

# Sind Wahlen und eine Verfassung schon genug?

von  
Oliver Harry  
Gerson

## Rechtsstaat und Rechtsstaatlichkeit in Myanmar unter der juristischen Lupe

Die ›Nation‹ Myanmar hat sich kürzlich ›neu erfunden‹. Demokratisch junge Staaten, die sich bemühen, pluralistische Strukturen zu etablieren, leiden jedoch oft an ›Geburtsfehlern‹ der Rechtsstaatlichkeit, die sich entweder aus ihrer Geschichte oder vorherrschenden Machtverhältnissen ergeben.

Nach jahrzehntelanger Militärdiktatur führte Myanmar im Jahre 2010 erste Wahlen durch, welche weiterhin von der allgegenwärtigen Junta organisiert wurden. Erst im Jahre 2015 fanden erste ›freie‹ Wahlen statt. Diesen ersten ›freien‹ Wahlen – und der dadurch erwarteten demokratischen und menschenrechtlichen Öffnung – wurde vor allem in der westlichen Welt euphorisch begegnet. Ist diese Freude berechtigt? Wie weit eröffnet die Verfassung von 2008 den Rahmen für einen Rechtsstaat nach westlicher Vorstellung und einer funktionierenden Demokratie wirklich? Diesen Fragen wird im Folgenden aus völkerrechtlicher und staatsphilosophischer Sicht nachgegangen.

### ›Staat‹ und ›Rechtsstaat‹ sind keine Synonyme

Von der ›Staatlichkeit‹ ist es kein kleiner Schritt zum Rechtsstaat. ›Rechtsstaat‹ bedeutet nämlich nicht, dass es sich um einen ›gerechten‹ Staat im populärwissenschaftlichen Verständnis handeln muss. Vielmehr sagt die Bezeichnung lediglich aus, dass die Machtverwaltung *über Gesetze* und *mittels daran gebundener Institutionen* vollzogen wird. Das Antonym zu Rechtsstaat ist daher nicht ›Unrechtsstaat‹ (denn Rechtsstaat ist weder ein moralischer noch ein ethischer Begriff), sondern in etwa ›Despotie‹, ›Willkürstaat‹, ›Militär-/Polizeistaat‹ oder ›Anarchie‹ (das heißt eine Form der ›Gewaltverwaltung‹, in der die gewaltausübenden Akteure nicht an ›Recht und Gesetz‹ gebunden sind, sondern sich an einem selbstermächtigten Führer/Kader, einer nicht rückgekoppelten Elite, einer internen, nicht von außen durchdringbaren para-staatlichen Gruppierung orientieren oder sogar eine ›Nicht-Ordnung‹ vorliegt).

Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht, Strafprozessrecht sowie Wirtschaftsstrafrecht sowie Mitarbeiter der Forschungsstelle ›Human Rights in Criminal Proceedings‹ der Universität Passau.

*Der Artikel basiert auf einem Vortrag, gehalten auf der Myanmar-Tagung 2016, HU Berlin, 23.–25.6.2016.*



*Friedensausstellung mit Karikaturen von Myanmar's berühmtesten Cartoonisten im Mahabandoola Park in Yangon, 12.–14.8.2016  
Foto:  
Sina Reisch*

Sofern überhaupt eine Trennung in ›unechten‹ und ›echten‹ Rechtsstaat erfolgen soll, taugt allenfalls die Aufteilung in eine *formelle* und eine *materielle* Ausprägung. Ein formeller Rechtsstaat wahrt die ›schützenden Formen‹, indem er mittels Gewaltenteilung eine in sich verflochtene Normenpyramide bereitstellt. Ein ›echter‹ Rechtsstaat (westlichen Verständnisses) wird aus dem Gebilde, wenn auch der Inhalt dieser Normenpyramide (in der Regel die Gesetze) gewissen weiteren Mindestanforderungen entspricht (zum Beispiel Gleichheitsregeln, Minderheitenschutz, Bestimmtheit) und der Vollzug der Vorschriften angemessen, das heißt verhältnismäßig im engeren Sinne, verläuft. Auf diese Aspekte hin lohnt es sich, einen kritischen Blick in die Verfassung Myanmars von 2008 zu werfen.

