Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 178
herausgegeben
von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. habil. Leszek Garlicki
Direktor des Instituts für Staats- und
Rechtswissenschaften der Universität Warschau

Aktuelle Entwicklungstendenzen des Verfassungsrechts in Polen

Europa Institut Institutsbibliothek
Inv. Nr. 89 VI — 795,2
Sign.: EF 1-178

Vortrag im Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 28. Oktober 1989

Sehr verehrter, lieber Herr Professor Garlicki,
lieber Herr Hummel,
verehrte Kollegen Burmeister, Müller-Dietz und Ress,
liebe Teilnehmer des Aufbaustudienganges,
meine Damen und Herren - *)

Dem "Beauftragten für die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Institutionen in sozialistischen Ländern" - kurz: Herrn Hummel - kann man gar nicht genug danken für sein nimmermüdes Engagement, für seine stete Bereitschaft zur Improvisation, für allen Mut und eine zuverlässige Heiterkeit, die geradezu ansteckend wirkt... .

So hat er auch heute abend wieder Wunder gewirkt. Er hat uns - außer Hauses - in diesen schönen Sitzungssaal seiner Philosophischen Fakultät zu Gast geladen und auf das herzlichste begrüßt. Zwar heißt er mich "fahnenflüchtig". Doch findet diese bedeutende und lange geplante Veranstaltung ja nicht andernorts statt, sondern hier an der Universität des Saarlandes. Und, wenn ich so in die Runde blicke, findet sie ja auch statt unter lebhafter Beteiligung des Europa-Instituts: Es zieht den "Täter" eben stets zurück an den Ort seiner Taten...!

Gleich, ob einer nun Theologe, Philosoph oder nur Jurist ist, gleich, ob Professor, Assistent oder Studiker oder auch gar nichts Akademisches und schlicht Bürger: Uns allen klingen die Ohren in diesen Tagen von Verfassung - Verfassung überall. Verfassung in Medien und Hörsälen, Verfassung auf Straßen und Plätzen: Landauf, landab in dieser Bundesrepublik haben wir am Mittwoch vergangener Woche erlebt, wie hier "40 Jahre Gundgesetz" resumiert, analysiert oder einfach gefeiert worden sind: Ein höchst erregendes Kapitel deutscher Rechtsgeschichte, ja deutscher Geschichte schlechthin - jedenfalls für meine Generation.

---

*) Einführende Worte von Herrn Professor Dr. Michael R. WILL (Heidelberg)

Aber auch jenseits des nun von sich selbst hoffentlich allmählich genesenden deutschen Wesens erleben wir Erregendes:

So etwa gab sich nach langem Palaver das große und zukunftsträchtige Brasilien kürzlich eine neue Bundesverfassung mit nicht weniger als 245 Artikeln, an Wortreichtum wohl nur übertroffen vom einstigen Mutterland Portugal, dessen geltende Verfassung, die marxistisch inspirierte Verfassung von 1976, volle 300 Artikel umfaßt. Und da, in Portugal, haben wir - ebenfalls am Mittwoch vergangener Woche - erlebt, wie fünfzehn Jahre nach der Revolution der ganze Marx wieder herausgestrichen wurde: Mit Zwei-Drittel-Mehrheit hat nämlich das Parlament in Lissabon die Klauseln über "unumkehrbare Verstaatlichung" und Agrarreform getilgt; und statt der Verpflichtung, für eine "klassenlose Gesellschaft" zu arbeiten, heißt das Ziel jetzt: eine *"freie, gerechte und solidarische Gesellschaft"*.

Ironie der Verhältnisse... Im fernen Chile läuft eine einschneidende Reform genau umgekehrt. Dort haben sich Regierung und Opposition soeben geeinigt, das Verbot der kommunistischen Partei aus der geltenden Verfassung herauszustreichen und durch eine Bestimmung zu ersetzen, die *"einen wahren und verantwortungsbewußten Pluralismus garantiert"*.

Ebenfalls in der vergangenen Woche - am Donnerstag - hat in der riesigen Sowjetunion das neugeschaffene Super-Parlament ein neues Staatsoberhaupt nicht lediglich akklamiert, sondern in geheimer Wahl gewählt. Der Gewählte ist auch hierzulande kein Unbekannter. Die weitgehend, wie man sagt, von ihm selbst inspirierte Verfassungsänderung gibt ihm erhebliche, von der Partei nicht einfach mehr disponierbare Vollmachten...

Und was sich während der vergangenen Woche im unvorstellbar weiten China bewegt hat - über eine Milliarde Bürger! - wer weiß, welche Fernwirkungen verfassungsrechtlicher Art dort wohl angestoßen worden sein mögen...

Was Polen angeht, so sind wir jetzt beinahe Tag für Tag Zeugen erregender Geschehnisse. Ohne unserem illustren Gast die Spannung zu stehlen, will ich nur aus der heutigen Neuen Zürcher Zeitung die Schlagzeile von Seite 5 vorlesen: *"Neuregelung der Beziehungen zum Staat... Überraschend sind die Beziehungen zwischen Staat und Kirchen in Polen in ein sehr entscheidendes Stadium getreten. Vor dem Sejm liegen drei Gesetzesentwürfe..."*

* * *

Nun, Herr Professor Leszek GARLICKI an meiner Seite hat mir unlängst in Warschau den Sejm gezeigt und natürlich das von ihm geleitete Institut für Staats- und Rechtswissenschaften der dortigen Universität. Er ist einer der führenden Staatsrechtler seines Landes. Zu Anfang seiner Karriere mag ein ehrenvolles Humboldt-Stipendium dazu beigetragen haben, daß er neben den Entwicklungen in verschiedenen Ländern der Erde immer auch die des deutschen Verfassungsrechts in seine breiten, rechtsvergleichenden Untersuchungen eingebracht hat. Jüngstes Zeugnis hierfür ist seine 1987 erschienene eindrucksvolle und viel beachtete Monographie über die Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Derzeit beschäftigt er sich speziell mit dem Institut der Verfassungsbeschwerde, wozu er - aus Tübingen (Professor OPPERMANN) und Köln (Professor STERN) kommend - am hiesigen Europa-Institut Studien betreiben möchte.

Herzlich willkommen, lieber Herr Garlicki.

Überaus gespannt erwarten wir alle Ihren Vortrag.

