

Szymon Mikołaj Pawłowski

Verfassungsgerichtliche Entscheidungen auf Richtervorlage – eine Form der konkreten Normenkontrolle in Polen

I. Allgemeines

Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen ist, wie in anderen Ländern des ehemaligen kommunistischen Blocks, noch recht neu. In der Zeit der II. Republik (1918 - 1945) wurde die polnische Staatslehre – im Gegensatz zur deutschen – von der französischen Lehre über die Autonomie des Parlaments beeinflusst. Eine Möglichkeit der Begrenzung der gesetzgebenden Gewalt durch ein Organ der Rechtsprechung – einen Verfassungsgerichtshof (fortan: VerfGH) – wurde in beiden polnischen Verfassungen der II. Republik¹ nicht übernommen. Nach dem II. Weltkrieg war es unmöglich, den VerfGH in das neue polnische Staatsgebilde einzufügen. Die polnische Staatslehre, die aus politischen Gründen von der sowjetischen dominiert wurde, konnte die Kontrolle der Wirksamkeit von Rechtsakten der gesetzgebenden Gewalt, des polnischen Sejm, der gemäß der Theorie der einheitlichen Gewalt die höchste Gewalt im Gefüge der Staatsorgane darstellte, durch ein anderes Staatsorgan nicht akzeptieren. Ein VerfGH wurde erstmals im Rahmen der Reform der Staatsorganisation nach der Wende im August 1980 etabliert. Das Verfassungsänderungsgesetz vom 26. März 1982 ordnete den VerfGH dem Kreis der Staatsorgane zu. 1985 wurde dann nach dreijährigem Streit zwischen dem kommunistischen Establishment und den Staatsrechtichern im Sejm das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof verabschiedet. Seitdem hat der VerfGH eine starke Stellung unter den Staatsorganen des schon bald demokratischen Polens gefunden. Nicht zu übersehen ist seine Rolle bei der Prägung und Begründung des Prinzips des demokratischen Rechtsstaats. Die neue polnische Verfassung vom 2. April 1997 hat den VerfGH im Gefüge der Staatsorgane als Element der rechtsprechenden Gewalt, das für den Schutz der Verfassung verantwortlich ist, bekräftigt².

Polen gehört zu den Ländern, die das kontinentale System des gerichtlichen Schutzes der Verfassungskonformität des Rechts und nicht den angloamerikanischen *judicial review* gewählt haben. Dies bedeutet, dass die vorherrschende Funktion des VerfGH die abstrakte Normkontrolle und damit die Überprüfung der Verfassungskonformität von Rechtsvorschriften auf Antrag ist. Die Antragsberechtigten sind in der Verfassung festgelegt und bilden zwei Gruppen. Zur ersten Gruppe zählen die allgemeinen Antragsberechtigten. Dies sind gemäß Art. 191 Abs. 1 Ziff. 1 Verf. der Präsident der Republik, der Sejmimmarschall, der Senatsmarschall, der Vorsitzende des Ministerrats, fünfzig Abgeordnete, dreißig Senatoren, der Erste Präsident des Obersten Gerichts, der Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts, der Generalstaatsanwalt, der Präsident der Obersten Kontrollkammer und der Bürgerrechtsbeauftragte. Zu betonen ist, dass zu den Antragsberechtigten die Präsidenten der beiden obersten polnischen Gerichte gehören. Schon dies

¹ Verfassung vom 17.3.1921 und vom 23.4.1935.

² Z. Czeszejko-Sochacki, Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego, in: Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, E. Zwierzchowski, S. 87 (91 ff.), L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu, Warszawa 2006, S. 361.

ermöglicht den Gerichten eine Einflussnahme auf die Rechtssprechung des polnischen VerfGHs. Die Befugnis der Antragsberechtigten der zweiten Gruppe ist dagegen auf diejenigen Normativakte, die deren Tätigkeitsbereich betreffen, begrenzt. Hierbei handelt es sich um den Landesrat für das Gerichtswesen, die Beschlussorgane der örtlichen Selbstverwaltungseinheiten, die Landesorgane der Gewerkschaften sowie die Führungsorgane der landesweiten Arbeitgeber- und Berufsverbände, die Kirchen und andere Religionsgemeinschaften. Von Amts wegen darf der VerfGH nicht handeln.

Das polnische Rechtssystem kennt neben der abstrakten auch die konkrete Normenkontrolle – nämlich die Verfassungsbeschwerde und die Richtervorlage beim VerfGH. Die Richtervorlage wird von der Verfassung als „Rechtsfrage an den VerfGH“ bezeichnet. Gemäß Art. 193 Verf. und Art. 3 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGG) vom 1. August 1997³ kann „jedes Gericht dem Verfassungsgerichtshof eine Rechtsfrage bezüglich der Vereinbarkeit eines Normativakts mit der Verfassung, den ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen oder dem Gesetz vorlegen, wenn von der Beantwortung der Rechtsfrage die Entscheidung einer beim Gericht anhängigen Sache abhängig ist.“ Die Richtervorlage als rechtliches Instrument zum Schutz der Verfassungskonformität der Rechtsvorschriften war seit Etablierung des VerfGH, also schon im VerfGG vom 29. April 1985 enthalten. Die rechtlichen Voraussetzungen wurden aber im Vergleich zur früheren Rechtslage geändert. Mit der Verankerung in der Verfassung erhielt die Richtervorlage den Charakter eines verfassungsrechtlichen Instruments. Ferner hat auch der Kreis der Vorlageberechtigten eine Änderung erfahren. Vor In-Kraft-Treten der geltenden Verfassung durften nur die Spruchkörper des Obersten Gerichts, des Obersten Verwaltungsgerichts und des Berufungsgerichts einerseits, der Erste Präsident des Obersten Gerichts, der Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts, die zentralen und obersten Organen der Staatsverwaltung sowie die Berufungskollegien der Selbstverwaltungen dem VerfGH Rechtsfragen vorlegen. Nach Inkrafttreten der Verfassung waren die vorlegenden Gerichte schließlich auch nicht mehr – wie zuvor – verpflichtet, die anhängigen fachgerichtlichen Verfahren auszusetzen.

