



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

## **FCE 6/98**

### **EUROPÄISCHE KLAUSEL - BEDROHUNG DER SOUVERÄNITÄT?**

(SOUVERÄNITÄT UND DAS RATIFIKATIONSVERFAHREN FÜR DIE EU-MITGLIEDSCHAFT POLENS)

PROF. DR. MIROSLAW WYRZYKOWSKI

Rede im Rahmen der Vortragsreihe "Forum Constitutionis Europae" des Walter-Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität am 17.12.1998

## 1 I. Einleitung

- Die die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft Polens in der EU bestimmende europäische Klausel im Art. 90 der Verfassung besagt, daß die Republik Polen aufgrund eines internationalen Vertrages einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organ in einigen Angelegenheiten Kompetenzen der Staatsgewalt übertragen kann.
- 2 Das Wissen um die Bedeutsamkeit, aber auch um mit der europäischen Integration verbundenen Empfindlichkeiten begleitete die Schöpfer der Verfassung während ihrer gesamten Arbeit. Die Debatten und Auseinandersetzungen - sowohl im Verfassungsausschuß als auch in der Diskussion in Politik und Wissenschaft - weisen auf Probleme hin, die im Verfassungsgebungsprozeß entschieden werden mußten. Der Inhalt von Art. 90 und sein systematischer Platz in der Verfassung ist das Ergebnis eines Abwägens von Argumenten politischen, staatsrechtlichen, historischen und psychologischen Charakters und eines von vielen Beispielen für den Kompromiß, infolge dessen die Verfassung durch die Nationalversammlung verabschiedet und anschließend im bestätigenden Referendum akzeptiert werden konnte.
- 3 Diese Regelung war Gegenstand von unterschiedlichen Einschätzungen. Die Anhänger des Integrationsprozesses wiesen darauf hin, daß bei Berücksichtigung besonderer Voraussetzungen, auf die ich im folgenden eingehen werde, die verfassungsmäßige Regelung einen verfahrensrechtlichen Charakter hat, der zugleich Garantien für die Realisierung des im Art. 4 der Verfassung enthaltenen fundamentalen Verfassungsgrundsatzes beinhaltet. Die Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung war für diese Gruppe kein Diskussionsgegenstand. Da kraft des Assoziationsabkommens aus dem Jahre 1991 die Frage nach dem Ziel - der Mitgliedschaft in der EU – bereits entschieden sei, müsse man konsequent die Voraussetzungen für diese Mitgliedschaft schaffen. Es sei günstiger, eine solch evident verfassungsmäßige Materie bei der Verabschiedung der neuen Verfassung zu regeln, als die Änderung der Verfassung bei der Unterzeichnung des Vertrages über die Mitgliedschaft Polens in der EU vornehmen zu müssen.
- 4 Die Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten, in denen eine Verfassungsänderung ebenfalls notwendig geworden war, dienten als zusätzliches Argument für die Einbeziehung der europäischen Klausel in die neue Verfassung der Republik Polen.
- 5 Es ist also nicht überraschend, daß die europäische Klausel von der westeuropäischen europa- und verfassungsrechtlichen Doktrin positiv bewertet wird. Die in der Klausel zum Ausdruck kommende politische und verfassungsrechtliche Umsicht sowie die Vorteile eines klaren Ratifikationsverfahrens vor dem Eintritt in Verhandlungen über die Mitgliedschaft werden hervorgehoben. Das vorgesehene Ratifikationsverfahren wird die Verhaltensweisen der für den erfolgreichen Verhandlungsablauf und für die anschließende Ratifikation des Vertrages verantwortlichen Staatsorgane bestimmen. Ferner wird betont, daß aus in der Natur der Sache liegenden Gründen die verfassungsrechtliche Materie sowieso einmal geregelt werden mußte. Und wenn man dabei die Schwierigkeiten bei der Schaffung und Verabschiedung der Verfassung vom 2. April 1997 berücksichtigt, kann man mit hoher Wahrscheinlichkeit annehmen, daß die Einbeziehung der europäischen Klausel in die Verfassung verhindert, daß die Öffnung nach Europa angesichts der politisch-verfassungsrechtlichen Kultur der wichtigsten Mächte in der politischen Szene Polens zum Gegenstand einer späteren schweren politischen Auseinandersetzung würde, deren Verlauf der Idee der europäischen Integration viel mehr schaden als nutzen könnte.
- 6 Die Gegner der europäischen Integration stellten die europäische Klausel in Frage und sie tun es immer noch, jetzt allerdings nicht mehr so heftig, weil die Verfassung bereits verabschiedet worden

ist und bis zur Ratifikation des Vertrages noch ein langer Weg führt. Ihr wichtigstes Argument ist die Furcht vor dem Verlust der staatlichen Souveränität oder einer solch starken Einschränkung derselben, die aus ihrer Perspektive nicht annehmbar ist.

