



Professor Dr. Ulrich Karpen, Hamburg

„Rechtsexport“ – Möglichkeiten und Grenzen der Verfassungs- und Rechtsberatung im Ausland

Professor Dr. Ulrich Karpen untersucht in seinem Beitrag die Grundlagen der Rechtsberatung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten. Dabei hebt er bereits zu Beginn hervor, dass die Verwendung des Begriffes „Rechtsexport“ für den Prozess der Verfassungs- und Rechtsberatung unzutreffend wäre. Die Integration eines Volkes bewirkt seine Kultur. Recht ist nur ein Teil der Kulturordnung: die Rechtskultur. Deshalb ist es unmöglich, die Rechtsordnung eines Landes, in ein anderes Land formal zu „exportieren“. Bei der Rechtsberatung geht es vielmehr um den Austausch eines Kulturgutes. Die eigene Rechtsordnung muss daher übertragen und übersetzt werden.

Rechtsberatung im Ausland ist nicht vornehmlich als „Entwicklungshilfe“ zu begreifen, denn beide Seiten, Beratungsland und beratenes Land, lernen voneinander. Auch im Inland „belebt der Wettbewerb das Geschäft“, dabei haben die Institutionen verschiedene Beratungskompetenzen. Um die gegenseitige Information über die Tätigkeiten der vielfältigen Akteure zu verbessern, fordert der Autor für die Zukunft einen zentralen Informationspunkt.

In seinem ersten Kapitel führt Professor Karpen zunächst in die zwischenstaatliche Rechtsberatung ein, sodann werden im zweiten Abschnitt die Ländergruppen des Beratungseinsatzes analysiert. Im dritten Teil des Aufsatzes geht der Verfasser der Frage nach, warum der Rückgriff auf deutsches Recht erfolgt. Einer anschließenden Darstellung der wichtigsten Beratungsthemen folgen im fünften Abschnitt Hinweise zur Effektivitätssteigerung der deutschen Rechtsberatung.

Abschließend beschreibt der Autor die Anforderungen an und Kriterien für eine geeignete und erfolgreiche Beratungstätigkeit. Ob es um das Regierungssystem (Parlamentarismus, Präsidialsystem), die Form der Dezentralisierung (Bundesstaat, Regionen, Provinzen) oder um die Grundrechte geht: Stets kann es nur der Grundgedanke sein, der als Leitbild für eine landesangemessene verfassungsrechtliche Grundordnung dienen kann. Die Begegnung mit verschiedenen Ländern, die beraten werden möchten, aber auch mit inter- wie nationalen Beratern lehrt zudem nicht nur diplomatische Bescheidenheit im Umgang miteinander, sondern auch in der Beurteilung dessen, welche Beratungsleistungen Deutschland in welchem Umfang und auf welche Weise anbieten und erbringen kann. Zweifellos ist insbesondere die Verfassungsberatung eine heikle Aufgabe, stellt Professor Karpen fest. Man muss daher zuerst zuhören und lernen, anschließend kann man jedoch sprechen und raten und eine politisch hoffnungsvolle „bessere“ Zukunft des Landes mitgestalten. Insofern ist Rechtsberatung eine lohnende Aufgabe.

S. 322

- HFR 20/2009 S. 1 -

1 I. Rechtsberatung

1. Rechtsordnungen „übersetzen“, „korrelieren“, nicht „exportieren“

Verfassung und Recht sind der Rahmen der Politik. Weder Politik noch Verfassung halten eine Gesellschaft zusammen. Was die Integration eines Volkes bewirkt, ist seine Kultur. Recht ist nur ein Teil der Kulturordnung: die Rechtskultur. Deshalb ist es unmöglich, die Rechtsordnung eines Landes, etwa der Bundesrepublik Deutschland, in ein anderes Land zu „exportieren“. Die eigene Rechtsordnung muss übertragen, übersetzt

werden. Die Rechtsordnung des Landes, das sich in seiner Entwicklung oder Transformation von ausländischen Juristen beraten lässt, kann allenfalls an das Vorbild „angepasst“ werden.

