Sylwia Jarosz-Żukowska

Das polnische Modell der Kooperation von Regierung und Parlament im Bereich des Gemeinschaftsrechts

I. Das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung und die rechtliche Natur der sog. europäischen Funktion des polnischen Parlaments

Der Beitritt zur EU hat es in Polen – wie auch in den anderen neuen Mitgliedstaaten – notwendig gemacht, dass in der polnischen Rechtsordnung neue parlamentarische Prozeduren eingeführt werden, die es ermöglichen, Einfluss auf die Tätigkeit der Regierung in den Organen und Institutionen der EU zu nehmen und die Regierung zu überwachen. Denn im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten wurden in die polnische Verfassung von 1997 keine Bestimmungen aufgenommen, die die Mitwirkung des polnischen Parlaments bei der Setzung europäischen Rechts regeln. Dieser Mangel kann einmal durch politisches Kalkül der Väter der polnischen Verfassung, die bemüht waren, die Regelung europäischer Fragen auf ein Minimum zu begrenzen, bedingt sein.[1] Auf der anderen Seite war es aber wohl für eine detaillierte Regelung der Stellung von Parlament und Regierung nach dem Beitritt im Zeitpunkt der Ausarbeitung der neuen Verfassung noch zu früh.[2] Der Verfassungsgeber hat sich daher auf die Aufnahme der sog. Europa-Klausel (Art. 90 Verfassung) beschränkt, die die Kompetenzen polnischer Staatsorgane in bestimmten Angelegenheiten EU-Organen überträgt und den Rang des Gemeinschaftsrechts in der polnischen Rechtsordnung bestimmt (Art. 91 Abs. 3 Verfassung). Damit wurde es nach dem Beitritt erforderlich, die Einflussnahme der nationalen Staatsorgane bei der Schaffung des Gemeinschaftsrechts innerhalb des von der Verfassung gesetzten Rahmens zu regeln, worauf auch das Verfassungsgericht hingewiesen hat.[3] Da eine verfassungsrechtliche Lücke in diesem Bereich „weitreichende negative Folgen" habe, sei ein „Anhaltspunkt" für eine Mitwirkung des Parlaments im Wege der Auslegung der Verfassungsprinzipien und -werte zu suchen.

Zweifellos gehört die Mitwirkung des Parlaments an den Regierungsvorlagen, die den Prozess der Schaffung von Gemeinschaftsrecht betreffen, nicht zu den klassischen Funktionen. Die Zusammenarbeit mit der Regierung im Bereich des Gemeinschaftsrechts ist eine Kompetenz, die in engem Zusammenhang mit der Rechtsetzung durch das Parlament und seiner Kontrollfunktion steht. Letzteres gilt auch im Hinblick auf die spätere Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in das nationale Recht. In der Praxis werden so verlorene Gesetzgebungskompetenzen kompensiert.[4] Daher wird nicht nur im polnischen verfassungsrechtlichen Schrifttum zunehmend neben den traditionellen Funktionen der Parlamente − der systemgebenden, gesetzgebenden, Kreativ- und Kontrollfunktion – auf eine neue Funktion der Parlamente der Mitgliedstaaten hingewiesen, und zwar auf die

[1] *L. Garlicki*, Konstytucja a „sprawy wewnętrzne", Przegląd Sejmowy nr 4/2007, s. 200, so auch M. Kruk, Tryb przystapienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa, (w:) Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, S. 139-140.

[2] *J. Jaskiernia*, Parlament i procesy integracyjne, in: Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, S. 175.

[3] Urteil vom 12.1.2005, K 24/04.

[4] *B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, S. 550, 555.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Funktion der Mitwirkung an der Schaffung des Gemeinschaftsrechts. Die rechtliche Einordnung dieser neuen Funktion ist aber nicht unumstritten. Insbesondere hat ihre Qualifizierung als eine eigene Art von Gesetzgebungsfunktion oder auch als Kontrollfunktion Konsequenzen für die Stellung des Senats, dem seine Kontrollfunktion gemäß Art. 95 Abs. 2 Verfassung entzogen wurde. Zum Teil wird daher vertreten, dass „die europäische Funktion eine spezielle Funktion des Parlaments darstelle und sich höchstens partiell mit den traditionellen Funktionen des Parlaments überschneide".[5] Hiernach vermittelt das Parlament lediglich im Rechtsetzungsprozess durch Transformation des Gemeinschaftsrechts in nationales Recht – und dies nicht einmal bei allen EU-Normen. Im Bereich der Überwachung der Exekutive verfüge das Parlament hingegen meistens über den Zugang zu bestimmten Informationen; zu einem Recht, bestimmte Handlungen zu verlangen, verwandele sich aber das Recht zur Kontrolle auch hier nicht.[6]

