

Versuche der Sicherung vor Usurpation im Rechtsstaat – Antikorruptionsbehörden und Staatstribunal am Beispiel Polens und der Ukraine –*

I.

Polen und die *Ukraine* sind zwei junge europäische Demokratien, die auf eine gemeinsame Geschichte sowie auf eine langjährige Koexistenz im Rahmen des sogenannten "sozialistischen Blocks" zurückblicken. Durchaus ähnlich waren auch die Probleme, die diese beiden Nachbarstaaten beim Übergang vom staatsautoritären Dominieren einer Regierungspartei zur rechtsstaatlichen Demokratie hatten und haben. Außer den wirtschaftlichen Problemen, die seit der Einführung der Grundlagen der freien Marktwirtschaft mehr oder weniger konstruktiv angegangen werden, gehören heute die allgegenwärtige Korruption und die rechtsstaatliche Verantwortlichkeit oberster Staatsrepräsentanten zu den größten Problemen in der *Ukraine* und in *Polen*. Der Kampf gegen Korruption in beiden Ländern hat hohe Priorität angesichts ihrer gesellschaftlichen Auswirkungen und vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Beziehungen mit den Demokratien der westlichen Welt.

Polen hatte im Unterschied zur *Ukraine* die proeuropäische Entwicklungsrichtung früher eingeschlagen und erzielte beim Kampf gegen Korruption größere Erfolge. Dort wurde ein recht modernes System rechtsstaatlicher Gewährleistungen aufgebaut, zum Beispiel vor zehn Jahren das „Zentrale Antikorruptionsbüro“ geschaffen. Erster Leiter wurde ein Vertreter der politischen Partei "Recht und Gerechtigkeit", die damals in der Opposition war. Die polnischen Medien entfachten bei diesen Untersuchungen wegen Korruptionsverdachts gegen staatliche Repräsentanten großes öffentliches Interesse. Zahlreiche ehemals verdächtige Politiker und Beamte wurden allerdings später vor Gericht freigesprochen. Nicht zuletzt wegen der stigmatisierenden Auswirkungen eines einmal erhobenen Tatverdachts wurde durch ein späteres Gesetz normiert, dass der Leiter des „Zentralen Antikorruptionsbüros“ keiner politischen Partei angehören soll. Seit 2009 nimmt *Pawel Wojtunik*, ein erfahrener und bekannter Strafverfolger, diese Funktion wahr. Für *Polen* war das ein Glücksfall, weil *Wojtunik* einen ausgezeichneten Ruf als unabhängiger und unparteiischer Ermittler hat. Auch deshalb haben die polnischen Bürger das „Zentrale Antikorruptionsbüro“ keinesfalls als beliebige politische Einrichtung wahrgenommen, die für den Kampf gegen Oppositionelle geschaffen worden war, sondern als eine Organisation, die ihre Arbeit rechtsstaatlich und unabhängig zum Nutzen der ganzen Gesellschaft erfüllen kann. Dazu trug auch die Tatsache bei, dass das „Zentrale Antikorruptionsbüro“, außer seiner unmittelbaren Aufgabe des Kampfes gegen Korruption, eine Zusammenarbeit mit Nichtregierungs-Organisationen und Strukturen der Zivilgesellschaft systematisch aufbaute. Jährlich werden in *Polen* Debatten

* PhD, Associate Professor of Department of Public Law (State Structure and Local Self-Government) of Yaroslav Mudryi National Law University.

mit einer sogenannten "breiten bürgerlichen Antikorruptionskoalition" veranstaltet, zu denen das Büro Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Bereiche einlädt. Obwohl es gesetzlich nicht vorgesehen war, begann diese innovative Institution Mechanismen öffentlicher Aufklärung zur Korrupsionsvorbeugung einzuleiten, die eine Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung in der polnischen Gesellschaft intendierte, auch über Bildungsprogramme sowie Seminare für Unternehmer und Beamte. Die Ergebnisse dieser Arbeit wurden sowohl innergesellschaftlich als auch von externen Facheinrichtungen der *Europäischen Union*, wie zum Beispiel *Transparency International*, hoch eingeschätzt. Gerade der erfolgreiche Kampf gegen Korruption trug zur Herausbildung des rechtsstaatlichen Image *Polens* bei und bewirkte unter anderem eine hohe Anziehungskraft für Investoren.

