:

In the design phase the evaluation series was prepared by three experts (Dr. Irina Kausch, Prof. Dr. Uwe Mummert, Dr. Enzo Vial). The design included three steps: First, listing of all projects in the transition countries supported by the BMZ which were supposed to have a direct impact on the economic and political transition. Second, selecting a sample of projects to be evaluated and, third, defining evaluation criteria and drafting evaluation guidelines and questionnaires.

Thereafter, three evaluations were carried out: in spring 2001 the same three experts visited Uzbekistan, Kyrgyzstan and Kazakstan in order to evaluate the work of the supra regional project "Legal Advisory Service in Transition Countries". Additionally, Dr. Enzo Vial evaluated the bilateral legal advisory project in Mongolia. In summer 2001, the work of the multi-lateral legal advisory project and related bilateral projects in Georgia and Armenia were evaluated by Dr. Hannelore Börgel and Dr. Enzo Vial. These evaluations including the design phase have been described extensively in three reports which are available at the BMZ. Hereafter is a summary of the basic results of these evaluations.

#### *2. The region and the legal systems*

The countries covered by the evaluations declared their independence from the Soviet Union in 1991 and are now members of the Commonwealth of Independent States (CIS), not including Mongolia which was neither part of the Soviet Union nor joined the CIS. However, Mongolia was economically and politically closely connected with the Soviet Union. The breakdown of the Soviet Union caused an economical destabilisation in all of these countries. However, since the the mid 1990s a constant economic growth can be noted whereas a significant role of the informal sector is still typical for the former socialist states. Of course, the legal systems of these states are shaped by the Soviet law. Most of the legal systems were historically influenced by continental European civil law traditions already before the Soviet period. Therefore, they tend to follow the European law tradition of codification. All governments of the partner countries have declare democratisation and free market economic reforms as goals.

### 3. *Evaluated projects and basic findings*

#### 3.1 *Supra regional project "Legal Advisory Service in Transition Countries" (GTZ, PN.: 96.0779.7) and connected bilateral projects*

The supra regional project provides assistance to Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan. Implementing organisations in the partner countries are Ministries of Justice, presidential offices, centres for education of legal staff, courts, legal associations and bar associations. The project started in October, 1996. The financial support since October, 1996 until March, 2002 amounts to about 5,300,000 DM, split into five project phases.

The work of the project generally includes various types of support for judicial reforms, especially, advisory during the drafting of legal norms mainly in the field of civil and commercial law, company and investment law, procedural law and the organisation of the courts. This work may include, e.g., the draft of a statute by the project team or by European experts provided by the project, comments to drafts provided by the partners, or the organisation of international conferences on specific topics of the legislation. Another activity is the training of judges, lawyers and other legal staff. The project organises training courses for judges in the partner countries. It also offers a legal information service to judges of the Georgian Supreme Court. Finally, the project regularly invites delegations of judges and officials to visit German judicial institutions. For the judges, this is an opportunity to study legal practices.

Due to its supra regional concept the project is different from most other legal advisory projects. One important impact of this concept is that it allows the experts to take into account the experiences in one country for the work in another one. The second impact is that it allows to keep in view the legal development in the whole region, assisting the partner countries to follow common ideas and to meet the same standards wherever possible. Uniform legislation and commercial and scientific contacts between the CIS members is promoted. This aspect of the programme is pointed out by the assistance the project gives to the drafting of model laws by the Interparliamentary Assembly of the CIS in St. Petersburg. These model laws are used by all CIS members as models for their own legislation.

Further, the printing and distribution of specialised legal literature which addresses legal professionals in the partner countries is supported. The legal database *Lexinfosys* which is developed and maintained by the project lists the civil law legislation and contains more than 3,000 laws and legal texts. It is available on the internet and on CD ROM. Also, basic information about the legal reforms is provided to the general public, public information campaigns are supported by designing easily understandable information distributed through the media and consumer associations.

The project office is located at the University of Bremen, Germany, where the project manager works as a professor. In the partner countries a network of local coordinators has been set up. The coordinators keep contact between project office and the local implementing organisations and provide the office with all necessary information.

In several countries of the project region GTZ carries out additional bilateral projects which are closely connected with the supra regional project. The office in Bremen coordinates these projects and the project manager of the supra regional project is responsible for these projects as well. Therefore, for this evaluation, the bilateral projects are considered as part of the supra regional project.

The project works closely together with different international donors. Excellent cooperation exists with the Dutch "Centre for International Legal Cooperation" (CILC), further cooperation exist with USAID, World Bank and others.

The project activities appear to be successful and the project is highly appreciated by the partner countries. However, the impact of the project differs from country to country. Due to the intensity of the legal development, in Central Asia the activities have not yet generated the same efforts as in Georgia, which is considered one of the most successful countries. Here, the German donor has a significant influence on the law reform and is of far more importance than any other donor.