Die Auffassung, die die europäische Funktion als von der Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion gesondert oder als eine spezielle Mischfunktion ansieht, findet jedoch keine Grundlage in der Verfassung, worauf die Gegenansicht hinweist. Die Verfassung regelt ausdrücklich allein zwei Funktionen des Parlaments, die Gesetzgebungs- (Art. 10) und die Kontrollfunktion (Art. 95 Abs. 2). Letztere ist dem Sejm vorbehalten. Die Auflistung sonstiger Funktionen des Parlaments – die Kreativfunktion oder „die sog. Mitgestaltung der grundlegenden politischen Richtungen des Staates"[7] − ist Produkt der Lehre. Hiernach können die Kompetenzen des Parlaments im Bereich der Einwirkung auf das Gemeinschaftsrecht „als konkretisierende Kontrollfunktion oder als außerhalb der dichotomischen Funktionen liegende Funktion" angesehen werden. Eine „Misch-"Funktion ist in der Verfassung aber nicht vorgesehen; und die Gesetzgebungsfunktion gilt nur für die interne („nationale") Rechtsetzung. Die „europäische" Funktion hat nichts gemein mit der Schaffung (Mitbestimmung) von Rechtsakten, die zu einem anderen Rechtssystem gehören, und zwar selbst dann, wenn diese Rechtsakte − wie beim Gemeinschaftsrecht der Fall – Geltungskraft im Bereich der Jurisdiktion des polnischen Staates erlangen.[8] Unter Berücksichtigung dieser Verfassungsbestimmungen sind die neuen Kompetenzen des polnischen Parlaments eher als Kontrollfunktion im weiteren Sinne zu qualifizieren.[9]

Eine andere Auffassung über den Charakter der Funktionen von Sejm und Senat bei der Einflussnahme im Rahmen der Schaffung von Gemeinschaftsrecht hat das Verfassungsgericht im oben erwähnten Urteil[10] dargelegt. Hiernach

> „kann die Übertragung von Kompetenzen im Bereich der Rechtsetzung auf Organe der Europäischen Gemeinschaften nicht so verstanden werden, dass die in der Verfassung bestimmten Organe sich ihrer Gesetzgebungsprivilegien, die lediglich einer Modifizierung unterliegen und in einer anderen Form ausgedrückt werden, entledigen. In diesem Bereich bleibt jedoch die Anordnung in vollem Umfang aktuell, sodass das Prinzip der Gewaltenteilung und der verfassungsrechtlich bestimmten Stellung eines jeden Organs beachtet werden."

[5] *J. Szymanek*, „Funkcja europejska" Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, in: Polska w Unii Europejskiej, Zakamycze 2005, S. 350.

[6] Ibidem, S. 351.

[7] *S. Sagan*, Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001, S. 127-129.

[8] *W. Sokolewicz*, Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej, Państwo i Prawo, 2004, Nr. 8, S. 7.

[9] Eine solche Meinung äußert auch u.a. *K. Wójtowicz*, Funkcja kontrola Sejmu w zakresie integracji europejskiej, Przegląd Sejmowy, Nr. 3/2008, S. 80-81; so auch *M. Kruk*, Tryb przystapienia Polski do Unii…, S. 157.

[10] K 24/04.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Des Weiteren wird ausgeführt:

> „ (...) wenn das Wesen der durch das Parlament zu erfüllenden Gesetzgebungsfunktion in der Möglichkeit zu sehen ist, auf das im Land existierende Recht in einem möglichst weiten Umfang einzuwirken, so ist zu dieser Funktion auch das Recht des Parlaments zu zählen, im Forum des Rats der Europäischen Union, auf den Inhalt der Stellungnahme Polens zu Rechtsakten der Union Einfluss zu nehmen – wenn auch in begrenztem Umfang. Die Gesetzgebungskompetenzen müssen gegenwärtig unter Berücksichtigung der grundsätzlich neuen Voraussetzungen bei der Rechtsschöpfung verstanden werden. Erlangen Regelungen, die von Organen der EU erlassen werden, auf dem Gebiet Polens Geltung, und zwar zum Teil unmittelbar, zum Teil nach Verabschiedung von Implementierungsgesetzen durch das polnische Parlament, dann ist die Stellungnahme zu Normentwürfen der Union ein wesentlicher Teil der Mitwirkung an der Schaffung von Gemeinschaftsrecht."