DIE POLNISCHE VERFASSUNGSNOVELLE VOM 7. APRIL 1989*

1. Die "Gespräche am Runden Tisch" als Voraussetzung der Verfassungsreform.

Die letzten Monate haben Polen viele neue wichtige politische Ereignisse gebracht. Nachdem der Sommer 1988 durch eine umfangreiche Streikwelle gekennzeichnet war, einigten sich die maßgeblichen Politiker der drei in Polen bestehenden Parteien und die Vertreter der damals rechtlich noch nicht anerkannten Gewerkschaft "Solidarität" auf die gemeinsamen Gespräche, die die politische und wirtschaftliche Zukunft Polens bestimmen sollten. Nach einigen Monaten der Vorbereitung (die politisch äußerst schwierig waren) wurde im Februar 1989 ein sogenannter "Runder Tisch" gebildet, der sich aus Vertretern der politischen Parteien (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei, die laut Art. 3 Abs. 1 der Verfassung von 1952 (in der Fasssung von 1976) eine "leitende Funktion" ausübt, Polnische Vereinigte Bauernpartei und Demokratische Partei), der drei bisher im Parlament vertretenen katholischen Vereinigungen, der nach 1982 ins Leben gerufenen Gewerkschaften (O.P.Z.Z.) und der Vertreter der immer noch verbotenen Gewerkschaft "Solidarität" zusammensetzte. Auch Repräsentanten der katholischen Kirche und einige bekannte Intellektuelle wurden zu diesen Gesprächen eingeladen. Der "Runde Tisch" war also ein politisches Gremium, das aufgrund einer Vereinbarung zwischen regierenden und oppositionellen Kräften gebildet wurde. Seine Aufgabe, die ursprünglich noch nicht eindeutig

---

* Für die Mitarbeit bei der Erstellung des deutschsprachigen Manuskripts dieses Vortrages danke ich Herrn Assessor Thomas J. BERRANG, Leiter der Abteilung "wissenschaftliche Publikationen" des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes.

bestimmt war, war es, auf einigen für Polen wichtigen Problemfeldern gemeinsame politische Lösungen auszuarbeiten und Entscheidungsvorschläge zu formulieren, die nachher von den dazu berufenen Verfassungsorganen in geltendes Recht umgesetzt werden könnten. Der "Runde Tisch" als solcher ist nur zweimal zusammengetreten. In der ersten Arbeitssitzung wurden dabei drei Ausschüsse (sogenannte "Untertische") gebildet, die die Entscheidungsentwürfe für die Bereiche Wirtschaft, Politik- und Sozialfragen erarbeiten sollten. Diese Ausschüsse ihrerseits haben weitere Unterausschüsse gebildet, so daß insgesamt eine Gruppe von ca. 300 Personen an den weiteren Arbeiten teilgenommen hat. Im Ergebnis wurde eine Reihe von Empfehlungen der Unterausschüsse sowie der drei (Haupt-)ausschüsse ausgearbeitet. - Alle Gremien arbeiteten hierbei nach einer Konsens-Methode, das heißt, nur solche Stellungnahmen, die von allen Teilnehmern gebilligt waren, wurden als Empfehlungen angesehen. Die wichtigsten Empfehlungen wurden in einer gemeinsamen Erklärung zusammengefaßt, die in der zweiten und letzten Sitzung am "Runden Tisch" am 5. April 1989 in Form eines politischen Abkommens angenommen wurde.

Es ist nicht meine Absicht, alle diese Entscheidungen hier zu erörtern. Ziel meines Vortrages ist es vielmehr, die politischen oder - präziser - die verfassungsrechtlichen Resultate der Gespräche am "Runden Tisch" darzustellen. Es ist dabei zu betonen, daß schon am 7. April 1989 das polnische Parlament eine ganze Serie von wichtigen Gesetzen verabschiedet hat, darunter auch eine Novelle zum Gewerkschaftsgesetz 1982, die eine rechtsverbindliche Wiederanerkennung der Gewerkschaft "Solidarität" ermöglichte, zwei neue Wahlgesetze und - *last but not least* - eine umfangreiche (23 neue Artikel, 17 teilweise geänderte Artikel) Verfassungsnovelle. Die Gespräche am "Runden Tisch" und die Arbeiten der Parlamentsausschüsse verliefen also in den letzten Wochen parallel. Die politischen Entscheidungen wurden aber eher am "Runden Tisch" als im Parlament getroffen.

Zusammenfassend sind vier wichtige neue Entscheidungen in Politik und Verfassung zu erwähnen, die zu ganz grundsätzlichen Veränderungen der

Verfassungswirklichkeit führen könnten. Zum ersten wurde mit der Wiederanerkennung der Gewerkschaft "Solidarität" nicht nur eine unabhängige Gewerkschaft zugelassen; es wurde zugleich eine politische Opposition als Bestandteil des politischen Systems Polens erstmals anerkannt.

Zweitens wurde vereinbart, daß die Gewerkschaft "Solidarität" - präziser - die oppositionelle Strömung, die diese Gewerkschaft symbolisiert, einen Platz im Parlament erhalten sollte und dies unverzüglich. Das Parlament hat demgemäß einen Selbstauflösungsbeschluß gefaßt, der den Weg zu Parlamentswahlen am 4. und 18. Juni 1989 geöffnet hat.

Zum dritten haben die neuen Wahlgesetze darüber hinaus der Opposition eine wichtige Stellung in beiden Parlamentskammern verschafft. Das Abkommen, das am "Runden Tisch" geschlossen wurde, sah für die 2. Kammer, die in Polen die Bezeichnung "Senat" trägt, gänzlich freie Wahlen vor. Das bedeutet, daß aller Wahrscheinlichkeit nach die Gewerkschaft "Solidarität" oder aber die Kandidaten, die von dieser Gewerkschaft unterstützt werden, eine eindeutige Mehrheit im Senat erringen werden. Die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei (im folgenden: PVAP) bliebe zusammen mit den beiden anderen bisherigen Parteien dabei in der Minderheit. Für die 1. Kammer, der *Sejm,* sind noch keine völlig freien Wahlen vorgesehen. Man kam vielmehr überein, daß die drei traditionellen Parteien zusammen mit den drei katholischen Vereinigungen über eine Mehrheit von 65% der Mandate verfügen sollten und daß nur 35% der Mandate für parteilose Abgeordnete, das heißt typischerweise für die von "Solidarität" unterstützten Kandidaten, reserviert blieben. Im *Sejm* wird also die Gewerkschaft "Solidarität zwar vertreten sein werden, aber dies nur in der Minderheit, als Opposition also.

Der vierte Punkt, der mir an dieser Stelle erwähnenwert erscheint, ist der sozusagen verfassungsrechtliche Preis für dieses Wahlsystem. Es wurde das gesamte Organisationsmodell der polnischen Verfassungsorgane umgestaltet. Das Parlament, das bisher nur eine Kammer besaß, wurde zu einem

Zweikammer-Parlament. Ein neues wichtiges Amt - das des Staatspräsidenten der Volksrepublik Polen - wurde eingeführt und damit das bisher existierende "kollektive Staatsoberhaupt", nämlich der Staatsrat, abgeschafft. Was mir dabei aber der zentrale Punkt zu sein scheint, ist, daß die verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen den beiden Kammern, der Regierung und dem Staatspräsidenten auf ein System der gegenseitigen "Checks and Balances" gestützt werden. Mit anderen Worten, es wurde festgeschrieben, daß das "politische Gesicht" der beiden Kammern und des Staatspräsidenten nicht mehr identisch sein solle, was bislang stets der Fall in allen osteuropäischen Ländern gewesen war. Der Staatspräsident wird nämlich von der PVAP gestellt, der Senat hingegen wird von der Opposition dominiert, während im *Sejm* ein Machtverhältnis von 65% zu 35% immerhin zu überraschenden Entschließungen führen könnte.

