

2 Das Parlament: Sejm und Senat

Das Parlament verfügt aufgrund der langen Traditionen der Adelsrepublik über ein hohes Ansehen in der polnischen Gesellschaft, zumindest was seine historische Rolle angeht. Entsprechend der Struktur des Parlaments in der Ersten (bis 1795) und Zweiten Republik (1918-1939) sieht auch die Verfassung von 1997 ein Parlament aus zwei Kammern vor, Sejm und Senat. Der unter kommunistischer Regierung 1946 per (gefälschtem) Referendum abgeschaffte Senat wurde nach den Verhandlungen am Runden Tisch 1989 wieder eingeführt. Die Wahlen zum Sejm, der größere Kompetenzen als der Senat besitzt, waren am Runden Tisch in ihrem politischen Ergebnis (wenn auch nicht in der personellen Zusammensetzung) festgelegt worden, und zwar so, dass die Abgeordneten der PZPR und der mit ihnen verbündeten Gruppierungen eine Mehrheit von 65 Prozent besaßen. Das Parlament war also darauf angelegt dazu beizutragen, dem bisherigen politischen Establishment in einer Übergangszeit eine möglichst große Kontrolle über die anstehenden Reformen zu gewährleisten. Die Funktion der wieder eingeführten Zweiten Kammer bestand 1989 darin, den tatsächlichen Volkswillen zum Ausdruck zu bringen. Denn die Wahl des Senats war im Juni 1989 auch nach westlichen Kriterien frei und sollte der aus den Wahlen hervorgehenden Regierung die notwendige Legitimität verleihen, die Wirtschaftsreformen durchzuführen, an denen die kommunistischen Regierungen der achtziger Jahre gescheitert waren. Die Dynamik, die durch den Erdrutschsieg der *Solidarność* bei den Wahlen vom Juni 1989 ausgelöst wurde, führte nicht nur zum Machtverlust der PZPR. Dem Parlament fiel in der entstandenen Situation eine viel größere politische Gestaltungsmacht zu, als dies am Runden Tisch vorgesehen war.²⁸

Diese Dynamik betraf auch das Verhältnis von Parlament und der am Runden Tisch vereinbarten doppelten Exekutive von Staatspräsident und Regierung, das mit dem Wechsel im Amt des Staatspräsidenten von General Jaruzelski zu Lech Wałęsa eine erhebliche Veränderung erfuhr. Mit den Verfassungsänderungen von 1992 (Kleine Verfassung) und 1997 (Neue Verfassung) haben sich die Gewichte im Machtgefüge zwischen der doppelten Exekutive einerseits und dem Parlament andererseits deutlich in Richtung des Parlaments verschoben. Das zunächst präsidentiell-parlamentarische System hat sich zu einem parlamentarisch-präsidentiellen entwickelt, in dem die Machtbeziehungen zwischen Präsident und Regierung in der Praxis davon abhängen, ob Präsident und Regierung demselben politischen Lager angehören oder nicht (vgl. Kapitel 3 und 4). Nicht verändert hat sich hingegen die Kompetenzbalance zwischen beiden Kammern des Parlaments. Politisch ausschlaggebend ist auch nach der Verfassung von 1997 der Sejm. Nachdem seit 1991 auch die Wahlen zum Sejm nach demokratischen Grundsätzen durchgeführt werden, werden Sinn und

28 Nach der Typologie von Michael Mezey könnte man sagen, dass der „Sejm der X. Kadenz“ als Parlaments-typ geplant war, der dem „System-maintenance-Modell“ nahekam. In der Praxis entwickelte er sich jedoch rasch in Richtung des „Policy-making-Modells“; vgl. Mezey, Michael 1979: *Comparative Legislatures*, Durham.

Berechtigung der Zweiten Kammer immer wieder in Zweifel gezogen. Die neue Verfassung behielt jedoch die bikamerale Struktur des Parlaments bei. Mehrfache Pläne der jeweiligen Opposition, den Senat nach den nächsten Wahlen abzuschaffen, wurden nach ihrem eigenen Wahlsieg regelmäßig aufgegeben.

2.1 Der Sejm

Der Sejm besteht aus 460 Mitgliedern, die in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Wahl von den volljährigen Bürgerinnen und Bürgern Polens auf vier Jahre gewählt werden. Da der Sejm 1989 nur halbfrei gewählt wurde, wurde für ihn die Zählung der Wahlperioden („Kadenzen“) des Parlaments der Volksrepublik beibehalten („Sejm der X. Kadenz“). Die Wahlen zu diesem Sejm lassen sich in der Terminologie der Transitionsforschung als „Vorgründungswahlen“ bezeichnen. Erst seit der ersten wirklich freien Sejmwahl 1991, die als seine „Gründungswahl“ betrachtet werden kann, beginnt die Zählung wieder bei I. Da die Wahlen zum Senat bereits 1989 frei waren, werden die Wahlperioden für diese Kammer ab 1989 gerechnet, so dass sich die Nummerierungen der Wahlperioden für beide Häuser des Parlaments unterscheiden (seit 2011: VII. Kadenz des Sejms, VIII. Kadenz des Senats).