Zugleich wird vom Verfassungsgericht eingeräumt, dass infolge der Mitgliedschaft Polens in der EU eine Re-Definition

> „gewisser – anscheinend unantastbarer Institutionen und Begriffe notwendig wird, da es manchmal nach der infolge der europäischen Integration entstandenen Rechtslage zu einem Konflikt zwischen dem traditionellen Verständnis von Verfassungsbestimmungen und den neuen Bedürfnissen einer erfolgreichen und zugleich mit verfassungsrechtlichen Prinzipien in Einklang befindlichen Einflussnahme auf dem Forum der EU kommen kann".[11]

Dies hat nach Auffassung des Gerichts die Folge, dass die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments ein wenig anders zu gestalten ist. Infolge dessen muss

> „(...) die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt auch die Möglichkeit umfassen, zumindest einen mittelbaren Einfluss auf den Inhalt des Gemeinschaftsrechts zu nehmen (...). Die Zusammenarbeit von Parlament und Regierung im Bereich der Gesetzgebung der Europäischen Union ist im Grunde genommen Ausübung der Kompetenz der gesetzgebenden Gewalt. (...) Ohne Bedeutung bleibt es, ob das Parlament lediglich auf unverbindliche Art und Weise die Vorlage eines Gesetzentwurfs und die Ansichten der Regierung begutachtet oder ob das Parlament der Exekutive ein Mandat erteilt, welches mit einer detaillierten Anweisung versehen ist. Das Ziel bleibt das gleiche."

Nach der Lehre hat die Feststellung des Verfassungsgerichts, wonach die Stellungnahme des Parlaments zur Stellungnahme des Ministerrats zu Entwürfen von Rechtsakten der EU Wahrnehmung der Gesetzgebungsfunktion und nicht nur der Kontrollfunktion des Sejm ist, Bedeutung für das gesamte politische System, denn hierdurch werden

> „(…) nicht nur der Rahmen für die Beziehungen zwischen Sejm und Senat, sondern – vor allem – das Modell der gegenseitigen Beziehungen von Parlament und Regierung in europäischen Angelegenheiten festgelegt".[12]

Dieses Urteil hat jedoch selbst im Verfassungsgericht Kritik hervorgerufen.[13] So wird in den Sondervoten darauf hingewiesen, dass die Stellungnahme des Parlaments nicht hoheitlicher Natur sei und keine rechtlichen Folgen habe.[14] Zugebilligt wurde aber, dass die Kompetenz zur Begutachtung von Normvorlagen eine gewisse Nähe zur Ausübung der Gesetzgebungsfunktion hat, weil mittelbar Einfluss auf deren Inhalt genommen

[11] Darauf macht auch *K. Wójtowicz*, Funkcja kontrolna Sejmu w zakresie integracji…, S. 81, aufmerksam.

[12] So *L. Garlicki*, Konstytucja a „sprawy zewnętrzne"…, S. 201.

[13] Zum Urteil K 24/04 wurden drei abweichenden Meinungen von Richtern des Verfassungsgerichtes gemeldet, nämlich von *J. Niemcewicz, E. Łętowska* und *J. Ciemniewski*.

[14] Vgl. die abweichende Meinung von J. Ciemniewski.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

werde. Dagegen handele es sich beim Erwerb von Informationen über den Inhalt der endgültigen Stellungnahme des Ministerrats um die Wahrnehmung der Kontrollfunktion.[15]

Auch *E. Łętowska* bejaht eine Kompetenz *sui generis*, die sowohl die Kontrollfunktion als auch die Gesetzgebungsfunktion umfasse. Darüber hinaus ist die Richterin der Auffassung, dass die vom Verfassungsgericht angewandten Bestimmungen (Art. 10 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 1) nicht adäquat seien, weil „sie den Anteil beider Kammern des Parlaments im Prozess der Setzung polnischen Rechts beträfen".

Unzweifelhaft will die Auffassung, wonach die – wenn auch nur mittelbare – Einflussnahme des Sejm und des Senats auf den Inhalt des Gemeinschaftsrechts Ausübung der Gesetzgebungsfunktion im Sinne des Art. 10 und des Art. 95 Abs. 1 Verfassung darstellt, die besondere Rolle des Parlaments hervorheben, das die Möglichkeit haben muss, über den Inhalt des in Polen geltenden Rechts zu bestimmen. In dem angesprochenen Urteil hat das Verfassungsgericht unterstrichen, dass die Verabschiedung von Gemeinschaftsrecht unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Volkssouveränität stattzufinden hat (Art. 4). Das Volk übe die Macht unmittelbar oder durch seine Vertreter aus; dies seien aber die Abgeordneten und nicht die Mitglieder des Ministerrats.

Nicht übersehen werden darf dabei, dass die dargelegten Ansichten des Verfassungsgerichts durch die nach dem Beitritt Polens zur EU nicht befriedigende Verfassungslage bedingt sind. Die neue Kompetenz des Parlaments kann wohl – ohne Vorbehalt – weder der Gesetzgebungs- noch der Kontrollfunktion zugeordnet werden; eher in Betracht zu ziehen ist allerdings die Kontrollfunktion. Aus der geltenden Verfassung lassen sich aber keine klaren Grundsätze im Hinblick auf die Kooperation der beiden Parlamentskammern und der Regierung bei der Schaffung von Gemeinschaftsrecht ableiten. Zutreffend wird zwar eine Kompensation der verlorenen Gesetzgebungskompetenz des Parlaments (auch des Senats) gefordert; diese Forderung ist aber an den Verfassungsgeber zu richten und bei einer künftigen Verfassungsrevision zu beachten.