Bevor ich dieses neue System in einer eingehenderen Weise darstelle, ist eine einleitende Frage zu formulieren:

Was ist eigenlich das wirklich Neue an diesen Änderungen? In wieweit wird das Ursprüngliche, auf die sowjetisch-stalinistische Verfassung von 1936 gestützte System wirklich geändert?

Es ist vor allem zu betonen, daß dieses alte System noch in vielerlei Hinsicht unverändert erhalten bleibt. Die tatsächliche Durchführung der Reformen wird daher nicht einfach werden. Polen steht noch am Anfang und hat einen langen und unübersehbaren Weg bei der Verwirklichung der Reformen zu beschreiten.

Was wird sich also konkret ändern?

Um dies verdeutlichen zu können, erscheint es als notwendig, kurz das klassische Ostblock-Modell der Staatsorganisation darzustellen.

2. Die Einheit der Gewalten und die führende Rolle der kommunistischen Partei.

Dieses sozusagen klassische Modell wurde erstmals in der Verfassung der UdSSR von 1936 niedergelegt und nach und nach in allen osteuropäischen Staaten (sowie in Cuba, China, Nordkorea und Vietnam) auf die eine oder andere Weise nachgeahmt. Selbstverständlich existierten immer Unterschiede, die auf die unterschiedliche Verfassungstradition und auf die unterschiedliche politische Entwicklung in den jeweiligen Staaten zurückzuführen sind. Einige Grundideen waren jedoch stets gemeinsame. Zwei dieser Grundgedanken sind in Verbindung mit der polnischen Verfassungsreform zu erwähnen:

a) das sogenannte System der Einheit der Gewalten und
b) das Prinzip der führenden Rolle der kommunistischen Partei.

Die Idee der "Einheit der Gewalten" wurde teilweise auf die Gedanken Rousseaus gestützt und wurde immer als eine Alternative zum "kapitalistischen" System der Gewaltenteilung angesehen. Rein theoretisch betrachtet ist diese Idee sehr attraktiv. Ganz allgemein und natürlich in sehr vereinfachter Weise könnte man sie in drei Punkten zusammenfassen:

1. Die ganze Macht geht direkt vom Volke aus - es sind also alle grundsätzlichen und wichtigen Machtbefugnisse in <u>einem</u> Vertretungsorgan, im Parlament, konzentriert. Die Machtbefugnisse zwischen verschiedenen und nicht direkt demokratisch legitimierten Machtträgern zu verteilen, verstößt gegen das Prinzip der Volkssouveränität. Deshalb ist das Prinzip der Gewaltenteilung für einen sozialistischen Staat ungeeignet.

2. Das Parlament soll als das höchste und wichtigste Verfassungsorgan anerkannt werden. Das bedeutet, daß das Parlament nicht nur gesetzgebende Funktion auszuüben hat, sondern auch, daß alle anderen Verfassungsorgane dem Parlament untergeordnet sind. Das Parlament hat alle übrigen Verfassungsorgane, also das Staatsoberhaupt, die Regierung, aber auch das

Oberste Gericht, selbst zu ernennen, wobei alle diese Organe gegenüber dem Parlament verantwortlich und vor allem auch rechenschaftspflichtig sind. Das Parlament kann hierbei die Arbeitsweise der übrigen Staatsorgane kontrollieren und gegebenenfalls sogar bestimmen.

3. Kein anderes Verfassungsorgan darf über irgendwelche Machtbefugnisse gegenüber dem Parlament verfügen. Die Beziehungen zwischen dem Parlament und den übrigen Verfassungsorganen sind demgemäß wie eine "Einbahnstraße". Das Parlament besitzt somit alle denkbaren Befugnisse gegenüber den anderen Staatsorganen, während diese Organe ihrerseits keine Befugnisse besitzen, die die sourveräne Stellung des Parlaments gefährden oder auch nur schwächen könnten. Die traditionellen Institute, die demgegenüber zum System der Gewaltentrennung gehören, wie zum Beispiel die Parlamentsauflösung oder auch das Veto des Staatsoberhauptes beim Erlaß von Gesetzen und auch die Verfassungsgerichtsbarkeit wurde eindeutig abgelehnt als antiparlamentarische und daher auch antidemokratische Erscheinungsweisen. Das Prinzip der Einheit der Gewalten enthält also eine verfassungsrechtliche und organisatorische Einheit aller Verfassungsorgane.

Die Dynamik dieses Systems wird von der führenden Rolle der kommunistischen Partei gewährleistet. Ganz unscharf gesehen erscheint es als möglich, darauf hinzuweisen, daß diese führende Rolle - zumindest im Staatsapparat - grundsätzlich auf Folgendes gestützt wurde: Die kommunistische Partei soll alle Staatsorgane mit ihren Mitgliedern oder auch mit Parteilosen, die allerdings ebenfalls das Vertrauen der Partei genießen müssen, besetzen. In allen Staatsorganen sollen die Mitglieder der kommunistischen Partei eine Mehrheit bilden, um auf diese Weise die Arbeit und die Entscheidungen dieser Organe bestimmen zu können. Die Realisierung dieses Modells mußte nicht unbedingt eine blinde, geradezu militärische Disziplin und einen ebensolchen Gehorsam nach sich ziehen. - In Polen etwa gab es immer einen gewissen Raum für eigene Entscheidungen der Abgeordneten oder der Minister. Die PVAP war auch - zumindest in den achtziger Jahren - sehr vorsichtig und übte ihre Leitungsmöglichkeiten eher bewußt zurückhaltend aus. In Grundsatzentscheidungen war und blieb es aber immer möglich, den

gesamten Staatsapparat in eine, von der Parteiführung bestimmte, Richtung zu bringen. Die führende Rolle der Partei, die immer noch verfassungsrechtlich in Art. 3 I verankert bleibt, gewährleistet also die politische Einheit der Staatsorganisation. Natürlich gab es immer Konflikte und Meinungsverscheidenheiten zwischen verschiedenen Organen oder Stellen innerhalb des Staatsaufbaus. Es war aber möglich, diese Konflikte durch eine letztlich politische Entscheidung der Partei zu lösen und zu beseitigen. In diesem Sinne wurde die führende Rolle der kommunistischen Partei als die Hauptgarantie eines politisch richtigen, zugleich verfassungsmäßigen Verhaltens aller Verfassungsorgane angesehen. Dies hatte weitere Folgen. Zum einen bestand, da die führende Rolle der Partei nicht nur die Haupt-, sondern auch die einzige Garantie für einen einheitlichen und korrekten Ablauf innerhalb der Staatsorganisation bildete, immer die Gefahr, daß ein "Versagen" der Partei in dieser Funktion das gesamte System zu Fall bringen würde und daß auch die Verfassung damit ihrer Hüterin beraubt würde. Zum anderen wurde, da die führende Rolle der Partei auf Dauer als ausreichende Garantie für einen geordneten Ablauf des staatlichen Lebens angesehen wurde, jegliches Streben nach anderen, vor allem rechtlichen, Stützen der Verfassung als überflüssig angesehen. Daher rührt eine negative und in einigen osteuropäischen Ländern geradezu feindliche Einstellung gegenüber Instituionen wie etwa Verfassungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit oder dem Ombudsmann.