- 2 „Export“ und „Import“ sind Begriffe der wirtschaftlichen Terminologie. Bei der Rechtsberatung geht es um den Austausch eines Kulturgutes. Solche Transaktionen sind in der Geschichte nichts Neues. Man denke etwa an die Rezeption des Römischen Rechts im späten Mittelalter, an die Übernahme einer versunkenen Rechtsordnung durch die europäischen Länder. Japan hat nach seiner Öffnung im 19. Jahrhundert viele Bestandteile ausländischer Rechte übernommen, u.a. das deutsche Verwaltungsrecht. Und heute übernehmen fast alle Länder der Welt – im Zuge der „Globalisierung“ – notgedrungen Regelungen aus dem angloamerikanischen Rechtskreis.

S. 323

- HFR 20/2009 S. 2 -

3 **2. Die beratene Rechtsgemeinschaft als Partner**

Wenn man bei der Rechts- und Politikberatung im Ausland auf deutsches Recht zurückgreift und die Übernahme gewisser Teile oder gar ganzer Gesetze empfiehlt, so sollte von vornherein Dreierlei klar sein:

- Fremdes, von außen kommendes Recht kann niemals eins zu eins übernommen werden. Regelmäßig werden Elemente fremden Rechts mit dem Recht des beratenden Landes verbunden. Das übernommene Recht wird immer angepasst, assimiliert und also verändert.
- 4 - Recht ist kein stofflicher Gegenstand, der einfach „weitergegeben“ oder „aufgenommen“ werden kann. In Wirklichkeit vollzieht sich eine kulturelle Integration von höchst verwickelter und wandelbarer Schichtung. Ein Gefüge vielfältiger geschichtlicher und sozialer, intellektueller und psychologischer Gruppenprozesse kommt in Gang.
- Schließlich ist die rezipierende Rechtsgemeinschaft nicht Objekt, sondern Subjekt der Rezeption, weil ein Volk fremdes Recht nur übernehmen und anwenden kann, wenn es dieses Recht zu einem Element des eigenen Lebens und Denkens macht.

5 **3. Rechtsberatung als kulturelle Wechselbeziehung**

Mit anderen Worten: Die Zielrechtsordnung muss mit der Ausgangsrechtsordnung „korreliert“ werden. Die komplexe kulturelle Wechselbeziehung zweier Rechtsordnungen, „Rechtsanpassung“, gelingt nur, wenn man das jeweils andere Recht versteht, die „Differenz“ erkennt und fruchtbar macht. Rechtsberatung ist ein Prozess wechselseitigen Gebens und Nehmens. Rechtsexport und –import sind also ganz und gar friedliche Vorgänge, die – jedenfalls heute – nichts mit Aggression, Imperialismus, Überlegenheitsvorstellungen oder Überwältigungsstrategien zu tun haben.

S. 324

- HFR 20/2009 S. 3 -

6 **II. Ländergruppen des Beratungseinsatzes**

Man kann – aus der Sicht deutscher Rechtsberater – jedenfalls drei Gruppen von beratenen Ländern unterscheiden.

1. Modernisierung von Rechtsordnungen

Da sind zunächst Länder, die im globalen Wirtschaftswettbewerb Teile ihrer Rechtsordnung modernisieren. Das gilt etwa für zahlreiche lateinamerikanische Länder (Chile, Argentinien, Brasilien, Ecuador, Guatemala usw.), aber auch für China. Das letztgenannte Land musste im Zuge seiner rasanten wirtschaftlichen Entwicklung und des bestimmenden Eintritts in den Weltmarkt seine zum Teil sehr alte – und bewährte – Rechtsordnung um das Recht des Schutzes des geistigen Eigentums (Patentwesen) so-

wie wesentliche Teile des Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrechts erweitern. Hier hat Deutschland geholfen und tut es noch.¹

