

Die Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit e.V. (IRZ-Stiftung) – ein Instrument der Bundesregierung für den „Rechtsexport“

Dr. Stefan Hülshörster, Bonn*

I. Einführung

Im nächsten Jahr feiert in Bonn eine Institution ihr 20-jähriges Bestehen, die sich nicht täglich in den Schlagzeilen der Tages- und Fachpresse¹ wiederfindet; ein Schattendasein fristet sie dennoch nicht. Im Gegenteil. Seit einigen Jahren findet das Thema der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit erhöhte Aufmerksamkeit in Bundestag und Bundesregierung, hier naturgemäß im Bundesministerium der Justiz und im Auswärtigen Amt², aber auch bei den juristischen Berufsverbänden³, die zudem auch

dem Kuratorium der IRZ-Stiftung⁴ angehören. 1992 auf Initiative des seinerzeitigen Bundesjustizministers Dr. Klaus Kinkel gegründet⁵ berät die IRZ-Stiftung weltweit und mit steigender Tendenz in zwischenzeitlich über 30 Partnerstaaten bei der Reformierung des Rechtssystems und des Justizwesens. Sie leistet damit juristische Entwicklungshilfe, sie ist ein Instrument der auswärtigen Justizpolitik. Wurden zunächst „nur“ die Staaten Mittel- und Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion beratend unterstützt, so ist die IRZ-Stiftung heute auch auf dem Balkan, in den Ländern des Südkaukasus, in Zentralasien ebenso wie im Nahen Osten tätig. Azerbaidjan, Tadjikistan und Vietnam sind die jüngsten Partnerstaaten der IRZ und die Aufnahme der Zusammenarbeit mit den im Umbruch befindlichen Staaten Nordafrikas steht unmittelbar bevor oder wurde bereits begonnen. Die Kooperation mit den meisten der neuen EU-Mitgliedstaaten konnte hingegen weitgehend und mit Erfolg abgeschlossen werden. Allerdings nimmt die Arbeit in den EU-Beitrittskandidatenländern nach wie vor breiten Raum ein, ebenso wie z.B. mit der Russischen Föderation, die u.a. auch im Rahmen der deutsch-russischen Modernisierungspartner-

schaft stattfindet. Aber auch die politischen Rahmenbedingungen z.B. in Belarus⁷ oder tendenziell auch in der Ukraine sind ein deutliches Signal dafür, wie dringend notwendig die Fortführung und u.U. sogar Intensivierung eines Rechtsstaatsdialogs auch unter schwierigen Bedingungen ist.

II. Rechtsexport oder Know-how-Transfer – deutsches Recht als Vorbildrechtsordnung

Das deutsche Rechtssystem hat sich über Jahre und Jahrzehnte bewährt. Aber was hüben gut ist und funktioniert, muss nicht zwingend drüben gleichermaßen gut funktionieren. Es stellt sich somit die Frage der Übertragbarkeit von Recht⁸. Ziel der deutschen internationalen rechtlichen Zusammenarbeit ist es, die Reformen in der Gesetzgebung und der Justiz in den Partnerstaaten maßgeblich zu unterstützen, um so deutsche und europäische Rechtsstandards zur Geltung zu bringen und die Rechtsstaatlichkeit insgesamt zu stärken. Die deutschen Erfahrungen und Rechtsnormen können hier mit ihren Vorzügen ein hervorragendes Beispiel geben; in vielen Reformgesetzen und in der Praxis konnten diese Erfahrungen eingebracht und umgesetzt werden⁹.

* Der Autor ist stellv. Geschäftsführer der IRZ-Stiftung und Bereichsleiter Ukraine, Moldau, Belarus.

¹ Siehe z.B. SZ vom 11.5.2011 unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/deutsche-experten-fuer-aegypten-und-tunesien-juristische-entwicklungshelfer-1.1095678>, vgl. auch: http://www.focus.de/politik/ausland/krise-in-der-arabischen-welt/tid-22444/exporteur-des-deutschen-rechts-fettnaepfchen-tunlichst-vermeiden_aid_630664.html.

² Siehe auch NJW-aktuell 26/2011, S. 12/14.

³ Vom Auswärtigen Amt wurde die IRZ bspw. beauftragt, eine G8-Rechtsstaatskonferenz vorzubereiten, siehe <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/382858/publicationFile/4292/Experten-treffen071130.pdf>.