Insgesamt betrachtet bedeuten die beiden geschilderten Prinzipien - die Einheit der Gewalten und die führende Rolle der Partei - eine klare Absage an jeden politischen Pluralismus. In beiden Sphären - der verfassungsorganisatorischen und der politischen - spiegelt sich damit ein eindeutiger Gedanke wider: ein souveränes, ja "allmächtiges" Parlament und eine ebenso "allmächtige" Partei, deren Machtposition ein für allemal politisch und rechtlich festgeschrieben wurde. Dieses System hatte immer - zumindest in Polen - eine ganz sichtbare Schwäche: Es hat nie wirklich funktioniert. Die führende Rolle der Partei wurde zwar hingenommen und im Verfassungsleben praktiziert, eine wahre Verbindung dieser Komponente mit der souveränen Stellung des Parlaments ist aber in der Realität nicht gelungen. Es sei

immer bequemer, für den Parteiapparat direkte Kontakte mit den Regierungsstellen zu knüpfen anstatt indirekt über das Parlament die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu beeinflussen. Im Ergebnis fielen die Entscheidungen daher zwischen Parteiapparat und Ministerien, während dem (souveränen) Parlament letztlich nur eine bestätigende (ratifizierende) Funktion geblieben ist. Diese ganz offensichtliche Zurücksetzung des Parlaments war in Polen noch in den siebziger Jahren spürbar, während gegenläufige Impulse erst ab Anfang dieser Dekade zu konstatieren sind. Vor allem hat die Intensität der führenden Rolle der Partei stark abgenommen - die Parteiführung beschränkt sich auf die Erarbeitung einer allgemeinen Entwicklungsstrategie und auf die Abwicklung der laufenden Staatsgeschäfte. Gleichzeitig wurde auch das Parlament selbständiger, insbesondere als 1985 der damalige Ministerpräsident JARUZELSKI, der zugleich auch Vorsitzender der PVAP war, von einem neuen, nicht mehr so dominanten Nachfolger (MESSNER) abgelöst wurde. Es ist hierbei daran zu erinnern, daß die MESSNER-Administration zweimal entscheidende Abstimmungsniederlagen im Parlament erleiden mußte und ihr schließlich im September 1988 sogar das Mißtrauen ausgesprochen wurde. Innerhalb der die Regierung tragenden Kräfte wurden in den achtziger Jahren immer deutlicher Differenzen und auch Konflikte sichtbar; die führende Rolle der Partei war nicht mehr die diese Konflikte bereinigende Kraft. Gleichwohl hatte die zumindest faktisch ab 1980 ständig existierende Opposition ihrerseits keinen Zugang zum politischen Entscheidungsprozeß gefunden.

Zugleich ist eine neue Einstellung gegenüber der dritten Gewalt gewachsen. Die politische Führung hat es verstanden oder - hat es verstehen müssen -, daß eine starke und unabhängige Gerichtsbarkeit ein notwendiges Element eines Rechtsstaats bildet. So wurde bereits 1980 in Polen die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt. Zwischen 1982 und 1987 folgten die Institute des Verfassungsgerichtshofs und des Ombudsmanns. Damit wurde nicht nur ein erweiterter Schutz für den Einzelnen, sondern auch eine gewisse Verrechtlichung der gesamten Beziehungen zwischen den einzelnen Verfassungsorgan erreicht. Nicht alle Probleme wurden neu damit gelöst,

doch hat die praktische Tätigkeit der beiden neuen Gerichtshöfe die Stellung des Bürgers und die Autorität des Rechts allgemein im Staat sichtbar gestärkt.

Diese Entwicklungen, die im übrigen in dem zeitlich sehr ungünstigen Kontext der Verhängung des Kriegsrechts (1981-1984) und der Wirtschaftskrise stattfanden, haben aber die beiden grundsätzlichen, von mir oben geschilderten Verfassungsprinzipien der Einheit der Gewalten und der führenden Rolle der Partei nicht entscheidend berührt. Erst mit der politischen Krise des Sommers 1988 und den ihr folgenden "Gesprächen am Runden Tisch" sowie der Verfassungsreform wurden diese Grundprinzipien ernsthaft in Frage gestellt.

Die führende Rolle der PVAP wurde zwar nicht beseitigt; sie hat aber ihre ursprüngliche totale Dominanz eingebüßt. Mit der Anerkennung der Gewerkschaft "Solidarität" und mit der Zulassung einer Opposition im Parlament hat die Partei ihren Anspruch, als <u>die</u> führende Kraft auf allen Ebenen des politischen Systems zu gelten, eingebüßt. Hieraus entstehen für die Partei aber auch neue Aufgaben und Chancen: Sie wird den politischen Weg der Zusammenarbeit mit der politischen Opposition zu ebnen haben, wobei die Gewerkschaft "Solidarität" dem Führungsanspruch der Partei entzogen bleiben wird. Diese neue Rolle der Partei ist also nicht mehr als Machtmonopol anzusehen, da die Partei nunmehr darauf angewiesen ist, langfristig die Mehrheit der Bürger zu gewinnen. Dieser Vorgang ist bisher einmalig in einem kommunistischen Land, ja solche Entwicklungen passen überhaupt nicht zu den bisherigen strengen Theorien eines politischen Systems des "real existierenden Sozialismus". Hierin liegt somit zugleich die wichtigste, aber zugleich auch die unabsehbarste und unüberschaubarste Komponente der Reformbestrebungen in Polen. Hinzu kommt, daß das Prinzip der Einheit der Gewalten weitgehend revidiert, wenn nicht sogar völlig beseitigt wurde. Die Grundprinzipien und die Grundstruktur des organisatorischen Teils der polnischen Verfassung wurde tiefgreifend revidiert.

