

Analyse

Die polnische Verfassungsdebatte. Eine nützliche Übung

Fryderyk Zoll, Krakau/Warschau

Zusammenfassung:

Die in Polen geltende Verfassung vom 2. April 1997 stärkte die Rolle des Ministerpräsidenten mit der Absicht, die Kompetenzen des Staatspräsidenten im Vergleich zu der vorher gültigen sog. Kleinen Verfassung (vom 17. Oktober 1992) zu reduzieren. Damit sollte das Verhältnis zwischen beiden Ämtern stärker ausbalanciert werden. Besteht eine Kohabitation, kann es dazu kommen, dass vor allem in den Bereichen Außenpolitik und Gesetzgebung Staatspräsident und Regierung parallel eine unterschiedliche, nicht miteinander abgestimmte Politik betreiben. Das ist gegenwärtig in Polen der Fall und hat zu einer Verfassungsdebatte geführt, deren Pole die wesentliche Stärkung bzw. Schwächung der Rolle des Präsidenten sind. Der Autor skizziert zwei Positionen der Partei *Recht und Gerechtigkeit* (PiS) und des Arbeitskreises *Erfahrung und Zukunft* (DiP), bewertet aber die laufende Debatte als eine intellektuelle Übung, die in absehbarer Zeit aus politischen Gründen zu keinen gesetzlichen Änderungen führen könne.

Die in Polen geltende Verfassung vom 2. April 1997 trat in keiner festlichen Atmosphäre in Kraft. Der Enthusiasmus des Jahres 1989 war längst abgeklungen, das Land wurde von der postkommunistischen Demokratischen Linksallianz (*Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD*) regiert und das Lager der alten Solidarność war heillos zerstritten. In der Verfassungsdebatte Mitte der 1990er Jahre herrschte eine Atmosphäre der Hysterie, die vor allem von den konservativen Kreisen der Gesellschaft geschürt und von der kaum verständlichen Klage über ein bevorstehendes *finis Poloniae* nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung begleitet wurde. Was diese Befürchtung konkret begründete und wo solcherart Gefahren in der Verfassung lauern sollten, wurde allerdings nicht deutlich gemacht. In Wirklichkeit ist die Verfassung von 1997 ein solides Regelwerk, das vielleicht keine allzu große Begeisterung hervorruft, aber das ordentliche Funktionieren des Rechtsstaates gewährleistet, in dem die Grundfreiheiten grundsätzlich gewahrt werden und die Staatsorgane funktionieren. Diese Verfassung wurde bereits einer Probe unterzogen: Die Zeit der Regierung von *Recht und Gerechtigkeit* (*Prawo i Sprawiedliwość – PiS*) unter Ministerpräsident Jarosław Kaczyński (2006–2007) war eine Herausforderung für die verfassungsrechtliche Ordnung, in der die demokratischen Regeln letztlich aber doch nicht verletzt wurden. Auch der Schutz, der durch das Verfassungsgericht gewährleistet wurde, erwies sich als ausreichende Stütze für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Ministerpräsident Kaczyński blieb nur die bittere Klage über den sog. *Impossibilismus* (eigene Formulierung von J. Kaczyński) der Macht, den andere eher als eine Bindung des Staatsapparates an das Gesetz bezeichnen würden. Die Verfassung hat sich in dieser Zeit bewährt, obwohl die beiden wichtigsten Ämter – das des Staatspräsidenten und das des Ministerpräsidenten – gut anderthalb Jahre von

den eng zusammenarbeitenden Zwillingssbrüdern Lech und Jarosław Kaczyński ausgeübt wurden. Aber auch aus heutiger Perspektive, da die *Bürgerplattform* (*Platforma Obywatelska – PO*) und die *Polnische Bauernpartei* (*Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL*) mit Ministerpräsident Donald Tusk (*PO*) an der Spitzte die Regierung stellen, erweist sich das Korsett der Verfassung für die Regierung als zu eng, muss sie sich doch mit der schwierigen Situation der Kohabitation (mit Lech Kaczyński im Amt des Staatspräsidenten) arrangieren.

