

Individuelles Misstrauensvotum als Instrument der parlamentarischen Opposition in Polen

Die in Polen geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen sehen keinen starken Einfluss des Parlaments auf die Zusammensetzung der Regierung vor. Nach der Verfassung entscheidet der Ministerpräsident bei nur formeller – de facto – Mitwirkung des Staatsoberhauptes. Aufgabe des Sejm, der ersten Kammer des polnischen Parlaments, ist es, die Regierung nach Maßgabe des Vorschlags des Kabinettschefs *en bloc* zu billigen oder den Vorschlag zurückzuweisen. Hierbei geht es um die Bildung der Regierung; der Premier und seine Minister bedürfen des Vertrauens des Parlaments, um rechtmäßig funktionieren zu können.

I. Das individuelle Misstrauensvotum

Im polnischen Staatsrecht gibt es eine Institution, die es dem Parlament gestattet, jedes einzelne Regierungsmitglied aufgrund persönlicher Akte abzuberufen. Mit der neuen Verfassung wurde ein individuelles Misstrauensvotum eingeführt, das in der heutigen Staatenpraxis eher selten vorkommt.¹ Von diesem Instrument können die Abgeordneten gegenüber einem Minister Gebrauch machen, wenn sie der Auffassung sind, dass die von diesem realisierte politische Linie unzulässig ist. Die Ermächtigung beinhaltet Art. 158 Abs. 2 Verfassung, der durch die konkretisierenden Geschäftsordnungsvorschriften ergänzt wird. Entsprechend der Ansicht des Verfassungsgebers räumen diese Regelungen dem Parlament das Recht ein, einen Wechsel in der Zusammensetzung der Regierung durchführen zu lassen. Wird ein derartiger Beschluss gefasst, muss der Regierungschef dem Präsidenten das Entlassungsgesuch vorlegen, um den Minister abzuberufen.

II. Das konstruktive Misstrauensvotum

Nach der Verfassung ist aber das individuelle Misstrauensvotum nicht die einzige Form der parlamentarischen Regierungsverantwortung. Vorgesehen ist ebenfalls ein Mechanismus der Regierungsverantwortlichkeit, mittels dessen die Abgeordneten das Kabinett *in corpore* stürzen können. Diesem Ziel dient das konstruktive Misstrauensvotum. Diese rechtliche Konstruktion hat keine Wurzeln in der polnischen Verfassungstradition, sondern wurde aus dem deutschen Grundgesetz entliehen. Die überwiegende Auffassung in der Rechtswissenschaft bejaht die Zweckmäßigkeit dieser Konstruktion auch für das polnische Regierungssystem, das sich dem Kanzlersystem angenähert hat.² Letzteres ist

¹ Vgl. W. Sokolewicz, Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung der Republik Polens), Warschau 1993, S. 65.

² Siehe E. Gdulewicz, R. Mojak, Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów (Die verfassungsrechtliche Rolle und die Organisationsstruktur des Ministerrats), in: Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego (Das Verfassungssystem und die Struktur des Staatsapparats und der Selbstverwaltung), W. Skrzydło (Hrsg.), Warschau 1997, S. 151; R. Mojak, Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polski (zagadnienia wybrane) [Der rechtliche Status des Ministerrats in der neuen Verfassung der Republik Polens (ausgewählte Probleme)], in: Ustrój

auch der Grund, der in der polnischen Staatsrechtslehre gegen die Institution der individuellen Verantwortlichkeit zum Ausdruck gebracht wird. Bereits während der Ausarbeitung der geltenden Verfassung wurde die Zweckmäßigkeit der Beibehaltung des Modells der Ministerverantwortlichkeit im verfassungsrechtlichen System in Frage gestellt. Diese Stimmen sind bis heute, teils in polemischer Form, wahrnehmbar.

III. Die Diskussion *Pro* und *Contra* des individuellen Misstrauensvotums

Die Gegner der individuellen Verantwortung verweisen darauf, dass dieses Konzept mit einem funktionierenden Regierungssystem, das die verfassungsrechtliche Position des Kabinettschefs festigen will, schwer zu vereinbaren ist. Deswegen ist in der Rechtslehre die Ansicht vorherrschend, dass sich die in der Verfassung vorgesehene Regelung ausschließlich auf die Verantwortlichkeit der Regierung *in corpore* beschränken soll. Als Vorteile werden genannt, dass in diesem Fall der Premier als Leiter der Regierung vortritt, die Regierung als Gesamtheit gestärkt wird sowie Differenzen der Koalition und zu weitgehende Eingriffe des Parlaments in Angelegenheiten der Regierung verhindert werden und schließlich das bisweilen auftretende Dilemma der Abgrenzung von Regierungsverantwortlichkeit einerseits und Ministerverantwortlichkeit andererseits nicht auftritt.³

