

Zur politischen Dimension des Rechtstransfers – die deutsche Sicht

Birgit Grundmann * **

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

in diesem Jahr feiern wir den 150. Jahrestag der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Japan und Deutschland und ich freue mich, dass ich im Rahmen dieses Symposiums die Gelegenheit habe, einen Beitrag zur Würdigung dieses Ereignisses zu leisten.

Das Jubiläum bietet Anlass dafür, einen Blick auf die lange Tradition des rechtspolitischen Dialogs beider Länder zu werfen.

Ein Thema, das für Japan und Deutschland sowohl in der Vergangenheit als auch aktuell große Bedeutung hat, ist die Rezeption des Rechts im Rahmen der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit. Deutschland und Japan unterstützen bereits seit vielen Jahren Entwicklungs-, Transformations- und Schwellenländer beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, die eine Voraussetzung für gesellschaftlichen Frieden, persönliche Freiheit und wirtschaftlichen Wohlstand bilden.

So engagiert sich Japan vor allem im asiatischen Raum und arbeitet unter anderem mit Vietnam bereits seit 1994 eng im Bereich des Rechtstransfers zusammen. Doch auch in Indonesien, Kambodscha, Laos, der Mongolei oder Zentralasien – um nur einige Beispiele zu nennen – leisten japanische Experten hervorragende Arbeit, sowohl durch die Unterstützung bei Gesetzgebungsvorhaben, als auch bei der Implementierung des Rechts.

Deutschland hingegen hat sich zunächst besonders in den Ländern Mittel-, Süd- und Osteuropas sowie in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion engagiert und diese bei der Transformation hin zu einer marktwirtschaftlich orientierten Grundordnung unterstützt. Hierbei konnten wir insbesondere unsere eigenen Transformationserfahrungen einbringen, die wir im Rahmen der Wiedervereinigung gemacht haben. Mittlerweile sind mit den Ländern Zentralasiens, China und Vietnam weitere Tätigkeitsschwerpunkte hinzugekommen. Auch mit der Russischen Föderation gibt es eine intensive Zusammenarbeit. Und vor dem Hintergrund des „arabischen Frühlings“ haben wir jetzt auch eine

* Dr. iur., Staatssekretärin des Bundesministeriums der Justiz.

** Die Vortragsfassung ist beibehalten. Es gilt das gesprochene Wort.

enge Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Rechts mit den Transformationsländern des nördlichen Afrikas im Blick.

Doch ist ein Rechtstransfer in so unterschiedliche Länder mit so unterschiedlichen Gesellschaftssystemen und Rechtstraditionen überhaupt möglich und sinnvoll? Manche kritische Stimmen sprechen gar von der Untransferierbarkeit des Rechts. Andere stehen einem solchen Rechtstransfer aus unterschiedlichsten Gründen ablehnend gegenüber und befürchten etwa das Entstehen eines Rechts-Imperialismus.

Meine Damen und Herren,

warum also engagieren wir uns im Bereich der rechtlichen Zusammenarbeit? Was ist ihr Sinn und Zweck aus politischer Sicht? Und: Wie kann ein Rechtstransfer erfolgreich durchgeführt werden?

Um diese Fragen beantworten zu können, ist es zunächst erforderlich, den Begriff des Rechtstransfers näher zu beleuchten, da hierunter bisweilen verschiedene Konzepte verstanden werden.

In der Rechtswissenschaft, aber auch in der politischen Diskussion wird der Rechtstransfer häufig unter dem Begriff Rechtsexport diskutiert, was mitunter zu Missverständnissen führt. Bei dem Begriff Export handelt es sich um eine Anleihe aus dem Bereich des Wirtschaftslebens. Recht ist aber nun einmal kein Gegenstand, der einfach nur physisch über die Grenze des Importlandes gebracht werden müsste. Auch sind Import und Export in aller Regel mit einer Gegenleistung verknüpft.

Der Begriff „Rechtsexport“ trifft es also nicht richtig. Rechtstransfer oder schlicht rechtliche Zusammenarbeit schon eher. Vielleicht brauchen wir auch gar keinen neuen Begriff, sondern können auf den althergebrachten der Rechtsrezeption zurückgreifen.

Für die europäische Rechtsgeschichte war die Rezeption des römischen Rechts ein höchst bedeutsamer Vorgang. Deren Auswirkungen wirken in Deutschland bis zum heutigen Tag fort. Zahlreiche Fachbegriffe der deutschen Rechtssprache sind nach wie vor aus dem Lateinischen übernommen. Auch gehen viele Rechtsinstitute des bürgerlichen Rechts unmittelbar auf das römische Recht zurück.