Der Sejm verfügt über das Recht zur Selbstauflösung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder (d.h. mit mindestens 307 Stimmen). Davon wurde bereits 1991 Gebrauch gemacht, da sich die Legitimität des 1989 „halbfrei“ gewählten Sejms erschöpft hatte, spätestens nachdem Lech Wałęsa Ende 1990 in freien Wahlen zum Präsidenten Polens gewählt worden war, ganz zu schweigen von den dramatischen Veränderungen in anderen Ländern Ostmitteleuropas, die Polen von einem Vorreiter zu einem Nachzügler bei der Einführung der Demokratie in der Region hatten werden lassen. Unter der Verfassung von 1997 löste sich der Sejm im September 2007 auf, nachdem die Regierung von Jarosław Kaczyński nach der Entlassung der Minister der *Samoobrona* und der LPR im Sejm die Mehrheit verloren hatte. Die Auflösung des Sejms hat automatisch auch vorgezogene Neuwahlen zum Senat zur Folge. Eine solche Bestimmung hatte in Art. 26 bereits die März-Verfassung von 1921 vorgesehen.²⁹

Zentrale Bedeutung für die Effizienz eines Parlaments kommt der Verrechtlichung seiner Arbeitsabläufe zu. Zu Zeiten der Volksrepublik besaß Polen zwar im Vergleich zu den meisten anderen realsozialistischen Staaten relativ ausdifferenzierte parlamentarische Binnenstrukturen, die ebenso wie etliche Verfahrensweisen in einer Geschäftsordnung festgelegt waren. Auch wenn der Sejm in den 1980er Jahren ein wachsendes Selbstbewusstsein gegenüber der Exekutive erkennen ließ, waren seine Strukturen und internen Abläufe doch stark von der Funktionslogik des politischen Systems der Volksrepublik geprägt. Entsprechend änderte der „ausgehandelte“ Sejm von 1989 Ende 1989 nicht nur die Verfassung, so dass diese den wichtigsten Kriterien rechtsstaatlicher Staatsorganisation entsprach. Er passte zunächst auch seine Geschäftsordnung von 1986 an die neuen Verhältnisse an. Am 30. Juli 1992 verabschiedete er dann eine neue Geschäftsordnung, die mit zahlreichen, fast jährlichen Änderungen bis heute in Kraft ist. Die vielen Änderungen spiegeln das Bemühen

29 Vgl. u.a. Włodek, Tomasz 2009: *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa. Rączka, Magdalena 2010: *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji w polskim i włoskim prawie konstytucyjnym*, Toruń.

der Abgeordneten um möglichst effiziente Arbeit wider, das auch in einer eigenen Kommission für Geschäftsordnung und Angelegenheiten der Abgeordneten seinen Ausdruck findet. Die ständigen Modifikationen haben aber auch dazu geführt, dass die Geschäftsordnung inzwischen inkonsistent geworden ist und eine völlige Neufassung gefordert wird.³⁰ Im Laufe der Jahre kamen weitere Rechtsakte hinzu, die Bedeutung für Organisation und Funktionsweise des Sejms sowie für den Status der Abgeordneten besitzen. Hierzu zählen die Richtlinien des Sejmpräsidiums zur Geschäftsordnung sowie der Sejmbeschluss vom 17. Juli 1998 zu den Prinzipien der Abgeordnetenethik, ferner das Gesetz vom 9. Mai 1996 zur Ausübung des Amtes eines Abgeordneten und Senators, das Wahlgesetzbuch vom 5. Januar 2011 einschließlich der Ausführungsvorschriften, das Gesetz vom 27. Juni 1997 über die politischen Parteien, das Gesetz vom 24. Juni 1999 über die Ausübung der Gesetzesinitiative durch die Bürger, das Gesetz vom 21. Januar 1999 über Untersuchungskommissionen, das Gesetz vom 7. Juli 2005 über die Lobbytätigkeit beim Gesetzgebungsprozess sowie das Gesetz vom 30. Juli 2004 über die Ausstattung der in Polen gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments.³¹

2.1.1 Interne Organisation

Organe des Sejms sind nach Art. 9 seiner Geschäftsordnung (GO) der Sejmmarschall, das Sejmpräsidium, der Ältestenrat und die Ausschüsse.

2.1.1.1 Marschall, Präsidium und Ältestenrat des Sejms

Der Präsident des Sejms trägt ebenso wie der des Senats den traditionellen Namen „Marschall“ (*Marszałek Sejmu* bzw. *Marszałek Senatu*). Er vertritt den Sejm nach außen und sorgt für eine optimale Durchführung seiner internen Aufgaben und ihrer Organisation. Dabei wird er unterstützt von der Sejmkanzlei. Symbol der Autorität des Sejms wie des Senatsmarschalls ist der Marschallsstab, den der Marschall zur Eröffnung wie zur Beendigung einer Sitzung dreimal auf den Boden schlägt. Der Sejmmarschall wird in der konstituierenden Sitzung des neu gewählten Parlaments auf Vorschlag von mindestens 15 Abgeordneten in namentlicher Abstimmung mit absoluter Mehrheit gewählt. Den Parlamentspräsidenten stellte in den ersten Wahlperioden nach 1989 nicht die stärkste Fraktion, sondern eine Fraktion, die mit der Regierungsmehrheit verbunden war. Dies war formell bereits in der Volksrepublik so, in der der Sejmmarschall in der Regel der Bauernpartei ZSL angehörte (was zugleich auf die untergeordnete, nicht der formellen verfassungsmäßigen Rolle entsprechende Bedeutung des Parlaments in der Volksrepublik hinwies). Dieser Brauch setzte sich auch in der X. Wahlperiode (1989-91) fort, zu deren Beginn der PZPR-Kandidat Kiszczak noch zum Premierminister gewählt wurde. Sejmmarschall war 1989-91 der ZSL/PSL-Abgeordnete Mikołaj Kozakiewicz. Nach den ersten freien Sejmwahlen von 1991 wurde weder ein Politiker der stärksten (UW) noch der zweitstärksten Fraktion (SLD) zum Sejmmarschall gewählt, sondern der Kandidat der rechten Koalitionsregierung, Wiesław Chrząnowski, dessen Partei ZChN das drittbeste Ergebnis erzielt hatte. Die beiden stärksten