Befürworter des individuellen Misstrauensvotums weisen demgegenüber wie *Zbigniew Szeliga* darauf hin, dass nur das individuelle Misstrauensvotum gestattet, die Kritik des Parlaments auf einen einzelnen Minister zu begrenzen und nicht auf die ganze Regierung auszuweiten.⁴ Laut *L. Garlicki* ist dieses Instrument ein effektives Mittel der Beschränkung der übermäßigen verfassungsrechtlichen Stellung des polnischen Regierungschefs und beinhaltet daher eine Rechtsschutzgarantie zugunsten des Parlaments und insbesondere der parlamentarischen Opposition.⁵ Ähnlich argumentiert auch *M. Kruk*, die die Möglichkeit der Abberufung eines Ministers begrüßt, da dank dieses Instruments etwaige Spannungen und Streitigkeiten zwischen Opposition und Regierungsparteien, die auf dem Hintergrund der einzelnen Ressortpolitik entstünden, aufgelöst werden könnten.⁶

polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku (Das politische System in der neuen Verfassung der Republik Polens vom 2.4.1997), W. Skrzydło, R. Mojak (Hrsg.), Lublin 1997, S. 72 ff.; zur starken Position des polnischen Regierungschefs ferner: *B. Banaszak*, Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda (Die Exekutive in Polen – der Ist-Zustand und die Bemerkungen de lege fundamentalis ferenda), *Przegląd Sejmowy* 39740/2006, S. 27.

³ *Sokolewicz* (Anm. 1), S. 65–66; *E. Gdulewicz, W. Skrzydło*, Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej konstytucji i praktyce lat 1997–2007 (Das Misstrauensvotum gegenüber dem Mitglied des Ministerrats in Regelungen der geltenden Verfassung und in der Praxis der Jahre 1997–2007), in: *Dziesięć lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Zehn Jahre der Geltung der Verfassung der Republik Polens), E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (Hrsg.), Rzeszów 2007, S. 66.

⁴ *Z. Szeliga*, Rada Ministrów a Sejm. 1989–1997 (Ministerrat und Sejm. 1989–1997). Lublin 1998, S. 236.

⁵ *L. Garlicki*, Rada Ministrów: Powoływanie – Kontrola – Odpowiedzialność (Ministerrat: Ernennung-Kontrolle-Verantwortung), in: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie* (Ministerrat. Organisation und Tätigkeit), A. Bałabana (Hrsg.), Zakamycze 2002, S. 168.

⁶ *M. Kruk*, System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Das Regierungssystem in der Verfassung der Republik Polen vom 2.4.1997), in: *Ustrój polityczny*

Dieses Rechtsinstrument wird damit als ein verfassungsrechtliches „Sicherheitsventil“ wahrgenommen. Auch *S. Patyra*, der diese Institution skeptisch beurteilt, räumt ein, dass die Ministerverantwortlichkeit einen guten Anlass bieten kann, um eine Korrektur des Koalitionsprogrammes vorzunehmen. Nach diesem Autor können auch die Abgeordneten der regierenden Mehrheit den Kabinettschef zu einem personellen Wechsel nötigen.⁷

Ein Blick auf diese parlamentarische Praxis zeigt, dass die Formel von der individuellen Verantwortlichkeit vor allem den Oppositionsparteien zugutekommt. Im Grunde genommen kann man sogar noch weiter gehen und annehmen, dass dieses rechtliche Institut ausschließlich den Oppositionsparteien dient. *L. Garlicki* weist darauf hin, dass nur dann, wenn die Regierungsparteien ihren eigenen Minister abrufen können, sie den Regierungschef im Rahmen von Koalitionsgesprächen zur Entlassung nötigen können. Daher wird das Verfahren, mit dem die Ministerverantwortlichkeit geltend gemacht wird, zwar regelmäßig durch die Opposition angeregt; nur ausnahmsweise, quasi in einem Notstandsfall, liegt die Initiative bei einer der Regierungsfractionen, was in jedem Fall den Bruch des Koalitionsbündnisses entlarvt.⁸

