

Martin Löhnig und Anna Moszyńska (Hg.)

LABORATORIUM FÜR INTERNATIONALE GESETZGEBERISCHE ARBEIT

Die Geburt der polnischen Rechtsordnung der
Zwischenkriegszeit im europäischen Kontext





Legal Area Studies

Herausgegeben von
Martin Löhnig

Band 1

Martin Löhnig/Anna Moszyńska (Hg.)

Laboratorium für internationale gesetzgeberische Arbeit

Die Geburt der polnischen Rechtsordnung der
Zwischenkriegszeit im europäischen Kontext

BÖHLAU VERLAG WIEN KÖLN WEIMAR

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2021 by Böhlau Verlag Ges.m.b.H. & Co. KG, Wien, Zeltgasse 1, A-1080 Wien
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Karte Polens in der Zwischenkriegszeit (1920–1939). Geheimes Staatsarchiv
Preußischer Kulturbesitz.

Korrektorat: Dore Wilken, Freiburg
Satz: le-tex publishing services GmbH, Leipzig

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com
ISBN 978–3–205–21228–7

Inhalt

Abkürzungen	7
-------------------	---

Martin Löhnig

Einleitung	9
------------------	---

Verfassungsrecht

Maciej Serowaniec

Das politische System der Republik Polen zwischen 1919–1926	19
---	----

Zbigniew Witkowski

Die Verfassung der Republik Polen vom 23. April 1935	45
--	----

Gerichtsverfassung

Zbigniew Naworski

Ordentliche Gerichte	59
----------------------------	----

Zbigniew Naworski

Sondergerichte	95
----------------------	----

Verwaltungsordnung

Anna Tarnowska

Zentralverwaltung	123
-------------------------	-----

Anna Tarnowska

Territoriale Verwaltung und Selbstverwaltung	137
--	-----

Wirtschaftsordnung

<i>Michał Moszyński</i>	
Vereinheitlichung der Währung und monetäre Ordnung.....	181
<i>Michał Moszyński</i>	
Staatshaushalt und Wirtschaftspolitik	195

Zivilrecht

<i>Anna Moszyńska</i>	
Die Kodifikationskommission.....	213
<i>Anna Moszyńska</i>	
Zivilrecht	227
<i>Anna Stawarska-Rippel</i>	
Zivilprozessrecht.....	253

Strafrecht

<i>Danuta Janicka</i>	
Materielles Strafrecht.....	271
<i>Danuta Janicka</i>	
Strafprozessrecht.....	301

Anhang

Literaturverzeichnis	327
Personenregister	363
Autor*innenverzeichnis	365

Abkürzungen

Amtsblätter

- ABL. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej/Dziennik Praw Państwa
 Polskiego
Dz.P.K.P. Dziennik Praw Królestwa Polskiego
GS. Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten
RGL. Reichsgesetzblatt

Zeitschriften

- CPH Czasopismo Prawno-Historyczne
GA Gazeta Administracji
GaiPP Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GSW Gazeta Sądowa Warszawska
PiP Państwo i Prawo
PPiA Przegląd Prawa i Administracji
RPES Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Martin Löhnig

Einleitung

Polen biete „den Anblick eines Laboratoriums *en miniature* für internationale gesetzgeberische Arbeit, in welchem die Idee eines neuen, modernen polnischen Rechts – *de lege ferenda* – mit der *lex lata* fremder Rechtsordnungen verglichen werden“¹ könne. Die Arbeit der polnischen Gesetzgebungskommission, deren Aufgabe es sei, die vier in Polen geltenden Rechtsordnungen durch ein neues polnisches Recht zu ersetzen, erfolge in einem europäischen Umfeld, das vom Streben nach Rechtsvereinheitlichung gekennzeichnet sei. Emil Stanisław Rappaport sah Polen damit gleichsam als Pionierunternehmen für eine europäische Rechtsvereinheitlichung über die Grenzen der in Kontinentaleuropa bestehenden Rechtskreise hinaus an – ein Projekt, das bis heute nur ganz unvollständig verwirklicht ist. Doch warum galten in Polen überhaupt vier verschiedene Rechtsordnungen? Wie hat dieses „Laboratorium *en miniature*“ gearbeitet und welche Ergebnisse wurden dabei erzielt? Wer war eigentlich Rappaport? Und warum wissen wir heute so wenig über dieses Laboratorium?

1. Nachwirkungen der Teilungszeit

Das Nebeneinander vierer Rechtsordnungen in Polen hat seine Ursache in der Geschichte der polnischen Staatlichkeit. Zwischen 1772 und 1795 teilten Preußen, Österreich und Russland den polnischen Staat (die Erste Polnische Republik) schrittweise untereinander auf („drei polnische Teilungen“). Damit war Polen von der europäischen Landkarte verschwunden. 1807 gründete Napoleon das nur wenige Jahre bestehende Herzogtum Warschau als französischen Vasallenstaat, in dem er alsbald die französische Rechtsordnung (die *cinq codes*) in Kraft setzte. Hieraus entstand 1815 das vom Wiener Kongress nach den Napoleonischen Kriegen errichtete Königreich Polen (das sogenannte Kongresspolen), das in Personalunion mit dem Russischen Kaiserreich verbunden war und nach einem Aufstand gegen die russische Herrschaft 1830/31 seine zumindest formal bestehende Unabhängigkeit verlor.² Erst mit der Ausrufung der Zweiten Polnischen Republik am 11. November 1918 entstand wieder ein

1 Emil Stanisław Rappaport, Die Tätigkeit der Kodifikationskommission in Polen, Internationales Anwaltsblatt 14 (1928), 196–203, 196 f.

