

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 145

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Dozent Dr. habil. Jan BARCZ

Polnisches Institut für Internationale Angelegenheiten,
Warschau

**DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN VÖLKERRECHT
UND LANDESRECHT IN DER VOLKSREPUBLIK
POLEN – PROBLEME DE LEGE LATA UND
DE LEGE FERENDA**

Vortrag vor dem Europa-Institut der
Universität des Saarlandes in Saarbrücken
am 9. Dezember 1988

1988 © Europa-Institut der
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN VÖLKERRECHT UND LANDESRECHT IN DER VOLKSREPUBLIK POLEN

- Probleme de lege lata und de lege ferenda -

1. Einführung

Seit einigen Jahren dauern in der Volksrepublik Polen tiefgreifende politische und wirtschaftliche Veränderungen an, die darauf zielen, das politische System des Staates zu demokratisieren und das ökonomische System effektiv zu machen. Von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Reform der Rechtsordnung. Es handelt sich dabei einerseits um die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die umfassenden wirtschaftlichen und politischen Veränderungen, andererseits geht es um die Durchsetzung der Idee des Rechtsstaates.

Gegenwärtig werden die Arbeiten eigentlich auf allen Rechtsgebieten - im Verfassungsrecht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht, Zivilrecht, Finanzrecht etc. - durchgeführt.

Man hat aber schon in den letzten Jahren eine Reihe von rechtlichen Maßnahmen getroffen, die dem Demokratisierungsprozeß dienen und wesentlich den Schutz der Rechte der Individuen verstärken. Es sei hier nur auf das 1982 geschaffene Oberste Verwaltungsgericht (das die Zuständigkeit zur Prüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen besitzt), auf das Verfassungsgericht (das Verfassungsgericht kann die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und die Gesetzmäßigkeit von anderen Rechtsakten prüfen) oder auf den - seit einigen Monaten tätigen - "Ombudsman" hingewiesen.

In diesem "allgemein-politischen" Rahmen bewegt sich auch die Diskussion über die Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht Polens, wobei es sich um zwei grundlegende Probleme handelt:

Erstens geht es um die Frage der Übereinstimmung des polnischen innerstaatlichen Rechts mit völkerrechtlichen Verpflichtungen Polens. Wie bekannt, kann das innerstaatliche Recht in vielen Fällen den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates widersprechen, wenn z.B. der Staat keine Vorschriften erläßt und der völkerrechtliche Vertrag die Verabschiedung solcher Vorschriften fordert, wenn der Staat die dem völkerrechtlichen Vertrag zuwiderlaufenden Vorschriften nicht aufhebt usw.

Zweitens wird die Frage nach dem rechtlichen Mechanismus der Einbeziehung völkerrechtlicher Normen in den innerstaatlichen Rechtsraum erörtert. Seit Jahrzehnten wird die Rechtslage auf diesem Gebiet von der polnischen Völkerrechtsdoktrin scharf kritisiert. Man weist vor allem darauf hin¹, daß in der Rechtsordnung Polens keine eindeutige Regelung der Einordnung von Völkerrechtsnormen in das innere Rechtssystem existiere und daß das polnische Parlament eigentlich keine Mitwirkungsrechte beim Abschluß von für den Staat und die Staatsbürger wesentlichen völkerrechtlichen Verträge habe. Dies zieht eine Reihe negativer Folgen nach sich. Natürlich werden im allgemeinen die völkerrechtlichen Verpflichtungen Polens (vor allem, wenn sie sich nur an die Staatsorgane wenden) erfüllt. Probleme entstehen aber dann, wenn die Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages mit dem Gesetz kollidieren oder wenn sich der Bürger unmittelbar auf die in einem völkerrechtlichen Vertrag² verankerten Rechte gegenüber Staatsorganen berufen will .

In diesem Vortrag habe ich die Absicht, nur die mit der letztgenannten Frage zusammenhängenden Probleme anzusprechen, also die Probleme der Einordnung von Völkerrechtsnormen in den innerstaatlichen Rechtsraum Polens. Die Existenz bzw. die Ausarbeitung eines klaren rechtlichen Mechanismus der Einordnung von Völkerrechtsnormen in den innerstaatlichen Rechtsraum stellt - meiner Meinung nach - eine *conditio sine qua non* für die Übereinstimmung (im weiteren Sinne) des innerstaatlichen Rechts mit völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates dar. Andererseits ist die Frage der Übereinstimmung des innerstaatlichen Rechts mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates so umfassend, daß es kaum möglich wäre, sie in einem Vortrag eingehend zu betrachten.

Seit 1986 werden die beiden oben genannten Probleme in einer Arbeitsgruppe für Völkerrecht beim Gesetzgebungsrat beraten.^{2a} Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe werden u.a. konkrete Vorschläge in bezug auf den Mechanismus der Einordnung von Völkerrechtsnormen in den innerstaatlichen Rechtsraum ausgearbeitet.³

Um aber die Zielsetzung dieser Vorschläge besser verstehen zu können, ist es angebracht, auch die gegenwärtige Rechtslage und deren historische Entwicklung auf diesem Gebiet darzustellen.

2. Rechtslage in den 20er und 30er Jahren

a) Mitwirkung des Sejm am Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen

In den ersten Jahren nach der Wiederherstellung des polnischen Staates nach dem ersten Weltkrieg hatte sich eine Praxis herausgebildet, gemäß der das polnische Parlament (Sejm)

der Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen in Form eines Gesetzes zustimmte⁴. Diese Praxis wurde in der Verfassung von 1921 ("Märzverfassung") bestätigt. Artikel 49 dieser Verfassung stellte fest, daß bestimmte Kategorien von Verträgen (darunter die Verträge, die den Bürger verpflichtende Vorschriften enthielten) einer Zustimmung des Sejm bedurften. Zwar regelte Art. 49 die Form der Zustimmung nicht ausdrücklich, der Sejm hat aber immer Vertragsgesetze verabschiedet. Ausdrücklich wurde diese Form der Zustimmung in Art. 52 der Verfassung von 1935 ("Aprilverfassung") bestätigt.