3. Die Grundzüge der Verfassungreform.

Die Änderungen, die durch die Novelle vom 7. April 1989 in die polnische Verfassung vom 22. Juli 1952 eingeführt wurden, beziehen sich ausschließlich auf eine Umbildung des verfassungsorganisatorischen Teiles. Sie betreffen vor allem:

- die Struktur des Parlaments und des Wahlrechts
- die Beziehungen zwischen den beiden Parlamentskammern
- die Schaffung eines neuen Verfassungsorgans: des Staatspräsidenten
- die Definition der Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament und dem Staatspräsidenten
- die Stärkung der Unabhängigkeit der Richter.

a) Das Parlament, das bisher nur aus einer Kammer zusammengesetzt war, wurde jetzt eine aus dem *Sejm*, der 1. Kammer und dem Senat, der 2. Kammer, gebildetes "Zwei-Kammern-Parlament". Der *Sejm* besteht weiterhin aus 460 Abgeordneten, die in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Wahl gewählt werden. Wie schon erwähnt wurde, ist das neue *Sejm*-Wahlgesetz so konstruiert, daß die Opposition bei der Wahl nicht mehr als 35% der Mandate erwerben kann. Die Mehrheit der *Sejm*-Mitglieder ist in Wahlkreisen zu wählen, wobei in jedem Wahlkreis mehrere (2-5) Mandate zu vergeben sind. Das Vorschlagsrecht erhielten hierbei die politischen Parteien und die drei bisher im Parlament vertretenen katholischen Vereinigungen. Weiterhin wurde es den Gewerkschaften und ähnlichen Organisationen, deren Vorschläge aber gleichzeitig von mindestens 3.000 Stimmberechtigten unterstützt werden müssen und den Wählern selbst - eine Gruppe von 3.000 Stimmberechtigten aus einem Wahlkreis kann hierbei in diesem Wahlkreis einen Kandidaten aufstellen - zugebilligt. Die Kandidaten zum *Sejm* können also frei vorgeschlagen werden. Die eigentliche Hürde bildet aber Art. 39 des *Sejm*-Wahlgesetzes, nach dem alle Kandidaten, die für ein Mandat vorgeschlagen werden, entweder der gleichen politischen Organisation angehören oder parteilos sein müssen. Nach dieser Vorschrift

ist es ein Recht des Staatsrates zu bestimmen, welcher politischen Organisation er die einzelnen Mandate zuteilt. Der Staatsrat bestimmt also damit, welche der 460 Mandate von den Mitgliedern der drei zugelassenen politischen Parteien (insgesamt 60% der Mandate) den Angehörigen der drei katholischen Vereinigungen (insgesamt 5% der Mandate) oder von parteilosen (insgesamt 35% der Mandate) zu besetzen sind. Das bedeutet, daß, wenn ein bestimmtes Mandat auf die PVAP entfällt, nur Mitglieder dieser Partei befugt sind, sich um dieses Mandat zu bewerben. Für ein Mandat können Kandidaten von der Parteiführung sowie von Wählergruppen vorgeschlagen werden, wobei jeder Kandidat aber Mitglied der PVAP sein muß. Auf diese Weise werden politische Wahlergebnisse bereits vor dem Wahltag vorprogrammiert. Da nur 35% der Mandate Parteilosen zugeteilt werden, kann in der Praxis etwa die Gewerkschaft "Solidarität" nur im Rahmen dieses Mandatskontingents ihre Kandidaten aufstellen. Von einer Landesliste, die sich aus nicht mehr als 10% der Gesamtzahl der Mandate zusammensetzt abgesehen, sind zu jedem Mandat im Wahlkreis mindestens zwei Kandidaten aufzustellen. Die personelle Zusammensetzung des *Sejm* ist also durch den Wähler zu bestimmen - gewählt ist, wer die erforderliche Mehrheit der Stimmen erhält. Dieses an sich sehr komplizierte Wahlsystem wurde als Kompromiß nur für die *Sejm*-Wahl im Jahre 1989 eingeführt. Für die nächsten Wahlen ist ein neues Wahlgesetz vom Parlament zu beschließen.

Der Senat als 2. Kammer setzt sich aus 100 Abgeordneten zusammen, von denen in jedem Bezirk (Wojvodschaft) zwei gewählt werden. Da Polen in 49 Bezirke eingeteilt ist, werden in Warschau und Kattowitz je drei Senatoren gewählt. Die Wahlen sind allgemein, direkt und geheim. Das Vorschlagsrecht steht - wie im *Sejm*-Wahlgesetz - den politischen Parteien, den sonstigen Organisationen und den Gruppen von mindestens 3.000 Stimmberechtigten zu. Es gibt aber keine "Vorprogrammierung" der Wahlergebnisse. Um jedes Mandat kann sich eine unbegrenzte Zahl von Kandidaten bewerben, wobei diese Kandidaten den verschiedenen politischen Organisationen angehören oder parteilos bleiben können. Sowohl die PVAP wie die Gewerkschaft

"Solidarität" hätten also die theoretische Chance, alle 100 Mandate zu erringen. Wie für die Wahl des *Sejm* ist auch für die Senatswahl ein Mehrheitswahlsystem vorgesehen. - Gewählt wird, wer die erforderliche Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt.

b) Für die verfassungsrechtliche Stellung des *Sejm* ist Art. 20 Absatz 1 der Verfassung maßgebend:

"Der *Sejm* ist das höchste Organ der Staatsmacht."

Diese Vorschrift bestimmt auch das Verhältnis zwischen dem *Sejm* und dem Senat zugunsten der 1. Kammer. Die Formulierung des Art. 20 Absatz 1 behielt ihre ursprüngliche, die Theorie der Einheit der Gewalten widerspiegelnde Fassung. In Wirklichkeit aber wurde die Stellung des *Sejm* eindeutig geschwächt. Der *Sejm* übte jedoch weiter vier Hauptfunktionen aus:

(I) Gesetzgebende Funktion

Alle Gesetze sind vom *Sejm* zu verabschieden. Kein anderes Verfassungsorgan ist befugt, während der Amtsperiode Akte mit Gesetzeskraft zu erlassen. Die früher bestehende Kompetenz des Staatsrates, sogenannte Erlasse mit Gesetzeskraft zu verabschieden, wurde abgeschafft. Die Gesetzesinitiative steht den *Sejm*-Abgeordenten (mindestens 15), dem Senat, dem Staatspräsidenten und der Regierung zu.

Jedes vom *Sejm* angenommene Gesetz ist an den Senat weiterzuleiten. Der Senat kann innerhalb eines Monats Einspruch gegen ein Gesetz erheben oder Änderungen vorschlagen. Ein Vermittlungsverfahren ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Der *Sejm* darf die Senatsvorschläge zurückweisen, bedarf aber zur Zurückweisung einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Verfassungsrechtlich betrachtet liegt also die letzte Entscheidung beim *Sejm*; politisch aber ist nicht zu vergessen, daß die Opposition bis zu 35% der Sitze im *Sejm* innehaben kann. Eine zwei-Drittel-Mehrheit ist also

nicht leicht zu erreichen. Ein weiteres, dem bisherigen Verfassungstext bisher unbekanntes Element des Gesetzgebungsverfahrens bildet die Befugnis des Staatspräsidenten, alle zustande gekommenen Gesetze zu verkünden. Der Staatspräsident ist nämlich nicht verpflichtet, jedes Gesetz zu verkünden. Er kann sich auf zweierlei Wegen gegen die Ausfertigung des Gesetzes wenden:

Zum einen kann der Staatspräsident gegen ein Gesetz sein Veto einlegen (Art. 27 Absatz 5). In der Begründung ist er dabei frei. Der Staatspräsident kann fast alle vorstellbaren Gründe heranziehen, insbesondere, daß ein Gesetz politisch oder wirtschaftlich nicht sinnvoll sei. Das Veto des Präsidenten kann dabei nur dadurch einen neuen, mit zwei Dritteln Mehrheit angenommenen Beschluß des *Sejm* überwunden werden.