2 Hierzu Jürgen Heyde, Geschichte Polens, München 2017, S. 58 ff.

souveräner polnischer Staat, von polnischen Autoren oft als „wiedergeborene Polen“ beschrieben.³ Insbesondere infolge des polnisch-sowjetischen Kriegs 1919/1920⁴ dauerte es, bis die Grenzen dieses neuen polnischen Staates endgültig feststanden und eine dauerhafte Verfassungsordnung in Kraft treten konnte.⁵

Die März-Verfassung errichtete 1921 den neuen polnischen Staat als säkulare, demokratische Republik. Bei der Erarbeitung des ganz eigenständigen Verfassungstextes waren die politischen Institutionen der Dritten Französischen Republik ebenso Vorbild wie die österreichischen Grundgesetze von 1867, insbesondere hinsichtlich der Bürgerrechte und der Organisation der Justiz, sowie die neuen Verfassungen der Weimarer Republik (1919) und der Tschechoslowakei (1920). Bereits mit Gründung des neuen Staates waren zudem wichtige Weichenstellungen erfolgt: Dazu gehörten die Einführung des Achtstundentages, bezahlter Urlaub und der Ausbau sozialer Sicherungssysteme ebenso wie ein demokratisches Wahlrecht mit dem allgemeinen Wahlrecht auch für Frauen. Im Mai 1926 geriet Polen an den Rand eines Bürgerkrieges zwischen rechts- und linksgerichteten Kräften. Es entstand auf Grundlage der März-Verfassung, die bis 1935⁶ galt, ein Regime (*Sanacja*), das auf der persönlichen Autorität des Kriegshelden Marschall Józef Piłsudski beruhte und den polnischen Staat stabil hielt, mit den demokratischen Idealen der Gründungssituation aber kaum zu vereinbaren war.

Das Gebiet der Zweiten Polnischen Republik setzte sich aus den ehemalsigen Teilungsgebieten zusammen, auf denen die Teilungsmächte ihr eigenes Recht eingeführt hatten, das einstweilen in Geltung blieb. Das galt im Verwaltungsrecht ebenso wie im Bereich der Gerichtsverfassung, des Straf- und Zivilverfahrensrechts sowie des materiellen Straf- und Zivilrechts. Am Beispiel des Zivilrechts gezeigt, bedeutet dies: Im ehemals preußischen Teilungsgebiet galt das deutsche Bürgerliche Gesetzbuch, auf dem Gebiet des ehemaligen Kongresspolens bestand ein Mischsystem aus französischem und polnischem Recht, im Osten galt der *Svod Zakonov Rossijskoj Imperii* und in der ehemals österreichischen Teilungszone das Österreichische Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch.

3 Vgl. eingehend hierzu Włodzimierz Borodziej, *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*, München 2010, S. 97 ff.

4 Eingehend hierzu Stephan Lehnstaedt, *Der vergessene Sieg: Der Polnisch-Sowjetische Krieg 1919/20 und die Entstehung des modernen Osteuropa*, München 2019.

5 Eingehend hierzu Kapitel 2 (Maciej Serowaniec).

6 Zur neuen Verfassung von 1936 vgl. Kapitel 3 (Zbigniew Witkowski).

2. Die Geburt der polnischen Rechtsordnung

Die Situation Polens unterschied sich damit ganz grundlegend von jener in anderen neugegründeten mitteleuropäischen Staaten. Nicht selten überwog dort nämlich der Einfluss österreichischen Rechts, so dass die Rechtsvereinheitlichung im Wege einer Reform des österreichischen Rechts, das dann auf alle Landesteile ausgeweitet werden sollte, angestrebt wurde.⁷ In Polen hingegen gab es kein Übergewicht einer der Teilrechtsordnungen. Außerdem sollte die Schaffung einer neuen Rechtsordnung den inneren Ausbau des Staates⁸ vorantreiben und die alten Teilungsgrenzen⁹ überwinden, so dass sich die Ausweitung des Geltungsbereichs einer Rechtsordnung verbot. Deshalb bestanden auf der Ebene der Gerichtsverfassung und der Territorialverwaltung zunächst die bisherigen preußischen, österreichischen und russischen Gerichtssysteme und Verwaltungsgliederungen fort, bevor 1928 ein eigenständiges Gerichtsverfassungsrecht¹⁰ und 1933 ein eigenständiges, französisch inspiriertes zentralistisches Verwaltungsmodell¹¹ etabliert wurden.

Auch in anderen Bereichen strebte Polen, auch über den Bruch des Jahres 1926 hinweg, die Erarbeitung moderner, funktionaler Gesetzeswerke an, die zum Zusammenwachsen des Staates und seiner Eingliederung in die internationale Staatenwelt beitragen sollten.¹² Früchte dieser Arbeit sind beeindruckende europäische Gesetzgebungswerke im besten Sinne,¹³ insbesondere ein Straf-

7 Vgl. hierzu Martin Löhnig/Stephan Wagner (Hrsg.), „Nichtgeborene Kinder des Liberalismus?“, Zivilgesetzgebung im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit, Tübingen 2018.

8 Zu den Schwierigkeiten bei der Errichtung einer einheitlichen polnischen Wirtschaftsordnung als Funktionsvoraussetzung für den neuen polnischen Staat vgl. Kapitel 8 (Michał Moszyński).

9 Vgl. hierzu Michael G. Müller/Kai Struve (Hrsg.), Fragmentierte Republik? Das politische Erbe der Teilungszeit in Polen 1918–1939, Göttingen 2017.

10 Vgl. hierzu Kapitel 4 (Zbigniew Naworski).

11 Vgl. hierzu Kapitel 7 (Anna Tarnowska).

12 Allerdings hat sich dies verändert, als in den 1930er Jahren eine Juristengeneration antrat, die das Rechtssystem als ein Identitätsmerkmal einer ethnisch polnisch verstandenen Nation deklarierte. Damit wurde der Rechtsvereinheitlichungsdiskurs rückgebunden an die ethnischen und konfessionellen Konflikte, die die polnische Gesellschaft belasteten, vgl. Claudia Kraft, Europa im Blick der polnischen Juristen. Rechtsordnung und juristische Profession in Polen im Spannungsfeld zwischen Nation und Europa 1918–1939, Frankfurt am Main 2002, S. 321 ff. Eine Folge ist das Scheitern einiger Gesetzgebungsprojekte, etwa des Ehe- und Familienrechts, hierzu den Beitrag von Anna Moszyńska in diesem Band sowie Piotr Fiedorczyk, Polish Matrimonial Law 1918–1939: Regulations, Attempts to Unify and Codify, in: Martin Löhnig (Hrsg.), Kulturkampf um die Ehe, Tübingen 2020, S. 244 ff.