30 Vgl. u.a. Zubik, Marek 2009: Zmiany regulaminu Sejmu 2007-2009, in: Przegląd Sejmowy 3 (92), 121-138.

31 Alle genannten Rechtsakte sind auf der Internetseite des Sejms aufgelistet und können dort per Mausklick abgerufen werden; Akty prawne regulujące funkcjonowanie Sejmu, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/akty_prawne (30.07.2012).

Fraktionen erhielten nicht einmal das Amt eines der vier Vizemarschälle. Der Opposition steht nach der Geschäftsordnung des Sejm auch weiterhin kein Vizemarschall zu (Bożyk 2005: 122). Doch hat sich seit 1993 die Praxis herausgebildet, dass die Fraktionen in etwa proportional zu ihrer Stärke bei der Besetzung des Sejmpräsidiums berücksichtigt werden. Nach den Parlamentswahlen von 2005 wurde nach dem überraschenden Wahlsieg der PiS erwartet, dass es zu der vor den Wahlen angekündigten Koalition PiS-PO kommen würde und die PiS das Amt des Ministerpräsidenten, der PO-Kandidat Bronisław Komorowski dagegen den Parlamentsvorsitz erhalten würde. Die unerwartete Wahl des PiS-Kandidaten Marek Jurek mit den Stimmen von *Samoobrona* und LPR kündigte die spätere Koalitionsregierung an, Komorowski wurde zum Vizemarschall gewählt. Nach den vorgezogenen Wahlen von 2007 wurde er dann als Kandidat der stärksten Fraktion Sejmmarschall. Nach den Parlamentswahlen von 2011 wurde mit Ewa Kopacz (PO) erstmals eine Frau in dieses Amt gewählt.

Die Zahl der Vizemarschälle wird laut Geschäftsordnung vom Sejm jeweils durch einen Beschluss festgelegt. Sie schwankte bisher zwischen drei und fünf. Nach den Wahlen von 2007 waren es vier, ein Vizemarschall für jede Fraktion. 2011 ergab sich nach den Parlamentswahlen eine neue Situation. Am Wahlabend war zwar klar, dass mit der Palikot-Bewegung eine fünfte Partei in den Sejm einzog und damit Anspruch auf einen Vizemarschall hatte. Nicht vorherzusehen war zu diesem Zeitpunkt jedoch, dass vor dem ersten Zusammentreten des neu gewählten Sejms aus der PiS Abgeordnete in einem Umfang austreten würden, der die Bildung einer Fraktion erlaubte. Die zahlenmäßige Stärke dieser Fraktion (bei der ersten Sitzung des neuen Sejms: 16) war jedoch klar die geringste aller Fraktionen und ihr Zustandekommen von einer gewissen Unsicherheit gekennzeichnet, so dass nicht einmal eine Diskussion darüber aufkam, ob diesen bisherigen PiS-Mitgliedern eine eigene Vizemarschall-Stelle zustehe. Die Zahl der Vizemarschälle wurde auf fünf festgelegt.

Der Marschall und die Vizemarschälle des Sejms bilden das Sejmpräsidium, das bis 1997 auch Verfassungsrang besaß, jetzt aber nur mehr in der Geschäftsordnung des Sejms erwähnt wird. An den Sitzungen des Sejmpräsidiums nimmt mit beratender Stimme der Chef der Sejmkanzlei teil, der Sejmmarschall kann weitere Personen hinzuziehen. Das Sejmpräsidium legt nach Art. 12 der Geschäftsordnung des Sejms nach Einholung der Meinung des Ältestenrates (*Konwent Seniorów*) den Plan der Arbeiten des Sejms fest, bestimmt mit mindestens dreimonatiger Vorlaufzeit die Sitzungswochen und organisiert und koordiniert die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Sejmausschüssen. Tagesordnung und Sitzungstermin des Präsidiums (und damit de facto die Tagesordnung des Sejms) legt der Sejmmarschall fest. Über diese Bestimmung kann der Sejmmarschall erheblichen Einfluss ausüben, sofern er – was die Regel ist – im Präsidium über die Mehrheit verfügt. Bei Abstimmungen im Sejmpräsidium gibt bei Stimmengleichheit die Stimme des Sejmmarschalls den Ausschlag.