II. Das Verfahren der Beteiligung von Sejm und Senat bei der Schaffung von Gemeinschaftsrecht

Die Grundsätze der Zusammenarbeit von Regierung und Parlament in EU-Fragen werden durch das Gesetz vom 11. März 2004 über die Zusammenarbeit von Ministerrat sowie Sejm und Senat in Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union stehen (nachfolgend Kooperationsgesetz[16]), geregelt. 2004 wurde die Organisationsstruktur von Sejm und Senat erheblich geändert,[17] als Ausschüsse für EU-Angelegenheiten gebildet wurden, die den Status von ständigen Ausschüssen erhielten.

Das Kooperationsgesetz reguliert drei Ebenen der Kooperation von Ministerrat und Parlamentskammern, und zwar den Bereich der Schaffung von Gemeinschaftsrecht, den Bereich der Schaffung nationalen Rechts, das Gemeinschaftsrecht implementiert, und

[15] Vgl. die abweichende Meinung von *J. Niemcewicz*.

[16] Dz. U. Nr. 52, Pos. 515.

[17] Beschluss des Sejms vom 20.2.2004 bezüglich der Änderung der Geschäftsordnung des Sejm der Republik Polen, Monitor Polski, Nr. 12, Pos.182 und Beschluss vom 22.4.2004 bezüglich der Änderung der Geschäftsordnung des Senats, Monitor Polski, Nr. 18, Pos. 302.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

schließlich den Bereich der Stellungnahme zu Kandidaten für bestimmte Ämter in der EU.

Ursprünglich hatte es zwei weitere Gesetzesvorlagen gegeben.[18] Die Vorlage, die von den im Parlament eingebrachten am weitesten ging, hatte die Etablierung eines gemeinsamen Ausschusses für EU-Angelegenheiten – wie beispielsweise in Spanien oder Belgien – vorgesehen. Dieser Ausschuss sollte beide Parlamentskammern vertreten;[19] zu seinen Aufgaben sollten alle Angelegenheiten, die mit der EU-Mitgliedschaft Polens im Zusammenhang stehen, gehören. Letzteres sollte vor allem für die Stellungnahmen zu den Entwürfen von Rechtsakten der EU und die Prüfung von Informationen und sonstigen vom Ministerrat vorgelegten Dokumenten gelten. Charakteristisch für dieses Modell war die größere Selbstständigkeit und stärkere Stellung des gemeinsamen Ausschusses für EU-Angelegenheiten sowohl im Verhältnis zu den beiden Parlamentskammern als auch zum Ministerrat.[20] Nur in Ausnahmefällen sollten in seine Zuständigkeit fallende Angelegenheiten noch Gegenstand der Beratung im Sejm werden.

Ohne eine Änderung der Verfassung von 1997 wurde aber die Ausstattung eines derartigen gemeinsamen Ausschusses mit eigenständigen Kompetenzen für nicht möglich erachtet. Auch mit der Eigenständigkeit und Autonomie sowie den unterschiedlichen Zuständigkeiten der beiden Parlamentskammern wäre der gemeinsame Ausschuss schwerlich zu vereinbaren gewesen. Schließlich wurde es nach der Verfassung für unzulässig angesehen, dass der gemeinsame Ausschuss die Regierung bindende Akte erlässt oder nach außen im Namen des Parlaments auftritt.[21]

Daher wurde im geltenden Kooperationsgesetz vorgesehen, dass die Mitwirkung des Sejm und des Senats im Rahmen der Schaffung von Gemeinschaftsrecht durch spezielle interne Organe erfolgt, die als europäische Ausschüsse bezeichnet werden. Dabei ist anzumerken, dass sowohl laut Titel des Kooperationsgesetzes als auch gemäß Art. 2 des Gesetzes der Ministerrat zur Zusammenarbeit mit Sejm und Senat verpflichtet ist. Partner sind nach den folgenden Bestimmungen das jeweils laut Geschäftsordnung des Sejm und des Senats zuständige Organ,[22] d.h. der Sejm-Ausschuss für EU-Angelegenheiten (Art. 146a) und der Senatsausschuss für EU-Angelegenheiten (Art. 15). Diese sog. europäischen Ausschüsse sind – wie die anderen Parlamentsausschüsse – Hilfs- und Beratungsorgane.

Der Sejm-Ausschuss für EU-Angelegenheiten besteht aus höchstens 46 Abgeordneten und soll die Fraktionen und Bündnisse mit mindestens 15 Abgeordneten widerspiegeln. Die Mitglieder werden auf Antrag des Präsidiums vom Sejm gewählt (Art. 148a). In der Geschäftsordnung des Senats ist der Ausschuss dagegen nur rudimentär geregelt; hinsichtlich der Bestellung wird auf die übrigen ständigen Ausschüsse verwiesen (Art. 67a).