Die Erfahrungen *Polens* sowie anderer europäischen Länder bei der Korruptionsbekämpfung werden auch in der *Ukraine* aktiv genutzt. Mittels der Beratungshilfe der Europäischen Union und vor allem aus Polen wurden in der *Ukraine* allein im Jahr 2015 drei Einrichtungen geschaffen, die direkt oder indirekt für den Kampf gegen Korruption geschaffen wurden: die *Spezialisierte Antikorruptionsanwaltschaft*, das *Nationale Antikorruptionsbüro der Ukraine* und das *Staatliche Ermittlungsbüro der Ukraine*. Zur Finanzierung des Nationalen Antikorruptionsbüros allein sind im Budget der *Ukraine* für das Jahr 2016 fünfhundert Millionen Hrywnja (ca. 15 Mio Euro) vorgesehen, viel Geld für ein Land, das sich im Kriegszustand befindet [9]. Das wirtschaftlich besser situierte Polen bringt für sein Zentrales Antikorruptionsbüro ca. 25 Mio. Euro per anno auf [10]. Hauptsächlich werden diese Summen in beiden Ländern für die Gehälter der Ermittler der Antikorruptionsbüros ausgegeben, wobei die Ukrainer, wenn man hier die Kaufkraft berücksichtigt, in einer besseren Lage sind als ihre polnischen Kollegen. Ein solch hoher Haushaltsansatz soll unter anderem die Unabhängigkeit der Ermittler vor politischen Einflüssen und Korruption bewahren.

Im Unterschied zu *Polen* sind diese Antikorruptionsbehörden in der *Ukraine* noch im Werden. Deshalb ist es zu früh, über ihre Effizienz zu sprechen. Jedoch ist zu befürchten, dass die neugeschaffenen Antikorruptionsbehörden in der *Ukraine*, bei all ihrer Unabhängigkeit, politischen Einflüssen ausgesetzt sein können. Deshalb ist in der *Ukraine* neben der Korruption auch das Problem der rechtsstaatlichen Gebundenheit oberster Organe und staatlicher Funktionäre von großer Relevanz. In der ukrainischen Gesetzgebung, auch in der ukrainischen Verfassung, ist die staatsrechtliche und rechtsstaatliche Gebundenheit oberster Organe und Repräsentanten zu allgemein definiert. Gerade diese Unbestimmtheit ermöglichte es dem ehemaligen *Präsidenten Wiktor Janukowytsch*, zuerst die Regierungsform von der parlamentarisch-präsidentialen auf die präsidential-parlamentarische umzustellen, sich dann die Mehrheit im *Parlament* unterzuordnen und damit die Staatsmacht zu usurpieren, wobei er auf massive Korruptionsmittel zu seinem Vorteil zurückgriff. Das Problem der *Ukraine* besteht bis heute darin, dass sie in ihrer Verfassungsstruktur und im Verfassungsalltag keine institutionellen Vorkehrungen hat, die die Verantwortung des *Präsidenten*, des *Ministerpräsidenten* und anderer höchster Beamter bei Verletzungen der Gesetze der *Ukraine* und bei Machtmissbrauch rechtsstaatlicher Bindung und Kontrolle unterzieht.

II.

In *Polen* dagegen gibt es eine derartige Institution: es ist das *Staatstribunal (Trybunał Stanu)* der *Republik Polen*. Deshalb ist es bei der Analyse der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der rechtlichen Systeme beider Länder sinnvoll, die Entstehungsgeschichte dieser Institution in Polen in den Blick zu nehmen und dabei auch der Frage nachzugehen, ob eine derartige Institution für die *Ukraine* wünschenswert wäre.

Die Institution des Staatstribunals und das Problem der staatsrechtlichen sowie rechtsstaatlichen Verantwortlichkeit der verfassungsmäßigen Organe und Beamten höchsten Ranges im modernen Staat sind eng mit den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Gesetzlichkeit verbunden. Diese Institute haben tiefe geschichtliche Wurzeln, die auf das Recht des Menschen auf Freiheit sowie auf die mittelalterliche Doktrin des Widerstandes gegen Tyrannei und Absolutismus (*ius resistendi*) zurückgeht [1, S. 266]. Eine gründliche Analyse des Wesens des Staatstribunals in der Republik Polen haben bekannte polnische Konstitutionalisten durchgeführt wie *Lech Garlicki, Bogusław Banaszak, Ryszard Mojak, Dariusz Dudek, Eva Lentovska*. Ukrainische Wissenschaftler haben sich – soweit ich das übersehe – im rechtswissenschaftlichen Schrifttum mit dieser Frage bislang nicht befasst. In dieser Abhandlung soll deshalb der Blick auf die Institution des Staatstribunals der *Republik Polen* gelenkt werden, um zu prüfen, inwieweit damit einer eventuellen Verfassungsverletzung durch den Präsidenten der *Republik Polen* oder höchster Staatsbeamter entgegenzuwirken ist.

Das erste Land, in dem die Idee der rechtlichen Verantwortung der Exekutive verwirklicht wurde, war *England*. Gerade seine *Magna Charta* – die Große Urkunde der Freiheiten aus dem Jahre 1215 – führte das Amtsenthebungsverfahren (Impeachment) ein, was das Heranziehen eines *Ministers der Krone* zur strafrechtlichen, rechtlichen oder verfassungsrechtlichen Verantwortung vor dem *House of Lords* ermöglichte. Dieses Instrument, dessen Erscheinung mit der Entstehung des Parlamentarismus und des parlamentarischen Regierungssystems in England im 14. Jahrhundert zeitlich zusammenfiel, wurde sehr schnell überholt. Es wurde durch ein einfacheres System des Misstrauensvotums ersetzt, das dem Ministerkabinett durch das *House of Commons* ausgesprochen werden konnte.