Die ratifizierten Verträge wurden im polnischen Gesetzblatt (Dziennik Ustaw) veröffentlicht. Jedoch enthielten die Verfassungen keine Bestimmungen über die Stellung von Völkerrechtsnormen in der innerstaatlichen Rechtsordnung und über die eventuellen Rechtsfolgen des Vertragsgesetzes im innerstaatlichen Bereich. Die Beantwortung dieser Fragen war der Rechtsprechung überlassen.

b) Innerstaatliche Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge

Der ratifizierte und vom Sejm in Form eines Gesetzes bestätigte Vertrag wurde in der Rechtsprechung als den Gesetzen gleich angesehen. Noch Anfang der 20er Jahre war die Rechtsprechung in bezug auf die innerstaatliche Gültigkeit von solchen Verträgen undeutlich. So stellte z.B. das Oberste Gericht in einer Entscheidung vom 21. April 1923 fest:

"Die Regeln des internationalen Vertrages sind weder unmittelbare
Quellen von Rechten und Pflichten polnischer Bürger gegenüber dem eigenen Staat, noch können sie solche sein.
Sie können jedoch und sollen als

Hilfsmaterial bei der Auslegung der betreffenden Vorschriften der Gesetzgebung der Polnischen Republik dienen; sie sind aber nicht imstande, diese Gesetzgebung zu ersetzen bzw. zu derogieren"⁵.

In der nachfolgenden Rechtsprechung könnte man aber eine eindeutige Stellungnahme erblicken, daß der vom Sejm in einem Gesetz bestätigte und im Gesetzblatt veröffentlichte Vertrag eine Quelle der Rechte und Verpflichtungen der Individuen sei. Allerdings machte man einen Unterschied zwischen der Gültigkeit des Vertrages auf internationaler Ebene und im innerstaatlichen Bereich^{5a}. So ist trotz mancher Zweifel anzunehmen, daß in dieser Zeit die polnische Praxis der Transformationskonzeption folgte⁶.

c) Rangfrage

Im Falle eines Konfliktes zwischen dem transformierten Völkervertragsrecht und dem innerstaatlichen Recht wurde das Prinzip "lex posterior derogat legi priori" angewendet. Der spätere Vertrag ging also dem früheren Gesetz und das spätere Gesetz dem früheren Vertrag vor. So stellte z.B. das Oberste Verwaltungsgericht in einer Entscheidung vom 8. Januar 1930 fest, daß eine einem späteren Vertrag widersprechende Verordnung nicht mehr gelte⁷. Im Prinzip bemühten sich aber die Gerichte, die Bestimmungen der Gesetze und der Verträge so auszulegen, daß sie nebeneinander bestehen konnten. In einigen Fällen hatten die Gerichte aber Bedenken, das Prinzip "lex posterior derogat legi priori" auf die einem späteren Vertrag widersprechende Gesetze anzuwenden. So stellte z.B. das Oberste Gericht in einer Entscheidung vom 28. Oktober 1927 fest:

"Das Gericht darf nicht die Gültigkeit eines Gesetzes unter Berufung auf seine angebliche Widersprüchlichkeit mit dem internationalen Vertrag aufheben; diese Widersprüchlichkeit verpflichtet nur den Staat (auf internationalem Gebiet), das bestehende Gesetz aufzuheben; sie berechtigt aber auf keinen Fall die Gerichte, das Gesetz wegen seiner eventuellen Widersprüchlichkeit mit internationalen Verpflichtungen nicht anzuwenden".

d) Die ersten Jahre Volkspolens

In den ersten Jahren nach dem zweiten Weltkrieg wurde die oben dargestellte Rechtspraxis in Volkspolen beibehalten. Insbesondere wurde die Mitwirkung der Volksvertretung am Abschluß von bestimmten Kategorien völkerrechtlicher Verträge aufrechterhalten. Das Verfassungsgesetz von 1947 ("Kleine Verfassung") rezipierte u.a. die Bestimmungen des Art. 49 der Verfassung von 1921. Diese Rechtslage änderte sich grundsätzlich durch die neue Verfassung der Volksrepublik Polen vom 22. Juli 1952.

3. Die Rechtslage unter der Verfassung vom 22. Juli 1952

a) Bestimmungen des positiven Rechts

Die Verfassung der Volksrepublik Polen erwähnt völkerrechtliche Verträge nur an einer Stelle¹⁰. Artikel 30 Abs. 1 Punkt 8 der Verfassung bestimmt, daß "die internationalen Verträge vom Staatsrat ratifiziert und gekündigt werden" (der Staatsrat erfüllt im polnischen Ver-

fassungssystem die Rolle des Staatsoberhauptes).

Zwar besitzt der Staatsrat die Zuständigkeit zur Verabschiedung von Anordnungen (décrets) mit Gesetzeskraft (die vom Sejm bestätigt werden müssen), im Falle der Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages wird aber vom Staatsrat nur ein Ratifizierungsbeschuß gefaßt¹¹. Dadurch ist in der polnischen Rechtsordnung eine merkwürdige Situation entstanden: Einerseits besitzt nämlich der Sejm gemäß der Verfassung die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, andererseits wird der polnische Staat - ohne Teilnahme des Sejm - durch völkerrechtliche Verträge gebunden, deren Bestimmungen u.a. auch Gegenstände der Gesetzgebung berühren können. Es ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, daß derartige Bestimmungen - weil sie keine Zustimmung des obersten Gesetzgebungsorgans in Form eines Gesetzes haben - von Gerichten bzw. anderen Staatsorganen nicht angewandt werden können. Sonst könnte das Zustimmungsgesetz - unter Voraussetzung der Annahme der Transformationskonzeption - auch als "Transformationsgesetz" gelten. Gemäß Art. 62 der Verfassung entscheidet nämlich der Richter "aufgrund der Gesetze".

