

**Bogusław Banaszak**

## **Das demokratische Rechtsstaatsprinzip in der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofs**

Die Auslegung des Grundsatzes des demokratischen Rechtsstaatsprinzips hat eine besondere Bedeutung in der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofs errungen und trug zur Anregung des Rechtsprechungsaktivismus<sup>1</sup> in der ersten Systemtransformationsperiode 1989 – 1997 und auch später entscheidend bei. Der Grundsatz des demokratischen Rechtsstaatsprinzips wurde mit der Verfassungsnovelle vom 29. Dezember 1989 eingeführt und unverändert durch die Kleine Verfassung und die aktuell geltende Verfassung der Republik Polen vom Jahr 1997 bestätigt. Bei der Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum demokratischen Rechtsstaatsprinzip kann eigentlich kein zeitlicher Wendepunkt genannt werden. Einzelne Elemente des Grundsatzes wurden in den Jahren 1990 – 1997 abgeleitet und wurden weiterentwickelt oder nach Erlass der Verfassung modifiziert. Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs ist nicht die Auseinandersetzung mit den theoretischen Problemen und die Gestaltung der Rechtstheorie, sondern die Bestimmung des Verständnisses des demokratischen Rechtsstaatsprinzips für die polnischen Gegebenheiten. Aus diesem Grund ist die Errungenschaft des Verfassungsgerichtshofs auch unter der neuen Verfassung immer noch aktuell. Dazu trug natürlich auch die unveränderte Übernahme des Grundsatzes in die neue Verfassung bei. In Bezug darauf stellte der VerfGH fest:

Die redaktionelle Vorgehensweise durch die wörtliche Übernahme der Vorschrift deutet klar auf eine Absicht des Verfassungsgebers hin, die bisherige Gestalt und das bisherige Verständnis des demokratischen Rechtsstaatsprinzips, wie sie sich in der Verfassungspraxis und insbesondere in der Rechtsprechung der letzten acht Jahre herausgebildet haben, aufrechtzuerhalten [...]. Der Grundinhalt des demokratischen Rechtsstaatsprinzips – ausgedrückt in Art. 2 VerfRP – kann und soll in derselben Weise verstanden werden, wie dies in der vorherigen Verfassungsordnung der Fall war. Die Modifikation dieses Verständnisses ergibt sich selbstverständlich aus konkreten Normen der neuen Verfassung sowie aus dem allgemeinen Kontext der Regelung. Solange allerdings nicht gezeigt wird, dass eine solche Modifikation stattgefunden hat, kann man von der Aktualität der bisherigen Erkenntnisse und Konstruktionen des demokratischen Rechtsstaatsprinzips ausgehen.<sup>1</sup>

Der VerfGH stellte fest, dass der Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates als Kontrollgrundlage nicht anwendbar sei, wenn die aktuelle Verfassung eine konkrete Norm enthält, die früher als Element des Grundsatzes des demokratischen Rechtsstaates gedeutet wurde. Ab dem Zeitpunkt der Anerkennung des demokratischen Rechtsstaatsprinzips hat der VerfGH folgende Grundsätze als dessen Bestandteile anerkannt (diese wurden durch Auslegung aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet und gelten in der Rechtsprechung selbständig oder in Verbindung mit anderen Verfassungsgrundsätzen als Kontrollmaßstab der Gesetzgebung):

Eines der ersten wichtigen Verfassungsprinzipien, das vom Rechtsstaatsprinzip als dessen Konsequenz abgeleitet wurde, war das Gewaltenteilungsprinzip, das auch dem Schutz der Rechte des Einzelnen dient<sup>2</sup>. Kurze Zeit nach dem Erlass dieser Entscheidung

---

<sup>1</sup> OTK ZU 5-6/1997, S. 445.

<sup>2</sup> OTK im Jahr 1992, Teil I, Warszawa 1993. Poz. 13.

wurde das Gewaltenteilungsprinzip als Verfassungsnorm in Art. 1 der Kleinen Verfassung aufgenommen<sup>3</sup>.

Die Gegebenheiten des instabilen Rechtssystems am Anfang der 90-er Jahre verdeutlichten eine ordnungssichernde Funktion, ein vom Verfassungsgerichtshof aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitetes Verbot, Rechtsnormen zu setzen, die mit höherrangigen Rechtsnormen nicht im Einklang stehen, sowie ein Gebot „ausschließlich im Rahmen [...] einer rechtlich bestimmter Zuständigkeit“<sup>4</sup> zu handeln.