13 So für das Leistungsstörungenrecht jüngst Antje Franz, Das Leistungsstörungenrecht des polnischen Obligationengesetzbuchs von 1933 und das deutsche Recht, Frankfurt am Main 2019, S. 233.

gesetzbuch (1932),¹⁴ ein Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten (1932) und eine Strafprozessordnung (1928/29)¹⁵ einerseits sowie ein Handelsgesetzbuch (1933/34),¹⁶ ein Obligationenrecht (1933/34)¹⁷ sowie eine Zivilprozessordnung (1930/33)¹⁸ andererseits. Bei der Erarbeitung dieser Gesetzbücher bestand ein reger wissenschaftlicher Austausch mit den jeweiligen Mutterrechtsordnungen einzelner Rechtskreise im Ausland, weil zahlreiche polnische Rechtswissenschaftler seit ihrer Studienzeit Kongresspolen mit seinen limitierten wissenschaftlichen Optionen immer wieder in Richtung Ausland verlassen hatten. Die polnischen Kodifikationen sind jedoch weit mehr als Kompilationen aus Regelungen verschiedener europäischer Rechtsordnungen; vielmehr finden sie in vielen Bereichen zu originellen und wegweisenden Modellen.¹⁹

Ein Beispiel eines polnischen Juristen mit großer internationaler Erfahrung ist der erwähnte Emil Stanisław Rappaport (1877–1965). Er studierte Rechtswissenschaften in Warschau, Paris, Berlin, London und Neuchâtel, wo er 1910 promoviert wurde. Seit 1905 war er Rechtsanwalt, seit 1919 im nunmehr souveränen Polen Richter am Obersten Gerichtshof. Nachdem er 1917 sein Habilitationsverfahren an der Universität Lemberg abgeschlossen hatte, erhielt er dort zudem eine Professur für Strafrecht; während der Zeit der deutschen Besatzung Polens verbrachte er nahezu ein Jahr in Gestapo-Haft. 1948 wurde er Ordinarius an der Universität Łódź, wurde aber zunehmend kaltgestellt und

14 Vgl. hierzu Kapitel 13 (Danuta Janicka).

15 Vgl. hierzu Kapitel 14 (Danuta Janicka).

16 Vgl. hierzu Kapitel 10 (Anna Moszyńska).

17 Vgl. hierzu Kapitel 11 (Anna Moszyńska).

18 Vgl. hierzu Kapitel 12 (Anna Stawarska-Rippel).

19 Beispielsweise enthält das Obligationenrecht in Art. 269 eine Regelung zu Störungen der Geschäftsgrundlage: „Wenn aus Anlaß von außergewöhnlichen Ereignissen wie Krieg, Seuche, vollständigem Mißwuchs und anderen Elementarschäden die Leistung mit übermäßigen Schwierigkeiten verbunden war oder der einen der Parteien ein auffallender Schaden droht, was die Parteien nicht bei dem Abschluß des Vertrages vorhersehen konnten, so kann das Gericht, wenn es dies nach den Grundsätzen des guten Glaubens für notwendig ansieht, nach Abwägung der Interessen beider Parteien die Art der Erfüllung, die Höhe der Leistung bestimmen oder sogar den Vertrag auflösen.“ Das deutsche, französische oder österreichische Recht kannten derartige Regelungen nicht. In vielen europäischen Staaten wurde angesichts der Folgen der Hyperinflation nach dem Großen Krieg eine lebhafte Debatte zu dieser Frage geführt, die ihren – wie immer wieder behauptet wird – ersten gesetzlichen Niederschlag in Art. 1467 des italienischen Codice Civile aus dem Jahre 1942 gefunden haben soll. Was in Vergessenheit geraten ist: Die polnische Regelung trat nicht nur acht Jahre vor der italienischen Regelung in Kraft, sondern könnte geradezu prägend für die in Italien gewählte Lösung gewesen sein, ausführlich hierzu Martin Löhnig, Die *clausula* in den Beratungen der Akademie für Deutsches Recht und der deutsch-italienischen Arbeitsgruppe, in: David Deroussin/Martin Löhnig/Ferdinando Mazzarella/Stephan Wagner (Hrsg.), *Bürgerliches Recht im nachbürgerlichen Zeitalter*, Band 2, Frankfurt am Main 2021 [im Erscheinen].

legte schließlich 1951 sein Richteramt nieder. Zudem war er Generalsekretär der Kodifikationskommission²⁰ der Zweiten Polnischen Republik.²¹ Weitere Beispiele sind Stanisław Gołąb (1878–1939), der unter anderem in Wien, Berlin, München und Paris studierte, oder Ignacy Koschembahr-Łyskowski²² (1846–1945), der in Berlin und Fribourg studierte, wo er auch lehrte, bevor er 1900 nach Lemberg berufen wurde. Sie verfügten, wie zahlreiche weitere Mitglieder der polnischen Gesetzgebungskommission,²³ über beste Kontakte zu Kollegen an den unterschiedlichsten europäischen Universitäten und waren von einer „lebensweltlich-kulturell erfahrenen Europäizität“²⁴ geprägt.

