

Tadeusz Szymczak*

ÜBER DIE ARBEIT DES SEJMS DER VOLKSREPUBLIK POLEN
IN DER VIII. LEGISLATURPERIODE (1980—1985)

I. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

1. Das oberste Vertretungsorgan — der Sejm der Volksrepublik Polen — übt die höchste Staatsgewalt aus. Er ist der alleinige, rechtmäßige Gesetzgeber und hat auch das Recht, die anderen obersten Staatsorgane, die ihm verantwortlich sind, ins Leben zu rufen sowie deren Kompetenzen zu bestimmen. Ihm stehen auch weitgehende Kontrollfunktionen zu. Der Sejm ist das Organ, das allein über die Verfassung des Staates entscheiden kann. Das dem Sejm zustehende Recht, die Verfassung zu beschließen und diese zu ändern, gilt als eine der Garantien seiner Souveränität¹.

Die Annahme des Prinzips der Überordnung des obersten Vertretungsorgans führte zu einer Abschwächung der Grundlagen für die jahrelang andauernde Diskussion über den praktischen Wert der sogenannten Theorie der „Gewaltenteilung“, die — das muß zugegeben werden — eine bedeutende Rolle in der Geschichte des Parlamentarismus in Polen gespielt hatte. Es genügt, auf das Verfassungsgesetz, die sogenannte „Kleine Verfassung“, vom 19. Februar 1947 über die Verfassung des Staates und den Wirkungsbereich der obersten Organe

* Prof. Dr. habil. Tadeusz Szymczak, Leiter des Lehrstuhls für Staatsrecht der Rechts- und Verwaltungsfakultät der Universität Łódź.

¹ Das Prinzip der Einheitlichkeit der Gewalt befindet sich in allen Grundgesetzen sozialistischer Staaten. Es findet gleichermaßen Anwendung in den unitären Staaten und den Föderationen, unabhängig davon, ob es in ihnen das Amt des Präsidenten gibt oder nicht, ob sie ihre Gewaltorgane ausschließlich auf politische oder politische und Selbstverwaltungsvertretungen (wie z.B. in Jugoslawien) gründen

der Republik Polen hinzuweisen². Schon damals wurde trotz der formalen Übernahme der Vorschrift über die Gewaltenteilung aus der Verfassung vom Jahre 1921 die in der Terminologie nicht berücksichtigte dichotomische Teilung sichtbar: einerseits war es das ausgesonderte Vertretungsorgan, der Legislatursejm, und andererseits die anderen Staatsorgane. Der schrittweise Verzicht auf das Prinzip der Gewaltenteilung in der überlieferten Form bedeutete natürlich nicht, daß die Funktionenteilung zwischen den obersten Staatsorganen aufgehoben wurde.

2. Die Kompetenzen des Sejms ergeben sich aus der ihm eigenen Beschaffenheit als Vertretungskörperschaft, als des obersten Machtorgans im Staat und des alleinigen Gesetzgebungsorgans. Der Sejm verfügt über sehr ausgebaute Befugnisse, die in den Verfassungsvorschriften nur in allgemeinen Umrissen beschrieben werden. In der einschlägigen Fachliteratur wurde üblicherweise erklärt, daß die außerordentliche Position des Sejms in seinen Funktionen zum Ausdruck kommt. Deshalb wird meistens nicht von Kompetenzen, sondern von Funktionen des Sejms geschrieben, und die einzelnen Autoren versuchen, diese entsprechend zu klassifizieren. Die überlieferte Einteilung in gesetzgebende und Kontrollfunktion außer Betracht lassend werden folgende Tätigkeitsbereiche des Sejms unterschieden:

- 1) verfassungsgebende Funktion,
- 2) gesetzgebende Funktion,
- 3) Funktion der allgemeinen politischen Leitung des Staatsapparats,
- 4) Kontrollfunktion.

Eine derartige Klassifikation der Funktionen des Sejms hat natürlich konventionellen Charakter und erhebt keinen Anspruch darauf, völlig zufriedenstellend zu sein. Man kann ihr auch andere Klassifikationsarten entgegensetzen, sowie ihr den Vorwurf machen, daß viele wesentliche Tätigkeiten des obersten Vertretungsorgans die aufgestellten Grenzen überschreiten und sich keiner der genannten Funktionen vorbehaltlos zuordnen lassen³. Als Beispiel dafür kann das Gesetz über den Staatshaushalt dienen, das wegen der Form, in der es beschlossen wird, der gesetzgebenden Funktion zugerechnet wird,

² Es wird u.a. die Meinung vertreten, daß die Bestimmungen des Art. 2, die das Prinzip der Gewaltenteilung regeln, auch zu den sonstigen Normen der „Kleinen Verfassung“ in gewissem Widerspruch stehen — vgl. K. Działocho, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944—1952* (Zur Gültigkeit der Märzverfassung in Volkspolen 1944—1952), Wrocław 1977, S. 142—143.

³ Vgl. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne* (Verfassungsrecht), Warszawa 1978, S. 235.

wegen des Inhalts dagegen als Funktion der allgemeinen Leitung des Staatsapparats betrachtet werden kann.

Die Einteilung in verfassungsgebende und gesetzgebende Funktion könnte allerdings auch durch das Argument erschüttert werden, daß die Verfassung auch ein Gesetz ist und von dem selben Organ, dem Sejm, beschlossen wird. Der Unterschied besteht darin, daß sie ein Grundgesetz ist und in einem anderen Verfahrensweg beschlossen wird (mittels qualifizierter Mehrheit und qualifiziertem Quorum). Es ist auch hinzuzufügen, daß die Verfassung als Grundgesetz eine übergeordnete Rechtskraft besitzt. Aber auch diese Argumente können ja in Frage gestellt werden.

3. In meinen Ausführungen über die Aktivitäten, die Struktur und die Organisation des Sejms möchte ich vor allem auf die während der VIII. Legislaturperiode (1980—1985) eingetretenen Änderungen hinweisen. Diese Jahre umfassen einen äußerst komplizierten Zeitabschnitt in unserem Staat. Der Sejm spielte damals die Rolle einer entscheidenden Kraft bei der Lösung der in den 80er Jahren zum Durchbruch gekommenen gesellschaftlich-politischen Konflikte. Das aktive Verhalten des Sejms hat in allen Teilstrukturen der politischen Organisation unserer Gesellschaft die Überzeugung herausgebildet, daß dieses Organ bei der Gestaltung seiner Tätigkeit ein Modell allgemeiner Leitung anzuwenden vermag, das die Ausschaltung von Einwirkungsmöglichkeiten durch politische Direktiven (die Parteidirektiven) gewährleistet, die die Lösung der in den Kompetenzbereich des obersten Vertretungsorgans gehörenden Fragen bis in die Einzelheiten beeinflussen würden.

Die erhöhte Aktivität des Sejms macht es nicht überflüssig, nach den Ursachen zu fragen, die bewirkt haben, daß seine Tätigkeit in der Vergangenheit eine so geringe Effektivität aufwies. Die Wendung in der Politik der Regierung war ja ein Resultat des scharfen Protests der Arbeiterklasse, nicht eine Folge der Bemühungen seitens des obersten Organs der Staatsmacht — des Sejms, der es in der Vergangenheit nicht zu verhindern wußte, daß in der viele Gebiete des gesellschaftlichen Lebens betreffenden Politik so viele Fehler begangen wurden. Es geschah im übrigen oft, daß sogar dann, wenn die in Frage kommenden Probleme auf die Tagesordnung der Sejmberatungen kamen und die Abgeordneten ausführliche, zufriedenstellende Erklärungen verlangten, die Information über die Äußerungen von der Sejmtribüne nur mühsam einen Weg zur Kenntnisnahme durch die Gesellschaft finden konnte.

Das anhaltende Interesse unserer Gesellschaft für den Sejm kam nach den Juliereignissen des Jahres 1980 mit verstärkter Kraft zum

Ausdruck. In den nachfolgenden schwierigen Jahren vermochte der Sejm nicht nur die Position des Machtorgans, das das höchste Ansehen genoß, aufrechtzuerhalten, sondern er wurde auch zum Zentrum von Initiativen und Entscheidungen, auch solchen von politischem Charakter. Er erfüllte seine Aufgaben in einer Situation, die durch Zerrüttung der staatlichen Strukturen gekennzeichnet war (was sich in gewissem Maße auch auf die gesellschaftlich-politischen Organisationen und die Gewerkschaftsbewegung bezog, in denen verschiedenartige Störungen auftraten). In diesem Zusammenhang war es verständlich, daß die Funktion der Gesetzgebung in den Vordergrund rückte. Es läßt sich nicht leugnen, daß dies eine eigenartige Deformation war, die durch gesellschaftliche Spannungen bewirkt wurde. Nicht ohne Bedeutung war dabei die traditionelle Auffassung von den Aufgaben des obersten Vertretungsorgans, von dem der Staatsbürger vor allem die Funktionen des Gesetzgebers (die der Legislative) wahrgenommen sehen will.

Es ist anzunehmen, daß eine solche Auffassung von der Rolle des Sejms durch die in Art. 20 Abs. 3 der Verfassung enthaltene Formulierung beeinflußt wurde, die das Erlassen von Gesetzen an erster Stelle (meines Erachtens sehr richtig) benennt. Erst in den darauffolgenden Positionen werden genannt: die die grundlegenden Richtungen der staatlichen Tätigkeit betreffende Beschlußfassung und die Kontrolle der Tätigkeit anderer Organe der Staatsmacht und der Verwaltung des Staates. Ich verstehe die Bedenken derjenigen Autoren, die angesichts der erhöhten Produktion von Gesetzen die Notwendigkeit betonen, daß die Rangordnung und die Wechselbeziehungen sämtlicher Tätigkeiten des Sejms berücksichtigt werden sollten, ich werde jedoch bei meiner, bei anderen Gelegenheiten geäußerten Ansicht bleiben, daß die Gesetzgebung die wichtigste Funktion eines jeden Parlaments ist⁴. Die gegenwärtig zu beobachtende Erscheinung des „Übergewichts“ von Gesetzgebungstätigkeiten wurde durch die eingetretene Situation erzwungen, und was man auch immer von der Unvollkommenheit mancher Gesetze in juridischer und meritorischer Hinsicht sagen kann, muß man zugeben, daß der Sejm sich in einer Lage befand, die kein anderes Verhalten möglich machte. Er ist ja kein abgesondertes und deshalb durch die im Leben der Gesellschaft und des Staats sich vollziehenden Wandlungen unbeeinflussbares Organ, sondern er unterliegt umgekehrt wegen seiner gesetzlichen, die Verfassung des Staats gestaltenden Rolle den gleichen Gesetzen wie die Gesellschaft.

⁴ Vgl. T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych* (Macht- und Verwaltungsorgane der europäischen sozialistischen Staaten), Warszawa 1970, S. 155.

Die Tätigkeit des Sejms vollzog sich in Eile und Hast, was die Qualität der Gesetzgebung nicht fördert.

Es ist nicht zu vergessen, daß die Beachtung des Prärogativen des Sejms im Bereich der Gesetzgebung verschiedenen, mit politischen und wirtschaftlichen Umwandlungen verbundenen Schwankungen unterlag. Mit besonderer Schärfe wird diese Erscheinung bei der Untersuchung der Zeitperioden mit Spannungen und Krisen deutlich. Die polnischen Konstitutionalisten sind einhellig der Ansicht, daß die Rolle des Sejms, der in Stagnationszeiten in den Schatten verdrängt wurde, in den Zeiten politischer Spannungen an Bedeutung zunahm. In der anhaltenden Rivalität zwischen den Vertretungsorganen und der Verwaltung wurde letztere, durch politische Entschlüsse unterstützt, zum wesentlichen (wenn nicht zum wichtigsten) Faktor in Entscheidungsprozessen, die sich in der Regel außerhalb des Sejms vollzogen.

