Für eine Verfassungskrise gibt es keine politische Lösung

Maximilian Steinbeis

03.06.2016 doi: 10.17176/20160603-153728



Seit mehr als einem halben Jahr müht sich die EU-Kommission jetzt damit ab, die polnische Regierung wieder auf den Pfad der rechtsstaatlichen Tugend zurückzuführen. Sie schreibt Briefe, führt Gespräche, setzt Fristen. Mal gibt es zarte Zeichen der Annäherung, aber die halten nie lange. Kommissionsvize Frans Timmermans macht uns glauben, er befinde sich mit Polens Regierung "in einem Prozess des konstruktiven Dialogs", aber was er unter konstruktiv versteht, wenn PiS-Chef Jarosław Kaczyński und Premierministerin Beata Szydło eben diesen Dialog in brutalster Diktion dauernd als illegal und illegitim brandmarken, erklärt er lieber nicht. Es gibt also nicht viel Hoffnung, dass dieser Konflikt in absehbarer Zeit per Kompromiss zu einem guten Ende kommt.

Ist das schlimm? Ich glaube, im Gegenteil.

Wie man ein Verfassungsgericht lahmlegt

Noch mal zur Rekapitulation: Anlass des Konflikts ist der Umgang der Regierung mit dem polnischen Verfassungsgericht. Die alte Regierungsmehrheit im Parlament hatte kurz vor der Wahl noch fünf neue Richter gewählt, obwohl nur drei Stellen wirklich vakant waren. Dann kam der Machtwechsel, und die neue Regierung samt Staatspräsident Andrzej Duda weigern sich, die neuen Richter anzuerkennen und zu vereidigen, und zwar alle fünf, nicht nur die zwei, deren Wahl tatsächlich der alten Mehrheit nicht mehr zustand.

Dann machte sich die neue Mehrheit daran, das Gesetz zu ändern, das Zusammensetzung und Verfahren des Verfassungsgerichts regelt – und zwar unmissverständlich mit dem Ziel, das Gericht lahmzulegen: So müsste etwa das Gericht immer mit Zweidrittelmehrheit entscheiden. Wenn die nicht zustandekommt? Tja. Dann gibt es halt kein Urteil. Es müsste auch seine Fälle strikt in der Reihenfolge ihres Eingehens bei Gericht abarbeiten, und zwar rückwirkend. Bevor es von der PiS-Mehrheit in Kraft gesetzte Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen könnte, müsste es also zuerst seinen gesamten Backlog abarbeiten. Einstweilen gehen Jahre ins Land, in denen die PiS und ihr allmächtiger Vorsitzender Kaczyński unkontrolliert tun könnte, was er will.

Nun ist aber der Verfassungsgerichtshof direkt in der polnischen Verfassung verankert, weshalb man fragen kann, ob eine einfache Mehrheit per einfachem Gesetz das Gericht auf diese Weise einfach so lahmlegen kann. Das Verfassungsgericht hat diese Frage beantwortet, und zwar mit einem donnernden Nein. Woraufhin die polnische Regierung kühl konterte: Das Urteil sei gar kein Urteil, da das Gericht ja – siehe oben – gar nicht korrekt zusammengesetzt sei. Seither weigert sie sich, dieses und weitere Urteile des Gerichts im Amtsblatt zu veröffentlichen, so dass kein Mensch weiß, was jetzt in Polen eigentlich rechtlich gilt und was nicht.

Politische Lösungen

Wie bekommt man eine solche Krise politisch gelöst? Gestern war ich bei einer Veranstaltung am Walter-

Hallstein-Institut der HU, dessen neuer Direktor Matthias Ruffert zwei Referenten eingeladen hatte, die wahrhaftig in dieser Angelegenheit jede Menge First Hand Experience mitbringen: Mirosław Wyrzykowski, Ex-Verfassungsrichter und Professor für Verfassungsrecht an der Uni Warschau, und Christoph Grabenwarter, Verfassungsrechtsprofessor aus Wien, seinerseits Richter am österreichischen Verfassungsgericht und in der Venedig-Kommission der für den Fall Polen zuständige Berichterstatter.

