

Anmerkungen zum Entwurf der Verfassungsänderung aus der Perspektive der europäischen Verfassungstheorie

I. Einführung

1. Ist Vietnam ein Verfassungsstaat? Zur Anwendbarkeit des Verfassungsbegriffs auf die Verfassung der Sozialistischen Republik Vietnam von 1992
 - a) Die Verfassung als neuzeitliche *Institution des Rechts*
 - entwickelt zur verlässlichen groben Ordnung der politischen Verhältnisse im Staat und zur Grundausrichtung und Mäßigung der öffentlichen Gewalt
 - aufbauend auf mehr als zwei Jahrhunderten allgemeiner *Verfassungstheorie* und unterstützt durch eine hochentwickelte *Verfassungsrechtslehre* in den modernen Verfassungsstaaten
 - b) Der *Vorrang der Verfassung* als begriffliche Voraussetzung einer Verfassung
 - oder: warum die Sowjetunion und die DDR keine Verfassungen hatten...
 - c) Der Vorrang der Verfassung von 1992
 - ausdrücklich geregelt in Art. 123² (bisher bereits in Art. 146)
 - jetzt bewehrt durch Sanktionsandrohung für Verfassungsverstöße in Art. 123 III
 - jetzt tendenziell geschützt durch die neue Institution eines Verfassungsrates (Art. 120)
 - bestätigt durch die Staatspraxis (insbes. die *Konstitutionalisierung der Argumentation der Staatsorgane*) und bekräftigt in der breiten öffentlichen Verfassungsdiskussion
 - ein wichtiger Faktor bei der Entwicklung zur sozialistischen Rechtsstaatlichkeit
2. Westliche Anmerkungen zur Reform einer sozialistischen Verfassung?
 - a) Freiheitlich-demokratischer (westlicher) und sozialistischer Verfassungstypus
 - b) Die reformierte Verfassung als moderner Vertreter des sozialistischen Verfassungstypus
 - inhaltlich eine revidierte Verfassung von 1992, keine neue Verfassung von 2013
 - weiterhin *keine freiheitlich-demokratische Verfassung im Sinne der europäischen Verfassungstheorie*
 - klassische Merkmale einer sozialistischen Verfassung: dominierende Rolle der Partei (Art. 4), demokratischer Zentralismus statt Gewaltenteilung (Art. 8 I), Volkseigentum am Boden (Art. 57), proklamatorisch-programmatischer Regelungsstil
 - *Innovationen innerhalb des sozialistischen Verfassungstypus*: starke Betonung der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit (Art. 2, 4 III, 8 I, III, 9 II Satz 2, 123), Bekenntnis zur sozialistisch orientierten Marktwirtschaft (Art. 54) mit staatlichen *und* privaten Akteuren (Art. 54 I, 56), Verfassungsrat und Staatliches Rechnungsprüfungsamt (Art. 120, 122)
 - c) Die Anwendbarkeit allgemeiner Lehren der Verfassungstheorie und Verfassungsauslegung auf die revidierte Verfassung von 1992
3. Die Erschwerung der Analyse des Entwurfs der Verfassungsänderung durch die Sprachbarriere
 - ein Problem: das Fehlen im Detail korrekter Übersetzungen

II. Zur Systematik und zum Regelungsstil der Verfassung

1. Leichte Orientierung durch klare und sinnvolle Grundsystematik
 - Grundlagen der politischen Ordnung, Grundrechte, Staatsziele und Staatsstrukturprinzipien, Verteidigung, Verfassungsorgane, Verwaltungsaufbau, rechtliche Bedeutung und erschwerte Änderbarkeit der Verfassung
 - jedoch weiterhin kein eigenes Kapitel zur Gesetzgebung und anderen Formen der Rechtsetzung
 - weiterhin keine ausdrückliche Regelung der Grenzen der Verfassungsänderung
 - Problem: Kerngehalt der Grundsätze in Kapitel I als verfassungsänderungsfester Verfassungskern?
 - weiterhin keine Regelungen zu den Modalitäten der internationalen Zusammenarbeit
 - insbesondere nicht zu einer zukünftigen supranationalen Zusammenarbeit in ASEAN oder WTO
 - Art. 12 legt nur Grundsätze der Außenpolitik fest
2. Weiterhin hoher Anteil an proklamatorisch-programmatischen Regelungen mit unklarem rechtlichen Gehalt
 - Insbes. Art. 1 - 3 und manche Regelungen in Kapitel III könnten präziser und prägnanter formuliert sein.