[18] Vgl. *C. Mik*, *B. Pawłowski*, Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej. Komentarz, Kwartalnik Prawa Publicznego Nr. 2/2004, S. 249-253.

[19] Nach diesem Gesetzesentwurf sollte der Vorsitzende dieses Ausschusses der Sejm-Vorsitzende oder der von diesem vorgeschlagene Stellvertreter sein. Der Sejm-Vorsitzende sollte auch den Ausschuss in äußeren Angelegenheiten vertreten. Zum Ausschuss sollten 56 Mitglieder gehören – 45 Abgeordnete und 10 Senatoren. Die Prozedur der Berufung der Mitglieder sollte die politische Teilung in den beiden Kammern widerspiegeln.

[20] Nach dem Entwurf sollte der Ausschuss mit den entsprechenden Organen der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und mit dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten.

[21] *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2007, S. 427-429.

[22] *C. Mik, B. Pawłowski*, Ustawa o współpracy Rady Ministrów…, S. 255-256.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Damit der Ausschuss für EU-Angelegenheiten effektiv und vor allem rechtzeitig tätig werden kann, ist in der Sejm-Ordnung eine Ausnahme vom Prinzip der Diskontinuität vorgesehen (Art. 148), womit die Ausschussarbeit fortgesetzt werden kann, wenn sie vom früheren Sejm-Ausschuss nicht abgeschlossen wurde. Diese Lösung ist zweckmäßig, da die Prüfung der Entwürfe von Rechtsakten der EU unabhängig von der jeweiligen Legislaturperiode Gegenstand des Sejm-Interesses sein muss.

In die Zuständigkeit der Ausschüsse für EU-Fragen fallen grundsätzlich alle Angelegenheiten, die mit der Mitgliedschaft Polens in der EU verbunden sind; die Kompetenzen sind ein Korrelat der im Kooperationsgesetz bestimmten Pflichten der Regierung.[23] Gegenstand dieses Gesetzes sind einmal die Kooperation, zum anderen die Auskunftserteilung. Wie ausgeführt, verpflichtet Art. 2 Kooperationsgesetz den Ministerrat zur Zusammenarbeit mit dem Sejm und dem Senat in EU-Angelegenheiten. Eine weitere Konkretisierung der betroffenen Materien erfolgt nicht, womit die Pflicht weit auszulegen ist.[24] Bereiche der Kooperation sind damit beispielsweise die Auskunftserteilung, die Bereitstellung von Dokumenten, das Einholen von Stellungnahmen, die Mitwirkung bei der Rechtsetzung sowie die Stellungnahmen zu Kandidaten für Ämter in der EU.

Art. 3 Kooperationsgesetz hat die Auskunftserteilung zum Gegenstand. Unzweifelhaft entscheidet der Zugang von Sejm und Senat zu Informationen und Dokumenten über den tatsächlichen Anteil der beiden Kammern in den Entscheidungsprozessen der EU. Nur ausreichende und rechtzeitige Informationen sichern dem Parlament die Möglichkeit, in diesen Prozessen eine ernsthafte und kreative Rolle zu spielen. Daher sind die Unterrichtung und die Übermittlung von Dokumenten seitens der Regierung das wichtigste Element des Kooperationsmechanismus von Legislative und Exekutive. Durch das Kooperationsgesetz wird der Ministerrat verpflichtet, den Sejm und den Senat regelmäßig – mindestens halbjährlich – über die polnische Mitwirkung in der EU zu unterrichten (Art. 3 Abs 1). Dieser Berichtszyklus ist nicht zufällig, sondern knüpft an die sechsmonatige Präsidentschaft in der EU an.[25] Ob die Unterrichtung zu Beginn oder später erfolgen muss, ist nicht geregelt; in der Praxis wird sie gegen Ende der Präsidentschaft vorgenommen.

Darüber hinaus hat der Ministerrat den Sejm und den Senat beziehungsweise das laut Geschäftsordnung zuständige Organ über konkrete Angelegenheiten zu informieren, die im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft Polens in der EU stehen (Art. 3 Abs. 3 Kooperationsgesetz). Hierbei kann es sich sowohl um eine Angelegenheit des periodischen Berichts als auch eine Angelegenheit handeln, über die noch nicht berichtet wurde.[26] Eine konkrete Pflicht zur Unterrichtung besteht auch im Hinblick auf die Schaffung von Gemeinschaftsrecht gemäß Art. 4-10 Kooperationsgesetz, wonach der Ministerrat des Weiteren zur Vorlage der Dokumente verpflichtet ist. Nach Art. 6 hat der Ministerrat den Parlamentskammern die Dokumente zu übermitteln, die den Rechtsetzungsprozess betreffen:

> EU-Dokumente, Konsultationen seitens anderer Mitgliedstaaten, Arbeitspläne des EU-Rats, Gesetzgebungspläne der Europäischen Kommission, Entwürfe von EU-Rechtsakten einschließlich der sich auf diese beziehenden Entwürfe von Stellungnahmen des Ministerrats, Entwürfe völker-

[23] *L. Garlicki*, Prawo konstytucyjne…, S. 427

[24] *C. Mik, B. Pawłowski*, Ustawa o współpracy Rady Ministrów…, S. 254-255.