Ein weiteres Element des Rechtsstaatsprinzips, das vom VerfGH hervorgehoben wurde, ist das Prinzip des Schutzes wohlerworbener Rechte. Der VerfGH stellte fest:

[...] das Rechtsstaatsprinzip enthält das Prinzip des Vertrauensschutzes der Bürger dem Staat gegenüber in sich und dieses wiederum ist mit dem Prinzip des Schutzes wohlerworbener Rechte instrumental verbunden [...]. Der Schutzbereich [dieses Grundsatzes – Anm. BB] umfasst die richtig (gerecht) erworbenen Rechte.<sup>5</sup>

Der VerfGH hat auch erkannt, dass es in einigen Fällen notwendig ist, die rechtlichen Lösungen an veränderte gesellschaftliche Gegebenheiten und ökonomische Verhältnisse anzupassen, und somit auch eine Abweichung vom Grundsatz begründet ist<sup>6</sup>. Es darf aber die soziale Gerechtigkeit nicht verletzen<sup>7</sup>. Der VerfGH fordert, dass in Bezug auf (...) den Grundsatz des Vertrauens der Staatsbürger in den Staat und das Prinzip des Schutzes wohlerworbener Rechte (...) eine Änderung des bisher geltenden Rechts, die nachteilige Folgen für die Adressaten hat, möglich ist, wenn sie verfassungsgemäß geschieht. Diese Feststellung ist insbesondere in der Phase der Transformationen und der Rechtsänderungen in der Periode des Übergangs von der Zentralplanung zum marktwirtschaftlichen System notwendig. Ohne eine solche Feststellung könnten die veralteten und an die neuen Gegebenheiten unangepassten Rechtsvorschriften nicht geändert werden<sup>8</sup>. Das Prinzip des Schutzes wohlerworbener Rechte betrifft natürliche Personen und andere Subjekte des Privatrechts, nicht aber die Staatskasse als Subjekt privatrechtlicher Verhältnisse<sup>9</sup>. Schon nach der Verabschiedung der aktuell geltenden Verfassung hat der VerfGH festgestellt, dass ein Eingriff der Gesetzgebers in die wohlerworbenen Rechte „unter Anwendung eines Verfahrens, das es dem Betroffenen ermöglicht, sich an die veränderte Situation anzupassen und entsprechend über seine Rechte zu verfügen, geschehen kann“<sup>10</sup>.

Der VerfGH hat aus dem Rechtsstaatsprinzip den Grundsatz des Schutzes menschlichen Lebens in jeder Entwicklungsphase abgeleitet. Eine entsprechende Forderung ab der Empfängnis ist schon im Laufe der Arbeiten an der aktuell geltenden Verfassung aufgekommen. Da das Thema große Kontroversen auslöste, war es bereits im Jahr 1995 aufgeworfen worden. Im Hinblick darauf beschränkte sich Art. 38 VerfRP nur darauf, den Schutz des menschlichen Lebens zum Ausdruck zu bringen. Damit wurden die Kontroversen aber nicht abgeschlossen. Der VerfGH hat in der Entscheidung vom 28.05.1997 – nach dem Verfassungsreferendum, aber vor dem Inkrafttreten der geltenden Verfassung –

<sup>3</sup> Vgl. OTK im Jahr 1993, Teil II, Warszawa 1994, Poz. 37.

<sup>4</sup> OTK im Jahr 1993, Teil II, Warszawa 1994, S. 331.

<sup>5</sup> OTK im Jahr 1992, Teil I, Warszawa 1992, S. 122.

<sup>6</sup> Ebd., S. 158.

<sup>7</sup> OTK im Jahr 1995, Teil I, Warszawa 1995, S. 73.

<sup>8</sup> OTK, im Jahr 1996, Teil II, Warszawa 1996, S. 238.

<sup>9</sup> OTK Im Jahr 1994, Teil I, Warszawa 1994, S. 71 ff.

<sup>10</sup> OTK Im Jahr 1998, Warszawa 1998, S. 399.

sung – auf die Verfassungsnormen Bezug genommen. Er führte die Pflicht ein, „das Leben in jeder Entwicklungsphase zu schützen“ und hat dazu wie folgt Stellung genommen:

[...] das Rechtsstaatsprinzip [...] ist die grundlegende Vorschrift, die den Schutz des menschlichen Lebens regelt. Ein Staat definiert sich ausschließlich als eine Gemeinschaft von Menschen. Nur Menschen können Rechtsträger in einem Staat sein. Das Leben ist das Grundwesensmerkmal eines Menschen. [...] Der Wert eines verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgutes – des menschlichen Lebens, auch in der ersten, pränatalen Phase – kann nicht differenziert werden. Es fehlen nämlich Kriterien, die eine solche Differenzierung (nach der Entwicklungsphase) zulassen würden. Dadurch wird das menschliche Leben von Beginn an zum verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgut.<sup>11</sup>