Unterhalb der Ebene des Verfassungsrecht existieren dagegen eine Reihe von Vorschriften,¹² die den Abschluß von völkerrechtlichen Abkommen regeln. Zu den wichtigsten gehören:

- das Gesetz vom 30. Dezember 1951 über die Veröffentlichung des Gesetzblattes (Dziennik Ustaw) und des Amtsblattes (Monitor Polski),
- der Beschluß des Staatsrates vom 23. Dezember 1959

über die Verabschiedung von IIA-Konventionen,

- der gemeinsame Beschluß des Staatsrates und des Ministerrates vom Dezember 1968 über den Abschluß und die Kündigung internationaler Abkommen,
- die Anordnung des Premierministers vom 14. Februar 1969 über die Kategorien internationaler Abkommen,
- das Gesetz vom 29. Mai 1974 über den Minister für Auswärtige Angelegenheiten.

Diese Rechtsakte regeln aber nur die "organisatorische Seite" der Ausübung der "auswärtigen Gewalt" in der Volksrepublik Polen. So bestimmen sie z.B. die Art und Weise des Abschlusses von sog. Staatsverträgen, Regierungsabkommen und Ressortsvereinbarungen, konkretisieren die Ratifizierungsbefugnisse des Staatsrates, bestimmen die Koordinierungsfunktion des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten beim Abschluß von völkerrechtlichen Abkommen usw. Sie regeln aber nicht die Stellung der Völkerrechtsnormen im innerstaatlichen Rechtsraum der Volksrepublik Polen. Der völkerrechtliche Vertrag bindet natürlich den Staat, aber - sogar wenn er vom Staatsrat ratifiziert worden ist - seine Stellung im innerstaatlichen Raum bleibt unklar¹³, da der Ratifizierungsbeschluß des Staatsrates kein Akt der Übernahme von Völkerrecht in das innerstaatliche Recht ist.

b) Rechtspraxis

Verhältnismäßig eindeutig ist die Rechtslage im innerstaatlichen Raum nur bezüglich zweier Kategorien völker-

rechtlicher Verträge:

Erstens der Verträge, die bis zum Inkrafttreten der Verfassung vom 22. Juli 1952 mit Vertragsgesetz des Sejms ratifiziert und in das polnische Rechtssystem transformiert worden sind (und weiterhin gelten). Die Stellung dieser Verträge im innerstaatlichen Raum richtet sich nach den damals geltenden Regeln (s.o.). Dies ist von großer Bedeutung, da zu diesen Verträgen u.a. eine Reihe von ILA-Konventionen und auch die UNO-Charta gehören;

Zweitens der Verträge, auf die ein polnisches Gesetz ausdrücklich verweist. Der Verweis kann auf verschiedene Art und Weise in einem Gesetz verankert werden: So kann das Gesetz ausdrücklich den Vorrang von bestimmten völkerrechtlichen Verträgen bestimmen, es kann besagen, daß das Gesetz die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates "nicht berührt", es kann schließlich die Anwendbarkeit von Völkerrechtsnormen in Bereichen bestimmen, die von innerstaatlichen Gesetzen nicht normiert werden¹⁴. Die Verträge, auf die ein Gesetz verweist, werden von den Gerichten als Gesetze angewendet. Der Verweis ist von Bedeutung in der polnischen Praxis, bezieht sich aber nur auf einen Teil der von der VRP abgeschlossenen Verträgen, außerdem sind die damit zusammenhängenden Möglichkeiten in der Rechtsprechung restriktiv ausgelegt worden. So stellte die Zivilkammer des Obersten Gerichts in einem Beschluß vom 5. Oktober 1974 fest, daß dann, wenn das Gesetz auf einen völkerrechtlichen Vertrag verweise und es sich um Gegenstände der Gesetzgebung handle, der Verweis ausschließlich die vom Staatsrat ratifizierten und im Gesetzblatt veröffentlichten Verträge umfasse. Daraus folgt, daß sich der Verweis - wenn es sich um Gegenstände der Gesetzgebung handelt - nicht auf an-

dere Verträge beziehen kann¹⁵ (die Gerichte werden dann einen solchen Vertrag nicht anwenden).

Auf die meisten - nicht ratifizierten Verträge (d.h. die auf andere Art und Weise abgeschlossen worden sind) - verweist eben kein Gesetz. Die Verfassung verbietet zwar nicht explizit, einen solchen Vertrag im innerstaatlichen Raum anzuwenden; dies¹⁶ ist aber nur eine von zwei denkbaren Möglichkeiten¹⁶. Gerichte werden vielmehr - wie schon ausgeführt - das im Prinzip entsprechende Gesetz anwenden (Art. 62 der Verfassung), dem Gesetz also Vorrang zuerkennen - ganz zu schweigen von Verwaltungsorganen.