Einzelne Parlamentspräsidenten haben diese Macht in unterschiedlichem Maße genutzt. Dem Sejmmarschall der I. Kadenz, Wiesław Chrzanowski (ZChN), wurde vorgeworfen, er habe weniger inhaltlich drängende Fragen als mit weltanschaulichen Auseinandersetzungen verbundene Probleme auf die Tagesordnung gesetzt. 2007 gab es heftige Konflikte, als die Opposition über die Absetzung des ihrer Meinung nach selbstherrlich agierenden Sejmmarschalls Ludwik Dorn (PiS) abstimmen wollte, dieser sich jedoch konsequent weigerte, den entsprechenden Antrag auf die Tagesordnung zu setzen. Die GO des Sejms sah für den Fall, dass Anträge zur Ergänzung der Tagesordnung vom Sejmmarschall nicht

berücksichtigt werden, vor, dass solche Anträge binnen sechs Monaten dem Plenum zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Bestimmungen zur Abwahl eines Sejmmarschalls gab es jedoch nicht. Durch die Selbstauflösung des Sejms wurde diese Angelegenheit gegenstandslos.

Eine legale Methode, missliebige Gesetzentwürfe gar nicht erst in den Gesetzgebungsprozess gelangen zu lassen, fand nach Medienberichten die 2011 gewählte Sejmmarschallin Ewa Kopacz. Sie überwies Gesetzentwürfe, die der Regierung nicht genehm waren (vorwiegend aus dem Bereich der Moral und der Gleichstellung), ohne ihnen eine Drucksachenummer zu geben, an den 30köpfigen Ausschuss für Gesetzgebungsfragen, in dem ein Drittel Nichtjuristen saßen. Dieser Ausschuss hat zu prüfen, ob der vorliegende Entwurf verfassungskonform ist. Da die SLD und die Palikot-Bewegung nur mit je zwei Abgeordneten in dem Ausschuss vertreten waren, konnten leicht Entwürfe zu Themen wie gleichgeschlechtliche Partnerschaften oder Schaffung des Amtes eines/einer Beauftragten zum Kampf gegen Diskriminierung disqualifiziert werden. Ein empörter Pressekommentar hierzu lautete: Früher seien missliebige Entwürfe auf Eis gelegt worden. Unter Frau Kopacz würden sie geschreddert.³² Ohne eine Drucksachenummer erscheinen solche Entwürfe auch nicht auf der ansonsten recht transparenten Internetseite des Sejms. Die Sejmmarschallin antwortete auf die Vorwürfe, indem sie entgegen dem Urteil des Ausschusses für Gesetzgebungsfragen die beiden (unterschiedlichen) Gesetzentwürfe von SLD und Palikot-Bewegung auf die Tagesordnung der nächsten Sejmsitzung setzte. Sie wurden dann im Plenum verworfen.³³

Entsprechend ihrer früheren Ankündigung initiierte die PO eine am 19.12.2008 verabschiedete und am 12.01.2009 in Kraft getretene Änderung der GO. Danach kann nun auf Antrag von mindestens 46 Abgeordneten (zehn Prozent) gegenüber dem Sejmmarschall ein konstruktives Misstrauensvotum stattfinden, bei dem gleichzeitig ein Nachfolger gewählt werden muss. Die Abwahl des bisherigen Sejmmarschalls und die Neuwahl seines Nachfolgers erfolgen in einer einzigen Abstimmung. Dabei ist die absolute Mehrheit der Stimmen bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl der Abgeordneten erforderlich (Art. 10a Abs. 1 und 2 GO). Ein Vizemarschall kann mit „einfachem“ Misstrauensvotum auf Antrag von mindestens 15 Abgeordneten bei gleichen Mehrheitsanforderungen abberufen werden. Bereits am 29.11.2001 war der Vorsitzende der *Samoobrona*, Andrzej Lepper, als Vizemarschall des Sejms mit 318 zu 74 Stimmen abberufen worden, nachdem er ohne nähere Beweise im Sejm prominenten Politikern, darunter zwei amtierenden Ministern und einem Sejmvizemarschall, Korruption und Verbindungen zur organisierten Kriminalität vorgeworfen hatte.

Der Ältestenrat soll die Zusammenarbeit der Fraktionen bei der Tätigkeit des Parlaments fördern. Er wird vom Sejmmarschall aus eigener Initiative oder auf Antrag des Sejmspräsidiums, einer im Ältestenrat vertretenen Fraktion oder auf Antrag von mindestens 15 Abgeordneten einberufen. Ihm gehören neben dem Sejmspräsidium die Fraktionsvorsitzenden oder ihre Stellvertreter an, ferner die Vertreter von Abgeordneten-Kreisen (ein „Kreis“

32 Vgl. Siedlecka, Ewa 2012: Jak działa niszcarka sejmowa, in: Gazeta Wyborcza 03.07.2012, http://wyborcza.pl/1,86116,12058678,Jak_dziala_niszcarka_sejmowa.html (03.07.2012).