In der Verfassung des damals jungen Staates der *Vereinigten Staaten von Amerika* wurde das von den Engländern übernommene *Impeachment* auf den *Präsidenten* des Landes, die Staatsbeamten und Bundesrichter erweitert. Die Entscheidung über die Heranziehung zur Verantwortung sollte das *House of Representatives* fällen, anschließend wurde das Verfahren an den Senat weitergeleitet, der die Sachentscheidung zu treffen hatte.

In *Frankreich* wurde die Verfassungsverantwortung 1789 eingeführt. Die Gerichtsbarkeit gehörte zum *Haute Cour Nationale*, und die Anklage wurde von der *Nationalversammlung* erhoben. In *Österreich* wurde eine derartige Verantwortung 1867 [3, c. 53] eingeführt.

In *Polen* wurde das Instrument der Verfassungsverantwortung in der *Verfassung* vom 3.5.1791 festgeschrieben. Diese Verantwortung sah auch die *Verfassung des Warschauer Fürstentums* vom 22.7.1807 sowie die *Verfassung der Königreichs Polen* vom 27.11.1815 vor. Aber das Konzept verfassungsrechtlicher Verantwortlichkeit nahm seine modernen Züge erst mit der Erlangung der Unabhängigkeit nach dem *Ersten Welt-*

krieg an. So besagte Artikel 51 der *Verfassung Polens*, dass der *Präsident* des Landes wegen des Landesverrats, der Verletzung der *Verfassung* oder einer Straftat vom *Sejm* zur Verantwortung gezogen werden konnte. Dafür brauchte man die Entscheidung durch drei Fünftel der Stimmen der *Sejm*-Abgeordneten in Anwesenheit von mindestens der Hälfte ihrer Gesamtzahl. Das Staatstribunal, dessen Tätigkeit durch ein besonderes Gesetz geregelt war, sollte die Sache verhandeln und das Urteil fällen. Artikel 59 derselben Verfassung setzte auch die Verantwortlichkeit der *Minister* voraus, darunter auch eine strafrechtliche für von ihnen begangene Verbrechen und die Verletzung der *Verfassung*. In solchen Fällen führte das *Staatstribunal* eine Ermittlung aufgrund des Beschlusses des *Sejms* über die Anklage eines Staatsministers durch [2, c.156].

Das neue Gesetz über das *Staatstribunal*, das am 27.4.1923 in Kraft trat, konzentrierte sich vorwiegend auf die Verantwortlichkeit der *Minister*. Laut dieses Gesetzes trug der *Minister* vor dem *Staatstribunal* die verfassungsrechtliche Verantwortung für Handlungen oder Absichten, die er in Ausübung seines Amtes beging, und die die *Verfassung* des Landes verletzten, den Interessen des Staates einen beträchtlichen Schaden zufügten oder das Land einer Gefahr aussetzte. In diesem Gesetz wurde die Verantwortlichkeit des *Präsidenten* gesondert geregelt. Und schon die *Verfassung Polens* vom 23.4.1935 setzte voraus, dass der *Präsident Polen-Litauens* eine Verantwortung nur vor Gott und der Geschichte trägt. Die *Minister* trugen laut dieser *Verfassung* eine politische Verantwortung gegenüber dem *Präsidenten*, eine parlamentarische gegenüber dem *Sejm* sowie dem Senat und eine verfassungsrechtliche gegenüber dem *Staatstribunal*. Außerdem wurde die Verfassungsverantwortlichkeit zum erstenmal auf den Vorsitzenden des *Obersten Rechnungshofs* erweitert sowie auf die Abgeordneten und Senatsmitglieder der beiden Kammern des polnischen *Parlaments*.

Das Gesetz über das *Staatstribunal*, das die Grundsätze dieser *Verfassung* berücksichtigte, wurde am 23.4.1936 angenommen. Durch dieses Gesetz wurde auch die Zusammensetzung des *Staatstribunals* deutlich bestimmt: Es wurde vom ersten stellvertretenden Vorsitzenden des *Obersten Gerichts* geleitet und seine Mitglieder setzten sich aus acht Vertretern des *Sejms* und vier Vertretern des Senats zusammen [6].

Generell, wenn man die ersten Entstehungsetappen des *Staatstribunals* der *Republik Polen* betrachtet, kann man zwei Schlussfolgerungen ziehen. Die erste: Diese Institution entwickelte sich im Geiste des europäischen Modells der Verfassungsverantwortung der höchsten Beamten des jeweiligen Staates und war im Grunde genommen als spezialisiertes Gerichtsorgan. Die zweite Schlussfolgerung bietet sich von selbst an, nachdem man Erfahrungen mit der Praxis des Staatstribunals *Polens* in der Periode zwischen zwei Kriegen gemacht hatte: In dem nach 150 Jahren Staatslosigkeit wiederaufgebauten Land verschärften sich die politischen Gegensätze, viele Entscheidungen waren damals das Resultat sogenannter "politischer Zweckmäßigkeit". Dabei wurden diese Entscheidungen unter dem autoritären Einfluss des "Vaters der Nation" *Józef Pilsudski* gefällt.