Wyrzykowskis Antwort auf die Frage nach einer politischen Lösung des Konflikts hätte eindeutiger nicht ausfallen können: Die gibt es nicht, und die darf es auch nicht geben. Die gegenwärtige Regierungsmehrheit in Polen treibe der Wille, ihre politische Macht ohne rechtliche Kontrolle ausüben zu können. Verfassungsmäßigkeit alles politischen Handelns sei Voraussetzung politischer Kompromissfindung und könne daher nicht ihr Gegenstand sein. "Die einzige Grundlage der Lösung des Problems ist die Verfassung."

Was die polnische Regierung bisher als Kompromiss angeboten habe, so Wyrzykowski weiter, sei ohnehin erkennbar nichts als der Versuch, Zeit zu gewinnen. Etwa das Angebot, darauf zu verzichten, dass Justizminister und Staatspräsident einzelne Verfassungsrichter mit Disziplinarverfahren überziehen können: das sei rechtsstaatlich von vornherein so unfassbar, dass der Verzicht darauf kein Entgegenkommen rechtfertige.

Auch Grabenwarter warnte eindringlich davor, sich auf einzelne Lockerungen im Maßnahmenbündel der Regierung einzulassen. Es sei gerade das Zusammenwirken dieser Maßnahmen, das sie so gefährlich mache. Im Februar habe es einen "Kompromissvorschlag" gegeben, bei dem einem "gleich ein Schauer über den Rücken" laufe: wenn die Opposition dabei mitmacht, mit verfassungsändernder Mehrheit das gesamte Verfassungsgericht sozusagen auf Null zu setzen, dann darf sie "als Köder" acht der dann zu schaffenden neuen Verfassungsrichterstellen besetzen. Aus rechtsstaatlicher Sicht, so Grabenwarter, sei das "noch viel schlimmer". Die Taktik der Regierung, drei Schritte vor zu machen und zwei davon zurückzunehmen, und "was übrig bleibt, ist dann noch schlimm genug", dürfe nicht aufgehen.

Im Publikum saß neben vielen anderen Luminaries der Berliner Konstitutionalistenszene auch Dieter Grimm, der Doyen der liberalen Verfassungsrechtswissenschaft und ehemalige Verfassungsrichter in Karlsruhe. Meistens, so Grimm, sei es nicht so einfach, in Verfassungsrechtsdingen zwischen schwarz und weiß zu unterscheiden – hier aber schon. Anders als in Ungarn habe die polnische Regierungsmehrheit keine formelle Macht, die Verfassung zu ändern, und sei daher von Verfassungs wegen nicht ermächtigt, einer in der Verfassung vorgesehene Institution wie das Verfassungsgericht per einfachem Gesetzesbeschluss ihre Arbeit unmöglich zu machen. Was mit dem polnischen Verfassungsgericht geschehe, sei eine "ziemlich klare Schwarz-Weiß-Konstellation", und daher sei jede politische Lösung eine potenzielle "Sanktionierung einer Verfassungswidrigkeit".

Cherrypicking

Ulrich K. Preuß gab zu bedenken, dass doch immerhin in vielen europäischen Staaten überhaupt kein Verfassungsgericht existiere, allen voran in Großbritannien. Und in Frankreich sei die Justiz generell sehr schwach gegenüber der Exekutive.

Dem widersprach mit großem Nachdruck Gertrude Lübbe-Wolff, ihrerseits soeben aus dem Bundesverfassungsgericht ausgeschieden und derzeit als Wissenschaftskolleg-Fellow in Berlin, und zwar wie Grimm mit einem formalen statt einem materiellen Maßstab: Ob man nun Verfassungsgerichtsbarkeit gut findet oder nicht – wenn sie in der Verfassung vorgesehen ist, könne man daran nur mit verfassungsändernder Mehrheit etwas ändern. Aus Sicht einer europäischen Verfassung könne man "nicht ernsthaft diskutieren", ob das rechtsstaatswidrig ist. Erst wenn tatsächlich (wie in Ungarn) eine verfassungsändernde Mehrheit so etwas beschließe, so Lübbe-Wolff, stehe man vor der Frage, ob es einen änderungsfesten Kern der Verfassung gebe, den man auch gegen noch so große Mehrheiten schützen müsse. Dafür gibt es zwar, anders als im Grundgesetz, in der polnischen Verfassung keine ausdrückliche Regelung, aber das hat auch

andere Verfassungsgerichte, etwas das kolumbianische, nicht gehindert, im Notfall diese Reißleine zu ziehen.