In den staatlichen und den Parteidokumenten, die von Bestrebungen zur Beseitigung der angehäuften Konflikte zeugen (sowohl nach 1956 als auch nach 1980), wird darauf hingewiesen, daß es notwendig ist, Voraussetzungen zu schaffen, die es Sejm ermöglichen, die ihm durch die Verfassung zugewiesene Funktion auszuüben. In jedem Fall wurde, neben der Stärkung der Gesetzgebungsfunktion des Sejms, auf die Notwendigkeit der Vergrößerung seiner Einwirkungsmöglichkeiten auf die Bestimmung und Verwirklichung der Aufgaben hingewiesen, die im sozialwirtschaftlichen Plan sowie im Staatshaushalt formuliert wurden. Erweitert wurde auch die Kontrolle der Tätigkeit anderer Machtorgane durch den Sejm.

II. BEMERKUNGEN ZUM VERFAHREN BEI VERABSCHIEDUNG VON GESETZEN

1. In der polnischen Fachliteratur wurde dem sogenannten „Gesetzgebungsverfahren“ viel Platz gewidmet. Vorherrschend ist die Meinung, daß das Gesetz ein normativer Akt ist, der vom Sejm stammt und der in einem vom Sejm festgelegten Verfahren verabschiedet wird. Diese zwei Elemente werden bei der Bestimmung des normativen Charakters des Gesetzes in Betracht gezogen. Die Verfassung setzt — wenn auch in einer sehr knappen Form — bestimmte Erfordernisse fest, die dann in den Normen der Geschäftsordnung des Sejms entwickelt werden. Einer den genannten Gegenstand betreffenden Analyse sollen also die Verfassungsnormen, die Normen der geltenden Geschäftsordnung des Sejms sowie die aus anderen Rechtsquellen stammenden,

das Verfahren der Verabschiedung von Gesetzen regelnden Normen zugrunde gelegt werden⁵.

2. Der Impuls, von dem der Gesetzgebungsprozeß in Gang gebracht wird, ist die Gesetzgebungsinitiative. Die Subjekte, die zur Gesetzgebungsinitiative befugt sind (der Staatsrat, die Regierung und die Sejmabgeordneten), wurden durch die Verfassung bestimmt. Das heißt, daß kein normativer Akt (ordentliches Gesetz, um so weniger die Geschäftsordnungsnormen) den bestehenden Stand der Dinge ändern kann. Die Normen der Geschäftsordnung können lediglich das Verfahren für die Ausübung der Gesetzgebungsinitiative durch die Abgeordneten bestimmen (sie legen die erforderliche Mindestzahl von Unterschriften unter den von den Abgeordneten stammenden Gesetzesentwurfen) und das Verfahren für die Ermächtigung der Sejmausschüsse zur Einreichung des Gesetzesentwurfs in bestimmten Fällen regeln, was der Einreichung des Entwurfs von Abgeordneten gleichkommt (die Ausschüsse bestehen ausschließlich aus Abgeordneten).

Während an der Gesetzgebungsinitiative des Staatsrats niemals Zweifel bestanden, wurde im Zusammenhang mit der diesbezüglichen Berechtigung des Ministerrats erwogen, ob sie auch den einzelnen Ministern zustehen sollte. Es besteht jedoch kein Zweifel, daß laut Verfassung (Art. 25 Pkt. 1) die Gesetzgebungsinitiative der Regierung und nicht ihren einzelnen Mitgliedern zusteht. In der Praxis entstand eine eigenartige Zusammenarbeit zwischen dem Sejm und der Regierung auf der Stufe der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen. Der Ministerrat übermittelt beispielsweise offiziell dem Sejm seine Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen der Abgeordneten.

Die Krise, die sich auch auf die staatlichen und gesellschaftlichen Mechanismen ausdehnte, bewirkte die Herausbildung eigenartiger Formen für die Unterbreitung von Gesetzesentwürfen seitens der Regierung vor dem Sejm. In komplizierten Situationen — beispielsweise, wenn es nicht möglich war, den Standpunkt der Regierung und den bestimmter Kreise (z.B. der Gewerkschaften) in Einklang zu bringen — entstand für den Ministerrat das Bedürfnis, dem Sejm die Gesetzesentwürfe in Varianten vorzulegen. Einem solchen Entwurf war eine Be-

⁵ Vgl. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Das Gesetz in der Volksrepublik Polen), Warszawa 1964, S. 24—25. Der Autor polemisiert mit anderen Autoren, die der Meinung sind, daß das Verfahren, in dem der Sejm Gesetze beschließt, in der Verfassung nicht bestimmt ist — vgl. A. Burda, R. Klimowski, *Prawo państwowe* (Staatsrecht), Warszawa 1959, S. 247. Der Verfasser gibt jedoch zu, die Verfassung bestimme dieses Verfahren nicht erschöpfend, sie beschränke sich nur auf manche Elemente desselben. Zu diesen Elementen gehören: die Gesetzgebungsinitiative, Prüfung und Beschließung des Gesetzes in dem durch die Geschäftsordnung festgelegten Verfahren, richtige Unterzeichnung und Verkündung des Gesetzes.

gründung der verschiedenen Standpunkte und eine Erklärung der auftretenden Unterschiede hinzugefügt.

Ein sehr geeigneter Anzeiger der Aktivität eines jeden Parlaments ist die Nutzung des Rechts auf Gesetzgebungsinitiative durch die Abgeordneten. In der Nachkriegszeit konnte nur ein geringes Interesse der Abgeordneten an der Nutzung dieser Möglichkeit festgestellt werden. Dieser Zustand wurde durch verschiedene Ursachen bewirkt, und man sollte daraus entsprechende Schlüsse ziehen, vielleicht auch zu Bewertungen gelangen. Ich bin tief davon überzeugt, daß man dieser Frage keine allzu große Bedeutung beimessen soll, wie es manche Spezialisten für Parlamentsangelegenheiten und besonders die Politiker tun. Dieses Argument wurde manchmal dazu genutzt, die These von der Passivität der Abgeordneten zu beweisen, wie auch dazu, daß eben die Regierung, die sich in den aktuellen Bedürfnissen der Praxis gut auskennt, die Gesetzesentwürfe ausarbeiten sollte⁶.

In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob man den Abgeordneten des Sejms der VIII. Legislaturperiode, die 28 Gesetzesentwürfe eingereicht haben, von denen jeder verabschiedet wurde, „Trägheit“ vorwerfen kann, oder ob man ihnen zu Erfolgen wenigstens auf dem Gebiet organisatorischer Aktivität gratulieren soll. Denn jeder, der mit dem Verfahren bei den Parlamentsberatungen vertraut ist, wird sicher wissen, auf welche Schwierigkeiten man stößt, wenn man den Versuch unternimmt, einen Gesetzesentwurf im Sejm vorzubereiten. Davon sprechen und schreiben die Abgeordneten, und letztlich äußerte sich der Vizemarschall des Sejms der VRP indirekt zu diesem Thema, als er auf entsprechende Vorwürfe antwortete:

Da die Abgeordneteninitiativen in dieser Legislaturperiode kaum 28 Gesetze betrafen, wäre es schwer, von einer entscheidenden Rolle des Sejms zu sprechen. Diese Frage kann man, und muß dies oft, in entgegengesetzter Richtung prüfen. Es mangelt an Gesetzgebungsinitiativen, wenn sie notwendig sind; es ist eine Saumseligkeit festzustellen, wenn der Bedarfsdruck besonders groß ist. Wäre das nicht Grundlage für eine kritische Beurteilung von größerer Objektivität?⁷.

Persönlich bin ich mir nicht sicher, ob die „Abgeordneteninitiativen“, ob zahlreich oder gering, mit der Bezeichnung „entscheidende Rolle des Sejms“ zu verbinden sind. Das ist kein Maßstab von reprä-

⁶ Von der Gesamtzahl der 203 Gesetze, die vom Sejm der VIII. Legislaturperiode erlassen wurden, stammt die überwiegende Mehrheit (153 Gesetzesentwürfe) vom Ministerrat. Der Staatsrat hat 22 und die Abgeordneten haben 28 Gesetzesentwürfe eingebracht.

⁷ Vgl. P. Stefański, *Pytania o najbliższą przyszłość* (Fragen nach der nächsten Zukunft), „Życie Warszawy“, 8. Juli 1985.

sentativer Beschaffenheit. Von der entscheidenden Rolle des Sejms zeugt seine gesamte Arbeit und, was am wichtigsten ist, der Konzentrationsgrad der Staatsgewalt, worauf in meinem Beitrag noch ausführlicher einzugehen sein wird.

3. Von der Intensität der Arbeit des Sejms sowie seiner internen Organe zeugen die durchgeführten Änderungen von Gesetzesentwürfen. Allgemein kann gesagt werden, daß es kaum ein Gesetz gibt, das vom Sejm verabschiedet wurde, ohne daß zuvor wesentliche und weitgehende Änderungen durchgeführt worden wären. Manchmal kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß der von der Regierung eingereichte Entwurf durch eine große Anzahl der von den Sejmabgeordneten vorgenommenen sachlichen Änderungen im Ergebnis zum Entwurf der Abgeordneten wurde; denn der geänderte Entwurf scheint ein ganz anderer als der ursprüngliche zu sein. Nicht ohne Bedeutung sind dabei die Gutachten des vom Sejm berufenen Gesellschaftlich-Ökonomischen Rats, von dem fast jeder dem Parlament vorgelegte Entwurf geprüft wird. Dazu kommt jeweils die Meinung des Beratungskollegiums, dem die prominentesten Vertreter der Wissenschaft angehören⁸. Die zusätzliche eingehende Prüfung der Gesetzesentwürfe durch Gremien dieser Art läßt Befürchtungen entstehen, daß der Gesetzgebungsprozeß dadurch verlangsamt wird. Das ist bestimmt so. Jedes weitere, dem Gesetzgebungsprozeß beigefügte Element verzögert natürlich die Vorbereitung des Entwurfs. Diesen Preis muß auch unser Gesetzgeber bezahlen. Es ist eine Binsenwahrheit, daß dieses Verfahren die Vervollkommnung der Rechtsvorschriften fördert, was in letzter Konsequenz von wesentlicher Bedeutung ist. Die zusätzlichen Bewertungen tragen dazu bei, daß der Gesetzgebungsprozeß in meritorischer Hinsicht gewinnt. Es ist auch hinzuzufügen, daß der Verabschiedung jedes Gesetzes gesellschaftliche Konsultationen vorangehen, die zum ständigen Element dieses Verfahrens geworden sind und die weite Kreise der öffentlichen Meinung aktivieren.

4. Die Prüfung von Gesetzesentwürfen findet in unserem Parlamentssystem herkömmlich in zwei Lesungen statt. Wenn es dagegen um Sejmbeschlüsse geht, gibt es nur eine Lesung, jedoch mit dem Vorbehalt, daß das Sejmpräsidium die Prüfung eines Beschlußentwurfs in zwei Lesungen beschließen kann. Nach der Regelung der Geschäfts-

⁸ In der polnischen Wissenschaft wird vorgeschlagen, die Arbeit an der Bildung eines juristischen Informatikzentrums für Gesetzgebungszwecke beim Sejms der VRP fortzusetzen — vgl. S. Zawadzki, *Ewolucja koncepcji socjalistycznego parlamentu w Polsce Ludowej* (Wandlung der Konzeption des sozialistischen Parlaments in Volkspolen), „Państwo i Prawo“ („Staat und Recht“, weiter PP) 1984, H. 7, S. 36.

ordnung kann die erste Lesung in einer Sitzung des Sejms, des zuständigen Ausschusses oder des Ausschusses für Gesetzgebungsarbeiten durchgeführt werden. Von der Sitzung, in der die erste Lesung des Gesetz- bzw. des Beschlußentwurfs des Sejms stattfinden soll, werden alle Abgeordneten benachrichtigt. Jeder Abgeordnete kann also an einer solchen Sitzung teilnehmen bzw. seine Bemerkungen oder Änderungsvorschläge zum diskutierten Entwurf schriftlich übermitteln.