Ein weiteres Element des Rechtsstaatsprinzips, das vom VerfGH schon am Anfang des Transformationsprozesses des Staatssystems abgeleitet wurde, war der Grundsatz des Vertrauens der Staatsbürger in den Staat und in das durch den Staat gesetzte Recht und die Rechtssicherheit. Der VerfGH fordert, dass „eine Änderung des bisher geltenden Rechts, die nachteilige Folgen für die Adressaten hat, unter Anwendung klarer Verfahrensregeln geschieht, die die Durchsetzung der Rechte der Bürger ermöglichen“<sup>12</sup>. Dieser Grundsatz setzt voraus, dass, wenn mit einem Vorhaben begonnen wurde und das Recht vorsieht, dass dieses in einem bestimmten Zeitrahmen umgesetzt wird, der Bürger mit Ausnahme von Sonderfällen die Sicherheit haben muss, diesen Zeitrahmen auch nutzen zu können<sup>13</sup>. Er fordert, dass „eine Änderung des bisher geltenden Rechts, die nachteilige Folgen für die Adressaten hat, unter Anwendung von Übergangsbestimmungen oder zumindest einer entsprechenden *vacatio legis* geschieht.“ Die Übergangsbestimmungen ermöglichen den Adressaten, sich an die neue Rechtswirklichkeit anzupassen. Der Gesetzgeber kann auf diese Vorkehrungen ausnahmsweise verzichten, jedoch nur mit Blick auf ein wichtiges öffentliches Interesse, das das Individualinteresse überwiegt<sup>14</sup>. Ein Beispiel für ein solches Interesse sind Bestrebungen des Gesetzgebers, der Steuerhinterziehung und Steuerunterschlagung entgegenzuwirken. Der Grundsatz des Vertrauens der Staatsbürger in den Staat ist nach Ansicht des VerfGH im Steuerrecht von besonderer Bedeutung, da die Staatshoheit in diesem Fall besonders betont ist. Der VerfGH hat mehrmals hervorgehoben, dass der Steuerzahler die Möglichkeit haben muss, die steuerrechtlichen Regelungen mit einem entsprechenden Vorlauf vor dem Steuerjahr in Kenntnis zu nehmen.

Der Grundsatz des Vertrauens der Staatsbürger in den Staat und in das gesetzte Recht betrifft nicht nur die Gesetzgebungsgewalt. Der VerfGH meint ferner: „[Der] Verfassungsschutz umfasst nicht nur das Vertrauen der Bürger in die bestehende Rechtslage, sondern auch in die Auslegung der Rechtsnormen durch die Staatsorgane“<sup>15</sup>. Das bedeutet, dass der Einzelne sicher sein soll in Bezug auf die Auslegung konkreter Rechtsvorschriften durch die Organe und auch in Bezug auf die Unaufhebbarkeit bestandskräftiger Verwaltungsakte, die auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften erlassen wurden.

Das Rückwirkungsverbot wurde als wesentlicher, selbstständiger Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips durch das Hauptverwaltungsgericht anerkannt, korrespondiert aber in der Rechtsprechung mit dem Prinzip des Vertrauensschutzes. Rückwirkungsverbot bedeutet, dass

<sup>11</sup> OTK ZU 2/1997, Poz. 19.

<sup>12</sup> OTK Im Jahr 1992, Teil II, Warszawa 1993, S.86.

<sup>13</sup> Vgl. OTK ZU 4/2001, Poz. 81.

<sup>14</sup> OTK im Jahr 1993, Teil I, Warszawa 1993, S. 69-70.

<sup>15</sup> OTK ZU 5-6/1997, Poz. 7.

keine Rechtsnormen beschlossen werden dürfen, die die neu beschlossenen Rechtsnormen für anwendbar auf Sachverhalte erklären, die vor dem Inkrafttreten der neu beschlossenen Rechtsnormen auftraten und an die das bisher geltende Recht die Rechtsfolgen, die die neu beschlossenen Normen vorsieht, nicht anknüpfte.<sup>16</sup>

Der Grundsatz hat aber keinen absoluten Charakter, und es kann hiervon abgewichen werden, wenn dafür ein anderes Verfassungsprinzip, z.B. das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit zur Anwendung kommt. Der VerFGH lässt auch Abweichungen vom Rückwirkungsverbot zu, wenn die neue Regelung für die Adressaten günstiger ist<sup>17</sup>. Der VerFGH lässt dieses Günstigkeitsgebot, das in der Verfassung keinerlei Unterstützung findet, anderen Verfassungsprinzipien vorgehen. Dieser Ansatz wird kritisiert, wenn die günstigere Regelung Normen außerhalb des Strafrechts betrifft. Zutreffend hat sich *Zalasinski* geäußert:

[J]ede Rückwirkung des Rechts ist ein Übel [...]. Das Argument, dass eine Rückwirkung, die für die Adressaten günstiger ist, *a priori* zulässig sein soll, ist meiner Meinung nach im Lichte der fehlerfreien Rechtsetzung, verfehlt. Rechtsrückwirkung, die für den Einzelnen günstiger ist, ist meist für den Staatshaushalt nicht vorteilhaft und somit zweifelhaft im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauens der Bürger in den Staat und den Grundsatz der Fürsorge für das gemeinsame Gut.<sup>18</sup>

Der Verfassungsgerichtshof hat auch den Grundsatz der hinreichenden Bestimmbarkeit als einen wesentlichen Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips anerkannt. Dieser Grundsatz betrifft Regelungen, die dem Staatsorgan Eingriffe in die Rechte und Freiheiten des Individuums gestatten.