Die Richtervorlage verfolgt einen doppelten Zweck. Zum einen deckt sich das Ziel der dem VerfGH vorgelegten Rechtsfrage mit demjenigen der abstrakten Normkontrolle, nämlich der Annulierung verfassungs- oder gesetzeswidriger Rechtsakte. Zum anderen ist die Richtervorlage ein Instrument der konkreten Normkontrolle. Sie ist immer mit dem individuellen und konkreten Sachverhalt der vor Gericht anhängigen Sache verbunden. Von der Beantwortung der Rechtsfrage durch den VerfGH ist die Entscheidung des Gerichts in der Sache abhängig. Die Entscheidung des VerfGH über die Verfassungs- oder Gesetzesmäßigkeit oder Konformität eines Rechtsakts nimmt in der Sache neben der Allgemeinbindung auch unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung des Gerichts, das die Rechtsfrage dem VerfGH vorgelegt hat. Somit hat die konkrete Normkontrolle eine breitere Wirkung als die abstrakte Normkontrolle.

Die Richtervorlage ist eng mit der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Verfassungsbestimmungen verbunden. Es stellt sich im Fall eines Verstoßes einer Gesetzesnorm gegen eine Verfassungsnorm insbesondere folgende Frage: Darf das Gericht in einem Einzelfall die verfassungswidrige Gesetzesnorm außer Acht lassen und stattdessen die Verfassungsnorm anwenden? Der VerfGH hat in seiner ständigen Rechtsprechung⁴

³ Dz. U. Nr. 102, Pos. 643.

⁴ Beschluss vom 22.3.2000, P. 12/98, Urt. vom 4.10.2000, P. 8/00, Urt. vom 31.1.2001, P. 4/99, Urt. vom 28.11.2001, K 36/01, Urt. vom 4.12.2001, SK 18/00.

mehrfach darauf hingewiesen, dass das im Art. 8 Verf. festgelegte Prinzip der unmittelbaren Anwendbarkeit der Verfassungsnormen den Gerichten nicht die Kompetenz einräumt, Gesetzesnormen nicht zu beachten. Die Vermutung der Verfassungskonformität der Normativakte, die ein Verfassungsprinzip darstellt, erfordert die gleichzeitige Anwendung sowohl der Verfassungs- als auch der Gesetzesnorm. Insbesondere können Verfassungsnormen den Inhalt und die Auslegung von Gesetzesvorschriften beeinflussen. Daher hat der VerfGH die Kompetenz zur Festlegung einer allgemein gültigen Auslegung von Rechtsvorschriften (der Verfassung und der Gesetze) verloren. Die Gerichte legen die Vorschriften eigenständig aus. Ihre Entscheidungen werden dann im Rahmen des Instanzenzugs, letztendlich durch das Oberste Gericht und das Oberste Verwaltungsgericht, überprüft. Der VerfGH ist von diesem Prozess ausgeschlossen. Er ist nur dann zuständig, wenn das Gericht Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesnorm hegt. In diesem Fall darf das Gericht nicht eigenständig darüber entscheiden, ob die Gesetzesnorm anzuwenden ist. Denn erstens sind die Richter laut Art. 178 Verf. der Verfassung und den Gesetzen unterworfen. Aus dieser Position darf sich das Gericht nicht selbstständig lösen. Zweitens hat das Gericht lediglich Zweifel an der Verfassungskonformität der Gesetzesnorm; Sicherheit besteht indes nicht. Diese Zweifel darf das Gericht nicht selbst zerstreuen. Nur der VerfGH ist nach der Verfassung berechtigt, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu überprüfen und diese ggf. aus dem Rechtssystems zu verdrängen (Verwerfungsmonopol). Sobald das Gericht die Verfassungswidrigkeit einer Gesetzesnorm anzweifelt oder Zweifel an der Anwendbarkeit der betreffenden Norm hat, muss es die Rechtsfrage dem VerfGH vorlegen. Erst nach Entscheidung des VerfGH, kann das Gericht die betreffenden Normen anwenden, sollten diese verfassungskonform sein. Ist die Gesetzesnorm verfassungswidrig, so ist die Anwendbarkeit dieser Norm abzulehnen. Damit kann ein Gericht auf zwei Arten fehlerhaft handeln. Es kann einmal Zweifel an der Verfassungskonformität übersehen und nicht aktiv werden. Zum anderen kann ein Gericht der Versuchung erliegen, selbst die Verfassungskonformität der Gesetzesnorm zu überprüfen, und die seiner Auffassung nach verfassungswidrige Norm nicht anwenden.

Die Auffassung des VerfGH wird aber nicht von allen Gerichten geteilt und akzeptiert. Viele Gerichte schließen sich zwar der Rechtsauffassung des VerfGH an⁵. Es darf aber nicht übersehen werden, dass in der Gerichtspraxis auch andere Ansichten vertreten werden, wonach die Gerichte selbstständig die ihrer Auffassung nach verfassungswidrige Norm außer Acht lassen dürfen, wenn diese sich gegen die Richtervorlage entschieden haben⁶.

Die Auffassung des VerfGH zur Vorlagepflicht der Gerichte, sobald diese eine Gesetzesnorm für verfassungswidrig halten, ist klar und wird von der herrschenden Lehre mitgetragen. Unklar ist dagegen die Frage, ob das Gericht auch im Kollisionsfall zwischen innerstaatlichem und Außenrecht die Rechtsfrage dem VerfGH vorlegen muss.

