

Die Verfassungsreform in Vietnam – Resultate und Kommentare

Dr. iur. Nguyễn Minh Tuấn

Seit 2011 wird über eine Reform der Vietnamesischen Verfassung diskutiert. Am 2. Januar 2013 hat das Verfassungskomitee den ersten Verfassungsentwurf veröffentlicht. Bis Ende Mai 2013 gab es insgesamt rund 26 Millionen Vorschläge und mehr als 28000 Konferenzen darüber.

Die Vietnamesische Nationalversammlung hat am Donnerstag, dem 28. November 2013 die Verfassungsänderung (fortan: Vietnamesische Verfassung in der Fassung von 2013 [VV 2013]) endgültig verabschiedet. 97,6 Prozent der 498 Mitglieder der Nationalversammlung stimmten für diese Verfassung.

Die Vietnamesische Verfassung von 2013 gliedert sich in 11 Kapitel mit insgesamt 120 Artikeln. Das ist keine neue Verfassung von 2013, sondern eine Änderung der Verfassung von 1992. Inhaltlich neu oder verändert sind Bestimmungen über das politische System, die Menschenrechte, Grundrechte und –pflichten, das ökonomische System, die Kultur, die Bildung, die Wissenschaft und die Technologie, die Staatsorganisation sowie die Geltung und Änderung der Verfassung.

Bringt diese Verfassung wichtige Neuerungen? Wird sie den Erwartungen aus der Verfassungsdiskussion gerecht? Im Folgenden werden die Ergebnisse und Kommentare über die vietnamesischen Verfassungsänderungen aus der Perspektive der Rechtswissenschaft angesprochen.

I. Was ist eine Verfassung? Ist Vietnam ein Verfassungsstaat?

[1] Was ist eine Verfassung im Sinne der europäischen Verfassungstheorie?

Als Verfassung bezeichnet man „die rechtliche Grundordnung eines Staates.“¹ Sie ist „die Gesamtheit der – geschriebenen oder ungeschriebenen – Rechtsnormen, welche die Grundordnung des Staates festlegen, insbesondere die Staatsform, [die] Einrichtung und Aufgaben der obersten Staatsorgane, die Grundsätze des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens und die Rechtsstellung seiner Bürger.“²

[2] Ist Vietnam ein Verfassungsstaat?

Nach meiner Meinung wurde die Vietnamesische Verfassung 2013 bisher nicht so umgesetzt, wie ein „Grundgesetz“ es eigentlich erfordert. Sie besteht mehr aus politischen Programmsätzen als aus bindenden Rechtsnormen. Nach dieser Verfassung besteht das Primat der Kommunistischen Partei Vietnams (fortan: KPV) weiterhin. Gemäß Art. 70 Abs. 1 VV 2013 hat die Nationalversammlung die Kompetenz, die Verfassung auszuarbeiten und zu ändern. Die Präambel der Vietnamesischen Verfassung von 2013 sieht das Land weiterhin in einer Übergangsperiode zum Sozialismus und erklärt, dass diese Verfassung „eine Konkretisierung der Resolution der KPV“ ist. Deswegen gibt es in Vietnam im Wesentlichen m.E. „keine Verfassung im Sinne der europäischen Verfassungstheorie“.

¹ Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 5. Aufl., 2012, § 4, Rn. 9.

² Creifelds, Rechtswörterbuch, 20. Aufl., 2011, Der Begriff „Verfassung“, S. 1278.

[3] Vorrang der Verfassung in Vietnam?

Meiner Ansicht nach sollte die Verfassung gegenüber allen anderen Rechtsvorschriften in der Normenhierarchie *den Vorrang* haben. Dazu kommt, dass die Verfassung dem Prinzip der Volkssouveränität entsprechend *zuallererst* dem Schutz des Bürgers und nicht des Staates dient. Aus empirisch-wissenschaftlicher Sicht ist nichts unfehlbar, vor allem nicht die Menschen und ihre Organisationen. Wenn die Menschen Engel wären, wäre keine Regierung notwendig.³ Das trifft auch auf die einzige Partei in einem Staat zu. In einem Rechtsstaat dürfte m.E. niemand – auch die Kommunistische Partei Vietnams nicht – über oder neben dem Recht stehen.

[4] Wie sollte die KPV verantwortlich sein?

Nach Art. 4 Abs. 3 VV 2013 muss jede Untergliederung der KPV „im Rahmen der Verfassung und der Gesetze“ handeln. Leider gibt es darüber bisher keine konkreten Vorschriften. Meiner Anschauung nach wären die Verdeutlichung der Verantwortlichkeit der KPV und die Begrenzung der Kompetenzen *erforderlich*. Allerdings wäre es nicht einfach, ein solches Gesetz im Rahmen der heute geltenden Verfassung zu erlassen. Der Fokus liegt nämlich auf der Frage, welche Inhalte das zukünftige Gesetz für die KPV mitbringen sollte. Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass ein Gesetz über die KPV nicht als „unverbindlicher Programmsatz“ gelten dürfte. Daher stellt sich die Frage, welche rechtlichen Sanktionen die KPV träfen, wenn sie verfassungswidrig handelte. Zudem müsste geklärt werden, wer entscheiden würde, ob eine Handlung der KPV gegen die Verfassung verstößt oder nicht. Insgesamt lässt sich festhalten, dass ein Gesetz über die KPV m.E. derzeit kaum möglich ist.