Darunter findet sich eine präzise Festlegung des Eingriffsbereichs und des Verfahrens, mithilfe dessen das in Rechten und Freiheiten eingeschränkte Individuum seine Rechte vor Eingriffen verteidigen kann.<sup>19</sup>

In Bezug auf Regelungen, die Pflichten auferlegen, hat der Verfassungsgerichtshof hervorgehoben, dass „eine Vorschrift, die dem Individuum Pflichten auferlegt [...], die Voraussetzungen, die diese Pflichten begründen, in einer Vieldeutigkeit ausschließenden Weise formulieren muss“.<sup>20</sup>

Aus diesem Grundsatz leitet der Verfassungsgerichtshof das Gebot ab, Rechtsnormen zu setzen, die für die Adressaten verständlich und inhaltlich eindeutig sind, keine Auslegungszweifel hervorrufen und bei der Anwendung keine Diskrepanzen verursachen<sup>21</sup>.

Zu einem Bestandteil des Rechtsstaates wurde schon ab Anfang der 90-er Jahre auch die Unschuldsvermutung. Aufgrund des breiten verfassungsrechtlichen Verständnisses der strafrechtlichen Verantwortung hat der Gerichtshof die Unschuldsvermutung auch für auf Disziplinarverfahren anwendbar erklärt<sup>22</sup>.

Ein weiterer selbständiger Grundsatz des Rechtsstaatsprinzips ist dem Verfassungsgerichtshof zufolge der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Gerichtshof hat

<sup>16</sup> OTK im Jahr 1990, Warszawa, 1991, S. 51.

<sup>17</sup> Vgl. OTK im Jahr 1996, Teil 3 Poz. 22; OTK im Jahr 1998, Teil 2 Poz. 13.

<sup>18</sup> T. *Zalasinski*, *Zasada prawidlowej legislacji w pogladach Trybunału konstytucyjnego*, Rozprawa doktorska, Wrocław 2006, S. 20.

<sup>19</sup> OTK im Jahr 1992, Teil I, Warszawa 1992, S. 158.

<sup>20</sup> OTK zu 3/A/2007, Poz. 26.

<sup>21</sup> OTK ZU 6/1999, S. 618.

<sup>22</sup> OTK ZU &/2001, Poz. 165.

diesen nicht ausschließlich als Bestandteil des Grundsatzes der sozialen Gerechtigkeit anerkannt und festgestellt, dass es in diesem Fall darum geht, den Bereich der Rechte und Freiheiten des Individuums vor übermäßigen Eingriffen des Staates zu schützen. Dieser Grundsatz war nicht ausdrücklich und auch nicht implizit im verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip verankert. Er folgt aus der Auslegung durch den Verfassungsgerichtshofs (nach 1997 auch aus der Auslegung von Art. 2 VerfRP). Es fehlen in diesem Fall ausdrückliche, durch die Verfassung festgelegte Voraussetzungen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips bedeutet, dass

der Gesetzgeber keine Einschränkungen über einen gewissen Beschwerlichkeitsgrad hinaus festlegen kann. Insbesondere soll er die Verhältnismäßigkeit zwischen Eingriff in die Rechte des Individuums und den Rang des öffentlichen Interesses wahren. In dieser allgemeinen Auffassung erfüllt das Verbot des übermäßigen Eingriffs eine Schutzfunktion in Bezug auf alle Rechte und Freiheiten des Einzelnen. [...] Es ist an den Staat gerichtet, der gegenüber dem Individuum in einer Weise handeln soll, die der tatsächlichen Notwendigkeit entspricht.<sup>23</sup>

Nach der Verabschiedung der neuen Verfassung hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass eine weitere Quelle des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Art. 31 Abs. 3 zu finden ist. Im Falle der Verfassungsmäßigkeitskontrolle der gesetzlichen Regelung der Rechte und Freiheiten des Individuums können deren Einschränkungen aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf die eindeutigen Bestimmungen dieser Verfassungsnorm gestützt werden. In Bezug auf Regelungen, die keine Rechte und Freiheiten des Individuums betreffen, leitet der Verfassungsgerichtshof den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus dem Rechtsstaatsprinzip ab. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird in dieser Auffassung oft zu weit ausgelegt, und man vergisst die richterliche Zurückhaltung.

Bei einer Untersuchung der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geht der Verfassungsgerichtshof der Frage nach, ob dem Gesetzgeber „ein unzulässiger, unbegründet weitreichender Eingriff in die Ausübung der Regelungsfreiheit“<sup>24</sup> vorzuwerfen ist. In einer Entscheidung meinte der Verfassungsgerichtshof:

Dies ist dann zu bejahen, wenn nach den Regeln der Rechtskultur und den Rationalitätsgrundsätzen der gesetzgeberische Eingriff übermäßig in Bezug auf die verfolgten Ziele war oder diese Ziele den Umfang des hoheitlichen Handelns im demokratischen Staatssystem nicht legitimierten.<sup>25</sup>