7 2. Transformationsländer

Eine zweite Gruppe bilden die „Transformationsländer“ des ehemaligen sowjetischen und kommunistischen² Wirtschafts-, Sozial- und Rechtssystems, also die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, aber auch die Teile des ehemaligen Jugoslawien. Sie können zum Teil auf alte eigene Rechtsordnungen zurückgreifen, etwa solche der Zwischenkriegszeit 1914/18-1935/41. So haben etwa Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina zum Teil noch gültige Bestandteile aus der österreichischen Tradition. Es gilt aber etwa in Georgien, der Ukraine, Moldawien usw. neue Rechtsentwicklungen einzuarbeiten: Institute wie Leasing, Franchising, Management-buy out, public-private-partnership usw. Regelmäßig muss in diesen Ländern die Verfassung modernisiert werden: Grundrechte, Rechtsstaat, Gerichtsbarkeit. Für Rumänien, Bulgarien, die Balkanländer ist die gewaltige Aufgabe zu meistern, die Rechtsordnung europatauglich zu machen, was nichts Geringeres heißt, als die über 100.000 Seiten des *acquis communautaire* zu verarbeiten.

S. 325

- HFR 20/2009 S. 4 -

8 3. Entwicklungsländer, nachrevolutionäre Rechtsordnungen

Letztlich gibt es eine dritte Gruppe von Ländern, die um Rechtsberatung ersuchen: Entwicklungsländer³ und solche Staaten, die nach Revolutionen und tiefgreifenden Umbrüchen ganz neue Rechtsordnungen benötigen: Südafrika, Afghanistan, Irak, Kambodscha, Bosnien und Herzegowina. Hier ist vielfach die Eilbedürftigkeit die Mutter der Rezeption, häufig muss in geduldiger Arbeit das Fundament eines tragfähigen Staates gelegt werden. In Südafrika haben deutsche Berater – neben solchen aus anderen Ländern – den Verfassungsprozess 1994-1998 begleitet, nach Präsident de Klerks „Rubikon“-Rede von 1990. Kambodscha hat den Senat, die Zweite Kammer, umgestaltet, die Kommunalverfassung mit Leben erfüllt. In Afghanistan war zuerst in kurzer Zeit eine Verfassung zu entwerfen. Im Übrigen gibt es eine recht heterogene Rechtsordnung, an deren Ausarbeitung sich viele Länder beteiligt haben: Die STPO wurde 2004 von Italien erarbeitet, das Antidrogen-Gesetz 2005 von den USA. Deutschland hat das STGB überarbeitet. Das Zivilrecht wurde in den 50er Jahren in mehreren Bänden kodifiziert. Es entspricht in vielen Teilen dem französischen Code Civil in der Form, wie er in Ägypten erhalten ist. Daneben gibt es ein hochdifferenziertes Gewohnheitsrecht, das aus religiösen Vorschriften sowie religiösen und moralischen Normen gespeist wird und vor 2001 von den Taliban-Gerichten angewandt wurde. Nach Art. 3 und 7 der Verfassung beansprucht es auch heute noch in manchen Fällen Vorrang vor dem neuen säkularen Recht.

9 III. Warum der Rückgriff auf deutsches Recht?

1. Das deutsche Recht als bewährte Rechtsordnung

Wir sind selbst der Auffassung, dass sich das deutsche Recht – bei allen auch zeitablaufbedingten Schwächen – bewährt habe. Wirtschaftliche Stabilität, sozialstaatliche Entwicklung, die Bewältigung der Aufgaben, die sich aus der Wiedervereinigung ergaben und ergeben, wären ohne eine akzeptierte Rechtsordnung nicht möglich. Das strahlt aus. Andere Länder sehen es auch so.

¹ Helen Ahrens, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Überblick über das Programm Rechtswesen in der VR China, Fachgespräch „Rechtsstaatsberatung in der Entwicklungszusammenarbeit – Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven“ im Deutschen Bundestag, Berlin, 15.10.2008.

² Henrik Schmiegelow, Why Legal Transformation Assistance from Germany and Japan to Former East-Bloc Countries?, in: Zeitschrift für japanisches Recht, Nr. 22 (2006), S. 5-38.

³ Rainer Pitschas, Recht und Gesetz in der Entwicklungszusammenarbeit, VerwArch 81 (1990), S. 465-491, sowie das sehr inhaltsreiche Buch von Oliver Meinecke, Rechtsprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit (betr. Südafrika und Sambia), Berlin, 2007.