⁵ Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts (fortan: OVG) vom 12.9.1998, OPS 5/98, ONSA 1999, Nr. 1, Pos. 1, Beschluss der Militärkammer des Obersten Gerichts vom 9.10.2000., I KZP, 37/00, OSNKW 2000, Nr. 9-19, Pos. 78, Urt. des Obersten Gerichts (fortan: OG) vom 30.10.2002, V CKN 1456/00, LEX 57237.

⁶ Urt. des OG vom 7.4.1998, I PKN 90/98 OSNIAPiUS 2000, Nr. 1, Pos. 6; Beschluss des OG vom 20.6.2000, I KZP 14/00, OSNK 2000, Nr. 7-8, Pos. 59; Urt. des OG vom 26.9.2000, III CKN 1089/00, OSNC 2001, Nr. 3, Pos. 37, und vom 29.8.2001, III RN 189/00, OSNP 2002, Nr. 6, Pos. 130 sowie Urt. des OVG vom 24.10.2000, V S.A. 613/00, OSP 2001, S. 5, Pos. 82; siehe auch *L. Garlicki, Sąd Najwyższy – regulacja konstytucyjna i praktyka*, in: *W. Skrzypko* (Red.), *Sady i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, S. 15 (22).

Von der Lehre wird nicht angezweifelt, dass seit dem Beitritt Polens zur Europäischen Union polnische Gerichte berechtigt und zugleich verpflichtet sind, im Kollisionsfall zwischen polnischem und Gemeinschaftsrecht dem Gemeinschaftsrecht Vorrang zu gewähren und polnische Rechtsnormen nicht anzuwenden. Im Fall eines Widerspruchs zwischen innerstaatlichem und Gemeinschaftsrecht entscheidet hiernach das Fachgericht eigenständig und lehnt die Anwendung der innerstaatlichen Gesetzesnorm ab. Die verfassungsrechtliche Grundlage beinhaltet Art. 91 Abs. 2 und Abs. 3 Verf. Denn gemäß Art. 91 Abs. 2 Verf. hat der völkerrechtliche Vertrag, dessen Ratifizierung ein Zustimmungsgesetz vorausgegangen ist, Vorrang vor dem Gesetz, sofern das Gesetz mit dem Vertrag unvereinbar ist. Das primäre Gemeinschaftsrecht erfüllt diese Voraussetzung. Laut Art. 91 Abs. 3 Verf. wird das von einer internationalen Organisation erzeugte Recht unmittelbar angewandt; es hat im Fall der Unvereinbarkeit mit dem Gesetz den Vorrang, sofern dies aus einem von der Republik Polen ratifizierten Vertrag, durch den die internationale Organisation gebildet wird, folgt. Mit dem „von einer internationalen Organisation erzeugten Recht“ ist das sekundäre Gemeinschaftsrecht gemeint. Welche konkreten Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane hierunter fallen, ist noch nicht abschließend geklärt. Dagegen gibt es keinen Grund, die Lösung derartiger Kollisionen ausschließlich dem VerfGH zuzuweisen. Folglich bleibt festzustellen, dass bei Kollision von polnischem und Gemeinschaftsrecht eine Richtervorlage nicht erforderlich ist.⁷ Fraglich ist jedoch, ob das Gericht in einem solchen Fall die Rechtsfrage dem VerfGH überhaupt vorlegen darf. Im Kollisionsfall zwischen einer Gesetzesnorm und einem ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag des EG-Primärrechts ist dies laut Lehre möglich⁸. Der VerfGH hat sich dagegen im Fall einer Kollision zwischen polnischen Gesetzen und primärem EU-Recht (z.B. dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) für nicht zuständig erklärt⁹, da er kein Bedürfnis für eine Richtervorlage gemäß Art. 193 Verf. sehe. Der VerfGH teile die ständige Rechtssprechung des EuGH und sei ebenfalls der Ansicht, dass das Fachgericht die Vereinbarkeit polnischen Rechts und EU-Rechts selbst dann, wenn das Gericht die polnische Rechtsnorm nicht anwenden wolle, selbst überprüfen dürfe und müsse. Die Auslegung von EU-Recht falle in die Zuständigkeit des EuGH und nicht des polnischen VerfGH. Daher hat der VerfGH das Verfahren auf die Vorlage des Wojewodschaftsverwaltungsgerichts, das eine Prüfung des Art. 80 des polnischen Gesetzes vom 23. Januar 2004 über die Verbrauchssteuer¹⁰ an Art. 90 EGV zum Gegenstand hatte, wegen der Unzulässigkeit einer VerfGH-Entscheidung gemäß Art. 39 Abs. 1 Ziff. 1 VerfGG eingestellt.

Gemäß Art. 91 Abs. 2 Verf. hat der ratifizierte zustimmungsbedürftige völkerrechtliche Vertrag Vorrang vor dem Gesetz. Wie ausgeführt, darf das Fachgericht selbständig entscheiden, ob es die gemeinschaftswidrige Norm anwendet. Folgerichtig müsste diese Kompetenz der Gerichte nicht nur bei einer Kollision mit dem primären EU-Recht, sondern auch bei anderen ratifizierten zustimmungsbedürftigen völkerrechtlichen Verträgen bestehen. Hierdurch darf aber die Richtervorlage nicht ausgeschlossen werden. Sollte ein Gericht Zweifel an der Konformität einer Gesetzesnorm mit einem ratifizierten zustimmungsbedürftigen völkerrechtlichen Vertrag haben, muss dieses ermächtigt sein, die Rechtsfrage dem VerfGH vorzulegen.

⁷ Urt. des WojewodschaftsVG vom 25.5.2005, Az.. I SA/Lu 77/05, WSA in Lublin.

⁸ A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa, in: K. Wojtowicz (Red.), Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, S. 31 (88 ff) mit weiteren Literaturhinweisen.

⁹ Beschluss des VerfGH vom 19.12.2006, P. 37/05.

¹⁰ Dz. U. Nr. 29, Pos. 257.

