

Die Grundrechte in der neuen polnischen Verfassung

Tanja Diemer-Benedict*

I. Einleitung

Am 16. Oktober 1997 ist die neue polnische Verfassung¹ in Kraft getreten, nachdem sie am 25. Mai 1997² in einem Referendum bestätigt wurde. Sie tritt an die Stelle der Übergangsverfassung. Diese bestand aus drei Teilen, aus der sog. "Kleinen Verfassung"³, aus Resten der sozialistischen Verfassung von 1952⁴ und aus dem Gesetz zur Vorbereitung einer neuen Verfassung⁵. Die Übergangsverfassung behandelte die Grundrechte nur bruchstückhaft. Die "Kleine Verfassung" regelte nur die Beziehung zwischen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt. Das Gesetz zur Vorbereitung einer neuen Verfassung behandelte ausschließlich das Verfahren der Verfassungsgebung. Grundrechtsrelevante Vorschriften beinhaltete nur der sozialistische Teil der Übergangsverfassung. Dieser bestand aus den 61 Artikeln der im übrigen aufgehobenen Verfassung von 1952, die durch Art. 77 der "Kleinen Verfassung" aufrechterhalten wurden. Die Verfassung von 1952 war zunächst 1989 novelliert worden⁶ und wurde dann 1992 fast völlig aufgehoben. Unter den aufrechterhaltenen Artikeln waren teilweise Vorschriften aus der ursprünglichen Verfassung von 1952 und teilweise Vorschriften, die erst durch die Novelle von 1989 eingeführt worden waren. Unter jenen fanden sich neben sozialen Rechten⁷ die Gewissens- und Glaubensfreiheit⁸, die Meinungs-, Presse-,

* Ass. iur. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln. Die Verfasserin dankt Prof. A. Zoll, Universität Krakau, Präsident des Verfassungsgerichtshofs und Prof. B. Banaszak, Universität Breslau, für wertvolle Hinweise.

¹ Verfassung vom 2.4.1997, Dziennik Ustaw [weiterhin: Dz.U.] 1997, Nr.78, Pos. 483; deutsche Übersetzung durch die Verfasserin in: Georg Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, Bd. I, Polen 1.1.; Vorabdruck der Übersetzung, Osteuropa-Recht Heft 2/3 1997, 223–265; Artikel ohne weitere Angabe beziehen sich auf die Verfassung vom 2.4.1997.

² An dem Verfassungsreferendum beteiligten sich 42,28 Prozent der Wahlberechtigten, von denen 53,75 Prozent für die Annahme und 46,25 Prozent gegen die Annahme der Verfassung stimmten; amtliche Bekanntmachung der Ergebnisse durch die staatliche Wahlkommission im Gesetzblatt vom 4.6.1997, Dz. U. 1997, Nr. 54, Pos. 353. Das knappe Ergebnis wurde allseits als Niederlage aufgefaßt. Allerdings ist hier festzuhalten, daß auch die Wahlbeteiligung bei den Wahlen 1989, 1991 und 1993 nicht über 60 Prozent lag.

³ Gesetz vom 17.10.1992, Dz. U. 1992, Nr. 84, Pos. 426; 1995, Nr. 38, Pos. 184, Nr. 150, Pos. 729; 1996, Nr. 106, Pos. 488.

⁴ Verfassung vom 22.7.1952, Dz. U. 1952, Nr. 33, Pos. 232 m.w.Ä.

⁵ Dz. U. 1992, Nr. 67, Pos. 336; 1994, Nr. 61, Pos. 251.

⁶ Gesetz vom 29.12.1989, Dz. U. 1989, Nr. 75, Pos. 444.

⁷ U.a. Art. 68: Recht auf Arbeit, Art. 69: Recht auf Erholung, Art. 70: Recht auf Gesundheitsschutz, Art. 71: Recht auf Nutzung der Werte der natürlichen Umwelt, Art. 72: Recht auf Bildung, Art. 73: Recht, die Errungenschaften der Kultur zu genießen.

⁸ Art. 82 Abs.1 der alten Verfassung.

Versammlungs-, Umzugs- und Manifestationsfreiheit⁹, das Vereinigungsrecht¹⁰, die Unverletzlichkeit der Person¹¹, die Unverletzlichkeit der Wohnung und das Briefgeheimnis¹² sowie das Recht des Angeklagten auf Verteidigung¹³. Diesen lag eine materialistische Auffassung der Grundrechte zugrunde. Danach wurden die Grundrechte nicht als vorstaatliche Rechte betrachtet, sondern als durch den Staat gewährte Rechte, die auf den materiellen Bedingungen einer Gesellschaft beruhen und den herrschenden sozio-ökonomischen Verhältnissen unterliegen¹⁴. Die Verfassung wurde als Normativakt von besonderem Charakter behandelt, der in der Regel nicht zur unmittelbaren Anwendung geeignet war¹⁵, sondern als feierliche Deklaration betrachtet wurde.

Trotz der bruchstückhaften Regelung der Rechte und Freiheiten im Text der Verfassung von 1952 und ungeachtet der diesen zugrundeliegenden materialistischen Auffassung entwickelten sich seit 1989 Anfänge einer rechtsstaatlichen Grundrechtssystematik¹⁶. Durch die Verfassungsnovelle von 1989¹⁷ wurde nämlich in Art. 1 der Grundsatz des demokratischen Rechtsstaats¹⁸ eingeführt, außerdem in Art. 6 die Freiheit wirtschaftlicher Betätigung und in Art. 7 der Schutz des Eigentums und des Erbrechts. Auf der Grundlage des neuen Art. 1 und der alten sozialistischen Vorschriften hat der polnische Verfassungsgerichtshof daraufhin im Wege der Auslegung sowohl Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips als auch ein-

⁹ Art. 83 der alten Verfassung.

¹⁰ Art. 84 der alten Verfassung.

¹¹ Art. 87 Abs.1 der alten Verfassung.

¹² Art. 87 Abs.2 der alten Verfassung.

¹³ Art. 63 Abs.2 der alten Verfassung.

¹⁴ Zum sozialistischen Grundrechtsverständnis siehe G. Brunner, *Die Grundrechte im Sowjet-system*, 1963; K.L. Tedin, *The Development of the Soviet Attitude toward Implementing Human Rights under the UN-Charter*, *Revue des Droits de l'Homme*, 1972, 399; H.-J. Uibopuu, *Der Schutz von Individualrechten in der sowjetischen Doktrin und Praxis*, *EuGRZ* 1977, 228; S. Lammich, *Die gesetzliche Ausgestaltung der Grundrechte in der Volksrepublik Polen*, *AÖR* 1979, 112; C. Tomuschat, *Human Rights in a World-wide Framework*, *ZaöRV* 45 (1985), 547ff.; Hans v. Mangoldt, *Die kommunistische Konzeption der Bürgerrechte und die Menschenrechte des Völkerrechts*, in: *Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Pakts*, 1988, 34–59.

¹⁵ Vgl. P. Hofmański, *Menschenrechtsschutz in Polen. Neue Dimensionen nach 1989*, in: *Demokratie Gestern und Heute*, 1995, 261–277, 264; K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy (Unmittelbare Anwendung der Verfassung der Volksrepublik Polen durch die Gerichte)*, *Studia Prawnicze* 1988, Nr.4; R. Wieruszewski, *Podstawowe obowiązki obywateli PRL (Grundpflichten der Bürger der Volksrepublik Polen)*, 1984, 116.

¹⁶ So hat der Verfassungsgerichtshof z. B. auf der Grundlage des Rechtsstaatsprinzips i.V.m. Art. 56 der alten Verfassung den Anspruch auf rechtliches Gehör entwickelt, *Entscheidung vom 25.2.1992 K 4/91 OTK [Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs]* 1992, Bd. I, Pos. 2 und *Urteil des Obersten Gerichts vom 29.5.1991, Wokanda 1991, Nr.10*; vgl. dazu K. Działocha, *Ochrona praw obywatelskich w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (Schutz der Bürgerrechte in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs)*, in: *Prawa człowieka w orzecznictwie sądów konstytucyjnych*, 1992, 67.

¹⁷ Vgl. Anm. 6.

¹⁸ Zum Begriff des demokratischen Rechtsstaats in der polnischen Rechtswissenschaft, J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (Zu den Problemen des Begriffs und der Ideologie des demokratischen Rechtsstaats)*, *Państwo i Prawo (Staat und Recht) [weiterhin: PiP]* 1991, Nr.2, 3.

zelne Rechte und Freiheiten¹⁹ entwickelt. Das Rechtsstaatsprinzip wurde vom Verfassungsgerichtshof auch bei der Auslegung des einfachen Rechts herangezogen. Obwohl dieses zum überwiegenden Teil aus der Zeit vor 1989 stammte, legte der Gerichtshof bei der Auslegung dieser Gesetze nicht den Willen des historischen Gesetzgebers zugrunde, sondern interpretierte die Normen unter Berücksichtigung der Systemveränderungen von 1989.²⁰

Die wachsende Bedeutung der Grundrechte in der polnischen Rechtsordnung in den letzten Jahren ist damit im wesentlichen der reichhaltigen Rechtsprechung²¹ des Verfassungsgerichtshofs zu verdanken. Obwohl der Verfassungsgeber im Bereich der Grundrechte also nicht bei Null anfangen mußte, sondern sich auf die Früchte der Rechtsprechung stützen konnte, stellt die neue Verfassung für die polnische Grundrechtsdogmatik dennoch einen weiteren wichtigen Schritt dar. Erst mit ihr liegt eine systematische Festlegung der Grundrechte im polnischen Verfassungsrecht vor²², die in vielen Fällen die Verfassungsrechtsprechung kontinuierlich fortsetzt.

II. Grundlagen

1. Die Würde des Menschen als Ursprung der Grundrechte

Artikel 30, der einleitende Artikel zum Kapitel der Grundrechte, stellt die "angeborene und unveräußerliche Würde des Menschen" als "Quelle der Grundrechte" allen anderen Grundrechten voran und erteilt damit dem materialistischen Konzept der Grundrechte und der diesem eigenen Negation des vorstaatlichen Charakters der Grundrechte eine Absage²³. Im gleichen Sinne erklärt die Präambel "die natürliche Würde des Menschen [zur] unerschütterlichen Grundlage der Republik". Diesem Verständnis entspricht auch die restriktive Regelung des Ent-

¹⁹ Der Verfassungsgerichtshof hat aus dem Rechtsstaatsprinzip u. a. das Verbot der Rückwirkung (Entscheidung vom 16.1.1996, W 12/94, OTK 1996, Pos. 10; Entscheidung vom 25.6.1996, K 15/95, OTK 1996, Pos. 7), den Schutz wohlverworbener Rechte (U 3/95, 245 und K 25/95, 501), aber auch das Recht auf den Zugang zu den Gerichten (Entscheidung vom 13.3.1996, OTK 1996, Heft 1, Pos. 3, K 11/95, 100; Entscheidung vom 25.1.1995, W 14/94, OTK 1995, Heft 1, Pos. 19, 226) abgeleitet.

²⁰ In den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs wird mehrfach auf den unterschiedlichen Willen der Gesetzgeber vor und nach 1989 hingewiesen, Entscheidung vom 28.1.1991, K 13/90, OTK 1991, Pos. 3; Entscheidung vom 30.1.1991, K 11/90, OTK, Pos. 2, 34; Entscheidung vom 12.2.1991, K 6/90, OTK 1991, Pos. 1, 24; Entscheidung vom 28.5.1991, K 1/91, OTK 1991, Pos. 4, 27.

²¹ Eine Übersicht der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofs wird jährlich von L. Garlicki in *Przegląd Sądowy* (Gerichtsrundschau) veröffentlicht; 1991, Heft 3, 58–71; 1992, Heft 11–12, 43–84; 1993, Heft 9, 63–84; 1994 Heft 11–12, 31–52; 1995, Heft 11–12, 54–78; 1996, Heft 7–8, 110–138; 1997, Heft 5, 94–119. Kurzinformationen finden sich auch im *Bulletin on Constitutional Case-Law*.

²² Die wissenschaftlichen Untersuchungen aus der Zeit zwischen 1992 bis 1997 widmen sich daher auch den Vorarbeiten zur neuen Verfassung, siehe z. B. W. Kahl, *Das Grundrechtsverständnis der postsozialistischen Verfassungen Osteuropas*, 1994. Entgegen dem Titel wird im Abschnitt über Polen nicht das Verfassungsprovisorium und die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zugrundegelegt, sondern die Entwürfe zur neuen Verfassung.

²³ Vgl. Anm. 14.

zugs von Grundrechten. Die Verfassung sieht den Entzug von Grundrechten nur in zwei Fällen vor. Lediglich Wahlrechte und elterliche Rechte können nach dem Wortlaut der Verfassung entzogen werden²⁴. Die veränderte Auffassung der Grundrechte wird auch an der zurückhaltenden Verwendung des Begriffs "Bürger" als Grundrechtsträger deutlich. Der Begriff "Bürger" hatte nach der materialistischen Auffassung eine andere Bedeutung für die Grundrechte als wir es von der Unterscheidung Menschenrecht – Bürgerrecht her gewohnt sind. Die Rechtsstellung des "Bürgers" nach den Grundrechten orientierte sich an dessen Funktion in der Gesellschaft und nicht an ihm als Mensch oder Individuum. Die neue Verfassung verwendet dagegen überwiegend die Begriffe "jeder", "alle" oder bestimmte Grundrechtsträger wie "Familie", "Eltern", "Mutter" oder "Kinder".

Systematisch stehen nicht mehr die politischen Teilhaberechte, sondern die persönlichen Freiheitsrechte im Vordergrund. Auf die Artikel 30 bis 38, die einen allgemeinen Teil der Grundrechte darstellen, folgen zuerst die "persönlichen"²⁵ und dann die "politischen" Rechte²⁶, weiter zunächst die "wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und Freiheiten"²⁷, der Rechtsschutz und dann erst die Pflichten²⁸. Die Einteilung der Grundrechte entsprechend der Verfassung der UdSSR von 1977 in vier Gruppen ist zwar noch zu erkennen. Die politischen Rechte sind aber in ihrer privilegierten Stellung durch die persönlichen Rechte zurückgedrängt worden.

Eine weitere wesentliche Änderung liegt in der Aufgabe des Grundsatzes der Einheit von Grundrechten und Grundpflichten. Bisher galt der Grundsatz: "Keine Pflichten ohne Rechte, keine Rechte ohne Pflichten"²⁹. Der Textbefund ergibt, daß nur ein kleiner Restbestand an Pflichten³⁰ erhalten geblieben ist. Die im Unterkapitel "Pflichten" zusammengefaßten Vorschriften behandeln die Staats-treue³¹, die Rechtstreue³², die Verteidigung des Vaterlandes durch Ableistung von Wehr- oder Ersatzdienst³³ und die Steuerzahlung³⁴. Nicht an dieser Stelle genannt wird die in Art. 70 Abs.1 verfassungsrechtlich verankerte Ausbildungspflicht bis zum Alter von 18 Jahren. Damit geht die Festsetzung von Pflichten insgesamt

²⁴ Art. 62 Abs.2 und Art. 48 Abs.2.

²⁵ Art. 38 bis 56.

²⁶ Art. 57 bis 64.

²⁷ Art. 64 bis 76.

²⁸ Art. 82 bis 86.

²⁹ Vgl. K. Marx/F. Engels, Werke, Bd.17, 1962, 440f.

³⁰ Nach B. Banaszak, *Podstawowe Obowiązki Prawne Jednostki (Rechtliche Grundpflichten der Einheiten)*, 1997, 118, sind unter den Grundpflichten in der neuen Verfassung auch die Pflicht des Einzelnen, die Rechte und Pflichten des anderen zu wahren, die Pflicht des Einzelnen, seine Person betreffende Information bekanntzumachen, die Pflicht der Eltern, ihre Kinder unter Berücksichtigung deren Willen zu erziehen und die im folgenden genannten Pflichten zu verstehen.