Manchmal weicht er jedoch von dieser restriktiven Einstellung ab. Beim Urteil zum Bankausschuss beispielsweise meinte der Verfassungsgerichtshof, dass die Bildung von Untersuchungskommissionen nur dann zulässig sei, wenn keine ständige Kommission in der Sache in Frage kommt. In der Urteilsbegründung meinte er ferner:

Die Ersetzung der parlamentarischen Kommissionen – wenn sie über ausreichende Mittel für Studien und Analysen bestimmter Sachverhalte verfügen, und wenn die Untersuchung unter Anwendung der gewöhnlichen Methoden der Rechtsanalyse und der Analyse der ökonomischen Sachverhalte möglich ist – durch eine Untersuchungskommission mit entsprechenden Ermittlungsbefugnissen wäre verfassungsrechtlich unverhältnismäßig wegen der Disproportionalität der Mittel und der Ziele.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> OTK im Jahr 1995, Teil I, Warszawa 1995, S. 133.

<sup>24</sup> OTK ZU §A/2007, Poz. 26.

<sup>25</sup> OTK ZU 2A/2003, S. 141.

<sup>26</sup> OTK ZU 8A/2006.

In diesem Fall wäre Art. 111 Abs. 1 VerfRP verletzt. Diese Auffassung findet keine breitere Akzeptanz in der Literatur und in der parlamentarischen Praxis demokratischer Staaten. Im Gegenteil: Man beobachtet einerseits zwar die Tendenz, die ständigen Kommissionen mit eigenen Ermittlungszuständigkeiten auszustatten, aber das führt nicht zu einem Rückgang der Ermittlungskommissionen (z.B. USA, Frankreich).

Im Urteil zur Vermögensaufstellung von Abgeordneten einer Selbstverwaltungskörperschaft<sup>27</sup> hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, dass die Entziehung des Mandats aufgrund einer nicht fristgemäßen Einreichung der Vermögensaufstellung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt. Dabei hat der Verfassungsgerichtshof auf beide Grundlagen dieses Grundsatzes Bezug genommen und nannte

als Ursachen der fehlenden Verhältnismäßigkeit der in Frage gestellten Normen [...] somit die Schärfe der rechtlichen Sanktion im Verhältnis zum Gewicht des Verstoßes bei gleichzeitig fehlendem Verstoß gegen die Ziele der Vermögensaufstellung, die fehlende Notwendigkeit der Sanktion im Vergleich zum Ziel der Vermögensaufstellung, die Unverhältnismäßigkeit der Länge des Verfahrens bis zur Aberkennung eines Mandats im Verhältnis zur fehlenden Nachprüfung der Gründe und des Gewichts des Verstoßes in diesem Verfahren, die Bedeutung des geopferten Guts (Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts durch Aussetzung des Wahlergebnisses und der Verzicht auf den Grundsatz der Fortdauer des Wahlmandats, auch aufgrund des Schutzes durch das Subsidiaritätsprinzip) und somit der Verstoß [...] gegen Art. 2 und Art. 31 der Verfassung.

Aus der Begründung der Entscheidung zur Vermögensaufstellung von Abgeordneten der Selbstverwaltungskörperschaften geht hervor, dass der VerfGH auf der Grundlage des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Verfassungswidrigkeit der Sanktionsregelung für die nicht fristgemäße Einreichung einer Vermögensaufstellung festgestellt hat. Die Intensität der Sanktion erklärte er für übermäßig und meinte ferner, dass das Ziel der Regelung – die Einreichung der Vermögensaufstellung durch den Selbstverwaltungsabgeordneten – auch ohne die Sanktion des Erlöschens des Mandats erreichbar wäre. Somit hat der VerfGH den Gesetzgeber ersetzt und dadurch dessen Regelungsfreiheit eingeschränkt, indem er eine andere Regelungsphilosophie vertrat – weniger restriktiv und mit einem ausgebauten Verfahren der Fehlerbehebung und des Widerspruchs gegen das Erlöschen des Mandats. Dadurch befasste er sich mit der Gewichtung von widersprüchlichen Werten und gesellschaftlichen Interessen, und das ist die Aufgabe eines demokratisch gewählten Parlaments, in dem verschiedene Interessen artikuliert und gesellschaftliche Kräfte vertreten werden. Am Rande sei noch erwähnt, dass diese Regelung trotz oder besser gesagt wegen der restriktiven Regelung durch das Parlament zwei Legislaturperioden lang für angemessen gehalten wurde: In der ersten hat das Parlament das Gesetz verabschiedet und in der folgenden nicht geändert. Darüber hinaus hatte der VerfGH selbst in seiner früheren Rechtsprechung ähnlich restriktive Sanktionen gebilligt und die gesetzgeberische Regelungsfreiheit bejaht.