⁴ Viele dieser Verbände haben sich zu einem „Bündnis für das deutsche Recht“ zusammengefunden, vgl. unter http://www.bmj.de/DE/Recht/Justizverwaltung/Internationale-rechtlicheZusammenarbeitRechtsstaatsdialoge/_doc/Mitglieder_des_Buendnis_fuer_das_deutsche_Recht.html?nn=1471926. Ein Ergebnis ist neben vielen anderen Aktivitäten die Broschüre „Law – made in Germany“, s.

unter <http://www.lawmadeingermany.de/>.

⁵ Nähere Informationen zur IRZ-Stiftung siehe unter www.irz.de.

⁶ Vgl. nur K. Kinkel, Juristischer Know-How-Transfer in die Staaten Mittel- und Osteuropas, WiRO 1992, S. 2; ders., Der Übergang von der Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft – Chance und Verpflichtung zur Hilfe, WM 1992, S. 599.

⁷ Aus der unmittelbaren Kooperation in Belarus hat sich die IRZ gegenwärtig aufgrund der sich verschlechternden Rahmenbedingungen zurückgezogen.

⁸ Ausführlich hierzu S. Hülshörster, Recht im Umbruch, Frankfurt (2008), S. 70 f. m.w.N.

⁹ Dass eine Ähnlichkeit von Justiz-, Zivil- und Wirtschaftsgesetzen in den Transformationsländern mit dem deutschen Recht auch

Einige grundsätzliche Parameter sind in der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit aber unbedingt zu beachten¹⁰, fällt doch oft der Begriff vom „Rechtsexport“¹¹. So müssen im jeweiligen Partnerstaat vorhandene rechtshistorische, rechtskulturelle und rechtssoziologische Strukturen beachtet werden¹², will man dem reformierten Recht auch zur Wirksamkeit verhelfen. Recht kann also in aller Regel nicht 1:1 in ein anderes Rechtssystem übertragen werden¹³. Insofern wird man eher von einem Rechts- und Erfahrungstransfer vorbildhafter Modelle¹⁴ sprechen können, an dem die

von Vorteil für deutsche Investoren und Unternehmen ist, muss nicht gesondert betont werden: Die Wirtschaft braucht den Rechtsstaat. Daher ist es auch ausdrückliches Ziel der Rechtspolitik im Koalitionsvertrag, die Vorzüge der deutschen Rechtsordnung auf internationaler Ebene herauszustellen. In diesem Zusammenhang stellt sich aber immer auch die Frage der Messbarkeit von Erfolgen, denn in aller Regel dürfte es schwer fallen, einen kausalen Zusammenhang zwischen Beratung und Reformgesetz nachzuweisen. Wenn die in Rede stehenden Rechtssysteme Ähnlichkeiten aufweisen und die rechtsstaatlichen Verhältnisse als gesichert bezeichnet werden können, dann spricht zumindest eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass sich die teilweise langjährigen Beratungen auch niedergeschlagen haben.

¹⁰ Siehe bei S. Hülshörster, aaO., S. 69 ff., 78 f.

¹¹ Insofern stellen J. Gehb in: German law goes Hollywood – Sind wir fit für den Wettbewerb der Rechtsordnungen? DRiZ 2008, S. 224, und auch U. Karpen, Das Grundgesetz als „Exportartikel“, FS Scholz, 2007, S. 615-619, das Wort Rechtsexport auch zutreffend in Anführungszeichen, da es nicht um einen bloßen Transfer von Normen gehen kann.

¹² Vgl. dazu auch bei R. Knieper; Möglichkeiten und Grenzen der Verpflanzbarkeit von Recht, RabelsZ, Bd. 72 (2008), S. 88 f., 99.

¹³ So geht seit Mitte der 90er Jahre in Abkehr der bisherigen Denkweise auch die amerikanische Entwicklungstheorie davon aus, dass eine „Rechtstransplantation unmöglich sei“, s. P. Legrand, The Impossibility of Legal Transplants, in: Maastricht Law Journal of Comparative Law 1994, S. 111.

¹⁴ Vgl. zur Frage der Übernahme auslän-

IRZ-Stiftung zahlreiche Experten u.a. aus dem Bundes- und den Landesjustizministerien, der Richterschaft und den Staatsanwaltschaften, dem Notariat und der Anwaltschaft - unter maßgeblicher Mitwirkung der Berufsverbände - und nicht zuletzt aus der Wissenschaft einsetzt. Hinzu kommt, dass es mit dem geschriebenen Recht allein nicht getan ist. Das reformierte Recht muss angewandt, gelebt und akzeptiert werden, das law in action muss dem law in the books folgen. Hierfür ist es dringend erforderlich, den konkreten Gesetzgebungsberatungen auch Implementierungsmaßnahmen wie z.B. Fortbildungen für die sog. Rechtsanwender oder noch in Ausbildung befindliche Juristen folgen zu lassen.