Das Fehlen einer präzisen Regelung des Verfahrens bei zwei Lesungen begünstigte die schlechte Praxis, die erste Lesung zu umgehen. Aus diesem Grunde wurde die einleitende Phase der Prüfung von Entwürfen in der Änderung der Geschäftsordnung des Sejms vom Jahre 1980 besonders sorgfältig gesichert. Die Änderung erfordert nämlich, daß zur ersten Lesung in einer Sejm-Sitzung vor allem folgende Entwürfe vorgelegt werden sollen: Gesetzesentwürfe über eine Verfassungsänderung, Entwürfe der Staatshaushaltsgesetze und Beschlüsse über die sozialökonomischen Volkswirtschaftspläne, Entwürfe der Gesetzbücher und derjenigen Gesetze und Beschlüsse, die eine wesentliche gesellschaftliche Bedeutung haben. Über die Vorlage eines Entwurfs zur ersten Lesung in der Sitzung des Sejms oder eines Ausschusses entscheidet das Sejmpräsidium, das auf diese Weise die Geschäftsordnungsnorm zur Geltung bringt.

Von wesentlicher Bedeutung ist das Verfahren bei der ersten Lesung. Sie kann den Charakter einer meritorischen Debatte oder einen formalen Verlauf (ohne Abgeordnetendebatte) haben. Nach der Regelung der Arbeitsordnung gehören zur ersten Lesung:

- a) Begründung des Entwurfs durch den Antragsteller, Anfragen der Abgeordneten und Antworten des Antragstellers sowie Diskussion, die allgemeinen Grundsätze des Entwurfs betreffend;
- b) Überweisung des Entwurfs an den zuständigen Ausschuß vom Sejm bzw. die völlige Ablehnung desselben;
- c) Übergabe der vom Antragsteller vorgelegten Begründung des Entwurfs an alle Abgeordneten zur Kenntnisnahme, wenn die erste Lesung in der Sitzung des Ausschusses stattgefunden hat (Art. 58 Pkt. 1).

Eins ist noch hinzuzufügen: der eigentliche und erste Kontrolleur der dem Sejm vorgelegten Gesetzesentwürfe ist der Rechtsausschuß des Amtes des Ministerrats, dessen Aufgabe es ist, für die gute Qualität der dem Sejm übergebenen Gesetzesentwürfe zu sorgen. Er kann verlangen, daß die von der Regierung vorgelegten Entwürfe auf der Ressortstufe richtig vorbereitet sind und daß das Gutachten des Legislativrats beigelegt ist. Das ist ein sehr wesentliches Moment, und sowohl Theoretiker als auch Praktiker wissen es gut, daß ein im Res-

sort mangelhaft ausgearbeiteter Entwurf in den weiteren Phasen des Gesetzgebungsprozesses schwer zu verbessern ist. Deshalb wird der Vervollkommnung und Organisation des Legislativdienstes in Ministerien und Zentralbehörden eine so große Bedeutung beigemessen.

Vom Ausmaß des Problems insgesamt mag das nachfolgende Beispiel zeugen: Im Jahre 1982 erhielt das Rechtsbüro des Amtes des Ministerrats 1132 Entwürfe von Rechtsakten, 1983 waren es 1057 Entwürfe. In gleicher Weise gestaltete sich der Zufluß von Gesetzgebungsprojekten zum Register von Ressortvorschriften, das im Departement des Justizministeriums geführt wird.

Ein sprechendes Beispiel der neuen Form der Arbeit des Sejms ist die Berufung des Kollegiums von Sejmberatern. Die Hauptaufgabe des Kollegiums ist die Begutachtung und Analyse der Entwürfe neuer Rechtsakte auf Antrag des Sejmpräsidiums und der Sejmausschüsse. Die Berater können auch die Bearbeitung von Profilthemen, die einzelne Bereiche der Umsetzung von Reformen und die Funktionen des Staates im allgemeinen betreffen, aus eigener Initiative herausgeben. Die für die Sitzungen des Kollegiums vorbereiteten Fachberichterstattungen (samt den Diskussionsbeiträgen und den anhand der Diskussion verfaßten Gutachten) werden dem Sejmpräsidium überwiesen, wobei nicht selten angeregt wird, die in den Referaten enthaltenen Probleme in einer der Plenarsitzungen zu berücksichtigen.

5. Bei der Besprechung der Frage der Kontrolle, die das oberste Vertretungsorgan auszuüben befugt ist, kann die wesentliche Bedeutung von Interpellationen und Anfragen der Abgeordneten nicht unberücksichtigt bleiben. Sie gehören zu den Verpflichtungen der Abgeordneten ihren Wählern gegenüber und bilden ein wirksames Instrument bei ihrer Tätigkeit. Entwicklung und Rückgang in diesem Bereich zeugen nach allgemeiner Ansicht vom Gesundheitszustand des Parlaments. In der Geschichte des Sejms gibt es Zeiträume, die durch ein fast völliges Fehlen von Interpellationen und Anfragen gekennzeichnet sind (letztere wurden 1972 in die Geschäftsordnung des Sejms eingeführt), wie auch solche, für die eine stürmische Entwicklung in dieser Hinsicht charakteristisch ist (was man besonders nach 1980 beobachten kann). Das Ausmaß dieser Erscheinung mag die folgende zahlenmäßige Zusammenstellung illustrieren: Die Anzahl von Interpellationen nur in den drei Jahren 1980—1983 übersteigt die auf die Zeitdauer der gesamten Tätigkeit des obersten Vertretungsorgans (das heißt des Landesnationalrats, des Gesetzgebenden Sejms und des Sejms) nach 1952 entfallenden. In den obengenannten drei Jahren haben die Abgeordneten mündlich und schriftlich über 500 Interpellationen und Anfragen eingebracht. Ihr Inhalt betraf die laufende Politik des Staats sowie Ände-

rungen, die sich im Wirtschaftssystem des Landes vollzogen. Allgemein ausgedrückt interessierten sich die Abgeordneten für alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fragen. Man kann sagen, daß in dieser Zeit, abgesehen von gewissen Geschäftsordnungsmängeln, günstige Bedingungen für die Ausübung der Rechte und Pflichten der Abgeordneten existierten. Das Interesse der Abgeordneten entwickelte sich in zwei Richtungen, was insbesondere in den Interpellationen zum Ausdruck kommt. Zum ersten bewerteten sie den wirklichen Stand der Dinge in den sie interessierenden Bereichen, zum zweiten wandten sie sich an die entsprechenden Organe mit Schlußfolgerungen und Anträgen. Diese stürmische Entwicklung der Aktivität von Abgeordneten löste eine Diskussion über die prozeduralen Fragen aus, deren Darstellung jedoch den Rahmen dieser Abhandlung überschreiten würde.

Mit dem Gesetzgebungsprozeß eng verbunden ist die Frage der Wirksamkeit einer Kontrolle der Verwirklichung von beschlossenen Gesetzen und Programmen seitens des Parlaments. Die Aufgaben in diesem Bereich wurden mit großer Konsequenz erfüllt, die wesentlichsten Probleme der Volkswirtschaft wurden einer eingehenden Analyse unterzogen. An der Ausführung dieser Aufgaben beteiligten sich die internen Organe des Sejms (die Ausschüsse) und indirekt auch die Oberste Kontrollkammer. Eine der Methoden, die bereits in der Vergangenheit Anwendung fand, jetzt aber intensiviert wurde, waren Reisen von Gruppen von Abgeordneten, die in verschiedene Landesteile führten und die die Kontrolle der Verwirklichung von verabschiedeten Gesetzen sowie der vom Sejm beschlossenen Programme zum Ziel hatten.

6. In diesem Zusammenhang darf ich einige Informationen über die Organisation der Beratungen des Sejms geben. Nach der Verfassung der VFP ist der Sejm ein völlig selbständiges Organ, wenn es um die Organisation seiner Arbeit geht. Die einzige sich aus der Tradition unseres Staats ergebende Ausnahme von dieser Regel ist die Übertragung der Befugnis, das Parlament einzuberufen, auf das Organ, das die Funktion des Staatsoberhauptes ausübt, d.h. den Staatsrat. Hier ist ein Unterschied gegenüber der Regelung aus der Zwischenkriegszeit festzustellen: laut der Märzverfassung vom Jahre 1921 stand dem Präsidenten der Republik Polen das Recht zu,

[...] die Beratungen des Sejms und Senats zu berufen, zu eröffnen und zu schließen (Art. 25).

Die Selbständigkeit des Sejms wurde auf diese Weise gesichert. Nachdem die Beratungen beendet wurden, faßte der Staatspräsident einen entsprechenden Beschluß über die Aufhebung der Sejmtagung.

Die gegenwärtige Konzeption des Sejms als des obersten Vertretungsorgans stammt aus dem Jahre 1952, in dem die heute geltende Verfassung erlassen wurde. Seit jenem Jahr wurde der Sejm achtmal gewählt, d.h. er hat acht Legislaturperioden hinter sich. Die letzte Legislaturperiode wurde kraft eines entsprechenden Verfassungsgesetzes verlängert, was in der polnischen Praxis keine gewöhnliche Erscheinung ist⁹. Diese Entscheidung wurde durch moralische und formelle Rücksichtnahmen begründet, u.a. auch durch die tiefe Krise, die wir zu überstehen haben.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß die Verlängerung der Legislaturperiode sowie die Möglichkeit der vorfristigen Auflösung des Parlaments immer ein reges Interesse der Doktrin sowie der Verfassungspraxis erweckte. Von prinzipiellem Charakter ist in unserem Fall der Grundsatz, nach dem kein staatliches Organ dazu befugt ist, den Sejm vorfristig aufzulösen oder über die Verlängerung der Legislaturperiode zu entscheiden. Laut der Verfassung der VRP kann kein Organ den Sejm auflösen, und sogar der Sejm selbst ist nicht berechtigt, das zu tun. Eine Kürzung der Legislaturperiode könnte nur auf dem Weg einer Verfassungsänderung, die deren Zeitdauer bestimmt (Art. 28 Abs. 1), erfolgen.

Der die Zeitdauer einer Legislaturperiode bestimmende Moment ist zweifelsohne der Tag, an dem sie begonnen hat. Aber die Frage einer exakten Bestimmung des Beginns der Legislaturperiode des Parlaments löste zahlreiche Diskussionen aus. Grundsätzlich gibt es zwei Varianten, dieses Datums zu bestimmen. Nach der ersten ist der Wahltag maßgebend; nach der anderen entscheidet darüber der Tag, an dem sich der Sejm zur ersten Sitzung seiner ersten Session versammelt hat. Ich möchte hierzu bemerken, daß in der Praxis unseres Parlaments beide Varianten Anwendung fanden. Anfangs wurde von der ersten ausgegangen; der Sejm der ersten Legislaturperiode wie auch die Sejm-wahlordnung vom Jahre 1956 bestimmten hingegen, daß die Zeitdauer der Legislaturperiode mit der ersten Sitzung der ersten Session des

⁹ Die dabei angenommene Prozedur war folgende: kraft des Verfassungsgesetzes vom 13. Februar 1934 *Über die Verlängerung der Legislaturperiode des Sejms der VRP* („Dziennik Ustaw” — „Gesetzblatt”, weiter Dz.U., Nr. 9, Pos. 33) wurde die Legislaturperiode des am 23. März 1980 gewählten Sejms verlängert. Das Gesetz bestimmte auch, daß der Sejm den Ablauffermin der Legislaturperiode spätestens bis Ende des Jahres 1984 zu bestimmen hat. In Anlehnung an dieses Gesetz verabschiedete der Sejm am 3. Dezember 1984 das Verfassungsgesetz *Über den Ablauf der Legislaturperiode des Sejms der VRP* (Dz.U. Nr. 55, Pos. 279). Durch dieses Gesetz wurde als Abschlußtermin der Legislaturperiode der 31. August 1985 bestimmt. An diesem Tage endete die Legislaturperiode.

neugewählten Sejms beginnt. Weitere Änderungen erfolgten im Jahre 1963. Dann wurde die Zeitdauer des Sejms und der Volksräte vereinheitlicht, und als Beginn der Legislaturperiode dieser Organe gilt der Wahltag. Während der Legislaturperiode werden die Beratungen in Sessionen abgehalten. Der Sejm kann sich also nicht zu beliebiger Zeit, sondern nur an vorausgeplanten Terminen versammeln, das heißt, wenn die Session eröffnet ist. Diese Festlegung verlangt, daß es ein Organ geben muß, das gefugt ist, die Parlamentssession zu eröffnen. Die Verfassung der VRP unterscheidet ordentliche und außerordentliche Sessionen. Die ordentlichen Sessionen werden zweimal im Jahre einberufen, die Einberufung der außerordentlichen hängt — wie die Bezeichnung besagt — von besonderen, wichtigen Umständen ab¹⁰. Die Einberufung erfolgt unter Einhaltung der für ordentliche Sessionen vorgesehenen Prozedur und soll jeweils einem bestimmten Ziel dienen. Um einer lediglich formellen Abhaltung von Sessionen, beispielsweise an nahe aneinander liegenden Terminen, vorzubeugen, wurden die spätesten Termine für die Einberufung der Sessionen festgelegt. Die Vorschriften der Geschäftsordnung des Sejms bestimmen, daß die ordentlichen Sessionen zweimal jährlich vom Staatsrat einberufen werden: die Herbstsession nicht später als zum 31. Oktober und die Frühjahrsession spätestens zum 1. April (Art. 45 Abs. 2)¹¹. In der Praxis ließ sich jedoch nicht verhindern, daß die Sessionen manchmal von einer sehr kurzen Zeitdauer waren.