II. Durchführung der Verfassung

[1] Durchsetzungsmechanismus der Vietnamesischen Verfassung

Diese Verfassung besitzt noch keinen klaren Durchsetzungsmechanismus. Unklar ist, welches Staatsorgan verfassungswidrige Bestimmungen für nichtig erklären wird. Am Anfang gab es Vorschläge zur Einrichtung eines Verfassungsrats im Sinn eines von der Nationalversammlung eingerichteten Organs. Sie wurden *mit dem Verfassungsentwurf vom 17. Oktober 2013* abgelehnt.

[2] Verfassungsauslegung

In der Verfassung 2013 gibt es viele Bestimmungen mit unklarem rechtlichen Gehalt. Deswegen ist die Verfassungsauslegung m.E. sehr erforderlich. Ein Beispiel: Art. 2 Abs. 1 VV 2013 lautet: „*Die Sozialistische Republik Vietnam ist ein sozialistischer Rechtsstaat des Volkes, durch das Volk und für das Volk*“. Es ist jedoch zu bedauern, dass eine offizielle Erklärung des Begriffs „*sozialistischer Rechtsstaat*“ bis zum heutigen Zeitpunkt fehlt. Deswegen ist noch unklar, was darunter zu verstehen ist.

Gemäß Art. 74 Abs. 2 VV 2013 hat das Ständige Komitee der Nationalversammlung (genauso wie Art. 91 Abs. 3 VV 1992) die Kompetenz, die Verfassung, Gesetze und Verordnungen zu erläutern. In diesem Punkt hat die Vietnamesische Verfassung von 2013 keinen Fortschritt.

³ *Hamilton/Madison/Jay*, Die Federalist Papers – vollständige Ausgabe, 2007, S. 320.

[3] Gewaltenteilung oder das Prinzip des demokratischen Zentralismus?

Der Grundsatz der Gewaltenteilung – ein wesentliches Element des Rechtsstaates – wird noch nicht in der Vietnamesischen Verfassung statuiert. Stattdessen wird die Staatsorganisation gem. Art. 8 VV 2013 nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus ausgestaltet. Nach Art. 8 VV 2013 sind die Nationalversammlung, die Volksräte und alle anderen staatlichen Organe nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus organisiert und arbeiten danach. Derzeit besteht leider in Vietnam immer noch keine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Definition des Prinzips des demokratischen Zentralismus.

Meiner Ansicht nach ist Rechtsstaat sowie Gewaltenteilung ein Wert für die Menschheit zur Machtbeschränkung des Staates und der Erweiterung der Freiheit des Bürgers, unabhängig von politischen Systemen. Die Gewaltenteilung ist der beste Weg, um Tyrannei sowie Konzentration staatlicher Macht zu verhindern.

Ganz neu in dieser Verfassung ist die Einführung der Kontrolle der Staatsgewalt in Art. 2 Abs. 3 VV (auf Vietnamesisch „kiêm soát giữa các cơ quan nhà nước“). Unklar ist aber, inwiefern die Staatsgewalt verfassungsrechtlich intern und extern kontrolliert wird. Neben der Aufteilung der staatlichen Funktionen (*die Gewaltentrennung*) braucht Vietnam m.E. deren Überantwortung an voneinander weisungsunabhängige Organe, die die Staatsfunktionen im Rahmen festgelegter Kompetenzen ausüben (*die Gewaltenzuordnung*) sowie die gegenseitige Kontrolle der Staatsorgane und die daraus folgende *Mäßigung der Staatsherrschaft*.

[4] Ein Verfassungsgericht in Vietnam?

Ich meine, dass ein Verfassungsgericht errichtet werden könnte, wenn – und nur wenn – Vietnam das Prinzip der Gewaltenteilung annehmen würde. Das Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit sollte in Zukunft in der Verfassung deutlich gemacht werden. Die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit könnte danach durch ein Gesetz spezifiziert werden.

III. Menschenrechte, Grundrechte und –pflichten der Bürger

[1] Ergebnisse der Verfassungsreform betreffend Menschenrechte, Grundrechte und –pflichten der Bürger

+ Der Name des Kapitels II heißt „*Menschenrechte, Grundrechte und -pflichten der Bürger*“, statt „*Grundrechte und -pflichten der Bürger*“ (wie in der Verfassung von 1992).

+ Bestimmungen über „Menschenrechte, Grundrechte und -pflichten der Bürger“ stehen wegen der Volkssouveränität *in Kapitel II*, statt in Kapitel V (wie in der Verfassung von 1992).