[25] *P. Sarnecki*, Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej, Przegląd Sejmowy Nr. 5/2004, S. 13; sowie *C. Mik, B. Pawłowski*, ibidem, S. 257.

[26] *C. Mik, B. Pawłowski*, Ustawa o współpracy Rady Ministrów…, S. 257.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

rechtlicher Verträge, deren Vertragspartei die Union, die Europäischen Gemeinschaften oder ein Mitgliedstaat werden soll, unverbindliche Rechtsakte der EU, Rechtsakte der Union, die Bedeutung für die Auslegung oder die Anwendung des Rechts der EU haben.

Der Ministerrat hat auch die Pflicht, dem Sejm und dem Senat Informationen über den Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens der EU vorzulegen (Art. 8 Abs. 1). Dokumente sind an die Ausschüsse grundsätzlich unverzüglich nach Zugang weiterzuleiten.

Grundsätzliche Bedeutung hat im Hinblick auf die Mitbestimmungsfunktion des polnischen Parlaments die Pflicht zur Vorlage von Entwürfen der EU–Rechtsakte. Diese Übermittlungspflicht gilt im Hinblick auf beide Kammern. Entwürfe der Rechtsakte sind unverzüglich, Entwürfe der Stellungnahmen des Ministerrates innerhalb von 14 Tagen ab Zugang der Normvorlagen beim Ministerrat vorzulegen. Mit dieser Frist soll verhindert werden, dass die Rechte des Parlaments eingeschränkt oder die parlamentarische Kontrolle gar ausgeschlossen wird.[27] In der Begründung des Ministerrats sind u.a. die Folgen der geplanten Regelung des Gemeinschaftsrechts für die nationale Rechtsordnung und die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Folgen zu bewerten sowie das Verfahren der Annahme des Rechtsakts und das Verfahren der Abstimmung in den Organen der Union zu beschreiben. Die Ausschüsse können daraufhin innerhalb von 21 Tagen ab Zugang Stellung zur Normvorlage, nicht aber zur geplanten Stellungnahme des Ministerrats abgeben. Nach dem Kooperationsgesetz äußern die beiden Kammern folglich ihre Auffassung nicht im Plenum, sondern über ihre Ausschüsse. Erfolgt innerhalb der Frist keine Stellungnahme der Ausschüsse, wird davon ausgegangen, dass keine Anmerkungen zum Rechtsakt erfolgt sind. Kürzere Fristen gelten gemäß Art. 6 Abs. 4 Kooperationsgesetz, wenn die von der EU Kommission zur Stellungnahme gesetzte Frist weniger als 42 Tage beträgt.

Nicht unwichtig ist auch die Verpflichtung des Ministerrats, jeweils vor Sitzungen des Rats der Europäischen Union dem zuständigen Organ des Sejm und des Senats die Tagesordnung der betreffenden Sitzung zu übermitteln. Nach der Ratssitzung hat die Regierung hierüber unverzüglich Bericht zu erstatten (Art. 9), womit ebenfalls die parlamentarische Kontrolle gestärkt wird.

Nach dem Kooperationsgesetz werden – wie ausgeführt – beide Kammern in EU-Angelegenheiten tätig. Dies war indes zunächst nicht der Fall. Gemäß Art. 9 in der ursprünglichen Fassung hatte der Ministerrat lediglich den Sejm-Ausschuss zu informieren. Damit war die Rechtslage jedoch widersprüchlich. Denn das Recht zur Stellungnahme zu Rechtsakten der EU ist grundsätzlich beiden Kammern eingeräumt, während die Konsultationspflicht vor der endgültigen Stellungnahme des Ministerrats nur gegenüber dem EU-Ausschuss des Sejm bestand.[28] Begründet wurde die Missachtung des Senats mit dem Hinweis, dass dem Senat eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung zugebilligt werde. Diese Auffassung wurde jedoch in der genannten Entscheidung des Verfassungsgerichts als nicht im Einklang mit Art. 10 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 1 Verfassung befunden:

„Wenn der Senat eine der gesetzgebenden Kammern ist, ist anzuerkennen, dass alles, was mit der Schaffung von Recht oder der Einflussnahme auf dessen Inhalt zusammenhängt, zu den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Senats gehört. Auf diese Feststellung hat die beschriebene Teilung der Kompetenzen im Rahmen der gesetzgebenden Gewalt sowie auch das zweifellose Fehlen eines Gleichgewichts zwischen den Befugnissen des Sejm und den Befugnissen des Senats im Gesetzgebungsprozess keinen Einfluss."