- 7 Das bedeutendste Problem, das im Zusammenhang mit der europäischen Klausel diskutiert wurde, betraf die Voraussetzungen, Folgen und Risiken, die mit der Übertragung eines Teils der öffentlichen Gewalt zustehenden Kompetenzen auf die Organe der Europäischen Union verbunden sind. Kurz gesagt - die Auseinandersetzung betraf das Problem der Souveränität. Weil mein Beitrag das Ratifikationsverfahren zum Thema hat, beschränke ich meine Bemerkungen auf zwei Überlegungen: Wie schränkt das Verfahren die Gefahren ein die aus einem voreiligen, allzu einfachen Einschränkung staatlicher Kompetenzen zugunsten einer internationalen Organisation resultieren würden? Wie stellt die Verfassung eine zufriedenstellende Legitimität von Entscheidungen über die Folgen der EU-Mitgliedschaft Polens für die dem Begriff "Souveränität" zugeschriebenen Werte her?
- 8 Der diesbezügliche in Art. 90 festgelegte Mechanismus enthält einige Komponenten. Erstens ist der Gegenstand bestimmt, nämlich die Kompetenzübertragung von Organen der Staatsgewalt. Zweitens ist der Sachbereich begrenzt, weil die Übertragung der Kompetenzen nur "einige Angelegenheiten" betreffen kann. Drittens gibt es formale Anforderungen: Die Kompetenzübertragung kann nämlich nur durch einen internationalen Vertrag erfolgen. Viertens ist der subjektive Bereich dadurch bestimmt, daß die Kompetenzübertragung nur zugunsten einer internationalen Organisation oder eines internationalen Organs erfolgen kann. Fünftens ist ein Verfahren vorgesehen, nach dem die Zustimmung für die Ratifikation des Vertrages zu erteilen ist; nur aufgrund einer solchen Zustimmung kann die Republik Polen einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organ in einigen Angelegenheiten die Kompetenzen der Organe der Staatsgewalt übertragen. Sechstens ist die qualifizierte - die höchste der in der Verfassung festgesetzten - parlamentarische Mehrheit für die Zustimmung der Ratifikation in Form eines Gesetzes erforderlich.

## II. Die beiden Ratifikationsverfahren

- 9 Der Verfassungsgeber hat zwei Verfahren vorgesehen, die den Staatspräsidenten berechtigen, seine Zustimmung für die Ratifikation eines Vertrages über die Übertragung einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organ der Kompetenzen der Organe der Staatsgewalt in einigen Angelegenheiten zu erklären. Bei dem ersten Verfahren wird die Zustimmung für die Ratifikation in Form eines Gesetzes, bei dem zweiten Verfahren in einem landesweiten Referendum erteilt.

### 1. Die anfängliche Entscheidung des Sejm über die Wahl des Ratifikationsverfahrens

- 10 Die Entscheidung, welches Ratifikationsverfahren durchgeführt werden soll, ist ausschließlich dem Sejm vorbehalten. Die Entscheidung hat insofern anfänglichen Charakter, als sie den ersten Akt des Parlaments im Ratifikationsverfahren darstellt. Art. 90 Absatz 4 der Verfassung bestimmt, daß der Beschluß über die Wahl des Verfahrens mit absoluter Mehrheit in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gefaßt wird. Entschieden wird über die Alternative Ratifikationsgesetz oder Referendum. Es handelt sich um eine zumindest teilweise ausschließende Alternative. Denn die Wahl des Gesetzgebungsverfahrens schließt das Verfahren durch Referendum aus. Die Frage, ob die Wahl des Referendumverfahrens stets den Ausschluß des Gesetzgebungsverfahrens bedeutet, wird weiter unten diskutiert.
- 11 Die Wahl des Ratifikationsverfahrens erfolgt in Form eines Sejmbeschlusses. Der Beschluß stellt

eine souveräne und ausschließliche Entscheidung des Sejms dar, was nicht bedeuten soll, daß sich andere Organe an der Vorbereitung einer für das Ratifikationsverfahren so fundamentalen Entscheidung nicht beteiligen dürfen. Wegen des besonderen Gegenstandes des Ratifikationsverfahren ist es zweckmäßig, daß diese Entscheidung in Zusammenarbeit mit allen am Ratifikationsprozeß formell (verfassungsmäßig) beteiligten Organe sowie mit Subjekten, die eine bedeutende politische Rolle spielen, erfolgt. Die Teilnahme dieser Organe (Regierung, Präsident, Senat) hat jedoch keine normative, sondern eine bloß politische Dimension.