³¹ Art. 82.

³² Art. 83.

³³ Art. 85.

³⁴ Art. 84.

nicht über das hinaus, was in westlichen Verfassungsordnungen bekannt ist³⁵ oder diskutiert wird³⁶.

Die Zurückdrängung von Grundpflichten geht Hand in Hand mit der Anerkennung der negativen Freiheitsausübung. Der Begriff der negativen Freiheit war in der polnischen Grundrechtsdogmatik bisher nicht bekannt. Im Gegensatz zum heutigen Grundrechtsverständnis ging man von einer Wahrnehmungspflicht der Grundrechte aus, die dem *status passivus* zugeordnet wurde³⁷. Art. 31 Abs.2 S.2 bestimmt dagegen nunmehr, daß niemand zu einem Verhalten gezwungen werden darf, das ihm das Recht nicht gebietet. Ebenso legt z.B. Art. 53 Abs.6 ausdrücklich fest, daß niemand zur Teilnahme oder Nichtteilnahme an religiösen Handlungen gezwungen werden darf. Die Grundrechtsausübung bleibt also grundsätzlich dem Träger überlassen.

2. Systematische Einordnung der Grundrechte und ihre Ausgestaltung

a) Systematik

Die Grundrechte sind überwiegend in Kapitel II (Art. 30–86) der Verfassung geregelt, das den Titel "Freiheiten, Rechte und Pflichten der Menschen und Bürger" trägt. Jedoch haben nicht alle Vorschriften des Kapitels II Grundrechtscharakter. Umgekehrt enthält Kapitel I (Art. 1–29 ff.), das den "Grundsätzen der Republik" gewidmet ist, Vorschriften, die direkten Grundrechtsbezug haben. Teilweise ergeben sich Überschneidungen der Kapitel I und II. Beispiele hierfür sind die Vorschriften zu den politischen Parteien³⁸, zur Bildung von Berufsverbänden³⁹, zur Pressefreiheit⁴⁰, zur Selbstverwaltung⁴¹, zur Ehe und Familie⁴² und zum Privateigentum⁴³. In der Regel verfolgen die Vorschriften verschiedene Schutzrichtungen. So schützt die Verfassung das Eigentum und die Ehe als Einrichtung, zum anderen wird auch ein individualrechtlicher Schutz gewährleistet. Bei der Erwähnung der Presse-, Partei- und Gewerkschaftsfreiheit wird zwischen dem Schutz der kollektiven und der individuellen Rechtsausübung unterschieden. Stellenweise finden sich aber auch Doppelnormierungen. So überschneidet sich das Parteienverbot in Art. 13 weitgehend mit dem Verbot verfassungswidriger Vereinigungen in Art. 58 Abs.2. Zum Zweck der Klarheit und Übersichtlichkeit hätte man sich hier kürzer fassen können.

³⁵ Vgl. dazu J. Polakiewicz, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in den Verfassungsordnungen Italiens, Portugals und Spaniens, ZaöRV 54 (1994), 340 ff.

³⁶ O. Luchterhand, Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland, 1988.

³⁷ Vgl. G. Brunner, Das sozialistische Grundrechtsverständnis, Der Staat, 1970, 187–222, 190.

³⁸ Art. 11 und Art. 58.

³⁹ Art. 12, Art. 17 und Art. 59.

⁴⁰ Art. 14 und Art. 54.

⁴¹ Art. 16 und Art. 164.

⁴² Art. 18 und Art. 71.

⁴³ Art. 20, 21 und 64.

b) Individualgrundrechte

Der überwiegende Teil der Vorschriften des Kapitels II ist nach dem Wortlaut eindeutig individualrechtlich ausgestaltet. Als Grundrechtsträger werden u.a. folgende Subjekte genannt: jeder, die Eltern⁴⁴, der polnische Staatsangehörige⁴⁵, der Bürger⁴⁶, die Familie⁴⁷ und die Mutter⁴⁸. Unter Berücksichtigung des Art. 8, der die Verfassung für unmittelbar anwendbar erklärt, ergibt sich daher ein direktes Recht für den Einzelnen, soweit nicht die Verfassung selbst etwas anderes bestimmt (Art. 8 Abs. 2). Auch Kapitel I enthält eine Reihe von Vorschriften, die einen individualrechtlichen Charakter haben könnten. Hierzu gehört u.a. Art. 22, der als besonderen Einschränkungszweck für die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung "wichtige öffentliche Interessen" zulässt. Die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung findet keine weitere Erwähnung in Kapitel II. Es bleibt insoweit unklar, ob Art. 22 selbst eine individualrechtliche Freiheit festlegt. Dafür spricht, daß diese bereits durch die Novelle von 1989 in die alte Verfassung eingefügte Vorschrift von der Rechtsprechung als Individualgrundrecht behandelt wurde. Dagegen spricht die systematische Einordnung des Art. 22 in Kapitel I. Ebenso unklar ist die Rechtsnatur des Art. 14, der die Pressefreiheit gewährleistet. Sollte es sich bei diesen beiden Vorschriften um Individualgrundrechte handeln, stellt sich die Frage der Beschränkbarkeit, die grundsätzlich in Kapitel II geregelt ist.

c) Programmsätze und Staatszielbestimmungen

Neben den Individualgrundrechten enthält die Verfassung auch eine Reihe von Vorschriften, die als Programmsätze oder Staatszielbestimmungen definiert werden können. Hierzu zählen unter anderem die Vollbeschäftigung⁴⁹, die Entwicklung der Körperkultur⁵⁰, der Umweltschutz⁵¹, die Bekämpfung der Obdachlosigkeit⁵², der Verbraucherschutz⁵³ und der Schutz der Arbeit⁵⁴. Die Unterscheidung zwischen Grundrechten einerseits und Staatszielbestimmungen und Programmsätzen andererseits war Gegenstand der polnischen Verfassungsrechtsprechung.⁵⁵ So hat der Verfassungsgerichtshof den Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit als

⁴⁴ Art. 48.

⁴⁵ Art. 60 und 62.

⁴⁶ Art. 61 und 67.

⁴⁷ Art. 71 Abs. 1 S. 2.

⁴⁸ Art. 71 Abs. 2.

⁴⁹ Art. 65 Abs. 5. Bemerkenswert ist die Formulierung "produktive Vollbeschäftigung".

⁵⁰ Art. 68 Abs. 5.

⁵¹ Art. 74.

⁵² Art. 75.

⁵³ Art. 76, vgl. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne socjalne i kulturalne*, 1996, 97, die es zu Recht als schwierig empfindet, den Verbraucherschutz und den Umweltschutz als soziales Recht zu charakterisieren.

⁵⁴ Art. 24.

⁵⁵ Siehe L. Garlicki, *Vier Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen*, JÖR, Bd. 39, 1989, 285-317, 297.

Programmsatz anerkannt.⁵⁶ Programmsätze in diesem Sinne haben nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs keinen eigenen Normativgehalt, stellen aber für die Auslegung der Verfassung und der Gesetze eine wichtige Grundlage dar.⁵⁷

d) Soziale Rechte

Die sozialen Rechte sind in den Art. 66 ff. geregelt.⁵⁸

Art. 66 gewährleistet das Recht auf hygienische Arbeitsbedingungen und garantiert einen bezahlten Jahresurlaub. Eine Obergrenze der Arbeitszeit ist durch das Gesetz festzulegen. Art. 67 garantiert ein Recht auf Sozialfürsorge für den Fall der Arbeitsunfähigkeit, der Invalidität und des Erreichens des Rentenalters. Art. 68 gewährleistet den Gesundheitsschutz, insbesondere für Kinder, Frauen und Schwangere. Art. 70 garantiert das Recht auf Ausbildung. Die Ausbildung in öffentlichen Schulen ist gebührenfrei. Hochschulen können Gebühren erheben.

Anders als bei den Staatszielbestimmungen orientieren sich die sozialen Rechte ihrem Wortlaut nach am Individuum. Der Inhalt der jedem man gewährten Leistung wird aber durch das Gesetz bestimmt.⁵⁹ Die Problematik der mangelnden Konkretisierbarkeit der sozialen Grundrechte wird durch Gesetzesvorbehalt gelöst. Trotz der ausdrücklichen Anordnung der unmittelbaren Anwendbarkeit der Verfassung in Art. 8 Abs. 1 muß der Einzelne seinen Leistungsanspruch gegen den Staat letztlich auf das einfache Gesetz stützen, da die Verfassungsnormen selbst zu unbestimmt sind. Die inhaltliche Bestimmung der Leistung wird dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Ob man angesichts der Relativierung der sozialen Rechte diese den Grundrechten zuordnen kann, ist zweifelhaft.⁶⁰ Dies hängt im wesentlichen davon ab, ob die sozialen Rechte dem Einzelnen einen subjektiven Anspruch gewähren. Dafür spricht die systematische Stellung der sozialen Rechte bei den Individualgrundrechten in Kapitel II. Dagegen spricht die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. Dieser stellte fest, daß sich beispielsweise aus Art. 70 der alten Verfassung (Gewährleistung der Sozialfürsorge) kein individueller Anspruch ergibt.⁶¹ Der Verfassungsgerichtshof vertrat die Auffassung, daß die Verfassung "dem Gesetzgeber grundsätzlich Freiheit läßt, wenn es um die Bestimmung der Art der Leistungen und Versicherungen, der Voraussetzungen des Anspruchs, der Höhe der Leistungen und das Zuteilungsverfahren

⁵⁶ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 30.11.1988, K 1/88, OTK 1988, Pos. 6, 97.

⁵⁷ Vgl. Garlicki (Anm. 55), 296.

⁵⁸ Zu den sozialen Rechten in Polen siehe auch L. Garlicki, Soziale Rechte in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, in: G. Manssen/B. Banaszak (Hrsg.), Grundrechte im Umbruch: Das Beispiel von Polen und Deutschland, 1997, 87–110.

⁵⁹ Vgl. den Wortlaut u. a. in Art. 66 Abs. 1, Art. 66 Abs. 2, Art. 67 Abs. 1, Art. 67 Abs. 2 "bestimmt das Gesetz".

⁶⁰ Dazu G. Brunner, Die Problematik der sozialen Grundrechte, 1971, 19. Der Verfasser verwendet neben dem Begriff der sozialen Grundrechte im engeren Sinne auch den Begriff der subjektiv-öffentlichen Sozialrechte.

⁶¹ So Garlicki (Anm. 58), 98.

ren u.s.w. geht"⁶². Die Verfassung hat die Aufgabe, gewisse Rahmen festzulegen, innerhalb derer sich die Gesetzgebung bewegen muß⁶³. Der Gesetzgeber kann die sozialen Rechte auch zuungunsten des Bürgers modifizieren, soweit das Wesen der Rechte nicht angetastet wird.⁶⁴ Eine Auslegung, die eine völlige Beseitigung des Rechts oder eine Zahlung von Leistungen unterhalb des Lebensminimums zur Folge hätte, ist allerdings ausgeschlossen.⁶⁵ Das Recht auf Gesundheitsschutz beinhaltet die Pflicht, Gesundheitsämter für den Bürger einzurichten und im Falle der Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit dem Bürger Leistungen in Geld oder in natura aus öffentlichen Verwaltungsmitteln zu erbringen⁶⁶. Die sozialen Rechte "können nicht wie ein vollkommenes Bild der Sorge für den Bürger und des Schutzes seiner Gesundheit verstanden werden, die den Bürger von der Vorsorge befreien und die Lebensrisiken des Bürgers völlig dem Staat aufbürden".⁶⁷ Aus Art. 70 Abs. 2 Nr. 1 folgt kein subjektives Recht.⁶⁸

3. Grundrechtsberechtigung

Grundsätzlich gilt, daß jeder, der sich im Herrschaftsbereich der Republik Polen befindet, Träger der Freiheiten und Rechte ist.⁶⁹ In Art. 37 Abs. 2 ist geregelt, daß das Gesetz für Ausländer Ausnahmen vorsehen kann. Da diese Regelung mit anderen allgemeinen Regelungen dem besonderen Teil der einzelnen Grundrechte vorangestellt wird, liegt die Vermutung nahe, daß derartige Ausnahmen für alle nachfolgenden Grundrechte gemacht werden können.

Die Grundrechte lassen sich nach dem Wortlaut der einzelnen Grundrechte in Jedermannsrechte und Bürgerrechte einteilen. Der Text verwendet bisweilen auch den Begriff "polnischer Staatsangehöriger". In beiden Fällen wird an die Staatsangehörigkeit angeknüpft. Bürgerrechte sind das Recht auf Beteiligung an der Wahl und am Referendum⁷⁰, das Recht auf Sozialfürsorge⁷¹, das Recht auf Zugang zum öffentlichen Dienst⁷², das Recht auf Datenschutz⁷³, das Recht auf Schutz im Ausland⁷⁴, das Minderheitenrecht⁷⁵ und der Schutz vor Ausweisung⁷⁶. Dem stehen

⁶² Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 22.8.1990, K 7/90, OTK 1990, Pos. 5.

⁶³ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 23.3.1992, K 6/91, OTK 1992, Heft 1, Pos. 3.

⁶⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs K 8/96 und K 7/95.

⁶⁵ K 8/96, 275; K 7/95, 414.

⁶⁶ K 7/95, 414.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ K 7/95, 416.

⁶⁹ Art. 37 Abs. 1.

⁷⁰ Art. 62.

⁷¹ Art. 67.

⁷² Art. 60.

⁷³ Art. 61.

⁷⁴ Art. 36.

⁷⁵ Art. 35.

⁷⁶ Art. 52 Abs. 4.

die Bürgerpflichten zur Staatstreue⁷⁷ und zur Verteidigung des Vaterlandes⁷⁸ gegenüber.

Weniger eindeutig ist die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen ausgestaltet. Sie wird nicht ausdrücklich geregelt. Der Begriff der juristischen Person wird in den Art. 33 ff. des Zivilgesetzbuchs⁷⁹ definiert. Danach sind juristische Personen der Fiskus und "Einheiten mit Rechtspersönlichkeit". Als Grundrechtsträger werden von der Verfassung Einrichtungen⁸⁰, die Hochschulen⁸¹, Kirchen und Glaubensvereinigungen genannt⁸². Die punktuelle Erwähnung der juristischen Person als Grundrechtsträger nur bestimmter Grundrechte deutet darauf hin, daß nicht von einer grundsätzlichen Grundrechtsberechtigung juristischer Personen ausgegangen werden kann. Dem entspricht auch die Regelung der Klagebefugnis in Art. 191⁸³, die einigen wenigen juristischen Personen die Klagebefugnis im Verfahren der Verfassungsklage zuweist. Auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs deutet darauf hin, daß nicht grundsätzlich von der Grundrechtsberechtigung der juristischen Person ausgegangen werden kann. So wurde etwa im Rahmen der Vereinigungsfreiheit nach der alten Verfassung der Schutzbereich ausdrücklich auf Organisationen ausgedehnt, die sich aus juristischen Personen zusammensetzen.⁸⁴

Umstritten ist, ob es eine Unterscheidung zwischen juristischen Personen des Privatrechts und solchen des öffentlichen Rechts gibt und welche Rechtsfolgen diese gegebenenfalls hat.⁸⁵ Teilweise wird die Existenz der juristischen Person des öffentlichen Rechts verneint. Der Verfassungstext verwendet den Begriff der staatlichen juristischen Person⁸⁶ und der kommunalen juristischen Person⁸⁷.

Nicht geklärt ist, inwieweit sich die Gemeinde auf Grundrechte berufen kann. Die Gemeinde hat Rechtspersönlichkeit. Das Recht auf Eigentum und andere Vermögensrechte stehen ihr ausdrücklich zu⁸⁸. Aus der systematischen Einordnung dieser Regelung im Kapitel über die Selbstverwaltung könnten sich Zweifel an ihrer Grundrechtsqualität ergeben. Der Verfassungsgerichtshof hat festgestellt, daß der Gleichheitsgrundsatz auf die Gemeinde keine Anwendung findet⁸⁹.