[27] *J. Szymanek*, Funkcja europejska…., S. 357.

[28] Aufmerksamkeit darauf macht auch *J. Jaskiernia*, Parlament i procesy integracyjne…, S. 189-190.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Daraufhin wurde das Kooperationsgesetz durch Gesetz vom 28. Juli 2005 geändert. Der neue Art. 9 stellt seither klar, dass:

> „vor der Prüfung des Entwurfs eines Rechtsakts im Rat der Europäischen Union der Ministerrat die Stellungnahme des nach der Geschäftsordnung des Sejm zuständigen Organs und des nach der Geschäftsordnung des Senats zuständigen Organs einholt; dabei gibt der Ministerrat Auskunft über die Standpunkte, die der Ministerrat bei Prüfung des Entwurfs im Rat der Europäischen Union vertreten wird."

Die neue Fassung des Art. 9 ist indes nicht unproblematisch. Wie *M. Kruk* hinweist, können die Stellungnahmen des Sejm und des Senats widersprüchliche Signale an den Ministerrat senden. Dies könnte dazu genutzt werden, eine für die Regierung ungünstige Auffassung zurückzuweisen.[29] Darüber hinaus ist die Gleichberechtigung beider Parlamentskammern in europäischen Angelegenheiten mit dem Wortlaut des Art. 95 Abs. 2 Verfassung schwerlich in Einklang zu bringen, denn die Kontrollbefugnis im engen Sinne gebührt dem Sejm. Daher wird die Auffassung vertreten, dass aus dem geltenden Verfassungsrecht eine Kompetenz des Senats zur Begutachtung von Stellungnahmen des Ministerrats nicht abzuleiten ist.[30]

Die Stellungnahmen beider EU-Ausschüsse zu den Entwürfen von Rechtsakten der EU und auch zu den diesbezüglichen Stellungnahmen der Regierung sind nicht verbindlich. Art. 9 Abs. 3 Kooperationsgesetz bestimmt lediglich, dass dann, wenn der Rat der EU einstimmig entscheidet oder der Staatshaushalt erheblich belastet wird, eine Beratung obligatorisch ist. Im Übrigen und damit insbesondere in Organisationsfragen kann der Ministerrat Stellungnahmen abgeben, ohne eine Stellungnahme der Parlamentsausschüsse eingeholt zu haben. Der Ministerrat hat jedoch die Gründe darzulegen, warum von der Einholung der Stellungnahme abgesehen wurde.

Auch wenn die Stellungnahmen der parlamentarischen Ausschüsse hiernach nicht verbindlich sind, können diese nicht als unbedeutend angesehen werden. Denn die Stellungnahmen sollen „eine Grundlage für die Standpunkte des Ministerrats sein" (Art. 10).[31] Auch muss der Ministerrat, obwohl die endgültige Entscheidung bei ihm liegt, im Fall einer Abweichung seine Gründe darlegen. In der Lehre wird diese Lösung als mit der polnischen Rechtsordnung vereinbar angesehen, da die Kompetenzen der Exekutive nicht beeinträchtigt, zugleich aber die Position des Sejm gestärkt wird.[32] Die Lösung des Kooperationsgesetzes beinhaltet zudem einen Kompromiss zwischen denjenigen, die eine Bindung der Regierung fordern und denjenigen, die eine solche ablehnen.[33]

III. Verfassungsrechtliche Absicherung der europäischen Funktion des polnischen Parlaments

Obwohl eine Absicherung der europäischen Funktion von Sejm und Senat nicht notwendig ist, so wäre diese doch aus vielen Gründen wünschenswert. Daher ist der Ansicht

[29] *M. Kruk*, Tryb przystąpienia Polski do Unii…, S. 158.

[30] Vgl. die abweichende Meinung von *E. Łętowska* und *J. Niemcewicz*.

[31] Vgl. zB: *J. Jakiernia*, jw., S. 193; *B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne…, S. 555 und 643; *W. Sokolewicz*, Formy oddziaływania parlamentu…, S. 9; *P. Sarnecki*, Współpraca Rady Ministrów…, S. 20-21; *M. Kruk*, in: Tryb przystąpienia Polski do Unii…, S. 155.

[32] So *B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne…., S. 643.