3. Wiederentdeckung des Laboratoriums

Den wiedergeborenen polnischen Staat versuchten die ehemaligen Teilungsmächte auf Grundlage des Hitler-Stalin-Paktes 1939 erneut unter sich aufzuteilen. Dies gelang zwar nur vorübergehend, führte aber 1945 zu einer Westverschiebung Polens – die nach dem Hitler-Stalin-Pakt der Sowjetunion zustehenden Gebiete blieben russisch –, das zudem bis 1989 erneut unter starkem russischem Einfluss stehen sollte. Deshalb kann die zwanzigjährige Geschichte der Zweiten Polnischen Republik leicht als bloße Episode erscheinen. Ebenso wenig wie man jedoch die kurze Geschichte der ersten deutschen Republik nur aus der Perspektive ihres Scheiterns erzählen darf²⁵ (auch wenn Geschichtsschreibung über die Weimarer Republik nach einem Diktum Heinrich August Winklers notwendig immer auch Trauerarbeit ist), darf auch die Geschichte der

20 Zu dieser Kommission vgl. den Beitrag von Anna Moszyńska in diesem Band.

21 Michał Przeperski, *Prawnik trzech epok* [Jurist in drei Epochen], na wokandzie vom 15. Oktober 2015, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/26/opinie-2-26/prawnik-trzech-epok.html> (03.08.2020).

22 Vgl. Anna Moszyńska, *The Franco-Italian Draft Code of Obligations – The Polish Perspective*, in: David Deroussin/Martin Löhnig/Ferdinando Mazzarella/Stephan Wagner (Hrsg.), *Bürgerliches Recht im nachbürgerlichen Zeitalter*, Band 1, Frankfurt am Main 2020, S. 129–139; Aleksander Grebieniow, Ignacy Koschembahr-Łyskowski und das römische Recht in Freiburg i.Ü.: Ein Stück Schweizer Wissenschaftsgeschichte (1895–1900), *ZNR* 43 (2021), S. 115 ff.

23 Vgl. hierzu Kapitel 10 (Anna Moszyńska).

24 So Stephanie Zloch, *Polnische Europa-Pläne zwischen den beiden Weltkriegen*, in: Claudia Kraft/Katrin Steffen (Hrsg.), *Europas Platz in Polen*, Osnabrück 2007, S. 157–180, 177 mit Blick auf die intellektuelle Elite des polnischen Staates nach 1918, freilich verbunden mit dem Hinweis, dass die Prägekraft dieser Erfahrungen mit der Zeit zugunsten einer nationaleren Prägung geschwunden sei.

25 Zur Perspektive der Rechtsgeschichte vgl. einerseits Knut Wolfgang Nörr, *Zwischen den Mühlsteinen: Eine Privatrechtsgeschichte der Weimarer Republik*, Tübingen 1988, und andererseits Martin Löhnig/Mareike Preisner (Hrsg.), *Weimarer Zivilrechtswissenschaft*, Tübingen 2014.

Zweiten Polnischen Republik nicht nur von ihrem Ende her betrachtet werden, sondern ist aus sich selbst heraus zu erzählen.

Aus der Perspektive der Rechtsgeschichte bedeutet dies, den Blick darauf zu lenken, dass in Polen, trotz der ungünstigen Startbedingungen, der großen Inhomogenität des Staates und der teilweise problematischen Verfassungssituation, eine hochmoderne Rechtsordnung im europäischen Kontext entstand. Der Umstand, dass Polen nach 1945 aus der Perspektive seiner westlichen Nachbarn von einem Land „im Herzen Europas“²⁶ zu einem feindlichen „Ostblockstaat“ hinter dem Eisernen Vorhang²⁷ und anschließend zu einem „osteuropäischen Transformationsstaat“ geworden ist, hat lange verhindert, dass dieses Stück europäischer Rechtsgeschichte erzählt wurde.²⁸ Es wird Zeit, das juristische Laboratorium Polen und seinen Ertrag endlich in den europäischen Kontext²⁹ zu stellen, denn die europäisch inspirierte polnische Rechtsentwicklung der Zwischenkriegszeit findet außerhalb Polens noch immer kaum Beachtung,³⁰ obschon bereits Ernst Rabel³¹ das polnische Zivilrecht nicht einem bestimmten Rechtskreis zugeordnet und damit als Kind einer wahrhaft (kontinental-)europäischen Rechtskultur angesehen hat.

Tomasz Giaro³² hat die Neigung der gegenwärtigen deutschen Rechtswissenschaft, mitteleuropäische Gesetzgebungswerke ganz einseitig auf die deutschen

26 So Norman Davies, *Im Herzen Europas: Geschichte Polens*, München 2006.

27 Zur Fortwirkung des Reformdiskurses aus der Zweiten Polnischen Republik in der Volksrepublik Polen vgl. jüngst Anna Moszyńska, *Geneza prawa spadkowego w polskim kodeksie cywilnym z 1964 roku* [Der Ursprung des Erbrechts im polnischen Zivilgesetzbuch von 1964], Toruń 2019.

28 Anders allein bei der Historikerin Claudia Kraft, *Europa im Blick der polnischen Juristen. Rechtsordnung und juristische Profession in Polen im Spannungsfeld zwischen Nation und Europa 1918–1939*, Frankfurt am Main 2002; zudem sind zwei juristische Dissertationen entstanden: Adam Polkowski, *Die polnische Zivilprozeßordnung von 1930/33 unter Berücksichtigung des deutschen, österreichischen, russischen und französischen Rechts*, Frankfurt am Main 2009; Antje Franz, *Das Leistungsstörungenrecht des polnischen Obligationengesetzbuchs von 1933 und das deutsche Recht*, Frankfurt am Main 2019.

29 Zu Polen als Teil eines mitteleuropäischen Rechtsraums vgl. Martin Löhnig, *Ausblick: Was tun?*, in: Martin Löhnig/Stephan Wagner (Hrsg.), *Das ADHGB von 1861 als gemeinsames Obligationenrecht in Mitteleuropa*, Tübingen 2018, S. 353 ff.