Als klassische Illustration dieses Ansatzes kann der "Fall von *Czechowicz*" dienen, der das politische Establishment des Landes und die gesamte polnische Gesellschaft im Jahr 1929 aufwühlte. Damals fiel die Weltkonjunktur für die gewinnbringende Industrie *Polens* günstig aus. Ein überwiegend armes Land konnte zusätzliche, im Budget nicht vorgesehene Mittel verdienen durch den Verkauf von Kohle und andere Bodenschätze an reichere Nachbarn. Auf persönliche Anordnung des "Führers der Nation" *Józef Pilsudski* wurde der größte Teil dieser Gelder aus dem Staatshaushalt in den Präsiden-

tenfond überführt und so praktisch für die Wahlkampagne der regierenden Präsidentenpartei genutzt [1, c. 161]. Da sich der *Präsident* laut der damaligen *Verfassung Polens* nur vor "Gott und Geschichte" zu verantworten hatte, nahm das *Staatstribunal* nach dem entsprechenden Beschluss des *Sejms* eine Untersuchung über die Erfüllung des Willens des *Präsidenten* durch den *Minister Czechowicz* auf. Alle notwendigen Verfahren wurden eingeleitet und der Fall geriet vor das *Staatstribunal*, aber dann wurde er infolge eines riesigen Drucks von Seiten des *Präsidenten* zur Nachprüfung zurück in den *Sejm* geschickt. Später, nach dem Sieg der Präsidentenpartei bei den Wahlen, geriet der Fall in Vergessenheit [4, c. 274].

Ein anderer Grund für den praktischen Leerlauf des Staatstribunals zeigte sich in der Nachkriegsperiode zwischen 1947 und 1952. Die Doktrin und Praxis des sozialistischen Staates setzte *eine* Verantwortung voraus – in erster Linie eine parteiliche und keine verfassungsrechtliche. Wieder stand nicht das Recht, sondern die politische Zweckmäßigkeit im Vordergrund. Eine Bestätigung dessen kann man am folgenden Beispiel aufzeigen: Der Beginn des Zusammenbruchs des sozialistischen Systems, der in *Polen* durch Streiks mit der gewerkschaftlichen Bewegung "*Solidarność*" an der Spitze gekennzeichnet war, diente paradoxerweise der Wiederbelebung der Tätigkeit des *Staatstribunals* samt dem entsprechenden Gesetz. Die Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes fiel mit den ersten Monaten des erklärten Ausnahmezustandes in *Polen* zusammen. Die Legitimität eines der Initiatoren der Verhängung des Ausnahmezustandes, des Generals *Wojciech Jaruzelski*, der durch die prokommunistische Mehrheit des *Parlaments* zum *Präsidenten Polens* gewählt wurde, war in Gefahr wegen der fatalen wirtschaftlichen und politischen Situation im Land. Deshalb kann man die Wiedergeburt des Staatstribunals zweifellos als Versuch der Macht ansehen, den "Dampf" der bürgerlichen Unzufriedenheit "abzulassen", indem man die damaligen polnischen Oberhäupter, den *Ministerpräsidenten Piotr Jaroszewicz* und den *Vizepräsidenten Tadeusz Pyka* zur Verfassungsverantwortung ziehen wollte. Diese politische Aufgabe wurde vom *Staatstribunal* erfüllt, obwohl die beiden Beteiligten doch nicht bestraft wurden, und zwar wegen der Unmöglichkeit, in ihren Handlungen den im Gesetz vorgesehenen Tatbestand des Verbrechens nachweisen zu können. Gleichwohl wurde das Gesetz über das *Staatstribunal* aus dem Jahr 1982 (mit eingetragenen Novellen) durch die *Verfassung* im Jahre 1997 legalisiert, nach der das Land auch heute noch praktizieren kann. Gerade diese *Verfassung*, die Wort für Wort von der polnischen Gesellschaft im Laufe von fast 10 Jahren geschrieben wurde, bestimmte endgültig den Status des *Tribunals* als einer Institution der rechtsprechenden Gewalt, die Gerechtigkeit gemäß den Vorgaben der *Verfassung* herzustellen hat.

