



Brigitte Zypries, Berlin

## **Fabrikation von Recht\***

### ***Es gilt das gesprochene Wort***

*Die Bundesministerin der Justiz, Frau Brigitte Zypries, hat in ihrer Rede anlässlich der Preisverleihung zum sechsten Beitragswettbewerb "Fabrikation von Recht" am 30. Januar 2007 aktuelle rechtspolitische Fragen aufgeworfen und diese zugleich in einen Kontext zu den prämierten Wettbewerbsbeiträgen gestellt. In diesem Zusammenhang hat die Bundesjustizministerin Stellung zur bevorstehenden Reform des Urheberrechts bezogen.*

#### **S. 61**

- HFR 6/2007 S. 1 -

- 1 Sehr geehrter Herr Schmidt, liebe Preisträgerinnen und Preisträger, meine Damen und Herren!
- 2 Eigentlich fange ich meine Vorträge ungern mit den klugen Worten großer alter Männer an. Heute Abend muss ich aber mal eine Ausnahme machen. Gustav Radbruch war nämlich nicht nur ein bedeutender Rechtsphilosoph, er war auch in den 20er Jahren einer meiner Vorgänger im Amt. Radbruch wusste also wovon er sprach, als er das Justizministerium einmal als die „Bauhütte des Rechts“ bezeichnet hat.
- 3 „Bauhütte“, das klingt nach Handwerkern, die in kunstvoller Detailarbeit ihr Werk schaffen. Heute dagegen erscheint die Rechtssetzung eher als eine mechanisch-industrielle Fertigung, und Marco Schwarz hat diese „Fabrikation von Recht“ in seinem Aufsatz humorvoll persifliert. Trotzdem ist die Herstellung von Recht noch immer der tägliche Job einer Justizministerin, ich habe mich deshalb über das Thema Ihres Wettbewerbs sehr gefreut und die Schirmherrschaft gern übernommen.
- 4 Im Unterschied zu Radbruchs Zeiten ist die Rechtssetzung heute stark durch die EU geprägt. Ich komme gerade aus Brüssel, wo ich am Nachmittag dem Rechtsausschuss des Europaparlaments unser Programm für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft vorgestellt habe. Radbruch hatte allerdings bei der Gesetzgebung mit einem Problem zu tun, dass wir heute auf nationaler Ebene nicht mehr kennen, dass uns aber in Europa Probleme bereitet – nämlich die verschiedenen Rechtstraditionen unter einen Hut zu bekommen. In der Weimarer Republik waren es noch die Unterschiede zwischen Preußen, Bayern oder Württembergern, die manchmal das Entstehen eines Reichsgesetzes erschwert haben. Heute sind es die kontinentale, die angelsächsische oder die nordische Rechtstradition, die in Brüssel aufeinanderstoßen.

#### **S. 62**

- HFR 6/2007 S. 2 -

- 5 Für viele Rechtsgebiete ist es deshalb sinnvoller, statt einer Vollharmonisierung andere Instrumente zu suchen, zum Beispiel die Festlegung qualitativer Mindeststandards, die gegenseitige Anerkennung nationaler Entscheidung oder die Aufstellung von Kollisionsnormen, um zu bestimmen, welches nationale Recht bei grenzüberschreitenden Sachverhalten anzuwenden ist.
- 6 Bei der nationalen Rechtssetzung brauchen wir solche Konstruktionen nicht. Kathrin Schwärzel hat in ihrem Beitrag die Schwierigkeiten moderner Rechtssetzung unter-

\* Rede der Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries, MdB, anlässlich der Preisverleihung des Beitragswettbewerbs "Fabrikation von Recht" am 30. Januar 2007 in Berlin.

sucht, aber sie bleibt dabei: das Gesetz ist auch künftig ein unverzichtbares politisches Steuerungsinstrument.

- 7 Allerdings ist auch die nationale Rechtssetzung alles andere als einfach. Sie werden sich erinnern: Ende des vergangenen Jahres war die Frage der Verfassungsmäßigkeit zweier Gesetze Anlass für zum Teil harsche Kritik an der Qualität der Gesetzgebung. Um mit den Worten von Marco Schwarz zu sprechen: Obwohl zwei Produkte die große Controlling-Abteilung im Reichstag passiert hatten, verweigerte der Ehrenvorsitzende des Vorstandes ihre Ausfertigung und die Auslieferung an die Kunden.