S. 326

- HFR 20/2009 S. 5 -

10 2. Lehren aus der Geschichte

Nach dem gescheiterten Versuch von Weimar und dem fürchterlichen Rückschlag der Jahre 1933-45 haben viele Länder, die Rechtsberatung suchen, den Eindruck, dass wir es mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ernst meinen und mit viel „Idealismus“ beraten, ohne den Blick vorwiegend auf die Knüpfung und Festigung von Handelsbeziehungen und andere sehr praktische Ziele zu richten.

11 3. Pluralistische Beratungsstruktur

Unsere institutionelle Beratungsstruktur ist sehr hilfreich. Sie ist vielfältig, umfasst neben offiziellen Regierungsdelegationen und -missionen⁴ viele Einrichtungen und Personen, die „im Schatten des Staates“ wirken. Schon die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und (etwa) die „Inwent“ gGmbH (früher: Carl Duisberg Stiftung) arbeiten nicht regierungsunmittelbar. Sodann sind es die „parteinahen“, aber in großer Unabhängigkeit agierenden politischen Stiftungen⁵ – von der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung bis zur Heinrich-Böll-Stiftung –, die durch Auslandsinstitute „vor Ort“ und durch für den Einzelauftrag zusammengestellte Expertengruppen rechtliche Beratung organisieren. Das gilt auch für zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGOs), vom Deutschen Roten Kreuz bis zu Caritas, Diakonie, „Brot für die Welt“, „Adveniat“. Die mehr oder weniger große „Staatsdistanz“ hat Vorteile. Wenn unabhängige Berater im politischen Zentrum des Empfängerlandes – beim Parlament, einer verfassungsgebenden Versammlung, bei Fraktionsvorständen, im Justizministerium, beim Regierungschef oder Staatspräsidenten – tätig werden, wird das nicht so leicht als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ wahrgenommen, wie es bei einer Regierungsdelegation der Bundesrepublik Deutschland der Fall sein könnte. Es ist auch keine außenpolitische Katastrophe, wenn – was geschehen kann – die Beratung misslingt, die Berater nach Hause geschickt werden, das Verfassungswerk kollabiert. Auch können bei einem Verfassungsprojekt Berater von mehreren Stiftungen eingeladen werden, so dass Pluralität sichtbar wird⁶ und der Eindruck einer Identifizierung mit einer Partei, etwa der Regierungspartei oder –koalition unseres Landes, vermieden wird. Man kann sich dann die Arbeit teilen: der eine tut sich mit den Gewerkschaften des Landes leichter, der andere mit den Unternehmern, der eine steht diesem Volksstamm näher, der andere jenem. Es zeigt sich dann immer wieder, dass die Übereinstimmung in der Bewertung unserer Rechtsordnung mögliche parteipolitisch gefärbte Differenzen überwiegt, umso mehr, je weiter man sich von Deutschland entfernt. Häufig gehen Teams ins Ausland, denen Professoren, (Verfassungs-)Richter, Ministerialbeamte, Rechtsanwälte usw. angehören. Jeder hat seine Perspektive, seine Stärken, und man ergänzt sich meist auf das Trefflichste.

S. 327

- HFR 20/2009 S. 6 -

12 IV. Wichtigste Beratungsthemen

1. Freiheitlich-demokratische Grundordnung – Staaten bauen!

Natürlich sind die Prinzipien des westlichen Verfassungsstaates, die freiheitlich-demokratische Grundordnung, Ausgangspunkte und Maßstab unserer Beratungstätigkeit im Ausland, also Grundrechte und Gewaltenteilung als „freiheitliche Elemente“ und parlamentarische Arbeit sowie Partizipation der Bürger in Staat und Gesellschaft als

⁴ Zur Beratungstätigkeit europäischer Einrichtungen Armin von Bogdandy, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union, zugleich ein Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Fassung überstaatlicher Governance, in: Kritische Justiz 40 (2007), S. 153 ff.

⁵ Konrad-Adenauer-Stiftung, Nichtstaatliche Akteure in der Rechts- und Politikberatung, zur Legalität und Legitimität der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht, St. Augustin, 2008.