⁷⁷ Art. 82.

⁷⁸ Art. 85.

⁷⁹ Gesetz vom 23.4.1964, Dz. U. 1964, Nr. 16, Pos. 93; letzte Änderung 1997, Nr. 43, Pos. 272.

⁸⁰ Art. 70 Abs. 3.

⁸¹ Art. 70 Abs. 5.

⁸² Art. 25 Abs. 3.

⁸³ Dazu unter III.

⁸⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 12.2.1991, K 6/90, OTK 1991, Pos. 1; vgl. dazu unter II. 4.

⁸⁵ R. Tupin, Czego nie ma w projekcie Konstytucji RP? (Was fehlt im Entwurf der Verfassung der RP?), Rzeczpospolita vom 7.2.1997.

⁸⁶ Art. 203 Abs. 1 und 216 Abs. 2.

⁸⁷ Art. 213 Abs. 2.

⁸⁸ Zu Art. 165 Abs. 1.

⁸⁹ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 9.1.1996, K 18/95, OTK 1996, Heft 1, Pos. 1.

Die Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalten ergibt sich aus Art. 7. Sie handeln auf der Grundlage und in den Grenzen des Rechts. Dies wird durch Art. 30 S.2 bestätigt.

Eine Bindungswirkung der Grundrechte im Sinne einer unmittelbaren Drittwirkung ergibt sich grundsätzlich nicht aus der Verfassung. Lediglich die Formulierung in Art. 33 Abs.2, einem speziellen Gleichheitsgrundrecht, der Frau und Mann das Recht "auf gleichen Lohn für Arbeit von gleichem Wert" garantiert, könnte ein Hinweis auf eine Drittwirkung der Grundrechte zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein. Ob Art. 31 Abs.2 S.1, der jeden zur Achtung der Rechte und Pflichten anderer verpflichtet, als Grundlage einer Bindung der Privaten durch die Grundrechte betrachtet werden kann, ist zweifelhaft. Vielmehr wird diese Vorschrift als Hinweis auf kollidierende Rechte Dritter zu verstehen sein.

Der Verzicht auf ein Grundrecht ist nicht ausdrücklich geregelt. Er findet lediglich im Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit Erwähnung (Art. 34 Abs.2). Der Verzicht bedarf der Zustimmung des Präsidenten (Art. 137).

4. Schranken der Grundrechte

Art. 31 Abs.3 S.1 formuliert einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt⁹⁰. Die Vorschrift weist nach ihrem Wortlaut starke Ähnlichkeiten zu den Einschränkungsklauseln der Art. 8 bis 11 EMRK auf. Eine Beschränkung der Grundrechte bedarf nach Art. 31 Abs.3 S.1 dreier Voraussetzungen: Erstens muß die Beschränkung durch Gesetz erfolgen. Zweitens muß die Beschränkung einem besonderen Eingriffszweck dienen und drittens muß die Beschränkung notwendig sein.

Die erste Voraussetzung, die Beschränkung der Grundrechte durch Gesetz, war Gegenstand einer Reihe von Entscheidungen der Verfassungsrechtsprechung⁹¹, die den Grundsatz der Beschränkbarkeit von Grundrechten durch Gesetz aus dem Rechtsstaatsprinzip entwickelte. Der Verfassungsgerichtshof stellte zunächst die Hierarchie der Normen klar, insbesondere den Vorrang des Gesetzes vor der Verordnung und vor Rechtsnormen unterhalb der Verordnung⁹². Die Rechtspre-

⁹⁰ Art. 31 Abs.3 S.1 lautet: "Die Beschränkungen im Bereich der Geltendmachung der verfassungsrechtlichen Freiheiten und Rechte können nur durch Gesetz festgelegt werden, und zwar nur soweit, wie sie in einem demokratischen Staat für seine Sicherheit und die öffentliche Ordnung sowie für den Schutz der Umwelt, der Gesundheit und der öffentlichen Sittlichkeit oder der Freiheiten und Rechte anderer notwendig sind."

⁹¹ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 5.11.1986, U 5/86, OTK 1986, Pos.1, 19; Entscheidung vom 22.4.1987, K 1/87, OTK 1987, Pos. 3, 43; Entscheidung vom 7.9.1988, U 3/88, OTK 1988, Pos. 2, 29; Entscheidung vom 19.10.1988, U 4/88, OTK 1988, Pos. 5, 71; Entscheidung vom 9.5.1989, K 1/89, OTK 1989, Pos. 3, 68.

⁹² Die Verordnung mit Gesetzeskraft (vgl. Art. 23 der "Kleinen Verfassung") ist nach Art. 87 der neuen Verfassung keine Rechtsquelle des polnischen Rechts. Sie findet lediglich beim Staatsnotstand Erwähnung (vgl. Art. 234 Abs.1). Gem. Art. 23 der "Kleinen Verfassung" konnte der Sejm den Ministerrat durch Gesetz zum Erlaß von Verordnungen mit Gesetzeskraft ermächtigen. Das Gesetz mußte den "Gegenstand der Regelung und die Dauer der Ermächtigung" bestimmen; vgl. dazu J. Boć, *Prawo administracyjne* (Verwaltungsrecht), 1993, 44.

chung entwickelte für den Erlaß von Verordnungen drei Voraussetzungen⁹³. Die Verordnung muß aufgrund einer eindeutigen und bestimmten gesetzlichen Grundlage erlassen werden. Das Gesetz muß den Inhalt der Verordnung angeben und die Verordnung darf dem Gesetz nicht widersprechen. Diese Rechtsprechung findet in Art. 87 Abs.1 ihren positiv-rechtlichen Ausdruck, der die Verordnung unterhalb des Gesetzes einordnet und eine Verordnung mit Gesetzeskraft nicht mehr vorsieht.

Die zweite Voraussetzung, der besondere Eingriffszweck, wird in Art. 31 Abs.3 selbst näher definiert. Danach kommen als solcher in Betracht die Sicherheit des Staates, die öffentliche Ordnung, der Schutz der Umwelt, der Schutz der Gesundheit, der Schutz der öffentlichen Sittlichkeit sowie die Freiheiten und Rechte anderer. Neben diesen Eingriffszwecken, die außer in Art. 31 Abs.3 S.1 auch in Art. 53 Abs.5 (bis auf den Schutz der Umwelt) und in Art. 61 Abs.3 (teilweise) genannt werden, gibt es auch besondere Eingriffszwecke, die nur bei einem speziellen Grundrecht als Grundlage für eine Einschränkung zugelassen sind. Dazu gehören die wichtigen wirtschaftlichen Interessen des Staates (Art. 61 Abs.3), wichtige öffentliche Interessen (Art. 22), das öffentliche Wohl (Art. 59 Abs.3) und der Schutz des Privatlebens der Parteien oder andere wichtige private Interessen (Art. 45 Abs.2).

Drittens muß die Einschränkung notwendig sein. Im Gegensatz zur Formulierung der EMRK wird die Notwendigkeit nicht auf die demokratische Gesellschaft, sondern auf den demokratischen Staat bezogen. Ob sich aus dieser Unterscheidung auch unterschiedliche Rechtsfolgen ableiten lassen oder ob es sich dabei um ein Redaktionsversehen handelt, ist unklar. Der Begriff der Notwendigkeit steht im polnischen Verfassungsrecht für die Verhältnismäßigkeit. Der Verfassungsgerichtshof hat das Verhältnismäßigkeitsprinzip schon 1993 als Teil des Rechtsstaatsprinzips formuliert⁹⁴. In einem späteren Urteil⁹⁵ entwickelte der Gerichtshof die Ausprägungen der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit. "Die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit führt zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Norm jedenfalls dann, wenn die Verletzung von offensichtlicher oder drastischer Natur ist".⁹⁶

Bei den Grundrechten sind nach dem Wortlaut zu unterscheiden: 1. Grundrechte, die nur durch Gesetz beschränkt werden können, 2. Grundrechte, die nur zu bestimmten Zwecken eingeschränkt werden können, wie z.B. das Recht auf Information durch "wichtige wirtschaftliche Interessen des Staates" in Art. 61 Abs.3, das Recht auf die Öffentlichkeit der Verhandlung zum "Schutz des Privatlebens der Parteien oder anderer wichtiger privater Interessen" in Art. 45 Abs.2 oder die Freiheit wirtschaftlicher Betätigung aus "wichtigen öffentlichen Interes-

⁹³ Entscheidung vom 28.5.1986, U 1/86, OTK 1986, Pos. 2, 40-41; Entscheidung vom 5.11.1986, U 5/86, OTK 1986, Pos. 1, 19-20; Entscheidung vom 10.6.1987, P 1/87, OTK 1987, Pos. 1, 15; Entscheidung vom 24.10.1989, U 2/89, OTK 1989, Pos. 20, 212-214.

⁹⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 26.1.1993, U 10/92, OTK 1993, Heft 1, 32.

⁹⁵ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 26.4.1995, K 11/94, OTK 1995, Heft 1, 133.

⁹⁶ Vgl. Anm. 95, 134 und 136.

sen" in Art. 22 und 3. Grundrechte, die vorbehaltlos gewährleistet werden. Dazu zählen die Würde des Menschen (Art. 30), der Schutz des Lebens (Art. 38), der Schutz des Privat- und Familienlebens (Art. 47), die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 54) und der Zugang zum öffentlichen Dienst (Art. 60).

Art. 31 Abs.3 S.1 beinhaltet zwei Regelungsbereiche, den Gesetzesvorbehalt und die Verhältnismäßigkeit. Er kann also sowohl auf der Ebene der Schranke des Grundrechts als auch auf der Ebene der Schranken-Schranke des Grundrechts zur Anwendung kommen.

Es stellt sich die Frage, ob Art. 31 Abs.3 S.1 als Schranke und Schranken-Schranke auf alle oder nur auf bestimmte Grundrechte anzuwenden ist. Für die Anwendung als Schranke auf alle nachfolgenden Grundrechte spricht die systematische Stellung der Vorschrift, die den Grundrechten, nicht aber der Garantie der Würde des Menschen (Art. 30) vorangestellt wird. Dagegen spricht die unterschiedliche Ausgestaltung der Grundrechte. Die Anwendung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts als Schranke für alle Grundrechte würde dazu führen, daß sowohl die Grundrechte, die unter speziellem Gesetzesvorbehalt gewährleistet werden, als auch die vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechte aufgrund von Art. 31 Abs.3 S.1 gleichermaßen beschränkt werden können. Der spezielle Gesetzesvorbehalt des einzelnen Grundrechts wäre damit hinfällig. Eine derzeit vertretene Auffassung geht davon aus, daß es sich bei Art. 31 Abs.3 um eine allgemeine Schranke handelt, die auf alle nachfolgenden Grundrechte Anwendung findet. Sieht ein Grundrecht einen speziellen Vorbehalt vor, so ist dieser als *lex specialis* zu verstehen. Sieht ein Grundrecht keinen Gesetzesvorbehalt vor, so findet Art. 31 Abs.3 S.1 Anwendung. Nach dieser Auffassung sind daher nur die Würde des Menschen und die in Kapitel I gewährleisteten Rechte vorbehaltlos gewährleistet. Wendet man Art. 31 Abs.3 S.1 nur als Schranken-Schranke auf alle Grundrechte an, bleiben bestimmte Grundrechte vorbehaltlos gewährleistet.

Art. 31 Abs.3 S.2 enthält eine ausdrückliche Garantie des Wesensgehalts. Der an dieser Stelle allgemein formulierte Wesensgehalt wird in Art. 64 Abs.3 für das Eigentum besonders wiederholt. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs hat die Garantie des Wesensgehalts als Teil des Rechtsstaatsprinzips anerkannt⁹⁷. Wie der Gerichtshof mehrfach ausführte, "können Gesetze die Verfassungsbestimmungen über die Rechte und Freiheiten konkretisieren bzw. ergänzen, sie dürfen aber das Wesen der Rechte nicht antasten"⁹⁸. Die spezielle Wiederholung des Wesensgehalts beim Eigentum mag ihren Grund in der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs haben, nach welcher der Wesensgehalt bei den

⁹⁷ Beschluß des Verfassungsgerichtshofs vom 2.3.1994, W 3/93, OTK 1994, Pos. 17.

⁹⁸ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 19.6.1992, U 6/92, OTK, 1992 Heft 1, Pos. 12, 204; Entscheidung vom 12.2.1991, K 6/90, OTK 1991, Pos. 1, 21; Entscheidung vom 28.5.1991, K 1/91, OTK 1991, Pos. 4, 91; Entscheidung vom 21.11.1995, K 12/95, OTK 1995, Heft 2, Pos. 34 und Entscheidung vom 26.4.1995, K 11/94, OTK 1995, Heft 1, Pos. 12.

wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten "enger" sei.⁹⁹ Die Garantie des Wesensgehalts schließt im Bereich der sozialen Rechte eine Modifizierung dieser Rechte aus, die einen Anspruch aus dem sozialen Recht völlig beseitigen würde.¹⁰⁰

Eine absolute Ewigkeitsgarantie im Sinne des Art. 79 Abs.3 GG sieht die polnische Verfassung nicht vor. Die Änderung der Verfassung erfolgt durch einfaches Gesetz mit einer Zweidrittelmehrheit und einer absoluten Mehrheit im Senat bei einem Quorum von jeweils fünfzig Prozent der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten oder Senatoren. Für Änderungen des Kapitels I (die Republik), des Kapitels II (die Grundrechte und -pflichten der Menschen und Bürger) und des Kapitels XII (die Änderung der Verfassung) gelten besondere Vorschriften. Erstens darf der Beschluß des Gesetzes nicht vor Ablauf von 60 Tagen nach der ersten Lesung des Gesetzes ergehen (Art. 235 Abs.5). Zweitens kann nach Beschlußfassung ein bestätigendes Referendum angeordnet werden, für welches kein Quorum vorgesehen ist (Art. 235 Abs.6).¹⁰¹ Besonderheiten für die Änderung der Verfassung gelten auch im Notstand. In dieser Zeit darf die Verfassung überhaupt nicht geändert werden (Art. 228 Abs.6). Die einzelnen Notstandsgesetze dürfen die in Art. 233 Abs.1 genannten Grundrechte nicht beschränken. Diese Grundrechte sind "notstandsfest".

5. Die Menschenrechte und ihr Verhältnis zu den Grundrechten

Das Völkerrecht wirkt sich in drei Formen auf die Grundrechte aus. Erstens wurden völkerrechtliche Verträge wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) und die EMRK bei der Entstehung der Verfassung zum Vorbild genommen.¹⁰² Zweitens sind die völkerrechtlichen Verträge nach den Vorschriften der neuen Verfassung teilweise unmittelbar anwendbar und gehen dem einfachen Gesetz vor.¹⁰³ Drittens fließt das Völkerrecht durch die Rechtsprechung in die polnische Rechtsordnung ein.

⁹⁹ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 26.4.1995, K 11/94, OTK 1995, Heft 1, Pos. 12, 132; vgl. L. Garlicki, *Chronique de Jurisprudence Constitutionnelle*, Pologne, *Annuaire Int. Justice Constitutionnelle* 1995, 919ff., 939. Der Verfassungsgerichtshof stellte zum Wesensgehalt fest, "daß es, obwohl sich die Konstruktion vor allem auf die politischen Rechte bezieht, die Möglichkeit, den Wesensgehalt auch auf Rechte sozialer und wirtschaftlicher Natur anzuwenden, seit langem gesehen hat", K 8/96, 275; K 7/95, 414.

¹⁰⁰ Vgl. Anm. 64.

¹⁰¹ Das Quorum hat eine Vielzahl von Volksabstimmungen in Polen scheitern lassen.

¹⁰² Der Einfluß der EMRK tritt besonders deutlich in Art. 31 Abs.3 zutage, aber auch beim Folterverbot in Art. 40 und beim Schutz des Privat- und Familienlebens in Art. 47.