Die verfassungsrechtliche Stellung des Staatspräsidenten in Polen ist spezifisch. Sie ist unter anderem eine Folge der politischen Befürchtungen aus der letzten Jahrzehntmitte. Damals gab es weit verbreitete Bedenken, dass Staatspräsident Lech Wałęsa (1990–1995) in der bevorstehenden Wahl in seinem Amt bestätigt werden könnte. Daher sollte die Macht des Präsidenten im Verhältnis zu der geltenden sog. Kleinen Verfassung (vom 17. Oktober 1992) reduziert werden. In Polen herrschte zu der Zeit noch die Angst vor einer autoritären Herrschaft. Andererseits sollte das Amt aber auch nicht zu stark beschränkt werden. Die neue Verfassung von 1997 stärkte die Rolle des Ministerpräsidenten, der praktisch nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum abgewählt werden kann. Die Kompetenzen des durch das Volk zu wählenden Staatspräsidenten sollten diese Stärkung ausbalancieren. Der Staatspräsident kann nach der Verfassung zumindest in zwei Bereichen aktiv tätig werden und die Regierungsarbeit erschweren. Der erste Bereich betrifft das Vetorecht des Staatspräsidenten, der zweite die Außenpolitik. Darüber hinaus gibt es noch weitere Bereiche, in denen der Präsident tätig werden kann und die ebenfalls zur Demonstration von Macht und Kompetenz eingesetzt werden können, wie zum Beispiel als Oberhaupt der Streitkräfte und bei der Ernennung von Generälen, aber diese haben eher eine bloße Prestigebedeutung.

Im Falle einer Kohabitation

Besteht eine Kohabitation, kann es dazu kommen, dass auf zwei wichtigen Feldern Staatspräsident und Regierung parallel eine unterschiedliche, nicht miteinander abgestimmte Politik betreiben. Das ist auch bei der gegenwärtigen Kohabitation der Fall. In der Außenpolitik verfolgte der Staatspräsident teilweise eine andere Zielrichtung als die Regierung (beispielsweise in Fragen der europäischen Integration und der Ostpolitik). Er weigerte sich außerdem in mehreren Fällen, die von der Regierung vorgeschlagenen Botschafter zu ernennen, was zu dauerhaften Vakanzen auf einigen wichtigen diplomatischen Posten geführt hat. Das Hauptproblem aber stellt für die Regierung die Möglichkeit des Präsidenten dar, Veto gegen Gesetze einzulegen, wobei das Veto nur mit einer 3/5-Mehrheit des Parlaments aufgehoben werden kann. Da die derzeitige Regierung nicht über eine solche Mehrheit im Parlament verfügt, ist sie bei der Durchsetzung von Gesetzen entweder auf die Unterstützung der Oppositionsparteien angewiesen oder auf die Bereitschaft des Präsidenten zur Zusammenarbeit. Von den Oppositionsparteien könnte theoretisch einzig die SLD (also die Partei der Erben der Tradition der Volksrepublik) eine solche Unterstützung gewähren, denn von PiS ist eine solche Kooperation kaum zu erwarten, da die von Jarosław Kaczyński geführte Partei mit Präsident Lech Kaczyński aufs engste und brüderlich verbunden ist. In der Praxis ist aber auch die Unterstützung der SLD wenig wahrscheinlich, da die bürgerliche PO grundsätzlich eine andere politische Zielrichtung verfolgt als die Linke. Trotz ihrer Mehrheit in den beiden Kammern des Parlaments ist die Regierung also kaum im Stande, sehr wichtige, grundsätzliche Reformprojekte durchzusetzen, weil diese im Regelfall am Vetorecht des Präsidenten scheitern. Dies ist eine sehr unbequeme Situation für die Regierung. Andererseits können dieser Lage auch bestimmte Vorteile abgerungen werden. Unpopuläre, aber notwendige Reformen können verzögert und ihr Ausbleiben allein der Obstruktion des Präsidenten zugeschrieben werden. Auf Dauer ist dieser Zustand jedoch unerträglich und muss ein Ausweg aus der Blockade gefunden werden. Die aktuelle Ausprägung der Kompetenzen des Staatspräsidenten erlaubt ihm, die Arbeit der Regierung erfolgreich zu stören. Er selbst verfügt allerdings nur über wenige »positive« Zuständigkeiten, die ihm die Umsetzung eigener politischer Ziele erlauben würden. Für viele Teilnehmer der Diskussion über diese rechtliche Lage gibt es nur zwei Möglichkeiten – entweder eine wesentliche Stärkung oder eine wesentliche Schwächung der Rolle des Präsidenten. Diese Pole bestimmen den Rahmen der gegenwärtigen Verfassungsdebatte.