- 12** Der Sejmbeschluß über die Wahl des Ratifikationsverfahrens wird mit der absoluten Stimmenmehrheit gefaßt, woraus resultiert, daß für den Beschluß mehr Stimmen abgegeben werden müssen als die Summe von Stimmen derjenigen, die sich für die andere Lösung und derjenigen, die sich der Stimme enthalten haben. Das notwendige Quorum bildet mindestens die Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl, also mindestens 230 Abgeordnete.
- 13** Die Eröffnung der Diskussionen über die Entscheidung des Sejms ist bedingt durch die Gesetzesinitiative der Regierung in Form einer Gesetzesvorlage über die Ratifikation. In jedem Fall steht die Initiative des Ratifikationsverfahrens der Regierung zu. Nur und ausschließlich die Regierung ist kraft Art. 146 der Verfassung zuständig, internationale Verträge, die der Ratifikation bedürfen, abzuschließen und folglich entsprechende Anträge zur Ratifikation eines internationalen Vertrages dem Parlament oder dem Präsidenten vorzulegen.
- 14** Die Verfassung kennt das Verfahren einer gewöhnlichen Gesetzesinitiative sowie einer für vom Ministerrat für dringend erklärten Gesetzesinitiative (Art. 123). Man muß erwägen, ob im Falle der Gesetzesinitiative zur Ratifikation eines solchen internationalen Vertrages der Ministerrat die Gesetzesvorlage über die Ratifikation kraft Art. 123, mit sämtlichen aus der Sejm- und Senatsordnung resultierenden Konsequenzen (Besonderheiten), einschließlich der Verkürzung der verfassungsmäßigen Frist für die Beurteilung des Gesetzes durch den Senat binnen 14 Tagen und die Unterzeichnung vom Präsidenten binnen 7 Tagen für dringend erklären kann.
- 15** Die Antwort ist negativ. Die Anwendung des dringenden Verfahrens ist weder zweckmäßig noch möglich. Zum einen deswegen, weil das dringende Verfahren einen besonderen Charakter hat. Es wird angewandt im Falle außergewöhnlicher Umstände, wenn die Verabschiedung eines Gesetzes unverzüglich notwendig ist, wobei die außergewöhnlichen Umstände besonderen Charakter haben und sich nicht voraussehen lassen. Solche Umstände können im Falle des Vertrages über die Mitgliedschaft in der EU nicht vorliegen. Zum anderen erscheint die Dringlichkeitserklärung verfassungsrechtlich unmöglich, denn im Falle des Vertrages über die Mitgliedschaft in der EU haben wir es mit der Kompetenzübertragung der Staatsgewalt in einigen Angelegenheiten zu tun. Art. 123 Abs. 1 der Verfassung schließt dagegen die Möglichkeit aus, eine Gesetzesvorlage für dringend zu erklären im Falle, daß ein solches Gesetz die Zuständigkeit der öffentlichen Gewalten regelt. Es ist selbstverständlich, daß die Staatsgewalt - neben der Selbstverwaltung - ein Teil der öffentlichen Gewalt ist.
- 16** Da das Ratifikationsgesetz mit einer qualifizierten Mehrheit angenommen werden muß (ähnlich wie im Falle der Verfassungsänderung, die Anforderungen für die Verabschiedung des Ratifikationsgesetzes sind allerdings noch höher als für das Gesetz über die Verfassungsänderung), muß man um so mehr das dringende Verfahren vermeiden, um dem besonderen Charakter des Ratifikationsgegenstandes gerecht zu werden (in diesem Zusammenhang wollen wir nur daran erinnern, daß im Falle des Gesetzes über die Verfassungsänderung die Zeitspanne zwischen der ersten und der dritten Lesung auf mindestens 60 Tage verlängert wird).
- 17** Da also die Gesetzesvorlage der Regierung im gewöhnlichen Verfahren erfolgen muß, wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ein parlamentarischer Sonderausschuß für die

Ratifikation des Vertrages einberufen. Selbstverständlich kann man nicht ausschließen, daß die Arbeiten an der Ratifikation zusammen im leitenden Ausschuß für Europäische Integration und im Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten behandelt wird. Die Entscheidung obliegt dem Sejm und er ist frei bei der Wahl des Mechanismus, wie die Arbeiten an der Gesetzesvorlage - im Grunde also auch am Vertragsgesetz - durchgeführt werden. Mir scheint jedoch, daß - in Hinsicht auf die Bedeutsamkeit der Entscheidung - die Einberufung eines Sondersejmausschusses die beste Verfahrensweise wäre.

## 2. Das parlamentarische Ermächtigungsverfahren

- 18 Angenommen, der Sejm beschließt, daß die Ermächtigung des Präsidenten zur Ratifikation durch Gesetz zu erteilen ist. In diesem Fall wird die dem Sejm durch die Regierung zugeleitete Gesetzesvorlage über die Ratifikation von der ersten bis zur dritten Lesung zum Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens.
- 19 Es gilt jedoch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit. Das Gesetz ist vom Sejm mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten zu verabschieden.
- 20 Das ist die gleiche Mehrheit, die im Falle des Gesetzes über die Verfassungsänderung erforderlich ist (Art. 235 Absatz 4). Diese qualifizierte Mehrheit bestimmt das Gewicht dieser Entscheidung und ist ein verfassungsrechtlicher und politischer Wegweiser für alle politischen Kräfte im Parlament. Diese Direktive ist in besonderer Weise an die jeweilige Mehrheit im Parlament adressiert, die nach dem Inkrafttreten der Verfassung bis zur Verabschiedung des Ratifikationsvertrages gebildet wird. Die qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen im Sejm muß ihre ständige Strategie in der innenpolitischen Szene bestimmen. Die heutige Mehrheit kann im Moment der Ratifikation des Vertrages in der Opposition sein, und die heutige Opposition kann künftig die Mehrheit bilden. Man kann auch annehmen, daß die künftige Lage - im Verhältnis zu der heutigen - keine Veränderungen erfährt, und es ist eher unwahrscheinlich, daß sich die politische Polarisierung der Gesellschaft verändert. Dies muß heißen, daß jede parlamentarische Mehrheit, ungeachtet der politischen Farbe, mit der Opposition ein Übereinkommen erzielen muß, um die für die Ratifikation des Vertrages erforderliche qualifizierte Mehrheit zu erlangen. Deswegen ist es nicht so wesentlich, wer die jeweilige Mehrheit bildet, und wer im Moment der Ratifikation in der Opposition ist. Wichtiger ist vielmehr die Bereitschaft, die Sache der europäischen Integration und des Vertrages mit der Europäischen Union von allen in Polen bedeutenden Parteien als einen grundsätzlichen, gemeinsamen Wert und ein gemeinsames Ziel anzuerkennen, dessen Verwirklichung alle wesentlichen Tätigkeiten in der politischen Sphäre untergeordnet sind.
- 21 Sollte man jedoch aus unverständlichen partikularen Gründen keine grundsätzliche Vereinbarung über die gemeinsame Entscheidung der Mehrheit und der Opposition treffen, und in der dritten Lesung der Gesetzesvorlage im Sejm keine qualifizierte Stimmenmehrheit erlangen, dann endet das das Ratifikationsgesetz betreffende Gesetzgebungsverfahren.
- 22 Wenn man jedoch annimmt, daß eine solche Situation nicht entstehen wird, und daß die Gesetzesvorlage über die Ratifikation mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit verabschiedet wird, dann leitet der Präsident des Sejms das Gesetz dem Senat zu, der 30 Tage Zeit für die Stellungnahme zu dem Gesetz hat. Auch im Falle einer Abstimmung im Senat hat der Gesetzgeber die erforderliche qualifizierte Mehrheit festgelegt. Mindestens zwei Drittel der Senatoren in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Senatorenzahl müssen dem Ratifikationsgesetz zustimmen.