Die geschilderten Grenzen gelten nur für die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, nicht hingegen bei untergesetzlichen Normativakten – wie beispielsweise Verordnungen. Stellt folglich ein Fachgericht die Unwirksamkeit einer untergesetzlichen Rechtsnorm fest, hat dieses die Wahl zwischen der Vorlage der Rechtsfrage oder der eigenen Entscheidung, nämlich die untergesetzliche Norm nicht anzuwenden. Im ersten Fall, also bei Entscheidung des VerfGH, wird die verfassungs- oder gesetzwidrige Norm endgültig in der Rechtsordnung getilgt. Im zweiten Fall bleibt sie erhalten und wird nur in diesem Einzelfall nicht angewandt.

II. Vorlageberechtigung

Vorlageberechtigt sind die staatlichen Gerichte im Sinne der Art. 45, Art. 77 Abs. 2 und Art. 173-177 Verf., d.h. die Organe der Rechtsprechung. Hierzu zählen gemäß Art. 175 Verf. das Oberste Gericht, die ordentlichen Gerichte (Amtsgerichte, Bezirksgerichte und Berufungsgerichte), die Verwaltungsgerichte (Wojewodschaftsverwaltungsgerichte und das Oberste Verwaltungsgericht mit Sitz in Warschau) sowie die Militärgerichte (Kasernenmilitärgerichte und Bezirksmilitärgerichte). Auch die in Kriegszeiten vorgesehenen Sondergerichte sind grundsätzlich zur Vorlage einer Rechtsfrage an den VerfGH berechtigt. Unter Gericht im Sinne von Art. 193 Verf. ist stets der Spruchkörper des erkennenden Gerichts und nicht die organisatorische Struktur der Gerichtsbarkeit zu verstehen¹¹. Sowohl die Regelung der Spruchkörper als auch der Struktur der ordentlichen, Militär-, Verwaltungs- und Sondergerichte sind dem einfachen Gesetz überlassen. Der Begriff „Gericht“ in Art. 193 Verf. kann folglich durch einfaches Gesetz geändert werden. Nur das Oberste Gericht und das Oberste Verwaltungsgericht sind namentlich in der Verfassung genannt (Art. 175 ff., Art. 184 Verf.) und damit in Gestalt ihrer Spruchkörper stets zur Richtervorlage berechtigt. Die Verfassung schreibt jedoch vor, dass jedes Gerichtsverfahren zwei Instanzen haben muss (Art. 176 Verf.). Dies ist von der Gerichtsordnung und den Prozessgesetzen zu beachten. Hinsichtlich der Richtervorlage ist es aber unerheblich, ob die erste oder die zweite Gerichtsinstanz vorlegt, oder in welchem Verfahrensstadium die Vorlage geschieht.

Die polnische Verfassung hat die rechtsprechende Gewalt den Gerichten und den Gerichtshöfen anvertraut. Die Gerichtshöfe sind aber nicht als „das Gericht“ im Sinne von Art. 193 Verf. gemeint. Folglich darf sich der VerfGH nicht auf eigene Initiative mit der Prüfung der Vereinbarkeit eines Normativakts mit der Verfassung, einem ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag oder einem Gesetz befassen, wenn von der Beantwortung dieser Rechtsfrage die Entscheidung in der bei ihm anhängigen Sache abhängt. Theoretisch ist vorstellbar, dass ein Bedürfnis nach einer Richtervorlage des Spruchkörpers des VerfGH entsteht. Stellt sich vor dem VerfGH die Frage der Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit eines Normativakts und wurde diese Frage nicht als Prüfungsgegenstand im Antrag oder in der Verfassungsbeschwerde bezeichnet, darf der VerfGH die Prüfung nicht hierauf erstrecken. Dasselbe gilt dann, wenn die Richter des VerfGH bei Wahrnehmung sonstiger Aufgaben Zweifel an der Wirksamkeit einer Norm haben oder sich insfern sogar sicher sind.

Neben der Normenkontrolle fällt die Überprüfung der Ziele oder Tätigkeit der politischen Parteien am Maßstab der Verfassung in die Zuständigkeit des VerfGH (Art. 188 Ziff. 4 Verf.). Letzterer entscheidet ferner über Kompetenzstreitigkeiten zwischen zen-

¹¹ Urt. vom 17.5.1999, P. 6/98.

tralen Verfassungsorganen (Art. 189 Verf.). Der VerfGH stellt auf Antrag des Sejmmarshalls die vorübergehende Unfähigkeit des Staatspräsidenten, sein Amts auszuüben, fest und überträgt ggf. dessen Amtspflichten auf den Sejmmarshall (Art. 131 Abs. 1 Verf.). In all diesen Fällen darf der VerfGH eine Normenkontrolle nicht von Amts wegen einleiten. Er kann mithin in derartigen Fällen die fragliche Norm, die er „entdeckt“ hat, nicht aus dem Rechtssystem verdrängen. Im konkreten Fall braucht er die verfassungs- oder gesetzwidrige Rechtsnorm jedoch nicht anzuwenden, denn die Richter des VerfGH sind nur der Verfassung unterworfen (Art. 195 Verf.).

Vom Begriff „das Gericht“ im Sinn des Art. 193 Verf. nicht erfasst wird ferner der Staatsgerichtshof. Der Staatsgerichtshof ist vor allem ein Justizorgan, vor dem sich hohe Amtsträger – der Präsident der Republik, der Vorsitzende und die Mitglieder des Ministerrats, der Präsident der Polnischen Nationalbank, der Präsident der Obersten Kontrollkammer, die Mitglieder des Landesrats für Rundfunk und Fernsehen sowie Personen, die vom Ministerratsvorsitzenden mit der Leitung eines Ministeriums beauftragt wurden, und der Oberste Befehlshaber der Streitkräfte – wegen eines Verstoßes gegen die Verfassung oder ein Gesetz in Wahrnehmung ihres Amtes verantworten müssen¹². Dies gilt auch dann, wenn vor ihm Abgeordnete des Sejm oder Senatoren wegen einer vorteilhaften wirtschaftlichen Tätigkeit oder des Erwerbs staatlichen oder territorialen Selbstverwaltungsvermögens angeklagt sind. Er ist jedoch befugt, im Rahmen der Prüfung von Amtshandlungen des Präsidenten oder der Mitglieder des Ministerrats als ein Strafgericht zu agieren, sofern dies notwendig ist. Nur in diesem Fall ist der Staatsgerichtshof ein Gericht im Sinne des Art. 193 Verf. und kann dem VerfGH eine Rechtsfrage vorlegen.