Als unabhängiges Verfassungsgerichtsorgan hat das *Staatstribunal* eine besondere Eigenschaft. Es ist mit dem *Sejm* und dem *Senat* aufs Engste verbunden, weil das *Parlament* seine Mitglieder ins *Tribunal* abordnet. Dabei wird seine Tätigkeit durch die Dominanz des *Parlaments* eingeschränkt. Diese Eigenschaft macht das Staatstribunal in bedeutendem Maße zum Organ des politischen Vertrauens der regierenden Parlamentsmehrheit. Neben dem Vorsitzenden des *Tribunals*, dessen Amt das erste stellvertretende Gerichtsoberhaupt laut der *Verfassung* bekleidet, werden vom *Parlament* auch zwei seiner Stellvertreter und 16 Richter des Staatstribunals gewählt. Neben den in diesem Fall allgemeinen Voraussetzungen für eine Einstellung als Richter (polnische Staatsangehörigkeit, keine Vorbestrafung usw.) wird nur für die Hälfte der Richter des

Staatstribunals eine juristische Ausbildung vorausgesetzt, die für die Befähigung zum Richteramt der allgemeinen Jurisdiktion nötig ist. Indes ist die Funktion des Richters im *Staatstribunal* mit dem Abgeordnetenmandat, der Arbeit bei der öffentlichen Verwaltung des *Präsidenten* oder bei anderen Staatsorganen nicht in Einklang zu bringen. Die Funktion des Richters im Staatstribunal setzt bei seiner realen Tätigkeit allein die Unterordnung unter die *Verfassung* und die staatlichen Gesetze voraus.

Die formale Unabhängigkeit des Richters wird unter anderem durch seine Immunität gesichert: Ohne Bewilligung des *Tribunals* kann kein Richter zur strafrechtlichen Verantwortung gezogen, verhaftet oder festgenommen werden. Während die Richter ihre Funktionen als Richter des *Staatstribunals* erfüllen, bekommen sie keinen Lohn. Sie sind aber zum Ausgleich der Kosten berechtigt, die zum Beispiel durch eine Dienstreise entstehen [7, S. 221].

Das gültige Gesetz über das *Staatstribunal* postuliert, dass während der Wahrnehmung eines Amtes mit Verfassungsverantwortung folgende Personen für eine Verletzung der *Verfassung* oder der Gesetze des Staates haften:

- der *Präsident von Polen*,
- der *Ministerpräsident* und die Mitglieder des *Ministerrates*,
- das Oberhaupt der *Nationalbank Polens*,
- das Oberhaupt des *Obersten Rechnungshofes* (Najwyższa Izba Kontroli),
- die Mitglieder des *Nationalrates für Rundfunk und Fernsehen*,
- Personen, die vom Oberhaupt des *Ministerrates* mit der Verwaltung der *Ministerien* beauftragt werden,
- sowie der *Oberste Befehlshaber des Staates*.

Den *Präsidenten* zur Verantwortung zu ziehen ist ausschließlich die *Nationalversammlung* des Staates berechtigt. Zur Heranziehung anderer der erwähnten Personen, einschließlich Abgeordneter und Senatoren des *Sejms*, ist der *Sejm* befugt.

Das Verfahren der Heranziehung zur Verfassungsverantwortung hochrangiger Staatsfunktionäre wird dem Gesetz zufolge in fünf Schritten durchgeführt:

- Bekanntgabe des Vorbescheides (1)
- Ermittlung im Ausschuss für Verfassungsverantwortung (2)
- Erhebung der Anklage (3)
- Ermittlung durch das Staatstribunal erster Instanz (4)
- Ermittlung durch das Staatstribunal zweiter Instanz (5).

Die drei ersten Schritte finden im *Parlament* statt, wobei sich die Prozeduren bezüglich der Heranziehung des *Präsidenten* und anderer Personen unterscheiden. Damit die Prozedur zur Heranziehung des *Präsidenten* beginnen kann, müssen mindestens 140 Stimmen der Mitglieder der *Nationalversammlung* (Mitglieder beider Kammern des polnischen *Parlaments*) vorliegen. Das entspricht einem Viertel der Zusammensetzung der *Nationalversammlung*. Das Recht, Mitglieder des Ministerrates zur Verantwortung zu ziehen, hat der *Staatspräsident* und eine Gruppe von Abgeordneten; letztere muss mindestens 115 Personen umfassen, was einem Viertel der *Sejm*-Zusammensetzung entspricht. Das Recht zur Ermittlung gegenüber anderen Personen, die im Gesetz erwähnt werden, bekommt der *Präsident* und eine Gruppe der Abgeordneten, die 115 Personen

stark sein muss, sowie auch der *Ermittlungsausschuss*, dessen Tätigkeit durch Art. 111 der *Verfassung Polens* geregelt wird [8].

Das Ermittlungsverfahren des *Staatstribunals* entspricht dem Verfahren, das in Gerichten allgemeiner Jurisdiktion Anwendung findet. Der Ausschuss kann Zeugen und Experten anhören, von staatlichen Institutionen Unterlagen verlangen, die für die Ermittlung nötig sind. Der Abschluss der Ermittlung führt zum Ersuchen des Ausschusses an die *Volksversammlung* (wenn die Ermittlung die Tätigkeit des Präsidenten betrifft) oder an den *Sejm* (bei der Ermittlung der Tätigkeit anderer im Gesetz erwähnten Personen), die Personen, gegen die ermittelt wurde, zur Verantwortung zu ziehen oder die Ermittlungen zu beenden.