Die Organisation der Parlamentsberatungen in Sessionen verlangt eine besonders präzise Auslegung der üblicherweise offen formulierten Verfassungsnormen. Von großer Bedeutung in mehrfacher Hinsicht ist beispielsweise eine genaue Festlegung des Datums der Eröffnung der Sejm-Session. Dies vor allem deshalb, weil dem Staatsrat die Befugnis zusteht, in dem Zeitabschnitt zwischen den Sessionen Dekrete mit Gesetzeskraft zu erlassen. Wichtig ist dieser Zeitabschnitt auch im Hinblick auf andere Kompetenzen, die der Staatsrat vetre-

¹⁰ Der Staatsrat ist verpflichtet, eine außerordentliche Session des Sejms einzuberufen, wenn der Sejm einen diesezüglichen Beschluß gefaßt hat, oder wenn mindestens ein Drittel der Abgeordneten (154 Abgeordnete) einen entsprechenden Antrag vorlegt. Der Staatsrat kann auch eine Session des Sejms aus eigener Initiative einberufen.

¹¹ Praktisch kann es vorkommen, daß der Sejm seine Session nicht abschließt. Dann entsteht in den Beratungen keine verfassungsmäßige Pause, und der Staatsrat kann z.B. nicht die nachfolgende Session eröffnen. Über den Abschluß der Session bestimmt der Sejm auf Antrag des Sejmpräsidenten. Es kommt vor, daß ein solcher Antrag von einem anderen internen Organ gestellt wird, z.B. vom Seniorenkonvent, einem Beratungsorgan des Sejmpräsidenten (Dies fand in der Herbstsession des Sejms im Jahre 1983 statt).

tungsweise übertragen bekommt (z.B. die Ernennung der Mitglieder des Ministerrats auf Antrag des Ministerratsvorsitzenden)¹².

Die Verfassung regelt jedoch die Zeitdauer der Sessionen nicht. Diese Frage ist der jeweiligen Verfassungspraxis überlassen, was dazu geführt hat, daß manche Sessionen nur sehr kurz dauerten (manchmal sogar 1—2 Tage). Hierdurch wurde der Arbeit des Sejms ein schlechtes Zeugnis ausgespart. Es gab aber auch solche Sessionen, die einige Monate dauerten (die längste beispielsweise war die im Herbst 1981 einberufene Session, die erst nach 361 Tagen aufgehoben wurde). Die Verlängerung der Zeitdauer der Session zeugt unzweifelhaft von einer erhöhten Aktivität des Sejms; und die Hoffnung, daß diese Tendenz anhalten wird, scheint begründet zu sein. Dafür spricht die VIII. Legislaturperiode des Sejms. Seine große Aktivität in dieser Zeit macht sie dem Gesetzgebenden Sejm (besonders in den Jahren 1947—1949) ähnlich. Die Hervorhebung dieses Umstands soll natürlich nicht heißen, daß die überlangen Sessionen des Sejms keine Bedenken erwecken und keine Störungen in der Funktionsweise der obersten Staatsorgane bewirken. Eine richtige Arbeitsplanung in dieser Hinsicht gewährleistet dem Sejm ebenfalls die ständige Nutzung der ihm durch die Verfassung verliehenen Prärogative sowie die Aufrechterhaltung seiner Position im System der obersten Staatsorgane. Es ist auch nicht zu vergessen, daß sowohl das Präsidium des Sejms als auch seine Ausschüsse durch das System von Sessionen nicht gebunden sind. Sie können sich zu beliebiger Zeit zu Sitzungen versammeln, um ihre Funktionen auszuüben. Diese internen Organe, insbesondere die Ausschüsse, spielen eine bedeutende Rolle bei der Bearbeitung von Gesetzesentwürfen, die vor allem von der Regierung eingebracht werden, sowie im Zusammenhang mit der Kontrolltätigkeit, die der Sejm in verschiedenen Bereichen durchzuführen hat.

Es ist noch zu bemerken, daß der polnischen Doktrin des Staatsrechts Erwägungen nicht fremd sind, die die Einführung der Permanenz von Sejmberatungen zum Inhalt haben. Die Verwirklichung dieser Idee würde eine Infragestellung der an die Sessionen gebundenen Ar-

¹² Ich möchte darüber informieren, daß unsere Verfassung den Begriff „Zwischensessionenzeit“ kennt. Das ist eine Zeit, in der der Sejm nicht bereit ist, seine Tätigkeit aufzunehmen. Die Aufhebung der Sejm—Session zieht bestimmte Rechtsfolgen nach sich. In grober Vereinfachung kann von zwei Seiten des damit verbundenen Problems gesprochen werden. Zum ersten hat der Sejm, wie bereits erwähnt wurde, keine Möglichkeit, sich zu betätigen, was bewirkt, daß bestimmte Funktionen auf andere staatliche Hauptorgane übertragen werden. Zum zweiten ist es nur in der Zwischensessionenzeit möglich, daß der Staatsrat befugt wird, Dekrete zu erlassen, die die Rechtsgültigkeit von Gesetzen haben, die in der nächsten Session dem Sejm zur Bestätigung sowie zur Durchführung von Änderungen (auf Antrag des Präsidenten des Ministerrats) vorgelegt werden.

beitsorganisation des Sejms bedeuten, was auf Schwierigkeiten stoßen dürfte, die sich aus dem im polnischen Verfassungsrecht verankerten Charakter des Abgeordnetenmandats ergeben können. Es würde auch eine neue Regulation der Beziehungen zwischen den obersten Staatsorganen, insbesondere auf der Ebene Sejm — Staatsrat notwendig sein, was eine umfangreiche Verfassungsänderung nach sich ziehen würde.

7. Bei der Analyse des Rechtsstands und der Rechtspraxis ist der Grundsatz der Öffentlichkeit des Verfahrens im Sejm von wesentlicher Bedeutung. Die Verfassung bestimmt:

Die Beratungen des Sejms sind öffentlich. Der Sejm kann geheime Beratungen anordnen, wenn es das Wohl des Staates erfordert (Art. 23)¹³.

Der hier verwendete Begriff „Beratungen“ gab Anlaß zu einem Meinungsaustausch, in dem man solche Bezeichnungen, wie z.B. „Sitzungen“ zu präzisieren, oder auch festzulegen suchte, ob Beratungen auch solche Elemente der Sitzung umfassen, wie Abstimmung über das Gesetz oder sogar auch Äußerungen aus dem Beratungsraum. Von Einzelheiten abgesehen, vertrete ich die Ansicht, daß unter Begriff „Beratungen“ in der Verfassung all das zu verstehen ist, was im Beratungsraum zwischen der Eröffnung und Aufhebung der Sitzung vorgeht¹⁴.

Die Öffentlichkeit des Verfahrens wird ausführlicher in der Geschäftsordnung des Sejms geregelt, deren Art. 47 Pkt. 1 besagt, daß zum Eintritt in den Beratungsraum folgende Personen berechtigt sind: Präsident der Obersten Kontrollkammer, Mitglieder des Ministerrats, Generalstaatsanwalt der VRP und der erste Präsident des Obersten Gerichts sowie die vom Sejmpräsidium eingeladenen Delegationen. Den Sejmberatungen kann außerdem das Publikum beiwohnen, für das die Plätze in der Galerie bestimmt sind. Der Sejmmarschall ist befugt, entsprechende Ordnungsvorschriften auszugeben, die das in der Galerie anwesende Publikum zu beachten verpflichtet ist.

Von wesentlicher Bedeutung für die Arbeit eines Parlaments sind seine Sitzungen, die nach der in der Geschäftsordnung festgelegten Prozedur verlaufen. Zur Einberufung der Sitzung ist das Präsidium des Sejms oder der Sejm befugt, der einen diesbezüglichen Beschluß fassen

¹³ Die Einführung der Geheimhaltung von Sejmberatungen erfordert den Beschluß des Sejms. Kein anderes Organ ist befugt, dem Sejm die Geheimhaltung von Beratungen aufzudrängen. Der Sejm faßt den Beschluß über die Geheimhaltung der Beratungen auf Antrag des Sejmpräsidiums oder von 30 Abgeordneten. Charakteristisch ist, daß die Beratungen und die Abstimmung über den Antrag nicht öffentlich sind.

¹⁴ Vgl. A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentarizmu w Polsce Ludowej* (Fragen des Parlamentarismus in der VR Polen), Warszawa 1972, S. 79.

kann. Die Tagesordnung stellt nur das Sejmpräsidium zusammen, aber es legt sie dem Sejm zur Bestätigung vor. Das Präsidium ist verpflichtet, folgenden Personen und Organen den Termin und die Tagesordnung zur Kenntnis zu geben: den Abgeordneten, dem Staatsrat, dem Präsidenten der Obersten Kontrollkammer und der Regierung. Der Ablauf jeder Sitzung ist in der Berichterstattung und dem Stenogramm des Parlaments wiedergegeben. Beide Dokumente bilden die offizielle Bestätigung des Verlaufs von Sessionen.

Diese scheinbar nur formellen ordnungsmäßigen Feststellungen sind von außerordentlicher Bedeutung sowohl für die Tätigkeit des Parlaments als auch des gesamten Staatsapparats. In den statistischen Daten, wo u.a. die kürzere oder längere Dauer der Sitzungen sowie die Anzahl der abgehaltenen Plenarsitzungen vermerkt sind, findet die ansteigende und sinkende Aktivität des Sejms einen prägnanten Ausdruck. Von Bedeutung sind selbstverständlich nicht nur die Dauer und die Anzahl der Sitzungen, sondern vor allem das, was entschieden wird, welchen Umfang die Entscheidungen und welche wirkliche Bedeutung sie für die Praxis haben.

III. ZEITGEMÄSSE GESTALTUNG DES GESETZGEBUNGSPROZESSES

1. Die Idee der Vervollkommnung (Rationalisierung) des Gesetzgebungsprozesses, die keine Gegner hatte, bewirkte eine Belebung der Tätigkeit der entsprechenden Staatsorgane (insbesondere des Sejms) und der wissenschaftlichen Zentren¹⁵. Von gesellschaftlichen Organisationen aufgenommen, fand diese Idee Eingang in breite Kreise der Gesellschaft, die große, berechtigte Hoffnungen in die eingetretene Belebung setzte. Heute sind wir uns deutlicher als einige Jahre früher bewußt, welche Schwierigkeiten bewältigt werden müssen, um diese Idee zu verwirklichen, oder um nach einiger Zeit — wenn eine volle Verwirklichung der Idee sich als unmöglich erweist — wenigstens sagen zu können, daß die Voraussetzungen geschaffen worden sind, die es möglich machen, richtige Entscheidungen zu treffen, Entscheidungen, die den Erwartungen der Gesellschaft Rechnung tragen.