- 23 Diese hohe Hürde für die im Senat erforderliche Mehrheit ist einmalig. Selbst die Verfassungsänderung erfordert nicht die qualifizierte, sondern "lediglich" die absolute Stimmenmehrheit im Senat. Die Anforderung der qualifizierten Mehrheit wird als ein wesentliches Element der Garantie für die Zweckmäßigkeit, der besonderen Legitimität und der politischen Verantwortung für die Entscheidung über die Übertragung einiger Kompetenzen der Staatsgewalt auf eine internationale Organisation angesehen.
- 24 Ist der Senat nicht imstande, das Ratifikationsgesetz mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen zu verabschieden, dann endet das Gesetzgebungsverfahren. Berücksichtigt man jedoch die politische Zusammensetzung des Senats, die durch das Wahlsystem determiniert ist, kann man annehmen, daß bei der Abstimmung im Senat, soweit die erforderliche qualifizierte Mehrheit im Sejm erlangt worden ist, eine einfache Widerspiegelung der Sejmentscheidung erfolgt. Ich nehme demzufolge an, daß der Senat keine Änderungen zum Ratifikationsgesetz vorschlägt, was zur Folge hätte, daß der Sejm nach Rückleitung des Gesetzes über solche Änderungsvorschläge abstimmen müßte. Noch weniger ist anzunehmen, daß der Senat das Ratifikationsgesetz nicht verabschiedet.
- 25 Nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens im Parlament leitet der Präsident des Sejms das Ratifikationsgesetz dem Präsidenten zu. Der Präsident hat die Möglichkeit, folgende Entscheidungen zu treffen:
- 26 Erstens unterzeichnet er das Gesetz, sofern er keine Bedenken über die Verfassungskonformität des Ratifikationsgesetzes hat, binnen 21 Tagen ab dessen Zuleitung und ordnet dessen Verkündung im Gesetzblatt der Republik Polen an. Das Gesetzgebungsverfahren ist somit abgeschlossen.
- 27 Zweitens kann er, sofern er Bedenken über die Verfassungskonformität des Ratifikationsgesetzes hat, vor der Unterzeichnung des Gesetzes beim Verfassungsgericht beantragen, die Verfassungskonformität des Gesetzes zu überprüfen. Kraft Art. 25 des Verfassungsgerichtsgesetzes beschließt das Plenum des Verfassungsgerichts über die Feststellung der Verfassungskonformität des Gesetzes. Die präventive Kontrolle des Ratifikationsgesetzes ist unumstritten zweckmäßiger, denn sie beugt unnötigen Verwirrungen in den internationalen Beziehungen vor, im Falle daß die Unvereinbarkeit des Vertrages mit der Verfassung oder mit einzelnen Gesetzen festgestellt wird. Dagegen beschränkt sich die politische Wahrscheinlichkeit, beim Verfassungsgericht eine solche Kontrolle zu beantragen, auf die Situation, in der der Präsident und die Regierung entgegengesetzte ideologisch-politische Richtungen vertreten. Die Kontrolle im nachhinein kann zwar gegenüber jeder politischen Mehrheit in der Exekutive erfolgen. Jedoch würde die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Ratifikationsgesetzes, aufgrund dessen Ermächtigung der Präsident einen internationalen Vertrag ratifiziert hat, durch das Verfassungsgericht für die polnischen Behörden äußerst problematisch sein. Was soll dann getan werden? Sicherlich muß man dann annehmen, daß durch die Vollziehung der Ratifikation die Verfassung verletzt wurde und man den jeweiligen Vertrag (aufgrund eines neuen Gesetzes, das die entsprechende Berechtigung beinhalten würde) kündigen muß.
- 28 Das Verfassungsgericht kann einerseits beschließen, daß das Gesetz verfassungskonform ist und dann muß der Präsident den Ratifikationsvertrag unterzeichnen; das Gesetzgebungsverfahren ist abgeschlossen.
- 29 Das Verfassungsgericht kann andererseits aber auch die Verfassungswidrigkeit des Ratifikationsgesetzes feststellen. Es scheint mir, daß die in Art. 122 Absatz 4 Satz 2 der Verfassung beschriebene Situation nicht in Frage kommt. Danach unterzeichnet der Präsident der Republik Polen nach Stellungnahme des Sejmpräsidenten das Gesetz unter Ausschluß der für verfassungswidrig erklärten Vorschriften, wenn die Verfassungswidrigkeit nur einzelne

Vorschriften eines Gesetzes (in diesem Falle des Ratifikationsgesetzes) betrifft und das Verfassungsgericht nicht beschlossen hat, daß sie mit dem ganzen Gesetz unverbrüchlich verbunden sind. Alternativ kann er das Gesetz dem Sejm zur Beseitigung der Widersprüche zurückleiten.