¹ DAAD-Langzeitdozent an der Rechtshochschule Hanoi, Zentrum für deutsches Recht, www.thomas-schmitz-hanoi.vn; Außerplanmäßiger Professor an der Georg-August-Universität Göttingen, www.jura.uni-goettingen.de/schmitz; E-Mail: tschmit1@gwdg.de.

² Angaben der Artikel beziehen sich auf die Verfassung der Sozialistischen Republik Vietnam von 1992 in der Fassung des Entwurfes für eine Änderung der Verfassung von 1992 (Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992) vom 02.01.2013.

- Teile der Präambel sind narrativ und daher funktionell für eine Verfassung ungeeignet (aber unschädlich)
- Bei vielen Regelungen sind die *Umsetzung in der Praxis* oder die *Folgen eines Verstoßes unklar*.
 - Beispiel 1: Modalitäten der Abberufung von Mitgliedern der Nationalversammlung und der Volksräte im Falle ihrer "Vertrauensunwürdigkeit" (Art. 7 II)?
 - Beispiel 2: Folgen eines Verstoßes von Funktionären oder Beamten gegen ihre Pflichten aus Art. 8 II?
- Beachte: Nach dem heutigen Stand der Verfassungstheorie sind auch programmatische Grundsätze *unmittelbar bindendes Recht*. Ihr rechtlicher Gehalt und ihre unmittelbare Bindungswirkung gegenüber allen staatlichen Stellen sind von dem zur verbindlichen Verfassungsauslegung berufenen Organ (hier: dem Verfassungsrat) mit den weltweit anerkannten Methoden der verfassungsstaatlichen *Verfassungsauslegung* herauszuarbeiten. Es wird dabei durch die wiss. Veröffentlichungen der Experten des Verfassungsrechts unterstützt. Unklare Formulierungen bedeuten im modernen Verfassungsstaat keine größeren Freiräume für die politischen Organe sondern mehr Deutungshoheit für den Verfassungsinterpreten.