Heute kann man, ohne sich auf Resultate fachlicher Untersuchungen stützen zu müssen, von einer außerordentlich großen Welle von Gesetzen sprechen, die unseren Sejm durchlaufen hat und die man-

¹⁵ Das Problem der rationalen Rechtsbildung ist nicht nur unserem Rechtssystem eigen. Eine solche Regelung existiert, wie Jerzy Wróblewski schreibt, „[...] in weiterem oder engerem Umfang in allen modernen Rechtssystemen des Gesetzgebungsrechts“ — vgl. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa* (Theorie der rationalen Bildung des Rechts), Wrocław 1985, S. 289.

chmal als „Inflation“ bezeichnet wird¹⁶. Die Antwort auf die Frage, ob diese abfällige Bezeichnung eine richtige ist, kann jedoch ohne vorübergehende Analyse der Gesetzgebung, die einen eigenartigen Prozeß, politische Entscheidungen zu treffen, darstellt, nicht gegeben werden. Insbesondere die Jahre 1980—1985 haben eine politische Situation geschaffen, die ein sofortiges, oftmals sehr tief gehendes Eingreifen seitens des Staats in das gesellschaftliche Leben erforderlich machte. Der Sejm reagierte in der ihm eigenen Form, durch verstärkte Gesetzgebungstätigkeit, womit er die einzig richtige, dauerhafte Grundlage für die Festigung der Rechtsstaatlichkeit geschaffen hat.

Der Sejm setzte seine gesetzgebende Tätigkeit auch während des Kriegszustands fort¹⁷, und die überwiegende Mehrheit der von ihm erlassenen Gesetze hing mit der außergewöhnlichen Lage von Gesellschaft und Staat nicht zusammen.

Anders wird die Antwort auf die Frage lauten, ob der Sejm auf diese Situation vorbereitet war und ob andere Organe, denen das Recht zur Gesetzgebungsinitiative zusteht, vorbereitet waren; desweiteren, ob diesen entsprechende Dienste — nennen wir sie Legislativdienste — zur Verfügung standen, die rechtzeitig taugliche Gesetzesentwürfe hätten vorbereiten können oder, wer über den gesamten „Vorbereitungsprozeß“ die Aufsicht zu führen hatte und wer dafür die Verantwortung trug.

Es gibt natürlich weit mehr Fragen dieser Art, und die Antworten weisen meistens auf eine mangelhafte Regulation unseres Gesetzgebungsprozesses, u.a. auf den ungenügenden Präzisierungsgrad der Regulation des Systems von Rechtsquellen in der Verfassung der VRP — insbesondere bei gesetzlosen Regierungsakten — hin, auf die sich daraus ergebende mangelhafte Praxis, die innerhalb einer langen Zeitperiode von einer Atmosphäre unbefriedigender gesetzlicher Regelungen bedingt war und — was damit im Zusammenhang steht — in der Atmosphäre mühsamer, langwieriger Bestrebungen, den Umfang und die Bedingungen der Gesetzgebungstätigkeit zu bestimmen. Es war

¹⁶ Der Sejm erließ in 70 Sitzungen 203 Gesetze, 122 Beschlüsse und hörte 44 Regierungserklärungen und -informationen an.

¹⁷ Zu den grundlegenden, den Kriegszustand direkt betreffenden Akten gehörten: *Das Dekret des Staatsrats vom 12. Dezember 1981 über den Kriegszustand* und *Das Gesetz über eine außerordentliche gesetzliche Regelung während des Kriegszustands vom 25. Januar 1982*. Zu bemerken ist, daß der Sejm den Art. 33 Abs. 2—4 der Verfassung der VRP geändert hat, durch den die Problematik der Ursachen und des Verfahrens für die Einführung des Kriegszustands, des Zustands des Krieges und des Ausnahmezustands geregelt wurde (die Neuregelungen bezogen sich in diesem Bereich eigentlich auf den Staatsrat und dessen Vorsitzenden); die Regelung der Einzelheiten sollte im Wege der Gesetzgebung durchgeführt werden. Am 22. Juli 1983 wurde der Kriegszustand vom Staatsrat aufgehoben.

kein Zufall, daß in der einschlägigen Fachliteratur auf die Bestrebungen, die Auslegung der Verfassung zu erweitern, aufmerksam gemacht wurde, sowie auf eine noch schlimmere Erscheinung, nämlich die Neigung, Verfassungsbegriffe an Hand von Rechtsakten untergeordneten Ranges zu interpretieren¹⁸. Zugunsten der Doktrin ist jedoch zu sagen, daß sie, die sich mehrenden Schwierigkeiten wahrnehmend, bereits in den 70-er Jahren die Aktivität auf dem Gebiet wissenschaftlicher Forschungen verstärkte, deren Gegenstand das Problem der Rechtsbildung war¹⁹. Ein deutliches Anzeichen der sich vorbereitenden Änderung in der Praxis war die Bildung neuer Einrichtungen, vor allem des innerhalb des Sejms wirkenden Ausschusses für Gesetzgebungstätigkeit sowie des Legislativrats beim Präsidenten des Ministerrats²⁰. Von weitreichender Bedeutung war die Tätigkeit der Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs über Rechtsbildung betraut wurde (darauf wird noch näher eingegangen) und zahlreiche Studien des Legislativrats (z.B. Ausarbeitung von Ressortakten in der Arbeitsgruppe beim Justizminister).

2. Von der Arbeit des Sejms zeugen wichtige gesetzliche Regulationen, mit denen gleichzeitig die Vervollkommnung der Formen und Methoden der Machtausübung einherging, wobei eine bessere Verwirklichung der Volksherrschaft angestrebt wurde. Zu dieser Gruppe von Gesetzen zählt nach der öffentlichen Meinung das Gesetz über

¹⁸ So z.B. nach der Meinung von Feliks Siemiński: „[...] während es erlaubt ist, sich bei Deutung und Bewertung von Rechtsakten untergeordneten Rangs auf die Vorschriften der Verfassung zu berufen, ist ein umgekehrtes Verfahren unzulässig“ (vgl. Siemiński, *op. cit.*, S. 196).

¹⁹ Noch eins ist zu berücksichtigen: Das Ordnen des geltenden Rechtssystems als Erscheinung, die nach 1980 mit so großer Intensität auftrat, ist in unserer Praxis nichts Neues. Diese Frage wurde in einer ansehnlichen Anzahl von Publikationen erörtert. Viele wesentliche Probleme im Bereich der Bildung des Rechts durch das oberste Vertretungsorgan beleuchtete Witold Zakrzewski — vgl. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej* (Die Reichweite des Gegenstands und die Formen der rechtsbildenden Tätigkeit), Warszawa 1979, S. 95 ff.

²⁰ Von der Reichweite der unternommenen Arbeit zeugt auch der Umstand, daß für eine effektive Förderung der Forschungen im Bereich der Problematik der Rechtsbildung ein interministeriales Forschungsthema geschaffen wurde. Es heißt: *Doskonalenie systemu prawa PRL* (Vervollkommnung des Rechtssystems der VRP). Die Forschungen wurden in den Jahren 1976—1980 geführt. Das Ergebnis sind viele wertvolle monographische Arbeiten und Publikationen in Fachzeitschriften sowie anderen Zeitschriften, die das Wissen auf dem Gebiet des Rechts popularisieren. Eine bestimmte Rolle erfüllten auch internationale Konferenzen von wissenschaftlichem Charakter (in den Jahren 1974, 1976 und 1978), die der Problematik der Rechtsbildungsprozesse gewidmet waren. Im Rahmen der didaktischen Tätigkeit der Universität wurde ein neues Studienfach — *Grundsätze der Bildung des Rechts* eingeführt, zu dem entsprechende Studienmaterialien herausgegeben wurden.

das System der territorialen Volksräte und die danach erlassenen Wahlordnungen — die Wahlordnung für die Volksräte und die für den Sejm (1985). Diese letzteren bewirkten die Entstehung einer neuen Situation in den Machtverhältnissen unter den Vertretungsorganen²¹.

Sowohl der Gesetzgeber als auch die öffentliche Meinung waren sich dessen bewußt, daß die Volksräte, die territorialen Organe der Staatsgewalt und die grundlegenden Organe der Selbstverwaltung ihre Möglichkeiten nicht überall in vollem Umfang nutzten. Diese sachliche Einschätzung stützte sich einerseits auf die Überzeugung, daß die sich in unserem Lande vollziehenden Umwandlungen sehr tief reichten und Rechtsvorschriften mechanisch keine Wirkungen auslösen können, andererseits wurde allgemein verständlich, daß die beschlossenen Entscheidungen sowohl für die Gemeinschaften einzelner Territorien als auch für den Staat als Ganzes von gleicher Wichtigkeit sind.

Von wesentlicher Bedeutung für das Verfassungsrecht ist auch der Umstand, daß der Sejm, seine Legislaturperiode verlängernd und eine neue Wahlordnung für die Volksräte erlassend, sich dazu entschied, die Vorschriften für die Wahlordnung der territorialen Organe (Gemeinden, Städte, Woiwodschaften) von denen, die sich auf die Wahlordnung auf der Ebene des ganzen Landes, den Sejm, bezogen, zu trennen. Von amtlicher Seite wurde diese Entscheidung mit Änderungen, die sich im System der Machtausübung vollzogen, begründet. Außerdem wurde auch auf Unterschiede in der Beschaffenheit der territorialen Machtorgane und des Sejms sowie auf die Notwendigkeit der Schaffung neuer Kriterien für die Wahl von Mitgliedern für diese Organe hingewiesen. Im Endergebnis führten diese Überlegungen zum Beschluß der neuen Wahlordnung auch für den Sejm der VRP.

Viele andere Gesetze betrafen Fragen der Agrarpolitik, u.a. die Ernährung der Bevölkerung. Hierzu zählen beispielsweise die das Familieneigentum an Bauernwirtschaften garantierenden Gesetze (diesem ging eine Verfassungsänderung voraus). Dieses Eigentum wurde als ein dauerhaftes Element der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Ordnung des Staates bezeichnet (entsprechende Änderungen wurden auch durch Gesetz in das Bürgerliche Gesetzbuch sowie in das Zivilprozeßrecht eingeführt).

Von wesentlicher Bedeutung war auch die Gruppe von Gesetzgebungsakten, die Änderungen im Bereich verfassungspolitischer Fragen betraf. Zu nennen sind hier: die verfassungsändernde Gesetzgebung

²¹ Dem Beschluß der Wahlordnung für die Volksräte und später auch für den Sejm ging eine weitgreifende Diskussion in wissenschaftlichen Kreisen voraus — vgl. B. Zawadzka, *O dalszą demokratyzację prawa wyborczego — doświadczenia i wnioski* (Für weitere Demokratisierung des Wahlrechts — Erfahrungen und Schlußfolgerungen), PP 1975, H. 2, S. 12 ff.

über die Einrichtung des Staatsgerichtshofs (zugleich mit dem diesbezüglichen Gesetz über den Staatsgerichtshof)²² und über die Einrichtung des Verfassungsgerichtshofs²³ (zugleich mit dem diesbezüglichen Gesetz)²⁴. Zu dieser Gruppe von Gesetzen zählen auch Gesetzgebungsakte, die eine grundlegende Bedeutung für die Regulation der gesellschaftlichen Verhältnisse im ganzen Land haben. Es sind beispielsweise die Gesetze über das System der Volksräte und der territorialen Selbstverwaltung, über die Gewerkschaften²⁵, über die ge-

²² Auf das Verlangen der Gesellschaft, die für die Krise verantwortlichen Personen zu bestrafen, hat der Sejm am 26. März 1982 das Gesetz über den Staatsgerichtshof verabschiedet und kraft des Verfassungsgesetzes entsprechende Änderungen in die Verfassung der VRP eingeführt. Diese Maßnahmen haben eine breit angelegte Diskussion in der Fachpresse und der Publizistik ausgelöst — vgl. beispielsweise *Trybunał Stanu w PRL* (Staatsgerichtshof in der VRP), Sammelwerk unter der Redaktion von Z. Świda-Łagiewska, Warszawa 1983).

²³ Die sich auf die beiden Gerichtshöfe beziehenden Vorschriften wurden im 4. Kapitel der Verfassung: *Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Stanu. Najwyższa Izba Kontroli* (Der Verfassungsgerichtshof. Der Staatsgerichtshof. Die Oberste Kontrollkammer) als Art. 33 a und 33 b verankert. Diese Lösung rief die Kritik seitens mancher Vertreter des Verfassungsrechts hervor. Meines Erachtens steht sie nicht mit der Verfassungssystematik in Einklang, und die Besonderheiten der einzelnen Einrichtungen werden nicht berücksichtigt.