Nicht vorlageberechtigt sind auch die Disziplinargerichte. Diese Gerichte sind weder unabhängig noch unparteiisch (Art. 45 und 178 der Verf.) und üben daher keine rechtsprechende Gewalt aus. Folglich handelt es sich nicht um Gerichte im Sinne der Verfassung. Von der Richtervorlage ausgeschlossen bleiben schließlich die Schiedsgerichte, die keine Staatsorgane darstellen.

III. Vorlagegegenstand

Legt ein Gericht dem VerfGH eine Rechtsfrage vor, ist Prüfungsgegenstand der konkreten Normenkontrolle der relevante Normativakt. Der VerfGH hat sich dabei in ständiger Rechtsprechung für die materielle Theorie des Normativakts entschieden. Er hat mehrfach darauf hingewiesen, dass zur Bestimmung des Charakters eines Rechtsakts weder die Bezeichnung noch die Form des Rechtsakts maßgeblich ist. Unabdingbar setzt aber ein Rechtsakt die Existenz abstrakter und genereller Rechtsnormen voraus. Hierbei handelt es sich um abstrakte und generelle Regeln für eine Handlungsweise, die an einen allgemein bestimmten Adressatenkreis gerichtet sind. Die Prüfung konkreter und individueller Rechtsakte liegt außerhalb der Zuständigkeit des VerfGH¹³.

Gegenstand der Vorlage sind einzelne Rechtsnormen, die mit dem konkreten Gerichtsverfahren so eng verbunden sind, dass von der Beantwortung der Rechtsfrage durch den VerfGH und der Wirksamkeit der betreffenden Rechtsnorm die Entscheidung der bei dem Gericht anhängigen Sache abhängig ist.

¹² Art. 198 (verfassungsrechtliche Verantwortung).

¹³ Urt. vom 6.12.1994, U. 5/94; Urt. vom 24.3.1998, U 22/97.

Strittig ist, was unter diesem in Art. 193 Verf. benutzten Begriff „Normativakt“ zu verstehen ist. Hierunter könnten die in Art. 188 Ziff. 1-3 Verf. als Prüfungsgegenstand genannten Rechtsakte fallen¹⁴. Nach anderer Ansicht sind hiermit alle Rechtsakte gemeint, die eine Rechtsgrundlage für die Entscheidung des Gerichts in der bei ihm anhängigen Sache darstellen können¹⁵. Die zweite Auffassung würde nicht nur die in Art. 188 Ziff. 1-3 Verf. genannten Rechtsakte, sondern auch andere Rechtsakte, insbesondere lokale Rechtsakte, einbeziehen. In der Rechtsprechung des VerfGH sind bisher keine klaren Antworten, sondern allenfalls Indizien zu finden. So hat der VerfGH es abgelehnt, im Rahmen von Verfassungsbeschwerden einen Bebauungsplan zu überprüfen¹⁶. Bebauungspläne sind lokale Rechtsakte, die nicht von Art. 188 Ziff. 1-3 Verf. erfasst werden. Obwohl das Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Bebauungsplans eingestellt wurde, hat der VerfGH in den Gründen nicht klargestellt, ob dies für sämtliche lokalen Rechtsakte gilt.

Sehr strittig ist, ob unter den Begriff Normativakte gemäß Art. 193 Verf. und 79 Verf. auch die Rechtsakte einer internationalen Organisation, also das sekundäre EU-Recht im Sinne von Art. 91 Abs. 3 Verf. fallen¹⁷. Sollte der VerfGH für sich die Kompetenz beanspruchen, das sekundäre EU-Recht auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, dann stünde dies im Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung des EuGH. Hierzu hat sich der VerfGH indes bisher ausdrücklich noch nicht geäußert, obwohl er die Gelegenheit dazu gehabt hätte¹⁸.

Damit steht fest, dass der VerfGH zumindest über die Verfassungskonformität der Gesetze und der völkerrechtlichen Verträge, die Vereinbarkeit der Gesetze mit ratifizierten Zustimmungsbedürftigen völkerrechtlichen Verträgen sowie die Verfassungs-, Gesetzmäßigkeit oder Konformität mit ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen der Rechtsvorschriften, die von zentralen Staatsorganen erlassen werden, prüft.

Prüfungsgegenstand der abstrakten Normkontrolle können dagegen alle völkerrechtlichen Verträge sein, d.h. sowohl ratifizierte Zustimmungsbedürftige völkerrechtliche Verträge als auch ratifizierte nicht Zustimmungsbedürftige völkerrechtliche Verträge sowie diejenigen völkerrechtlichen Verträge, die ohne Ratifizierungsverfahren nur vom Ministerrat bestätigt werden. Letztere werden nicht im Gesetzblatt der Republik Polen veröffentlicht und bilden keinen Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung (Art. 91 Abs. 1 Verf. *a contrario*). Somit dürfen derartige Verträge von den Gerichten nicht angewandt werden¹⁹. Daher können die Gerichte derartige Akte nicht dem VerfGH im Richtervorlageverfahren vorlegen.

¹⁴ A. Maczyński, Agnieszka Lyszkowska, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny, in: K. Działocha (Red.) Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2005, S. 25 (33).

¹⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, Leszek Garlicki, J. Trzciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, S. 50.

¹⁶ Beschluss vom 6.10.2004. SK 42/02.