30 Wojciech Dajczak in: Christian von Bar/Arkadiusz Wudarski (Hrsg.), *Deutschland und Polen in der europäischen Rechtsgemeinschaft*, München 2012, S. 13.

31 Ernst Rabel, *Das Recht des Warenkaufs. Eine rechtsvergleichende Darstellung*, Band 1, Berlin 1936, S. 20.

32 Tomasz Giaro, *Modernisierung durch Transfer, Schwund osteuropäischer Rechtstraditionen*, in: ders. (Hrsg.), *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2006, S. 275–324, 291.

Einflüsse hin abzuklopfen, zu Recht kritisiert.³³ In der Tat bedürfte es einer mit Wissenschaftlern aus den unterschiedlichsten nationalen europäischen Rechtskulturen besetzten Arbeitsgruppe, um die Leistung der mit europäisch geprägten polnischen Juristen besetzten Gesetzgebungskommission der Zwischenkriegszeit analysieren zu können. Es verbliebe jedoch das Problem der Sprachbarriere, weil die meisten Mitglieder einer solchen Arbeitsgruppe wohl nicht dazu in der Lage wären, die zahlreichen polnischsprachigen Primärquellen aus der Zweiten Republik zu verarbeiten. Dieser Band beschreitet deshalb einen anderen Weg und lässt europäisch geprägte polnische Rechtshistoriker aus der heutigen Dritten Polnischen Republik zu Wort kommen, die sich eingehend mit der Arbeit des „Laboratoriums“ in der Zweiten Polnischen Republik befasst haben. Dieser Weg bringt noch einen weiteren Gewinn: So manche Passage dieses Buches lässt sich unschwer als Kommentar zum gegenwärtigen Zustand der Dritten Polnischen Republik lesen.

33 Untersuchungen wie die von Antje Franz, die das polnische Leistungsstörungenrecht im Spiegel des deutschen Rechts sehen, sind deshalb, wie die Autorin selbst (vgl. Anm. 9, S. 234 f.) einräumt, problematisch.

Verfassungsrecht

Maciej Serowaniec

Das politische System der Republik Polen zwischen 1919–1926

1. Das polnische Staatssystem 1918/1919

1.1 Die Anfänge einer wiedergeborenen Staatlichkeit

Mit dem Kriegseintritt der USA im April 1917 war der amerikanische Woodrow Wilson zu einer entscheidenden Person der im Januar 1919 beginnenden Pariser Friedenskonferenzen geworden. In seinen 14 Punkten hatte er bereits im Januar 1918 die Umriss einer künftigen europäischen Friedensordnung gezeichnet und dabei für Polen die Wiedererrichtung als unabhängigen Staat, mit freiem Zugang zum Meer und international gesicherten Grenzen vorgesehen. Bedeutung und Grenzen des neuen polnischen Staates waren zwar umstritten, jedoch wurden politische und militärische Tatsachen von Anfang an in Polen selbst geschaffen.

Bis zum formellen Ende des Ersten Weltkrieges hatten die Entscheidungen der Teilungsmächte noch starken Einfluss auf die politischen Prozesse. Der Festlegung der Regierungsform waren zudem auch die Streitigkeiten im Unabhängigkeitslager über die politische Form der unabhängigen Republik nicht gerade förderlich.¹ Die politische Situation in den ersten Novembertagen 1918 war deshalb äußerst kompliziert. In bestimmten Bezirken wurden polnische Machtzentren eingerichtet. Von besonderer Bedeutung war die Bildung der Provisorischen Regierung der Republik Polen unter der Leitung von Ignacy Daszyński in der Nacht vom 6. auf den 7. November 1918 in Lublin. Diese Regierung stand in offener Opposition zum Regentenrat mit Sitz in Warschau. Letzteres Gremium vertrat die Besatzungsbehörden und war daher in den ersten Novembertagen 1918 nicht mehr in der Lage, effektiv zu regieren. In dieser Situation war die Entscheidung der Besatzungsbehörden, Marschall Józef Piłsudski aus der Internierung in der Festung Magdeburg zu entlassen, entscheidend.² Am 10. November 1918 kehrte Piłsudski nach Warschau zurück. Am 11. November 1918 übertrug ihm der Regentenrat „angesichts der drohenden äußeren und inneren Gefahr die militärische Autorität zur Vereinheitlichung

1 Andrzej Burda, *Konstytucja marcowa* [Verfassung vom März], Lublin 1983, S. 12.

2 Dariusz Górecki, *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)* [Einrichtung der obersten Behörden im wiedergeborenen Polen (1914–1919)], Łódź 1983, S. 84 ff.

aller militärischen Befehle und die Aufrechterhaltung der Ordnung im Land³. Drei Tage später legte der Regentenrat auch die zivile Macht in die Hände von Piłsudski und löste sich anschließend selbst auf.

Das System der Staatsorgane der unabhängigen Republik Polen bis zur Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung basierte auf der persönlichen Autorität von Piłsudski, der bald das Amt des Provisorischen Staatsoberhauptes übernahm. Seine Macht war originär, weil die Behörden des Ende 1918 gegründeten unabhängigen polnischen Staates keine Kontinuität mit den ehemaligen Besatzungsbehörden aufwiesen. Es ist erwähnenswert, dass sich Piłsudski um die formelle Übertragung der militärischen und zivilen Macht durch den Regentenrat bemüht hat, um zu vermeiden, dass politische Gegner ihn beschuldigen, die Situation zu seinem eigenen Vorteil missbraucht zu haben.⁴

Die grundlegenden Mechanismen eines parlamentarischen Regierungssystems in Polen wurden durch den Erlass des Staatsoberhauptes vom 22. November 1918 über die höchste repräsentative Macht der Republik Polen eingeführt.⁵ Gemäß seinen Bestimmungen wurde die Macht bis zur Einberufung des gesetzgebenden Sejms vom Provisorischen Staatsoberhaupt ausgeübt. Er ernannte den Ministerpräsidenten (Premierminister), die Minister und andere hohe Beamte; die Regierung war ihm gegenüber rechenschaftspflichtig. Das Dekret legte auch fest, dass die Regierungsakte die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten erfordern (Artikel 4), dass die Gerichte Urteile im Namen der Republik Polen erlassen (Artikel 5), dass die Beamten den Treueeid auf die Republik Polen leisten (Artikel 7) und dass der erste Haushaltsplan von der Regierung verabschiedet und vom vorläufigen Staatsoberhaupt gebilligt wird (Artikel 8).