- 30** Der Beschluß über die Verfassungswidrigkeit des Ratifikationsgesetzes zieht die im Verfassungsgerichtsgesetz festgesetzten Folgen nach sich. Das Ratifikationsverfahren müßte dann von neuem anfangen.

### 3. Das Ermächtigungsverfahren per Referendum

- 31** Eine Alternative gegenüber dem Gesetzgebungsverfahren ist die Zustimmung zur Ratifikation im landesweiten Referendum. Die Anwendung des Referendumsverfahrens bedeutet die Inanspruchnahme eines Instruments - eines der wenigen, dafür aber des wichtigsten - der unmittelbaren Demokratie. In dem bereits in die Geschichte eingegangenen Ratifikationsverfahren der EU-Beitrittsverträge ist die Anwendung des Referendumsverfahrens bekannt. Hinsichtlich des Inkrafttretens von Verträgen sind die Referenden z.B. in Frankreich oder in Dänemark gelungen. Nicht gelungen ist dagegen das Referendum in Norwegen.
- 32** Die Wahl des Referendums bedeutet, daß das Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen wird. Wie gezeigt, wird die Entscheidung über die Wahl des Verfahrens allein vom Sejm mit der absoluten Stimmenmehrheit in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gefällt. Die Norm, die den Präsidenten unter Zustimmung des Senats zum Anordnen eines landesweiten Referendums berechtigt, findet auf das "EU-Referendum" keine Anwendung. Das in Art. 90 Absatz 3 in Bezug auf Absatz 4 der Verfassung genannte Verfahren hat einen besonderen Charakter.
- 33** Die Entscheidung über die Anwendung des Referendumsverfahrens wirkt auf die Anwendung der Verfassungs- und Gesetzesvorschriften über das Referendum. Um als bindend anerkannt zu werden, müssen mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten teilnehmen. Haben am Referendum weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten teilgenommen, dann ist es nicht bindend. Somit endet der in diesem Verfahren bestimmte Prozeß der Berechtigung des Präsidenten zur Ratifikation eines internationalen Vertrages. Dies bedeutet jedoch nicht, daß das Ratifikationsverfahren insgesamt zu Ende ist. Es entsteht nämlich - worauf weiter einzugehen ist - die Frage nach der Anwendungszulässigkeit des Ratifikationsgesetzverfahrens im Falle, daß das Referendum keinen bindenden Charakter hat, weil am Referendum weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten teilgenommen hat.
- 34** Wenn am Referendum mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten teilgenommen hat und die Mehrheit der Teilnehmenden sich für die Ratifikation des Vertrages ausgesprochen hat, dann ist der Präsident, nachdem das Oberste Gericht die Gültigkeit des Referendums festgestellt hat, verpflichtet, den Vertrag zu ratifizieren. In einem solchen Falle kann er jedoch von dem Recht Gebrauch machen, beim Verfassungsgericht die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Vertrages im Wege der präventiven Kontrolle zu beantragen. Stellt das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit des Vertrages nicht fest, dann ist der Präsident zur Ratifikation verpflichtet.
- 35** Haben am Referendum mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten teilgenommen, und sich die Mehrheit der Teilnehmenden gegen die Ratifikation ausgesprochen, dann ist der Präsident, nachdem das Oberste Gericht die Gültigkeit des Referendums festgestellt hat, nicht zur Ratifikation des Vertrages berechtigt. Dies bedeutet zugleich, daß über die Ratifikation des Vertrages erneut durch Referendum erst nach Ablauf von vier Jahren seit dem Tage, an dem das gescheiterte Referendum durchgeführt wurde, entschieden werden kann (Art. 4.2 des Referendumsgesetzes).
- 36** Wenn die Bedingungen für den bindenden Charakter des Referendums erfüllt sind und die Mehrheit

der über die Ratifikation des Vertrages Abstimmenden eine negative Antwort gegeben hat, dann ist es klar, daß das Ratifikationsverfahren mit einem negativen Ergebnis abgeschlossen ist.