III. Zum neuen Verfassungsrat

1. Zur Bedeutung eines unabhängigen Organes der autoritativen Verfassungsauslegung für den modernen Verfassungsstaat
 - Für eine effektive und nachhaltige Wirkung der Verfassung kommt es entscheidend auf ein unabhängiges, mit Experten besetztes und verbindlich entscheidendes Durchsetzungsorgan an. Verfassungen ohne einen solchen Durchsetzungsmechanismus gelten nach dem heutigen Stand der Verfassungstheorie als weitgehend wertlos. Dem Stand der Entwicklung entsprechen unabhängige spezialisierte Verfassungsgerichte; in Common Law-Staaten übernehmen i.d.R. die Obersten Gerichtshöfe diese Funktion. Verfassungsräte nach französischem Vorbild bilden eine Vorstufe dazu. Sie haben sich inzwischen in den meisten Staaten zu echten Verfassungsgerichten fortentwickelt.
 - Die autoritative Verfassungsauslegung durch ein dazu berufenes Organ ist eine *Voraussetzung für die Entwicklung einer anspruchsvollen Verfassungsrechtsdogmatik*. Wie in den europäischen Verfassungsstaaten wird sich auch in Vietnam ein hochentwickeltes Verfassungsrecht erst im Zuge einer langjährigen, kontinuierlichen Verfassungsauslegung und Verfassungsrechtsfortbildung durch ein solches Organ herausbilden können. Eine wichtige Voraussetzung ist dabei, dass seine Entscheidungen frei zugänglich (möglichst auch im Internet) veröffentlicht werden.
2. Zur Rechtsnatur und Stellung des Verfassungsrates nach dem Entwurf der Verfassungsänderung
 - Nach Art. 120 I ist der Verfassungsrat ein von der Nationalversammlung eingerichtetes Organ ("quan do Quốc hội thành lập"); diese Formulierung erweckt *Zweifel*, ob es sich um ein *eigenständiges Verfassungsorgan* oder nur ein Hilfsorgan der Nationalversammlung handelt. Die Stellung des Verfassungsrates entspricht nicht der eines Verfassungsgerichts und auch nicht der des Conseil constitutionnel nach der Französischen Verfassung.
 - Art. 120 gewährleistet nach seinem Wortlaut weder die Unabhängigkeit des Verfassungsrates noch die Unabhängigkeit und Qualifikation seiner Mitglieder, sondern überlässt dies dem in Art. 120 III vorgesehenen Gesetz. Diese unverzichtbaren Merkmale eines Organes zur autoritativen Verfassungsauslegung lassen sich jedoch aus einer teleologischen Gesamtauslegung des Art. 120 ableiten. Ein Gesetz der Nationalversammlung, das sie nicht gewährleistet, liefe dem Zweck des Art. 120 zuwider und wäre daher verfassungswidrig.
 - Die Verfassung lässt sich nur dann effektiv schützen, wenn das dafür eingesetzte Organ verfassungswidrige Rechtsnormen und Entscheidungen für nichtig erklären oder aufheben kann. Art. 120 II sieht diese Kompetenz nicht vor und sollte daher neu formuliert werden. Außerdem muss diese Kompetenz exklusiv sein. Deswegen sollten Art. 75 Nr. 10 und Art. 79 Nr. 4 geändert werden, soweit sie vergleichbare Kompetenzen der Nationalversammlung und ihrem Ständigen Ausschuss einräumen. Zumindest muss klargestellt werden, dass Nationalversammlung und Ständiger Ausschuss nur im Einklang mit den Entscheidungen des Verfassungsrates handeln dürfen. So, wie diese Bestimmungen jetzt formuliert sind, machen sie die Verfassung in einem wichtigen Punkt inkonsistent und bergen das Risiko erheblicher Konflikte.
 - Schon die jetzige Formulierung des Art. 120 II ist teleologisch so auszulegen, dass das Verlangen an die anderen Staatsorgane, ihre Rechtsakte zu korrigieren oder aufzuheben, rechtlich bindend ist. Dies gilt auch für den "Vorschlag" an die Nationalversammlung, ihre Regelungen zu "überprüfen". Art. 120 II überträgt dem Verfassungsrat die *Kompetenz zur allgemeinverbindlichen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnormen und Entscheidungen der anderen Staatsorgane*. Dies impliziert die Kompetenz zur Beantwortung aller dabei aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen und damit zur autoritativen Verfassungsauslegung und Verfassungsrechtsfortbildung. Auch wenn die Stellung des Verfassungsrates insgesamt schwach ist und er vorerst nur einen elementaren Schutz der Verfassung gewährleisten kann, wird damit jedenfalls bereits der Grundstein für die Entwicklung einer anspruchsvollen Verfassungsrechtsdogmatik in Vietnam gelegt.

IV. Zu den Menschen- und Grundrechten nach der Verfassungsänderung

1. Symbolische stärkere Betonung durch Verlagerung der Grundrechtsbestimmungen in das Kapitel II
 - Aber weiterhin keine Verankerung des Menschenrechtsschutzes in den Staatsfundamentalnormen in Kapitel I (insbes. nicht in den wichtigen Artikeln 1- 4 und 8). Um dies zu ändern, sollte Art. 15 I in Art. 1, 2 oder 3 integriert werden.