Der VerfGH stellte überdies fest, dass das Rechtsstaatsprinzip die Regel der „richtigen“ Rechtsetzung in sich enthält. Diese legt verfassungsrechtliche Maßstäbe der richtigen gesetzgeberischen Vorgehensweise fest. In diese Regel münden die schon erwähnten Grundsätze: Rückwirkungsverbot, Schutz wohlerworbener Rechte, Grundsatz der hinreichenden Bestimmbarkeit und angemessene *vacatio legis*. In der Rechtsprechung des VerfGH setzte sich ab 1993 die Ansicht durch, dass eine nicht angemessene *vacatio legis* durch ihre verfahrensrechtlich schützende Funktion die Verfassung verletzt<sup>28</sup>. Wie lang diese Periode sein soll, ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der neuen Vorschriften

<sup>27</sup> OTK ZU 3A/2007, Poz.26.

<sup>28</sup> Vgl. auch OTK 1/1993, S. 20, 41; OTK 5-6/1997, S. 64.



und der Eingriffsintensität in die Rechtslage der Adressaten zu entscheiden<sup>29</sup>. Die herrschende Meinung in der Rechtslehre bekräftigt die Notwendigkeit einer Verlängerung dieser Periode „wenn neue Institutionen gesetzlich normiert werden und es Zeit braucht, um diese zu verwirklichen“<sup>30</sup>. In besonderen Fällen lässt der VerFGH Ausnahmen zu. Der Gesetzgeber kann von den Anforderungen einer angemessenen *vacatio legis* absehen, weil

der Schutz bestimmter Werte mit Sicherungscharakter nicht dazu führen darf, dass die Grundwerte der öffentlichen Ordnung außer Kraft gesetzt werden [...].Zweifelloos rechtfertigt die Gefährdung der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung der Republik Polen den Vorrang bestimmter Werte gegenüber anderen Werten, insbesondere wenn es sich dabei um verfahrensrechtlich sichernde Werte handelt<sup>31</sup>.

Darüber hinaus erklärte der VerFGH die Setzung einer Frist zur Pflichterfüllung für die Normadressaten, die diese Pflichterfüllung im Prinzip unmöglich macht oder erheblich erschwert, für unvereinbar mit der Regel der „richtigen“ Rechtsetzung<sup>32</sup>.

Erwähnenswert ist auch das Gesetz vom 20. Juli 2000 über die Verkündung von Normativakten und anderen Rechtsakten, das eine minimale *vacatio legis* festlegt. Normativakte, die allgemein gültige Vorschriften enthalten, werden im Gesetzblatt verkündet und treten 14 Tage nach der Verkündung in Kraft. Gegebenenfalls sieht der Normativakt eine längere Frist vor (Art. 4 des Gesetzes). Ausnahmen von Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes sind vorgesehen. In Ausnahmefällen treten Normativakte mit verkürzter Frist in Kraft, insbesondere dann, wenn ein wichtiges Staatsinteresse ein unverzügliches Inkrafttreten rechtfertigt und das Rechtsstaatsprinzip nicht verletzt wird. Das Gesetz tritt dann am Tag der Verkündung im Gesetzblatt in Kraft. Eine obere Grenze für eine *vacatio legis* gibt es nicht – diese Entscheidung ist dem Gesetzgeber überlassen. Der VerFGH hat diesen erheblichen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers bei der Anwendung von einer *vacatio legis* bekräftigt und konstatiert, dass dieser dabei nicht willkürlich handeln darf und die Motive des Gesetzgebers hinreichend dargelegt und auch die Umstände des Regelungsgegenstandes berücksichtigt werden müssen<sup>33</sup>.

Der VerFGH untersucht auch die Richtigkeit der gesetzgeberischen Tätigkeit in Anlehnung an den Rationalitätsgrundsatz, der mit dem Grundsatz der „richtigen“ Rechtsetzung verbunden ist. Eine weitergehende Ansicht in der Angelegenheit hat der VerFGH im Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften des Gesetzes von 1997 über Gerichtsvollzieher und Zwangsvollstreckung vorgelegt (dadurch wurde er zum positiven Gesetzgeber)<sup>34</sup>. Bei der Untersuchung dieser Angelegenheit hat der VerFGH nicht nur die Vorschriften in Bezug auf die Zweckmäßigkeit der gesetzlichen Regelung untersucht, er ist weiter gegangen und hat die zu erreichenden Ziele selbst bestimmt. Erst in Anbetracht dieses Kriteriums hat er die gesetzliche Regelung negativ und als nicht rational bewertet und ihre Verfassungswidrigkeit festgestellt.

<sup>29</sup> Das VerFGH misst dieser Periode unterschiedliche Bedeutung bei – dafür spricht die sechsmonatige *vacatio legis* für Änderungen des Zeitplans für die Sejm-Wahl, Ausführlich *M. Jarentowski*, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3. Listopada 2006, Przegląd Sejmowy 2/2007, S. 178-179.

<sup>30</sup> Vgl. *S. Wronkowska/M. Zielinski*, Zasady techniki prawodawczej, Komentarz, Warszawa 2004, S. 113-114.

<sup>31</sup> OTK ZU 10/A/2006, Pos. 147.

<sup>32</sup> Vgl. OTK ZU 10/A/2008, Pos. 181.

<sup>33</sup> Vgl. OTK ZU 7/A/2002, Pos. 92; 6/A/2004, Pos. 54.