33 Die Begründung lautete, die Anträge seien nicht verfassungskonform, da die Verfassung in Art. 18 „die Ehe als Verbindung von Mann und Frau“ definiere sowie die Familie unter besonderen Schutz stelle. Bei dieser Abstimmung wurde deutlich, dass die Fraktion der wichtigsten Regierungspartei (PO) in dieser Frage ganz überwiegend konservativ eingestellt ist.

muss mindestens drei Abgeordnete zählen), die einen gemeinsamen Repräsentanten entsenden, sowie Vertreter von Fraktionen, die mindestens 15 Abgeordnete haben müssen, und von Abgeordneten-Kreisen, die am ersten Sitzungstag der Wahlperiode eine eigene Wählerliste repräsentieren. Diese Bestimmungen besitzen angesichts der relativ hohen personellen Fluktuation zwischen den einzelnen Fraktionen bzw. angesichts der häufigen Abspaltungen Bedeutung. So gab es 2005 am Ende der IV. Wahlperiode neben sieben Fraktionen acht Abgeordneten-Kreise mit zwischen drei und elf Mitgliedern mit zusammen 50 Abgeordneten. Ferner waren 39 Abgeordnete fraktionslos. Von den acht Abgeordneten-Kreisen hatten zu Beginn der Wahlperiode nur zwei (UP mit elf und ROP mit drei Abgeordneten) bestanden. Die übrigen kamen durch Absplitterungen vor allem im rechten Parteienspektrum zustande. Der Zusammenschluss ermöglicht diesen Abgeordneten über eine Teilhabe am Ältestenrat, über die laufenden parlamentarischen Arbeiten zumindest besser informiert zu sein. Dem über die SLD-UP-Liste gewählten früheren Abgeordneten der PSL Roman Jagieliński gelang es in der IV. Wahlperiode zeitweilig sogar, „frei schwebende“ (in der Umgangssprache damals als „Plankton“ bezeichnete) Abgeordnete in Fraktionsstärke um sich zu sammeln.

In der VI. Wahlperiode (2007-2011) war in dieser Hinsicht eine gewisse Stabilisierung zu beobachten. Die Aufkündigung des Bündnisses Linke und Demokraten (LiD) durch die SLD führte 2008 zur Bildung zweier Abgeordneten-Kreise mit vier bzw. drei Mitgliedern. Die schleichende Erosion der PiS-Fraktion führte Ende 2010 nach dem spektakulären Austritt einer Reihe gemäßigter PiS-Politiker aus der Partei zur Bildung der Gruppierung „Polen ist am Wichtigsten“ (PJN), die Anfang 2011 mit 18 Abgeordneten Fraktionsstärke erreichte. Neun Abgeordnete waren unabhängig (darunter als Einziger von Beginn der Wahlperiode an der Abgeordnete Ryszard Galla von der Deutschen Minderheit).³⁴

Zu Beginn einer Wahlperiode werden vom Sejm aus seiner Mitte auch 20 Sekretäre gewählt, die nicht zu den Sejmorganen zählen. Sie nehmen eher technische Funktionen wahr, unterstützen den Marschall bei der Leitung der Sitzungen, führen die Rednerliste, zählen bei namentlichen Abstimmungen die Stimmen, etc.

2.1.1.2 Ausschüsse

Ein Großteil der Arbeit des Sejms vollzieht sich in den Ausschüssen („Kommissionen“). Bei der Zuordnung von Parlamenten nach Arbeits- oder Redeparlamenten ist daher der Sejm den Arbeitsparlamenten zuzurechnen. Das war bereits in der Volksrepublik so. In den 1980er Jahren konnte in den Ausschüssen im Gegensatz zum Plenum auch offene Kritik an Regierungsbeschlüssen geübt werden.³⁵ Die nach Art. 17 GO den Ausschüssen zugewiesene Aufgabe, die „den Gegenstand der Arbeiten des Sejms bildenden Angelegenheiten zu erörtern und vorzubereiten“, betrifft in der Praxis die Gesetzgebungs- und die Kontrollfunktion des Sejms ebenso wie seine Wahlfunktion.

Die in ihrer inhaltlichen Ausrichtung meist an entsprechende Ministerien angelehnten Ausschüsse schwanken leicht in ihrer Zahl (bisher zwischen 23 und 29) (vgl. Tabelle 4). In

³⁴ Zum Fraktionswechsel während der Wahlperiode siehe auch Kapitel 2.1.1.3, insbesondere Tabelle 7.

³⁵ Olson, David M. et al. 1998: Committees in the Post-Communist Polish Sejm: Structure, Activity and Members, in: *Journal of Legislative Studies* 4, 101-123, hier 103. Ziemer, Klaus 1984: Der Sejm der VIII. Kadenz – ein Barometer der politischen Konjunktur in Polen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 15 (1), 72-93.

Tabelle 4: Zahl der Sejmausschüsse 1989–2011

	1989– 1991	1991– 1993	1993– 1997	1997– 2001	2001– 2005	2005– 2007	2007– 2011	2011–
Ständige Ausschüsse	24 ^c	24	26	28	27 ^e	28	26	26 ^g
Außerordentliche Ausschüsse ^a	5	4	8	5	4	4	4	
Außerordentliche Ausschüsse ^b	10 ^d	7	12	13	6	5	4	
Untersuchungs-Ausschüsse ^a	–	–	–	–	2	0	0	
Untersuchungs-Ausschüsse ^b	–	–	–	–	1	1 ^f	4	
Ausschüsse der Nationalvers.	–	1	4	–	–	–	–	

a Ausschüsse bestanden am Ende der Wahlperiode noch

b Ausschussarbeit bis Ende der Wahlperiode beendet

c Der Ausschuss für Territoriale Selbstverwaltung, Raum- und Kommunalwirtschaft stellte seine Tätigkeit am 21.07.1990 ein