2. Problematische terminologische Differenzierung zwischen Menschen- und Grundrechten innerhalb der Verfassung
 - Der Begriff der "*Menschenrechte*" ("human rights") steht in der Rechtswissenschaft allgemein für die *naturrechtlichen, das heißt vor-rechtlichen Rechte des Menschen*. Diese bestehen unabhängig von der Verfassung schon allein deswegen, weil es Menschen gibt. Sie werden in den internationalen Menschenrechtsabkommen *nicht gewährleistet* (geschaffen) *sondern* bereits vorausgesetzt und lediglich besonders *geschützt*. Da sie nur an die Eigenschaft als Mensch anknüpfen, stehen sie allen Menschen zu, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den "*Grundrechten*" ("fundamental rights") um *durch die Verfassung geschaffene Rechte*, welche in der Regel die Idee bestimmter Menschenrechte im Zusammenhang einer bestimmten Verfassung für einen bestimmten Staat zu einer bestimmten Zeit in geltendes Recht umsetzen, aber auch über die Menschenrechtsidee hinausgehen können. Anders als die Menschenrechte können die Grundrechte in den verschiedenen Staaten und ihren Verfassungen unterschiedlich ausfallen. Außerdem gibt es in den meisten Verfassungen einzelne Grundrechte (z.B. demokratische Rechte), die den Staatsbürgern vorbehalten sind.
 - Das neue Kapitel II stellt jedoch ohne Rücksicht auf diese weltweit geläufige Unterscheidung die "Menschenrechte" den "Grundrechten" als eine zweite Kategorie der verfassungsrechtlichen Rechte entgegen. Das birgt das Risiko schwerwiegender Missverständnisse, wie sie in der Diskussion zu Menschenrechts- und Grundrechtsfragen in Vietnam tatsächlich immer wieder auftreten. Richtig wäre eine Terminologie, die zwischen den "Rechten des [= aller] Menschen" ("rights of man [= all human beings]") und den "Bürgerrechten" ("rights of citizens") unterscheidet und beide Kategorien unter dem Oberbegriff der "Grundrechte" ("fundamental rights") zusammenfasst. Der vietnamesische Begriff "quyền con người" sollte nur in diesem Sinne übersetzt werden, um Verwechslungen mit dem naturrechtlichen Begriff der "Menschenrechte" zu vermeiden.
3. Schwache Gewährleistungen der Grundrechte
 - a) Problematische immanente Verbindung der Rechte und Pflichten des Bürgers (Art. 20 I)
 - eine mit dem europäischen Grundrechtsverständnis unvereinbare grundlegende Relativierung der Grundrechte, die ihren freiheitssichernden Wert erheblich reduziert
 - b) Wichtige Grundrechte nur nach Maßgabe der Gesetze
 - Einige Grundrechte werden von vornherein nur "in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen" gewährt. Dazu gehören das Recht auf Freizügigkeit (Art. 24) und die für eine demokratische Ordnung wesentlichen Grundrechte der Meinungs- und Redefreiheit, Pressefreiheit, Informationsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Demonstrationenfreiheit und Vereinigungsfreiheit (Art. 26). Der freiheitssichernde Gehalt dieser Rechte ist gering, da es in der Hand des Gesetzgebers liegt, ihn zu bestimmen. Die betreffenden Artikel binden den Gesetzgeber dabei nicht an konkrete Vorgaben. Damit verweigert die Verfassung dem Bürger bei diesen Rechten den Schutz gegen den Gesetzgeber und erfüllt eine wichtige Aufgabe einer Verfassung nach dem heutigen Verfassungsverständnis nicht.
4. Fortschritt durch Schrankenregelung in Art. 15 II
 - Für die tatsächliche Freiheit in einem Staat kommt es nicht nur auf die Gewährleistungen der Grundrechte sondern vor allem darauf an, dass Eingriffe des Staates in die Grundrechte durch verfassungsrechtliche Schrankenbestimmungen kanalisiert und begrenzt werden. Diese Funktion übernimmt die neue Schrankenregelung in Art. 15 II. Eingriffe sind danach nur zulässig, soweit sie aus Gründen der nationalen Verteidigung, nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung und "moralischen Gesundheit der Gemeinschaft" erforderlich sind. Diese Regelung bedeutet einen erheblichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Verfassungstext. Problematisch ist aus der Sicht der europäischen Verfassungstheorie das Schutzgut der "moralischen Gesundheit der Gemeinschaft", weil der Schutz der Moral nach unserem Verständnis keine Aufgabe des Staates sondern der Gesellschaft ist und daher nicht über staatliche Grundrechtseingriffe sondern gesellschaftliche Sanktionen erfolgen sollte.
 - Mit der zentralen Anforderung der "Erforderlichkeit" verweist Art. 15 II auf wichtige Elemente des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Aus der Sicht der europäischen Verfassungstheorie sollte darüber hinaus gefordert werden, dass alle Grundrechtseingriffe "angemessen" sein müssen, das heißt den Bürger im Verhältnis zu dem jeweils verfolgten Zweck und dem zu erwartenden Erfolg nicht übermäßig belasten dürfen.