Zum anderen kann der Staatspräsident auch die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes in Frage stellen. In einem solchen Fall entscheidet der Verfassungsgerichtshof (Art. 27 Absatz 4). Die Feststellung des Verfassungsgerichtshofs, daß ein Gesetz verfassungswidrig sei, verpflichtet den Staatspräsidenten, die Verkündung des Gesetzes zu verweigern.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der *Sejm* nicht mehr alleine über das Zustandekommen der Gesetze entscheidet. Er teilt die Gesetzgebungsfunktion mit dem Senat und auch mit dem Staatspräsidenten, der die Rolle eines "negativen Gesetzgebers" spielen kann.

(II) Haushaltsgesetzgebung und Wirtschaftsplanung

Das Haushaltsgesetz und die nationalen Wirtschaftspläne werden im gleichen Verfahren verabschiedet wie die Gesetze. Auch hier verfügt der Staatspräsident über ein Vetorecht, auch hier kann der Senat innerhalb von sieben Tagen Einspruch erheben oder Änderungsanträge vorschlagen. Dieser Senatsbeschluß kann wiederum vom *Sejm* nur mit einer zwei-Drittel-Mehrheit

abgewiesen werden (Art. 27 Absatz 2). Die Gefahr einer gegenseitigen Blockade, eines Patt also, der beiden Kammern ist in diesem Verfahren besonders klar sichtbar.

(III) Ernennung von Verfassungsorganen

Der *Sejm* ernennt andere Verfassungsorgane und entläßt sie auch, so die Regierung und ihre Mitglieder, den Präsidenten des Rechnungshofs und den Ombudsmann. Er ernennt ebenso die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs, des Staatsgerichtshofs[1], an dem der Staatspräsident und Minister angeklagt werden können und den Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts. Alle diese Entscheidungen sind allein vom *Sejm* zu treffen. Der Senat wirkt nur bei der Ernennung des Ombudsmanns mit, wozu seine Zustimmung erforderlich ist (Art. 36 Absatz 2). Der Staatspräsident wird durch eine vom *Sejm* und Senatsmitgliedern zusammengesetzte Nationalversammlung gewählt. Die Ernennungsbefugnisse des *Sejm* blieben also im bisherigen Umfang erhalten - vom Ombudsmann abgesehen ist der *Sejm* der ausschließliche Herr sämtlicher Personalentscheidungen; der Senat verfügt hier somit nur über sehr "bescheidene" Kompetenzen. Auch der Staatspräsident trifft selbst fast keine Entscheidungen (Ausnahme: Er ernennt und entläßt den Generalstaatsanwalt, Art. 65 Absatz 1). Allerdings verfügt der Staatspräsident über ein umfassendes Vorschlagsrecht. Nur er ist befugt, dem *Sejm* einen Vorschlag zur Ernennung des Ministerpräsidenten vorzulegen; die Vorschläge zur Ernennung der Minister sind vom Ministerpräsidenten im Einvernehmen mit dem Staatspräsidenten vorzulegen. Die Regierung bleibt natürlich dem *Sejm* verantwortlich (Art. 37 Absatz 1), eine neue Regierung kann aber nur aufgrund eines Vorschlages des Staatspräsidenten ernannt werden.

---

[1] In Polen existieren gleichzeitig der Verfassungsgerichtshof (Art. 32a), der für Normenkontrollverfahren zuständig ist und der Staagsgerichtshof (Art. 32b), der ein Klagegericht ist.

(IV) Die Kontrollfunktion

Auf diesem Gebiet hat die Verfassungsnovelle keine nennenswerten Änderungen gebracht. Die bisherigen Kontrollbefugnisse des *Sejm* - Interpellationen und Anfragen, Bildung von Untersuchungsausschüssen, Haushaltsentlastung - bleiben erhalten. Es ist dabei charakteristisch, daß dem Senat keine ausdrücklichen Kontrollbefugnisse gegenüber Regierung und Verwaltung zugebilligt werden.

Zusammenfassend ist zu betonen, daß die verfassungsrechtliche Stellung des Senats als relativ schwach ausgestaltet wurde. Der Senat nimmt nur am Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren des Parlaments teil. Seine Anträge können aber vom *Sejm* zurückgewiesen werden. Der Senat verfügt über keine verfassungsrechtlich garantierten Befugnisse gegenüber der Regierung, die inbesondere nicht dem Senat verantwortlich ist. Politisch aber - wenn eine Senatsmehrheit eine identische politische Richtung mit einer *Sejm*-Minderheit von 35% der Abgeordneten hätte, könnte der Senat eine ganz entscheidende Rolle spielen. Wenn es für den *Sejm* schwierig oder sogar unmöglich wäre, eine stabile Zwei-Drittel-Mehrheit zu bilden und zu erhalten, müsse der *Sejm* - um ein zur Parlamentsauflösung führendes Patt zu vermeiden - einen politischen Kompromiß zusammen mit dem Senat auszuarbeiten versuchen. In diesem politischen Vermittlungsverfahren könnte der Staatspräsident eine maßgebliche Rolle spielen.

c) Der Staatspräsident wurde als neues Verfassungsorgan mit einer sehr starken Position geschaffen. Der Staatpräsident ist von der Nationalversammlung auf sechs Jahre gewählt. Eine Wiederwahl ist zulässig. Die Nationalversammlung setzt sich aus den *Sejm*- und den Senatsmitgliedern zusammen (Art. 32 a Absatz 1 Satz 2). In dieser Versammlung verlieren also die beiden Kammern ihre selbständige Identität. Die Nationalversammlung entscheidet als einheitliches aus 560 Mitgliedern bestehendes Verfassungsorgan (Art. 32 b Absatz 2). Der Staatspräsident ist weder vor dem Sejm noch vor der Nationalversammlung politisch verantwortlich. Das einzige von

der Verfassung vorgesehene Verfahren, den Staatspräsidenten seines Amts zu entheben, ist eine Verfassungsanklage, die von der Nationalversammlung zu erheben wäre. Grund dazu könnte nur eine Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes bilden (Art. 32 d Absatz 2). Eine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Nationalversammlung wäre für den Anklagebeschluß erforderlich (Art. 32 d Absatz 3). Die Entscheidung über eine solche Anklage obliegt dem Staatsgerichtshof. Das Anklageverfahren scheint politisch wie auch verfassungsrechtlich sehr kompliziert zu sein. Von Ausnahmefällen abgesehen, bleibt also der Staatspräsident ohne direkte Kontrolle. Dies ist aus zwei Gründen bemerkenswert:

Erstens bricht diese mangelnde Verantwortlichkeit völlig mit der traditionellen Idee der Einheit der Gewalten. Die Einheit der Gewalten wurde immer so verstanden, daß sie ein unbeschränktes Recht des Parlaments, alle anderen Verfassungsorgane jederzeit zu entlassn, beinhaltete. Es galt immer - zumindest verfassungsrechtlich - auch in den Ländern, die das Amt des Staatspräsidenten eingeführt haben wie zum Beispiel Rumänien oder die CSSR. Auch der neue sowjetische Staatspräsident (der Vorsitzende des Kongresses der Volksdeputierten) bleibt vor diesem Kongreß politisch verantwortlich. In der polnischen Verfassungsnovelle wurde dieses Modell nicht wiederholt. Die Stellung des Staatspräsidenten wurde eher nach westlichem Modell der Gewaltenteilung, das übrigens auch in der polnischen Verfassung von 1921 enthalten war, gebildet.