### **Streiflicht auf die Verfassung von 2008**

Die Verfassung konzipiert Myanmar als parlamentarische Demokratie »multi-parteilicher Ausgestaltung« mit Militäreinfluss (Art. 7, 20a-f, 39, 391 ff., 404 ff.). Das Staatsgebiet ist festgelegt und die Gewaltenteilung normativ fixiert (Art. 10, 11, 49). Es liegt ein Präsidialsystem vor bei dem PräsidentIn und Vize-PräsidentIn von einem *Presidential Electoral College* für fünf Jahre gewählt werden und in dem die politische Willensbildung durch ein Parlament (*Pyidaungsu Hluttaw*) mit zwei Kammern (*Hluttaw*) geleistet werden soll, welchem PräsidentIn und Vize-PräsidentIn verantwortlich sind (Art. 16, 57 ff., 60, 74 ff., 199a, 203). Zudem existieren weitere Bezirksparlamente in den Regionen. Der Gesetzeserlass ist dem Parlament anvertraut (Art. 50 ff.). Die Regionalkammern sind in ihrer Gesetzgebung an höherrangiges Recht und die Landesverfassung gebunden, die Verfassung ist ›Grundnorm‹ (Art. 189a-e, 449). Die Verfassung wurde ›stabil‹ ausgestaltet, da für eine Änderung eine 3/4-Mehrheit in beiden Kammern erforderlich ist, was eine der strengsten Voraussetzungen für eine Verfassungsänderung weltweit darstellt.

Die Rolle des Militärs (Art. 337 ff.) ist weiterhin groß: Der Oberbefehlshaber hat die Befugnis inne, ein Viertel der Abgeordneten der Kammern (*Pyithu Hluttaw*, *Amyotha Hluttaw* und der *Regionalkammern*) direkt zu ernennen (Art. 14, 74 b, 109 b, 141, 161 d). Das Militär zieht sich in ›Selbstverwaltung‹ zurück, hat seine Finanzen und seine interne Justiz nicht aus der Hand gegeben. Ein besonders scharfes Schwert ist das umfassende Recht des Militärs, den Staatsnotstand bei drohenden Personenschäden oder bei »Zerfall« der Union auszurufen (Art. 40b-c). In einem solchen Fall obliegen die Regierungsaufgaben (trotz Präsidialsystem!) dem Oberbefehlshaber (Art. 419 f.).

Die Judikative ist ausdifferenziert, neben dem Supreme Court und einem Verfassungsgericht existie-

ren weitere *High Courts* der Regionen und Bezirksgerichte (Art. 293 ff.). Dem Verfassungsgericht ist die Auslegung der Verfassung anvertraut. Zudem überprüft es Gesetze des Parlamentes auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung (Art. 322). Die Verfassung sieht vor, dass sich jeder Gerichtshof an das Verfassungsgericht bezüglich der Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung wenden muss (Art. 323). Da Impeachment-Verfahren existieren (Art. 302, 311, 334), ist die Unabhängigkeit der Richter potenziell gefährdet.

### **Normierte Bürgerpflichten widersprechen verfassten Bürgerrechten**

Im achten Abschnitt der Verfassung wurde ein eigener Katalog zu *Citizen, Fundamental Rights and Duties of the Citizens* eingefügt wurde. Dieser sticht heraus, weil er einerseits einen sehr modernen Rechtskatalog normiert, andererseits ›Bürgerpflichten‹ enthält. Problematisch ist, dass teilweise illusorische und daher nicht umsetzbare Staatszielbestimmungen vorherrschen (vergleiche auch Art. 21–34), welche in Kontrast zu Treuepflichten des Einzelnen gegenüber dem Staat stehen (Art. 354, 383, 384, 388).