¹⁷ A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe, ibidem.

¹⁸ Siehe das Urt. vom 11.5.2005, K 18/04.

¹⁹ Entscheidung des Obersten Gerichts vom 29. November 2000, OSNAP 2001 Nr. 5, Pos. 62; siehe auch die Urteile des Obersten Verwaltungsgericht vom 17. Mai 1999, I SA/Po 3057/98, OSNA 2001, Nr. 1, Pos. 34, und vom 29. Dezember 1999, I SA/Po, und die Urt.e des VerfGH vom 19. Dezember 2002, K 33/02, und vom 15. Dezember 2004, K 2/04, ferner: L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, in: K. Wojtowicz (Red.), Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, Warszawa 2006, S. 165 (170).

Sämtliche ratifizierten Verträge bilden einen Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung und sind allgemein verbindlich, sobald sie im Gesetzblatt der Republik Polen veröffentlicht wurden. Rechtsnormen ratifizierter Verträge sind damit unmittelbar anwendbar, sofern sie *self-executing* sind²⁰. In diesem Fall können diese Normen auch in den Gerichtsverfahren angewandt werden, womit sie ebenfalls zugleich den Gegenstand einer Richtervorlage bilden können.

Bei den Gesetzen als Gegenstand einer Richtervorlage war strittig, ob auch Gesetze, die nicht mehr in Kraft sind, aber noch Wirkungen im Rechtssystem zeigen, vorgelegt werden können. Nach Auffassung des VerfGH gelten Gesetzesvorschriften im Rechtssystem trotz der formalen Außerkraftsetzung solange, wie sie noch auf einen Sachverhalt angewandt werden können, sie also eine Grundlage für konkrete und individuelle Rechtsanwendungssakte darstellen²¹. Dies kommt vor allem beim Erb-, Steuer und Eigentumsrechts in Betracht. In derartigen Fällen kann der VerfGH das beim Fachgericht anhängige Verfahren beeinflussen. Denn die Richtervorlage dient hier nicht dem Zweck, ein verfassungs- oder völkerrechtswidriges Gesetz aus dem Rechtssystem auszuschließen, da das möglicherweise verfassungswidrige Gesetz im Zeitpunkt der Vorlage bereits außer Kraft getreten ist. Der VerfGH wurde hier gefragt, weil von seiner Auffassung die Entscheidung des Fachgerichts abhängt. Nur dieses Ziel ist dabei wesentlich.

Zulässige Vorlagegegenstände sind grundsätzlich sämtliche Gesetze. Erfasst werden also vor allem die einfachen Gesetze, aber auch das Haushaltsgesetz und die Zustimmungsgesetze zur Ratifizierung oder Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags²². Es spricht auch nichts dagegen, das Zustimmungsgesetz zur Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags über die Übertragung der Kompetenzen von Organen der staatlichen Gewalt in bestimmten Angelegenheiten auf eine internationale Organisation oder ein internationales Organ einzubeziehen. Rechtsakte, die in der Normenhierarchie den Gesetzen gleich gestellt sind, können ebenfalls Vorlagegegenstand sein. Dies betrifft die Notverordnungen mit Gesetzeskraft des Staatspräsidenten (Art. 234 Verf.) sowie die im Rechtssystem noch wirksamen vorkonstitutionellen Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft des Staatspräsidenten aus den Jahren der II. Polnischen Republik, die Regierungsdekrete der Jahre 1944-52 und die Dekrete des Staatsrats aus den Jahren 1952-89. Fraglich ist, ob ein Verfassungsänderungsgesetz überprüfbar ist. Da die polnische Verfassung keine Ewigkeitsgarantie kennt, sind Änderungen in allen Bereichen der Verfassung grundsätzlich zulässig. Der materielle Inhalt eines Verfassungsänderungsgesetzes kann daher nicht auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft werden. Zulässig wäre aber eine Prüfung der Verfassungskonformität des Verfassungsänderungsverfahrens.

Die dritte Gruppe der Rechtsakte, die Prüfungsgegenstand sein können, sind die untergesetzlichen Rechtsakte. Dies gilt unstreitig für die Rechtsvorschriften, die von zentralen Staatsorganen erlassen werden (Art. 188 Ziff. 3 Verf.). Unter diesem Begriff sind offensichtlich nicht nur die einzelnen Vorschriften, sondern ganze Normativakte zu verstehen. Zu den zentralen Staatsorganen, die Rechtsverordnungen erlassen können, gehören vor allem der Staatspräsident (Art. 142 Abs. 1 Verf.), der Ministerrat (Art. 146 Abs. 4 Ziff. 2 Verf.), der Ministerratvorsitzende (Art. 148 Ziff. 3 Verf.), die Ressortminister, die Vorsitzenden der gesetzlich vorgesehenen Regierungsausschüsse (Art. 149 Abs. 2 und 4

²⁰ Zur *self-executing*-Natur siehe die Entscheidungen des VerfGH vom 7.1.1992, K 8/91, vom 30.11.1994, W 10/94 und das Urt. des VerfGH vom 11.5.2005, K 18/04.

²¹ Urt. des VerfGH vom 31.1.2001, P 4/99.

²² Beschluss des VerfGH vom 30.11.1994, W 10/94.