V. Zu einigen Aspekten des Staatsorganisationsrechts

1. Diskrepanz zwischen Funktionen und Rechten der Vaterlandsfront
 - Art. 9 und 10 erheben die Vaterlandsfront und ihre Mitgliedsorganisationen, insbes. die Gewerkschaft, zu *Verfassungsinstitutionen*, die einen wichtigen verfassungsrechtlichen Auftrag erfüllen. Für die Regelung von Verfassungsinstitutionen reichen Art. 9 und 10 jedoch wegen ihres programmatischen Charakters nicht aus. Es fehlen insbes. Regelungen zur Ausgestaltung der Institutionen und zur Verteidigung ihrer Rechte.
 - Der Funktion als Verfassungsinstitutionen entsprechen die staatsorganisatorischen Rechte nach Art. 89 I (Gesetzesinitiativrecht), 106, 119 I (Teilnahmerecht an Sitzungen der Regierung bzw. des Volksrates und des Volkskomitees zu einschlägigen Themen) und 119 II (Recht auf Berichterstattung durch Volksrat und Volkskomitee). Zweifelhaft ist, ob diese Rechte ausreichen, um die Funktionen effektiv wahrzunehmen. Zwar wird mit dem Gesetzesinitiativrecht ein wichtiges Recht eingeräumt, doch werden die Organisationen es häufig nicht wahrnehmen können, weil ihnen das Expertenwissen für die Formulierung des konkreten Gesetzesvorschlages fehlt. Art. 106, 119 I gewähren lediglich ein Teilnahme- aber kein Rederecht auf den Sitzungen. *Funktions-*

gerecht wäre eine obligatorische förmliche Anhörung der Vaterlandsfront und ihrer Mitgliedsorganisationen bei allen wichtigen einschlägigen Angelegenheiten.

2. Diskrepanz zwischen der Stellung und den Rechten der Kommunistischen Partei Vietnams nach der Verfassung

- Der umstrittene Art. 4 I gewährt der Partei eine exklusive Stellung als führende Kraft in Staat und Gesellschaft. Die Partei steht danach aber nicht über der Verfassung: Nach Art. 4 III arbeiten die Parteiorganisationen und -mitglieder im Rahmen der Verfassung und des Gesetzes. Das bedeutet bei rechts- und verfassungsstaatlicher Auslegung, dass auch sie nur dort rechtlich verbindlich auf die Tätigkeit des Staates Einfluss nehmen können, wo eine besondere Regelung in der Verfassung oder einem Gesetz sie dazu ermächtigt. Unmittelbar aus Art. 4 folgt eine solche Kompetenz nicht. Wo eine besondere Ermächtigung fehlt, kann auch die Partei lediglich informell Anregungen geben, welche die staatlichen Stellen nicht rechtlich binden.
- Überraschenderweise räumt die Verfassung selbst der Partei an keiner Stelle eigene Kompetenzen ein. Sie überlässt diese wichtige Frage damit der Regelung durch den Gesetzgeber, das heißt der Nationalversammlung als dem "höchsten Vertretungsorgan des Volkes und höchsten Organ der Staatsgewalt" (Art. 74 I). Die Verfassung regelt auch *keine staatsorganisationsrechtlichen Mitwirkungsrechte*. Insbes. gibt es keine Regelung, die die Partei förmlich in das Gesetzgebungsverfahren einbindet oder ihr ein Vetorecht gegen Gesetze gewährt. Der Einfluss der Partei auf die Gesetzgebung ist damit aus verfassungsrechtlicher Sicht lediglich informell und nicht verfassungsrechtlich gesichert. Eine Regelung in der Verfassung müsste gegebenenfalls festlegen, welches Parteigremium unter welchen Bedingungen mit welcher Mehrheit und in welchem Verfahren mitwirken kann. Eine solche grundlegende staatsorganisationsrechtliche Frage müsste vom verfassungsändernden Gesetzgeber in der Verfassung und nicht von der Nationalversammlung in der Geschäftsordnung oder von der Partei im Parteistatut geregelt werden.