²⁴ *Das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof vom 29.4.1985*. Von dem gesamten Komplex der Vorschriften, die die Prüfung der Übereinstimmung von Gesetzgebungsakten mit der Verfassung sowie von anderen Normativakten mit der Verfassung betreffen, ist (natürlich außer dem Gesetz über den Verfassungsgerichtshof) der am 31. Juli 1985 vom Sejm gefaßte Beschluß über genaue Regelung des Verfahrens bei dem Verfassungsgerichtshof einschlägig. In Anlehnung an den Grundsatz der materiellen Wahrheit formalisiert der Beschluß Grundsätze und Charakter der Beteiligung am Verfahren beim Verfassungsgerichtshof und bestimmt, wer am Verfahren beteiligt werden kann und welche Pflichten und Rechte sich aus dieser Tatsache ergeben. Anhand der fertiggestellten Rechtsakte hat der Sejm der Legislaturperiode die personelle Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs gewählt, und danach hat der Verfassungsgerichtshof seine Tätigkeit vom 1. Januar 1986 aufnehmen können. Da in der vorliegenden Publikation die dem Verfassungsgerichtswesen gewidmete Abhandlung von Michał Domagała enthalten ist, erübrigt sich hier eine ausführliche Behandlung der Problematik des Verfassungsgerichtshofs der VRP.

²⁵ Von weitreichender Bedeutung war die am 24. Juli 1985 erfolgte Verabschiedung des Gesetzes über die Änderung des bis zu diesem Tag geltenden Gesetzes über die Gewerkschaften sowie die Änderung mancher anderer, die Befugnisse der Gewerkschaften bestimmenden Gesetze (die Änderung betraf vor allem das Gesetz vom 8. Oktober 1982). Über die Rolle der Gewerkschaften führte der Abgeordnete Berichterstatter aus:

„Die Gewerkschaftsbewegung umfaßt gegenwärtig 5,5 Mio. Mitglieder [...] besitzt Grundorganisationen in über 24 000 Arbeitsbetrieben [...] Gebildet wurden 131 zentrale Branchenorganisationen, die hauptsächlich föderativen Charakter haben. Es entstand und wurde zur juristischen Person die allgemeinpolnische Vertretung der Gewerkschaftsbewegung, die Allgemeinpolnische Verständigung der Gewerkschaften“ (vgl. „Diariusz Sejmowy“ — „Das Sejtblatt“, Nr. 10/85, S. 24).

sellschaftlich-beruflichen Organisationen der Bauern, das Gesetz über die Rechtsanwaltschaft, über Angestellte in Staatsämtern u. dgl.

Unter dem Druck der öffentlichen Meinung entschloß sich der Sejm zu einer gründlichen Reform der das soziale Versicherungssystem betreffenden Gesetzgebung. Die soziale Versicherung bildet ein wesentliches Element derjenigen Gesetzgebungstätigkeit, die die Sozialpolitik des Staates gestaltet. Gesetze, die eine Neuregelung in einzelne Arten der Sozialversicherung brachten, bilden einen großen Komplex (hierher gehören beispielsweise: Versicherung der Beschäftigten und der Bergleute; von besonderer Wichtigkeit ist das Gesetz über die soziale Versicherung der Einzelbauern). Hierzu gehören auch Novellierungen der geltenden Gesetze (beispielsweise die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Militärintaliden, der Alimentationsfonds u.a.).

Ein ansehnlicher Komplex von Rechtsakten, darunter Gesetze, bezog sich auf Fragen der Bildung und der Hochschulen, der Wissenschaft und der Kultur. Hierzu gehören u.a. solche Rechtsakte wie das Gesetz über das Hochschulwesen (das am 25. Juli 1985 der Novellierung unterzogen wurde)²⁶, die Charta des Lehrers, das Gesetz über die Entwicklung der Kultur, das Presserecht u.a.m.

Trotz der sich häufenden Schwierigkeiten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Charakters — oder vielleicht eben deshalb — nahm der Sejm entschieden die Bekämpfung der pathologischen gesellschaftlichen Mißstände in Angriff. Es wurde eine Reihe von Gesetzen erlassen, die auch für die seit Jahren geführte prophylaktische Aktion und für den Gesundheitsschutz von erstrangiger Bedeutung waren. An erster Stelle sei in diesem Zusammenhang das Gesetz über die Erziehung in Nüchternheit (Enthaltung vom Alkohol) und zur Bekämpfung des Alkoholismus genannt. Dieses Gesetz wird zu den ungewöhnlich präzise konstruierten Rechtsakten gezählt, obwohl es ebenfalls weitere Änderungen erfordert, die wegen der neuen Formen der Pathologie einerseits und des Stands der staatlichen Finanzen andererseits unerläßlich sind. Zu anderen Rechtsakten auf diesem Gebiet gehören die Gesetze über das Verfahren gegen sich der Arbeit entzie-

²⁶ Am 25. Juli 1985 verabschiedete der Sejm der VRP folgende Gesetze: *Das Gesetz über die Änderung des Gesetzes über Hochschulen; Das Gesetz über akademische Grade und Titel; Das Gesetz über das Amt des Ministers für Wissenschaft und Hochschulwesen.* Nach dem letztgenannten Gesetz ist der Minister für Wissenschaft und Hochschulwesen das oberste Organ staatlicher Verwaltung im Bereich der Entwicklung der Wissenschaft, der wissenschaftlichen Kader und des Hochschulwesens (Art. 1). Dieser Rechtsakt bezweckt die Vertiefung der Integration auf dem Gebiet Wissenschaft und Technik, die Beschleunigung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts sowie die Verstärkung des Einflusses der Wissenschaft und Technik auf das gesellschaftlich-wirtschaftliche Leben des Landes.

hende Personen, über das Verfahren in Angelegenheiten von Minderjährigen und andere von ähnlichem Charakter.

Mit Entschlossenheit unternahm der Sejm die Novellierung einer Reihe von Gesetzen auf dem Gebiet des Strafrechts und des Rechts über Vergehen²⁷. Das steht im Zusammenhang mit solchen Erscheinungen wie dem Aufkaufen von bewirtschafteten Waren oder dem illegalen Handel mit fremden Währungsmitteln, mit einem Wort, dem „schwarzen Markt“ (beispielsweise das Straf-Finanzgesetz, das Gesetz über Gebühren in Strafsachen sowie das Gesetz über die Bekämpfung der Spekulation).

Eine fragmentarische Darstellung der in den Jahren 1981—1983 erlassenen Gesetze bildet die Grundlage für eine breiter angelegte Analyse von Zusammenhängen zwischen den Umgestaltungen an der gesellschaftlich-ökonomischen Basis und dem Überbau unter den Bedingungen des sozialistischen Staats. Ich bin von der Notwendigkeit einer solchen Untersuchung tief überzeugt, denn die auf diesem Wege gewonnenen Ergebnisse können einen Beitrag für breiter angelegte Erwägungen, nicht nur im Bereich des Verfassungsrechts bilden. Die zyklusmäßigen Hemmungen in der Entwicklung gesellschaftlicher Beziehungen bewirken, daß Normen, die diese Beziehungen regeln, in Zweifel gezogen werden, was letzten Endes in der Gesetzgebungstätigkeit des obersten Vertretungsorgans, des Sejms, seinen Ausdruck findet. Das ist eine durch historische Tatsachen völlig bewiesene Gesetzmäßigkeit (beispielsweise — durch die gesteigerte Aktivität der Gesetzgebung nach 1956), durch die jedoch ein Meinungs-austausch über die „Produktion“ von Gesetzen nicht ausgeschlossen werden kann, insbesondere wenn es um ihre juristische Seite geht²⁸.

In den letzten Jahren sind für Qualifikationszwecke — und nicht nur dafür — viele Termini eingeführt worden, die, allgemein geltend, bestimmte Gruppen von Rechtsakten bezeichnen. Und so wurden die

²⁷ Am 10. Mai 1985 verabschiedete der Sejm u.a. zwei Gesetze: *Das Gesetz über die Änderung einiger Vorschriften des Strafrechts und des Rechts über Vergehen* sowie *Das Gesetz über die strafrechtliche Verantwortlichkeit*. Wie der Gesetzgeber formulierte, hatte dieses Gesetz zum Ziel: „Den Schutz der vergesellschafteten Wirtschaft und die Wahrung der Interessen der Einwohner zu vervollkommen und den Zustand der öffentlichen Ordnung zu verbessern“.

²⁸ Das Tempo der gegenwärtigen Gesetzgebungstätigkeit überstieg beachtlich das nach 1956. Auch die allgemeine Lage, in der der Sejm der VIII. Legislaturperiode zu arbeiten hatte, war viel schwieriger; denn die gesellschaftlich-politische Krise dieser Jahre ist unvergleichbar tiefer im Vergleich mit der Lage unseres Landes in den ersten Jahren der Aufbauperiode. Für die Bewertung der Rolle und Bedeutung der gegenwärtigen Gesetzgebungstätigkeit und für das sie kennzeichnende erhöhte Tempo ist die Bestimmung grundlegender Richtungen dieser Tätigkeit von wesentlicher Bedeutung.

Rechtsakte, die die staatliche Wirtschaft, Genossenschaftswirtschaft (darunter auch Kleingewerbe und Handwerk) und das Devisengesetz betreffen, sowie auch die Gesetze, die gewisse Veränderungen in die Organisation und in den Handlungsbereich der höchsten, sich mit Wirtschaftsfragen beschäftigenden Verwaltungsorgane (z.B. Ministerien) einführen, als ein Paket systemgebundener Rechtsakte anerkannt.

3. Damit das vermittelte Bild von der Gesetzgebungspolitik des Staats ein Ganzes wird, kann ein so wesentlicher Faktor, wie ihn unzweifelhaft die Tätigkeit der Ressorts im Bereich der Rechtsakte bildet, nicht außer Acht gelassen werden. Es geht dabei um eine mühselige, zeitraubende Arbeit, die die Aufhebung überholter Akte und das Erlassen von neuen beziehungsweise die Änderung bereits erlassener zum Ziel hat. Es ist wohl überflüssig, das Verhältnis zwischen den Bemühungen des Gesetzgebers und den gesellschaftlich-politischen Umwandlungen ausführlicher zu charakterisieren. Die Zustände bedingen es eben, daß die Gesetzgebungstätigkeit dieser Art weder eine Gelegenheitsaktion noch ein fragmentarisches Ordnen des Ressortrechts (der Rechtsakte der Ministerien) darstellt, sondern daß sie, was hier zu betonen ist, eine weitgreifende, der Wirtschaftsreform entsprechende Verifikation von Rechtsakten ist, auf deren Erfolg so viele Hoffnungen gesetzt werden und von deren Verlauf weitere Maßnahmen sowie Reformen in anderen Bereichen des gesellschaftlich-wirtschaftlichen Lebens in unserem Land abhängig sind. Noch nie in der Nachkriegsgeschichte unseres Staates wurden in einer so kurzen Zeit so viele Rechtsakte aufgehoben oder geändert. Die neuesten statistischen Daten vermitteln eine Vorstellung vom Ausmaß dieser Erscheinung.

Das Ordnen von Rechtsakten betrifft nicht ausschließlich die mit der Wirtschaftsreform eng verbundenen Ressorts, obwohl sie es sind, die die meisten Rechtsakte aufgehoben bzw. erlassen haben. Auch die sonstigen Ressorts und andere Zentralorgane, manche von ihnen indirekt mit der Wirtschaftsreform verbunden, beschäftigen sich in einem bisher nicht gekanntem Maße damit, in ihre Rechtsakte Ordnung zu bringen, denn es zeigten sich in ihnen sowohl sachliche Mängel und Unzulänglichkeiten (manchmal waren es augenscheinlich Redaktionsfehler) als auch solche, die die technische Seite der Gesetzgebung betrafen. Um die Anzahl der sich mehrenden Widersprüche zu vermindern, veröffentlichen die Ressorts die geltenden normativen Akte in ihren Amtsblättern. Es gilt dabei der Grundsatz, daß die vor der Veröffentlichung des Registers erlassenen Rechtsakte ihre Rechtsgültigkeit einbüßen, sofern sie nicht in dem Veröffentlichungsorgan erschienen sind.