Die *Volksversammlung* (*Generalversammlung* der beiden Kammern des *Parlaments*) kann das Verfahren wegen Verstoßes gegen die Verfassungsverantwortung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Gesamtzahl der Versammlungsmitglieder (d.h. mindestens 374 Stimmen) beschließen. Dabei muss die *Volksversammlung* zwei Ankläger aus ihrem Kreis wählen. Der Beschluss über die Heranziehung des *Ministerpräsidenten* oder eines *Ministers* wegen Verfassungsverantwortung benötigt drei Fünftel der Gesamtzahl der Stimmen (276 Abgeordnete und Senatoren). Für die Beschlussfassung über die Heranziehung anderer im Gesetz erwähnter Personen reicht die einfache Mehrheit der Stimmen des *Sejms* [8].

Laut Gesetz kann das *Staatstribunal* gegenüber den wegen Verletzung der Verfassung und der Gesetze angeklagten Staatsbeamten folgende Maßregelungen anwenden:

- Wahlrechtsausschluss bei *Präsidenten-* und *Parlamentswahlen*, bei den Wahlen zum *Europäischen Parlament* sowie bei den örtlichen Wahlen,
- Verbot der Dienstausbübung in allen Staats- und Zivilbehörden,
- Aberkennung staatlicher Auszeichnungen und Ehrentitel.

Die Maßregelungen können sich auf einen Zeitraum zwischen zwei und zehn Jahren erstrecken [3, S. 89]. Falls das *Staatstribunal* eine (auch nur unbeabsichtigte) Verletzung der *Verfassung* und der Gesetze anerkennt, durch die schwere Folgen herbeigeführt worden sind, muss der *Präsident* sein Amt niederlegen. Andere Personen verlieren ihre Ämter in Behörden und im *Parlament*. Der Beschluss des *Staatstribunals* ist endgültig. Er kann sogar vom *Präsidenten* des Staates nicht widerrufen werden (auch nicht durch eine Abolition) [5].

Im Laufe des Bestehens des *Staatstribunals*, mit Berücksichtigung der Vorkriegszeit, wurden Maßregelungen gegenüber weniger als zehn Personen verhängt. Unter den berühmten Fällen, die zu einem Urteil führten, bleibt in der polnischen Öffentlichkeit wohl nur die „Alkohol-Affäre“ von 1997 in Erinnerung. Das *Staatstribunal* hatte die Schuld zweier von fünf Angeklagten festgestellt, die verbotswidrig alkoholhaltige Getränke nach Polen eingeführt hatten. Das waren der *Ex-Minister* des *Ministeriums für außenwirtschaftliche Beziehungen Jastrzębski* und der Chef der Hauptverwaltung des *Zollamtes Ćwiek*. Beide wurden für fünf Jahre mit einem Wahlrechtsausschluss und mit einem Verbot des Bekleidens von Führungspositionen verurteilt.

Die Sanktionierung derartig redundanter Sachverhalte durch ein *Staatstribunal* wird heute öffentlich kritisiert. Kritisiert wird auch das komplizierte Verfahren, das die Verfolgung von Delikten im Rahmen von Staatsverantwortlichkeit häufig erschwert beziehungsweise unmöglich macht. Auch wird der Versuch der früheren Regierungspartei

„Platforma Obywatelska“ („Bürgerplattform“) als Beleg für die Fragwürdigkeit des Verfahrens vor dem Staatstribunal angesehen, den damaligen *Ministerpräsidenten Jarosław Kaczyński* und den Justizminister *Zbigniew Ziobro* wegen Verstoßes ihrer Verfassungsverantwortung zu verfolgen. Es wurde schnell deutlich, dass die Stimmzahl, die dafür nötig war, im polnischen *Parlament* nicht erreicht werden konnte.

Die Kritik an der Wirksamkeit des *Staatstribunals* entfachte in *Polen* erneut, als 2015 die Partei des ehemaligen Ministerpräsidenten *Jarosław Kaczyński* „Prawo i Sprawiedliwość“ („Recht und Gerechtigkeit“) die *Parlamentswahl* mit absoluter Mehrheit gewonnen hatte. Dieser Sieg, der eher eine parlamentarische Seltenheit in der Geschichte *Polens* und auch *Europas* ist, ermöglichte es der Partei, die *Regierung* ohne Koalitionen zu bilden, und *Zbigniew Ziobro* wurde wieder *Justizminister*. Eine Reihe von Gesetzen, die durch *Regierung* und *Regierungsfraktion* verabschiedet wurden und fast unverzüglich in Kraft traten, wurde von der polnischen Gesellschaft und auch von Institutionen der *Europäischen Union* äußerst kritisch kommentiert. Wegen der einseitigen Politisierung des polnischen öffentlichen Rundfunks und Fernsehens und nach der Umgestaltung des *Verfassungsgerichts* gingen Zehntausende Menschen auf die Straßen *Warschaws* und anderer Großstädte *Polens*. Nun wird sich angesichts der absoluten Mehrheitsverhältnisse zeigen, ob die vorhandenen normativen Instrumente im Sinne rechtsstaatlicher Kontrollschranken im polnischen Verfassungsalltag überhaupt greifen.

III.