**S. 63**

- HFR 6/2007 S. 3 -

- 8 Es war vor allem die Form der Kritik mancher Medien, die mich damals erschreckt hat. Da war mit Blick auf den Herrn Bundespräsidenten etwa zu lesen:
- 9 „In Berlin haut „Super-Horst“ mit starker Hand zwischen die Kugel-Politik von Union und SPD.“<sup>1</sup>
- 10 Wenn der Kompromiss zur Kungelei herabgewürdigt wird, wenn der Verfassungsbruch quasi unterstellt wird, und wenn der Eindruck erweckt wird, aus den vermeintlichen Niederungen der Parteipolitik könne ein strahlender Held, sozusagen ein starker Mann, aufsteigen, dann entsteht ein Zerrbild von unserer Demokratie, das weder der Realität noch den Funktionen der Verfassungsorgane entspricht. So etwas schadet der politischen Kultur, das weckt unerfüllbare Erwartungen, und ich fürchte, das befördert genau das, was vorgeblich ausgedrückt werden soll: Nämlich Frust bei den Bürgern über die Politik.
- 11 Juristerei ist nun einmal keine exakte Wissenschaft, bei der es letzte Gewissheiten gibt. Darunter leidet man manchmal als Student, wenn man es am liebsten ganz genau wissen will, was richtig und was falsch ist, und hier liegt auch der tiefere Sinn der Redewendung von den drei Juristen mit den vier Meinungen – es geht immer nur um eine relative Richtigkeit. Das gilt auch für die Frage, inwieweit ein Gesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

**S. 64**

- HFR 6/2007 S. 4 -

- 12 Aber irgendjemand muss das letzte Wort haben, und deshalb gibt es das Bundesverfassungsgericht. Es ist der Hüter des Grundgesetzes, und das ist es nicht etwa deshalb, weil die Richter dort so viel klüger sind, als die Juristen in den Ministerien oder im Präsidialamt, sondern das ist es, weil es nach dem Grundgesetz dafür zuständig ist.
- 13 Um diese Relativität des Rechts und die Funktionentrennung des Grundgesetzes wissen eigentlich alle, die mit der Rechtspolitik zu tun haben. Trotzdem reden und schreiben sie häufig ganz anders – Politiker, aber auch Journalisten.
- 14 Ich meine, der Vorwurf der „Verfassungswidrigkeit“ wird in der politischen Debatte oft viel zu leichtfertig erhoben. Häufig dient er nur der Überhöhung der eigenen Argumentation oder als Ersatz einer inhaltlichen Auseinandersetzung. Wer etwa meint, bei der Gesundheitsreform würden die Interessen der Privaten Krankenversicherung nicht ausreichend berücksichtigt, der soll das auch ganz offen ansprechen. Dafür aber die Verfassung in Anspruch zu nehmen, ist kein Ausdruck von Respekt vor dem Grundgesetz, sondern das Gegenteil.
- 15 Das gilt übrigens auch für die Kommentierung der Urteile. Ich halte wenig davon, jede Entscheidung aus Karlsruhe als „schallende Ohrfeige“ für diesen oder jenen oder als „Blamage für den Gesetzgeber“ zu bezeichnen. Die Normenkontrolle ist kein kontradiktorisches, sondern ein objektives Verfahren. Da gibt es keine Streitparteien. Der Sieger eines solchen Verfahrens ist einzig und allein der Rechtsstaat selbst.

---

<sup>1</sup> BILD v. 18.12.2006.

**S. 65**

- HFR 6/2007 S. 5 -

16 Meine Damen und Herren,

auch wenn das wichtigste Handlungsinstrument des Rechtsstaates nach wie vor das Gesetz ist, macht Thomas Exner in seinem Beitrag doch auf ein wichtiges Problem aufmerksam: Die sich ständig beschleunigende soziale Wirklichkeit und die Schwierigkeiten des Gesetzgebers, darauf in angemessener Zeit zu reagieren.

17 Ein ganz konkretes Beispiel, wie wir versuchen, diesem Problem Herr zu werden, ist die Reform des Urheberrechts, die derzeit beraten wird.