⁶ Bei den südafrikanischen Verfassungsberatungen arbeiteten je ein deutscher Staatsrechtslehrer beim ANC; bei der Inkatha-Freedom-Partei und der Liberalen Partei.

„Pfeiler der Demokratie“. unsere hochentwickelte (und teure) Sozialstaatlichkeit lässt sich nicht in jedem Land dieser Welt in die Realität umsetzen, der Bundesstaat als eine Form der Dezentralität kann – trotz aller Mängel – Vorbild in vielen Staaten sein.

- 13 Ziel der politischen Beratung, der Verfassungs- und Rechtsberatung, gerade in Entwicklungsländern, Umbruchs- und Transformationsstaaten, ist es, „Staaten zu bauen“, starke Staaten zu bauen.⁷ Das bedeutet, sich selbst erhaltende staatliche Kapazitäten zu schaffen, die weiterbestehen, wenn Rat und Unterstützung von außen wegfallen. Die Rechtsordnung ist nur ein – wenngleich wichtiger! – Pfeiler der Stabilität. Die „Stärke“ eines Staates ist eine Funktion der Bandbreite staatlicher Aktivität und staatlicher Macht. Die Frage, welche Aufgaben ein Staat wahrnehmen will und kann und in welchem Umfang staatliche Macht tatsächlich durchgesetzt werden kann, muss jeder Staat für sich beantworten. Gewisse Minimalfunktionen muss er, will er „Staat“ sein, erfüllen: Sicherheit nach außen und innen, auch Gleichheitsgewähr – „Failed States“ können das nicht (mehr). Andere, wie Ausbildung, Umweltschutz, Sozialversicherung und Infrastruktur, kommen hinzu, erfordern aber Budgetmittel, die die Gesellschaft erst einmal erarbeiten muss. „Macht“ ist bekanntlich die Fähigkeit, seinen Willen auch gegen Widerstrebende durchzusetzen. Der Staat hat Macht nur in dem Maße, in dem er durch Institutionen, Gesetze und Verwaltungsanordnungen seinen Anordnungen auch Wirksamkeit verleihen kann. Dazu gehören auch Transparenz, die wirksame Bekämpfung von Bestechung, Korruption usw. Manche Staaten erfüllen eine begrenzte Zahl von Staatsaufgaben sehr effektiv. Manche werfen diesen Staaten soziale Kälte vor. Auf der anderen Seite stehen Staaten, die sich ehrgeizige Ziele setzen, deren Verfassungen große Verheißungen enthalten, die aber zu schwache Institutionen haben, die Ziele auch zu erreichen. Bei Analyse und Prognose möglicher effektiver Aufgabenerfüllung müssen Politiker (und Berater), gerade bei der Rechtsberatung, sehr realistisch vorgehen. Recht, das nicht durchsetzbar ist, erschüttert das Vertrauen in Staat und Recht.

S. 328

- HFR 20/2009 S. 7 -

14 2. Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit

Die rechtliche Verankerung von Grundrechten und ihre effektive Gewährleistung ist heute Verfassungsstandard, wenngleich bei weitem nicht in jedem Staat verwirklicht.⁸ Die deutschen Grundrechte, ihre unmittelbare Anwendbarkeit und die Auslegungskultur des Bundesverfassungsgerichtes wie der Staatsrechtslehre gelten vielen Ländern als vorbildlich. auf der Suche nach gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Stabilität wollen andere Länder gerade das Funktionieren unseres Rechtsstaates verstehen, unsere Gesetze, die Verwaltung, unsere Gerichtsbarkeit. Ein wichtiges Element der Stabilität sehen sie – wie wir – in der Durchsetzung der Höchststrangigkeit des Verfassungsrechts. Parlament, Regierung, Verwaltung, auch der Bundespräsident, müssen sich der Verfassung beugen, und „was die Verfassung letztlich ist, sagt das Bundesverfassungsgericht“ (so der amerikanische Richter Frankfurter für den Supreme Court). Deshalb das große Interesse anderer Länder gerade an Aufbau und Verfahren des Karlsruher Gerichts (so etwa in Japan, Südafrika, Südkorea usw.)! Zum funktionierenden Rechtsstaat gehören aber auch Einzelheiten des gewaltenteilenden Systems (Lateinamerika, Bulgarien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina), Transparenz, Verfahrensbeteiligung des Bürgers, Verfahrens- und Gerichtsgesetze (Kroatien). Ohne Juristenausbildung, „Mut zur eigenen Entscheidung“ des Beamten und Richters, also Beamtenschulung, ohne Korruptionsbekämpfung und „Ethos des Verwaltens“ kann ein Rechtsstaat⁹ nicht gedeihen.