Die gegenwärtige Praxis wurde im Jahre 1987 in einem Beschluß¹⁷ der Kammer für Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht des Obersten Gerichts zusammengefaßt. Abgesehen von der politischen Problematik dieses Beschlusses (er betraf die Frage der Nichtübereinstimmung des Gesetzes vom 12. Oktober 1982 über Gewerkschaften¹⁸ mit der ILO-Konvention Nr. 87) sind vor allem die Erwägungen des Gesetzes zur Frage des Verhältnisses zwischen Völkervertragsrecht und innerstaatlichem Recht interessant. Es hat u.a. ausgeführt:

Erstens enthalte die Verfassung keine Bestimmungen über die Stellung völkerrechtlicher Normen im innerstaatlichen Rechtsraum:

"Die Ratifizierung eines internationalen Abkommens durch den Staatsrat hat ausschließlich im internationalen Bereich Folgen; sie bestehen darin, daß der Staat gegenüber der internationalen Gemeinschaft verpflichtet ist, die völkerrechtlichen Normen in das

innerstaatliche Recht umzusetzen. Die Nichtumsetzung von ratifizierten Völkerrechtsnormen in innerstaatliches Recht bzw. die Duldung einer Diskrepanz zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht kann von der internationalen Gemeinschaft negativ beurteilt werden, was zu der Ansicht führen kann, daß der Staat ein sogenanntes "internationales Delikt" begeht. Im Lichte der Bestimmungen unserer Verfassung ist jedoch nicht anzunehmen, daß durch die Ratifizierung auch die Transformation von Völkerrechtsnormen in das innere Recht erfolgt oder daß eine solche Transformation angesichts des Mangels an Rechtsvorschriften zumindest vermutet werden sollte".

Zweitens stelle die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages durch den Staatsrat keinen Rechtsetzungsakt dar, also keine Umwandlung von Völkerrecht in inneres Recht. Die Ratifizierung bewirke nur "die Verpflichtung des Staates, die ratifizierten Völkerrechtsnormen in innerstaatliches Recht umzusetzen".

"Solange die Völkerrechtsnormen nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt werden, können sie nicht als innerstaatliches Recht behandelt werden und binden die Gerichte nicht".

Einen Beweis für eine solche Beurteilung sieht das Oberste Gericht in der "grammatischen und funktionellen Auslegung" der Verfassung, in der Tatsache, daß die Ratifizierung ohne Beteiligung des Sejm erfolge und nur vom Staatsrat in Form eines Ratifizierungsbeschlusses vorgenommen werde.

Drittens zog das Oberste Gericht aus den oben darge-

stellten Erwägungen folgenden Schluß:

"Die Richter sind also nicht imstande, die Völkerrechtsnormen anzuwenden; aus diesen Gründen hat auch der Oberste Gerichtshof keine Möglichkeit zu beurteilen, ob eventuell ein Widerspruch zwischen Normen des Landesrechts und des Völkerrechts besteht; das Gericht ist berechtigt und verpflichtet, ausschließlich Landesrecht anzuwenden. In diesem Zusammenhang ist der eventuelle Widerspruch von Landesrecht zum Völkerrecht für die Entscheidung der behandelten Sache ohne Bedeutung ...".

c) Polnische Völkerrechtsdoktrin

Die polnische Völkerrechtsdoktrin stand also einer Situation gegenüber, in der einerseits die Bestimmungen über die Rechtsstellung völkerrechtlicher Normen im innerstaatlichen Raum fehlten, andererseits aber die Gerichte ab und zu diese Normen angewendet haben. Wie gesagt, klärt auch der Verweis eines Gesetzes auf einen völkerrechtlichen Vertrag den Status einer Völkerrechtsnorm im innerstaatlichen Recht nicht¹⁹.

Den theoretischen Ausweg aus dieser Situation suchte man in einer Konzeption, wonach völkerrechtliche Verträge "ex proprio vigore" (aus eigener Kraft) im innerstaatlichen Raum gelten sollten. Anfang der 60er Jahre schrieb nämlich Prof. Stefan Rozmaryn, daß "der Konzeption des polnischen Gesetzgebers und der ständigen Praxis aller Staatsorgane entsprechend die ratifizierten Verträge unmittelbare Rechtsfolgen in innerstaatlichen Beziehungen proprio vigore ausüben können"²⁰.

Abgesehen davon, daß selbst die Wendung "ex proprio vigore" in diesem Zusammenhang nicht eindeutig ist²¹, hat diese Konzeption eine Reihe von Schwächen:

Erstens könnten im Bereiche der Gegenstände der Gesetzgebung nur die ratifizierten und im Gesetzesblatt veröffentlichten Verträge "ex proprio vigore" wirken, die übrigen²² Verträge nur im "außergesetzgeberischen" Bereich .

Zweitens besteht nach dieser Theorie nur eine Möglichkeit²³ der "ex proprio vigore"-Wirkung der Verträge im innerstaatlichen Bereich (bzw. eine "stillschweigende Zustimmung"²⁴ des Staates in bezug darauf). Aus ihr ergibt sich aber keine Verpflichtung der Staatsorgane und Gerichte, die Völkerrechtsnormen anzuwenden.

Drittens lassen sich aus dieser Konzeption keine Folgen für den Fall eines Konfliktes zwischen den Vertragsbestimmungen und dem innerstaatlichen Recht ableiten, insbesondere begründet diese Konzeption den Vorrang der Vertragsbestimmungen im innerstaatlichen Raum nicht.

Viertens weist diese Konzeption schließlich eine grundlegende Schwäche auf: sie hat keinerlei Grundlage im geltenden Verfassungsrecht.

So bleibt diese Konzeption nur ein Versuch, die bestehende Rechtspraxis zu meistern. In vielen Fällen hat aber diese Konzeption eine negative Rolle gespielt: indem sie eine "gewünschte Lage" mit bestehender Rechtswirklichkeit verwechselte, verwischte sie die auf diesem Gebiet wirklich bestehenden Probleme.