Zweitens ist das Fehlen der politischen Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten im Zusammenhang mit seinen Befugnissen zu sehen: Da der polnische Staatspräsident über weitreichende Kompetenzen verfügt, bildet seine fehlende parlamentarische Verantwortlichkeit einen gewichtigen Zusatzfaktor seiner politischen Macht.

Die Verfassungsnovelle bestimmt drei Hauptaufgaben des Staatspräsidenten:

Die Verfassung kennzeichnet ihn (Art. 32 Absatz 1) als "höchsten Vertreter des polnischen Staates in auswärtigen sowie in internen Beziehungen".

Weiterhin ist er befugt, über die Einhaltung und die Beobachtung der Verfassung zu wachen (Art. 32 Absatz 2). Schließlich gewährleistet der Staatspräsident die Unabhängigkeit sowie die territoriale Integrität des polnischen Staates und die Einhaltung der internationalen politischen und militärischen Bündnisse (Art. 32 Absatz 2). Aufgrund dieser und weiterer (Art. 32 f - 32 i) Verfassungsbestimmungen sind vier Hauptfunktionen des Staatspräsidenten zu nennen:

Der Staatspräsident ist Hüter der Verfassung und zugleich Hüter der Existenz des Staates sowie - was politisch von besonderer Bedeutung ist - Hüter und Garant der politischen und internationalen Bündnisverpflichtungen Polens. Diese Verfassungsgrundsätze, die einige Assoziationen mit Art. 5 der französischen Verfassung von 1958 erwecken, wurden sehr allgemein und unklar formuliert. Nichtsdestoweniger ist es ganz offenbar, daß die Fragen der Außenpolitik, der Streitkräfte und der Sicherheit des Staates dem Präsidenten vorbehalten bleiben.

Der Staatpräsident ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte (Art. 32 f Absatz 1 Satz 4) und Vorsitzender des Staatsverteidigungsrates (Art. 32 f Absatz 1 Satz 5). Konsequenterweise verfügt er über viele weitere wichtige Befugnisse, die es ihm erlauben, militärische Entscheidungen selbst und unmittelbar zu treffen. Der Staatspräsident ist auch befugt, den Kriegs- oder Ausnahmezustand einzuführen (Art. 32 i). Die Erklärung des Kriegszustandes ist für den Fall einer äußeren Bedrohung der Sicherheit der Existenz des Staates vorgesehen, eine Kriegserklärung als solches aber bleibt dem *Sejm* vorbehalten (Art. 26 Absatz 1). Die Einführung des Ausnahmezustandes ist für den Fall einer innerstaatlichen Bedrohung der Staatssicherheit vorgesehen. Der Staatspräsident kann den Ausnahmezustand für höchstens drei Monate einführen; eine Verlängerung für weitere drei Monate ist nur mit der Zustimmung der beiden Parlamentskammern zulässig (Art. 32 i Absatz 2).

Des weiteren ist der Staatspräsident Mittler zwischen den beiden Kammern, wobei er auch über wichtige Kompetenzen gegenüber der Regierung verfügt. Ich habe insoweit schon das Vetorecht des Staatspräsidenten erwähnt. Der Staatspräsident kann auch das Parlament auflösen, wenn (Art. 30 Absatz 2).

- der *Sejm* nicht imstande ist, innerhalb von drei Monaten eine Regierung zu bilden;

- es dem *Sejm* nicht gelingt, innerhalb von drei Monaten den Haushaltsplan sowie die nationalen Wirtschaftspläne zu beschließen;

- der *Sejm* ein Gesetz beschließt, das die Ausübung der in Art. 32 vorgesehenen Aufgaben des Staatspräsidenten unmöglich macht;

- insbesondere der dritte Fall räumt dem Staatspräsidenten einen sehr breiten Ermessensspielraum ein.

Der Staatspräsident übt zudem alle traditionellen und typischen Funktionen eines Staatsoberhauptes, wie Begnadigungen, Ordensverleihungen, Ernennung zu verschiedenen Ämtern wie zum Beispiel Richterernennungen und die Bescheidung von Petitionen aus.

Insgesamt verfügt der Staatspräsident über eine reale Machtposition. Er ist befugt, Staatssekretäre zu ernennen und seine Kompetenzen teilweise an diese zu delegieren. Diese Staatssekretäre sind keine Regierungsmitglieder und bleiben einzig gegenüber dem Staatspräsidenten verantwortlich (Art. 33 Absatz 1). Es existiert darüber hinaus kein allgemeines Prinzip, wonach die Akte des Staatspräsidenten einer Gegenzeichnung der Regierung bedürften. Zwar ist die Institution der Gegenzeichnung verfassungsrechtlich vorgesehen, nur aber hinsichtlich der "wichtigen, in einem Gesetz bestimmten Akte des Staatspräsidenten" (Art. 32 f Absatz 2). Auch die Regierung ist also nicht für alle Akte des Staatspräsidenten verantwortlich.

d) Die verfassungsrechtliche Stellung der Regierung wurde in zwei Hauptelementen verändert.

Einerseits ist die Regierung nicht mehr für die gesamte Verwaltungstätigkeit zuständig und zugleich verantwortlich. Für die Ausübung der Befugnisse des Staatspräsidenten sind nunmehr die - wie oben gezeigt - nicht zur Regierung gehörenden Staatssekretäre verantwortlich.

Zum anderen hat die Verfassungsnovelle die Regierung sowohl dem Parlament als auch dem Staatspräsidenten unterstellt. Dem *Sejm* steht die ausschließliche Befugnis zu, die Regierung und ihre einzelnen Mitglieder zu ernennen und zu entlassen (Art. 37 Absatz 1). Nur wenn kein Parlament mehr existierten sollte, was am Ende einer Wahlperiode oder bei einer Parlamentsauflösung geschehen könnte, kann der Staatspräsident selbst diese Entscheidung treffen (Art. 37 Absatz 2). Es gibt kein besonderes Verfahren, um ein Mißtrauensvotum durchzuführen. Der *Sejm* kann jederzeit kraft eines Beschlusses, wofür eine absolute Mehrheit der anwesenden Abgeordneten erforderlich ist, die ganze Regierung oder einzelne Minister entlassen. Der Staatspräsident ist an dieser Entscheidung nicht beteiligt. Der *Sejm* ist also immer darin frei, die Regierung zu stürzen - das ausschließliche Vorschlagsrecht eine neue Regierung zu ernennen, steht jedoch dem Staatspräsidenten zu. Da eine sich über drei Monate verzögernde Regierungsbildung zu einer Parlamentsauflösung führen kann, muß der *Sejm* gegenüber den Vorschlägen des Staatspräsidenten kompromißbereit bleiben. Die Befugnisse des Staatspräsidenten enden auch nicht mit dem Vorschlagsrecht. Der Staatspräsident kann sogar selbst die Beratungen der Regierung leiten, soweit es um "Angelegenheiten von besonderer Bedeutung geht" (Art. 32 f Absatz 1 Satz 8). Er kann auch dem *Sejm* vorschlagen, die Regierung oder einzelne Mitglieder der Regierung zu entlassen (Art. 32 f Absatz 1 Satz 6, Art. 37 Absatz 1). Insgesamt bleibt die Regierung - auch in ihrer laufenden Tätigkeit - dem Staatspräsidenten unterstellt, was wiederum einige Analogien zu der französischen Verfassung von 1958 hervorzurufen scheint.