¹⁰³ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, ratifiziert am 3.3.1977, Dz. U. 1977, Nr.38, Pos.167; Übereinkommen vom 18.12.1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, im Verhältnis zu Polen am 3.9.1981 in Kraft getreten; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984, ratifiziert am 9.4.1989, Dz. U. 1989, Nr.63, Pos. 378; Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten vom 4.11.1950, ratifiziert am 19.11.1993, Dz. U. 1992, Nr.85, Pos. 427, bisher nicht ratifiziert die Protokolle Nr.6/7. Protokoll Nr.11 wurde am 9.1.1997 ratifiziert, Dz. U. 1997, Nr.18, Pos. 97; Europäisches Übereinkommen über die an

Für die Stellung völkerrechtlicher Verträge in der polnischen Rechtsordnung ist Art. 89 ausschlaggebend. Die Verfassung unterscheidet zwischen zwei Arten völkerrechtlicher Verträge. Die Verträge, die einen in Art. 89 Abs.1 aufgeführten Gegenstand zum Inhalt haben, bedürfen vor ihrer Ratifizierung der Zustimmung des Parlaments durch Gesetz. Der Katalog des Art. 89 Abs.1 umfaßt Menschenrechtspakte, Friedensverträge, politische und militärische Abkommen, Verträge über die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, Verträge, die bedeutende finanzielle Belastungen des Staates zur Folge haben, und Verträge, die gesetzlich geregelte oder zu regelnde Fragen beinhalten. Die Zustimmung wird durch ein einfaches Gesetz nach dem in Art. 120 vorgesehenen Verfahren mit einfacher Mehrheit erteilt. Ein ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag stellt nach seiner Bekanntmachung (Art. 88 Abs.3) einen Teil des nationalen Rechts dar und ist grundsätzlich unmittelbar anwendbar¹⁰⁴, wenn nicht der Vertrag selbst etwas anderes vorsieht (Art. 91 Abs.1). Zustimmungspflichtige Verträge gehen nach ihrer Ratifizierung und Bekanntmachung dem Gesetz vor (Art. 91 Abs.2).

Die vor Inkrafttreten der Verfassung ratifizierten Verträge, die im Gesetzblatt bekanntgegeben wurden, gelten als durch Zustimmungsgesetz ratifizierte Verträge im Sinne von Art. 89 Abs.1, wenn sie einen dort genannten Gegenstand zum Inhalt haben (Art. 241 Abs.1). Sie sind unmittelbar anwendbar und gehen dem einfachen Gesetz vor. Der Ministerrat legt dem Sejm innerhalb von zwei Jahren eine Liste über die verfassungswidrigen Vorschriften bereits ratifizierter völkerrechtlicher Verträge vor (Art. 241 Abs.2).

Die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit und der Stellung völkerrechtlicher Verträge war bisher nicht klar geregelt.¹⁰⁵ Einigkeit herrschte über die unmittelbare Anwendbarkeit des Völkergewohnheitsrechts.¹⁰⁶ Zum Völkervertragsrecht wurde zunächst von der Rechtsprechung die Ansicht vertreten, daß die Richter gemäß Art. 67 der Verfassung von 1952 nur den Gesetzen unterworfen sind und

Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen vom 6.5.1969 mit dem Vorbehalt, daß Art. 4 Abs.1a auf Festgenommene, Inhaftierte und zum Freiheitsentzug bzw. zur Unterbringung in einer psychiatrischen Anstalt Verurteilte keine Anwendung findet und daß Art. 4 Abs.2a auf polnische Staatsangehörige keine Anwendung findet (Dz. U. 1996, Nr.112, Pos. 535); Übereinkommen vom 20.11.1989 über die Rechte des Kindes, ratifiziert am 21.9.1990, Dz. U. 1991, Nr.16, Pos. 71, im Verhältnis zu Polen in Kraft getreten am 7.7.1991; Internationales Übereinkommen vom 7.3.1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in Kraft getreten am 4.1.1969; Wiener Konvention vom 23.5.1969 über das Recht der Verträge, Dz. U. 1990, Nr.74, Pos. 439/440, im Verhältnis zu Polen in Kraft getreten am 1.8.1990.

¹⁰⁴ Die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit war bisher streitig. Keine polnische Verfassung dieses Jahrhunderts hat sich dazu geäußert. Auch der zuletzt einschlägige Art. 33 der Verfassung von 1952 schweigt sich über die Stellung und die Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge in der polnischen Rechtsordnung aus.

¹⁰⁵ Vgl. dazu insgesamt W. Czaplinski/A. Włosinska, Niektory aspekty stosowania Wkładu Europejskiego w polskim prawie wewnętrznym (Einige Aspekte der Anwendung des Europäischen Vertrages im polnischen Recht), *Przegląd Prawa Europejskiego*, 1/1996, 26–37, 33.

¹⁰⁶ K. Skubiszewski, Prawo międzynarodowe w wewnętrznym porządku prawnym Państwa (Völkerrecht in der inneren Rechtsordnung des Staates), in: *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, 1980, 57–58.

sie daher das Völkervertragsrecht in ihre Entscheidung nicht einbeziehen müssen, aber können.¹⁰⁷

Das Oberste Gericht stellte in einer Entscheidung vom 17. Oktober 1991 fest, "daß das Verbot des Art. 15 IPbürgR zu den Normen des Völkerrechts gehört, die unmittelbar anwendbar sind, da sie *self-executing* sind"¹⁰⁸. Der Verfassungsgerichtshof entschied am 7. Januar 1992, daß "die Republik Polen durch ratifizierte Verträge gebunden ist und diese anwenden muß und zwar nach dem Grundsatz *ex proprio vigore*, außer wenn sich aus dem Inhalt und der Art der Formulierung ergibt, daß er nicht *self-executing* ist"¹⁰⁹. In die gleiche Richtung ging die Entscheidung des Hauptverwaltungsgerichts vom 20. November 1990¹¹⁰. Für diese Entwicklung in der Rechtsprechung waren zwei Umstände von wesentlicher Bedeutung. 1989 wurde durch Verfassungsnovelle¹¹¹ das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats in die Verfassung eingeführt. Dazu kommt, daß die Republik Polen die Wiener Vertragsrechtskonvention unterzeichnet hat.¹¹² Das Oberste Gericht entschied am 15. Juni 1993 wie folgt: "Ein Rechtsstaat erfüllt seine völkerrechtlichen Verpflichtungen aus ratifizierten Verträgen, aus welchen hervorgeht, daß die einschlägigen Vorschriften unmittelbar angewendet werden können und müssen und ihre Anwendung keines zusätzlichen Schrittes bedarf. Daraus ergibt sich, daß der Beitritt eines Staates zu einer Konvention über Menschenrechte nichts anderes bedeuten kann als die unmittelbare Anwendbarkeit ihrer Vorschriften im nationalen Recht und dies nicht vom Ermessen der einzelnen Behörden abhängen kann".¹¹³ In der Literatur wurde die Auffassung vertreten, daß sich aus dieser Rechtsprechung folgendes Ergebnis ableiten läßt: Völkerrechtliche Verträge über Menschenrechte sind anwendbar, wenn erstens Ratifizierung, Zustimmungsgesetz und Bekanntmachung des Vertrages im polnischen Gesetzblatt *Dziennik Ustaw* vorliegen und zweitens der Vertrag Rechte und Freiheiten so genau formuliert, daß sie unmittelbar angewendet werden können.¹¹⁴ Das Oberste Gericht entschied am 11. Februar 1993 zur EMRK: "Die Konvention bindet alle Organe direkt, sie erfordert keine Transformation"¹¹⁵.

Gemäß Art. 188 Nr.2 kann der Verfassungsgerichtshof die Vereinbarkeit von Gesetzen mit ratifizierten zustimmungsbedürftigen Verträgen prüfen. Er kann also auch am Maßstab des Völkerrechts prüfen. Bisher hielt sich der Verfassungs-

¹⁰⁷ Entscheidung des Obersten Gerichts vom 25.8.1987, I PRZ 8/87, PiP 1989, Heft 6, 135–150; Urteil des Hauptverwaltungsgerichts vom 26.8.1988, Sa/Wr/773/87, OSP (Rechtsprechung polnischer Gerichte) 1990, Nr. 10, 750.

¹⁰⁸ Syg. akt. II, KRN 274/91, PiP 1992, Heft 11, 11 ff.

¹⁰⁹ Syg. akt. K 8/91, OTK 1992, Heft 1, Pos. 5, 82–83.

¹¹⁰ II SA 759/90, OSP 1991, Nr.7–8, Pos. 178.

¹¹¹ Vgl. Anm. 6.

¹¹² Dz. U. 1990, Nr.74, Pos. 439 und 440.

¹¹³ Syg. akt. I PR N 54/93; siehe auch Kommentar dazu von Wiśniewski in PiP 1994, Heft 2, 107.

¹¹⁴ Vgl. Anm. 103; dazu L. Wiśniewski, Konwencje międzynarodowe powinny obowiązywać samoistnie (Internationale Konventionen müssen selbständig gelten), Rzeczpospolita vom 23.10.1996.

¹¹⁵ Syg. akt. III AZP 28/92 in OSN 7,8/1993.

gerichtshof auf der Grundlage der alten Verfassung nicht für kompetent, Gesetze am Maßstab völkerrechtlicher Verträge zu prüfen¹¹⁶. Dennoch haben sie bei der Auslegung der Verfassung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs einen Einfluß gehabt.¹¹⁷

III. Die einzelnen Grundrechte

1. Allgemeines Freiheitsgrundrecht

Mit der Vorschrift des Art. 31 Abs.1 hat der polnische Verfassungsgeber eine Grundlage für ein Auffanggrundrecht der Grundfreiheiten geschaffen. Art. 31 Abs.1 stellt die Freiheit des Menschen unter rechtlichen Schutz. Für ein Verständnis dieser Vorschrift im Sinne eines allgemeinen Auffanggrundrechts spricht die systematische Stellung des Art. 31 Abs.1, der neben dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz den speziellen Grundrechten vorangestellt wird. Daß es sich nicht um die Gewährleistung des rechtlichen Schutzes an sich dreht, ergibt sich aus dessen ausdrücklicher Regelung in Art. 77 Abs.2, der im Unterkapitel "Mittel des Schutzes der Freiheiten und Rechte" angesiedelt ist. Diese Vorschrift garantiert jedem den Zugang zu den Gerichten. Ein allgemeines Freiheitsgrundrecht war dem polnischen Verfassungsrecht bisher nicht bekannt.¹¹⁸ Welche Bedeutung die Rechtsprechung dieser Vorschrift zukommen lassen wird, bleibt abzuwarten. Schranken des allgemeinen Freiheitsgrundrechts ergeben sich aus Art. 31 Abs.3.

2. Schutz des Lebens

Der Schutz des Lebens ist in Art. 38 geregelt. An das Grundrecht auf Schutz des Lebens schließen sich das Verbot medizinischer Versuche (Art. 39) und der Folter (Art. 40) sowie der Schutz der persönlichen Unantastbarkeit (Art. 41) an. Hervorzuheben ist der Grundsatz der humanen Behandlung, der in Abs.4 ausdrücklich festgelegt wird. Art. 38 "gewährt jedem Menschen rechtlichen Schutz des Lebens". Der Schutzbereich des Lebens wird nicht näher definiert.

In Bezug auf den Schutz des Lebens aus strafrechtlicher Sicht ergibt sich inhaltlich einiges aus den folgenden Vorschriften. Unter Beachtung des Verbots der Anwendung von Körperstrafen, ist Art. 38 als Verbot der Todesstrafe zu ver-

¹¹⁶ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 17.10.1995, K 10/95, OTK 1995, Heft 2, Pos. 30, 85; K 29/94, 114.

¹¹⁷ Entscheidung vom 30.1.1991, K 11/90. Der Verfassungsgerichtshof formuliert hier: "Am Rande der Entscheidung darf auch nicht unerwähnt bleiben, daß [...] mit den von Polen ratifizierten Akten des Völkerrechts bzw. internationalen Deklarationen unvereinbar ist"; K 5/94; K 10/ 95, OTK 1995, Heft 2, Pos. 30, 85; K 4/95, OTK 1995, Heft 2, Pos. 31, 107; K 17/95, OTK 1995, Heft 2, Pos. 37, 179 und 181.

¹¹⁸ Teilweise wird seine Bedeutung in der Lehre auch anders beurteilt, u. a. als Vorschrift, die keine zusätzliche Aussage beinhaltet und daher überflüssig ist.

stehen.¹¹⁹ Den hieraus folgenden Auftrag hat der Gesetzgeber spätestens mit der Verabschiedung eines neuen Strafgesetzbuchs am 20. März 1997 umgesetzt.¹²⁰ Das neue Strafgesetzbuch sieht die Todesstrafe nicht mehr vor. Diese wurde praktisch bereits durch die Novelle des Strafgesetzbuchs¹²¹ vom 12. Juli 1995¹²² abgeschafft. Art. 5 der Novelle ordnete an, die Todesstrafe für einen Zeitraum von fünf Jahren nicht zu vollziehen. Die Todesstrafe wurde durch die lebenslange Freiheitsstrafe ersetzt¹²³, deren Vereinbarkeit mit der Würde des Menschen teilweise für den Fall in Zweifel gezogen wird, daß das Gesetz keine Möglichkeit vorsieht, die Vollstreckung der lebenslangen Freiheitsstrafe vorzeitig abzubrechen.¹²⁴ Der Grundsatz der humanen Behandlung hat in Art. 3 des neuen Strafgesetzbuchs seinen Niederschlag gefunden.

Der Wortlaut des Art. 38 läßt nicht erkennen, ab welchem Zeitpunkt das menschliche Leben verfassungsrechtlichem Schutz unterliegt. Diese Frage war auf der Grundlage der alten Verfassung kürzlich Gegenstand einer Verfassungsentcheidung.¹²⁵

Das Parlament, das als Nationalversammlung die neue Verfassung verabschiedete, hat am 30. August 1996¹²⁶ das Gesetz über die Familienplanung¹²⁷, den Schutz der Leibesfrucht und die Voraussetzungen der Zulässigkeit des Schwangerschaftsabbruchs geändert. Die Novelle erweiterte die Liste der Indikationen um zwei weitere. Danach ist der Schwangerschaftsabbruch zulässig, wenn die Mutter in einer materiellen Notlage ist oder sich in einer schwierigen persönlichen Situation befindet. Der Verfassungsgerichtshof hat das Gesetz in wesentlichen Punkten für verfassungswidrig erklärt. Er stellte fest, daß sich der Schutz des Lebens auch auf die pränatale Phase erstreckt. Dabei stützte er sich mangels einer speziellen Grundlage für den Schutz des Lebens in der alten Verfassung auf das Rechtsstaatsprinzip. Der Rechtsstaat baut auf den Einzelnen auf, der daher sein teuerstes Gut ist. Geschützt wird aber nicht nur das entwickelte Leben, sondern auch die Phase des Entstehens. Zur Unterstützung dieser Auslegung wurde der verfassungsrechtlich gewährleistete Schutz der Mutterschaft herangezogen.

Der Verfassungsgerichtshof stellte weiter fest, daß eine Beschränkung eines Grundrechts durch ein kollidierendes Grundrecht möglich ist, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aber gewahrt bleiben muß. Die soziale Indikation dient dem

¹¹⁹ Diese Auffassung wird vom Vorsitzenden des Verfassungsgerichtshofs in der Rzeczpospolita vom 30.1.1997 vertreten.

¹²⁰ Dz. U. 1997, Nr. 89, Pos. 555. Das neue Strafgesetzbuch tritt am 1.1.1997 in Kraft. Es ist zu erwarten, daß dann auch die noch ausstehende Ratifizierung des 6. Zusatzprotokolls zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe) erfolgen wird.