IV. Die Ausgestaltung des Misstrauensvotums in der Verfassung

In der Verfassung ist das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit ausdrücklich geregelt. Maßgebliche Bestimmung ist im Fall des individuellen Misstrauensvotums Art. 159. Hiernach kann der Sejm, die erste Kammer des Parlaments, der Regierung das zuvor geäußerte Vertrauen entziehen. Im Grundsatz ist diese Regelung auf einer Regierungsverantwortlichkeit *in corpore* gegründet. Beide Institutionen unterscheiden sich aber in einzelnen Elementen. Der erste Unterschied ist der nicht konstruktive Charakter des Antrags gemäß Art. 159 Verfassung. Der zweite Unterschied ist mit der erhöhten Schwelle verbunden, die von den Abgeordneten zu überwinden ist, um den Antrag wirksam in die Hände des Parlamentspräsidenten einzubringen. Ein wirksamer Antrag bedarf danach der Unterzeichnung durch wenigstens 69 Abgeordnete. Diese Quote ist höher als im Fall der Verantwortung der gesamten Regierung, wo der Gesetzgeber lediglich eine Unterstützung von wenigstens 46 Abgeordneten verlangt (Art. 158 Abs. 1 Verfassung).

Im Gegensatz zum Fall der Verantwortlichkeit der gesamten Regierung ist im Misstrauensantrag gegenüber einem einzelnen Minister kein Nachfolger zu bestimmen. Dies bedeutet, dass die Abgeordneten, die ein Regierungsmitglied aus dem Amt entfernen lassen wollen, nicht zugleich verpflichtet sind, dieses durch eine andere Person aus ihren Reihen zu ersetzen. Die Folge ist, dass ein derartiger Antrag nur eine destruktive Wirkung zeigen kann.⁹ Es sei darauf hingewiesen, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, auf das Konstruktivitätsmerkmal zu verzichten, nicht zufällig war. Sicherlich wäre ein derartiger Mechanismus in Polen nicht nur irrational, sondern in Anbetracht der Regeln des in Polen funktionierenden Parlamentssystems auch gefährlich gewesen. Es war vorausehbar, dass dies die Stabilität des verfassungsrechtlichen Systems beeinträchtigt hät-

Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku (Das politische System in der neuen Verfassung vom 2.4.1997), *W. Skrzydło, R. Mojak* (Hrsg.), Lublin 1998, S. 36.

⁷ *S. Patyra*, Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 1997 r. (Der verfassungsrechtliche Status des Ministerpräsidenten im Licht der Verfassung von 1997), Warschau 2002, S. 164.

⁸ Vgl. *L. Garlicki*, Parlament (Fn. 2), S. 261.

⁹ *L. Garlicki*, Rada Ministrów (Fn. 2), S. 172.

te. Insbesondere nach dem Verlust der Mehrheit, d.h. in einer kriselnden Koalition, wäre die Regierung gefährdet; denn die Opposition kann einen oder mehrere Ministerämter mit eigenen Politikern besetzen. Mit anderen Worten bekämen die Oppositionsabgeordneten die Gelegenheit dem Regierungschef, seinen Ministern und auch der parlamentarischen Mehrheit ein – so genanntes – „trojanisches Pferd“ unterzuschieben. Dies wäre eine nicht gerechtfertigte Einmischung des Parlaments – tatsächlich der Opposition – in die Freiheit der Wahl der Mitarbeiter durch den Premier.¹⁰

In der Staatsrechtslehre wird ebenfalls über eine Erhöhung der für einen Antrag gegenüber einem einzelnen Minister erforderlichen Zahl von Unterschriften nachgedacht. Insofern ist – wie ausgeführt – die Unterstützung durch zumindest 69 Parlamentarier erforderlich. Zweck des Gesetzgebers, der dieses Erfordernis aufgestellt hat, war es, wie zu vermuten ist, den kleinen Oppositionsfraktionen die Möglichkeit zu entziehen, Anträge gegen die amtierende Regierung nur wegen vorübergehender politischer Vorteile zu stellen.¹¹ Verwunderlich ist nur der Umstand, dass die analoge Regelung im Fall der Regierungsverantwortlichkeit, ein kleineres Quorum (46 Unterschriften) vorsieht. Nach dem ursprünglichen Verfassungsentwurf war diese Zahl in beiden Fällen gleich. Erst gegen Ende des Gesetzgebungsverfahrens wechselte das Konzept.¹² Auch die so genannte „Kleine Verfassung“ von 1992 sah keine Unterschiede vor. Beide Anträge bedurften der Unterstützung von 46 Abgeordneten. Für *L. Garlicki* ist die Verschärfung der Voraussetzungen in diesem Bereich unlogisch; nach ihm ist es schwierig zu verstehen, warum der Gesetzgeber die Zahl der notwendigen Unterschriften gerade bei dem Antrag reduzierte, der mit Sicherheit weitergehende politische und rechtliche Konsequenzen nach sich zöge.¹³ Laut *R. Mojak* ist die Erhöhung der „Latte“ im Fall der individuellen Verantwortlichkeit durch das Fehlen des Konstruktivitätselements bedingt.¹⁴

Laut Verfassung ist der Antrag mit der absoluten Mehrheit des Sejms zu beschließen. Diese Anforderung ist ebenso strikt wie bei der Abstimmung über das Misstrauensvotum gegenüber der Regierung. Folglich müssen die Oppositionsparteien, die einen Minister stürzen wollen, Unterstützer in den Koalitionsfraktionen, die ihre eigene Regierung fallengelassen haben, finden. Groß sind die Erfolgsaussichten, wenn die Regierung ein Minderheitskabinett darstellt und das Vertrauen des Parlamentes verloren hat.