III. Wettbewerb der Rechtsordnungen

Das Recht ist im Zeitalter der Globalisierung selbst zum Gegenstand des Wettbewerbs geworden¹⁵ und die beiden Systeme des kontinental-europäischen und des anglo-amerikanischen Rechtskreises beeinflussen sich gegenseitig¹⁶, treten aber auch in Konkurrenz zueinander. Dies vor allem in den in Transformation ihrer Gesellschafts- und Rechtssysteme befindlichen Staaten und auch in den Staaten, in denen die rechtlichen Wurzeln kontinental-

discher Regelungen in postsozialistischen Staaten auch P. Häberle, Theorieelemente eines allgemeinen juristischen Rezeptionsmodells, JZ 92, S. 1033 f., 1036 f. Im Übrigen hat Lenin der russischen Duma bereits 1922 empfohlen, das deutsche BGB als Vorbild für das russische Zivilrecht zu nehmen.

¹⁵ Mit dem Thema „Konkurrenz der Rechtsordnungen“ hat sich auch der 20. Deutsche Richter- und Staatsanwaltstag im April d.J. in Weimar befasst, s. dazu die Berichte von L. Jünemann, DRiZ 2011, S. 201,202 und von S. Hülshörster, WiRO 2011, S. 191,192. S. auch ein Journalistenseminar der Bundesrechtsanwaltskammer: http://www.brak-mitteilungen.de/media/brakmagazin02_2009.pdf.

¹⁶ Vgl. J. Gehb, aaO., S. 222 ff.; Gehb spricht aber auch von einem innereuropäischen Wettbewerb der Rechtsordnungen. aaO., S. 224.

europäisch geprägt sind¹⁷. Dieser per se nicht zu kritisierende Wettbewerb, bei dem sich im Zweifel und auf lange Sicht die jeweils bessere Lösung durchsetzen wird, wird aber verschärft durch einen Wettbewerb der Beratungs- oder donor-Institutionen. Hier stehen den deutschen Beratungen vor allem amerikanische Beratungsprojekte mit geradezu üppiger finanzieller und personeller Ausstattung gegenüber, was zu einer de-facto-Beratungsübermacht und einer sehr eingeschränkten Absorptionsfähigkeit der Beratungsangebote durch die Partnerstaaten führen kann. Im unmittelbaren Wettbewerb der Argumente z.B. in gemeinsamen Veranstaltungen zeigt sich allerdings oft, dass eine anglo-amerikanisch geprägte Argumentationslinie gegenüber einer kontinental-europäisch geprägten das Nachsehen hat. Auch kann nicht konstatiert werden, dass anglo-amerikanische Einflüsse sich regelmäßig auch adäquat in den Reformgesetzen niederschlagen. Insofern kann sich die in finanzieller Hinsicht eher bescheidene, aber inhaltlich umso intensivere deutsche Beratung im Ergebnis durchaus sehen lassen.

IV. Beispielhafte Beratungsprojekte

Schwerpunkte der Beratungen sind seit jeher – neben der Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen mit dem Europäischen Recht¹⁸ - das Verfassungsrecht, das Zivil- und Wirtschaftsrecht, das Prozessrecht und schon unter dem Gesichtspunkt des Menschenrechtsschutzes auch das Straf- und Strafvollzugsrecht – einschließlich der Beratungen zum Aufbau bzw. zur Stärkung der zuständigen Institutionen. Im Zuge der Beratungen zum Aufbau von Verwaltungsgerichtsbarkeiten spielt aber auch

¹⁷ Nicht nur diese Staaten haben in besonderer Weise ein veritables Eigeninteresse an und teils auch die Verpflichtung zu einer Harmonisierung ihres nationalen Rechtssystems, weshalb man hier von einer „leichteren Akzeptanz“ sprechen kann, vgl. auch H. Küpper, Rechtskultur und Modernisierung in Ostmitteleuropa, Osteuropa, 1999, S. 337 f., 349.

¹⁸ Vgl. dazu bei H.-H. Herrmfeld, Recht europäisch, Gütersloh 1995.

das Allgemeine und das Besondere Verwaltungsrecht eine zunehmende Rolle.

Exemplarisch seien hier nur einige wenige Projekte in aller Kürze erwähnt¹⁹:

Etwa bis Mitte der 90er Jahre standen die Beratungen zu den Verfassungsreformen in allen IRZ-Partnerländern im Vordergrund, incl. der Schaffung und Stärkung einer Verfassungsgerichtsbarkeit²⁰. Aktuell stehen zunehmend wieder Diskussionen über Verfassungsänderungen auf der Tagesordnung, nicht immer zur Freude der europäischen Beobachter.