<sup>34</sup> OTK ZU 5/A/2005, Pos. 50.

Teil des Rechtsstaatsprinzips ist auch der Grundsatz der Rechtmäßigkeit. Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit in seiner formellen Ausprägung bedeutet das Handeln der Staatsorgane im Rahmen rechtlich festgelegter Befugnisse. Er ist mit dem Gebot verbunden, in einem rechtlich festgelegten Verfahren und im Rahmen der Befugnisse zu handeln und Entscheidungen auf der Grundlage von abstrakt-generellen Normen zu treffen. Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit in seiner materiellen Ausprägung bedeutet nicht nur, dass sich die Staatsorgane an das Recht zu halten haben, sondern auch, dass das Recht selbst gewisse Werte zum Ausdruck bringen muss. Dies ist ein sehr wichtiger Punkt in der Rechtsprechung des VerfGH und er wurde bereits angesprochen<sup>35</sup>. Die materielle Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips umfasst Anforderungen an den Inhalt geltender Rechtsnormen. Die Freiheit des Gesetzgebers bei der Gestaltung des Inhalts von Rechtsnormen ist durch einen Wertekatalog, auf der Grundlage der Axiologie der geltenden Rechtsnormen oder auch auf Grundlage von außerrechtlichen Kriterien (Moral, Ethik, Naturrecht) eingeschränkt.

Zunächst wurde der Rechtsprechungsaktivismus des VerfGH positiv bewertet, obwohl seine Begründungen alles andere als präzise waren. Ein Beispiel könnte die Feststellung des VerfGH sein, dass die Vorschriften „auf Grund des Rechtsstaatsprinzips und in dem Umfang, in dem Renten und Pensionsansprüche verschlechtert wurden“<sup>36</sup>, mit Art. 1 VerfRP unvereinbar sind. Ein Vorteil des Aktivismus’ in der Zeit unmittelbar nach 1989 war, dass die Verfassung nicht die demokratischen Veränderungen blockiert hat, obwohl der Kern der Verfassung noch aus dem Realsozialismus stammte. Die gesellschaftlichen Reformen konnten dadurch relativ schnell erfolgen, ohne Zeitverlust aufgrund der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung. Die Reformen hätten sehr viel mehr Zeit beansprucht, wenn erst der Konsens für eine Verfassungsreform hätte hergestellt werden müssen.

Mit der Zeit wurde die Auslegung des Grundsatzes des demokratischen Rechtsstaates durch das polnische Verfassungstribunal zunehmend zwiespältig aufgefasst. Entsprechend der Ansicht einiger Vertreter der Rechtslehre ist das Verfassungstribunal „[...] zu einem auslegenden Organ und Wächter dieses Grundsatzes geworden und hat die Konstitutionalisierung von Recht und Politik entschieden vorangetrieben. Nach dem Jahr 1989, also vor der Verabschiedung der Verfassung vom 02.04.1997, hat die Rechtsprechung des Verfassungstribunals eine führende Rolle bei der Schaffung grundsätzlicher Standards des demokratischen Rechtsstaates gespielt.“<sup>37</sup> Bemerkenswert ist, dass

im Jahr 1989 [...] einzelne verfassungsrechtliche Vorschriften eingefügt wurden, die den Inhalt des Grundsatzes des demokratischen Rechtsstaates konkretisiert hätten. Die Aufgabe des Verfassungstribunals war zu dieser Zeit, diesen Grundsatz mit Inhalt zu füllen. [...] Die Errungenschaften des Tribunals sind keine Bagatelle. Als Beispiel hierfür kann die Entwicklung des Grundsatzes des Vertrauens der Bürger in den Staat und das dadurch geschaffene Recht als Bestandteil des Grundsatzes des demokratischen Rechtsstaates durch die Rechtsprechung des Tribunals dienen. [...]“<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Vgl. OTK im Jahr 1990, Warszawa 1991, S. 55.

<sup>36</sup> OTK im Jahr 1992, Teil I, Warszawa 1993, S. 93.

<sup>37</sup> B. Zdziennicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XXV-lecia ...*, Warszawa 2010, S. 41-42.

<sup>38</sup> A. Zoll, *Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XXV-lecia ...*, Warszawa 2010, S. 60.



Jedoch gab es bereits am Anfang des politischen Umbruchs kritische Stimmen zur Auslegung des Grundsatzes des demokratischen Rechtsstaates durch das VerfGH. *Pullo*<sup>39</sup> schrieb bei einer Bewertung der Auslegung dieser Verfassungsvorschrift durch die Lehre und das Verfassungstribunal, dass

man einmal nur einen, und ein anderes Mal zwei, drei, vier oder auch fünf Grundsätze sieht. Unter Berücksichtigung des Wortlautes und der Begriffe in Art. 1 erhalten wir mehr als 10 Grundsätze.

Im Ergebnis ist A. *Pullo* zu folgendem Schluss gekommen:

In der heutigen Zeit sollte im geltenden Verfassungsrecht nicht die Möglichkeit geschaffen werden, Begriffen, die eine eindeutige ideologische und programmatische Färbung aufweisen, eine grundsätzliche Bedeutung zuzuschreiben, insbesondere wenn diese mehrdeutig und unpräzise sind.