d Mehrere dieser Ausschüsse können als Untersuchungsausschüsse qualifiziert werden

e Der Europaausschuss stellte seine Tätigkeit am 1.07.2004 ein

f Der Ausschuss stellte seine Tätigkeit nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 22.09.2006 ein, nachdem dieser eine Kompetenzüberschreitung des Ausschusses festgestellt hatte

g Zu Beginn der Wahlperiode

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Angaben der Homepage des Sejms (www.sejm.gov.pl)

der VI. Wahlperiode (2007–2011) gab es zuletzt 26 Ständige Ausschüsse. Diese Zahl behielt der 2011 gewählte Sejm bei. Einige dieser Ausschüsse sind besonderen Aufgaben gewidmet wie der Kontrolle der Geheimdienste, Fragen der Ethik der Abgeordneten oder Fragen der Geschäftsordnung und Angelegenheiten der Abgeordneten. In letzterem Ausschuss werden u. a. Empfehlungen zur Aufhebung der Immunität von Abgeordneten gegeben.

Die inhaltliche Ausrichtung der Ausschüsse und ihre personelle Zusammensetzung werden jeweils zu Beginn einer Wahlperiode vom Sejm auf Vorschlag des Sejmpräsidiums bestimmt, das zuvor die Meinung des Ältestenrates einholt. Die Ausschüsse werden entsprechend der Geschäftsordnung des Sejms in „große“ (42 Mitglieder), „mittlere“ (28) und „kleine“ (20) eingeteilt. In die erste Gruppe fielen im 2011 gewählten Sejm neun Ausschüsse, in die zweite acht und in die dritte sechs. Hinzu kamen drei Ausschüsse nach „eigenen Grundsätzen“, die Ausschüsse für die Geheimdienste (ab 2011: neun), Angelegenheiten der EU (45) sowie der Ethik der Abgeordneten (sechs Mitglieder). Alle Ausschüsse werden nach einem Schlüssel besetzt, der dem Proporz der Fraktionen und Abgeordnetenkreise im Sejm entspricht. Nur im Ausschuss für die Ethik der Abgeordneten ist seit 2011 jede der sechs Fraktionen mit einem Mitglied vertreten. Ein Abgeordneter kann maximal zwei Kommissionen angehören. Das bedeutet, dass beispielsweise die Abgeordnetenkreise nicht alle ihnen nach Proporz zustehenden Sitze in den Ausschüssen wahrnehmen können, so dass auch die Mitgliederzahl von Ausschüssen gleicher Kategorie leicht variieren kann. Von den 460 Abgeordneten gehörten im Juli 2012 89 einer, 341 zwei und 30 keiner ständi-

Tabelle 5: Anzahl der den Fraktionen in den Ausschüssen zustehenden Sitze
(Zahl der Ausschüsse Juli 2012)

Fraktion	Großer Ausschuss (9)	Mittlerer Ausschuss (8)	Kleiner Ausschuss (6)	EU-Ausschuss	Ausschuss für Sonderdienste	Ausschuss für Ethik der Abg.
PO	18	12	8	21	4	1
PiS	12	8	5	13	2	1
RP	4	2	2	4	1	1
PSL	2	2	1	3	1	1
SLD	2	2	1	2	1	1
SP	2	1	1	2	0	1

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach der Internetseite des Sejm, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/parytety> (29.07.2012)

gen Kommission an.³⁶ Im 2011 gewählten Sejm stießen selbst die kleinen Fraktionen von PSL, SLD und SP fast an ihre personellen Grenzen, das ihnen zustehende Kontingent an Ausschusssitzen voll auszuschöpfen.

Ausgeschlossen von der Tätigkeit in Ausschüssen sind Minister und Staatssekretäre. Diese seit 1995 geltende Regelung soll eine bessere Kontrollmöglichkeit des Parlaments gegenüber der Exekutive gewährleisten.

Große Bedeutung für die Funktionsweise der einzelnen Ausschüsse kommt deren Vorsitzenden bzw. deren Präsidium zu. Nach Art. 20 GO des Sejm beruft jede Kommission ihre(n) Vorsitzende(n) sowie die Stellvertreter (= das Präsidium des Ausschusses) in offener Abstimmung mit einfacher Stimmenmehrheit und kann sie auf demselben Wege auch wieder abberufen. Da in allen Ausschüssen (mit Ausnahme desjenigen für Ethik der Abgeordneten) die Abgeordneten der Regierungsfaktionen in der Mehrheit sind, hängt es von vorhergehenden Absprachen ab, ob und inwieweit auch Vertreter der Opposition im Vorsitz und in den Präsidien der Ausschüsse vertreten sind. Die einzelnen Fraktionen entsenden in die Ausschüsse je nach deren Bedeutung Spitzenpolitiker oder auch Spezialisten für einzelne Berufsgruppen wie z.B. Ärzte in den Ausschuss für das Gesundheitswesen. Der zuvor interfraktionell vereinbarte Schlüssel für die Besetzung der Positionen des Ausschussvorsitzenden und seiner – je nach Größe des Ausschusses – drei bis fünf Stellvertreter wird in der konstituierenden Sitzung des betreffenden Ausschusses in der Regel fast einstimmig akzeptiert. Es kommt jedoch auch vor, dass Kandidaten in einer Art Anhörung inhaltliche Fragen der Ausschussmitglieder beantworten müssen. So fiel nach den Wahlen von 2011 der Vorsitz im Ausschuss für Bildung, Wissenschaft und Jugend der Palikot-Bewegung zu, deren Kandidat keine Hochschulbildung besaß, vor den Wahlen durch die Propagierung der Liberalisierung von Marihuana aufgefallen war und sich im Ausschuss entsprechend kritischen Fragen stellen musste. Nachdem die erste Abstimmung ein Patt ergeben hatte, wurde er erst nach einer erneuten Fragerunde im zweiten Wahlgang mit 19 gegen 14 Stimmen bei einer Enthaltung, also keineswegs einvernehmlich, gewählt.³⁷ In der Kommission für Verteidigung fiel der PiS-Kandidat für den stellvertretenden Vorsitz, der umstrittene frühere Innenminister Antoni Macierewicz, durch. Der an seiner Stelle von der PiS nominierte ehe-