Hat eine Abgeordnetengruppe einen Antrag eingebracht, ist ein erneuter Antrag nach der Verfassung erst nach drei Monaten zulässig, es sei denn, dieser wird von einer Gruppe von mindestens 115 Abgeordneten gestellt (Art. 159 Abs. 1 im Zusammenhang mit Art. 158 Abs. 2 der Verfassung). Hier handelt es sich um eine Schutzfrist, die die Regierung laut Willen des Verfassungsgebers vor allzu häufigen Stürzen schützen und – damit – die Stabilität des Systems sicherstellen soll. Jedoch ist es rechtlich unklar, was der

¹⁰ *J. Jaskiernia*, Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu racjonalizowanego (Referat wygłoszony na Konferencji z 12-13 czerwca 2010 r. w Lublinie: „Parlamentaryzm racjonalizowany w projektach zmian Konstytucji”) [Der Begriff und die Axiologie des rationalisierten Parlamentarismus (Referat, gehalten auf der Konferenz 12.-13.6.2010 in Lublin: „Der rationalisierte Parlamentarismus in den Änderungsentwürfen der Verfassung)].

¹¹ Vgl. *Z. Szeliga*, Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku (Die Verantwortung der Abgeordneten, des Ministerrats und dessen Mitglieder im Licht der Verfassung vom 2.4.1997), Lublin 2003, S. 78.

¹² *R. Mojak*, Parlament a rząd w systemie ustrojowym III RP (Parlament und Regierung im verfassungsrechtlichen System der Dritten Republik Polens), Lublin 2008, S. 587.

¹³ *L. Garlicki*, Rada Ministrów (Anm. 1), S. 170.

¹⁴ *R. Mojak*, Parlament a rząd (Anm. 1), S. 582.

Wortlaut „erneuter Antrag“ bedeutet. Zu klären ist, ob hierdurch nur ein weiterer Antrag gegenüber demselben Minister oder auch ein Antrag gegenüber einem anderen Regierungsmitglied ausgeschlossen werden soll.

Der Inhalt des Artikels ist durch eine teleologische Auslegung zu ermitteln. Die Verfassung enthält eine Regelung, wonach die Regelung des Art. 158 Abs. 2 entsprechend anzuwenden ist. Dies gestattet eine eher elastische Sicht. Danach kann wohl angenommen werden, dass ein Antrag gegenüber einem Minister auch einen weiteren Antrag gegenüber einem anderen Minister disqualifiziert, wenn dieser vor Ablauf der Drei-Monats-Frist gestellt wurde. Eine solche Auslegung schwächt zwar die Rechte der Opposition; sie deckt sich jedoch mit dem Geist der Verfassungsbestimmung. Wesentliches Ziel des Art. 158 Abs. 2 Verfassung ist es, mit der Drei-Monats-Schutzfrist nicht nur einzelne Regierungsmitglieder, sondern die gesamte Regierung vor fortwährenden, lästigen Anträgen zu schützen. Beide Instrumente – individuelle und Gesamtverantwortung der Regierung – stehen zwar zur Verfügung des Parlaments, sollen aber im Sinne der Verfassung nicht zu häufig angewendet werden. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Anträge gegenüber einem Minister leichter zu stellen sind, weil keine Bestimmung eines Nachfolgers nötig ist. Der fehlende Zwang, sich auf einen neuen Minister verständigen zu müssen, vermeidet nicht Zufallsmehrheiten. Dies wäre insbesondere im Fall eines Minderheitenkabinetts gefährlich, weil die Opposition in diesem Fall den Premier zum ständigen Personalwechsel nötigen könnte. Ein derartiger Dauerzustand beeinträchtigt aber sicherlich die Stabilität des Systems. Zudem ist auch ein weiterer Umstand zu berücksichtigen. Auch die Koalitionsparteien können wohl ein Misstrauensvotum gegenüber einem bestimmten Minister effektiv blockieren, wenn sie zuvor selbst einen Antrag gegenüber einem anderen Regierungsmitglied gestellt haben, um damit den zweiten Antrag zu verhindern.