4. Kritik

- a) Die Stellungnahmen in der polnischen Völkerrechtsdoktrin

Es ist selbstverständlich, daß sich mit diesen Fragen die Vertreter der polnischen Völkerrechtslehre befaßten. Schon Ende der 40er Jahre verlangte Prof. Julian Makowski (während der Vorbereitungsarbeiten für die neue Verfassung) eine eindeutige Regelung der Einordnung von Völkerrechtsnormen in das innerstaatliche Recht²⁵. Die Kritik an der oben dargestellten Rechtslage, verbunden mit konkreten Vorschlägen zu ihrer Verbesserung, ist Gegenstand der Arbeiten von Prof. Stanisaw Nahlik²⁶ und Prof. Krzystof Skubiszewski gewesen. Anfang der 70er Jahre schlug eine Arbeitsgruppe beim Institut für Staat und Recht der Polnischen Akademie der Wissenschaften vor, diese Frage in der Verfassung eindeutig zu regeln und den völkerrechtlichen Normen den Vorrang in der polnischen Rechtsordnung zu gewährleisten. Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht interessierte immer mehr auch die staatlichen Stellen. In den Jahren 1979-80 wirkte eine Arbeitsgruppe "für die Untersuchung der Verbindungen zwischen Völkerrecht und Landesrecht", die vom Justizminister und vom Minister für Auswärtige Angelegenheiten berufen worden war²⁷. Scharfer Kritik wurde die derzeitige Rechtspraxis während einer Tagung der polnischen Völkerrechtler im Juni 1985 unterzogen; während dieser Tagung wurde²⁸ auch eine entsprechende Resolution verabschiedet. Diese scharfe Kritik wurde in einem vom Gesetzgebungsrat (im Jahre 1986) herausgegebenen "Bericht zur Lage des Rechts" (Raport o stanie prawa) bestätigt. Die in Kapitel VIII dieses Berichts enthaltenen Ausführungen setzen sich einge-

hend mit der geltenden Rechtspraxis auseinander. Die Schlußfolgerung ist eindeutig: "... die geschilderte Praxis, insbesondere die Unvollständigkeit der Bestimmungen und ihre Zersplitterung, beweist, daß im polnischen Rechtssystem entsprechende Regulierungen bezüglich des Völkerrechts fehlen" (S. 139).

Folge dieser Kritik war die Gründung einer Arbeitsgruppe für Völkerrecht beim Gesetzgebungsrat. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe sollen einerseits konkrete Vorschläge in bezug auf die künftige Verfassung ausgearbeitet werden, andererseits werden u.a. die Gesetzesentwürfe auf ihre Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Verpflichtungen Polens begutachtet.

b) Hauptrichtungen der Kritik

In der eingehenden Kritik an der geltenden Rechtslage wurden (und werden) vor allem folgende Probleme hervorgehoben:

1) Es existiert im Rechtssystem der Volksrepublik Polen kein klarer Mechanismus der Einordnung von völkerrechtlichen Verpflichtungen in das innerstaatliche Rechtssystem. Die institutionelle Gewährleistung der Durchsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen ist aber von wesentlicher Bedeutung sowohl für die Übereinstimmung des innerstaatlichen Rechts mit diesen Verpflichtungen als auch für den Demokratisierungsprozeß in Polen.

2) Es existieren keine eindeutigen Regeln in bezug auf die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen in das innerstaatliche Recht. Gemäß der geltenden Praxis wenden

die Gerichte vor allem das nationale Recht an ohne Rücksicht auf völkerrechtliche Verpflichtungen des Staates, was sowohl aus völkerrechtlicher als auch aus innerstaatlicher bzw. politischer Sicht negative Folgen nach sich zieht.

3) Gemäß der geltenden Rechtspraxis wird der Sejm aus wichtigen Bereichen des staatlichen Lebens ausgeschaltet. Eine Reihe von völkerrechtlichen Verträgen, die wichtige Interessen des Staates und Rechte und Pflichten der Bürger betreffen, werden ohne parlamentarische Zustimmung vom Staatsrat oder gar vom Ministerrat abgeschlossen. Die innerstaatlichen Rechtsfolgen des Ratifizierungsaktes werden nicht bestimmt.

4) Die Kompetenz zum Abschluß von völkerrechtlichen Abkommen wird nicht in einem Rechtsakt mit Gesetzesrang bestimmt, sondern in anderen Vorschriften, die zudem nicht alle veröffentlicht worden sind.

5) Schließlich wird darauf hingewiesen, daß die offizielle Veröffentlichung von völkerrechtlichen Verträgen mangelhaft sei: Es existiert diesbezüglich nämlich kein klares und eindeutiges System. Sogar die in der Beilage zum Gesetzblatt veröffentlichten Verträge sind schwer zugänglich; die entsprechenden Bestimmungen enthalten keine Aussagen über Rechtsfolgen der Veröffentlichung von Verträgen im Gesetzblatt. Überhaupt wird die Information über die völkerrechtliche Praxis der Volksrepublik Polen kritisch eingeschätzt.

5. Vorschläge der Arbeitsgruppe des Gesetzgebungsrates für Völkerrecht

Die Arbeitsgruppe des Gesetzgebungsrates für Völkerrecht hat bis jetzt zwei eingehende Stellungnahmen bezüglich der Einordnung von völkerrechtlichen Normen in den innerstaatlichen Rechtsraum vorgelegt. Es handelt sich dabei um eine Stellungnahme vom 9. März 1987 (Institutionelle Probleme der Einordnung von Völkerrecht in das Rechtssystem der Volksrepublik Polen)²⁹, die aufgrund eines Berichtes von Prof. Krzysztof Skubiszewski ausgearbeitet worden ist, und eine Stellungnahme vom 23. April 1987 (über die Klassifizierung von völkerrechtlichen Abkommen)³⁰, die auf einem Bericht von Prof. Andrzej Wasilkowski beruht.

Gegenwärtig werden noch rechtsvergleichende Forschungen durchgeführt und ein ausführlicher Bericht mit Vorschlägen zur Einordnung von völkerrechtlichen Normen in den innerstaatlichen Rechtsraum vorbereitet.