Grabenwarter sekundierte, dass die Staaten in Mittel- und Osteuropa, die anders als die Niederländer, Skandinavier und Briten eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit hätten, sämtlich durch Diktaturerfahrungen gegangen seien und nicht so viel Zeit gehabt hätten, als Demokratie zu wachsen. Da sei eine Verfassungsgerichtsbarkeit mit Normenkontrolle ein "probates Mittel", und wenn man das schwächt, sei man in einer "fundamental anderen Situation als in Systemen, wo die Demokratie gewachsen ist und sich andere Sicherungssysteme herangebildet haben".

Aus seinen Erfahrungen in der Venedig-Kommision berichtete Grabenwarter, die polnische Regierung habe immer wieder versucht, einzelne andere Länder als angebliche Best-Practice-Beispiele heranzuziehen, etwa den Luxemburgischen Obersten Gerichtshof, der ebenfalls seine Fälle nach Eingang abarbeiten müsse. Sogar das Bundesverfassungsgericht habe für solche Versuche herhalten müssen, da es in bestimmten Verfahren – etwa bei Parteiverboten – ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit entscheiden müsse. Was in diesem Fall allerdings dazu da ist, dem Minderheitenschutz zu dienen, wie Grabenwarter mit kaum verhohlenem Sarkasmus hinzufügte. "Cherrypicking" sei das, was die Regierung betreibe, oder in Gertrude Lübbe-Wolffs Worten: man kann sich nicht "aus Regelungen von funktionierenden Demokratien lauter Scheußlichkeiten zusammensuchen und sagen, das machen wir jetzt auch".

Womit man in Europa nicht davonkommen darf

Was also tun? Die Eskalationslogik des Verfahrens, das die Kommission betreibt, leidet an dem Makel, dass man an ihrem Ende für die letzte wirkliche Sanktionsstufe einen einstimmigen Ratsbeschluss benötigt. Und den wird zumindest Ungarn zu verhindern wissen, das aus ganz eigennützigen Gründen kein Interesse daran hat, die Kommission an ihren polnischen Freunden ein Rechtsstaatsverteidigungs-Exempel statuieren zu lassen.

Wenn die Kommission am Ende aber gar nichts Substanzielles in der Tasche hat, um den Polen wirklich zu drohen – wäre es dann nicht das beste, wenn sie wenigstens nimmt, was die polnische Regierung ihr hinhält, bevor ihr Bluff auffliegt und sie gar nichts bekommt?

Das wäre erstens furchtbar und zweitens ein Fehler.

Furchtbar wäre es, weil dann die polnische Regierung, Zugeständnisse hin oder her, den Beweis geführt hätte, dass man in Europa damit davon kommen kann, seine verfassungsrechtlichen Bindungen durch schieres, brutales Bullytum abstreifen zu können. Wir haben es hier nicht mit einem Fall von "kann man so oder so sehen" zu tun. Hier ringen nicht widerstreitende politische Interessen miteinander, die man durch einen Kompromiss zueinander führen kann.

Ich habe in dieser Kolumne zuletzt viel über "Wir sind das Volk" geschrieben, über den Anspruch einer wachsenden Zahl von Stimmen im politischen Diskurs, das Volk als Ausgangspunkt aller Staatsgewalt in der Demokratie auf andere Weise zu bestimmen als durch den Blick in die Verfassung, nämlich durch schieres, brutales Behaupten, dass eine Norm gibt für das Volk, und das ist man selbst – "wir".

Der Konflikt zwischen Regierung und Verfassungsgericht in Polen scheint mir mit diesem Phänomen zu tun zu haben. Die Regierung sagt, wir sind gewählt, die Mehrheit hat gesprochen, wir vertreten jetzt das polnische Volk. Wer uns jetzt noch vorschreiben will, was wir dürfen und nicht dürfen, ob das Verfassungsrichter sind oder EU-Kommissare, der vergreift sich am polnischen Volk!

Die Mehrheit ist zwar auf verfassungsmäßige Weise zustande gekommen und der Repräsentationsanspruch der PiS für das polnische Volk ist von der Verfassung gestützt – das bestreitet niemand. Aber die PiS-Regierung belässt es offenkundig nicht dabei, ein von der Verfassung verliehenes Mandat auf Zeit wahrzunehmen, für das polnische Volk kollektiv verbindliche Entscheidungen wahrzunehmen – sie beansprucht obendrein, im Namen des Volkes dieses Mandat gestalten und ausweiten zu können.