e) Die Gerichtsverfassung wurde nur punktuell geändert. So wurde bei den Gesprächen am "Runden Tisch" vereinbart, daß eine umfassendere Reform der Gerichtsbarkeit erst vorzubereiten sei. Einige Änderungen wurden trotzdem

als dringlich anerkannt. Sie betreffen fast ausschließlich die Garantien der richterlichen Unabhängigkeit. Hierbei wurde erstens die bisher geltende Begrenzung der Amtszeit der Richter am Obersten Gericht abgeschafft. Im alten System war das Oberste Gericht alle fünf Jahre wiederzuernennen. Die Richter an anderen Gerichten wurden auf Lebenszeit ernannt. Eine Wiederernennung des Obersten Gericht war zulässig und auch gängige Praxis. Sie hing jedoch vom Ermessen des Staatsrats ab, was die Unabhängigkeit der Richter immer tief beeinträchtigte. Heute sind alle Richter einmal und auf Lebenszeit ernannt.

Des weiteren ist die bisherige Kompetenz des Staatsrates zur Ernennung von Richtern vom Staatspräsidenten übernommen worden. Gleichzeitig aber wurde ein neues Organ geschaffen:

der "Landesrat des Richterstandes" (Art. 60 Absatz 1).

Dieser Rat sollte über ein ausschließliches Vorschlagsrecht bei den Richterernennungen verfügen. Der Staatspräsident könnte zwar einem Vorschlag nicht folgen. Er dürfte aber keine Person zum Richteramt ernennen, die vom Rat nicht vorgeschlagen wurde. Dieses französischem und italienischem Beispiel nachgeahmtes System soll ein Kompromiß in der Macht des Staatspräsidenten einerseits und der Unabhängigkeit der Richter andererseits darstellen.

Zum dritten schließlich sind nach dem neuen Artikel 60 Absatz 2 "die Richter ... unabsetzbar, es sei denn in gesetzlich vorgesehenen Fällen".

(V) Gesamtwürdigung

Die polnische Verfassungsnovelle ist noch nicht zwei Monate alt. Es erscheint also schwer möglich, ihren Einfluß auf die Verfasungswirklichkeit in Polen bereits zu würdigen. Schon heute ist aber so viel klar, daß ihre Verwirklichung schwierig werden wird, da es in Polen viele Interessengruppen und Institutionen gibt, die alles unternehnmen würden, um diese Reformversuche letztendlich scheitern zu lassen. Eindeutig ist auch, daß das neue Verfassungssystem sowohl Hoffnungen als auch Gefahren in sich birgt.

Die Hoffnungen sind dabei vor allem mit weiteren Demokratisierungsprozessen verbunden. Die Verfassungsreform könnte dazu einen Beitrag leisten, in dem sie einen politischen Pluralismus direkt anerkennt oder zumindest den verfassungsrechtlichen Rahmen für einen solchen Pluralismus schafft. Das neue System wird von der Grundidee getragen, daß keine Einheit aller Verfassungsorgane bestehen soll und daß die Opposition einen festen Platz im Parlament finden solle. Diese neue - auch politische - Zusammensetzung der Verfassungsorgane könnte zu Streit oder Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Staatsorganisation führen, die nun nicht mehr kraft der führenden Rolle der Partei zu "entschärfen" wären. Die Verfassungsnovelle sieht hierfür verschiedene Verfahren vor - von der Verfassungsgerichtsbarkeit bis hin zur Parlamentsauflösung. Viele politische Kontroversen werden in der Zukunft vielleicht am Maßstab des Verfassungsrechts erörtert, was zu einer gewissen Verrechtlichung der Politik und auch allgemein zur Entwicklung des Rechtsstaats beitragen könnte.

Das neue System ist jedoch nicht von Gefahren frei. Als ein "verfassungsrechtlicher Preis" für die Zulassung der Opposition wurde die Stellung des Parlaments geschwächt und wurde das Amt eines starken und vom Parlament weitgehend unabhängigen Staatspräsidenten eingeführt. Das könnte zu einem Gleichgewicht innerhalb der Staatsorganisation führen, aber ebenso auch hin zu einem Präsidialsystem, in dem der Staatspräsident alle anderen Verfassungsorgane dominieren würde: Die Befugnisse des Staatspräsidenten

wurden nämlich derart weit und unklar formuliert, daß - insbesondere in einer verändert politischen Lage - ein Mißbrauch nicht unvorstellbar wäre.

Das neue System hat keine Vorläufer in anderen Ostblock-Staaten. Einige Rechtsinstitute und -Institutionen sind auf den Einfluß westeuropäischer Verfassungen, insbesondere der Verfassung der Fünften Republik, zurückzuführen, vor allem aber dienten die beiden polnischen Vorkriegsverfassungen, die demokratische von 1921 sowie die eher autoritäre Verfassung von 1935, die übrigens in einigen Punkten der französischen von 1958 nicht unähnlich ist, als Vorbilder für die aus den Beratungen am "Runden Tisch" und in den Parlamentsausschüssen geschaffene polnische Verfassungsreform. Die neuen Artikel dieser Verfassung wurden in den bisherigen Verfassungstext integriert, was zu einem ganz sichtbaren Eklektizismus führte. Deshalb scheint es unmöglich zu sein, das polnische Verfassungssystem einem der traditionellen Verfassungsmodelle zuzuordnen, es ist aber kein System der Einheit der Gewalten geblieben, was vielleicht eine Öffnung zur weiteren Entwicklung des Gedankens der "Gewaltenteilung" darstellen könnte.

Es ist nochmals zu betonen, daß die polnische Verfassungsreform als eine pragmatische Lösung geboren wurde, um einen politischen Kompromiß verfassungsrechtlich abzusichern. Daher enthält sie vor allem durch das neue formulierte Wahlrecht Garantien für die Opposition, aber auch Garantien für die kommunistische Partei selbst, da einige Kernelemente des bisherigen Systems durchaus unverändert blieben. Die Zukunft wird zeigen, wie erfolgreich oder erfolglos das polnische Verfassungsexperiment bleiben wird, ob es eine Hoffnung oder eher eine Warnung für andere osteuropäische Länder darstellen wird. Die Zukunft wird aber auch zeigen, wie die begonnene, aber noch nicht vollendete Verfassungsreform in Polen fortgesetzt werden wird.