Auf Grundlage der Bestimmungen dieses Dekrets hätte Piłsudski im wieder-auflebenden polnischen Staat erfolgreich diktatorische Macht ausüben können. Er war sich jedoch der Bedeutung demokratischer Wahlen für die Legitimität des neuen Staates auf der internationalen Bühne bewusst und unterzeichnete deshalb am 28. November 1918 trotz des Fehlens fester Staatsgrenzen und großer innerer Instabilität das „Dekret über das Wahlgesetz für den gesetzge-

3 Zitat von Krzysztof Prokop, *W poszukiwaniu systemu rządów u progu niepodległości (1918–1921)* [Auf der Suche nach einem Regierungssystem an der Schwelle zur Unabhängigkeit (1918–1921)], *Miscellanea Historico-Iuridica* 17 (2018), 28.

4 Krzysztof Prokop, *W poszukiwaniu systemu rządów u progu niepodległości (1918–1921)* [Auf der Suche nach einem Regierungssystem an der Schwelle zur Unabhängigkeit (1918–1921)], *Miscellanea Historico-Iuridica* 17 (2018), 28.

5 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej [Verordnung des Staatsoberhauptes vom 22. November 1918 über die oberste repräsentative Behörde der Republik Polen], *Abl. Nr.* 17 Pos. 41.

benden Sejm“.⁶ Die Wahlen sollten allgemein, gleich, verhältnismäßig, direkt und geheim sein. Teilnahmeberechtigt waren alle Bürger über 21 Jahre, unabhängig von Geschlecht, Religion oder Nationalität. Es ist erwähnenswert, dass der wiedergeborene polnische Staat einer der ersten in Europa war, der den Frauen das Wahlrecht einräumte, noch vor Frankreich und Großbritannien. Besonders bemerkenswert ist die sehr hohe Wahlbeteiligung, die im durch den Krieg zerstörten Polen je nach Bezirk zwischen 60 und 90 Prozent lag. Das Nationale Komitee der Demokratischen Parteien (NDC), das die nationaldemokratische und die christdemokratische Fraktionen umfasste, gewann 116 Sitze im Parlament. Das Zentrum der Kammer bildeten hauptsächlich Bauerngruppierungen: PSL „Piast“ (46 Sitze), Polnischer Volksverband PSL (27), Nationaler Arbeiterverband NZR (16) und Verfassungsarbeitsklub KPK (18). Die linke Seite bestand aus der Polnischen Sozialistischen Partei (32), der PSL „Befreiung“ (57) und der PSL „Linke“ (27). Die jüdische Minderheit gewann elf Sitze und die deutsche Minderheit zwei.⁷

1.2 Die „kleine“ Verfassung von 1919

Die entscheidenden Weichenstellungen erfolgten in dem am 26. Januar 1919 gewählten gesetzgebenden Sejm, auf dem nun die Verantwortung für das Schicksal des Staates ruhte. Er spielte die Rolle einer verfassungsgebenden Versammlung, da er das erste Grundgesetz verabschieden und die Grundprinzipien des Staatssystems festlegen sollte.

Der gesetzgebende Sejm musste unter den Bedingungen des polnisch-bolschewistischen Krieges und den Schwierigkeiten bei der Herstellung von Beziehungen zu fast allen Nachbarstaaten⁸ operieren. Darüber hinaus hatten die meisten Abgeordneten noch keine parlamentarische Erfahrung. Trotzdem verabschiedete der gesetzgebende Sejm bereits am 20. Februar 1919 die sog. Kleine Verfassung,⁹ die das System der Republik bis zum Inkrafttreten einer Verfassung festlegte. Dieses Gesetz lehnte das Prinzip der dreigliedrigen

6 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego [Verordnung des Staatsoberhauptes vom 28. November 1918 über das Wahlgesetz für den gesetzgebenden Sejm], *Abl.* Nr. 18, Pos. 46.

7 Kamil Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej* [Wahlssystem für Sejm und Senat an der Schwelle zur Zweiten Republik], Warszawa 2007, S. 115.

8 Bogusław Leśnodorski, *Wielkości i nędze odrodzenia państwowego. O Polsce na przełomie lat 1918/1919* [Größe und Armut der staatlichen Wiederbelebung. Zu Polen zur Jahreswende 1918/1919], *PiP* 10 (1978), 12 ff.

9 Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa [Beschluss des Sejms vom 20. Februar 1919 über die Erweiterung der Beauftragung Józef Piłsudskis mit dem Amt des Staatsoberhauptes], *Abl.* Nr. 19 Pos. 226.