Auch Japan hat gerade in den letzten 150 Jahren vielfältige Erfahrungen mit der Rezeption fremden Rechts gemacht; diese Erfahrungen kann Japan heute aktiv bei seiner Zusammenarbeit mit anderen Staaten nutzen. Der Transfer von Recht stellt also keine Erfindung der letzten Jahre dar, sondern ist seit der Entstehung des modernen Rechts in zahlreichen Regionen der Welt seit langem bekannt.

Aber warum sollten wir uns hier in Zeiten eng begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen besonders engagieren? Warum ist dieses internationale Engagement trotz der zahlreichen Herausforderungen, vor denen Japan und Deutschland auf nationaler Ebene stehen, sinnvoll und zukunftsweisend?

Ganz einfach: Beim Rechtstransfer entsteht eine klassische *Win-win*-Situation, womit wir allerdings schon wieder eine terminologische Anleihe aus der Wirtschaft haben.

Zunächst zum Gewinn für unsere Partnerstaaten: Mit der rechtlichen Zusammenarbeit wecken wir dort ein Gespür für Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit. Auf- und Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen sind eine Voraussetzung für gesellschaftlichen Frieden und persönliche Freiheit. Diese Erfahrung haben wir in Deutschland im Laufe unserer Geschichte mehr als einmal schmerzhaft machen müssen und wir können diese Erfahrung – auf weniger schmerzhaft Art – an unsere Partnerstaaten weitergeben.

Die Rechtsstaatlichkeit ist unverzichtbares Fundament einer modernen und offenen Gesellschaft. Sie ist der Garant für den Schutz der Rechte des Individuums und die Glaubwürdigkeit der staatlichen Institutionen.

Von unserem Engagement für den Rechtsstaat im Rahmen der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit profitiert daher die Bevölkerung in unseren jeweiligen Partnerstaaten. Denn dort, wo Menschen zusammenleben, entstehen zwangsläufig Konflikte. Der Rechtsstaat liefert den Rahmen für eine geordnete Lösung dieser Konflikte mit friedlichen Mitteln.

Dies gilt selbstverständlich auch für das Verhältnis Bürger – Staat. Nur dort, wo Recht und Gesetz die bindende Vorgabe für alles staatliche Handeln sind und auch die staatliche Gewalt dem Vorrang des Gesetzes unterworfen ist, sind Rechtssicherheit, Schutz vor Willkür und Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz garantiert. Der Einsatz für den Rechtsstaat im Rahmen eines Rechtstransfers ist daher gleichzeitig ein Einsatz für die Menschenrechte.

Meine Damen und Herren,

rechtsstaatliche Strukturen in unseren Partnerstaaten nutzen aber auch uns – Sie erleichtern die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit und ein Engagement deutscher Wirtschaftsunternehmen. Sie führen zu einer erhöhten Attraktivität des Partnerlandes als Investitions-, Handels- und Tourismusstandort. Aus Sicht deutscher Unternehmen, die in den Partnerstaaten direkt investieren oder mit ihnen Handel treiben, wird Rechtsunsicherheit als erheblicher Kostenfaktor angesehen.

Ein Unternehmen wird kaum dort investieren, wo es Gefahr läuft, enteignet zu werden, oder wo es der Willkür staatlicher Behörden ausgesetzt ist. Potentielle Märkte bleiben in der Folge unerschlossen und das Wachstum der heimischen Industrie fällt hinter seine Möglichkeiten zurück.

Demgegenüber bedeutet es aus Sicht der deutschen Exportwirtschaft einen Gewinn an Rechtssicherheit und Rechtstransparenz (und damit an Investitionsattraktivität), wenn die Partnerstaaten nicht nur rechtsstaatliche Strukturen aufweisen, sondern die ausländische Rechtsordnung auch nach ähnlichen Regeln funktioniert wie das vertraute deutsche Kodifikationsrecht. Dieses Kodifikationsrecht hat im Wettbewerb der Rechtsordnungen aus unserer Sicht einen wesentlichen Vorteil gegenüber dem Common-law-System. Hier darf ich aus einer gemeinsamen Broschüre des deutschen und französischen Justizministeriums zum kontinentalen Recht zitieren:

„Kodifikationsrecht ist vorhersehbar, bezahlbar und durchsetzbar. Unsere Gesetzbücher sorgen für Rechtssicherheit. In ihnen ist transparent und verständlich geregelt, welches Recht gilt. Das vermeidet lange und teure Verträge im Wirtschaftsleben. Auch bei einem Rechtsstreit vor Gericht ist klar, nach welchen Gesetzen die Richterinnen und Richter entscheiden. Dadurch lassen sich Risiken und Kosten eines Rechtsstreits besser voraussehen. Und wenn ein Gericht entschieden hat, werden seine Urteile rasch und effektiv vollstreckt, auch dafür steht unsere Rechtsordnung.“

Und das – damit sind wir wieder bei der *Win-win*-Situation – nutzt allen Beteiligten, den Akteuren in den Partnerländern, aber auch den deutschen Unternehmen, die dort investieren.

Meine Damen und Herren,

wir setzen, um es deutlich zu sagen, auf eine angebotsorientierte Rechtsberatung. Das heißt, wir bestimmen mit, welche Ziele und Fragen mit dem jeweiligen Partnerstaat aufgegriffen und welche Schwerpunkte gesetzt werden. Und dabei richten wir uns an den folgenden Interessen aus:

- rechtspolitische Interessen, die sich auf die Verbreitung international anerkannter rechtsstaatlicher Grundstandards (Menschenrechte einschließlich strafrechtlicher Grundstandards, Verfassung) konzentrieren;
- wirtschaftspolitische Interessen (insbesondere im Hinblick auf die deutsche Exportwirtschaft, aber auch auf die in dem Land investierenden deutschen Unternehmen);
- sicherheits-, verteidigungs- und außenpolitische Interessen (insbesondere Stabilisierung von Schlüsselländern durch Recht);
- humanitäre Interessen in Notlagen.

Und es ist deshalb auch in unserem eigenen Interesse, wenn sich unser Engagement nicht nur auf bestimmte, wenige Rechtsgebiete erstreckt. Den Ansatz mancher Staaten und internationaler Institutionen, den von ihnen angebotenen Rechtstransfer von vornherein nur auf das Handels- und Wirtschaftsrecht zu beschränken, halten wir für wenig zielführend. Zwar vermag diese Fokussierung bei einer oberflächlichen Kosten-Nutzen-Rechnung des eigenen Engagements auf den ersten Blick nachvollziehbar sein, weil hierdurch bilaterale Handels- und Wirtschaftsbeziehungen kurzfristig gestärkt werden. Nachhaltig ist eine solche Beschränkung aber nicht.

Insbesondere schafft man damit keine langfristige *Win-win*-Situation, denn der Partnerstaat erhält zwar ein modernes Wirtschaftsrecht, aber noch lange keinen Rechtsstaat.

Wir als Bundesministerium der Justiz meinen jedenfalls, dass ein für beide Seiten fruchtbarer Rechtstransfer thematisch möglichst vielfältig ausgestaltet sein muss. Die rechtliche Zusammenarbeit mit unseren Partnerländern findet daher grundsätzlich auf allen Gebieten des Rechts statt und reicht vom Verfassungsrecht über das Strafrecht, das Berufsrecht der freien Berufe bis hin zum Familienrecht.

Meine Damen und Herren,

zu einem modernen und für beide Seiten erfolgreichen Rechtstransfer gehört aber mehr als die klassische Unterstützung bei der Gesetzgebung. Was nützt das beste Recht, wenn es nicht durchgesetzt werden kann?

Wir müssen uns also auch der Implementierung und einheitlichen Anwendung der Gesetze in unseren Partnerstaaten widmen. Ohne den Aufbau einer unabhängigen Justiz und einer funktionierenden Verwaltung wäre die gesetzliche Einräumung materieller Rechte unvollständig. Die tatsächliche Möglichkeit der prozessualen, gerichtlichen Geltendmachung und Durchsetzung von Rechten stellt daher einen wichtigen Bestandteil unserer Arbeit dar.

Und dazu gehört natürlich auch die Verbreitung von Wissen um die eigenen Rechte und die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung. Dann kann man auch mit dem aus dem römischen Recht stammenden Grundsatz „Wo kein Kläger, da kein Richter“ leben.

Meine Damen und Herren,

damit möchte ich mich den nächsten Fragen zuwenden: Wie funktioniert ein solcher Rechtstransfer überhaupt und wer sind die Akteure?