⁷ Ulrich Karpen, Nation Building im Kleinen – Erfahrungen beim Aufbau von Bosnien und Herzegowina, in: Friedhelm Hufen (Hrsg.), Verfassungen, Zwischen Recht und Politik, Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider, Baden-Baden, 2008, S. 500-512.

⁸ Konrad-Adenauer-Stiftung, Safeguarding Human Rights, St. Augustin, 2007.

⁹ Auswärtiges Amt, Experts Conference on the Rule of Law, 30. November 2007.

15 3. Demokratie

Bei der verfassungsrechtlichen Verankerung und einfachgesetzlichen Unterfütterung der Demokratie kommt es auf Geschichte, politische Erfahrung, auch „Temperament“ und – vor allem – wirtschaftliche Entwicklung eines Volkes, einer Gesellschaft, der politischen Parteien und Gruppen, des Einsatzes und der Tatkraft der politischen Eliten eines Landes an. Hier lässt sich kaum etwas Maßstäbliches oder gar Allgemeinverbindliches sagen. Für sich entwickelnde Länder kommt hier alles auf die Zusammenarbeit von handelnden Politikern und (sich bescheidenden) Beratern an. Und dass Entwicklung und Demokratisierung, Partizipation, Transparenz, Vertrauen in Politiker und die Politik Hand in Hand gehen müssen, wird allgemein anerkannt, ist aber nicht leicht in die Tat umzusetzen.¹⁰

- 16 In Transformationsländern und Staaten, die sich der institutionellen Modernisierung verschrieben haben, wird deutsche Hilfe und Beratung beim Aufbau parlamentarischer Hilfsdienste (Kambodscha, Georgien, Ukraine, Weißrussland), beim Ausbau der Gesetzgebungslehre und der Verbesserung der Gesetzgebungstechnik (Südkorea, Brasilien, Bolivien) und neuerdings der Entwicklung einer belastbaren Gesetzesfolgenabschätzung gewünscht.

S. 329

- HFR 20/2009 S. 8 -

17 4. Dezentralität, Subsidiarität, Bundesstaat

Es gibt mannigfache Gliederungs- und Autonomiebedarfe: regional, ethnisch, wirtschaftlich usw. Es geht nicht nur um Bundesstaatlichkeit (Bosnien und Herzegowina), sondern auch um Provinzen (Südafrika, Afghanistan).¹¹ Es geht auch um Regionalverbände und Formen der kommunalen Selbstverwaltung. Gegenstand der Beratung sind „klassische“ Föderalismus-Fragen: Zuteilung der Staatsaufgaben und Finanzen, Finanzausgleich, Mitwirkung der Teile (Länder) im Bund. Es schieben sich aber auch neue Fragen in den Vordergrund: Wasserverteilung, die demographische, wirtschaftliche, finanzielle Lage der Hauptstädte, die Mehrebenen-Verwaltung in Metropolregionen. Kommunale Selbstverwaltung ist ein wichtiges Thema.

