Konrad Adenauer Stiftung
Programa Estado de Derecho para Latinoamérica

Veranstaltungsbericht

Konferenzwoche der Lateinamerikanischen Studiengruppe für Verwaltungsrecht | Mexiko-Stadt | 22.-26. November 2010

AM Dr. iur. Christian Steiner, Leiter Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika,
Teilprojekt Mexiko-Stadt (Mexiko Zentralamerika Kolumbien)

14. Dezember 2010
Projektnummer: 9.101.33.304

Überblick

La Justicia, José Clemente Orozco, Mexiko, Wandgemälde im Obersten Gerichtshof

Das Treffen der Lateinamerikanischen Studiengruppe für Verwaltungsrecht Ende November in Mexiko-Stadt hat unter der Leitung des Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika (TP Mexiko) methodisch wie inhaltlich neue Maßstäbe gesetzt. So wurden in einem ehrgeizigen fünftägigen Programm klassische Zielgruppen des Programms sowie wichtige örtliche Kooperatioonspartner zusammengeführt, um neue didaktische Ansätze in der Juristenausbildung auf dem lateinamerikanischen Kontinent auf die Probe zu stellen. Die Studiengruppe hat eine Strategie entwickelt, um die für LA noch weitgehend unbekannte Lehrmethode anhand von Fällen schrittweise zu etablieren. Inhaltlich beschäftigten sich die Veranstaltungen in erster Linie mit der Auslegung und Anwendung einfachen Rechts im Lichte universeller Standards wie sie in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) und nationalen Verfassungen gewährleistet werden. Die damit verbundene Konkretisierung grundlegender Prinzipien und Rechte in der Anwendung einfachen Rechts soll eine verstärkte Ausrichtung der Rechtspraxis an den in Verfassung und AMRK enthaltenen Werten bewirken.

An den Veranstaltungen nahmen folgende Experten Teil: Dr. Pedro Aberastury (Universitätsprofessor, Argentinien), Dr. Ernesto Jinesta (Universitätsprofessor und Verfassungsrichter des OG Costa Rica), Dr. Sven Müller-Grune (Rechtsanwalt, Deutschland), Dr. Augusto Durán (Universitätsprofessor, Uruguay), Dr. José Mario Serrate Paz (Rechtsanwalt, Bolivien), Dr. Luis Cordero Vega (Universitätsprofessor, Chile), Dr. Jaime Rodríguez Arana (Universitätsprofessor, ehem. Staatssekretär, Spanien), Dr. Luis Fernando Pérez Hurtado (Universitätsdozent, Leiter einer NGO, die sich spezifisch mit der Juristenausbildung in Mexiko beschäftigt), Dr. Jean Claude Tron Petit (Richter am Obersten Verwaltungsgericht, Mexiko), Juan Pedro Machado Arias (Rechtsanwalt, Mexiko), Dr. Karlos Navarro (Universitätsprofessor, Nicaragua).

Die Veranstaltungen im Einzelnen

Verwaltungsverfahren und -gerichtsbarkeit in Lateinamerika – Buchvorstellung (Montag)

Im Rahmen einer Diskussionsrunde zur Bedeutung des Verwaltungsrechts im modernen demokratischen Rechtsstaat hat die Studiengruppe am *Instituto Tecnológico de Monterrey,* Campus Mexiko-Stadt (einer der sechs renommierten Universitäten der mexikanischen Hauptstadt) die bereits im Vorjahr von der Gruppe erstellte Publikation PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA vorgestellt. Die Publikation verschafft dem Leser einen Überblick über den aktuellen Diskussionsstand materieller und prozessualer verwaltungsrechtlicher Fragen auf dem Kontinent. Auf der Veranstaltung wurde vor allem die Bedeutung richterlicher Kontrolle des Verwaltungshandelns kontrovers diskutiert. Hier waren deutlich die gegenläufigen Auffassungen der klassischen Lehre vom unfehlbaren Staat einerseits und der täglich mit der Verwaltung ringenden Rechtspraktiker andererseits zu erkennen. Letztere setzen große Hoffnungen auf Impulse für einen stärkeren Rechtsschutz des Bürgers und von Unternehmen gegenüber dem Staat, um Chancengleichheit, Transparenz und Effizienz zu erzielen.

Etablierung der Fallmethode in der juristischen Ausbildung – Workshop zur Ausarbeitung von Ausbildungsmodulen (Dienstag)

Das strategisch wichtigste Veranstaltungselement der Woche war das Arbeitstreffen der Mitglieder der Studiengruppe. Hierin wurden die auf der Grundlage eines methodischen Leitfadens der Programmleitung erstellten Ausbildungsmodule im einzelnen besprochen. Die Module nutzen die in Deutschland in der Juristenausbildung etablierte Fallmethode. Sie setzen sich zusammen aus einem Sachverhalt, der eine reale oder konstruierte Problemstellung schildert, einer Aufstellung relevanter Normen, einer Fragestellung und schließlich dem Vorschlag einer Falllösung. Thema der Module in dieser ersten Phase ist das Einwirken verfassungsrechtlicher oder konventionsrechtlicher Standards in die Auslegung und Anwendung des einfachrechtlicher Verwaltungsnormen.