- 37** Es kann jedoch geschehen, daß am Referendum weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten teilnimmt. Wenn man seine Gültigkeit voraussetzt, bedeutete dies, daß sein Ergebnis für den Präsidenten nicht bindend ist.
- 38** Damit keine Zweifel entstehen: wendet man das in Art. 90 Absatz 3 der Verfassung bestimmte Verfahren an, wird die Zustimmung für die Ratifikation in folgenden Fällen nicht erteilt: 1. das Referendum ist bindend, doch die Mehrheit hat sich gegen die Ratifikation ausgesprochen, 2. das Referendum ist nicht bindend, doch die Mehrheit hat sich ebenfalls gegen die Ratifikation ausgesprochen. Offen ist, wie zu entscheiden ist, wenn 3. das Referendum nicht bindend ist, doch die Mehrheit für die Ratifikation gestimmt hat. Anders formuliert, ist auf die Frage zu antworten, ob der bindende Charakter des Referendums die Bedingung für die Erteilung der Zustimmung für die Ratifikation ist, d.h. die Erfüllung der Anforderung, daß am Referendum mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten teilnehmen muß; oder kann man annehmen, daß sofern sich die Mehrheit der Abstimmenden für die Ratifizierung ausgesprochen hat, man das positive Referendumsergebnis, selbst wenn die Bedingung des bindenden Charakters nicht erfüllt ist, als Zustimmung für die Ratifikation ansehen kann.
- 39** Ich bin dafür, die Situation, wenn sich im nichtbindenden Referendum die Mehrheit für die Ratifikation ausgesprochen hat, als Zustimmung für die Ratifikation anzuerkennen. Denn wenn das Ratifikationsgesetzverfahren ein Verfahren ist, das das Legitimitätsniveau der Parlamentsentscheidung besonders hebt, dann sehe ich keinen Grund, die Legitimitätsanforderungen an das Referendum in dem Teil einzuschränken, der die Erfüllung der Bedingungen seines bindenden Charakters betrifft.
- 40** Ich bin der Auffassung, daß wir es im Falle der Ratifikation eines im Art. 90 festgesetzten internationalen Vertrages mit einem besonderen Verfahren zu tun haben. Da der Verfassungsgeber ein alternatives Verfahren angenommen hat - entweder das Ratifikationsgesetz oder das Ratifikationsreferendum -, muß sich das auf die Wahl eines bestimmten Verfahrens auswirken. Die Konstruktion ist klar - sobald das Oberste Gericht die Gültigkeit des Referendums feststellt, in dem sich die Mehrheit für die Ratifikation des Vertrages ausgesprochen hat und das wegen einer Beteiligung von mehr als der Hälfte der Wahlberechtigten bindenden Charakter hat, erlangt der Präsident die Berechtigung zur Ratifikation.
- 41** Dieser Ansicht steht der Standpunkt von W. Sokolewicz gegenüber, der auf den Vorschriften der Kleinen Verfassung basierend folgendes feststellt: "die Frage nach der Zustimmung zur Ratifikation konnte zum Gegenstand eines vor der Verabschiedung des Ratifikationsgesetzes durchgeführten Referendums werden, dessen Ergebnis, wie man annehmen sollte, auch für das das entsprechende legislative Verfahren durchführende Parlament bindend wäre" (Ratifikationsgesetz S. 98).
- 42** Die Kontrolle des Ratifikationsgesetzes kann auf Antrag des Präsidenten erfolgen, bevor er das bereits verabschiedete Ratifikationsgesetz unterzeichnet, aber auch auf Antrag von berechtigten Organen, wenn das Gesetz nicht nur in Kraft tritt, sondern auch durchgeführt wird, weil der Präsident aufgrund des Ratifikationsgesetzes bereits den internationalen Vertrag ratifiziert hat. Wie bereits erwähnt, halte ich die präventive Kontrolle für eindeutig zweckmäßiger. Die Möglichkeit, vor dem Verfassungsgericht die Verfassungskonformität des Vertrages schlechthin untersuchen zu lassen, in dem das Verfassungsgericht die Verfassungskonformität des Gesetzes über die Berechtigung (Zustimmung) zur Ratifikation festzustellen hat, ist ausgeschlossen. Die bis zum Inkrafttreten der Verfassung und des Verfassungsgerichtsgesetzes aus dem Jahre 1997 geltenden Vorschriften räumten dem Verfassungsgericht bekanntlich keine Generalkompetenz zur Feststellung

der Verfassungskonformität von internationalen Verträgen im allgemeinen ein, obwohl man Versuche anstellte, solche Kompetenz aus der Klausel des demokratischen Rechtsstaates abzuleiten. Wenn man unter diesen Umständen die selbstverständliche Berechtigung des Verfassungsgerichts zur Kontrolle des Ratifikationsgesetzes auf seine Verfassungsmäßigkeit hin als Grundlage für die Untersuchung der Verfassungskonformität eines internationalen Vertrages nutzte, wäre das eine Umgehung des Rechts, eine Interpretationsmaßnahme also, die mit den Grundsätzen des Rechtsstaates nicht in Einklang zu bringen ist. Sollte sich jedoch das verfassungsgerichtliche Verfahren auf einen internationalen Vertrag erstrecken, der aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung ratifiziert werden muß, so wird - meiner Ansicht nach - nicht nur der materielle Inhalt des Vertrages, sondern auch das Verfahren, durch welches er zustande kommt, zum Gegenstand des Verfahrens. Diese Schlußfolgerung findet heute eine stärkere Stütze in Art. 89 Absatz 3 der Verfassung, der die Verabschiedung eines Gesetzes vorsieht, das die Grundsätze und das Verfahren über den Abschluß, die Ratifikation und die Kündigung internationaler Verträge bestimmt. Die Vorschriften dieses - selbstverständlich der verfassungsmäßigen Regelung untergeordneten und sich auf die gleiche Materie beziehenden - Gesetzes, können maßgeblich sein für die Einschätzung der Verfassungskonformität und Legalität des kontrollierten internationalen Vertrages. Man muß jedoch ständig daran denken, daß eine solche Prüfung bisher nur im Zusammenhang mit entsprechenden Ratifikationsgesetzen und entsprechenden zusätzlichen Bedingungen erfolgte. Erst Art. 188 Ziffer 1 der Verfassung verleiht dem Verfassungsgericht die Kompetenz zu einer gewissenmaßen autonomen Prüfung der Verfassungskonformität und Legalität von internationalen Verträgen (W. Sokolewicz Ratifikationsgesetz S. 116-117).