Die bis jetzt ausgearbeiteten Vorschläge beziehen sich auf folgende wesentliche Punkte³¹ :

- a) Eine generelle Bestimmung der Befolgung von völkerrechtlichen Verpflichtungen

Es wird vorgeschlagen, eine generelle Vorschrift in die Verfassung einzuführen, wonach "die Volksrepublik Polen das Völkerrecht befolgt". Eine solche Vorschrift müßte natürlich in anderen Verfassungs- bzw. Gesetzesvorschriften konkretisiert werden. Das Vorhandensein einer solchen generellen Vorschrift würde aber bei der Anwendung völkerrechtlicher Normen sowohl im innerstaatlichen Bereich als auch in internationalen Beziehungen von Bedeutung sein.

Dieser Vorschlag bedeutet nicht, daß die gegenwärtig gültige Verfassung keine Verpflichtung zur Befolgung von völkerrechtlichen Verpflichtungen beinhaltet. In ihrer Präambel ist eine Aussage über den Frieden und die internationale Zusammenarbeit enthalten. Es ist selbstverständlich, daß die Erhaltung des Friedens und die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit ohne Befolgung von völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht möglich wäre. Die gegenwärtig gültige Verfassung ist also so auszulegen, daß sie eine Verpflichtung enthält, den völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen³². Die bisherige Rechtspraxis, insbesondere die Probleme, die in der Rechtsprechung festzustellen sind, rechtfertigen aber den Vorschlag, diese Verpflichtung auch explizit in den Verfassungstext aufzunehmen.

b) Verstärkung der Rolle des Sejm

Es wird weiter eine Vorschrift vorgeschlagen, wonach der der Abschluß von bestimmten Kategorien völkerrechtlicher Verträge der Mitwirkung des Sejm (in Form eines Zustimmungsgesetzes) bedürfte. Im Falle folgender Verträge soll ein Zustimmungsgesetz erforderlich sein:

- Friedensverträge,
- Verträge, die die Staatsgrenzen ändern,
- Beistandsverträge,
- Verträge über die Teilnahme an Internationalen Organisationen,
- Verträge, die den Staat finanziell in erheblichem Maße belasten,
- Verträge, die Gesetzesgegenstände betreffen.

Logischerweise soll der Sejm auch der Kündigung von solchen Verträgen zustimmen müssen.

Dieser Vorschlag, der an die Erwägungen der polnischen Völkerrechtsdoktrin der letzten Jahrzehnte und an die polnischen Verfassungstraditionen (vgl. Art. 49 der Verfassung von 1921, Art. 52 der Verfassung von 1935) anknüpft, zielt erstens darauf ab, die schon dargestellte Rechtslücke zu beseitigen (wie gesagt, werden gemäß der gegenwärtigen Praxis die Verträge der wichtigen Materien - darunter Gesetzesgegenstände betreffend - ohne Mitwirkung des Sejm abgeschlossen).

Zweitens soll dadurch die innerstaatliche Rechtsstellung völkerrechtlicher Verträge geklärt werden. Es sei nur darauf hingewiesen, daß das Oberste Gericht in dem schon erwähnten Beschluß vom 25. August 1987 aus der Tatsache, daß sich der Sejm am Abschluß von völkerrechtlichen Abkommen nicht beteiligt, den Schluß gezogen hat, der Ratifizierungsbeschluß des Staatsrates sei keine Rechtssetzung im innerstaatlichen Sinne und ziehe folglich keine innerstaatlichen Rechtsfolgen nach sich.

Drittens stellt dieser Vorschlag auch einen Ausdruck der allgemeinen Bestrebung dar, die Stellung des Sejm im polnischen Verfassungssystem zu stärken.

c) Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich

Eine weitere Vorschrift soll die oben erwähnte generelle Norm konkretisieren. Gemäß dieser Vorschrift "wenden die Staatsorgane, die Verwaltungsorgane und die Gerichte das

die Volksrepublik Polen bindende Völkergewohnheitsrecht und Völkervertragsrecht an". Die Individuen und Rechtspersonen "befolgen die sie betreffenden Völkerrechtsnormen". Diese Normen "begründen Rechte und Pflichten der Individuen", und die dadurch begründeten Rechte "unterliegen einem Rechtsschutz".

Dieser Vorschlag bezieht sich generell auf die Anwendung von völkerrechtlichen self-executing-Normen im innerstaatlichen Raum. Zwar wird bereits heute das Völkergewohnheitsrecht von polnischen Gerichten angewendet, die Anwendung von völkerrechtlichem Self-executing-Vertragsrecht stößt aber - wie oben dargestellt - auf verschiedene Barrieren. Im Falle eines Konflikts mit einem Gesetz wendet der Richter nämlich - gemäß Art. 62³³ der Verfassung - die Bestimmungen dieses Gesetzes an .

d) Vorrang des Völkerrechts

Auf der völkerrechtlichen Ebene ist der Staat verpflichtet, den ihn bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Er darf sich nicht auf sein internes Recht berufen, um die Nichterfüllung dieser Verpflichtungen zu rechtfertigen. Die beste Methode der Sicherung der Erfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen im innerstaatlichen Raum besteht darin, den völkerrechtlichen Normen den Vorrang gegenüber den innerstaatlichen Bestimmungen zu geben. Auch wenn der oben dargestellte Vorschlag (s. Punkt c) realisiert wird, wäre im Falle eines Konflikts mit einer innerstaatlichen Norm die Rangfrage nicht vollkommen klar. Aus diesem Grunde wird eine Vorschrift vorgeschlagen, wonach die die Volksrepublik Polen bindende Norm des Völkergewohnheitsrechts -

im Falle eines Konflikts - dem Gesetz vorgeht. Der vom Sejm bestätigte völkerrechtliche Vertrag geht im Falle eines Konfliktes den Gesetzen vor, die übrigen Abkommen gehen den gleichrangigen innerstaatlichen Vorschriften vor.