¹²¹ Strafgesetzbuch vom 19.4.1969, Dz. U. 1969, Nr. 13, Pos. 94.

¹²² Dz. U. 1995, Nr. 95, Pos. 475.

¹²³ Bisher wurde die Freiheitsstrafe nur für 25 Jahre verhängt.

¹²⁴ Vgl. Anm.119.

¹²⁵ Abdruck des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 27.5.1997 in voller Länge mit abweichenden Meinungen in Rzeczpospolita vom 18./19.6.1997.

¹²⁶ Dz. U. 1996, Nr. 139, Pos. 646.

¹²⁷ Gesetz vom 7.1.1993, Dz. U. 1993, Nr. 17, Pos. 78; 1995, Nr. 66, Pos. 334.

Schutz der "verfassungsrechtlichen Gestaltungsfreiheit der eigenen Lebensbedingungen und dem damit verbundenen Recht der Frau auf Befriedigung ihrer materiellen Bedürfnisse. Dieser Schutz kann jedoch nicht so weit führen, daß damit die Verletzung eines fundamentalen Gutes verbunden ist". Bei Verabschiedung des Gesetzes habe keine ausreichende Güterabwägung stattgefunden. Trotz dieses eindeutigen Urteils des Verfassungsgerichtshofs bleibt das Schicksal des Gesetzes aber zunächst ungewiß, da Entscheidungen des Gerichtshofs, die vor Inkrafttreten der neuen Verfassung ergehen, für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren (Art. 239 Abs.1) nicht endgültig sind, sondern der weiteren Überprüfung durch den Sejm unterliegen.¹²⁸ Dieser muß innerhalb von sechs Monaten das Urteil bestätigen oder zurückweisen. In der Verfassungsdiskussion wurde seitens der Kirche mit deutlichem Nachdruck die Position vertreten, daß die Verfassung das Leben ab der Empfängnis zu schützen habe. Ob die Verfassungsentscheidung, die den Schutz des Lebens im wesentlichen aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitet, auch für die Auslegung des Art. 38 Bedeutung haben wird, ist abzuwarten. Da sie sich aber auf Grundsätze stützt, die auch in der neuen Verfassung festgelegt sind, ist dies sehr wahrscheinlich.

3. Die Glaubens- und Religionsfreiheit

Das individuelle Recht der Glaubensfreiheit wird in Art. 53 garantiert. Die ausführliche Vorschrift umfaßt sowohl die individuelle als auch die kollektive Religionsfreiheit. Geschützt wird außerdem die Religionsausübung in Praxis und Lehre sowie der Besitz von Heiligtümern.¹²⁹ Vom Schutzbereich wird auch das Recht der Eltern auf religiöse Erziehung der Kinder entsprechend ihren Vorstellungen umfaßt. Der Verweis auf Art. 48 Abs.1 gebietet, den Willen des Kindes je nach seinem Reifegrad zu berücksichtigen.¹³⁰ Hier könnte sich ein Tätigkeitsbereich für den durch die Verfassung neu eingeführten Beauftragten für die Rechte des Kindes ergeben (Art. 72 Abs.4). Der Religionsunterricht an staatlichen Schulen wird vom Schutzbereich des Art. 53 Abs.4 umfaßt.¹³¹ Hervorzuheben ist die ausdrückliche Bestimmung über die negative Religionsfreiheit¹³² (Art. 53 Abs.6 und 7), deren

¹²⁸ Siehe dazu unter IV.1.a.

¹²⁹ Im Rahmen der Reprivatisierung gab es Diskussionen um die Rückgabe enteigneter Grundstücke an Glaubensverbände, vgl. dazu A. Médard, *Reprywatyzacja*, 1992.

¹³⁰ Eine bestimmte Altersgrenze, wie etwa in §12 RelKErzG ist hier nicht vorgesehen.

¹³¹ Der Religionsunterricht war bereits 1993 Gegenstand einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 20.4.1993, U 12/92, OTK 1993, Pos. 9. In den Gründen der Entscheidung, die primär verfahrensrechtliche Fragen behandelte, stellt der Verfassungsgerichtshof fest, "daß die Neutralität des Staates nicht das Verbot des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen bedeuten kann". Der Verfassungsgerichtshof stützte sich auf Art. 82 Abs.1 der alten Verfassung.

¹³² Vgl. die Entscheidung in Anm. 131; der Verfassungsgerichtshof legt besonderen Wert auf das Recht des Einzelnen, seine Glaubensüberzeugung nicht bekanntzugeben. Dies führt sogar dazu, daß eine Gesamtnote für den Religionsunterricht in der Schule nur dann im Zeugnis schriftlich niedergelegt werden darf, wenn der Schüler sowohl den Ethikunterricht als auch den Religionsunterricht besucht. Nur dann bleibe die Glaubens- und Gewissensfreiheit und insbesondere die Freiheit, seinen Glauben nicht bekanntzugeben, gewährleistet.

Sinngehalt sich bereits aus Art. 31 Abs.1 S.2 ergibt. Eine Pflicht zur Teilnahme am Religionsunterricht wäre danach verfassungswidrig und würde im Gegensatz zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs stehen.¹³³ In diesen Bereich gehört auch die Frage nach der Zulässigkeit des Anbringens eines Kruzifixes im Klassenzimmer, die der Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung vom 30. Januar 1991 letztendlich bejaht hat.¹³⁴ Die Glaubens- und Religionsfreiheit ist mit einem eigenen Schrankenvorbehalt ausgestattet, der den allgemeinen Vorbehalt des Art. 31 Abs.3 fast wörtlich wiederholt. Es fehlt lediglich der Schutz der Umwelt als zulässiger Eingriffszweck. Aufschluß über die Bedeutung des Art. 53 gibt auch das Gesetz über die Garantien der Freiheit des Gewissens und Glaubens vom 17. Mai 1989.¹³⁵ Die Präambel, deren Bedeutung für die Auslegung der Verfassung nicht geklärt wird, stellt die christlichen Werte mit den universellen, allgemeinemenschlichen Werten gleich.

Art. 25 garantiert die Autonomie der Kirche und ihre Unabhängigkeit vom Staat. Sowohl Art. 25 als auch die Formulierungen der Präambel haben Kompromißcharakter. Im Vergleich zu der Formulierung des Art. 82 Abs.2 der alten Verfassung ist eine Zuwendung zur Kirche festzustellen. Die neue Verfassung stellt hier eine Fortsetzung der Entwicklung der Rechtsprechung der letzten Jahre dar. Der Verfassungsgerichtshof hatte in einer Entscheidung vom 20. April 1993¹³⁶ festgestellt, "daß sowohl der Staat als auch die Kirche in ihrem Handeln autonom sind". Weiter führte er aus, daß dies jedoch keine Isolation oder gar Konkurrenz zu bedeuten habe, im Gegenteil, es solle die Möglichkeit einer Zusammenarbeit auf all diesen Gebieten bedeuten, die dem Wohl der Allgemeinheit und der Entwicklung des Menschen dienen. Ähnlich wurde das Verhältnis von Kirche und Staat im Zweiten Vatikanum (GS 76) ausgedrückt, das bestimmt, daß Staat und katholische Kirche in ihrem Bereich unabhängig und autonom sind und sich zur vollen Respektierung dieses Grundsatzes im beiderseitigen Verhältnis und bei der Zusammenarbeit für die Entwicklung des Menschen und für das Gemeinwohl ver-

¹³³ In der Entscheidung vom 30.1.1991, K 11/90, OTK 1991, Pos. 2 stellte der Verfassungsgerichtshof fest, daß der Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche zwar den Religionsunterricht durch staatliche Lehrer verbiete, daß aber der Religionsunterricht an staatlichen Schulen durch Lehrer, die von der Kirche bezahlt werden, für Kinder von Eltern, die dies wünschen, mit der Verfassung vereinbar ist. Tatsächlich wird der Religionsunterricht, obwohl keine Teilnahmepflicht besteht, zumindest in den ersten Klassen fast von allen Schülern besucht, siehe dazu die statistischen Angaben bei A. Orszulik, Länderbericht Polen, in: Heiner Marré (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche in Osteuropa, Band 24, Münster 1995, 90-102.

¹³⁴ K 11/90, vgl. Anm. 133. Die einschlägige Vorschrift formuliert: "In Schulräumen kann das Kreuz angebracht werden". Das Gesetz verlangt jedoch vom Lehrer, daß er "sehr viel Taktgefühl, Aufmerksamkeit und Rücksicht auf die Situation nichtgläubiger Schüler oder Schüler anderer Konfessionen nimmt". Das gleiche gilt für die Einführung des Gebets. Man dürfe es nicht dazu kommen lassen, daß das Gebet in der Schule Ursache eines Konflikts oder einer Diskriminierung wird. Insbesondere dürften Kinder nichtgläubiger Eltern oder Eltern anderer Konfessionen nicht zum Gebet gezwungen werden. Der Verfassungsgerichtshof hält die Vorschrift auch für ausreichend bestimmt.

¹³⁵ Dz. U. 1989, Nr.29, Pos. 155.

¹³⁶ Vgl. Anm. 131.

pflichten.¹³⁷ Die Formulierungen des Verfassungsgerichtshofs finden sich teilweise wörtlich in der neuen Verfassung wieder (Präambel). Nach heftiger Diskussion hat die Verfassungskommission eine Formulierung gefunden, die den sensiblen Bereich des Verhältnisses von Staat und Kirche in Polen¹³⁸ für alle Seiten möglichst ausgewogen löst. Art. 25 Abs.2 bestimmt, daß die öffentlichen Gewalten in religiösen Fragen Unparteilichkeit zu wahren haben. Der Begriff der Unparteilichkeit wurde lange diskutiert.¹³⁹ In dem Streit um den Grad der Trennung von Staat und Kirche haben sich die Juristen gegenüber den Abgeordneten und Senatoren im Unterausschuß der Verfassungskommission durchgesetzt. Es unterblieb auch die geforderte ausdrückliche Feststellung, daß die Kirche an der Ausübung der Staatsgewalt nicht beteiligt ist.¹⁴⁰ Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche wird durch einen völkerrechtlichen Vertrag, das Konkordat,¹⁴¹ bestimmt (Art. 25 Abs.4), das am 28. Juli 1993 vom Apostolischen Nuntius, Erzbischof Józef Kowalczyk und dem polnischen Außenminister Krzysztof Skubiszewski unterschrieben worden ist. Der Vertrag bedarf einer Zustimmung durch den Sejm, da er Veränderungen in der polnischen Rechtsordnung nach sich zieht. Im August 1997 stand die Ratifizierung des Konkordats noch aus. Das Konkordat regelt in einer Präambel und 29 Artikeln unter anderem Fragen der Eheschließung und der Familie (Art. 10 und 11 des Konkordats), Fragen des Religionsunterrichts und katholischer Schulen (Art. 12 bis 15 des Konkordats).¹⁴² Die Gestaltung des Religionsunterrichts, insbesondere der Lehrbücher, obliegt danach ausschließlich der Kirche.

4. Meinungs-, Presse-, Rundfunk- und Fernsehfreiheit

Die Meinungsfreiheit umfaßt die Äußerung von Ansichten, die Gewinnung und die Verbreitung von Informationen. Sie ist "von elementarer Bedeutung für den Einzelnen"¹⁴³ und wird nach dem Wortlaut des Art. 54 vorbehaltlos gewährleistet. Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 2. März 1994¹⁴⁴ kann das Recht auf freie Meinungsäußerung, das auch nach der alten Verfassung vor-

¹³⁷ Conc.Vat. "Constitutio pastoralis de Ecclesia in mundo lumis temporis", Nr.76.

¹³⁸ Vgl. dazu K. Daniel, *The Church State Situation in Poland after the Collapse of Communism*, Brigham Young University Law Review 1995, 401-419; R. Sobański, *Der Bürger, die Gesellschaft und der Staat im Projekt der polnischen Verfassung*, in: P. Richard (Hrsg.), *Iustitia in caritate: Festgabe für Ernst Rößler*, 1997; vgl. auch Marré, (Anm.133).

¹³⁹ Das Linksbündnis SLD unter der Führung von Alexander Kwaśniewski wollte hier den Begriff "Neutralität" verwendet wissen, vgl. *Rzeczpospolita* vom 5.4.1995.

¹⁴⁰ Vgl. dazu *Rzeczpospolita* vom 7.8.1995.

¹⁴¹ Zur Diskussion um das Konkordat vgl. W. Osiatynski, *An Interview with Hanna Suchocka on Church State Relations*, *East European Constitutional Review*, Spring/Summer 1996, 48-50.

¹⁴² *Rzeczpospolita* vom 24.4.1997; vgl. zum Inhalt des Konkordats Orszulik (Anm. 133), 94f.; P. Kuglarz/F. Zoll, *Mażenstwo konkordatowe*, 1994.

¹⁴³ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 20.4.1995, W 3/95; engl. Übersetzung des Urteils in *East European Case Law Reporter* 1996, 61ff. (63).

¹⁴⁴ Beschluß des Verfassungsgerichtshofs vom 2.3.1994, W 3/93.

behaltlos gewährleistet wurde¹⁴⁵, notwendigen Einschränkungen unterworfen werden. Voraussetzung dafür ist, daß die Einschränkung durch Gesetz erfolgt und zum Schutz der Rechte anderer notwendig ist. Das vorbehaltlos gewährleistete Grundrecht wird durch kollidierende Rechte anderer beschränkt. Als ein derartiges Recht wurde die Glaubens- und Gewissensfreiheit ausdrücklich anerkannt. In der Entscheidung wurde die Regelung des Art. 21 Abs.2 Ziff. 6 des Gesetzes über den Rundfunk und das Fernsehen vom 17. Mai 1988 angegriffen, die die öffentlichen Rundfunk- und Fernsehprogramme "verpflichtet, das christliche Wertesystem zu respektieren, indem sie die universellen Grundsätze der Ethik zur Grundlage nehmen". Der Verfassungsgerichtshof konnte eine Verletzung der Pressefreiheit nicht feststellen, sondern entschied, daß die Vorschrift mit dem freien und pluralistischen Charakter der Presse vereinbar sei.

Die Vorschrift des Art. 54 Abs.2 beinhaltet das Verbot der präventiven Zensur. Dieses Verbot war ebenfalls Gegenstand der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 2. März 1994. Der Gerichtshof stellte fest, daß die Freiheit von präventiver Zensur Teil des Wesensgehalts der Meinungsfreiheit ist. Die neue Verfassung folgt auch in diesem Punkt der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs.

Aus Art. 54 Abs.2 S.2 läßt sich die Rundfunk- und Fernsehfreiheit entnehmen. Sie kann durch die Einführung einer Konzessionspflicht für die Leitung eines Senders beschränkt werden (Art. 54 Abs.2). Die Frage der Zulässigkeit einer Beschränkung der Rundfunk- und Fernsehfreiheit war Gegenstand einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. November 1995. Der Verfassungsgerichtshof stellte fest, daß die Einführung der Konzessionspflicht gemäß Art. 33 des Gesetzes über den Rundfunk und das Fernsehen¹⁴⁶ mit der Verfassung vereinbar ist.¹⁴⁷ Auch in diesem Fall folgt die neue Verfassung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs.

Art. 14 gewährleistet die Freiheit der Presse¹⁴⁸ und anderer Medien. Aus der systematischen Einordnung des Art. 14 in Kapitel I ergeben sich Zweifel an seinem Grundrechtscharakter.

In Art. 213 ist der Landesrat für Rundfunk und Fernsehen geregelt. Er hat die Aufgabe, über die Freiheit des Wortes, das Recht auf Information und das öffentliche Interesse zu wachen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben kann er Verordnungen erlassen. Er entscheidet über die Erteilung von Konzessionen.

¹⁴⁵ Die Meinungsäußerungsfreiheit hatte ihre Grundlage in Art. 83 der aufrechterhaltenen Verfassungsbestimmungen und in Art. 36 b Abs.1 der "Kleinen Verfassung".