### III. Schlußbemerkung

- 43 Überlegen wir abschließend das Schlüsselproblem - Legitimität der Ermächtigung zur Ratifikation des Vertrages. Es steht außer Zweifel, daß im Falle des Ratifikationsgesetzes das Legitimitätsniveau der Entscheidung das höchste von allen möglichen Gesetzen ist. Es steht höher als das Legitimitätsniveau des Gesetzes über die Verfassungsänderung (nur ausgerechnet im Falle der in Abschnitt 1 geregelten Souveränitätsfrage haben wir die Chance auf ein Referendum). Das Repräsentativitätsniveau des Parlaments, insbesondere des Sejms unter der geltenden Wahlordnung, die auf dem Proportionalitätsprinzip basiert und mit einer Hürde von 5 und 7 Prozent und mit dem stärkere Parteien bevorzugenden d'Hondtschen Stimmenberechnungssystem ausgestattet ist, steht außer Zweifel. Auch hinsichtlich der Polarisierung von politischen Ansichten in der Gesellschaft kann man feststellen, daß das Parlament - in Hinsicht auf seine Zusammensetzung aufgrund dieser Wahlordnung - zur Zustimmung im Wege des Ratifikationsgesetzes völlig berechtigt ist. Dies ist der erste politisch-verfassungsrechtliche Aspekt. Der zweite Aspekt betrifft die erforderliche qualifizierte Mehrheit für die Verabschiedung des Gesetzes, mindestens zwei Drittel sowohl im Sejm als auch im Senat. Und dies bedeutet - gerade in Hinsicht auf den ersten Aspekt - die Notwendigkeit einer großen parlamentarischen Koalition. Ungeachtet dessen, welche politischen Parteien im Moment des Ratifikationsverfahrens die Mehrheit bilden, kann man - bei der Betrachtung der Entwicklungstendenz der politischen Szene in Polen - folgendes annehmen: entweder wird man ein großes, auch Oppositionsparteien umfassendes Koalitionssystem schaffen müssen oder das Gesetz wird nicht verabschiedet. Diese Konstatierung sollte das Verhalten einer jeden Koalition gegenüber der Opposition bestimmen, damit die den Prozeß der europäischen Integration betreffenden Verfahrensregeln einen gemeinsamen Rahmen für die wichtigsten politischen Kräfte im Staat bilden. Sonst ist unsere Niederlage bei der wichtigsten Sache, seit ein

demokratischer, auf den Prinzipien der Marktwirtschaft ruhender Staat aufgebaut wird, vorprogrammiert.

- 44 Wir erinnern uns - ohne sie ausführlich analysieren zu wollen - die Argumente, die von den Anhängern des Referendums angeführt werden. Es wird hervorgehoben, daß - in Hinsicht auf die Begründung der Verfassungswerte das Referendum das wichtigste Ausdrucksmittel der unmittelbaren Demokratie und somit eine besondere Form zum Ausdruck des Prinzips der Volkssouveränität ist. Das Referendum wird, als Form der unmittelbaren Demokratie, als eine wesentliche Ergänzung der repräsentativen Demokratie angesehen. Das Referendum wird gleichzeitig, was die Erfahrung der dieses Instrument anwendenden Staaten zeigt, in höherem Grade als bisher zu einer Alternative für die repräsentative Demokratie, eine Art Sicherheitsventil und das zwischen den Parlamentswahlen bedeutendste Warnzeichen für das Parlament. Hinsichtlich der politischen Pragmatik galt das Referendum stets als eine gute Methode zur Stärkung der Legitimität von getroffenen Entscheidungen.
- 45 Diejenigen, die dieser Form zum unmittelbaren Ausdrücken des politischen Willens skeptisch gegenüberstehen, verweisen auf die von W. Sadurski referierten Ansichten. Danach wurden Referenden meist von denjenigen durchgesetzt, die zwar den Glauben an die Allgemeinvernunft der Gesellschaft erklären, doch zugleich aus Meinungsforschungen wissen, daß der von ihnen unterstützte Vorschlag eine Chance auf Gewinn hat. Das Referendum kann nicht als Ergänzung, sondern eher oft als Infragestellung des Wesens der repräsentativen Demokratie eingeschätzt werden, die - in ihrer modernen Form - darauf beruht, den Menschen, die aus welchen Gründen auch immer den Wählern entsprechen, für einige Jahre das Recht auf ihre Vertretung im Parlament anzuvertrauen. Die Demokratie heißt also nicht, daß die ganze Gesellschaft Einfluß auf einzelne Entscheidungen hat, sondern daß die Eliten, die das Recht auf das Regieren im Staat haben wollen, sich um politische Unterstützung bemühen müssen. Satori hat recht, wenn er feststellt, daß die Demokratie ein System ist, in dem die Gesellschaft Schiedsrichter beim Ringen der organisierten politischen Eliten um die Macht ist.
- 46 Weiter noch, die repräsentative Demokratie beinhaltet Garantien, die im Falle von Referenden nicht bestehen, insbesondere Verfahrensgarantien für Diskussionen, Verhandlungen und für einen Kompromiß. Die Referenden bedeuten die Möglichkeit einer Entscheidung über die Wahl der ausschließenden Alternative. Dieser Umstand und der meist mit Referenden verbundene hohe Grad an Emotionen, bildet einen Boden für das Irrationelle an getroffenen Entscheidungen.
- 47 Warum sollte man an die Referendumsidee mit Vorsicht herangehen? Aufgrund der Erfahrung im Bereich der Anwendung von Instrumenten sowohl der mittelbaren als auch der unmittelbaren Demokratie. Das wichtigste Argument ist das niedrige Niveau der politischen Aktivität der Gesellschaft, das in der Wahlbeteiligung zum Ausdruck kommt: Nie wurden in den Wahlen 42 % überschritten, nicht einmal in den so stark die Gesellschaft polarisierenden Präsidentenwahlen im Jahre 1995.
- 48 Bedeutet dies - wenn man das Argument der Erfahrung berücksichtigt -, daß die Wahl des Verfahrens das Referendumsergebnis bestimmen wird? Man kann mit hoher Wahrscheinlichkeit annehmen, daß das Referendum eine aufwendige Meinungsforschung in dem Sinne darstellen wird, daß es die Präferenzen der Gesellschaft zum Vorschein kommen läßt, ohne jedoch bindenden Charakter zu haben. Das bedeutet, daß das politische Risiko des Parlaments (der im Parlament vertretenen Parteien) nicht hoch sein wird, wenn sich die Mehrheit der am Referendum Beteiligten für die Mitgliedschaft Polens in der EU ausspricht. Wenn das Referendumsergebnis mangels der erforderlichen Wahlbeteiligung allerdings nicht bindend sein wird und eine Mehrheit gegen den Beitritt votiert, dann ist äußerste Zurückhaltung des Parlaments zu erwarten.