Zunächst ist festzuhalten, dass wohl keine Rechtsordnung eine andere Rechtsordnung freiwillig eins zu eins übernimmt. Das Recht ist Teil der nationalen Kulturordnung und immer Ausdruck eines gewachsenen gesellschaftlichen Konsenses über Werte und Zielvorstellungen; eine Übernahme ohne Änderungen und Anpassungen ist daher wenig zielführend. Vielmehr müssen immer die jeweils vorhandenen kulturellen und historischen Rahmenbedingungen in unseren Partnerstaaten beachtet werden, weil eine untrennbare Interdependenz zwischen Recht und Gesellschaft besteht.

Der Rechtstransfer ist eben keine „one way street“, sondern ein kreativer gegenseitiger Lern- und Austauschprozess, bei dem wir uns aktiv, aber nicht rechthaberisch für deutsche und europäische Lösungsmodelle einsetzen.

Meine Damen und Herren,

in unserer langjährigen Arbeit haben wir sehr unterschiedliche Maßnahmen durchgeführt und zahlreiche Erfahrungen gesammelt. Als ganz besonders gewinnbringend hat sich aus unserer Sicht der Austausch von Justiz- und Verwaltungspersonal für längere Praktika an Schwestereinrichtungen in den jeweiligen Partnerstaaten erwiesen. Dies ermöglicht den kontinuierlichen fachlichen Austausch anhand von Beispielen aus der täglichen Praxis. Gleichzeitig erhalten die Teilnehmer des Austausches einen umfassenden Einblick in die Arbeitsweise der Kollegen sowie den Aufbau und die Organisation der Behörden und Gerichte. Auch knüpfen sie persönliche Kontakte, die lange über den eigentlichen Transferprozess hinaus wirken.

Das rezipierende Land ist niemals *Objekt* eines Transfervorgangs, sondern stellt ein gleichberechtigtes *Subjekt* dar. Die Rechtsrezeption kann nur dann erfolgreich sein, wenn sich die beiden Rechtsordnungen und Rechtskulturen tatsächlich begegnen und in einen Austausch treten. Andernfalls wird das rezipierte Recht nicht zum Bestandteil der jeweiligen nationalen Rechtsordnung, sondern bleibt ein Fremdkörper, der von den Menschen nicht angenommen wird.

Unsere rechtliche Zusammenarbeit speist sich also nicht aus der Vorstellung, unsere Rechtsordnung sei überlegen. Im Gegenteil: Es ist für uns selbstverständlich, dass auch im Rahmen unserer eigenen nationalen Reformen auf Normen anderer Rechtsordnungen, die sich bewährt haben, zurückgegriffen wird. Es gilt auch hier die sprichwörtliche Weisheit, dass das Rad nicht immer wieder neu erfunden werden muss.

Auch an diesen Erfahrungen möchten wir unsere Partnerstaaten teilhaben lassen, genauso wie wir von ihren Einsichten profitieren mögen.

Die konkrete Zusammenarbeit richtet sich in der Praxis nach dem Stand der Entwicklung und der Interessenlage, in der sich der jeweilige Partnerstaat aktuell befindet. So bedarf der Aufbau elementarer Strukturen in nachrevolutionären Rechtsordnungen anderer Instrumente als die Unterstützung von Beitrittskandidaten zur Europäischen Union, die vor der Aufgabe stehen, den *acquis communautaire* – also die Gesamtheit aller für Mitgliedsstaaten der EU verbindlichen Rechtsakte – in nationales Recht umzusetzen und anzuwenden.

Noch andere Anforderungen setzt der Rechtstransfer zwischen wirtschaftlich weit entwickelten Partnerstaaten, wie z.B. Japan und Deutschland, voraus, die bestimmte Bereiche ihrer Rechtsordnung modernisieren und hierzu auf Anregungen und Erfahrungen anderer Länder zurückgreifen.

Meine Damen und Herren,

vergleicht man nun die Akteure auf deutscher und japanischer Seite, die bei der Umsetzung der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit tätig sind, so treten deutliche Unterschiede zu Tage. In Japan wird primär ein zentralistischer Ansatz verfolgt. Ansprechpartner sind hier in erster Linie das Justizministerium und das Außenministerium sowie die *Japan International Cooperation Agency* (JICA).