Es ist rechtlich nicht verboten, nebeneinander zwei oder mehr Anträge gegenüber mehreren Ministern einzubringen. Wird mehr als ein Antrag gestellt, sind alle von der Kammer in derselben Sitzung zu prüfen, unter dem Vorbehalt, es sei denn, die Anträge wurden von den Abgeordneten nach der Reihenfolge der Stellung der Anträge abgetrennt. Wird über einen Antrag abgestimmt, und spricht das Parlament der Regierung das Misstrauen aus, sind die übrigen Anträge nicht mehr aktuell (Art. 115 Ab. 5 der Geschäftsordnung). Anscheinend erfasst diese Regelung nur solche Anträge, die am selben Tag gestellt wurden. Später eingegangene Anträge sollten – meiner Meinung nach – als erledigt angesehen werden.

Hierzu muss man aber fragen, ob diese rechtlichen Bestimmungen nicht zu weit gehen. Zu berücksichtigen ist, dass *de lege lata* die Opposition die Entlassung aller Minister, mit Ausnahme des Regierungschefs, fordern kann. Haben die Oppositionsfractionen die Mehrheit im Parlament, dann sind sie imstande, fast jedes Kabinettsmitglied abzuberufen. Ein so schwerer Eingriff kann in vielen Fällen die Regierung zu Fall bringen. Zwar ist der Ministerpräsident rechtlich nicht verpflichtet, in einer solchen Situation zurückzutreten; aber dies kann nicht ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang entsteht die Frage, ob der Rechtsgeber nicht eine „Hintertür“ für den Sturz der gesamten Regierung geschaffen hat. Zweifellos trägt dieses Verfahren die Merkmale der Verantwortlichkeit des gesamten Kabinetts. Mit Sicherheit ist dieses Instrument auch für eine Minderheitskoalition besonders gefährlich. Eine stark zersplitterte, zur Regierungsbildung unfähige Mehrheitsopposition kann auf diesem Wege eine breite personelle Rekonstruk-

tion durchsetzen oder – im Extremfall – sogar die Regierung stürzen, ohne vom konstruktiven Misstrauensvotum Gebrauch machen zu müssen.¹⁵

In diesem Zusammenhang ist eine weitere Problematik unklar. Fraglich ist, ob ein Misstrauensantrag noch gegenüber einem Minister zulässig ist, wenn sich dessen Regierung im Demissionszustand befindet. Möglich sind zwei Situationen. Die Regierung wird kurze Zeit danach abberufen, nachdem der Antrag gestellt wurde. Oder die Opposition stellt den Antrag zu einem Zeitpunkt, in dem sich das amtierende Kabinett schon im Demissionszustand befindet. Die gesetzlichen Bestimmungen schweigen in dieser Hinsicht. Die polnische Staatslehre versucht die Lösung durch Auslegung zu ermitteln, kommt aber zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Laut *Andrzej Szmyt* ist wesentliches Element der individuellen Verantwortlichkeit die Aufforderung zur Entlassung des Ministers.¹⁶ Auch *Paweł Sarnecki* betrachtet die Anträge, die kurz nach der Regierungsdemission gestellt werden, als eine zwecklose Initiative. Der Autor weist darauf hin, dass eine solche rechtliche Stellung des Kabinetts „eine Korrektur der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen notwendig macht“. ¹⁷ Dies ist indes zweifelhaft. Nach der hier zum Ausdruck kommenden Auffassung wird die Institution der individuellen Verantwortlichkeit auf die Einzelwirksamkeit reduziert, was aber fraglich ist. Die *ratio legis* der verfassungsrechtlichen Regelung ist jedoch breiter gestaltet. Es scheint nämlich, dass der Gesetzgeber nicht nur die Abberufung des Ministers, sondern auch die Möglichkeit der Kritik an seiner Amtsführung im Sinn hatte. Sehr aussagekräftig ist insofern die parlamentarische Praxis. Seit Inkrafttreten der Verfassung hat die Opposition häufig Misstrauensanträge gegen eine Reihe von Ministern gestellt; niemals ist es aber gelungen, ein Regierungsmitglied wirksam abzulösen. In den meisten Fällen war es – wie zu vermuten ist – Absicht der Abgeordneten, die Regierungspolitik vor dem Publikum zu kritisieren, und nicht, den für die konkreten Verfehlungen verantwortlichen Personen das Amt zu entziehen, worauf beispielsweise auch *J. Mordwilko*, der weitere Gründe benennt, hinweist. Hiernach gibt es erstens auch keine Verfassungsbestimmung, die derartige Beschränkungen *expressis verbis* vorsieht. Zudem kann die vorläufige Amtsführung einer abberufenen Regierung sehr lange (sogar zwei Monate) währen. Schließlich dürfe die Regierungsverantwortlichkeit für die allgemeine Staatsleitung nicht mit der individuellen Verantwortlichkeit für einen konkreten Bestandteil der Regierungspolitik vermischt werden.¹⁸ Dieselbe Ansicht vertritt *M. Stębelski*, der zutreffend anmerkt, dass laut Verfassung auch der Ministerpräsident das Recht hat, jederzeit ein Regierungsmitglied abzurufen. Es wäre aber schwierig, einerseits die Berechtigung des Premiers im Hinblick auf den per-