Mit den Modulen werden zwei Ziele Verfolgt: Zum einen sollen die Vorzüge der Fallmethode in der Juristenausbildung aufgezeigt werden, welche in LA sowohl inhaltlich als auch methodisch noch weitgehend stark theoretisch ist. Der überwältigende Großteil der Juristen arbeitet nach Abschluss seiner Ausbildung aber in der Rechtspraxis. Staat und Gesellschaft können aber nur dann effektiv und effizient Konflikte lösen, wenn Juristen zur Problemlösung

ausgebildet sind. Die bloße Kenntnis von Konzepten und Theorien ohne Bezug zu praktischen Problemstellungen verleiht dem „Rechtskundigen" nicht die Fähigkeit, Rechtsstreitigkeiten einer befriedigenden Lösung zuzuführen. Durch die Fallmethode wird die Fähigkeit vermittelt, Probleme zu erkennen sowie diese methodisch geordnet, effizient und überzeugend argumentiert zu lösen. Richtige, gerechte, zeitnahe und überzeugende Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung und Gerichte sind wesentliche Voraussetzung für

Plädoyer vor der Jury, zusammengesetzt aus Mitgliedern der Studiengruppe

Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats. Die Fallmethode in der Juristenausbildung kann zur Vermittlung der hierfür erforderlichen Kompetenzen einen entscheidenden Beitrag leisten.

Zum anderen sollen die Nutzer der Module die Bedeutung der Grundrechte und wesentlicher Verfassungsprinzipien, seien sie in der Verfassung des Staates selbst oder in internationalen Instrumenten enthalten, für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts erkennen. Der einfache Richter sieht sich in vielen Ländern der Region nicht in der Pflicht, auch die Verfassung oder internationale Menschenrechtsstandards anzuwenden oder auch nur zu berücksichtigen. Dies kommt einer unwiderleglichen Vermutung der Verfassungsmäßigkeit sämtlicher einfachrechtlichen Normen gleich und setzt den Bürger schutzlos grundrechts- und verfassungswidrigen Praktiken der hoheitlichen Gewalt aus. Die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und vereinzelt auch nationaler Oberster bzw. Verfassungsgerichte nimmt den lateinamerikanischen Rechtsanwender aber

Vorbereitungen der am Wettbewerb teilnehmenden Teams

zunehmend in die Pflicht, den Menschenrechten und der in ihnen enthaltenen objektiven Wertordnung bei der Ausübung hoheitlicher Gewalt Rechnung zu tragen. Die damit geförderte Fortentwicklung der rechtsstaatlichen Rolle und Verantwortung des nationalen Richters, Staatsanwalts, Rechtsanwalts oder Verwaltungsbeamten wurde deshalb zum Gegenstand der ersten Ausbildungsmodule der Studiengruppe gemacht.

Die Module haben den Anspruch, in verschiedenen Ländern in der Juristenausbildung etwa an Universitäten und Richterschulen nutzbar zu sein. Dies ist grundsätzlich möglich, weil das einfache Verwaltungsrecht in weiten Teilen ähnlich und die höherrangigen Standards (nicht zuletzt der AMRK) universell sind, z. B. der Rechtsschutz in seiner ganzen Dimension, Vertrauensschutz, Grenzen des Ermessensspielraums der öffentlichen Verwaltung u.a. Zudem werden dem Nutzer die relevanten Vorschriften zur Verfügung gestellt, so dass er einen Fall selbst dann lösen kann, wenn er in einem anderen Rechtskreis angesiedelt ist. Diese zusätzliche Schwierigkeit fördert im übrigen die methodischen Fähigkeiten des Nutzers. Auch ist es dem jeweiligen Dozenten, der das Modul in seiner Ausbildung einsetzt, frei gestellt, das Modul seinem jeweiligen nationalen Kontext anzupassen. Von Dritten eingereichte Module werden einer juristischen und methodischen Prüfung durch einen Redaktionsausschuss unterzogen, der sich aus den Mitgliedern der Studiengruppe zusammensetzt.