¹⁴⁶ Gesetz vom 29.12.1992, Dz. U. 1993, Nr.7, Pos. 34.

¹⁴⁷ Die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession sehen bei Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung einen maximalen Satz von 33 Prozent an ausländischer Beteiligung vor.

¹⁴⁸ Zur Geschichte der Pressefreiheit im polnischen Verfassungsrecht siehe A. Młynarska/K. Skotnicki, *Wolność Prasy w Polsce w Procesie Transformacji Ustrojowej* (Die Pressefreiheit in Polen im Transformationsprozeß), in: H. Zięby-Zafuckiej (Hrsg.), *Prawa wolności obywatelskich w procesie transformacji Ustrojowej*, 1997, 101–120.

5. Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie politische Grundrechte

Die Vereinigungsfreiheit wird in allgemeiner Form (Art. 58 Abs.1) und in spezieller Form für die Partei (Art. 11) und die Gewerkschaften (Art. 12 und 59) gewährleistet. Die Vorschriften zur Vereinigungsfreiheit der Gewerkschaften überschneiden sich. Art. 12 gewährleistet zusätzlich die Vereinigungsfreiheit für Bürgerbewegungen, andere freiwillige Zusammenschlüsse und Stiftungen. Das allgemeine Verbot verfassungswidriger Vereinigungen (Art. 58 Abs.2) wird in spezieller Form für Parteien und Organisationen wiederholt (Art. 13). Auf der Grundlage von Art. 84 der alten Verfassung entschied der Verfassungsgerichtshof¹⁴⁹, daß die Vereinigungsfreiheit nicht nur Organisationen zusteht, die sich aus natürlichen Personen zusammensetzen, sondern auch Organisationen, die sich aus juristischen Personen zusammensetzen. Zur Parteiengründung stellte der Verfassungsgerichtshof auf der Grundlage von Art. 84 Abs.3 der alten Verfassung fest, daß die Parteien den Bedingungen der Anwendung demokratischer Methoden genügen müssen.¹⁵⁰ "Man darf annehmen, daß die Forderung der demokratischen Methoden sich nicht nur auf die Tätigkeit einer Partei nach außen hin bezieht, sondern vor allem auf ihre politische Tätigkeit und auch auf ihre innere Tätigkeit in Bezug auf ihre Struktur und die Grundsätze ihrer Mitgliedschaft". Neben diesen Bedingungen kann bei der Registrierung einer Partei durch das Woiwodschaftsgericht in Warschau auch das Statut der Partei verlangt werden. Bei Nichterfüllung der Voraussetzungen kann die Registrierung abgelehnt werden.¹⁵¹ Den Parteien steht das Recht zu, Ortsgruppen in Gemeinderäten¹⁵² oder Gruppen im Parlament¹⁵³ zu bilden. Der Grundsatz der Gleichbehandlung war auch im Zusammenhang mit den Parteien Gegenstand der Verfassungsrechtsprechung.¹⁵⁴ Eine einseitige Vermehrung des Vermögens nur einer Partei ist danach nicht zulässig. Die Versammlungsfreiheit umfaßt nur den Schutz friedlicher Versammlungen.¹⁵⁵

6. Wirtschaftliche Grundrechte - Berufsfreiheit, Eigentum und Wirtschaftsordnung

Die Berufsfreiheit ist in Art. 65 festgelegt. Sie umfaßt die Freiheit der Berufswahl, der Berufsausübung und der Arbeitsplatzwahl. Dieses Recht wurde bereits

¹⁴⁹ Entscheidung vom 12.2.1991, K 6/90, OTK 1991, Pos. 1.

¹⁵⁰ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 24.4.1996, W 14/95, OTK 1996, Heft 1, Pos. 16, 136-138.

¹⁵¹ Beschluß des Verfassungsgerichtshofs vom 30.4.1996, W 18/95, OTK 1995, Heft 2, Pos. 45; Kommentar von W. Czaplinski, PiP 1996, Nr. 11, 103.

¹⁵² Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 23.4.1996, K 29/95, OTK 1996, Heft 1, Pos. 4, 113.

¹⁵³ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 26.1.1993, U 10/92, OTK 1993, Heft 1, Pos. 2, 32.

¹⁵⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs K 6/96, 363

¹⁵⁵ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 16.3.1994, W 8/93, OTK 1994, Heft 1, Pos. 17.

in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auf der Grundlage des Art. 68 der alten Verfassung (Recht auf Arbeit) entwickelt.¹⁵⁶ Eine dauerhafte Beschäftigung von Kindern bis zu sechzehn Jahren ist verboten. Die ausdrückliche Regelung der Freiheit der Arbeitsplatzwahl erklärt sich aus der früheren Praxis der Zwangszuweisung von Arbeitsstellen durch die Arbeitsbehörden. Art. 65 Abs. 4 beinhaltet die Garantie eines Mindestlohnes, dessen genauere Bestimmung auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgt. Art. 65 Abs. 5 erhebt die Vollbeschäftigung zum Staatsziel.

Das Eigentum wird in Art. 64 gewährleistet. Neben dem Eigentum werden auch "andere Vermögensrechte" vom Schutzbereich des Art. 64 Abs. 1 umfaßt, die nach dem bisher einschlägigen Art. 7 der alten Verfassung nicht ausdrücklich zum Schutzbereich gehörten.¹⁵⁷ Ob darunter auch das geistige Eigentum und das Patent zu verstehen sind, läßt sich nach dem Wortlaut nicht klären¹⁵⁸. Weiterhin wird auch das Erbrecht gewährleistet. Art. 64 nennt nur eine Form des Eigentums. Eine unterschiedliche Behandlung der Eigentümer wird durch Art. 64 Abs. 2, "einen für alle gleichen rechtlichen Schutz", ausgeschlossen. Folgerichtig dürfte eine privilegierte Behandlung des kommunalen Eigentums und des Eigentums des Fiskus, das in Art. 61 Abs. 1 Erwähnung findet, ausgeschlossen sein. Ob sich der Grundsatz der Gleichbehandlung des Eigentums aus Art. 64 Abs. 2 aber auch auf das durch Art. 61 Abs. 1 gewährleistete öffentliche Eigentum erstreckt, bleibt offen. Dafür spricht die bisherige Verfassungsrechtsprechung auf der Grundlage des Art. 7 der alten Verfassung. Danach schützte Art. 7 einerseits das persönliche Eigentum, auf der anderen Seite das Eigentum an sich, das den Subjekten unabhängig von ihrer Natur zusteht.¹⁵⁹ Zu diesen Subjekten gehören auch Einheiten der territorialen Selbstverwaltung und das Vermögen des Fiskus.¹⁶⁰ Die Beschränkung des Eigentums darf nur durch Gesetz erfolgen und muß den hier ausdrücklich wiederholten Wesensgehalt des Eigentums wahren. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auf der Grundlage des Art. 7 der alten Verfassung kann das Eigentumsrecht der Gemeinde dabei stärkeren Beschränkungen unterworfen werden als das Eigentumsrecht des Privaten.¹⁶¹ Neben dem Individualgrundrecht wird das Eigentum als Einrichtung garantiert. Die Enteignung ist nur zu öffentlichen Zwecken und gegen eine billige Entschädigung möglich (Art. 21 Abs. 2). Der Wortlaut entspricht der Formulierung des Art. 7 S. 2 der alten Verfassung. Nach der Rechtsprechung des Verfassungs-

¹⁵⁶ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 11.2.1992, K 14/91, OTK 1992, Heft 1, Pos. 7, 142–143.

¹⁵⁷ Art. 7 der alten Verfassung gewährleistete neben dem Eigentum und dem Erbrecht "den vollständigen Schutz des persönlichen Eigentums".

¹⁵⁸ Nach der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs fällt unter den Schutz des Eigentums auch das Recht des ewigen Nießbrauchs und das Recht des allgemeinen Gebrauchs des Eigentums, vgl. K 27/95, 435–436. Nicht in den Schutzbereich des Eigentums fällt jedoch der Anspruch auf Verrentung und auf Rente K 8/96, 276.

¹⁵⁹ K 27/95, 434.

¹⁶⁰ K 6/96, 362.

¹⁶¹ K 27/95, 435.

gerichtshofs auf der Grundlage von Art. 7 S.2 der alten Verfassung ist unter einer billigen Entschädigung eine äquivalente Entschädigung zu verstehen, die den Wiederbeschaffungswert ersetzt.¹⁶² Das Eigentumsrecht ist kein unbeschränkbares Recht; "die Art der Geltendmachung und der Ausgestaltung des Eigentumsrechts wird durch zwei Aspekte begrenzt: die Grenzen, die durch die Gesetze gezogen werden und die sozialwirtschaftliche Bedeutung des konkreten Eigentumsrechts"¹⁶³. Eine weitere Einschränkung des Eigentumsrechts wurde vom Verfassungsgerichtshof aus dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit in Art. 1 der alten Verfassung abgeleitet. Das Eigentumsrecht und andere Vermögensrechte stehen auch der Gemeinde zu (Art. 165). Art. 22 garantiert die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung. Die polnische Verfassung bekennt sich in Art. 20 zur sozialen Marktwirtschaft als Grundlage der Wirtschaftsordnung. Nach Art. 23 ist der Familienbetrieb Grundlage der landwirtschaftlichen Ordnung des Staates.

7. Grundrechte zum Schutz der Privatsphäre

Die Privatsphäre wird durch das Recht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 50) und die vertrauliche Kommunikation (Art. 49) geschützt. Besondere Erwähnung verdient die Vorschrift über den Datenschutz (Art. 51), die im Zusammenhang mit der Vergangenheitsbewältigung, der sogenannten "Lustration", von Bedeutung ist. Danach kann eine Person durch Gesetz zur Offenbarung von Information über die eigene Person gezwungen werden. Ein derartiges Gesetz liegt in dem Gesetz vom 11. April 1997 vor.¹⁶⁴ Das Gesetz, das eine lange Vorgeschichte hat¹⁶⁵, verpflichtet Bewerber für wichtige staatliche Ämter und Personen, die solche Ämter bereits ausüben, eine Erklärung darüber abzugeben, ob sie zwischen dem 22. Juli 1944 und dem 10. Mai 1990 geheime Mitarbeiter von Sonderdiensten oder von deren Mitarbeitern waren.

Die Vorschrift des Art. 51 umfaßt ein Recht auf den Zugang zu den betreffenden amtlichen Dokumenten und auf Klarstellung unrichtiger Information. Dieses Recht ist im Zusammenhang mit dem neuen Lustrationsgesetz von großer Bedeutung, da erst durch den Zugang zu den Archiven dem Einzelnen die Möglichkeit gegeben wird, einen gegen ihn bestehenden Verdacht zu beseitigen.¹⁶⁶

¹⁶² Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 19.6.1990, K 2/90, OTK 1990, Pos. 3, 33.

¹⁶³ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 5.12.1995, K 6/95, OTK 1995, Heft 2, Pos. 38, 191.

¹⁶⁴ Rzeczpospolita vom 12./13.4.1997.

¹⁶⁵ Die Diskussion um das Lustrationsgesetz begann 1994. Es wurden fünf Entwürfe verschiedener Parteien dem Sejm vorgelegt, welche alle in erster Lesung am 7.7.1994 abgelehnt wurden. Im ersten Halbjahr 1996 wurden drei neue Entwürfe eingebracht und zwei der 1994 vorgelegten Entwürfe neu beraten. Zur Diskussion und den Entwürfen des Lustrationsgesetzes vgl. B. Banaśzak, Probleme der sog. Lustration in den gegenwärtigen gesetzgeberischen Arbeiten in Polen, Recht in Ost und West Heft 1, 1997, 32–35.

¹⁶⁶ Ein wichtiges Amt im Sinne des Gesetzes ist das Amt des Präsidenten, der Parlamentarier, Richter, Staatsanwälte und Personen, die öffentliche Medien leiten. Die Erklärung ist an bestimmte Einrichtungen zu richten, der Kandidat für die Präsidentschaft richtet sie an die Zentrale Wahl-

8. Prozessuale Grundrechte¹⁶⁷

Die prozessualen Grundrechte weisen in ihrer Ausgestaltung Ähnlichkeiten zum Grundgesetz auf. Gewährleistet werden Sicherungen gegen die Freiheitsbeschränkung (Art. 41 Abs. 2, 3 und 4). Nach Art. 41 Abs. 3 ist innerhalb von 24 Stunden nach der Festnahme die Vorlage eines Gerichtsbeschlusses erforderlich. Bei rechtswidrigem Freiheitsentzug wird eine Entschädigung gewährleistet (Art. 41 Abs. 6). Die Unschuldsvermutung ist ausdrücklich in Art. 42 Abs. 3, der Anspruch auf rechtliches Gehör in Art. 45 geregelt. Besonders zu erwähnen ist die Vorschrift über die Verjährungsunterbrechung bei Straftaten, die aus politischen Gründen nicht verfolgt wurden, bis zum Zeitpunkt des Wegfalls dieser Gründe (Art. 44). Das bisher gültige polnische Strafgesetzbuch kennt keine Straftatbestände, die speziell kommunistische Straftaten erfassen. Hier bleibt nur der Rückgriff auf die allgemeinen Straftatbestände. Die staatlichen Eingriffe gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit des Einzelnen waren gesetzlich zu jeder Zeit verboten. Das gilt auch für die Zeiten des Stalinismus. Das Problem der Strafverfolgung kommunistischer Straftaten in Polen liegt in der Verjährung. Der Totschlag verjährt grundsätzlich in 30 Jahren (Art. 148 i.V.m. Art. 105 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 2 Strafgesetzbuch). Die Novelle vom 12. Juli 1995¹⁶⁸ führte eine Änderung im Bereich der Verjährung ein. Art. 108 § 2 bestimmt, daß die Verjährung von Straftaten gegen das Leben, die Gesundheit, die Freiheit und die Rechtspflege, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bestraft werden, wenn sie von Trägern öffentlicher Funktionen im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1944 bis zum 31. Dezember 1989 während oder im Zusammenhang mit ihrer Funktion begangen wurden, erst ab 1. Januar 1990 zu verjähren beginnen. Daran wird auch das Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuchs¹⁶⁹ am 1. Januar 1998 nichts ändern. Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch¹⁷⁰ ordnet für diese Straftaten die Anwendung des alten Rechts an (Art. 9 des Einführungsgesetzes i.V.m. Art. 4 des neuen Strafgesetzbuchs).

kommission, der Kandidat für den Präses des Ministerrats an den Präsidenten. Personen, die nach dem 10.5.1972 geboren wurden, müssen keine Erklärung abgeben. Das Organ, das die Erklärung entgegennimmt ist verpflichtet, diese unverzüglich dem Lustrationsgericht zur Feststellung der Richtigkeit der Angaben (im Falle eines Abgeordneten oder Senators nur, wenn eine Wahl ansteht) zu übergeben. Der Inhalt der Erklärung wird unverzüglich im Amtsblatt oder in den Veröffentlichungen der Wahlkommission bekanntgegeben. Die Feststellung der Unrichtigkeit der Erklärung durch das Gericht ist gleichbedeutend mit dem Verlust der moralischen Qualifikation für die Wahrnehmung einer öffentlichen Stellung. Das Gesetz bestimmt, daß falsche Angaben zur strafrechtlichen Verantwortung führen. Nach zehn Jahren ist die Entscheidung des Lustrationsgerichts gegenstandslos. Das Thema wird derzeit in der polnischen Rechtswissenschaft diskutiert, siehe dazu den Bericht über die Konferenz "Datenschutz in Polen und Deutschland", Recht in Ost und West 1997, Heft 1, 35/36.

¹⁶⁷ Vgl. dazu T. Gregorczyk, Prawo do rzetelnego procesu a polski proces karny skarbowy, in: Zięby-Zafuckiej (Hrsg.) (Anm. 148), 55–60.

¹⁶⁸ Dz. U. 1995, Nr. 95, Pos. 475.