Verf.) und der Landesrat für Rundfunk und Fernsehen (Art. 213 Abs. 2 Verf.). Auch die Anlagen zu den Verordnungen, die einen integralen Bestandteil der Verordnung darstellen, fallen unter den Begriff der von zentralen Staatsorganen erlassenen Vorschriften²³. Nach der Rechtsprechung des VerfGH sind zulässiger Vorlagegegenstand darüber hinaus nicht nur die allgemein geltenden Rechtsakte im Sinne des Art. 87 Abs. 1 Verf., sondern auch die Rechtkakte, die nur für die Organisationseinheiten, die dem Organ, das den Rechtsakt erlassen hat, unterstellt sind, bindend sind (Art. 93 Verf.). Voraussetzung ist der normative Charakter der intern verbindlichen Rechtsakte. Des Weiteren muss – wie ausgeführt – das Erlassorgan ein zentrales Staatsorgan sein. Vorgelegt werden können danach sämtliche Beschlüsse, Rundschreiben, Richtlinien, Bekanntmachungen, soweit diese die dargelegten Voraussetzungen erfüllen²⁴. Als Gegenstand einer Vorlage kommen schließlich auch die Beschlüsse des Sejm in Betracht²⁵, soweit diese insgesamt oder teilweise normativer Natur sind. Als unzulässig wurde dagegen die Vorlage von Anordnungen des Generaldirektors der polnischen Bahnen, weil diese Anordnung von keinem zentralen Staatsorgan erlassen wurden²⁶, und eines Ministerratsbeschlusses qualifiziert, da letzterer einen individuellen und konkreten Verwaltungsakt darstelle²⁷.

Sollte der VerfGH die Ansicht vertreten, dass auch das sekundäre Gemeinschaftsrecht als Normativakt gemäß Art. 193 Verf. anzusehen ist, werden die Rechtsakte der EU-Organen Gegenstand der Prüfung des VerfGH. Das sekundäre EU-Recht könnte dann allerdings nur auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft werden, denn gemäß Art. 91 Abs. 3 Verf. hat das sekundäre EU-Recht Vorrang vor den polnischen Gesetzen. Diese Rechtsakte wären dann als von zentralen Staatsorganen erlassene Rechtsvorschriften gemäß Art. 188 zu qualifizieren. Denn die Voraussetzung „von zentralen Staatsorganen erlassen“ ist insofern erfüllt, als die polnischen zentralen Staatsorgane, insbesondere der Ministerrat und die Ministerratsmitglieder, durch ihre Teilnahme am EU-Rat bei der Setzung des EU-Rechts mitwirken. Hierunter fallen aber nicht die Verordnungen der EU-Kommission. Tritt die Gruppenabstimmung gemäß Art. 10.2 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ABL C 191 vom 29.7.1992, S. 68) in Kraft, dürfen auch die Verordnungen des EZB-Rats nicht mehr den „von zentralen Staatsorganen erlassenen Vorschriften“ im Sinne des Art. 188 Ziff. 3 Verf. zugeordnet werden.

IV. Prüfungsmaßstab

Art. 193 Verf. hat den Prüfungsmaßstab eindeutig festgelegt. Prüfungsmaßstab sind vor allem die Verfassungsnormen. Ferner gehören hierzu die zustimmungsbedürftigen und die nicht zustimmungsbedürftigen ratifizierten völkerrechtlichen Verträge. Gesetze und untergesetzliche Normativakte können also im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit zustimmungsbedürftigen Völkerrechtsverträgen überprüft werden; nicht zustimmungsbedürftige Völkerrechtsverträge können jedoch nur im Fall untergesetzlicher Normen als Prüfungsmaßstab herangezogen werden. Gemäß Art. 193 Verf. ist schließlich auch das Gesetz ein Prüfungsmuster für untergesetzliche Normen.

²³ Urt. des VerfGH vom 12.3.2002, P 9/01.

²⁴ Entscheidungen des VerfGH vom 19.6.1992., U. 6/92, vom 15.7.1996, U. 3/96, Urt. vom 21.6.1999, U. 5/98, vom 15.12.1999, P. 6/99, Beschluss des VerfGH vom 29.3.2000, P. 13/99.

²⁵ Entscheidung des VerfGH vom 19.6.1992, U. 6/92 und insbesondere die Beschlüsse über die Einsetzung des Untersuchungsausschusses, Urt. des VerfGH vom 22.9.2006, U. 4/06.

²⁶ Beschluss, P. 13/99, *ibidem*.

²⁷ Beschluss des VerfGH vom 10.7.2002, U. 5.01.

Strittig ist jedoch, ob Gesetze und untergesetzliche Rechtsvorschriften am Gemeinschaftsrecht gemessen werden können. Die vorherrschende Meinung schließt sekundäres Gemeinschaftsrecht als Prüfungsmaßstab des VerfGH aus. Der VerfGH hat sich in dem Beschluss vom 19. Dezember 2006 (P. 37/05) gegen die Möglichkeit der Überprüfung der Vereinbarkeit des polnischen Gesetzes mit dem primären EU-Recht ausgesprochen.

V. Zusammenhang zwischen der Beantwortung der Rechtsfrage durch den VerfGH und der Entscheidung des Fachgerichts

Die Rechtsfrage darf dem VerfGH nur dann vorgelegt werden, wenn das vorlageberechtigte Gericht der Meinung ist, dass die Entscheidung des anhängigen Rechtsstreits von der Entscheidung des VerfGH abhängig ist. Die Rechtsfrage muss also einen Zusammenhang mit dem Verfahren vor dem vorlegenden Gericht aufweisen. Stellt die Rechtsnorm, deren Verfassungs- oder Rechtmäßigkeit angezweifelt wird, die Rechtsgrundlage für die Entscheidung des Fachgerichts dar, ist dieser Zusammenhang sicher zu bejahen. Ist die Norm nach Ansicht des VerfGH verfassungsgemäß und damit wirksam, kann das Fachgericht die Norm zur Grundlage seiner Entscheidung machen. Andernfalls ist das Fachgericht an die Entscheidung des VerfGH gebunden und darf die unwirksame Rechtsnorm nicht anwenden²⁸. Das Gericht darf die Ansicht des VerfGH auch nur im Hinblick auf die Wirksamkeit der eng und unmittelbar mit dem Gerichtsverfahren verbundenen Rechtsnormen einholen²⁹. Die Voraussetzung der Entscheidungserheblichkeit steht allerdings der Vorlage der Rechtsfrage nach der Wirksamkeit der gesetzlichen Ermächtigung für die entscheidungserhebliche Rechtsverordnung nicht im Wege. Zu Recht hat der VerfGH darauf hingewiesen, dass die Entscheidung des VerfGH über die Wirksamkeit der Ermächtigungsnorm einen unmittelbaren Einfluss auf das Verfahren und die Entscheidung des Fachgerichts hat³⁰.