Gewaltenteilung ab und führte stattdessen das Prinzip der obersten Stellung der Legislative ein, das für das Regierungssystem charakteristisch war. Dieses Prinzip beruhte „nicht auf theoretischen Annahmen, sondern war Ausdruck starker und verständlicher Tendenzen, um sicherzustellen, dass die nationale Vertretung einen entscheidenden Einfluss auf den Aufbau des Systems eines unabhängigen Staates hat“¹⁰. Aus diesem Grund haben die Autoren der Kleinen Verfassung die Macht des gesetzgebenden Sejms als „souverän“ bezeichnet. Ausgehend von der Achtung vor der höchsten Macht der polnischen Nation, die nicht direkt ausgeübt werden konnte, legte der Sejm fest, dass die souveräne Macht von einem repräsentativen Organ ausgeübt wird, das den Willen der Nation repräsentiert.¹¹ Diese Ansicht beruhte auf dem Einfluss des französischen Konstitutionalismus. Dieses System – unmittelbar nach dem Krieg nicht nur in Polen, sondern auch in anderen europäischen Staaten eingeführt – bestand darin, dass die anderen obersten Organe auf die Rolle von Exekutivausschüssen des Parlaments reduziert wurden. Parlamentarische Regierungen wurden als gleichbedeutend mit der Bewährungsprobe für ein demokratisches Staatssystem angesehen. Daher wurde in den ersten Jahren der Zweiten Republik Polen die Macht des Legislativsejms als formal unbegrenzt angesehen, abgesehen von der Verpflichtung, die Verfassung zu verabschieden und damit seine Amtszeit zu beenden. Der Respekt vor der obersten Position des Legislativsejms wurde durch den Ausgang der Wahlen unterstützt. Keine der politischen Kräfte erlangte einen Vorteil gegenüber den anderen, so dass sich keine stabile Regierungsmehrheit herauskristallisieren konnte. In der Praxis des politischen Systems dominierten technokratische (außerparlamentarische) Regierungen. Ein für die damalige parlamentarische Demokratie Polens charakteristisches Phänomen war die Bildung von Ad-hoc-Koalitionen der Parteien, um bestimmte Lösungen zu verabschieden, begleitet von der Zurückhaltung, die volle Verantwortung für die Funktionsweise des Kabinetts zu übernehmen.

Gemäß dem Prinzip der Souveränität des Parlaments wurde auch die Position des Staats- und Kabinettschefs definiert und dem Vertretungsorgan untergeordnet. Nomineller Ausdruck der höchsten politischen Position des Sejms war die Anerkennung des Staatsoberhauptes als „höchster Vollstrecker“ seiner Beschlüsse in zivilen und militärischen Angelegenheiten. Auf diese Weise versuchten die Verfasser der Kleinen Verfassung, die große Freiheit von Piłsudski bei der Ausübung der Staatsgewalt einzuschränken, was jedoch das Fehlen einer

10 Andrzej Kulig, *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917–1926)* [Die Gestaltung der Regierungsform zu Anfang des unabhängigen Polen (1917–1926)], Warszawa 2013, S. 10.

11 Prokop, *Miscellanea Historico-Iuridica* 17 (2018), 28, 31–32.

normativen Definition der Kompetenzen des Staatsoberhauptes verhinderte. Die Regierung wurde – in voller Zusammensetzung – vom Staatsoberhaupt auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Sejm ernannt. Das Staatsoberhaupt und die Regierung waren dem Sejm gegenüber für die Ausübung ihres Amtes verantwortlich. Die Kleine Verfassung hat die Charakteristika dieser Verantwortung nicht spezifiziert, so dass sie sowohl die verfassungsmäßige Verantwortung (für die Überschreitung der Kompetenz), die normalerweise eine Person, die das Amt des Staatsoberhauptes (Präsident) innehatte, trug, als auch als politische¹² Verantwortung betrachtet werden konnte. Das Staatsoberhaupt und die Regierung waren nämlich für die Ausrichtung der Politik verantwortlich. Dadurch, dass das Parlament das Staatsoberhaupt politisch zur Rechenschaft ziehen konnte, führte die Kleine Verfassung eine Lösung ein, die im Widerspruch zu einem der wichtigsten Mechanismen des parlamentarischen Regierungssystems stand, nämlich der politischen Neutralität des Staatsoberhauptes.

Die Festlegung der Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes vor dem gesetzgebenden Parlament bedeutete nicht den Verzicht auf Gegenzeichnung, eine für das parlamentarische Regierungssystem grundlegenden Institution. Jeder Staatsakt des Staatsoberhauptes erforderte die Unterschrift des zuständigen Ministers.¹³ Es ist zu betonen, dass die oben erwähnte Möglichkeit des Legislativsejms, das Staatsoberhaupt politisch zur Rechenschaft zu ziehen, eine der grundlegendsten Funktionen der Gegenzeichnung in Frage stellte, nämlich die Befreiung des Staatsoberhauptes von der politischen Verantwortung für den gegengezeichneten Akt.¹⁴

Eine weitere Grundregel des parlamentarischen Regierungssystems, nämlich die Möglichkeit der Auflösung der Legislative durch die Exekutive, lehnten die Schöpfer der Kleinen Verfassung ebenfalls ab. Diese Tatsache lässt sich nicht nur mit dem Wunsch erklären, die Vormachtstellung der Legislative des Parlaments im System der Staatsorgane zu sichern, sondern auch mit ihrer Funktion als konstitutives Organ. Die normative Vorherrschaft des Legislativsejms war mit dem Wunsch verbunden, die Macht von Piłsudski zu schwächen. Die Wahlen von 1919 wurden von der Nationalen Volksunion (Nationale Demokratie)

12 Stanisław Krukowski, *Sejm Ustawodawczy 1919–1922. Uwagi o składzie i działalności* [Legislativsejm 1919–1922. Anmerkungen zur Zusammensetzung und Tätigkeit], CPH 1 (1986), 100.

13 Władysław T. Kulesza, *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa* [Entschließung des Legislativsejms vom 20. Februar 1919 zur Beauftragung von Józef Piłsudski mit der weiteren Ausführung des Amtes des Staatsoberhauptes], *Przegląd Sejmowy* 5 (2007), 40.