¹⁵ Insofern ist ein Ereignis aus der Praxis zu erwähnen. Am 10.7.2007 stellte die Oppositionspartei (Bürgerliche Plattform), nachdem die Drei-Parteien-Koalition (Recht und Gerechtigkeit – Selbstverteidigung – Liga der polnischen Familien) zerfallen war, die Misstrauensanträge gegenüber allen Ministern der Minderheitsregierung von Jarosław Kaczyński. Aus juristischer Sicht war dieser Schritt nicht verfassungswidrig.

¹⁶ *A. Szmyt*, *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu* (Stellungnahme zu den die rechtlichen Aspekten der Ernennung und Abberufung der Regierung) *Przegląd Sejmowy* 5 (82) 2007, S. 161.

¹⁷ *P. Sarnecki*, *Opinia na temat statusu wniosku o wotum nieufności, nie głosowanego w Sejmie z powodu złożenia przez ministra dymisji* (Stellungnahme zum Status des Misstrauensantrags, der wegen der Entlassung des Ministers nicht abgestimmt wurde), *Przegląd Sejmowy* 4 (21) 1997, S. 66.

¹⁸ *J. Mordwilko*, *Opinia na temat statusu wniosku o wotum nieufności, nie głosowanego w Sejmie z powodu złożenia przez ministra dymisji* (Stellungnahme zum Status des Misstrauensantrags, der wegen der Entlassung des Ministers nicht abgestimmt wurde), *Przegląd Sejmowy* 4 (21) 1997, S. 148.

sonellen Wechsel gutzuheißen, die Berechtigung des Parlaments aber zu verneinen.¹⁹ Dem stimmen auch *E. Gdulewicz* und *W. Skrzydło* zu, die bestätigen, dass die Abgeordneten einen Minister bis zu dem Zeitpunkt, in dem das Staatsoberhaupt die Regierungsdemission empfängt, wirksam abberufen können.²⁰

Am Rande sei bemerkt, dass die geltenden Regelungen ein Ausweichmanöver der Regierung ermöglichen. Indem der Premier von seinem Recht Gebrauch macht, kann er kurz nach der Stellung des Antrags den „angegriffenen“ Minister abberufen und ihn anschließend wieder unverzüglich in das Amt berufen. Nimmt das Staatsoberhaupt den Rücktritt an, hat sich der Antrag der Opposition erledigt. So kann die Regierung die Abberufung eines Ministers vermeiden. In der Praxis ist dies einmal geschehen. 2007 stellte die Opposition 19 Anträge gegenüber allen Mitgliedern der Regierung von *Jarosław Kaczyński*. Um eine Konfrontation mit der Opposition zu vermeiden, wandte der Ministerpräsident einen schlaun verfassungsrechtlichen Trick an. Er entließ alle vom Antrag betroffenen Minister und ernannte sie anschließend erneut. Die Folge war, dass das Parlament die zuvor gestellten Anträge nicht prüfen konnte.²¹ Eine andere Auslegung der Bestimmungen ist sicherlich nicht möglich. Die Oppositionsparteien müssten aber berechtigt sein, den Antrag erneut zu stellen, ohne die Drei-Monats-Frist zu wahren, denn diese Frist dürfte nicht laufen, da vom Parlament kein Beschluss gefasst wurde. Zwar besagt Art. 158 Verfassung ausdrücklich, dass die erneute Stellung eines Antrags vor Ablauf von drei Monaten nach Einbringung des vorausgegangenen Antrags unzulässig ist; jedoch geht es hier im Grunde genommen um eine Initiative, die mit einem endgültigen Beschluss beendet wird. Das Wesentliche der individuellen Verantwortlichkeit beschränkt sich nicht auf die formale Durchführung des Verfahrens, sondern liegt in der Möglichkeit der Stellungnahme des Sejms hinsichtlich der Arbeit der Regierung.