Nach der derzeitigen Planung sollen die Module in eine Datenbank im Internet eingestellt werden, allerdings zunächst ohne die Falllösung, welche nur einem registrierten Personenkreis zugänglich sein wird, der seinerseits zur Erweiterung der Datenbank beitragen soll. Der Anreiz für die Erstellung neuer Module besteht also darin, Zugriff auf einen großen Pool kasuistischen Ausbildungsmaterials für die eigene Lehrtätigkeit zu erhalten. Den in der Fallmethodik weitgehend unerfahrenen juristischen Dozenten in LA soll auf diese Weise Ausbildungsmaterial zur Verfügung gestellt werden, dass in bestehende Lehrpläne eingebaut werden kann.

Die Bewerbung der Moduldatenbank erfolgt zunächst über Mundpropaganda durch die Mitglieder der Studiengruppe selbst. Dies hat bereits begonnen. Das

Feedback ist überaus positiv. Erwogen wird auch die Einrichtung eines strategischen Netzwerks von Universitäten, die der Fallmethodik grundsätzlich aufgeschlossen sind. In Mexiko sind dies vor allem das CIDE, in Ansätzen auch das ITAM.

Darüber hinaus ist geplant, die Module durch ähnliche Universitätswettbewerbe an anderen Standorten der Studentenschaft wie dem Lehrkörper vorzustellen. Insoweit liegen bereits konkrete Angebote in Argentinien (Pedro Aberastury) und Zentralamerika (Ernesto Jinesta und Karlos Navarro) vor. Auch in Mexiko hat sich der Erfolg des Wettbewerbs bereits herumgesprochen. Es besteht eine Anfrage einer renommierten Universität in Monterrey.

Schließlich ist vorgesehen, die Moduldatenbank auf dem Verfassungsrichtertreffen in Costa Rica im November 2011 vorzustellen, und zwar nicht „im Trockenen", sondern in Form einer Endrunde der Gewinnerteams regionaler Vorrunden. Die Mannschaften würden ihr Schlussplädoyer von insgesamt rund 90min vor den Verfassungsrichtern vornehmen und anschließend mit diesen über Inhalt (Konventionsstandards im einfachen Verwaltungsrecht) und Fallmethodik in der Ausbildung diskutieren. Dies zumal vor dem Hintergrund, die Moduldatenbank mit Unterstützung der Verfassungsgerichte und Verfassungssenate des Kontinents auch in den nationalen Richterschulen als Ausbildungsmaterial zu etablieren.

In späteren Schritten kann darüber nachgedacht werden, die Themenfelder der Module zu erweitern, etwa (zunächst über die KAS-Studiengruppen) Verfassungsrecht, Grundrechte, Rechtspluralismus, Internationales Strafrecht u. a.

Menschenrechte und Verwaltungsrecht – Universitätswettbewerb (Mittwoch)

Am Mittwoch wurden die ersten Fallmodule im Rahmen eines Wettbewerbs unter Beteiligung von Studentengruppen (in Begleitung eines Dozenten) dreier führender Universitäten Mexikos auf den Prüfstand gestellt. Die Gruppen erhielten nach einer kurzen Einführung die Sachverhalte mit Fragestellungen ausgehändigt und hatten anschließend rund 8h Zeit, eine Lösung zu entwickeln. Dabei wurden sie unterstützt von den Autoren der Module (um Unklarheiten zu erhellen) sowie von „ihrem" jeweiligen Professor für Verwaltungsrecht. Die Falllösung musste aber im wesentlichen von den Studenten selbst entwickelt werden.

Am Nachmittag bekam jede Gruppe 25min Zeit für ihr Plädoyer der Falllösung. In der Jury saßen die Mitglieder der Studiengruppe. Rückfragen der Jury waren zugelassen.

Verschnaufpause während des Universitätswettbewerbs

Der Gang des Wettbewerbs war ebenso beeindruckend wie die Plädoyers der Studenten. Die Teilnehmern legten eine ausgesprochen hohe Motivation an den Tag, untersuchten die Fälle eingehend und kamen zu äußerst respektablen und fundiert argumentierten Lösungsvorschlägen. Diese Bilanz ist gewiss nicht repräsentativ, denn es handelte sich um besonders engagierte und durch die Teilnahme an anderen sog. Moot Courts vorbereitete Studentengruppen. Den Experten und teilnehmenden Dozenten wurde aber die Funktionsfähigkeit und hohe Attraktivität der Methode und des Themas deutlich. Es bestand daher Einigkeit, das auf dieser Erfahrung unbedingt aufzubauen sei.