- 18 Seit 2008 ist Deutschland Mitglied im „Forum of Federations“.¹² Es handelt sich dabei um eine gemeinnützige Organisation, die – als NGO – weder an einen Staat, eine Regierung oder eine politische Richtung gebunden ist. Ihr Sitz ist Ottawa. Es ist dem „Forum“ gelungen, innerhalb von zehn Jahren einen Platz im Zentrum von Theorie und Praxis der Bundesstaatlichkeit in der Welt einzunehmen. Die vielen Aktivitäten zeigen immer wieder, dass es – wie bekannt – kein allgemein gültiges Modell eines föderalen Staates gibt, sondern nur je unterschiedlich ausgestaltete Bundesstaaten mit ihren geschichtlichen, politischen und institutionellen Eigenheiten. Lange meinte man deshalb, Bundesstaaten könnten nicht voneinander lernen, weil sie zu verschieden seien. Die fortschreitende Globalisierung und intensive (rechts-)vergleichende Studien wie die des Forums zeigen jedoch, dass diese Ansicht nicht zutrifft. Es gibt einige grundlegende Fragen, die sich in allen Bundesstaaten stellen. Dazu gehören etwa die Zuteilung der Staatsaufgaben und Finanzen an Zentral- und Gliedstaaten, der Finanzausgleich, die Mitwirkung der Gliedstaaten im Bund, immer mehr auch Fragen der Außenpolitik, die Mehrebenenverwaltung in Stadt, (Metropol-)Region, in Land und Bund, hierzulande in Europa. Gewiss gibt es unterschiedliche Lösungen dieser Grundfragen des Föderalismus, aber sie sind nicht alle gleich erfolgreich. Jeder Bundesstaat kann deshalb von den Erfolgen und Misserfolgen anderer Bundesstaaten lernen, von den Erfahrungen anderer profitieren. Es ist Zeit, gewisse „Prinzipien des (guten) Föderalismus) herauszu-

¹⁰ Ulrich Karpen, Legislation, Development and Democracy, in: Ulrich Karpen, Gesetzgebungslehre – neu evaluiert/Legistics – freshly evaluated, 2. erweiterte Auflage, Baden-Baden, 2008, S. 180-196.

¹¹ Ulrich Karpen, Das Grundgesetz als „Exportartikel“ – Föderative Strukturen bei der Verfassungsreform in Südafrika, Bosnien-Herzegowina und Afghanistan, in: Rainer Pitschas und Arnd Uhle (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik, Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin, 2007, S. 615-636.

¹² Ulrich Karpen, Der deutsche Bundesstaat im internationalen Vergleich und Wettbewerb, in: DÖV 2008, S. 814-817.

arbeiten. Dazu gehören sicher Antworten auf die Frage, wieviel Einheit notwendig, wieviel Verschiedenheit im Bundesstaat möglich ist. Das Subsidiaritätsprinzip spielt eine Rolle, auch die Möglichkeiten eines asymmetrischen Föderalismus. Die föderalen Elemente supranationaler und internationaler Organisationen finden zunehmend Interesse. Solche „Prinzipien“ könnten eine ähnliche Funktion haben wie die „Principles of Corporate Governance“, die in jüngster Zeit im internationalen Dialog entwickelt werden. Solche Prinzipien könnten Maßstäbe für „Better Practice“ beim Aufbau, Neubau und Umbau von Bundesstaaten darstellen. Das „Forum of Federations“ hat in seiner bisherigen Arbeit Bausteine für solche Leitlinien zusammengetragen und ist auf dem Wege, weiteres Material für eine bessere Handhabung eines wichtigen Verfassungsprinzips zu sammeln.

S. 330

- HFR 20/2009 S. 9 -

19 **V. Einige Hinweise zur Effektivitätssteigerung der deutschen Rechtsberatung**

1. Wettbewerb mit anderen Ländern

Rechtsberatung im Ausland ist nicht vornehmlich als „Entwicklungshilfe“ zu begreifen, ist keine Einbahnstraße. Beide Seiten, Beratungsland und beratenes Land, lernen voneinander. Beide Seiten bringen ihre Geschichte, ihre Werte, ihre wechselseitige Sympathie ein. Und bei jeder Beratung ist eines zu bedenken: Weder die deutsche Verfassung noch die Rechtsordnung im weiteren Sinne sind allein auf der Welt! In vielen Ländern, gerade Mittel- und Osteuropas, aber auch in Lateinamerika, stehen deutsche Berater in einem fruchtbaren Wettbewerb mit anderen Rechtsordnungen und ihren Vertretern, in Konkurrenz mit dem (Verfassungs-)Recht der USA (Usbekistan, Südafrika), Englands, Schwedens, der Niederlande. Diese Länder, wie auch die Europäische Union, der Europarat, die OECD entsenden erstklassige engagierte Berater. Das lehrt Bescheidenheit in Umgang und Kommunikation. Es bestehen in der Tat gelegentlich Konkurrenzsituationen. Es werden verschiedene „Beratungsstile“ gepflegt. Die Implementierung europäischer Standards nimmt zu. Es entwickelt sich ein „europäisches Schuldrecht“, ein „europäisches Verwaltungsrecht“ usw. Die verfassungsrechtlichen Standards sind sowieso durch die europäischen Verträge und das Sekundärrecht vorgegeben. Wir sollten uns diesem Trend zur „European Better Regulation“ anschließen und tun das auch. Nationale „Kulturoffensiven“ sind zu vermeiden.