Wir sind gewählt, sagen sie. Aber *wozu* sind sie gewählt? Was dürfen sie jetzt genau alles, wo sie gewählt sind? Die Antwort darauf sollte sich aus der Verfassung ergeben, aber für die PiS ergibt sie sich offenbar nicht aus der Verfassung. Woraus sonst?

Dazu passt, dass sich die PiS seit jeher als Vertreterin des *richtigen* polnischen Volks inszeniert, kartoffelpflanzend, katholisch und vom Lande, im Gegensatz zu diesen ganzen gott- und vaterlandslosen MBA-Schnöseln von der Bürgerplattform.

Damit dürfen sie nicht davonkommen. Davon würde sich Europa nie mehr erholen, wenn sie es doch tun. All die zynischen Autokraten ringsum, die Europa mit seinen "westlichen Werten" nur noch als Schlappschwänze und Heuchler wahrnehmen, hätten mit einem Schlag Recht, von den Euroskeptikern im Innern der EU ganz zu schweigen.

Auf den Schultern der EU-Kommission liegt die Verantwortung, es dazu nicht kommen zu lassen.

Womit wir beim zweiten Punkt wären: Ein Kompromiss wäre nicht nur furchtbar, sondern ein Fehler.

Es ist wahr, dass Polen innerhalb des Artikel-7-Verfahrens nichts wirklich Hartes zu befürchten hat; dafür sorgt schon Ungarn. Trotzdem hat der Konflikt, in dem Polen derzeit mit der EU-Kommission liegt, schon seinen eigenen Wert.

Grabenwarter erwähnte, dass der polnische Finanzminister den Präsidenten des Verfassungsgerichts brieflich aufgefordert hat, sich eine Weile zurückzuhalten, solange Standard & Poors das Ranking Polens auf dem Anleihenmarkt prüft (was dieser sofort öffentlich gemacht hat). Polen, so sehr die Regierung auch auf Souveränität pocht, ist so eng in viele, viele internationale Abhängigkeitsnetze eingeflochten wie jeder andere europäische Staat auch. Dazu kommt der Widerstand, mit dem es die Regierung innerhalb Polens zu tun bekommt – aus der Justiz, von der Opposition.

Der Konflikt, solange er dauert, ist als solcher schon ein Druckmittel. Und das sollte die EU-Kommission nicht aus der Hand geben, ehe sie nicht bekommen hat, was sie braucht – nämlich eine vollständige Widerherstellung der Rule of Law in Polen.

Daher ist es kein Schaden, wenn dieser Konflikt dauert und dauert. Im Gegenteil.

Denn am Ende ist es die polnische Regierung, die auf Bluff spielt. Am Ende hat sie nichts in der Hand – vorausgesetzt, wir knicken nicht vorher ein.

Ein Staat, der seine eigene Verfassung so behandelt wie die polnische Regierung die ihre, kann kein EU-Mitglied sein. An dieser Stelle spaltet sich die Europäische Union, muss sich spalten. Insoweit hat die polnische Regierung mit ihrem Vorwurf, die Kommission betreibe die Spaltung der Union, vollkommen Recht.

Denn eine Rechtsgemeinschaft, die sich mit etwas wie dem polnischen Fall irgendwie arrangiert und damit zugibt, dass Rechtsstaatlichkeit etwas ist, was man machen kann oder auch nicht, leugnet die Bedingung der Möglichkeit einer Rechtsgemeinschaft. Eine Europäische Union, die das tut, ist überhaupt nichts wert. Sie zu spalten, ist kein Verlust. Wenn wenigstens ein verbleibender Rumpf als Rechtsgemeinschaft überlebt, wäre es sogar ein Gewinn.

Aber soweit wird es nicht kommen. Das kann die polnische Regierung nicht wollen. Und wird sie deshalb auch nicht machen.

Aber das gilt natürlich nur, wenn wir nicht vorher einknicken.

AUTOR*IN

Maximilian Steinbeis
Maximilian Steinbeis ist Gründer und Herausgeber des Verfassungsblogs.

EMPFOHLENE ZITATION

Steinbeis, Maximilian: Für eine Verfassungskrise gibt es keine politische Lösung, Verfassungsblog, 03.06.2016, doi: 10.17176/20160603-153728.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20160603-153728.