+ Neue Rechte (Art. 19 [Recht auf Leben], Art. 34 [Alle Bürger haben das Recht auf soziale Sicherheit], Art. 43 [Jeder hat das Recht, in einer gesunden Umwelt zu leben und hat die Verpflichtung, die Umwelt zu schützen].)

+ Keine klare Unterscheidung zwischen *Menschenrechten* und *Staatsbürgerrechten*.

+ Die Vietnamesische Verfassung räumt allen Bürgern Grundrechte wie Redefreiheit (Art. 25 Satz 1 VV 2013), Pressefreiheit (Art. 25 Satz 1 VV 2013), Versammlungsfreiheit (Art. 25 Satz 1 VV 2013), Glaubensfreiheit (Art. 25 VV) usw. ein. In der Praxis lassen sich diese Rechte jedoch nicht auf dem Rechtsweg durchsetzen und werden häufig durch Gesetze, Rechtsverordnungen, Rundschreiben und sogar Entscheidungen des Volkskomitees eingeschränkt.

+ Schrankenregelungen: Art. 14 Abs. 2 VV 2013 lautet: „*Eingriffe des Staates sind nur zulässig, soweit sie aus Gründen der nationalen Verteidigung, nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung, Moral, Gesundheit der Gemeinschaft erforderlich ist.*“ Art. 15 Abs. 4 VV 2013 lautet: „*Die Umsetzung der Menschenrechte und Bürgerrechte darf nicht nationale Interessen, Rechte und gesetzlichen Interessen anderer Personen verletzen.*“

[2] Welche Probleme bleiben noch?

- + Immanente Verbindung der Rechte und Pflichten des Bürgers („Rechte und Pflichten der Bürger sind miteinander verbunden“ – Art. 15 Abs. 1 VV 2013).
- + Die Gewährleistungen der Grundrechte sind schwach wegen der unklaren, unbestimmten Schrankenregelungen („im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen“, z.B. Art. 25 VV 2013).
- + Keine klare verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen in der Vietnamesischen Verfassung (in der Fassung von 2013). Es gibt keine Regelungen über Zitiergebot, Verbot des Einzelfallgesetzes, Wesengehaltsgarantie, Normenbestimmtheit und Normenklarheit sowie Verhältnismäßigkeitsprinzip). Im Gegensatz zur deutschen Rechtslage gibt es in Vietnam keine Rechtsweggarantie (im Sinne des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG), keine Verfassungsbeschwerde (im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG), keine abstrakte Normenkontrolle (im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) sowie keine konkrete Normenkontrolle (im Sinne des Art. 100 Abs. 1 GG).
- + Die Grundrechte in der Vietnamesischen Verfassung sind nicht mit einer Rechtsweggarantie ausgestattet.
- + Jeder hat das Recht auf Leben (Art. 19 VV 2013). Trotzdem wurde die Todesstrafe noch nicht abgeschafft.
- + Alle Bürger haben das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 34 VV 2013). Jeder hat das Recht, in einer gesunden Umwelt zu leben (Art. 43 VV 2013). Fraglich ist, unter welchen Umständen und Bedingungen eine Beeinträchtigung solcher Grundrechte unzulässig ist.

[3] Eigene Meinungen und Vorschläge

- + Begriff der „Grundrechte“ sollte zur Vermeidung der Verwechslungen mit dem Begriff der Menschenrechten einheitlich benutzt werden.
- + Es wäre m.E. empfehlenswert festzulegen, dass die Geltung der Grundrechte *unmittelbar* und alle Staatsgewalt *unmittelbar an die Grundrechte* gebunden ist und der Bürger sich vor Gericht bei Beeinträchtigung durch die Verwaltung *unmittelbar* auf die Grundrechte berufen kann. Eine solche Bestimmung könnte die notwendige Rechtsschutzgarantie sein.
- + Auch sollten Grundrechte der Bürger zumindest in der Verfassung von den Grundpflichten getrennt werden.
- + Die Verfassung als Ausfluss des Prinzips der Volkssouveränität (Art. 2 VV) dient zuallererst dem Schutz des Bürgers. Deswegen sollte das Recht auf Volksabstimmung effektiviert werden. Das heißt, die Verfassung und alle Verfassungsänderungen müssen durch eine Volksabstimmung legitimiert werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Vietnamesische Verfassung von 2013 kein großer Fortschritt ist. Um die demokratische Verfassung im Sinne der europäischen Verfassungstheorie zu haben, benötigt Vietnam noch viel Zeit und Mühe. Um in Zukunft alle Staatsgewalt an die Vietnamesische Verfassung und damit an die Rechtsstaatlichkeit zu binden, sind m.E. *vor allem* die Rechtsweggarantie bei Verletzungen der Grundrechte, die Gewaltenteilung, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Zustimmung des Volkes im Zuge eines Referendums für die Verfassung erforderlich.