- 49 Die Inhaltsanalyse der europäischen Klausel in der Verfassung wie auch die Erfahrungen anderer Staaten, die das Referendum zur Entscheidung über die Frage der europäischen Integration angewandt haben, lassen uns folgende Schlußfolgerungen ziehen:
- 50 Erstens soll man - und das ist eine selbstverständliche Schlußfolgerung - eine Diskussion über das Wesen der Souveränität der Republik Polen führen. Argumente - und nicht die Emotionen -, eine neue, moderne Herangehensweise an das Problem der Souveränität und nicht die in der nicht mehr existierenden Vergangenheit verankerten Vorstellungen über das Wesen der Souveränität müssen den Ausgangspunkt für eine öffentliche Diskussion bestimmen. Die auf falschen Voraussetzungen für das Verstehen der Souveränität basierenden Maßnahmen führen zu dem Effekt, der dem beabsichtigten gegenübersteht; deren Endeffekt wird nicht die Erweiterung der Souveränität in der Familie souveräner, in einer überstaatlichen Struktur organisierten Staaten sein, sondern die Verstrickung in innere Auseinandersetzungen, die zu keinen vernünftigen Resultaten führen. Es besteht darüber hinaus ein gewisses Risiko, und man muß dem entgegenwirken, daß infolge eines negativen Referendums eine Selbstverdrängung an den Rand der europäischen Völkergemeinschaft erfolgt. Diese Diskussion sollte eine politische Aufgabe sein, die von den für den Integrationsprozeß rechtlich Verantwortlichen realisiert werden soll sowie von denjenigen mit Verständnis für die Prozesse, die wir im stärkeren Maße gestalten und nicht empfangen oder gar beobachten sollen.
- 51 Zweitens - trotz der Behauptungen von Gegnern der Integration in die Europäische Union, die zugleich den Gegnern des in der Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 festgelegten Systems der Republik Polen angehören - schränkt die verfassungsmäßige Regelung die Souveränität Polens nicht ein, sondern sie schafft vielmehr die Voraussetzungen für den Schutz der inneren und äußeren Souveränität. Diese Regelung garantiert, indem sie die verfahrensgemäßen Möglichkeiten zur Ratifizierung der grundsätzlichen Entscheidungen über die Staatsraison Polens öffnet, daß diese Entscheidung nur dann möglich sein wird, wenn sich die qualifizierte Mehrheit für den Integrationsprozeß ausspricht, was zugleich bedeutet - allerdings ist das eine Vermutung - daß keine Entscheidungen getroffen werden dürften, die wesentliche Zweifel an der polnischen Staatsraison hervorrufen.
- 52 Drittens betrifft die europäische Klausel im stärkeren Maße, als dies aus den bisherigen Diskussionen über die Verfassung resultiert, die Materie der inneren Souveränität. Sie beinhaltet das verfassungsmäßige Gebot zum Zusammenwirken der parlamentarischen Mehrheit mit der Opposition, ungeachtet des später gewählten, zur Berechtigung für die Ratifikation des Vertrages führenden Verfahrens.
- 53 Viertens, wenn man die möglichen Szenarien für den Ratifikationsprozeß des Vertrages mit der Europäischen Union berücksichtigt, die aus der Wahl eines der verfassungsmäßigen Ratifikationsverfahren resultieren, habe ich den Eindruck, daß die Verfassung für "gutes Wetter" geschrieben wurde. Was passiert aber, wenn das Wetter schlecht ist? Daran möchte ich lieber nicht denken. Da sich das jedoch nicht ausschließen läßt, ist es besser, schon heute darüber nachzudenken.