In Deutschland hingegen verteilen sich Aktivitäten der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit auf zahlreiche Träger. Neben dem Bundesministerium der Justiz sind häufig auch die Justizministerien der einzelnen Bundesländer im Bereich des Rechtstransfers tätig und arbeiten auf zahlreichen Gebieten mit bestimmten Partnerstaaten zusammen.

Parallel dazu führen die *Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit* (IRZ-Stiftung) und die *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) – oftmals im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz – Beratungsmaßnahmen im Bereich der Justizreform oder bei Gesetzgebungsvorhaben durch. Aber auch die poli-

tischen Stiftungen, die die verschiedenen parlamentarischen Strömungen widerspiegeln, unterstützen unsere Partnerstaaten im Bereich des Rechtstransfers – angefangen bei der *Konrad-Adenauer-Stiftung* über die *Friedrich-Ebert-* und die *Friedrich-Naumann-Stiftung* bis hin zur *Heinrich-Böll-* oder der *Rosa-Luxemburg-Stiftung*.

Dieser dezentrale Ansatz kommt besonders gut in der Gründung des Bündnisses für das deutsche Recht zum Ausdruck.

Das Bundesministerium der Justiz und die Organisationen der juristischen Berufe in Deutschland haben sich zu diesem Bündnis zusammengeschlossen, um sich für die Verbreitung menschenrechtlicher Standards und rechtsstaatlicher Strukturen sowie für die Außendarstellung des kontinentalen Rechtsstandortes Deutschland zu engagieren. Auch soll durch die Übersetzung deutscher Gesetzestexte der Zugang zum geltenden Recht für unsere ausländischen Partner erleichtert werden.

Diese dezentrale Herangehensweise, die sich aus unserer Sicht in der Vergangenheit bewährt hat, bietet den Vorteil, dass die Kräfte der gesamten „Justizfamilie“ gebündelt werden. Das juristische Fachwissen, das in den jeweiligen Organisationen und Stiftungen vorhanden ist, kann direkt und ohne Umwege weitergegeben werden, weil diese ebenfalls unmittelbar mit unseren Partnerstaaten zusammenarbeiten.

Dieser Ansatz hat allerdings einen Preis: Er erfordert einen höheren Koordinierungsaufwand, um ein möglichst einheitliches Auftreten gegenüber unseren ausländischen Partnern sicherzustellen. Denn ungeachtet der bestehenden Partikularinteressen der unterschiedlichen Akteure ist bei der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit stets das gemeinsame Ziel zu berücksichtigen.

Und das aus gutem Grund: Für die deutsche internationale rechtliche Zusammenarbeit bildet die freiheitlich-demokratische Grundordnung die Basis der Kooperation.

Zwar existiert keine Blaupause für den einzig richtigen Weg, einen Rechtsstaat zu schaffen. Gleichwohl stellen die Grundprinzipien des Verfassungsstaats, die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung der Gewaltenteilung elementare Bestandteile der Rechtsstaatlichkeit dar und sind unsere Leitprinzipien für eine nachhaltige demokratische Entwicklung in unseren Partnerstaaten.

Meine Damen und Herren,

unsere Gesellschaften sind rasanten Entwicklungen unterworfen, die sich unter dem Stichwort „Globalisierung“ – insbesondere in der weltweiten Arbeitsteilung und immer engere Vernetzung von Menschen und Märkten – widerspiegeln. Dadurch werden auch Japan und Deutschland bei der Weiterentwicklung ihrer eigenen Rechtsordnungen vor immer neue Herausforderungen gestellt.

Schon deshalb ist auch der Austausch zwischen den „Rechtsexporteurern“ selbst sinnvoll und sollte zukünftig verstärkt werden.

Sowohl auf japanischer als auch auf deutscher Seite werden im Rahmen von Rechtstransferprozessen wertvolle Erkenntnisse über Rechtschöpfung, Rechtssetzung und Rechtsanwendung gewonnen.

Ein vertiefter Austausch hierüber wäre – zumal wir ja zum Teil in den gleichen Ländern tätig sind – nicht nur für weitere Rechtstransferprozesse gewinnbringend, sondern würde auch unser jeweils eigenes Verständnis von unserem Recht und seiner Wirkungsweise erweitern und vervollständigen. Gerade vor dem Hintergrund der historisch fundierten Gemeinsamkeiten unserer Rechtsordnungen können wir alle nur profitieren. In diesem Sinne freue ich mich auf einen intensiven Austausch mit den japanischen Teilnehmern, für den dieses Forum hier einen hervorragenden Rahmen bildet.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!