Soweit die bisherigen Vorschläge der Arbeitsgruppe für Völkerrecht des Gesetzgebungsrates. Eine Reihe von wichtigen Fragen muß noch erörtert werden. Einige von diesen Problemen, wie z.B. die Art und Weise der Veröffentlichung von völkerrechtlichen Verträgen, die Information über die völkerrechtliche Praxis Polens, die Stärkung der Koordinierungszuständigkeiten des Außenministers auf dem Gebiete des Abschlusses von völkerrechtlichen Verträgen oder die Probleme mit dem sog. Vervielfältigungsrecht, wurden in der Literatur bereits angesprochen³⁴; andere, wie z.B. die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts zur Prüfung der Völkerrechtmäßigkeit von innerstaatlichem Recht oder die Frage einer Norm bezüglich der Teilnahme Polens an Integrationsprozessen, erfordern noch eine eingehende Diskussion.

6. Schluß

Die ersten Prüfsteine der "Durchsetzbarkeit" der dargestellten Vorschläge werden zwei Gesetze sein, die eben ausgearbeitet werden. Es handelt sich einerseits um ein Gesetz über den Abschluß von völkerrechtlichen Abkommen (dessen Entwurf noch nicht vorliegt) und andererseits um ein Gesetz über die Rechtsetzung. Ein Entwurf dieses Gesetzes, das im Grunde genommen die "legislatorischen Regeln" kodifizieren soll, enthält in seinem allgemeinen Teil auch eine Aussage bezüglich der Normenhierarchie:

In einer Stellungnahme der Arbeitsgruppe für Völkerrecht wurde darauf hingewiesen, daß eben in diesem Teil eine Vorschrift über die Übereinstimmung von innerstaatlichen Bestimmungen mit völkerrechtlichen Verpflichtungen angebracht wäre³⁵ .

Das letzte Wort - das letztlich von der Entwicklung der politischen Situation in der Volksrepublik Polen abhängt - wird im Jahre 1991 von der neuen Verfassung gesprochen werden.

Anmerkungen

- 1) Vgl. Raport o stanie prawa (Bericht zur Lage des Rechts, Rada Legislacyjna (Gesetzgebungsrat), Warszawa 1986 (Kapitel VIII)).
- 2) Vgl. K. Skubiszewski, Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL (Rechte der Individuen, internationale Abkommen und die Rechtsordnung der Volksrepublik Polen), "Państwo i Prawo" 1981, Nr. 7, S. 9 ff.
- 2a) Der Gesetzgebungsrat wurde vom Ministerpräsidenten berufen. S. Beschluß des Ministerrates vom 30. März 1984, Monitor Polski 1984 Nr. 10.
- 3) Vgl. J. Barcz, Gwarancje instytucjonalne skuteczności norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL (Institutionelle Gewährleistung der Wirksamkeit von Völkerrechtsnormen im inneren Recht der Volksrepublik Polen), in: Problemy skuteczności prawa (Probleme der Wirksamkeit des Rechts) (hrsg. von B. Zdziennicki), Rada Legislacyjna (Gesetzgebungsrat), Warszawa 1987, S. 113 ff.
- 4) Vgl. K. Skubiszewski, Prawa jednostki ..., op.cit., (Anm. 2), S. 10 ff.
- 5) "Zbiór orzeczeń Zgromadzenia Ogólnego Sadu Najwyższego" (Entscheidungen der Vollversammlung des Obersten Gerichts), 1922-1925, Nr. 14.
- 5a) Sammlung der Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts 1924, II, Nr. 424; 1927, V, Nr. 1345.
- 6) Vgl. K. Skubiszewski, op. cit. (Anm. 2), S. 12, 13.
- 7) "Orzecznictwo Sądów Polskich" (Rechtsprechung polnischer Gerichte), Bd. 10, Nr. 524.
- 8) Ibidem, Bd. 7, Nr. 22.
- 9) Vgl. L. Antonowicz, Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL (Ratifizierung von völkerrechtlichen Abkommen als Institution des Rechts der Volksrepublik Polen), "Sprawy Międzynarodowe" 1959, Nr. 1.
- 10) In bezug auf die anderen sozialistischen Staaten siehe W. Czapliński, Relation between International Law and the Municipal Legal Systems of European So-

cialist States, Review of Socialist Law 1988, No. 2, S. 105 ff.

- 11) Vgl. K. Skubiszewski, Sejm i zawieranie umów międzynarodowych (Sejm und die Verabschiedung von völkerrechtlichen Verträgen), "Państwo i Prawo" 1959, Nr. 3, S. 500 ff.
- 12) Ausführlich dazu M. Frankowska, Organizacja działalności traktatowej PRL (Die Verabschiedung von völkerrechtlichen Verträgen in der VR Polen), in: Podstawy prawno-organizacyjne stosunków PRL z zagranicą (Die organisatorisch-rechtlichen Grundlagen der Beziehungen der VR Polen mit dem Ausland), Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1983, S. 65 ff.
- 13) Vgl. K. Skubiszewski, a.a.O. (Anm. 2), S. 16.
- 14) Skubiszewski, a.a.O., S. 16.
- 15) Vgl. S. Kazmierczyk, Umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego PRL (Das internationale Abkommen als Quelle des innerstaatlichen Rechts in der VR Polen), Wrocław 1968, S. 1968 ff.
- 16) Vgl. K. Skubiszewski, a.a.O., S. 16-17.
- 17) Beschluß vom 25.8.87, s. Anhang IPRZ 8/87.
- 18) Dziennik Ustaw (Gesetzblatt) 1985, Nr. 54 (277).
- 19) Vgl. K. Skubiszewski, a.a.O., S. 17.
- 20) S. Rozmaryn, Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych (Die Wirksamkeit der internationalen Abkommen der VR Polen im innerstaatlichen Raum), Państwo i Prawo 1962, Nr. 12.
- 21) K. Skubiszewski, a.a.O., S. 19.
- 22) Vgl. S. Rozmaryn, op. cit. (Anm. 20), S. 960 ff.
- 23) Vgl. K. Skubiszewski, a.a.O., S. 16-17.
- 24) Vgl. H. de Fiumel, Obowiązki norm prawnomiędzynarodowych w krajowym porządku prawnym (Geltung der Völkerrechtsnormen in der staatlichen Rechtsordnung), "Sprawy Międzynarodowe" 1986, Nr. 3, S. 83.
- 25) J. Makowski, Materiały do projektu przyszłej konstytucji (Materialien zum Entwurf einer künftigen