*Art. 354: Every citizen shall be at liberty in the exercise of the following rights [...]*

*(d) to develop their language, literature, culture they cherish, religion they profess, and customs without prejudice to the relations between one national race and another or among national races and to other faiths.*

*Art. 384: Every citizen has the duty to abide by the provisions of this Constitution.*

Die Vorschriften sind unbestimmt und dadurch nicht wirklich justiziabel. Die ›Bürgerpflichten‹ greifen tief in die Privatsphäre und die individuelle Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen ein. Die im modernen Grund- und Menschenrechediskurs etablierte Klassifikation in »Dimensionen« (Status-Lehre) fehlt. Verstöße gegen Minderheitenrechte, Pressezensur und schlechte Arbeitsbedingen zeigen zudem, dass die Verfassung ein anderes Menschenbild propagiert (Art. 347, 348, 350, 367), als es in der Umsetzung tatsächlich gelebt wird, die Kluft zwischen *law in the books* und *law in action* also sehr ausgeprägt ist.

*Art. 348: The Union shall not discriminate any citizen of the Republic of the Union of Myanmar, based on race, birth, religion, official position, status, culture, sex and wealth.*

*Art. 350: Women shall be entitled to the same rights and salaries as that received by men in respect of similar work.*



Feier des Märtyrertages 19. Juli 2013 in Yangon. Auf der Auto-plane: Aung San Suu Kyi und ihr Vater Aung San, der gemeinhin als nationaler Einiger im Land gilt.  
Foto: Mandy Fox

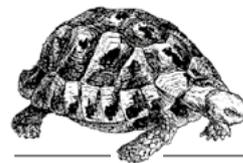
Sowohl die Behandlung der muslimischen Gruppe der Rohingya, aber auch massiver Nachholbedarf bei der Akzeptanz der Rolle der Frau in der Gesellschaft müssen zudem Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Postulate des Bürgerrechtekataloges aufkommen lassen.

### Demokratische Verfasstheit im Aufbau

Es muss klar zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierungsbestrebungen unterschieden werden. Der Terminus Rechtsstaat betrifft die *Ausübung von Herrschaft*, der Begriff Demokratie deren *Legitimation*. Weder die Gabe einer Verfassung noch die Durchführung (mehr oder minder) freier Wahlen formen eine Nation schon zu einem modernen Rechtsstaat *westlichen Verständnisses*. Ob »Wahlen und eine Verfassung schon genug sind«, ist demnach gespalten zu beantworten. Ja, sie sind genug, um erste Schritte eines demokratischen Grundverständnisses zu etablieren, Minderheiten »mitreden« zu lassen und legitime Macht als Herrschaft auf Zeit zu begreifen. Dennoch bedingen demokratische Tendenzen die materielle Rechtsstaatlichkeit nur mittelbar, denn weder eine »demokratisch legitimierte Militärdiktatur« noch ein utopischer Menschenrechtekatalog sind Garanten der »gesunden Verfasstheit« eines Staatsgebildes. ■

express

ZEITUNG FÜR SOZIALISTISCHE  
BETRIEBS- & GEWERKSCHAFTSARBEIT



Ausgabe  
1-2 / 2017 u.a.:

- Stefan Schoppengerd: »Hohle Herrschaftsinszenierung in Hamburg« – Der kommende G20-Gipfel
- Jörn Boewe: »Nicht überall ist Bosch« – über eine neue Flexibilisierungsoffensive
- Marcus Schwarzbach: »Arbeit im Visier« – Über das Regierungs-Weißbuch 4.0 und Unternehmungskämpfe gegen Schutzgesetze
- Burghard Flieger/Peter Monien: »Quadratur des Kreises?« – Über die IT-Genossenschaft 4freelance
- Kim Moody: »Wer hat Trump ins Weiße Haus gebracht?« – über US-Wahlen
- Unter\_bau: »Schule gegen den autoritären Charakter« – Bewerbung um die Stelle als Kanzlerin der Goethe-Universität

○ **Probelesen?!** einfach kostenfreies Exemplar anfordern

**Niddastraße 64 60329 FRANKFURT**  
**express-afp@online.de**  
**www.express-afp.info Tel. (069) 67 99 84**