[33] Gutachten zum Entwurf des Kooperationsgesetzes werden von *W. Sokolewicz* angeführt, in: Formy oddziaływania parlamentu…, S. 8.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

zuzustimmen, dass „die Teilnahme Polens in der EU und die wichtigsten Verfahren nur scheinbar in der Verfassung verankert sind".[34]

Denkbar sind aber unterschiedliche Lösungen. So könnten die Kontrollbefugnisse des Senats gegenüber der Regierung in EU-Angelegenheiten und vielleicht sogar die Gleichberechtigung von Sejm und Senat im Verfahren der Implementierung des europäischen Rechts in der Verfassung vorgesehen werden.[35] Ohne eine Änderung der Verfassung müssen die Kontrollaktivitäten des Senats weiterhin unverbindlich bleiben und sich insbesondere von den qualifizierten Kontrollprozeduren unterscheiden, mit denen die Verfassung den Sejm ausgestattet hat".[36]

Durch eine komplexe Verfassungsänderung könnten aber auch die Position von Parlament und Regierung unter Berücksichtigung der Mitgliedschaft Polens in der EU geregelt[37] und insbesondere konkrete Formen der Kompensation für die verlorene Gesetzgebungskompetenz des Parlaments vorgesehen werden.[38] Vor allem könnten durch eine derartige Verfassungsrevision die gegenseitigen Beziehungen von Sejm, Senat und Regierung in EU-Angelegenheiten konkretisiert werden. Insofern wird im Schrifttum nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, dass die Festlegung eines derartigen Modells

> „so wichtig ist, dass dieses nicht einzig dem einfachen Gesetzgeber oder dem Verfassungsrichter überlassen werden kann (…). Dies liegt vor allem im Interesse des Parlaments".[39]

Nach den geltenden Regelungen wurde die Rolle des Parlaments auf die Rolle „eines Beraters der Regierung" beschränkt. Problematisch ist dies insbesondere deswegen, weil laut Kooperationsgesetz sogar Gemeinschaftsrecht, das die Menschenrechte betrifft, ohne Einwilligung (oder sogar ohne Kenntnis) des Sejm zustande kommen kann, während die Regierung auf innerstaatlicher Ebene – laut Verfassung – derartige Regelungen nicht erlassen könnte.[40]

Zum Teil werden die Regelungen des Kooperationsgesetzes als angemessen und die Einwirkungsmöglichkeit des Parlaments auf die Entscheidungsprozesse in der EU als ausreichend angesehen.[41] Die Mehrheit in der Lehre fordert indes eine Verfassungsrevision, die eine Einflussnahme von Sejm und Senat auf die Regierung in EU-Angelegenheiten ermöglicht.[42] Zuzustimmen ist, dass „die faktisch verlorenen Gesetzgebungskompetenzen nicht allein durch das Anwachsen von Kontrollkompetenzen (…) kompensiert werden können".[43] Daher sollte eine Mitwirkung des Parlaments im Prozess der Setzung von Gemeinschaftsrecht wenigstens hinsichtlich der Angelegenheiten, die im Rat der EU

---

[34] *M. Kruk*, Przystąpienie Polski do Unii…, S. 158.

[35] *Por. S. Gebethner*, Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczy wyzwań XXI wieku (w:) Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003, S. 61. Laut *J. Szymanek* ist es sogar nicht ausgeschlossen, dem Senat ein Vorzugsrecht bei der Realisierung der europäischen Funktion einzuräumen, „Funkcja europejska…, S. 352-353.

[36] *J. Szymanek*, ibidem, S. 354.

[37] *W. Sokolewicz*, Formy oddziaływania parlamentu…, S. 9; und auch *L. Garlicki*, Konstytucja a „sprawy zewnętrzne"…., S. 201.

[38] *M. Kruk*, Przystąpienie Polski do Unii…., S. 158.

[39] *L. Garlicki*, Konstytucja a „sprawy zewnętrzne"…., S. 200-201.

[40] Kritisch äußern sich insbesondere *L. Bosek*, *M. Dybowski*, Prawo unijne: Sejm i Senat na bocznym torze, Rzeczpospolita vom 31.10.2008.

[41] Vgl. *Jaskiernia*, Parlament i procesy integracyjne…, S. 194

[42] *W. Sokolewicz*, Formy oddziaływania parlamentu…, S. 17.

[43] *B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne…, S. 555.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

entschieden werden, abgesichert werden. Die Stärkerung der Kompetenzen von Sejm und Senat im Bereich der Mitgestaltung des Gemeinschaftsrechts würde aber in beiden Kammern − unabhängig von den EU-Ausschüssen – die Etablierung von Expertenkommissionen erfordern, in die Vertreter der parlamentarischen Fraktionen und Gruppierungen entsandt werden.[44]

Auch könnte erneut die Berufung eines gemeinsamen EU-Ausschusses, der beide Kammern des polnischen Parlaments vertritt, überlegt werden. Wird kein spezielles Verfassungskapitel eingefügt, sollte diese Materie zumindest in Art. 90 Verfassung ausführlich geregelt werden. Die Konkretisierung könnte dann – wie bisher – dem einfachen Gesetzgeber überlassen werden.

[44] Vgl. *L. Bosek, M. Dybowski*, Prawo unijne. Sejm i Senat na bocznym torze, ibidem.

https://doi.org/10.5771/0030-6444-2009-3-269
Generiert durch IP '18.118.166.130', am 04.11.2024, 18:55:13.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.