¹⁶⁹ Vgl. Anm. 120.

¹⁷⁰ Dz. U. 1997, Nr. 88, Pos. 554.

9. Gleichheitsgrundrechte

Wie bei den Freiheitsgrundrechten wird auch hier zwischen allgemeinen und speziellen Grundrechten unterschieden. Das allgemeine Gleichheitsgrundrecht ist in Art. 32 Abs.1 geregelt. Daneben gibt es die speziellen Formen der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 33), die sich im Beruf unter anderem auf "gleichen Lohn für Arbeit von gleichem Wert" bezieht, der Gleichberechtigung beim Zugang zum Staatsdienst (Art. 60), der Gleichbehandlung des Eigentums (Art. 64 Abs.2), der Gleichberechtigung beim Zugang zur Bildung (Art. 70 Abs.4), der Gleichberechtigung von Kirchen und Glaubensvereinigungen (Art. 25 Abs.1) und der Gleichberechtigung beim Zugang zur Gesundheitsfürsorge (Art. 68 Abs.2). Nach der klassischen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zum Gleichheitsgrundsatz steht dieser für "das Verbot, Vorschriften von diskriminierendem oder privilegierendem Charakter festzulegen, unter der Voraussetzung, daß die Adressaten der Norm auf der gleichen Ebene durch bestimmte Merkmale charakterisiert werden können"¹⁷¹. "Gleiche Subjekte sind nicht ungleich zu behandeln, was jedoch eine Ungleichbehandlung von Subjekten nicht ausschließt, die in Bezug auf ein relevantes wesentliches Merkmal nicht gleich sind".¹⁷² Drei Aspekte sind bei der Prüfung ausschlaggebend¹⁷³: die Wesentlichkeit des Unterscheidungsmerkmals für die Erreichung des mit der Vorschrift angestrebten Ziels, die Verhältnismäßigkeit zwischen dem angestrebten Ziel und der Beschränkung des durch die Ungleichbehandlung betroffenen Rechts und das Verhältnis zu anderen Grundsätzen der Verfassung, insbesondere zum Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit.¹⁷⁴ Generell ist eine enge Verbindung des Gleichheitsgrundsatzes mit dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit zu beobachten.¹⁷⁵

IV. Durchsetzbarkeit der Grundrechte

Für die Durchsetzbarkeit der Grundrechte sind zwei Verfassungsorgane von besonderer Bedeutung, der Verfassungsgerichtshof und der Bürgerrechtsbeauftragte.

1. Der Verfassungsgerichtshof

Die neue Verfassung und das neue Verfassungsgerichtsgesetz vom 1. September 1997¹⁷⁶ (weiterhin: VerfGG) tragen in mehrfacher Hinsicht zu einer Aufwertung des polnischen Verfassungsgerichtshofs bei.

¹⁷¹ Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs vom 9.3.1988, U 7/87, OTK 1988, Pos. 1, 7.

¹⁷² K 30/95, 179; K 25/95, 506; K 12/96, 489.

¹⁷³ Vgl. zum folgenden Garlicki, in: *Przegląd Sądowy* 1997, 117, Rn. 26.

¹⁷⁴ So auch in Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 29.5.1996, K 22/95, OTK 1996, Heft 1, Pos. 6, 197; U 1/96, 530.

¹⁷⁵ Garlicki, in: *Przegląd Sądowy*, 1996, 138; *Przegląd Sądowy* 1994, 76.

¹⁷⁶ Dz. U. 1997, Nr. 102, Pos. 643; deutsche Übersetzung in G. Brunner (Hrsg.), *Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas*, Bd. I, Polen 2.1.3.a.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs sind endgültig (Art. 190 Abs.1). Nach der bisherigen Regelung konnte der Sejm durch einen mit einer Zweidrittelmehrheit gefaßten Beschluß die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Norm zurückweisen (Art. 7 Abs.4 des alten VerfGG¹⁷⁷).¹⁷⁸ Durch die Zurückweisung der Entscheidung konnte der Sejm die Aufhebung der betreffenden Norm trotz ihrer Verfassungswidrigkeit verhindern. Die Mehrheitserfordernisse für den Beschluß entsprachen denen für eine Verfassungsänderung. Dennoch führte der Beschluß des Sejm nicht zu einer Änderung der Verfassung. Vielmehr blieb der festgestellte Widerspruch zwischen der Norm und der Verfassung erhalten. Es kam zu einer Verfassungsdurchbrechung. Der Verfassungsgerichtshof erreichte im Wege zweier Auslegungsbeschlüsse eine Einschränkung der Zurückweisungsmöglichkeit. Im Verfahren der allgemein verbindlichen Auslegung der Verfassung und des Verfassungsgerichtsgesetzes entschied er, daß eine Zurückweisung erstens nur im Verfahren der nachträglichen Normenkontrolle möglich ist¹⁷⁹ und zweitens, daß die vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärte Norm bei Untätigkeit des Sejm nach Ablauf von sechs Monaten automatisch außer Kraft tritt.¹⁸⁰ Trotz dieser Modifizierung schwächte die Zurückweisungsmöglichkeit die Bedeutung der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs empfindlich.

Die neue Regelung über die Endgültigkeit der Entscheidungen wurde in letzter Minute eingeschränkt. In den Übergangsvorschriften der Verfassung (Art. 239 Abs.1) ist geregelt, daß Entscheidungen über die Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Verfassung, die vor Inkrafttreten der Verfassung ergehen, für einen Zeitraum von zwei Jahren wie bisher der Überprüfung durch den Sejm unterliegen.¹⁸¹

Mit dem neuen VerfGG wurde das häufig bemühte Verfahren der Auslegung abgeschafft. Das Verfahren ist mit dem aus den 50er Jahren bekannten Gutachtenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu vergleichen. Der Verfassungsgerichtshof konnte auf Antrag der in Art. 13 des alten VerfGG genannten Organe Gesetze durch Beschluß auslegen. Die Beschlüsse wurden im Gesetzblatt verkündet und waren für Gerichte und Behörden verbindlich. Das Verfahren machte einen nicht unwesentlichen Teil der Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofs aus.¹⁸²

¹⁷⁷ Gesetz vom 29.4.1985, Dz. U. 1985, Nr. 109, Pos. 470; Nr. 47, Pos. 213; 1994, Nr. 122, Pos. 593; 1995, Nr. 13, Pos. 59; dt. Übersetzung in G. Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, Polen, 2.1.3.a.

¹⁷⁸ Eine ähnliche Regelung sieht die rumänische Verfassung in Art. 145 Abs.1 vor. Monitorul Oficial 1991 Nr.233; dt. Übersetzung in G. Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, Rumänien 1.1.

¹⁷⁹ Beschluß des Verfassungsgerichtshofs vom 5.9.1995, W 1/95, OTK 1995, Heft 2, Pos. 43.

¹⁸⁰ Beschluß des Verfassungsgerichtshofs vom 20.10.1993 über die Auslegung des Art. 7 Abs.2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 29.4.1985, Dz. U. 1993, Nr.105, Pos. 491.

¹⁸¹ Die Verfassung tritt nach Ablauf von drei Monaten nach ihrer Bekanntmachung in Kraft (vgl. Art. 243). Die Bekanntmachung erfolgt nach der Feststellung der Gültigkeit des Referendums durch das Oberste Gericht.

¹⁸² Vgl. dazu insgesamt J. Oniszczyk, Powszechnie obowiązująca wykładnia ustalana przez trybunał konstytucyjny, 1995.

Eine weitere Neuheit betrifft die Einführung der Verfassungsklage. Die Verfassungsklage wird in der Verfassung in Art. 79 Abs.1, Art. 188 Nr.5 und Art. 191 Abs.1 Nr.6 genannt. Das neue Verfassungsgerichtsgesetz regelt die Verfassungsklage in einem besonderen Abschnitt (Art. 46 bis Art. 52 VerfGG). Daneben sind auch die Vorschriften über die Normenkontrolle von Bedeutung, die über Art. 46 Abs.2 VerfGG auf das Verfahren der Verfassungsklage entsprechend anzuwenden sind. Für weitere Einzelheiten des internen Verfahrensablaufs verweist Art. 40 VerfGG auf die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofs.¹⁸³

Das Verfahren ist mit der Rechtssatzverfassungsbeschwerde verwandt. Die geltend gemachte Verletzung liegt jedoch nicht unmittelbar im Erlaß der Norm, sondern in einer Entscheidung eines Gerichts oder eines Organs der öffentlichen Verwaltung. Der Kläger muß einerseits eine derartige Entscheidung vorweisen können, andererseits darf er seine Klage aber gerade nicht gegen diese Entscheidung, sondern nur gegen die Norm richten, auf deren Grundlage die Entscheidung ergangen ist. Die Lehre versteht unter der Verfassungsklage eine Klage, die einer natürlichen oder juristischen Person des Zivil- wie auch des öffentlichen Rechts zum Schutz von bürgerlichen Grundrechten im Falle ihrer Verletzung durch Akte von Staatsorganen oder durch deren Untätigkeit im besonderen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof dient.¹⁸⁴ Die Einführung der Verfassungsklage war mit Blick auf die deutsche und die ungarische Verfassungsbeschwerde nicht unumstritten.¹⁸⁵ Man hat sich mit den Vor- und Nachteilen dieser Verfahrensart bewußt auseinandergesetzt.¹⁸⁶

b) Die Verfassungsklage

Die Klagefähigkeit besitzt nach dem Wortlaut des Art. 79 Abs.1 "jeder, dessen verfassungsrechtliche Freiheiten oder Rechte verletzt wurden". Gem. Art. 191 Abs.2 sind klagebefugt auch Organe, die eine Einheit der territorialen Selbstver-

¹⁸³ Im Oktober 1997 noch nicht verabschiedet.

¹⁸⁴ B. Banaszak, Skarga Konstytucyjna (Die Verfassungsklage), PiP 1995, Heft 12, 5.

¹⁸⁵ Vgl. zur Diskussion der Verfassungsklage in den Entwürfen zur polnischen Verfassung A. Strzembosz, Sądy a skarga konstytucyjna (Die Gerichte und die Verfassungsklage), PiP 1997, Heft 3, 1-7. Im Vordergrund steht die Sorge um die Überlastung des Gerichtshofs.

¹⁸⁶ B. Wierzbowski, Skarga konstytucyjna – oczekiwania i problemy (Die Verfassungsklage – Erwartungen und Probleme), Przegląd Sądowy, 1997, Heft 4, 3-23; L. Garlicki, Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej (Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa), 1987; Trybunały konstytucyjne w Hiszpanii i Portugalii, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo XXIV – Nauki Humanistyczno-Społeczne, 1985, 156; B. Banaszak, Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatela. RFN, Austria, Szwajcaria (Verfassungsgerichtsbarkeit und der Schutz der Grundrechte des Bürgers. BRD, Österreich, Schweiz) 1990; Podmiotowy i przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec, Austrii i Szwajcarii (Der subjektive und objektive Anwendungsbereich der Verfassungsbeschwerde in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz), Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CC (1992); Skarga konstytucyjna w Republice Federalnej Niemiec (Die Verfassungsbeschwerde in der Bundesrepublik Deutschland), Studia Prawnicze 1-2 (1992); Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN (Das Bundesverfassungsgericht), in: J. Trzciński (Hrsg.), Sądy konstytucyjne. Akty normatywne regulujące funkcjonowanie sądów konstytucyjnych (Verfassungsgerichte...), Tom I, Część II Niemcy, 1996, 5-7.

waltung darstellen, gesamtstaatliche Organe der Gewerkschaften, gesamtstaatliche Spitzenorgane der Arbeitgeber- und Berufsorganisationen, Kirchen und andere Glaubensvereinigungen, "wenn der normative Akt Fragen betrifft, die in ihrem Tätigkeitsbereich liegen".

Im Rahmen der Verfassungsklage können Rechte und Freiheiten aus der Verfassung geltend gemacht werden. Ausnahmen sind die Rechte auf Asyl und der Schutz vor Verfolgung (Art. 79 Abs. 2 i.V.m. Art. 56) sowie die in Art. 81 genannten sozialen Rechte. Diese können nur in den im Gesetz bestimmten Grenzen geltend gemacht werden.

Weiterhin ist erforderlich, daß der Kläger die Verletzung eigener Rechte und Freiheiten von Verfassungsrang vorträgt. Die Verletzung muß durch die Entscheidung eines Gerichts oder Organs der öffentlichen Verwaltung eingetreten sein, die auf der Grundlage des angegriffenen Normativaktes ergangen ist.

Aus der Formulierung "verfassungsrechtliche Rechte und Freiheiten" ergibt sich, daß die Verfassungsklage nicht auf Rechte außerhalb der Verfassung, etwa auf Menschenrechtsgarantien völkerrechtlicher Verträge, gestützt werden kann.

Klagegegenstand sind nach dem Wortlaut ausschließlich Gesetze oder andere Normativakte. Eine Verfassungsklage gegen Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen ist damit ausgeschlossen. Hintergrund dieser Regelung war unter anderem das Spannungsverhältnis zwischen den Kompetenzen des Obersten Gerichts und denen des Verfassungsgerichtshofs.¹⁸⁷ Bis 1989 hatte das Oberste Gericht aufgrund seiner Richtlinien- und Kassationskompetenz¹⁸⁸ eine Sonderstellung unter den Gerichten, aber auch gegenüber dem Verfassungsgerichtshof. Die Kassationskompetenz steht bezüglich von Urteilen ausschließlich dem Obersten Gericht zu. Dies trifft bisher auch noch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu. Gegen Entscheidungen des Hauptverwaltungsgerichts, derzeit noch einzige verwaltungsgerichtliche Instanz¹⁸⁹, ist die außerordentliche Revision unter entsprechender Anwendung der Vorschriften über das Kassationsverfahren¹⁹⁰ zum Obersten Gericht zulässig. Die Einführung einer Urteilsverfassungsbeschwerde hätte die Position des Obersten Gerichts als Kassationsgericht geschwächt.

Eine verfassungswidrige Anwendung und Auslegung eines Normativaktes kann daher nicht geltend gemacht werden. Da das Auslegungsverfahren abgeschafft wurde, kann auch auf diese Weise eine verfassungswidrige Auslegung nicht unterbunden werden.

Wendet sich der Einzelne wegen Verletzung seiner Rechte durch verfassungswidrige Anwendung oder Auslegung einer verfassungskonformen Norm an den

¹⁸⁷ Bericht über die Tagung des Komitees der Rechtswissenschaften der Polnischen Akademie der Wissenschaften am 24.10.1995, Państwo i Prawo 1995, Heft 12, 91–92.

¹⁸⁸ Vgl. dazu A. Rzepliński, Die Justiz in der Volksrepublik Polen, 1996, 91–96. Aufgrund der Richtlinienkompetenz konnte das Oberste Gericht die Entscheidungspraxis der unteren Gerichte lenken. Der Widerspruch zwischen einem Gerichtsurteil und dem Inhalt der Richtlinien des Obersten Gerichts konnte *eo ipso* eine Grundlage für die Aufhebung des Urteils bilden (vgl. Art. 13 Nr. 3, Art. 17 des Gesetzes über das Oberste Gericht aus dem Jahre 1984).

¹⁸⁹ Art. 176 Abs. 1 garantiert mindestens zwei Instanzen des Gerichtsverfahrens.

¹⁹⁰ Vgl. Art. 10 des Gesetzes vom 1.3.1996, Dz. U. 1996, Nr. 43, Pos. 189.

Verfassungsgerichtshof, kann der Gerichtshof nur die Norm prüfen. Hier gilt der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung.¹⁹¹ Läßt der Wortlaut keine verfassungskonforme Auslegung zu, stellt der Gerichtshof die Verfassungswidrigkeit fest.¹⁹² Es bleibt abzuwarten, wie der Gerichtshof entscheidet, wenn die verfassungskonforme Auslegung einer Norm zu einer Verletzung der Grundrechte des Einzelnen führen würde.