³⁶ Vgl. die Angaben auf der Internetseite des Sejm: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/parytety> (29.07.2012).

³⁷ Vgl. das Protokoll der Sitzung der Kommission vom 17.11.2011, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/D418F5E45D9C2055C125795600410233/%24File/0000907.pdf> (30.07.2012).

malige Chef des Antikorruptionsbüros, Mariusz Kamiński, wurde dagegen einstimmig gewählt.³⁸

Im „Sejm der I. Kadenz“, in dem auch der Parlamentsvorsitz weder der stärksten noch der zweitstärksten Fraktion zugestanden wurde, erhielt die postkommunistische SLD als zweitstärkste Fraktion keinen einzigen Ausschussvorsitz. Danach bildete sich die Praxis aus, dass in den politisch bedeutsamsten Ausschüssen für Haushalt, Inneres, Außenpolitik und Verteidigung die Regierungsfractionen den Vorsitz erhielten, die Oppositionsfractionen dagegen die Führung in anderen.³⁹ Inzwischen hat sich eingespielt, dass die Fraktionen Ausschussvorsitze etwa entsprechend ihrem Mandatsanteil im Sejm erhalten (VI. Kadenz ab 2007: elf PO, acht PiS, je drei PSL und die Linke, VII. Kadenz ab 2011: dreizehn PO, sieben PiS, je zwei die Palikot-Bewegung und die SLD, je einen die PSL und die PiS-Abspaltung SP). Die politisch insgesamt wichtigsten Ausschüsse gingen an die größte Regierungsfraction, doch erhielt die Opposition wie auch schon zuvor unter umgekehrten parteipolitischen Vorzeichen den Vorsitz in wichtigen Ausschüssen (2007: Justiz und Verteidigung je an die Linke, 2011: Justiz an die SLD, Wirtschaft an die PiS). Während PO und PiS in allen Ausschusspräsidien vertreten sind⁴⁰ und die PO dabei zum Teil 50 Prozent der Vorstandsmitglieder stellt, fanden sich Repräsentanten der kleineren Fraktionen nach den Wahlen von 2011 nur in deutlich weniger als der Hälfte der Ausschussvorstände.

Das Präsidium der Ausschüsse besitzt erhebliche Kompetenzen. Es legt die Termine für die Sitzungen des betreffenden Ausschusses fest, bestimmt nach Art. 150 GO die Tagesordnung und kann Vertreter bestimmter Institutionen und Organisationen um ihre Meinung zu bestimmten Projekten ersuchen, darunter ausdrücklich auch Lobbyisten, die jedoch keinen Zutritt zu Unterausschüssen haben. Der Vorsitzende bzw. das Präsidium eines Ausschusses kann auch Minister und Vertreter anderer staatlicher Einrichtungen vorladen. An den Sitzungen eines Ausschusses können auch andere Sejmagbeordnete und polnische Abgeordnete des Europäischen Parlaments mit Rederecht teilnehmen. Das Präsidium kann auch Journalisten von Presse, Rundfunk und Fernsehen zulassen. Sitzungen können in Teilen oder auch ganz für geschlossen erklärt werden. Ein Ausschuss kann aus seiner Mitte einen Unterausschuss berufen. Soll dieser Unterausschuss ständig bestehen, bedarf das der Zustimmung des Sejmpräsidiums.

Über den Verlauf der Sitzungen wird ein Protokoll angefertigt. Die meisten dieser Protokolle sind über die Internetseite des Sejm einzusehen, die auch Auskunft über das aktuelle Programm der Plenar- und der Ausschusssitzungen, über die angenommenen Gesetzestexte (und deren Wortlaut) sowie eine Fülle weiterer Informationen zur Tätigkeit des Sejm auch in den vergangenen Wahlperioden gibt (www.sejm.gov.pl).

In den Ausschüssen wird, wie erwähnt, ein Großteil der Arbeit des Sejm geleistet, was – oft unsichtbar für die Öffentlichkeit – sehr viel Zeit der Abgeordneten absorbiert. Die Zahlen in Tabelle 6 illustrieren das eindrucklich, auch wenn nicht bei jeder Sitzung eines Ausschusses alle Abgeordneten anwesend sind. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Arbeitsbelastung der Mitglieder der einzelnen Ausschüsse sehr unterschiedlich ausfällt. So

38 Vgl. Das Protokoll der Sitzung der Kommission vom 17.11.2011, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/EDECE8426C1CE348C12579500032006A/%24File/0001007.pdf> (30.07.2012).