Ideen für eine neue Organisation der Gewaltenteilung

Als PiS im Herbst 2005 die Wahlen gewonnen hatte, legte sie auch einen Verfassungsentwurf zur Diskussion vor. Nach diesem Entwurf sollte das Amt des Präsidenten wesentlich gestärkt werden. Gleichzeitig sollten die Rolle des Verfassungsgerichts und des polnischen Ombudsmanns geschwächt werden. Der Entwurf sah eine Klausel vor, die die Ausübung der von der Verfassung gewährleisteten Freiheiten und Rechte einschränken sollte (Missbrauchsverbot¹). Der Entwurf war stark autoritär geprägt. Leicht überarbeitet wurde er im Januar 2010 noch einmal veröffentlicht. Die vorgenommenen Änderungen waren auch deswegen nötig, weil der alte Entwurf von Parteiangehörigen vorbereitet worden war, die im Laufe der Zeit aus der PiS herausgedrängt worden waren. Es sollte vermieden werden, dass der neue Entwurf mit den Namen der ehemaligen Mitglieder assoziiert wird. Im neuen Entwurf wurde die Macht des Präsidenten nochmals gestärkt. Er soll nicht Teil der Exekutive sein, sondern im weitesten Sinne über allen anderen Bereichen der Regierung stehen. Ihm wird in dem Entwurf sogar die Kompetenz eingeräumt, nach seiner Auffassung »ungeeignete« Richter ihres Amtes zu entheben. Durch die enorme Stärkung der Macht des Präsidenten sollte der von Jarosław Kaczyński stets beklagte Imperialismus der Staatsmacht abgebaut werden.

In eine völlig andere Richtung geht der Entwurf einer Novelle der geltenden Verfassung, der vom sog. Konversationsatorium *Doświadczenie i Przyszłość (Erfahrung und Zukunft)* vorgestellt wurde. DiP war zur Zeit des Kommunismus ein Arbeitskreis von oppositionell eingestellten Intellektuellen, in dem Debatten über die Zukunft Polens geführt wurden. Zur Zeit der Regierung von Jarosław Kaczyński wurde dieses Konversationsatorium als Think Tank neu gegründet. Es versammelt wichtige Persönlichkeiten des Landes, darunter ehemalige Präsidenten des Verfassungsgerichts, Richter a.D. der obersten Gerichte des Landes und ehemalige Mitglieder aus verschiedenen polnischen Regierungen nach 1989. Diese Gruppe beobachtete mit Sorge die oben dargestellte Blockadesituation und formulierte eigene Vorschläge für eine Neugewichtung der Machtverteilung zwischen dem Staatspräsidenten und der Regierung. Nach dem DiP-Vorschlag besteht kein Bedarf für eine völlig neue Verfassung, vielmehr sei es ausreichend, in der geltenden Verfassung die Position des Staatspräsidenten neu zu gewichten. Der Staatspräsident soll grund-

¹ Art. 17 Abs. 3 des Vorschlags: »Die durch die Verfassung garantierten Freiheiten und Rechte dürfen nicht für Anschläge gegen die Rechtsordnung genutzt werden, und niemand darf aus dem Missbrauch des Rechts einen Vorteil für sich ziehen.«

sätzlich auf die Funktion eines Wächters der verfassungsrechtlichen Ordnung der Republik reduziert werden. Sein Vetorecht soll in der Weise eingeschränkt werden, dass es nur Signalwirkung hat. Der Sejm soll das Veto mit einer absoluten Mehrheit zurückweisen können. Der Präsident würde so die Möglichkeit verlieren, Gesetzesprojekte der Regierung aus politischen Gründen endgültig zu stoppen. Dem Präsidenten soll auch das Recht entzogen werden, eine Ratifizierung internationaler Verträge zu verweigern, wenn er zur Ratifizierung durch das Parlament verpflichtet wird. Seine Rechte bei der Ernennung von Richtern sollen eingeschränkt und auf einen eher formalen Akt reduziert werden. Nach der derzeit geltenden Verfassung wird der Staatspräsident von der Bevölkerung in allgemeinen Wahlen gewählt. Das verleiht ihm eine sehr starke Legitimation, die auch nach der Verfassung von 1997 nicht seinen eigentlichen Machtkompetenzen entspricht. Deswegen wird in dem Vorschlag auch ein Verzicht auf die allgemeinen Wahlen für dieses Amt erwogen. Der Präsident soll danach durch die Nationalversammlung (Sejm und Senat) gewählt werden. Da aber die Direktwahl des Präsidenten von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung befürwortet wird, formuliert der Entwurf die Wahl durch die Nationalversammlung bloß als eine Option.