4. Bei der Untersuchung der meritorischen Seite der Gesetzgebung

können die Änderungen nicht außer Acht gelassen werden, die sich in der Praxis der Sejmberatungen vollzogen haben, insbesondere beim Verfahren der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen. Zu den wesentlichsten zählen Änderungen der Normen im Bereich der Geschäftsordnung. Ich bin mit der bei vielen Gelegenheiten formulierten Ansicht einverstanden, daß die Geschäftsordnungsnormen sich durch erhebliche Elastizität kennzeichnen, wenn es um die Inangriffnahme neuer Lösungen geht, die in diesem Fall den sich ändernden gesellschaftlich-politischen Verhältnissen entsprechen. So wurde beispielsweise die Tätigkeit der Sejmausschüsse aktiviert, die fast ohne Unterbrechung verschiedene Varianten von Gesetzesentwürfen berieten und mit kühnen Vorschlägen (Bemerkungen) unter die Adresse ihrer Verfasser auftraten²⁹. Vielleicht wäre es nichts Außergewöhnliches gewesen, wenn nicht eine neue Erscheinung die Aufmerksamkeit auf sich gezogen hätte. Der Sejm wandte sich nämlich bei verschiedenen Gelegenheiten an die in den entsprechenden Körperschaften organisierte öffentliche Meinung. Die Gesetzesentwürfe wurden Gegenstand von zahlreichen Konsultationen, an denen sich die Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Organisationen beteiligten.

Durch besondere Aktivität zeichneten sich verschiedene ad hoc gebildete Körperschaften aus, die meistens gebildet wurden, um bestimmte, mit der Wirtschaftsreform verbundene Aufgaben auszuführen. Erheblich ist die Zahl von Ausschüssen, Komitees und Gremien, die mit der Aufgabe betraut wurden, Gutachten und Antworten auf die sich mehrenden Fragen zu erarbeiten, die die Verwaltung nicht bewältigen konnte. Manche von ihnen wirken bis heute, so z.B. der sich erfolgreich betätigende Ausschuß für Wirtschaftsreform und die aufgrund seiner Initiative wirkenden Arbeitsgruppen für die Bearbeitung von bestimmten Fragen (z.B. von Fragen der Gesetzgebung)³⁰.

²⁹ Außer den 20 ständigen Ausschüssen hat der Sejm zahlreiche außerordentliche Ausschüsse berufen. Im März 1981 wurde u.a. der Ausschuß für die Kontrolle der Ausführung der Gesellschaftlichen Übereinkünfte von Gdańsk, Jastrzębie und Szczecin berufen. Dieser Ausschuß hat zur Lösung vieler Konfliktsituationen wesentlich beigetragen — vgl. Z. Szelięga, *Rola sejmu w rozwiązywaniu konfliktów społeczno-politycznych. Zagadnienia wybrane* (Die Rolle des Sejms bei der Lösung der gesellschaftlich-politischen Konflikte. Ausgewählte Fragen), PP 1984, H. 9, S. 51.

³⁰ Formal gesehen wurde dieser Ausschuß vom Politischen Büro der PVAP und dem Regierungspräsidium berufen. Er bestand ursprünglich aus 34 Personen, hauptsächlich Vertretern der staatlichen Verwaltung. Erst nach dem VI. Plenum des ZK der PVAP wurde er durch Vertreter der Belegschaften von Fabriken, wirtschaftliche Aktivisten von Produktionsunternehmen und Mitarbeitern der Wissenschaft ergänzt. Insgesamt zählt er jetzt 90 Personen (Mitarbeiter der Wissenschaft — 30%, gesellschaftliche Aktivisten — 25%, Vertreter von Produktionsbetrieben und — unternehmen — 25%, Vertreter der staatlichen Zentral- und Territorialverwaltung — 20%).

IV. EIN VERSUCH DER BEURTEILUNG VON LEISTUNGEN DES SEJMS DER VRP DER VIII. LEGISLATURPERIODE

1. Leser, die keine Möglichkeit haben, die Entwicklung in unserem Land aus unmittelbarer Nähe und systematisch zu verfolgen, kann die Diskussion, in der die Fragen des Parlaments oder, allgemeiner ausgedrückt, die Fragen des Ordners von Gesetzen erörtert werden, verwundern. Trotz aller Anstrengungen seitens der Behörden bleibt vieles nicht restlos geklärt. Dadurch entsteht ein weites Feld für mancherlei Vermutungen und eine nicht immer zutreffende Beurteilung.

Ziemlich oft kann man z.B. abfällige Äußerungen hören, in denen die ungenügende Geschlossenheit verschiedener Rechtsgebiete sowie die praktische Anwendung der Rechtsvorschriften kritisiert werden. Nicht seltener hört man Behauptungen von einer übergroßen Anzahl neuer gesetzlicher Regelungen. Man vergißt dabei, daß diese Erscheinung auch in anderen Staaten zu beobachten ist, wo sie zum Gegenstand wissenschaftlicher Analysen wird. Man kann sogar die These von der Allgemeinheit der „Inflation“ von Rechtsvorschriften wagen, der die Gesetzgeber vieler Länder früher oder später werden zu begegnen haben. Nicht immer jedoch, wie es z.B. in den sozialistischen Ländern der Fall ist, betreffen diese Rechtsvorschriften die Rechtsakte des Parlaments. Meistens wird von einer Überschwemmung (von übergroßer Produktion) von Rechtsakten untergeordneten Rangs gesprochen, die in der Regel von Organen der staatlichen Verwaltung erlassen werden.

Auf dieses Problem hinweisend, berücksichtigen wir die konkreten Bedingungen, die in den letzten fünf Jahren in Polen herrschten. Denn manchmal hat man den Eindruck, daß die Quelle der Meinung von der angeblich übermäßig großen Anzahl neuer Regelungen das Fehlen des Verständnisses bzw. die Nichtberücksichtigung der aus dem Charakter der sich in unserem Land vollziehenden Wandlungen im gesellschaftlich-ökonomischen Leben bildet. Und es unterliegt ja keinem Zweifel, daß diese Umwandlungen nicht nur die Funktionsweise des Staatsapparats, der Unternehmen, Ämter und anderer Einrichtungen betreffen, sondern auch die Sphäre des täglichen Lebens der Einwohner umfassen. Es ist leicht festzustellen, daß mit der Verminderung der Anzahl von Direktiven und Geboten die gesetzlichen Regelungen an Bedeutung zunehmen. Das bezieht sich sowohl auf die öffentliche Verwaltung als auch auf die Lenkung der Volkswirtschaft. Keine geringe Rolle spielen schließlich die gefühlsmäßigen Faktoren dabei,

daß die sich in Polen vollziehenden Wandlungen, insbesondere die Wirtschaftsreform, von einer besonderen Atmosphäre umgeben sind. Es ist auch dieser Umstand, der nicht selten eine Rationalisierung des Rechtssystems erschwert und unzweifelhaft nicht ohne Einfluß auf die Bewertung der die Volkswirtschaftsreform begleitenden Erscheinungen bleibt.

Wenn angenommen wird, daß die Notwendigkeit der die Gesetzgebung betreffenden Änderungen in vielen Gebieten des Rechts durch tiefgreifende Umgestaltungen der Methoden der Machtausübung und der Leitung der Volkswirtschaft hervorgerufen wurde, so werden damit Grundlagen für die Erklärung von Ursachen der Unzulänglichkeiten gesetzlicher Lösungen geschaffen, die beispielsweise durch die Entstehung oder Vertiefung ungenügender Geschlossenheit, die dem Rechtssystem innewohnt, gekennzeichnet sind. Aber den Bedingungen, die die entscheidende Wendung in der Politik der Leitung des Staatsapparats und der Volkswirtschaft begleiteten, sowie der Frage der spärlichen Zeit und der daraus folgenden Übereile beim Beschließen von einzelnen Rechtsakten wurde bisher in der Publizistik als auch in den wissenschaftlichen Charakter tragenden Bearbeitungen genug Platz gewidmet. Nicht mit Unrecht wird dort auf die 70er Jahre hingewiesen, in denen solche Mängel ebenfalls auftraten. Aber die Lücken, ja sogar Widersprüche in den Rechtsvorschriften, wurden damals durch Direktiven und Gebote erfolgreich „ausgeglichen“. Dieser Hinweis ist natürlich nicht als Rechtfertigung gemeint, denn Praktiken solcher Art müssen in jeder Situation als Abweichung staatlicher Organe vom Grundsatz der Gesetzlichkeit beurteilt werden. Was jedoch das allgemeine Empfinden vom Übermaß an neuen Gesetzen anbetrifft, so möchte ich auf die bekannten, in der Literatur oft zitierten Daten hinweisen, die beweisen, daß in der Vergangenheit noch größere Mengen von Rechtsvorschriften entstanden. So wurden nach den Änderungen, die nach 1968 stattfanden, in den vier Jahren 1971—1974 2850 Regierungsrechtsakte erlassen. In den vier Jahren 1981—1984 erließ die Regierung 1814 Rechtsakte, dh. 1036 Akte weniger. Diese Zusammenstellung ist insofern problematisch, als dabei die Aufhebung von etwa einem Drittel normativer Regierungsrechtsakte — d.h. solcher, die vom Ministerrat, den einzelnen Ministern und Leitern der Zentralbehörden erlassen wurden, zu berücksichtigen ist. Ich würde gegenüber derartigen Aufzählungen Vorsicht empfehlen, denn ich bin mir der Notwendigkeit bewußt, daß die einzelnen Rechtsakte durch eine entsprechende meritorische Bewertung ergänzt werden sollten.

2. Eines, was außer jedem Zweifel zu liegen scheint, ist wohl, daß all das, was bei uns als „Ordnen des Rechtssystems“ bezeichnet wird,

in den Jahren 1981—1985 bemerkbare Resultate verzeichnen ließ³¹. Man muß der Meinung, das gegenwärtige Rechtssystem charakterisiere sich durch eine größere Geschlossenheit, beipflichten. Wenn auch Vorhaben meritorischen Charakters bei der Gesetzgebungstätigkeit nicht immer im Vordergrund standen, führte sie zu unbestrittenen Resultaten, was die Festigung der Grundlagen für das Funktionieren des Staatsapparats angeht. Darüberhinaus dient sie vor allem der Verwirklichung des Grundsatzes der Gesetzlichkeit und der sozialen Gerechtigkeit. In den von Vertretern der Praxis formulierten Bewertungen wird am häufigsten der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß der Sejm der nächsten, der IX. Legislaturperiode, seine Programmierungs- und Kontrollfunktionen intensivieren wird, ohne dabei die angefangenen Gesetzgebungsvorhaben aufzugeben. Soweit es sich um die erstgenannte Funktion handelt, werden es wohl integrierende Unternehmungen sein, durch die die Verwirklichung der grundlegenden Ziele und Richtungen der Politik des Staats angestrebt wird. Die zweite Funktion wird wohl darin bestehen, die Durchführbarkeit der geplanten Vorhaben im Hinblick auf die bestehende soziale Wirklichkeit zu bestimmen. Denn es besteht die Notwendigkeit, die Wirksamkeit des Rechts in der praktischen Anwendung ununterbrochen zu prüfen, was wiederum wirksame und unerläßliche Änderungen zur rechten Zeit ermöglicht. Nicht erst seit heute besteht die Notwendigkeit, das geltende Recht unter dem Gesichtspunkt der Geschlossenheit zu prüfen und, damit zusammenhängend, eine breitangelegte Überprüfung der in großer Übereile erlassenen Gesetze durchzuführen. Die noch weiter gehenden Forderungen halten es für unbedingt notwendig, das gestörte Gleichgewicht in der Funktion des Sejms wiederherzustellen und seine Vorrangstellung hinsichtlich Strategie und Kontrolle zu sichern³².

3. Bei einer Konzentration des Interesses auf die Leistungen des Sejms der VIII. Legislaturperiode sollen die früher unternommenen Bemühungen nicht aus dem Blick verloren werden, die wegen der wirtschaftlichen und politischen Krise, ähnlich wie andere nützliche Vorhaben, nicht zu Ende geführt wurden. Es geht mir hier um das Legislaturprogramm der Regierung für die Jahre 1974—1980. Dort war die Vorbereitung von 106 besonders notwendigen Gesetzesentwürfen

³¹ Z.B. ist bis heute in unserem Land eine Anzahl von Rechtsakten aus der Zwischenkriegszeit gültig. Im Zusammenhang mit dem an das Justizministerium gerichteten Gutachten Nr. 9 des Ausschusses für Gesetzgebungstätigkeit des Sejms der VII. Legislaturperiode hat dieses Ressort eine Analyse durchgeführt, die ergab, daß in jener Zeit 113 Rechtsakte aus der Zwischenkriegszeit rechtsgültig waren (z.B. das Gesetz über die Gerichtsordnung ardentlicher Gerichte).