Die Beratungen zur Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine²¹ erstrecken sich mittlerweile über einen Zeitraum von mehr als 16 Jahren. Das 2005 in Kraft getretene Verwaltungsgerichtsgesetz entspricht weitgehend dem deutschen Vorbild, Verwaltungsgerichte wurden nach deutschem Vorbild eingerichtet. Ukrainische Verwaltungsrichter werden auch in diesem Jahr zu Hospitationen an deutschen Verwaltungsgerichten eingeladen. Die Arbeiten an einem Verwaltungsverfahrensgesetz konnten hingegen noch immer nicht abgeschlossen werden, womit eine umfassende Rechtsgrundlage für das Verwaltungshandeln nach wie vor fehlt.

Die Beratungen zur Reform des ukrainischen Untersuchungshaftrechts gestalteten sich mehr als mühsam²², sie

waren bisher auch nicht überaus erfolgreich. Dies mag an den eher konservativ orientierten Kräften gerade im Sicherheitsbereich liegen. Europäischen Standards entsprechen das U-Haftrecht und das Strafvollzugsrecht eher noch nicht.

Interessant ist vielleicht noch ein Hinweis auf die verschiedenen Begleitstudiengänge und Rechtsschulen zur Einführung in das deutsche und europäische Recht, die die IRZ-Stiftung z.B. in Warschau und Posen, Minsk, Charkow, Dnjepropetrowsk und Lwiw (Lemberg) durchgeführt hat oder aktuell noch – für Polen unter maßgeblicher Mitwirkung und initiiert von Bonner Professoren (Prof. Lutter, Prof. Roth u.a.m.) durchführt, begleitet von summer law schools, von Studienpraktika und weiteren Aktivitäten.

Darüber hinaus führt die IRZ-Stiftung in den Partnerstaaten aber auch zahlreiche EU-Projekte²³ aus den verschiedenen EU-Programmen durch, die teils über den genannten Länderkanon hinausreichen und sich auf ganz verschiedene Rechtsbereiche erstrecken. Oft werden diese Projekte in Kooperation mit anderen Beratungsinstitutionen vor allem aus anderen EU-Mitgliedstaaten beworben.

V. Schlussbemerkung - Studienpraktika / Referendarstation

An dieser Stelle kann nur ein begrenzter Einblick in die Tätigkeit der IRZ-Stiftung gewährt werden. Die Rechtsreformen in den Partnerstaaten sind noch lange nicht abgeschlossen, neue Partnerstaaten wie z.B. Ägypten und Tunesien kommen aktuell hinzu. Die internationale rechtliche Zusammenarbeit ist eine im Vergleich günstige, aber lohnende Investition in stabile und gesicherte rechtsstaatliche Verhältnisse in den Partnerstaaten und damit auch in Deutschland und in Europa. Die IRZ-Stiftung ist den zahlreichen Experten und Institutionen, die an der Erfüllung ihres Auftrags

mitwirken, dankbar. Die IRZ-Stiftung ist im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch bereit, einzelnen Studierenden Praktikumsplätze oder auch Referendaren die Ableistung einer Station zu ermöglichen.

¹⁹ Neben den auf unserer Homepage einsehbaren Jahresberichten können Einzelheiten den monatlich erscheinenden IRZ-Tätigkeitsberichten in der Zeitschrift *Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRO)* entnommen werden, so z.B. der Bericht zu Vietnam von A. Schmeinck / C. Hueck in *WiRO* 2011, 256.

²⁰ Wie steinig der Weg auch einzelner (dafür aber entscheidender) Verfassungsänderungen mitunter ist, kann man gegenwärtig hervorragend am Beispiel der Republik Moldau beobachten, vgl. dazu m. w. N. S. *Hülshörster*, Republik Moldau: Verfassungsreform, in: *WiRO* 2010, S. 212ff. Zur Ukraine ausführlich *ders.*, *Recht im Umbruch*, S. 105 ff.

²¹ Vgl. ausführlich S. *Hülshörster*, aaO., S. 163 ff.

²² Siehe dazu S. *Hülshörster*, Reformbemühungen im Strafvollzugs- und Untersu-

chungshaftrecht der Ukraine im Lichte europäischer Rechtsstandards, in *FS Schroeder*, Frankfurt 2011, S. 63 ff.

²³ Einzelheiten in den jeweiligen Länderberichten unter www.irz.de.