In der *Ukraine*, deren Bürger noch vor kurzem unter der autoritären *Regierung* des *Präsidenten Janukowytsh* gelebt haben, verfolgt man sehr aufmerksam die Aktivitäten der neuen Mehrheits-Regierung *Polens*, die versucht, indem sie die politische Legalität parlamentarisch absoluter Mehrheit nutzt, bisherige rechtsstaatliche Verfassungsregelungen einseitig zu verändern. Die Einzigartigkeit dieser Situation, die zur Herausforderung für die demokratische Rechtsstaatlichkeit in *Europa* wird, besteht darin, dass der *Präsident Polens*, der diese gesetzlichen Änderungen bewilligt, sich auf die von ihm angeführte Parteimehrheit stützen kann. Wo bleiben dabei demokratische Kontrollmöglichkeiten anwendbar? Womit und wodurch kann staatliche Macht in Zukunft wirksam im Sinne von Menschenrechten und Minderheitenschutz eingrenzt werden, damit es nicht zu einer Gefährdung des öffentlichen Friedens kommt? Die Staatsordnung der *parlamentarischen Präsidialrepublik* ermöglicht jedenfalls keine wirksamen parlamentarischen und rechtlichen Gestaltungen jenseits politischer Mehrheits-Entscheidungen. Die politische Immunität des *Präsidenten* stellt ihn von allgemeiner Verfolgung wegen des Verstoßes gegenüber rechtsstaatlichen Prinzipien frei – jedenfalls bis zum Ende der Wahlperiode. In dieser Situation ist zum aktuellen Eingreifen wohl nur das *Staatstribunal* berechtigt. Die Tatsache, dass dieses hochrangige Organ Verstöße des *Präsidenten* und der regierenden Mehrheit wenigstens in einem formellen Verfahren öffentlich erörtern und behandeln könnte, mag ein gutes Zeichen sowohl für die polnische Gesellschaft als auch für seine Nachbarstaaten sein.

In der *Ukraine* jedenfalls wird die Frage der Gründung eines *Nationalen Staatstribunals* in letzter Zeit im *Parlament* und unter den Bürgern intensiv diskutiert. Bei alledem bestehen die Probleme der *Ukraine* unabhängig von der Regierungsform – sei das ein

parlamentarisch-präsidentiales oder ein *präsidial-parlamentarisches* Regierungssystem. Das Problem besteht gerade darin, dass eine politische Elite, die die Präsidentenwahl gewonnen und die Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit in der *Werchowna Rada* der *Ukraine* bekommen hatte, eine *Carte blanche* bekam und einer rechtsstaatlichen Jurisdiktion praktisch nicht mehr untergeordnet wurde. Die Verletzung von Rechtsnormen wurde durch fragwürdige Judikate legalisiert. Dabei ist offensichtlich: Die gerichtliche Kontrolle der staatlichen Gewalt in der *Ukraine* hängt so stark von hochrangigem politischen Einfluss ab, dass sie sich weder gegen Korruption noch gegen Gesetzesverletzungen wirksam durchsetzen kann. Das bestätigt auch die Rechtsprechung der europäischen Gerichte, zum Beispiel die des *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR) in *Strasbourg*, die die Umstände menschenrechtswidriger und gesetzeswidriger Gerichtsverfahren an den Tag gebracht haben (vgl. nur *Sovtranasvto Holding vs. Ukraine*, no.48553/99, ECHR 2002- VII).

Es zeigt sich, dass alle politischen Eliten der modernen *Ukraine* die *Verfassung* des Staates sowie Recht und Gesetz verletzt haben. Dabei gelten solche Verstöße wie die Stimmabgabe im Saal des *Parlaments* mit der Abstimmungskarte eines abwesenden Kollegen oder ein nicht offiziell angemeldetes Vermögen noch als das geringste aller Übel. Der ukrainische Bürger, die einfache kleine Frau oder der einfache kleine Mann auf der Straße, sind fest überzeugt, dass das Grundgesetz des Staates – die *Verfassung* – noch mangelhaft ist. Man kritisiert auch Abgeordnete des nationalen *Parlaments*, der *Werchowna Rada*. Sie berufen sich auf ihre totale Immunität als Abgeordnete, während das in mehreren *Nationalparlamenten* der EU-Staaten häufig nur eine politische Immunität in eingeschränkter Form ist. In dieser Situation könnte ein spezialisiertes Gerichtsorgan – zum Beispiel ein *Nationales Staatstribunal* – staatliche oder politischer Repräsentanten zu juristischer Verantwortung ziehen, die heute aufgrund ihrer Immunität oder vom Präsidialsystem und von der parlamentarischen Mehrheit geschützt werden.

Wenn die ukrainischen Realitäten im Licht der neueren Entwicklung im Nachbarstaat *Polen* betrachtet werden, sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die von *Wiktor Janukowytsch* und der Partei der Regionen eroberte staatliche Gewalt mit zwei prinzipiellen Schritten usurpiert wurde: Er gewann die Präsidentschaftswahlen und durch Beschluss des *Verfassungsgerichts* der *Ukraine* wurde er verfassungsmäßig gestärkt, nachdem er die Regierungsform zur *präsidial-parlamentarischen Republik* umgewandelt hatte. Wozu das die *Ukraine* und die politischen Eliten geführt hat, ist weltweit bekannt.