### *3.2 Bilateral legal advisory project in Armenia (GTZ, PN: 95.4802.5)*

The Project „Advisory for Commercial Legislation“ has supported the Armenian conversion process since 1996. It is divided into four phases, the fourth phase ending in 2003. The support is about 3,860,000 DM. This project is managed by a German long-term expert who is a professor at the University of Hamburg and is completely independent from the supra regional project. One Armenian project coordinator is located in Yerevan since 1999. The main topics of the project are the assistance to civil and civil procedural legislation and the support of the establishment of the court system. This year an emphasis will be put on administrative legislation. 9 law codes have been supported by the project, 5 are in force up to now. Further assistance was provided to training courses for judges.

Generally, the project's activities have to be considered positive. However, in relation to other international donors the volume of the financial support to the project allows only a very limited impact on the Armenian legislation. Continuous work has also been obstructed by a certain lack of planing and transparency on the side of the Armenian partners. Also the cooperation with other donors is not yet satisfactory.

### *3.3 Bilateral legal advsory project in Mongolia (GTZ, PN.: 1993.2220.7)*

The project „Legal Advisory with emphasis on Commercial Matters“ has a duration of six years and a support of 9,000,000 DM. Similar to the project in Armenia it is an independent bilateral project managed by a German long time expert. The difference is that the expert resides in the partner country and is assisted by a team of Mongolian lawyers. Accordingly, he has a very close connection with the governmental and judicial institutions in Mongolia. Implementing organisation is the Ministry of Justice, where the project office is located. The project aims at the assistance to civil and commercial legislation and took part in the drafting of 33 law codes in this field of which 8 are in force, already. Good efforts have been made in the training of judges, to date the programme has been able to cover all judges of Mongolia. It has also supported the education of Mongolian trainers who are able to continue these activities by themselves. The project has a significant influence on the Mongolian law reform.

## *4. Conclusions*

### *4.1. Project design*

The following statements refer to the supra regional project, mainly. Special aspects of the bilateral projects in Mongolia and Armenia will be indicated. The idea of supra regional legal advisory turns out to be very successful not only related to the impacts on the legal development in the CIS but also under cost aspects. The interaction between bilateral and supra regional advisory work allows the project to offer its service even to additional smaller countries without considerable cost increase. The net of local coordinators ensures that the project suits the needs of the partner countries and that the cooperation is based on trust and communication. One further important element that ensures trust is the continuity of the cooperation.

The impact of the legal advisory is closely connected with the intensity of the contacts to the partner country. Here, the examples of Mongolia (where the project office is located directly at the partner's implementing organisation) and Kyrgyzstan (where the contact between pro-

ject and partner country has been very limited for a longer period of time) mark the extreme cases: in Mongolia the German advisory has been very successful whereas in Kyrgyzstan no significant results have been achieved yet.

#### 4.2. *Impact*

The legislation of the partner countries has been influenced by the German advisory work to a varying extent. Especially, in Georgia and Mongolia significant impacts have been achieved. Though, the aim of legal security has not been reached yet.

The training of judges has to be considered a very important activity. With the exception of Kyrgyzstan in all partner countries a large number of judges have benefited from the courses. In several cases a direct impact on the quality of their work could clearly be noted. As fundamental legal education, legal literature and even case law on the new statutes does not yet exist in most of the countries, these courses and the information provided by the legal advisors are an important source of legal and practical information and have direct impact on the legal practice.

The legal advice assures sustainability as far as the draft bills are adopted and set into force by the partner countries. The training of judges and other legal staff is supposed to be very sustainable because well educated judges are the foundation stone of legal security. The same can be stated for the other implementing activities such as information campaigns and supporting legal sciences and literature.

The budget of the supra regional project is quite small in relation to the budgets of both other international donors and of other types of projects. Therefore, it is remarkable that the project manages to be constantly active in such a number of countries. Under this aspect the cost-value ratio is very positive. Related to the impact it has to be taken into account that it differs from country to country, i.e., the cost-value ratio is excellent in Georgia whereas it is only fair in the countries of Central Asia where impacts do exist but on a lower level. The impact of the multilateral project is also a little lesser in Mongolia, where the bilateral project is extremely successful but has a much higher budget.

The impact of *Lexinfosys* is not as good as it could be if the database would be promoted in a better way. It seems that *Lexinfosys* is still unknown to many potential users.

#### 4.3. *Recommendations*

##### 4.3.1. *Recommendations for the evaluated projects*

It is recommended to continue and to intensify the work of all evaluated projects. Only in the case of the bilateral project in Armenia further work needs to ensure better cooperation with the partner, other projects and other donors. In all projects an emphasis should be put on the training of judges and other legal professionals. This includes visits in German institutions. *Lexinfosys* should be continued, too. However, as the database is not used in the extent that would be preferable it should be considered to improve the use of the database by better promotion in the partner countries.