³² Vgl. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sejm w systemie politycznym państwa* (Der Sejm im politischen System des Staats), „Rzeczpospolita“ („Republik“), 4. Mai 1983.

vorgesehen (in Wirklichkeit wurden dem Sejm 25 Entwürfe vorgelegt)³³.

Für die Spezialisten des Verfassungsrechts ist der Mechanismus, dessen man sich bei der Vorbereitung dieses Programms bediente, nicht ohne Bedeutung. Es besteht hier keine Notwendigkeit, auf die Voraussetzungen dieses für jeden Staat sehr wichtigen Problems zurückzugreifen. Die Wissenschaft postulierte seit langem die Brauchbarkeit einer solchen spezifischen Planung der Gesetzgebungsarbeit oder, wie es bei manchen Autoren heißt, des Aufbaus des „Plans der Kodifikationsarbeit“³⁴. Es ist selbstverständlich, daß die Bestimmung der Geschlossenheit und der Struktur eines solchen Plans sowie die Bestimmung der Arten von normativen Akten, die er umfassen soll, desweiteren die Bestimmung des Verfahrens für seine Bestätigung und die Organisation der Arbeit an der Vorbereitung der Gesetzesentwürfe von sehr großer Wichtigkeit sind. In der Praxis kann das ein Verzeichnis der auszuarbeitenden Entwürfe sein, wobei vermerkt wird, in welchem Ministerium an der Vorbereitung des bestimmten Akts gearbeitet wird. Der Plan enthält auch die Termine, an denen die endgültige Fassung des auszuarbeitenden Entwurfs eines Akts im Ministerrat vorgelegt werden soll.

Die polnische Praxis brachte ein charakteristisches Novum in diese Prozedur: Die Initiative zur Durchführung einer gründlichen Analyse (Bewertung) des geltenden Rechts hatte gesellschaftlichen Charakter und wurde durch die Wissenschaft weitgehend unterstützt. Als Ausgangspunkt für diese Tätigkeit gilt der „Bericht über den Stand des Rechts“, der dem Ministerrat vom Zentralvorstand Polnischer Juristen vorgelegt wurde. Nach seiner Annahme durch die Regierung galt dieses Vorhaben als Regierungsprogramm für die Gesetzgebungsarbeit für die Jahre 1974—1980.

Es wäre noch zu bemerken, daß dieses Dokument dem Ausschuß für Gesetzgebungsarbeit des Sejms vorgelegt wurde, der ein entsprechendes günstiges Gutachten erstellte. Günstig begutachtet wurde es auch vom Legislativrat.

³³ Darunter befand sich der Gesetzesentwurf über den Verwaltungsgerichtshof. Am 31. Januar 1980 wurde das diesbezügliche Gesetz verabschiedet. Dabei ist zu bemerken, daß die Idee einer Bildung des Verwaltungsgerichts keine Neuheit, sondern die Verwirklichung des Postulats noch vom Jahre 1956 war.

³⁴ Mit der Analyse theoretischer Probleme der Planung im Bereich der Rechtsbildung beschäftigten sich Sylwester Zawadzki und Kazimierz Siarkiewicz — vgl. S. Zawadzki, *Problemy i perspektywy planowania działalności prawotwórczej w państwach socjalistycznych* (Probleme und Perspektiven der Planung der rechtsbildenden Tätigkeit in sozialistischen Staaten), PP 1978, H. 7; K. Siarkiewicz, *Planowanie działalności prawotwórczej w PRL* (Planung der rechtsbildenden Tätigkeit in der VRP), PP 1978, H. 7; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa* (Grundsätze der Rechtsbildung), Warszawa 1980 (Teil 3, Kap. 4).

Das Fehlen der völligen Institutionalisierung des Rechtsbildungsprozesses (z.B. Fehlen einer genauen Bestimmung des Systems von Rechtsquellen), eine beachtliche Zersplitterung und Lückenhaftigkeit sowie das Fehlen der gesetzlichen Regulation in Bezug auf manche Elemente des Legislativverfahrens bewirkten, daß die Vorbereitung eines Gesetzes über die Bildung des Rechts auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Die Diskussion darüber, welche Fragen dieses Gesetz umfassen sollte, beschäftigt sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker. Unter anderem geht es dabei um folgendes: Bestimmung der zur Bildung des Rechts befugten Organe; Bestimmung der Aufgaben dieser Organe sowie Bestimmung solcher Organe, die für den Stand des Rechts verantwortlich sind; Bestimmung des Charakters der Legislativarbeit und des Planungsverfahrens; Bestimmung der Koordinationsformen dieser Arbeiten; endlich — Vervollkommnung ihrer Publikation; Inkrafttreten der Normativakte. Die Liste der Fragen ist natürlich viel länger, und sie wird nicht kürzer mit der fortdauernden Diskussion über die Vorschläge immer neuer Fassungen des Gesetzesentwurfs. Ein zusätzliches, bis jetzt nicht entschiedenes Problem ist, ob das Gesetz über die Bildung des Rechts auch die Grundsätze der Rechtspolitik bestimmen soll. Wenn ja, dann ist fraglich, in welchem Umfang dies geschehen soll.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß derjenige, der sich mit diesen Fragen beschäftigt, sich nicht der Beantwortung der Frage nach dem allgemeinen Stand der Bildung des Rechts in der VRP entziehen kann.

Eine erschöpfende Analyse würde jedoch meine Möglichkeiten übersteigen. Dazu kommt noch der Umstand, daß auch in der Literatur weitgehende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Man soll, glaube ich, denjenigen recht geben, nach deren Ansicht Gründe methodologischen Charakters den gegenwärtigen Stand unseres Wissens bestimmen, z.B. das Fehlen eines synthetisierenden Bewertungsmaßstabs, oder, wie andere behaupten (was mit dem vorherigen zusammenhängt), ungeeignete Kriterien (sei es nur wegen ihrer Ungleichartigkeit), die zu unvergleichbaren Schlußfolgerungen führen.

4. Alle diese Umstände in Betracht ziehend, wäre ich dazu geneigt, mich mit der Meinung derjenigen einverstanden zu erklären, die die in den letzten Jahren durchgeführten Umgestaltungen im System der Rechtsquellen als positiv beurteilen³⁵. Trotz der Vielzahl der während

³⁵ In der Fachliteratur kann man zu diesem Thema u.a. lesen:

„Die Jahre 1980—1984 brachten eine Erhöhung des Ansehens unseres Parlaments im Bereich seiner Gesetzgebungsfunktion mit“ — vgl. H. Rot, *Problemy odnowy życia publicznego w działalności legislacyjnej Sejmu 1981—1984* (Probleme der Erneuerung des öffentlichen Lebens in der Gesetzgebungstätigkeit des Sejms 1981—1984), PP 1984, H. 12, S. 15.

der VIII. Legislaturperiode erlassenen Gesetze (vielleicht auch deswegen) ist das Gesetz im Ansehen gestiegen. Das soll natürlich nicht heißen, daß ich die Bereiche übersehe, in denen keine Besserung eingetreten ist (beispielsweise die Frage der verfassungsmäßigen Regelung des Rechtsquellen-systems), oder wo sich die Mangelhaftigkeit der Rechtstechnik vertieft hat (diese letzte Erscheinung steht unzweifelhaft im Zusammenhang mit dem in der Vergangenheit herausgebildeten, nicht zufriedenstellenden Stand der Rechtsdienste der einzelnen Ressorts sowie mit der erhöhten Anzahl von Gesetzen).

Es ist auch zu berücksichtigen, daß die Bildung neuer Verfassungsstrukturen innerhalb einer durch politische und wirtschaftliche Spannungen gekennzeichneten Zeitspanne vollzogen wurde³⁶, was nicht selten die sofortige Beschlußfassung oder eine Kürzung der für eine genaue Vorbereitung der Gesetzgebungsentwürfe erforderlichen Zeit notwendig machte. Für die Mehrheit dieser Strukturveränderungen waren entsprechende Verfassungsänderungen unerlässlich, d.h., sie mußten mit Verfassungsnormen, die, wenn es z.B. um die staatlichen Hauptorgane geht, nicht präzise und eindeutig bestimmt sind, in Einklang gebracht werden. Dazu kommt noch der Umstand, daß die Verfassung der VRP vom Jahre 1952, auf das Strukturmodell des sozialistischen Staates jener Jahre gestützt, durch einen hohen Grad der Geschlossenheit charakterisiert ist. Deshalb erforderte jeder Eingriff, jedes Vorhaben, ein Element darin zu ändern, die Berücksichtigung der bestehenden Verfassungsordnung. Das ist vielleicht auch der Grund dafür, daß es in der Praxis so selten zu einer Novellierung dieser Urkunde kam; und wenn eine solche vorgenommen wurde, mußte sich der Gesetzgeber auf die Durchführung nur geringer Korrekturen beschränken, die die allgemeine Konstruktion (z.B. die den Staatsapparat bestimmenden Normen) nicht angriffen. Man kann sagen, daß es bis 1982, von den die Oberste Kontrollkammer betreffenden Änderungen abgesehen, keine Verfassungsnovellierungen gab, die den Charakter von Struktur- oder kompetenzbezogenen Ergänzungen hatten.

Übersetzt von Zygmunt Soluch

³⁶ Die Meinung des Sejmarschalls war:

„Der Sejm unternahm Vermittlungsaktionen mit dem Ziel, die Konflikte zu mildern, sie durch Kompromißlösungen zu beseitigen und solche Verhaltensregeln festzulegen, die zur Beseitigung oder wenigstens zur Minderung der verheerenden Folgen von gesellschaftlichen Spannungen führen würden“. (vgl. „Diariusz Sejmu" — „Sejmblatt" Nr. 11/1985, S. 22).

Tadeusz Szymczak

UWAGI O PRACY SEJMU POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ
VIII KADENCJI (1980—1985)

Wybór tematu nie nastęrczał większych trudności. Niewątpliwie, Sejm PRL VIII kadencji przejdzie do historii — nie tylko jako istotny czynnik stabilizujący państwo w warunkach kryzysu społeczno-gospodarczego, lecz także jako jeden z najbardziej pracowitych. Te dwa elementy skłoniły autora do szczegółowych badań praktyki ustawodawczej i zmian organizacyjnych Sejmu w latach 1980—1985. Koncentrując uwagę na dokonaniach Sejmu VIII kadencji, autor nie traci z pola widzenia wysiłków, które podjęto wcześniej, a które z różnych przyczyn nie zostały zrealizowane do końca (np. rządowy program prac legislacyjnych na lata 1974—1980).

Wiele miejsca w pracy poświęcono dyskusji, jaka toczyła się i toczy nadal wokół spraw parlamentarnych, a która może się wydać co najmniej niejasna dla czytelnika pozostającego poza możliwością bezpośredniego i systematycznego śledzenia spraw naszego kraju. Do nich należą m. in. krytyczne uwagi dotyczące spójności różnych dziedzin prawa, praktyki ich stosowania oraz nadmiernej liczby nowych regulacji prawnych (tzw. „inflacji prawa”). Autor na podstawie konkretnych danych i poszczególnych faktów stara się wyjaśnić przyczyny takiego stanu rzeczy, uwzględniając konkretne warunki zaistniałe w Polsce w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. Między innymi potrzeba zmian legislacyjnych w wielu dziedzinach prawa podyktowana została głębokością przekształceń w sposobach sprawowania władzy oraz zmianami w systemie zarządzania gospodarką narodową. Sejm VIII kadencji dał podstawy dla integrującego działania zmierzającego do realizacji podstawowych celów i kierunków polityki państwa, a co się z tym wiąże, przywrócenia naruszonej równowagi funkcji naczelnego organu przedstawicielskiego w kierunku prymatu działalności strategicznej i kontrolnej.