„Der ordentliche Richter als Verfassungsrichter und Konventionsrichter" – Expertengespräche (Donnerstag)

Am Donnerstag fanden zunächst im Rahmen der Veranstaltungsreihe des Mexikanischen Verfassungsrechtsdialogs mit Verfassungsrechtlern aus Forschung, Lehre und Praxis, dann am Obersten Gerichtshof Mexiko mit wissenschaftlichen Mitarbeitern und Richter Juan Silva Mesa (voraussichtlich nächster Präsident des OG) Expertengespräche statt. Inhaltlich ging es um die Bedeutung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rechtstaat sowie um die Verantwortung des Richters zur Berücksichtigung verfassungs- und konventionsrechtlicher Standards im Rahmen der Ausübung seines Amtes. Hierbei wurde deutlich, dass gerade in Mexiko, anders als etwa in Costa Rica und Kolumbien, die (noch) unklare Verfassungsrechtslage und die Rechtsprechung des OG es den Richtern auf den unteren Ebenen erschweren, diese Standards zu berücksichtigen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass sich der Richter nur an das einfache Recht, nicht aber an die Verfassung gebunden sieht, die auch nach mexikanischer Rechtsauffassung über dem einfachen Recht steht. Das Fehlen eines aus anderen Rechtsordnungen

bekannten Vorlagemechanismus bei Zweifeln über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm, erschwert in Mexiko die Findung einer befriedigenden Lösung, die das Bedürfnis für die Einheit der Rechtsordnung mit dem der Bindung des Richters auch an die Verfassung in Einklang zu bringen vermag. Stattdessen ist seit historischen Zeiten eine Arbeitsteilung vorgesehen, die besonderen Beschwerdegerichten die Wahrung der Grundrechte anvertraut, in letzter Instanz vor dem OG; eine Arbeitsteilung indes, die den Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit von grundrechtlicher Verantwortung freistellt und zudem zur Verfahrensverzögerung durch den unlauteren Einsatz dieses besonderen Rechtsmittels einlädt.

„Kann Verwaltungsrecht unterhaltsam sein?" – Fernsehdebatte und Siegerehrung (Freitag)

Am Freitag wurde die arbeitsintensive Woche mit einer Fernsehdebatte unter dem Titel "Kann Verwaltungsrecht unterhaltsam sein?" und der anschließenden Ehrung des siegreichen Teams des Universitätswettbewerbs abgeschlossen.

An der vom *Canal Judicial* aufgezeichneten Debatte nahm ein Teil der Expertengruppe Teil. Die Sendung wurde moderiert von dem Richter am Obersten Verwaltungsgericht, Jean Claude Tron Petit, der im Hinblick auf die Berücksichtigung internationaler Standards im innerstaatlichen Recht in Mexiko eine Vorreiterrolle einnimmt. In der 90-minütigen Diskussion wurden auch ehemalige Jurastudenten dreier Universitäten zu ihren Erfahrungen mit der Ausbildung im Verwaltungsrecht befragt.

In der Diskussion wurde deutlich, dass die Bedeutung des Verwaltungsrechts im demokratischen Rechtsstaat unterschätzt wird. Dies liege unter anderem an der traditionell staatslastigen, um nicht zu sagen autoritären Deutung der Bürger-Staat-Beziehung, welche auch im Zuge der demokratisch-rechtsstaatlichen Reformen der vergangenen Jahrzehnte nur in

Würdigung des Siegerteams von der UNAM

Ansätzen zu einer Rekalibrierung dieses Kräfteverhältnisses geführt hat. Die Verbindung zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht wird schon in Forschung und Lehre in Lateinamerika kaum hergestellt. So kann es kaum überraschen, dass die Verfassungen der lateinamerikanischen Staaten –und noch weniger die AMRK– auf das einfache Verwaltungsrecht und damit die verwaltungsrechtliche Praxis ausstrahlt.

Fazit

Das Verwaltungsrecht ist ein schwieriges Thema, dessen Relevanz und Attraktivität im Unterschied zu anderen Materien nicht auf der Hand liegen. Dies erfordert besondere Anstrengungen bei der Gestaltung und Methodik der Maßnahmen zur Modernisierung des Verwaltungsrechts in Lateinamerika. Die vom Rechtsstaatsprogramm unternommene Veranstaltungswoche hat klassische Formate mit neuen verbunden, unterschiedliche Zielgruppen sowie Kooperationspartner zusammengeführt und die Grundlagen gelegt für methodisch wie fachlich erfrischende Impulse für die verwaltungsrechtliche Praxis auf dem Kontinent.

Abschluss auf dem Zócalo von Mexiko-Stadt: v.l.n.r. Dr. Luis Fernando Pérez Hurtado (Mexiko), Regina Pieck (wiss. MA, RSP LA), Dr. Augusto Durán (Uruguay), Dr. Sven Müller-Grune (Deutschland), Dr. Pedro Aberastury (Argentinien), Dr. Ernesto Jinesta (Costa Rica), Dr. José Mario Serrate Paz (Bolivien), Dr. iur. Christian Steiner (Programmleiter), Patricia Uribe (wiss. MA, RSP LA), Juan Pedro Machado (Mexiko), Dr. Luis Cordero Vega (Chile).