39 Carey, John M./Formanek, Frantisek/Karpowicz, Ewa 1999: Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and the Polish Cases, in: *Legislative Studies Quarterly* 24 (4), 569-603, hier 588.

40 Eine Ausnahme bildete das Präsidium des Ausschusses für Fragen der Geheimdienste, der aufgrund der kleinen Zahl von nur neun Mitgliedern, darunter zwei PiS-Abgeordneten, einen „Sonderfall“ darstellt. Den Vorsitzenden stellte hier die SLD, den einzigen stellvertretenden Vorsitzenden die PO.

haben etwa Mitglieder des Finanzausschusses im Vergleich zu Mitgliedern des Ausschusses für Fragen der Abgeordnetenethik oder des Ausschusses für nationale und ethnische Minderheiten ein Mehrfaches an Sitzungen zu absolvieren.

Die Koordinierung der Ausschussarbeit lässt jedoch angesichts der Fülle an Sitzungen zu wünschen übrig. Zwar gilt die Regel, dass dienstags und mittwochs Plenarsitzungen und donnerstags und freitags Ausschusssitzungen stattfinden, während die Montage der Wahlkreisarbeit der Abgeordneten vorbehalten sind. Mit Genehmigung des Sejmmarschalls kann die Regel getrennter Plenar- und Ausschusssitzungen jedoch durchbrochen werden, was in der Praxis zu häufigen Überschneidungen führt. Da zusätzlich etliche Unterausschüsse tagen, wird bisweilen das Quorum für eine Sitzung nicht erreicht. Um die Abgeordneten zur Teilnahme an den Sitzungen zu disziplinieren, wurde 1996 ein Gesetz verabschiedet, das bestimmt, dass Abgeordnete, die innerhalb von drei Monaten bei mehr als einem Drittel der Sitzungen ohne triftige Begründung fehlen, mit Abzügen von ihren Diäten bestraft werden (Matthes 1999: 150f.).

Bei Bedarf können auch außerordentliche Ausschüsse eingesetzt werden. Bei ihrer Berufung muss der Sejm deren Ziel, Grundsätze und Funktionsweise bestimmen. Ist dieses Ziel erreicht, z.B. die Erarbeitung und Verabschiedung eines Gesetzentwurfs, wird die Tätigkeit der Kommission für beendet erklärt. Die meisten solcher außerordentlichen Ausschüsse wurden in den 1990er Jahren eingerichtet (vgl. Tabelle 4). Dabei fiel ihnen – insbesondere während des „ausgehandelten Sejms“ 1989 bis 1991 – zum Teil auch die Rolle von Untersuchungsausschüssen zu, da deren Aufgabe und Vorgehensweise erst durch Gesetz von 1999 bestimmt wurde.⁴¹ Der Sejm der VI. Wahlperiode (2007–2011) setzte knapp ein Jahr vor seinem Ende eine außerordentliche Kommission ein, die die Vorschläge von Staatspräsident Komorowski zur Anpassung der Verfassung an die Erfordernisse der Mitgliedschaft Polens in der EU, aber auch einschlägige Projekte von PO und PiS bearbeitete. Das Projekt erlebte zwar zwei Lesungen im Sejm, und am 30. August 2011 befasste sich die außerordentliche Kommission unter dem Vorsitz des PO-Abgeordneten Jarosław Gowin abschließend damit. Es wurde bis zum Ende der Wahlperiode jedoch nicht mehr auf die Tagesordnung des Sejms gesetzt und scheiterte damit.

2.1.1.3 Fraktionen

Fraktionen zählen zumal in parlamentarischen Regierungssystemen zu den unerlässlichen organisatorischen Grundeinheiten des Parlaments. Sie ziehen eine klare Trennlinie zwischen Regierungslager und Opposition. Die Regierung muss sich bei der Durchsetzung ihrer Gesetzesvorhaben auf die politische Unterstützung ihrer Fraktion(en) verlassen können, die ihrerseits meist in einem engen Informationsaustausch mit der Regierung stehen. Die Dritte Polnische Republik zeichnete sich in ihren Anfangsjahren durch ausgesprochen schwache Fraktionen aus. In dem aus den Vorgründungswahlen von 1989 hervorgegangenen Parlament fehlte zunächst eine ausdrückliche politische Opposition, da die Regierung von den Abgeordneten der *Solidarność* und den früheren „Bündnisparteien“ ZSL und SD getragen wurde. Auch die PZPR war jedoch zunächst im Kabinett Mazowiecki mit vier Ministern vertreten, darunter dem Innen- und dem Verteidigungsminister, so dass es keine klaren Trennlinien zwischen Regierung und Opposition gab.

41 Zu den Untersuchungsausschüssen siehe Kapitel 2.6.2 zu den Kontrollfunktionen des Parlaments.



<http://www.springer.com/978-3-531-13595-3>

Das politische System Polens

Eine Einführung

Ziemer, K.

2013, XVI, 328 S., Softcover

ISBN: 978-3-531-13595-3