14 Stanisław Rogowski, *Małe konstytucje (1919 – 1947 – 1992)* [Kleine Verfassungen (1919 – 1947 – 1992)], *Przegląd Sejmowy* 2 (1999), 16–17.

gewonnen, einer Partei, die die politische Option zum Staatsoberhaupt vertrat. Daher zeichnete sich die Tendenz ab, Mechanismen der parlamentarischen Kontrolle über seine Aktivitäten einzuführen. Bei dieser Gelegenheit brachte Piłsudski seine Abneigung gegen die Lösungen der Kleinen Verfassung offen zum Ausdruck. In der politischen Praxis war die tatsächliche politische Rolle von Piłsudski viel stärker, als sie sich aus den Bestimmungen der Kleinen Verfassung ergab. Unabhängig von der persönlichen Autorität des Staatsoberhauptes ist darauf hinzuweisen, dass Piłsudski auch der militärische Oberbefehlshaber war und der Staat sich im Krieg befand. Der Sinn der Kleinen Verfassung wurde auch durch ein unveröffentlichtes „Zusatzprotokoll“ zu ihren Bestimmungen geändert. Gemeint ist damit ein Beschluss des Seniorenkonvents, der darauf hinweist, dass nach Ansicht aller Parlamentsfraktionen Punkt II/5 der Kleinen Verfassung betreffend die Gegenzeichnung von Akten des Staatsoberhauptes militärische¹⁵ Regelungen nicht betraf.

Das Verfahren zur Ernennung einer neuen Regierung war von zentraler Bedeutung für die Bestimmung der Beziehungen zwischen Staatsoberhaupt und Legislative. Zunächst gab es die Praxis, den vom Staatsoberhaupt, dem Präsidenten des Sejms oder den Parlamentsfraktionen vorgeschlagenen Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten durch den Seniorenkonvent zu genehmigen. Nach der Genehmigung durch den Seniorenkonvent erhielt der Kandidat vom Staatsoberhaupt den Auftrag zur Bildung einer neuen Regierung. Nachdem der designierte Premierminister die Ministerkandidaten vorgestellt hatte, ernannte das Staatsoberhaupt das Kabinett. Das zu bildende Kabinett musste parlamentarisch genehmigt werden – die Regel war, über die Gewährung eines Vertrauensvotums an die Regierung abzustimmen. Es sei daran erinnert, dass die gesamte Zusammensetzung des Kabinetts gemäß der Kleinen Verfassung auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Staatsoberhaupt und dem Legislativparlament festgelegt wurde. In der Praxis war jedoch nur die Person des Regierungschefs Gegenstand der Vereinbarungen. Ungeachtet der Tatsache, dass der Legislativsejm auf diese Weise die Einschränkung des Umfangs seiner Befugnisse, die sich aus der Kleinen Verfassung ergaben, billigte, hatten die Kabinette, deren Zusammensetzung zuvor nicht durch Konsultationen mit den Parlamentsfraktionen festgelegt wurde, Probleme, ein Vertrauensvotum zu erhalten. Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass die Bestimmungen der Kleinen Verfassung eindeutig Elemente des parlamentarischen Regierungssystems eingeführt haben, darunter u. a. die souveräne Macht des Legislativsejms, die Gegenzeichnung, die eindeutig darauf abzielte, das Staatsoberhaupt und

15 Ryszard Balicki, „Małe konstytucje“ w polskim prawie konstytucyjnym [„Kleine Verfassungen“ im polnischen Verfassungsrecht], *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 257 (1997), 13–15.

die Minister dem Legislativsejm zu unterstellen, die Gegenzeichnung von Gesetzen durch den Ministerpräsidenten und den zuständigen Minister, während der Akt der Unterzeichnung des Gesetzes selbst von den Sejm-Vorsitzenden erfolgte, die ständige Arbeitsweise des Sejms, der fehlende Einfluss des Staats- und Regierungschefs auf die Tagungen (Sitzungen) des Parlaments und das Fehlen jeglichen Einflusses des Staatsoberhauptes auf die Gesetzgebung.¹⁶

Allerdings konnte dieses Regierungssystem in Polen aufgrund der hohen Autorität des Staatsoberhauptes, die es ihm erlaubte, die politische Position des Legislativsejms auszugleichen, nicht erfolgreich sein. Daher sollte man die Ansicht teilen, dass sich im Rahmen der Kleinen Verfassung ein System der parlamentarischen Führung ergab, allerdings in einer atypischen Form, die durch eine formale Abhängigkeit nicht nur der Regierung, sondern auch des Staatsoberhauptes vom Sejm und eine Ablehnung des Konzeptes der Balance zwischen Exekutive und Legislative gekennzeichnet war. Dennoch hat die Praxis des Systems eine Entwicklung des Regierungssystems in diese verfassungsmäßig vorgezeichnete Richtung verhindert und zu einem echten Gleichgewicht zwischen der Legislative und dem Staatsoberhaupt geführt.

2. Die März-Verfassung

2.1 Stand der Arbeiten an der März-Verfassung

Die Erfahrungen aus der Praxis der Kleinen Verfassung haben die Gestaltung der polnischen Verfassung vom 17. März 1921 beeinflusst. Es stellte sich heraus, dass die Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle über die Aktivitäten der Exekutive nicht ausreichte, um ihre Bedeutung einzuschränken, insbesondere in Bezug auf die Befugnisse des Staatsoberhauptes im militärischen Bereich, da es auch den Posten des Oberbefehlshabers innehatte. Aus diesem Grund beschloss die Parlamentsmehrheit, die politische Position des Staatsoberhauptes in der Verfassung, auch im Bereich der militärischen Angelegenheiten, radikal zu reduzieren, freilich in der Erwartung, dass Piłsudski diese Funktion weiterhin ausüben würde.¹⁷ Man war sich einig, dass das Regierungssystem in der künftigen Verfassung – anders als in der Kleinen Verfassung – auf dem Prinzip der Dreiteilung beruhen sollte.

16 Stanisław Krukowski, Mała konstytucja z 1919 r. [Kleine Verfassung von 1919], in: Marian Kallas (Hrsg.), Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu [Polnische Verfassungen. Monographische Studien zur Geschichte des polnischen Konstitutionalismus], Band 2, Warszawa 1990, S. 8.

17 Stanisław Krukowski, Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r. [Ursprung der Verfassung vom 17. März 1921], Warszawa 1977, S. 13 ff.