Ministerpräsident Donald Tusk hat öffentlich geäußert, dass auch er eine politische Diskussion über die Verfassung für notwendig hält. Die PO steht dem Vorschlag von DiP wohlwollend gegenüber und spricht sich dafür aus, weiter in diese Richtung zu gehen und die Kompetenzen des Staatspräsidenten weiter einzuschränken (z. B. im Bereich des Vorlagerechtes des Präsidenten beim Verfassungsgericht).

Die politische Irrealität der Verfassungsdebatte

In der aktuellen politischen Situation gibt es keine Chance, eine tiefgreifende Verfassungsänderung durchzusetzen. Zwischen den größten Parteien herrscht fundamentale Uneinigkeit über die Richtung der erforderlichen Änderungen. Präsident Kaczyński hat sich kritisch über den Entwurf von PiS geäußert. Das hat zu Spekulationen veranlasst, ob es sich um einen wirklichen Disens zwischen dem Präsidenten und seinem politischen

Milieu handelt oder ob dies eine Methode ist, die Selbständigkeit von Lech Kaczyński angesichts der bevorstehenden Wahlen herauszustellen. Die kleineren Parteien sind an einer Reform nicht besonders interessiert, weil das bestehende Vetorecht des Präsidenten die Position dieser Parteien enorm stärkt, da eine Zurückweisung des Vetos immer die Zusammenarbeit mit diesen Parteien erfordert. Diese Verhältnisse werden sich möglicherweise auch nach den nächsten Wahlen nicht so weit ändern, dass sich eine ausreichende Mehrheit für eine Verfassungsänderung ergibt. Deswegen ist die laufende Debatte eher eine intellektuelle Übung, die in absehbarer Zeit nicht gesetzlich umgesetzt werden wird. Es ist sicherlich sinnvoll und nützlich, über die Struktur der Macht in der Republik zu diskutieren und unterschiedliche Modelle zu erarbeiten. Diese Debatte bringt darüber hinaus eine generelle Unzufriedenheit mit der aktuellen Praxis der Kohabitation zum Ausdruck. Man muss aber auch sehen, dass einige Probleme dieser Kohabitation in der ganz besonderen und einmaligen personellen Konfiguration begründet liegen – während der Regierung von Ministerpräsident Jarosław Kaczyński bestand die Spannung zwischen dem Amt des Staatspräsidenten und der Regierung nicht. Damals wurde bedauert, dass dadurch eine wichtige Garantiefunktion für die Rechtsstaatlichkeit, die der Präsident zu erfüllen hat, nicht wahrgenommen wurde. Gemessen an der polnischen Erfahrung ist eine gewisse Dekonzentration der staatlichen Macht nur von Vorteil. Gerade die Regierungsperiode von Jarosław Kaczyński hat gezeigt, dass auch im heutigen Polen eine Konzentration der Macht immer noch gefährlich für die Rechtsstaatlichkeit sein kann. Das Modell, das in der polnischen Verfassung verankert ist, erzwingt die Suche nach Kompromissen und steht einer Monopolisierung der Macht entgegen. Sowohl eine Schwächung des Amtes des Präsidenten als auch seine Stärkung würde die Balance in der Machtverteilung bedrohen. Das Konzept der geltenden Verfassung sollte nicht vorschnell aufgegeben werden. Es besteht die Notwendigkeit einer Debatte. Das Bedürfnis nach Stabilität der in der Verfassung verankerten Institutionen darf aber bei dieser Diskussion nicht verkannt werden.

Über den Autor

Fryderyk Zoll ist Professor für Privatrecht an der Krakauer Jagiellonen-Universität und an der Leon Koźmiński-Akademie in Warschau. In deutscher Sprache veröffentlichte er u. a. als Herausgeber: Einführung in das polnische Recht (München 2005, zus. mit Marc Liebscher).

Der Verfassungsentwurf von PiS ist zu finden unter: <http://www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&idoc=149> (abgerufen am 12.03.2010).

Der Vorschlag zur Verfassungsänderung von DiP ist zu finden unter: www.dip.org.pl/Raport_8_08-09-2009_rozkladowki.pdf (abgerufen am 12.03.2010)