18 Ein Aspekt ist dabei die Frage der Festlegung der Vergütung, also die Frage, wann bekommt ein Urheber, etwa ein Musiker, Geld dafür, dass seine Musik gespeichert und kopiert werden kann. Wir arbeiten hierbei seit langem mit dem System der Pauschalvergütung. Hersteller bestimmter technischer Vervielfältigungsgeräte oder Speichermedien müssen an die Verwertungsgemeinschaften der Urheber eine Pauschalsumme zahlen. Sie kennen das vielleicht von den Kopiergeräten in der Uni-Bibliothek, da sind immer die Aufkleber von der VG Wort darauf, die nachweisen, dass für dieses Gerät eine Urheberrechtsabgabe gezahlt worden ist.

19 Bislang hat der Gesetzgeber geregelt, für welche Geräte solche Abgaben zu zahlen waren. Dies erfolgte zuletzt 1985, also im analogen Zeitalter, als mit Kassettenrekordern Musik aus dem Radio mitgeschnitten wurde. Von Computern, iPods oder USB-Sticks war damals noch keine Rede.

**S. 66**

- HFR 6/2007 S. 6 -

20 Das Gesetz ist seit 1985 nicht aktualisiert worden und selbst wenn der Gesetzgeber das jetzt täte, würde ihn der technische Fortschritt schnell wieder überholen. Angesichts der rasanten Entwicklung würde der Gesetzgeber der Realität immer hinterherhinken. Jede Aktualisierung der Normen um neue Geräte wäre bald schon wieder der technische Schnee von gestern.

21 Hier ist der Gesetzgeber mit der aufwändigen Gesetzgebungsmaschinerie einfach überfordert, und darum haben wir uns entschlossen, das System grundlegend Umzustellen. Statt einer gesetzlichen Festlegung sollen künftig die Betroffenen selbst entscheiden – also die großen Verwertungsgesellschaft wie die VG Wort oder die GEMA einerseits, und die Geräteindustrie andererseits. Die Beteiligten sollen selbst für einen fairen Interessenausgleich die Verantwortung übernehmen. Erst wenn es dabei zu Streitigkeiten kommt, greift der Staat durch eine gerichtliche Kontrolle der festgesetzten Vergütung ein.

22 Dies ist ein Vorgehen, das allen Seiten Vorteile bringt. Der Gesetzgeber wird entlastet und hat auch nicht mehr den Schwarzen Peter, denn jede Festsetzung ruft natürlich den Protest einer der beiden Seiten hervor. Und die Betroffenen brauchen künftig nicht mehr auf die langwierige Gesetzgebungsmaschinerie zu warten, sondern sie haben es selbst in der Hand, für Klarheit zu sorgen – wie viel sie zahlen müssen und wie viel Geld sie für die Nutzung ihrer Werke bekommen.

23 Das ist eine echte Win-win-Situation. Es ist ein Beitrag zur Deregulierung und – während dieses Wort ja häufig nur ein Euphemismus für den Abbau staatlicher Leistungen ist – wird hier die „Eigenverantwortung“ der Betroffenen tatsächlich einmal gestärkt.

**S. 67**

- HFR 6/2007 S. 7 -

24 Meine Damen und Herren,

das war nur ein Beispiel für neue Aspekte moderner Gesetzgebung. Ich freue mich sehr, dass Sie sich mit diesem Wettbewerb und mit Ihren Beiträgen über diese und viele andere Facetten der „Fabrikation von Recht“ Gedanken gemacht haben. Und ich bin dem „Humboldt Forum Recht“ und seinen Machern dankbar, dass Sie mit dem Wettbewerb, aber auch mit Ihrem Forum selbst, immer wieder solche Anstöße zum juristi-

schen Nachdenken geben.

- 25 Dieses Nachdenken über das Recht ist ein Luxus, den sich immer weniger Studierende leisten und leisten können. Der Zwang, möglichst schnell sein Studium abzuschließen, lässt dafür immer weniger Zeit. Mein Bitte ist aber: Trotz „Freischuss“ und drohenden Studiengebühren – leisten Sie sich, wenn Sie irgend können, diesen Luxus, denn wir brauchen in Politik, Justiz und Gesellschaft auch künftig Menschen, für die das Recht mehr ist, als die bloße Subsumtion.

*Zitierempfehlung:* Brigitte Zypries, HFR 2007, S. 61 ff.