In einem derartigen Fall spielt der Staatspräsident eine große Rolle. Die Verfassung belastet ihn mit der Verpflichtung, über den Antrag, den der Kabinettschef einbringt, zu befinden (Art. 161 Verfassung). Wie schnell dies zu geschehen hat, besagt die Verfassung nicht. Anzunehmen ist jedoch, dass bei der hier beschriebenen Sachlage das Staatsoberhaupt die Entscheidung solange hinauszögern kann, wie es erforderlich ist, um eine Abstimmung über die Anträge zu ermöglichen. Nach der Verfassung obliegt dem polnischen Präsidenten die Funktion, über die Einhaltung der Verfassung zu wachen (Art. 126 Abs. 2). Eine zu schnelle Entscheidung des Staatspräsidenten beeinträchtigt aber sicherlich die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle, was nach den geltenden Regelungen als verfassungswidrig anzusehen ist.

Der Misstrauensantrag wird durch materielle Regelungen nicht beschränkt. Dies bedeutet, dass dieser von keinen zusätzlichen Voraussetzungen abhängt. Es reicht aus, dass die genannte Anzahl von Abgeordneten die Initiative unterstützt und das in der Verfassung geregelte Verfahren eingehalten wird. In der Staatsrechtslehre wird aber betont, dass die Oppositionsparteien, die diese Initiative ergreifen, sich nur auf solche Vorwürfe stützen dürfen, die sich im Bereich der ministeriellen Tätigkeit halten und ausschließlich

¹⁹ *M. Stębelski*, W sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu (Betreffs der rechtlichen Aspekte der Ernennung und Abberufung der Regierung), *Przegląd Sejmowy* 5 (82) 2007, S. 171.

²⁰ *E. Gdulewicz, W. Skrzydło*, Wotum nieufności (Anm. 1), S. 78.

²¹ *Zob. D. Kania, M. Dzierżanowski, G. Pawelczyk*, Nie chcemy politycznego cyrku. Rozmowa z Jarosławem Kaczyńskim, premierem (Wir wollen keinen politischen Zirkus. Das Gespräch mit Jarosław Kaczyński, der Ministerpräsident), *Tygodnik Wprost* Nr. 31, 5 sierpnia 2007, S. 20.

die Amtsführung betreffen.²² Darauf weist auch der Umstand hin, dass der Antrag in jedem Fall einer Sachbegründung bedarf. Dieses Erfordernis ist zwar in den Normen nicht ausdrücklich geregelt, folgt aber aus den Vorschriften, die die Mitwirkung der parlamentarischen Kommissionen zum Gegenstand haben. Laut Geschäftsordnung wird jeder Antrag zunächst an die sachkundige Kommission gesandt und dort geprüft (Art. 112 Abs. 2 Geschäftsordnung des Sejms).

V. Folgen des Misstrauensvotums

Das Instrument der individuellen Verantwortlichkeit kann zahlreiche politische und rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Die Tatsache selbst, dass die Opposition den Antrag gestellt hat, zeigt der Regierung, dass bestimmte Politikfelder einer Korrektur, vielleicht auch in personeller Hinsicht, bedürfen. Die Opposition bekommt hiermit die Gelegenheit, ihre Auffassung vor der Gesellschaft zu präsentieren und – als Wirksamkeit – einen sachkundigen Dialog mit der Regierung in einem neutralen Bereich zu initiieren. Selbst wenn die Abstimmung scheitert, kann der Ministerpräsident zum dem Schluss kommen, dass der betroffene Minister aus politischen Gründen nicht länger in der Regierung bleiben sollte. Ein Ausnahmefall tritt ein, wenn die Abstimmung erfolgreich ist und es den Oppositionsparteien mit eigenen Kräften oder mit Unterstützung aus den Reihen der regierenden Koalition gelingt, einen Minister abzuwählen. Ein derartiges Szenario bildet ein klares Signal sowohl für den Regierungschef als auch für dessen Koalitionspartner, dass die Bedingungen des Koalitionsvertrags zu überdenken sind und dass die Koalition wackelt. In einer solchen Ausnahmesituation kann sogar die amtierende Regierung zur Entlassung gezwungen sein. Normalerweise muss aber der Premier Maßnahmen ergreifen, um die Erosion der Koalition anzuhalten und die Probleme mit den an der Regierung mitwirkenden Formationen lösen.