20 **2. Vernetzung im Inland**

Auch im Inland „belebt der Wettbewerb das Geschäft“. Die verschiedenen Beratungsinstitutionen haben ihre Stärken und Schwächen. Das Abstecken von *claims* (nach Ländern, Institutionen, gesellschaftlichen Gruppen, politischen Richtungen) ist normal und unvermeidlich. Die gegenseitige Information über das, was wer wo wie macht, ist aber verbesserungsfähig. Doppelarbeit ist zu vermeiden, es sei denn, sie sei zur Her- und Darstellung von Pluralität unabdingbar. Schließlich arbeiten fast alle Beratungsinstitutionen mit Steuergeldern

21 Es sollte einen Informationspunkt geben. Der Deutsche Bundestag hat mit seiner Anhörung vom 15.10.2008¹³ ein wichtiges Signal gegeben, ebenso das Auswärtige Amt mit seiner Rechtsstaatskonferenz.¹⁴ Diese Initiativen verdienen Vertiefung. Die Beratungsinstitutionen sind dazu bereit.

S. 331

- HFR 20/2009 S. 10 -

22 **3. Es kommt auf die Beraterin und den Berater an!**

Die Begegnung nicht nur mit verschiedenen Ländern, die beraten werden möchten, sondern auch mit anderen Beratern aus anderen Ländern und dem eigenen Land lehrt nicht nur Bescheidenheit im Umgang miteinander, sondern auch in der Beurteilung

¹³ Vgl. Fn. 1.

¹⁴ Vgl. Fn. 9.

dessen, was wir anbieten können und wie wir es tun. Das Grundgesetz ist eine gute Verfassung und das deutsche Recht ist tauglich – aber weder Verfassung noch Grundgesetz sind „Exportartikel“ in dem Sinne, dass sie nur übernommen zu werden brauchen.

- 23 Ob es um das Regierungssystem (Parlamentarismus, Präsidialsystem), die Form der Dezentralisierung (Bundesstaat, Regionen, Provinzen) oder um die Grundrechte geht: Stets kann es nur der Grundgedanke sein, der als Leitbild für eine landesangemessene verfassungsrechtliche Grundordnung dienen kann. Es kann nicht darum gehen, die aus zumeist schweren politischen und verfassungsrechtlichen Krisen hervorgegangenen verfassungspolitischen Entwürfe des Gastlandes vom „grünen Tisch“ am Maßstab der parlamentarischen Grundrechedemokratie westlicher Prägung zu messen. Die sich bietenden Alternativen, die Ratschläge, die man gibt, müssen aus der Sicht des betroffenen Volkes, der Lage und Geschichte des Landes beleuchtet werden. Man darf nicht bevormunden, nicht die Souveränität, den Stolz, den Idealismus und das Engagement der Akteure verletzen. Eine gewisse Erfahrung in der Beratungstätigkeit ist notwendig und auch erlernbar. Sensibilität, Toleranz, Neugier und Freude an fremden Kulturen helfen dabei. Zweifellos ist insbesondere gerade die Verfassungsberatung eine *heikle* Aufgabe. Man muss zuerst zuhören und lernen. Aber dann kann man sprechen und raten und eine politisch hoffnungsvolle „bessere“ Zukunft des Landes mitgestalten. Insofern ist Rechtsberatung eine *lohnende* Aufgabe.

Zitierempfehlung: Ulrich Karpen, HFR 2009, S. 322 ff.