Deswegen ist auch die Aufmerksamkeit verständlich, mit der das ukrainische politische Establishment darauf achtet, wie sich der vor kurzem gewählte *Präsident Polens* Mühe gibt, den Prozess der bisherigen rechtsstaatlichen Herausbildung des Organs der Verfassungsjurisdiktion zu beeinflussen und dabei zentrale demokratische Verfassungsregelungen verletzt. In dieser Situation ist für die *Ukraine* die Reaktion des *Staatstribunals* der *Republik Polen* äußerst relevant. Nicht die Reaktionen der europäischen und der Weltöffentlichkeit sind wegweisend, sondern Entscheidungen des polnischen *Staatstribunals* werden zum Symbol dafür, ob das polnische Verfassungssystem fähig sein wird, sich zu schützen und der Einparteiendemokratie im *Parlament* Widerstand zu leisten. Die ganze Situation wird auch dadurch erschwert, dass *Polen* EU- und NATO-Mitglied ist und die polnische *Verfassung*, die Regierungsform, die politisch-territoriale Ordnung und die Verwaltungsorganisation maximal pro-europäisch sind. Deswegen hat

der aktuelle Druck für die polnische Souveränität eine wichtige innenpolitische Färbung: Die Staatsmacht der Mehrheit, gemeinsam mit dem *Präsidenten*, haben sich die Polen selbst gewählt. Somit ist es der demokratisch richtige Weg, dass der politische Konflikt in *Polen* nicht auf der Straße, sondern nur auf rechtsstaatlichem Weg, vielleicht über das Instrument des *Staatstribunals*, gelöst wird. In *Polen* könnte das *Staatstribunal* sowohl die Prioritäten als auch die Prinzipien des Rechtsstaates garantieren und festigen, wonach alle Menschen gleiche Rechte haben und ein Anspruch aller Bürger auf staatlichen Schutz vor (staatsverstärkten) kriminellen Verletzungen und Verstößen menschenrechtlich abgesichert ist. Das kann auch noch viele Jahre später erfolgen, wenn heutige Staatsfunktionäre ihr Amt niedergelegt haben.

Auf jeden Fall bleibt – außerhalb jeder Diskussion über die aktuelle Wirksamkeit des polnischen *Staatstribunals* – immer ein demokratischer und rechtsstaatlicher Aspekt für die Institution von *Staatstribunalen*, insbesondere für junge demokratische Gesellschaften, hervorzuheben: Dieses Verfassungsorgan ist eine Art Damoklesschwert, das über den Vertretern der regierenden Elite ständig schwebt und sie zwingt, ihr Tun und Handeln stets mit Recht und Gesetz und mit der Verfassung in Übereinstimmung zu bringen. Eben darum kann man die Antikorruptionsreform in der *Ukraine* ohne Einrichtung eines Staatstribunals als unvollkommen bewerten. Ohne ein Staatstribunal kann das System der Rechtsschutz- und Gesetzesorgane der *Ukraine* kaum wirksam der Korruption widerstehen, insbesondere, wenn Korruption auf höchster Ebene staatlicher Gewalt fest im Sattel sitzt. Die neu gegründete spezialisierte Antikorruptionsanwaltschaft, das Staatliche Amt für Ermittlung sowie das *Nationale Antikorruptionsbüro* in der *Ukraine* sind allein nicht in der Lage, erfolgreich zu funktionieren, jedenfalls dann nicht, wenn deren Gründung und Tätigkeit primär von politischer Beeinflussung getragen sind.

Literatur:

1. Garlicki L. Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej / Garlicki L. – Warszawa, 1987. – 324 p.
2. Kazimierz Piasecki. Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce / Kazimierz Piasecki. – Krakow, 2005. – 397 p.
3. Pietrzak M. Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce / M. Pietrzak. – Warszawa, 1992. – 176 p.
4. Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej; redactor Ryszard Mojak. – Lublin, 2000. – 320 p.
5. Dudek D. Trybunał Stanu (Podstawa prawna, analiza, komentarz) / Dudek D. // *Kościoł i Prawo*. – 1989. – Nr. 6.
6. Wasilewski A. Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / Wasilewski A. // *Państwo i Prawo*. – 1998. – № 7.
7. Banaszak B. Prawo konstytucyjne / Banaszak B. – Warszawa, 1999. – 361 c.
8. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. O Trybunale Stanu URL : <http://ww2.sn.pl/sadnaiw/ts.html>
9. Die offizielle Webseite des Nationalen Antikorruptionsbüros der Ukraine. URL : <http://www.nabu.gov.ua/tags/byudzhet>

10. Das Gesetz der Republik Polen „Über das staatliche Budget für das Jahr 2015“
URL : <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2015/ustawa>