Das individuelle Misstrauensvotum kann auch als ein politisches Druckmittel funktionieren. *De lege lata* muss sich jeder Minister im Amt bewusst sein, dass die von ihm getroffenen Entscheidungen, und zwar insbesondere die hoch umstrittenen, scharfen Widerstand der Opposition erzeugen können. Die Folge ist, dass der Minister ständig mit einer Abberufung rechnen muss. Hat die Opposition die Parlamentsmehrheit oder ist die regierende Koalition weit entfernt von Stabilität, können die Abgeordneten nach eigenem Gewissen ministerielle Entscheidungen zügeln oder sogar auf diese Einfluss nehmen. Unter günstigen Bedingungen hat die Opposition nur ein Mittel, mit dessen Hilfe sie den Minister erschrecken kann; in besonderen Fällen kann sie ihn jedoch vollständig ihrer politischen Linie einordnen.

Eine der ernstesten rechtlichen Konsequenzen des Abberufungsbeschlusses ist das absolut geltende Verbot der erneuten Berufung in das Amt. Diese Folge ist zwar in der Verfassung nicht ausdrücklich geregelt; eine derartige Auslegung scheint aber den Prinzipien des Regierungssystems entsprechend zu sein. Ungeklärt bleibt jedoch die Frage, wie weit die rechtliche Wirksamkeit dieses Beschlusses reicht. Insofern kommen zwei Lösungen in Betracht: Das Verbot kann sich auf die erneute Berufung während der gesamten Legislaturperiode beziehen. Dieses könnte sich jedoch lediglich auf die Regierung beschränken. Die erste Variante ist jedoch mit den traditionellen Regeln des parlamentarischen Systems und geltendem Recht in Polen kaum zu vereinbaren. Es ist einfach unvorstellbar, dass das Parlament, in dem sich die politischen Konstellationen nicht sel-

²² E. Gdulewicz, W. Skrzydło, Wotum nieuwności (Anm. 2), S. 75.

ten wechseln, einem abberufenen Minister verbieten kann, Mitglied einer ganz anderen Regierung zu werden. Auch darf nicht vergessen werden, dass die einzelnen Mitglieder der Regierung in ihrer Amtsausübung nicht völlig unabhängig sind. Die Ressortpolitik ist stets Bestandteil der Regierungspolitik und kann teilweise durch den Premier gestaltet werden. Dies gilt in besonderer Weise für die Kategorie der so sogenannten Minister ohne Geschäftsbereich, die laut Verfassung die vom Regierungschef aufgelegten Aufgaben wahrzunehmen haben. Diese Minister haben konkrete Richtlinien umzusetzen und können aus diesem Grund vom Sejm aus dem Amt entlassen werden. Im Grunde genommen bedeutet dies, dass die Abgeordneten einen Minister nicht nur wegen seiner eigenen Initiativen oder Unterlassungen, sondern wegen der Wahrnehmung von Aufgaben im Auftrag des Regierungschefs abberufen können. Daraus wird geschlossen, dass in einer ganz anderen Regierung, bei geänderter Zusammensetzung der politischen Kräfte im Parlament, der Minister ganz anders urteilen kann. Deswegen wäre es sinnlos, ihm die Chance zu nehmen, in einem später neu geschaffenen Kabinett mitzuwirken.

Es besteht kein Zweifel, dass die in die Verfassung aufgenommene Institution des individuellen Misstrauensvotums eine leuchtende Anknüpfung an die klassischen Regeln des parlamentarischen Systems darstellt. Darüber, ob ihre Existenz mit dem polnischen Regierungsmodell korrespondiert, lässt sich streiten. Vom juristischen Standpunkt aus ist es eine Lösung, die vor allem für das staatliche Regime geeignet ist, in denen die Regierung als ein „Exekutivkomitee“ funktioniert und daher die parlamentarischen Maßnahmen der Regierungskontrolle auch Instrumente der Einflussnahme auf die Politik der konkreten Minister umfassen sollen. In Systemen, in denen die Verfassungsgeber die Rechtsstellung des Ministerpräsidenten stärken, hat eine derartige Institution nichts verloren, denn es würde mit der vollen Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten kollidieren. Die Abwägung dieses Problems erfordert eine wissenschaftliche Reflexion, und zwar insbesondere im Kontext der immer lauter werdenden Stimmen, die einen Wechsel der Regeln des Regierungssystems suggerieren. In der Fachdiskussion darf aber nicht aus den Augen gelassen werden, dass in der Praxis durch den Gebrauch dieses Instruments keine Regierung abberufen wurde und keine parlamentarische Krise ausgelöst wurde. Die Oppositionsparteien haben vielmehr dieses Mittel genutzt, um ihre Missbilligung gegenüber der politischen Linie der Regierung zu zeigen. Es war im Grunde genommen niemals möglich, einem Minister das Amt zu entziehen. Ohne Zweifel würde dagegen die Abschaffung dieses Instruments der parlamentarischen Kontrolle *de facto* die Opposition der wichtigsten rechtlichen Form der Kritik berauben.