Voraussetzung der Zulässigkeit der Klage ist die Ausschöpfung des Rechtswegs. Dies bedeutet konkret für das Verfahren vor den ordentlichen Gerichten, daß die drei Instanzen Bezirks- oder Woiwodschaftsgericht¹⁹³, Appellationsgericht und Oberstes Gericht durchlaufen werden müssen, soweit nach den Verfahrensordnungen dieser Instanzenzug vorgesehen ist. Im Verwaltungsgerichtsverfahren steht eine Instanz zur Verfügung: das Verfahren vor dem Hauptverwaltungsgericht.¹⁹⁴ Nur für einen kleinen Kreis von Personen besteht die Möglichkeit gemäß Art. 57 Abs.2 des Gesetzes über das Hauptverwaltungsgericht¹⁹⁵, die außerordentliche Revision zum Obersten Gericht einzulegen. Im Ergebnis ist der Rechtsweg in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten mit der Klage vor dem Hauptverwaltungsgericht ausgeschöpft.

Das neue Verfassungsgerichtsgesetz sieht für bestimmte Fälle ein mit dem Annahmeverfahren vergleichbares Verfahren vor, das in Art. 36 VerfGG im Abschnitt über die Normenkontrollanträge geregelt ist, über Art. 49 VerfGG aber entsprechend auf die Verfassungsklage anzuwenden ist.¹⁹⁶

¹⁹¹ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs K 5/96, 252; Beschluß des Verfassungsgerichtshofs W 13/94, 124; W 1/96, OTK 1996, Heft 1, Pos. 14, 207.

¹⁹² K 25/95, 504.

¹⁹³ Der Instanzenzug beginnt je nach Streitwert entweder beim Bezirks- oder Woiwodschaftsgericht.

¹⁹⁴ Vgl. dazu T. Diemer-Benedict, Das polnische Gesetz über das Hauptverwaltungsgericht, Osteuropa-Recht 1996, Heft 2, 160–175.

¹⁹⁵ Gesetz vom 11.5.1995, Dz. U. 1995, Nr.74, Pos. 368; deutsche Übersetzung in G. Brunner, Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, Bd. I Polen 3.4.

¹⁹⁶ Art. 36 VerfGG lautet: "1. Der Vorsitzende des Gerichtshofs leitet den in Art. 32 Abs.2 genannten Antrag einem von ihm benannten Richter des Gerichtshofs zum Zweck einer einleitenden Prüfung in nichtöffentlicher Sitzung zu.

2. Entspricht der Antrag nicht den formalen Anforderungen, so fordert der Richter des Gerichtshofs auf, innerhalb von sieben Tagen nach dem Zeitpunkt der Benachrichtigung die Mängel zu beseitigen.

3. Der Richter des Gerichtshofs erläßt einen Beschluß über die Ablehnung, den Antrag zum weiteren Verfahren zuzulassen, wenn der Antrag offensichtlich unbegründet ist oder die Mängel in der angegebenen Frist nicht beseitigt wurden.

4. Gegen den Beschluß über die Ablehnung, den Antrag zum weiteren Verfahren zuzulassen, steht dem Antragsteller innerhalb von sieben Tagen nach der Zustellung des Beschlusses die Beschwerde vor dem Gerichtshof zu.

5. Der Gerichtshof erläßt in einer nichtöffentlichen Sitzung ohne Prüfung einen Beschluß über die Beschwerden, die nach Ablauf der in Abs.4 genannten Frist eingelegt wurden.

6. Wird festgestellt, daß die Beschwerde innerhalb der Frist eingelegt wurde, leitet der Vorsitzende des Gerichtshofs diese zur Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung durch den Gerichtshof weiter und bestimmt einen Zeitpunkt für die Verhandlung.

Die einleitende Prüfung wird von einem Einzelrichter durchgeführt, der die Klage sowohl auf formale Mängel untersucht als auch prüft, ob die Klage offensichtlich unbegründet ist. Formale Mängel können innerhalb einer Frist beseitigt werden. Der Einzelrichter kann die Klage durch Beschluß ablehnen, gegen den eine Beschwerde vor dem Gerichtshof eingelegt werden kann.

Nach Art. 36 Abs.1 VerFGG ist im Normenkontrollverfahren eine einleitende Prüfung nur bei Anträgen von Organen und Organisationen durchzuführen. In Bezug auf die Verfassungsklage ist anzunehmen, daß diese Beschränkung nicht gilt, sondern daß die einleitende Prüfung in allen Fällen, auch denen einer Verfassungsklage Einzelner, durchzuführen ist. Dafür spricht auch der Wortlaut des Art. 49 VerFGG.

Kontrollmaßstab ist nach dem Wortlaut des Art. 79 Abs.1 die Verfassung. Aus Art. 190 Abs.4 läßt sich jedoch entnehmen, daß Kontrollmaßstab neben der Verfassung auch völkerrechtliche Verträge und Gesetze sein können. Dies geht auch aus der Vorschrift des Art. 188 hervor, welcher den Kontrollmaßstab regelt. Gem. Art. 188 Nr.2 entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Vereinbarkeit von Gesetzen mit ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen, die zustimmungsbedürftig sind. Die Verfassungsklage wird in Art. 188 Nr.5 besonders aufgeführt. Gem. Art. 46 Abs.2 VerFGG sind die Verfahrensgrundsätze des Normenkontrollverfahrens entsprechend auf das Verfahren der Verfassungsklage anzuwenden. Der für die Normenkontrolle geltende Kontrollmaßstab ist daher auch auf die Verfassungsklage anzuwenden.¹⁹⁷

Die Wirkung der Entscheidung im Verfahren der Verfassungsklage ist in Art. 190 geregelt. Sie ist allgemeinverbindlich, endgültig und tritt am Tage ihrer Veröffentlichung, die sofort zu erfolgen hat, in Kraft. Grundsätzlich ist daher von einem sofortigen Außerkrafttreten der verfassungswidrigen Norm auszugehen. Der Verfassungsgerichtshof kann jedoch einen späteren Zeitpunkt des Außerkrafttretens, nicht aber später als 18 Monate (bei Gesetzen) festlegen¹⁹⁸.

Die Entscheidung im Verfahren der Verfassungsklage führt nicht unmittelbar zur Beseitigung der Entscheidung, durch die der Kläger in seinen Rechten verletzt wird. Nach dem Wortlaut des Art. 190 Abs. 4 hat nur eine Entscheidung "über die Unvereinbarkeit eines normativen Aktes" Rechtsfolgen für den Rechtsschutz des Einzelnen. Die Entscheidung des Gerichtshofs ist eine Grundlage für die Wiederaufnahme des Verfahrens und die Aufhebung der Verwaltungsentscheidung oder der anderen Entscheidung nach den einschlägigen Verfahrensvorschriften¹⁹⁹. Die

7. Gibt der Gerichtshof der Beschwerde statt, leitet er die Rechtssache zur Prüfung in der Verhandlung weiter. Gegen den Beschluß über die Zurückweisung der Beschwerde gibt es kein Rechtsmittel."

Art. 49 VerFGG lautet: "Die Klage unterliegt einer einleitenden Prüfung; Art. 36 ist entsprechend anzuwenden."

¹⁹⁷ Vgl. hierzu die Verfassungsbeschwerde in Ungarn und die Ausführungen dazu bei G. Bruner, Grundrechtsschutz durch Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa, in: Verfassungsstaatlichkeit, FS für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, 1041-1058, 1052.

¹⁹⁸ Art. 190 Abs.3.

¹⁹⁹ Art. 194 Abs.4.

Verfassung selbst sieht keine Fristen vor. Durch diese Regelung scheint die Möglichkeit gegeben zu sein, vergangene abgeschlossene Verfahren zu jeder Zeit erneut aufzurollen, was ein beträchtliches Maß an Rechtsunsicherheit mit sich bringen würde. Hier muß jedoch beachtet werden, daß die Wiederaufnahme des Verfahrens und die Aufhebung der Verwaltungsentscheidung oder einer anderen Entscheidung auch den Voraussetzungen der Verfahrensvorschriften des Verwaltungsgesetzbuchs bzw. der einschlägigen Verfahrensvorschriften entsprechen müssen. Die Verfahrensvorschriften sehen aber Ausschlußfristen vor. So ist für eine Wiederaufnahme des Verwaltungsverfahrens gem. Art. 146 VerwVerfO²⁰⁰ eine Frist von fünf bzw. zehn Jahren seit Erlaß der Entscheidung vorgesehen.

Das Recht, eine Wiederaufnahme des Verfahrens zu beantragen, soll jedem zustehen, gegen den eine Entscheidung aufgrund einer verfassungswidrigen Norm ergangen ist, nicht nur dem Kläger selbst.²⁰¹

2. Der Bürgerrechtsbeauftragte

Der Bürgerrechtsbeauftragte²⁰² wurde durch das Gesetz vom 15. Juli 1987²⁰³ als erster parlamentarischer Ombudsmann in Osteuropa eingeführt. 1989 fand er Aufnahme in die polnische Verfassung. Der polnische Bürgerrechtsbeauftragte ist nach dem Vorbild des skandinavischen Ombudsmanns gestaltet. Grundsätzlich beschäftigt er sich mit jeder Art von Verletzung der Rechte und Freiheiten der Bürger, die durch staatliche Organe oder Behörden verursacht werden²⁰⁴. Eine Hauptaufgabe des Bürgerrechtsbeauftragten ist seine Tätigkeit vor dem Verfassungsgerichtshof²⁰⁵. Der Bürgerrechtsbeauftragte ist gemäß Art. 27 Nr. 8 VerfGG Verfahrensbeteiligter, wenn er innerhalb von 14 Tagen nach Benachrichtigung seine Teilnahme am Verfahren der Verfassungsklage erklärt hat. Auch vor Einführung der Verfassungsklage nahm der Bürgerrechtsbeauftragte die Funktion wahr, die Interessen der Bürger vor dem Verfassungsgerichtshof zu vertreten. Die ganz überwiegende Zahl an Verfahren wurde durch den Bürgerrechtsbeauftragten initiiert. Mit der Einführung der Verfassungsklage sind die Bürger nicht mehr auf den Bürgerrechtsbeauftragten angewiesen. Die Einrichtung des Bürgerrechtsbeauftragten war in Polen sehr erfolgreich und hat in der Bevölkerung ein hohes Ansehen. Neben dem Bürgerrechtsbeauftragten soll durch die neue Ver-

²⁰⁰ Verwaltungsgesetzbuch vom 14.6.1960, Dz. U. 1960, Nr. 30, Pos. 168; Neubekanntmachung, Dz. U. 1980, Nr. 9, Pos. 26; deutsche Übersetzung in G. Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas, Bd. 1 Polen, 3.3.

²⁰¹ Vgl. Artikel über ein Gespräch mit Verfassungsrichter B. Wierzbowski in der Rzeczpospolita vom 21.2.1997.

²⁰² Vgl. insgesamt G. Jaster, Der polnische Beauftragte für Bürgerrechte, 1994.

²⁰³ Dz. U. 1987, Nr. 21, Pos. 123; Neubekanntmachung vom 10.10.1991, Nr. 109, Pos. 471.

²⁰⁴ A. Klich, Human Rights in Poland: The Role of the Constitutional Tribunal and the Commissioner for Citizens' Rights, Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal, Vol. 1996, 33-63.

²⁰⁵ E. Łętowska, The Commissioner for Citizens' Rights in Central and Eastern Europe: The Polish Experience, Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal, Vol. 1996, 1-14.

fassung in Art. 72 Abs. 4 ein Beauftragter für die Rechte des Kindes eingeführt werden.²⁰⁶

V. Abschließende Bewertung

Die Verfassung stellt eine solide Basis für den Grundrechtsschutz in Polen dar. Sie vollzieht eine endgültige Abkehr vom sozialistischen Grundrechtsverständnis und wirft den letzten Ballast überkommener Vorschriften ab. Das Ziel, die Grundrechte in einem systematischen Katalog zu regeln, ist recht erfolgreich umgesetzt worden. Dabei treten jedoch einige Wiederholungen und langatmige Formulierungen auf. Der Verfassungsgeber hat diese als politischen Preis, um nach sieben Jahren Debatte doch noch eine Verfassung verabschieden zu können, in Kauf genommen. Da sich aber keine Widersprüche ergeben, ist dies kein gravierender Mangel.

Kritisch anzumerken ist die Beschränkbarkeit der Grundrechte für Ausländer, die nach dem Wortlaut für alle Grundrechte gilt. Positiv hervorzuheben ist hingegen die Einführung eines allgemeinen Freiheitsgrundrechts, die Regelung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Wesensgehalts. Diese werden die Fortentwicklung der Grundrechtsdogmatik durch die Rechtsprechung wesentlich fördern. Positiv zu vermerken ist auch die Einführung moderner Grundrechte wie des Rechts auf Datenschutz und der Gewährleistung eines kollektiven Minderheitengrundrechts. Der Kritik einer Aushöhlung der Grundrechte durch die Einführung allzu vieler sozialer Rechte muß entgegengehalten werden, daß diese keinen individuellen Anspruch gewährleisten und daher als Staatszielbestimmungen zu verstehen sind.

Die Normierung der Grundrechte bedeutet in weiten Bereichen eine konsequente Fortführung der bisherigen Verfassungsrechtsprechung. Die Einführung der Verfassungsklage verspricht, daß der Bürger an der Entwicklung eines effektiven Grundrechtsschutzes aktiv teilnimmt. Die Unerfahrenheit der Bürger im Umgang mit Rechten gegen den Staat wurde bereits in den vergangenen Jahren durch die Aktivität des Bürgerrechtsbeauftragten erfolgreich kompensiert. Man kann daher zuversichtlich sein, daß der Bürgerrechtsbeauftragte, der sich am Verfahren der Verfassungsklage beteiligen kann, eine anfängliche Zurückhaltung der Bürger überbrücken wird. Schließlich erleichtern die Vorschriften über die völkerrechtlichen Verträge einen direkten Einfluß des Völkerrechts auf den nationalen Grundrechtsstandard und dessen Angleichung an das europäische Niveau.

²⁰⁶ Ein Entwurf des Gesetzes über den Beauftragten für die Rechte des Kindes liegt bereits vor, Sejmdruck Nr. 2456/97.

Fundamental Rights under the New Polish Constitution

This article examines the situation of fundamental rights under the new Polish constitution. The first part gives an insight to the changing legal understanding of fundamental rights. Fundamental rights are now based on the principle of human dignity and not on the will of the state. The connection between fundamental rights and fundamental duties has been overcome.

The Bill of Rights contains more than forty provisions, some of which are repetitive. Systematically they can be categorized into individual rights, declarations of aims and social rights. A close look at the latter shows that most of them do not grant enforceable rights but refer to statute law.

In general, everybody is entitled to rely on the provisions of the Bill of Rights. Exceptions can be made for foreigners. Fundamental rights can be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic state for the interests of public safety, for the protection of public order, the protection of the environment, public health and morals or the freedoms and rights of others. The question of necessity has been subject to scrutiny by the Polish Constitutional Court.

The impact of human rights treaties has been increased. Treaties become part of the domestic legal system and are directly applicable after ratification. Where the ratification implies the approval of the parliament, the ratified treaty has priority over statute law.

The second part provides an analysis of the single fundamental rights, comparing them to the existing case-law of the Constitutional Court. In many cases it can be shown that the constitution follows the case-law. The new constitution also includes a right to protection of personal data and a group right for ethnic minorities.

The third part addresses the enforcement problem. The enforcement of fundamental rights has been improved by the introduction of an individual action to the Constitutional Court. The action is not directed against the violating act of the state but against the underlying norm itself. Another remarkable change in the procedure before the Constitutional Court is the abolition of the parliament's possibility to overrule the Court's decisions by a two thirds majority.

On the whole, the new constitution can be regarded as a big step towards a better standard of protection of fundamental rights.

²⁰⁷ Summary by the author.