In seiner letzten Entscheidung hat der VerfGH³¹ die Ansicht vertreten, dass im Fall eines Verstoßes polnischer Gesetze gegen primäres EU-Recht die Gerichte von einer Vorlage absehen sollen. Die Gerichte sollten die Kollision selbst durch Nichtanwendung der polnischen Rechtsnorm lösen. Daher stand in diesem Fall die Beantwortung der Rechtsfrage des Gerichts nicht in einem Zusammenhang mit der Entscheidung des Fachgerichts. Der VerfGH hat folglich das Verfahren, da eine Entscheidung des VerfGH unzulässig ist, eingestellt.

Das vorlegende Gericht ist in seiner Entscheidung an die Entscheidung des VerfGH gebunden. Wird die Norm als verfassungsmäßig erachtet, muss es sie anwenden; verneint der VerfGH die Verfassungsmäßigkeit, darf es sie nicht anwenden. Problematisch sind insofern aber drei Arten von Entscheidungen des VerfGH.

Hierzu gehören einmal die sog. Auslegungentscheidungen. Der VerfGH verwendet manchmal im Tenor der Entscheidung den Ausspruch „Artikel X ist (nicht) im Umfang von Y nicht mit Art. Z konform“. Oder der Tenor lautet: „Artikel X, verstanden als Y, ist mit Art. Z (nicht) konform“. Hier stellt sich die Frage, ob eine derartige Auslegungsent-

²⁸ Beschluss des VerfGH vom 12.4.2000, P. 14/99, vom 10.10.2000, P. 10/00, vom 13.12.2000, P. 9/00, Urt. des VerfGH vom 14.6.2000, P. 3/00.

²⁹ Beschluss des VerfGH vom 12.4.2000, P. 14/99, vom 10.10.2000, P. 10/00, vom 13.12.2000, P. 9/00, Urt. des VerfGH vom 14.6.2000, P. 3/00.

³⁰ Urt. des VerfGH vom 12.3.2002, P. 9/01.

³¹ Beschluss vom 19.12.2006, P. 37/05.

scheidung überhaupt zulässig und somit bindend ist. Die Kompetenz zur Festlegung einer allgemein gültigen Auslegung von Rechtsvorschriften hat der VerfGH mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung verloren. Die Kritiker dieser Praxis vertreten daher die These, dass nur der Teil der Entscheidung über die Gültigkeit der Rechtsnorm bindend ist. Nicht bindend sollen die Maßgaben hinsichtlich der Auslegung sein, die im Tenor der Entscheidung vom VerfGH angegeben wurden. Der VerfGH hat laut Art. 190 Verf. indessen die Kompetenz, Auslegungsentscheidungen zu erlassen, Gemäß Art. 190 Verf. sind Entscheidungen des VerfGH allgemein bindend. Alle Entscheidungen des VerfGH binden also nicht nur das anfragende Gericht, sondern auch die anderen Gerichte.

Die zweite problematische Gruppe stellen die sog. Anwendungsentscheidungen des VerfGH dar. In derartigen Entscheidungen stellt der VerfGH nicht nur die Unwirksamkeit fest, sondern beurteilt ferner, inwieweit diese Entscheidungen in der Vergangenheit aufgrund der unwirksamen Norm erfolgte Akte beeinflussen. Im Tenor findet sich z.B. die Formel: „Aufgrund der verfassungswidrigen Rechtsnorm entrichtete Steuern werden nicht zurückgezahlt“³².

Die dritte Gruppe bilden die Entscheidungen, die nicht am Tag der Verkündung, sondern erst nach Ablauf der vom VerfGH gesetzten Frist rechtskräftig werden. Es ist offensichtlich, dass eine derartige Frist nur dann gesetzt werden kann, wenn die Unwirksamkeit der geprüften Rechtsnorm festgestellt wurde. Hat der VerfGH eine Frist gesetzt, steht das vorlegende Gericht vor der schwierigen Frage: Soll es die künftig unwirksame (weil z.B. verfassungswidrige) Rechtsnorm anwenden, weil diese Rechtsnorm gegenwärtig noch gilt und nicht aus dem Rechtssystem verdrängt ist? Oder kann es die entscheidungsrelevante Norm außer Acht lassen? Nach Ansicht des VerfGH müssen die Gerichte, da seine Entscheidungen im ganzen Umfang allgemein bindend seien, in einem derartigen Fall die Rechtsnorm anwenden³³. Denn in diesem Fall antwortet der VerfGH auf die vorgelegte Rechtsfrage nicht: „Die Rechtsnorm, nach der du fragst, ist (un)wirksam; somit darfst du die Norm (nicht) anwenden“, sondern „Die Rechtsnorm, nach der du fragst, ist unwirksam, aber du musst sie anwenden, weil diese Kraft meiner Entscheidung, um andere Verfassungswerte zu schützen, ihre bindende Kraft erst später verlieren wird“.

VI. Zusammenfassung

Die Bedeutung der Richtervorlage ist bei der Bildung des demokratischen Rechtsstaats nicht als gering einzuschätzen. Sie verhindert Entscheidungen der Fachgerichte auf der Grundlage verfassungswidriger oder aus anderen Gründen rechtswidriger Rechtsnormen. Damit ist die Richtervorlage ein Instrument zum Schutz der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger.

³² Vgl. hierzu *J. Trzciński*, Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka, in: *W. Skrydło* (Red.), Sady i Trybunały w Konstytucji i w praktyce, Warschau 2006, S. 89 (93))

³³ Urt. des VerfGH vom 27.4.2005, P. 1/05.