The supra regional project should keep its supra regional approach and refrain from any limitation regarding the focal points of the advisory work as well as regarding the number of partner countries. Rather, the financial support of the supra regional project could be intensified. The project should be able to cover more legal fields, e.g. criminal law or other fields not yet covered. Additionally, to meet the actual needs of the partner countries it would be advisable that long time experts are employed to coordinate the project in the Caucasus region and in Central Asia. Additionally, it is recommended that the planing and documentation of the pro-

ject activities and the cooperation with other projects of the German development cooperation is improved.

#### *4.3.2. Recommendations for the German Legal Advisory Service in general*

The concept of the supra regional project is transferable to other projects of the German development cooperation under certain conditions, only. The requirements are that the project region consists of countries with comparable political, historical and economical conditions. In such cases the concept is a very promising approach.

Generally, the field of legal advice is highly complex. A successful work requires a close trustful long-term contacts to the partner country. The services must suit the needs of the partners and therefore should be offered upon their request, only. It turned out to be helpful to establish coordinators at the implementing organisations who serve like intermediators between partner and project.

As legislation is dominated by legal traditions the danger of contradictory advice given by different international donors must be taken into account. Accordingly, an intensive donor cooperation should be achieved in all legal advisory projects.

Finally, legal advice should not be limited to the “law in the books”. The implementation of law requires activities on the level of drafting norms as well as on the levels of education of law students and of judicial professionals, of publication of legal literature and periodicals, of consumer information and practical assistance to the work of the courts.

## Anhang 2: Zusammenfassender Überblick über die Aktivitäten der evaluierten Projekte

- I. *Überregionales Rechtsberatungsprojekt und verbundene bilaterale Projekte (Aktivitäten seit 1997)*
- Beratung, Entwurf und Kommentierung von ca. 55 nationalen Gesetzen (in Kraft ca. 25), davon intensiv beraten bzw. entworfen ca. 25, davon in Kraft ca. 10;
  - Beratung/Entwurf von 5 GUS-Modellgesetzen (davon 3 verabschiedet);
  - Beratung/Entwurf von 4 Mustergesetzen, die einzelnen Staaten bei Nachfrage zur Verfügung gestellt werden;
  - Organisation von 9 Koordinatorentagungen in Deutschland;
  - Teilnahme an ca. 25 Tagungen und Seminaren zur Modellgesetzgebung in diversen Ländern;
  - Teilnahme an bzw. Organisation von mehr als 100 Konferenzen, Arbeitstreffen, Tagungen zur Gesetzgebung, Organisationsberatung, Juristenausbildung, Rechtspopularisierung in diversen Ländern;
  - Erstellung von ca. 50 Gutachten / schriftlichen Empfehlungen / Fallsammlungen;
  - Durchführung von ca. 80 Seminaren (meistens mehrtägig), Tagungen, Vorträgen zur Juristenfortbildung in diversen Ländern, Hospitationen von Juristen in Deutschland;
  - Unterstützung von ca. 10 weiteren Informationsveranstaltungen / Fernsehberichten;
  - Unterstützung von ca. 25 Veröffentlichungen (Monografien, Kommentare);
  - Abschluss/Unterstützung von ca. 5 Regierungsvereinbarungen;
  - Erstellung, Fortführung und Verbreitung der Rechtsdatenbank *Lexinfosys*.
- II. *Bilaterales Rechtsberatungsprojekt Armenien*
- Beratung/Kommentierung von 9 Gesetzen (jeweils in Kraft);
  - Durchführung (zum Teil Finanzierung, zum Teil inhaltliche Vorbereitung) von Richterfortbildungen (seit 1998 drei einmonatige Seminarreihen für sämtliche Richter Armeniens, ein weiteres Fortbildungsseminar);
  - verschiedene Organisationsberatungen;
  - verschiedene Sachleistungen (Computer, Druckmaschine, Fachliteratur).

*III. Bilaterales Rechtsberatungsprojekt Mongolei (GTZ, PN.: 1993.2220.7)*

- Beratung/Kommentierung von 33 Gesetzen, davon 8 in Kraft;
- Organisation und Durchführung von mehreren Runden von Richterfortbildungen (alle Richter der Mongolei erfasst), diverse Hospitationen mongolischer Richter in Deutschland.;
- Organisation und Durchführung von zahlreichen Symposien, Vorträgen, Seminaren, Fortbildungsreisen für verschiedene Zielgruppen (Juristen, Behördenangestellte, Unternehmer);
- zahlreiche Organisationsberatungen von Gerichten, Generalstaatsanwaltschaft, diversen Behörden, Universitäten, juristischen Organisationen;
- Maßnahmen und Unterstützung von Aktivitäten zur Rechtsverbreitung (Fernseh- und Rundfunk, Rechtsdatenbanken, juristische Veröffentlichungen, Verbraucherberatung, Gutachten und Empfehlungen zur Rechtsverbreitung, Unterstützung von Rechtsdatenbanken).