Diese Ansicht haben auch andere Vertreter der Verfassungslehre und Rechtstheoretiker geteilt, u.a. auch *Morawski*:

Es wird wohl für immer ein Geheimnis des Verfassungstribunals bleiben, mithilfe welcher Logik es ihm möglich war, aus einigen Worten des Art. 1 der Verfassung eine solche Vielzahl von Grundsätzen – und Ausnahmen hiervon – mit einem derart differenzierten Anwendungsbereich und Regelungsgehalt herzuleiten.<sup>40</sup>

Die Ansichten, die die zu weite Auslegung des Grundsatzes des demokratischen Staates unterstreichen, haben auch hinsichtlich der aktuellen Rechtsprechung des Verfassungstribunals ihre Aktualität beibehalten, zumal die konstitutionelle Formel keine grundlegende Änderung erfahren hat. *Witkowski* schreibt im Jahre 2006, dass

der noch nicht abschließend ergründete Grundsatz des Rechtsstaates in der Rechtsprechung des Verfassungstribunals und in der Literatur „als Vorausbonus“ die weitestmögliche Bedeutung erfährt. Aus diesem Grundsatz wird ein attraktives Fass ohne Boden gemacht, welches einen Katalog wesentlicher Staatsmerkmale [...], reich an Erfahrungen großer westlicher Demokratien, enthalten soll.“<sup>41</sup>

*Morawski* stellt unter Fortführung seiner oben zitierten Anmerkungen im Jahr 2009 fest:

Die politische Aktivität unseres VerfGH ist übrigens nichts Außergewöhnliches in der heutigen Welt, in der man immer häufiger Stimmen über die wachsende „Justizialisierung“ der Politik oder – was auf das Gleiche hinausläuft – die Politisierung der Gerichte, insbesondere der Verfassungsgerichte, hört [...]. Um diese erwähnte Erscheinung zu identifizieren, bedarf es lediglich eines genaueren Blickes auf die Anzahl der rechtlichen Grundsätze, die das VerfGH aus der in Art. 2 der Verfassung enthaltenen Klausel des Rechtsstaates geschöpft hat. Diese Grundsätze, wie einer der Autoren treffend festgestellt hat, setzen sich zu einer eigenen gerichtlichen Verfassung zusammen, die neben der Verfassung der Republik Polen von 1997 einen immanenten Bestandteil unserer Verfassungsordnung darstellt. [...] Beachtenswert hierbei sind die Grundsätze einer „richtigen“ Gesetzgebung. Hierin enthalten sind z.B. der Grundsatz *lex retro non agit*, die Einhaltung einer entsprechenden *vacatio legis* und der Bestimmtheitsgrundsatz, der Schutz wohlervorbener Rechte sowie auch das Verbot der Änderung des Steuerrechts im laufenden Steuerjahr und der Gesetzesvorbehalt bei der Regelung von Bürgerrechten und Bürgerfreiheiten und bei der Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben des Staates. Bemerkenswert ist, dass sich das Verfassungstribunal in seinem berühmten Urteil vom 25. November 1997 (Az. K 26/97) durch die Feststellung, dass der Katalog der Rechtsgrundsätze durch die neue Verfassung nicht abschließend geregelt worden ist, ein Recht

<sup>39</sup> A. *Pullo*, Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym, Przegląd Sejmowy 1/1996, S. 16.

<sup>40</sup> L. *Morawski*, Spór o pojęcie państwa prawnego, Państwo i Prawo 8/1995.

<sup>41</sup> Z. *Witkowski* (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2006, s. 81-82.

zuerkannt hat, neue Grundsätze aus der Verfassung der Republik Polen abzuleiten. Unübersehbar bleibt jedoch, dass zwischen den verschiedenen Grundsätzen der sog. „richtigen“ Gesetzgebung viele Grundsätze unzulässig unpräzise sind, was z.B. bedeutet, dass eine Vorschrift hinreichend bestimmt und der Zeitabschnitt der *vacatio legis* angemessen sein muss. Durch die Grundsätze der „Richtigkeit“ der Gesetzgebung hat sich das Verfassungstribunal ein bequemes Instrumentarium geschaffen, welches dem Tribunal nach Bedarf und ohne jegliche Zwänge die Disqualifizierung einer Gesetzgebung erlaubt, die nicht den politischen Vorstellungen der Richter entspricht, so wie z.B. im Fall von Lustrationsvorschriften oder Vorteilen juristischer Berufsgruppen. Dies stellt jedoch nur einen von vielen Aspekten des politischen Wirkens des VerfGH dar, welcher jedoch eine äußerst wichtige Rolle bei der Errichtung einer demokratisch-liberalen Staatsform in unserem Staat gespielt hat, die niemand von Rang und Namen... in Frage stellt.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> L. Morawski, Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski, „Przegląd Sejmowy” 4/2009, S. 60-61.