Verfassung), "Państwo i Prawo" 1947, Nr. 11.

- 26) Vgl. St. Nahlik, Umowy międzynarodowe Polski Ludowej w okresie dwudziestolecia (Internationale Abkommen der VR Polen), "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1964, Nr. 4; K. Skubiszewski, Prawo PRL a traktaty (Das Recht der VR Polen und Verträge), "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1972, Nr. 3.
- 27) Zarządzenie ministrów sprawiedliwości i spraw zagranicznych (Anordnung des Justizministers und des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten) vom 6. April 1979, "Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości" (Amtsblatt des Justizministeriums) 1979, Nr. 2 (Pos. 7).
- 28) Siehe Polish Yearbook of International Law 1985, S. 315.
- 29) Siehe Skuteczność prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL. Materiały z działalności Zespołu Prawa Międzynarodowego (Wirksamkeit des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht der VR Polen. Materialien aus der Tätigkeit der Arbeitsgruppe für Völkerrecht) (hrsg. von J. Barcz), Rada Legislacyjna (Gesetzgebungsrat), Warszawa 1987, S. 50 ff.
- 30) Ibidem, S. 69 ff.
- 31) Vgl. J. Barcz, op.cit. (Anm. 3), S. 113 ff.
- 32) Vgl. K. Skubiszewski, Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego (Verhältnis Völkerrecht - Landesrecht in der Verfassung), "Państwo i Prawo" 1987, Nr. 10, S. 141.
- 33) Eingehende Begründung siehe Skuteczność prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym ..., S. 57-64.
- 34) Ibidem, S. 69.
- 35) Stellungnahme der Arbeitsgruppe für Völkerrecht des Gesetzgebungsrates vom Januar 1988.

ANHANG**Beschluß des Obersten Gerichtshofs (Kammer für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht) vom 25. August 1987 (Auszug)**

(...) Hinsichtlich der Einrede der Unvereinbarkeit des Landesrechts mit dem Völkerrecht muß die Erwiderung auf diese Einrede klarstellen, ob die Völkerrechtsnormen mit ihrer Ratifizierung (und Veröffentlichung im Gesetzblatt) nach unserer Verfassung in das innerstaatliche Recht eingeführt werden und infolge sogenannter Transformation als Gesetze gelten und die Gerichte binden. Erst die positive Beantwortung dieser Frage berechtigt das Gericht, die Übereinstimmung des Landesrechts mit den Normen des Völkerrechts zu prüfen und, wenn eine Widersprüchlichkeit zwischen diesen Vorschriften festgestellt wird, gegebenenfalls das Völkerrecht anzuwenden. Wenn jedoch die Ratifizierung der Völkerrechtsnormen als solche keinen bindenden Charakter hat, wäre das Gericht nicht berechtigt, die Übereinstimmung des innerstaatlichen Rechts mit dem Völkerrecht zu prüfen (Art. 62 der Verfassung der VR Polen).

Es besteht kein Zweifel, daß der höchste Souverän in unserem Lande nach 1918 der Sejm ist, dem aufgrund der Grundgesetze vom März 1921 und vom April 1935 - bis zu der heute geltenden Verfassung aus dem Jahr 1952 - das Recht zustand, der Ratifizierung der Völkerrechtsnormen zuzustimmen.

Während dieses Zeitraums konnte man im Hinblick auf die Rolle des Sejm bei der Ratifizierung des Völkerrechts von einer Transformation des ratifizierten Völkerrechts

in das innerstaatliche Recht sprechen, da die Zustimmung des Sejm als Ausdruck des Willens des höchsten Staatsorgans angesehen werden konnte, den völkerrechtlichen Normen die Kraft bindenden nationalen Rechts zu verleihen. Damals wurde auch in der Rechtsprechung des Obersten Gerichts die Meinung vertreten, daß man einen Vertrag, der ratifiziert und im Gesetzblatt veröffentlicht worden war, als im Lande geltendes Recht betrachten sollte, obwohl diese Meinung nicht einhellig war. Die Vollversammlung des Obersten Gerichtshofs vom 21. April 1923 hat eben diese Meinung zum Ausdruck gebracht, daß "die Regeln des Internationalen Vertrages weder unmittelbare Quellen von Rechten und Pflichten polnischer Bürger gegenüber dem eigenen Staat sind, noch sein können. Sie können jedoch und sollen als Hilfsmittel bei der Auslegung der betreffenden Vorschriften der Gesetzgebung der polnischen Republik dienen, sie sind aber nicht imstande, diese Gesetzgebung zu ersetzen bzw. ihn zu derogieren" (Sammlung der Entscheidungen der Vollversammlung des Obersten Gerichtshofs, 1922-1925, Nr. 14).

Trotz der damals geltenden Grundsätze der Ratifizierung der völkerrechtlichen Normen bestand in der Regel kein Zweifel darüber, daß im Falle eines Konflikts zwischen einer Vertragsnorm und einer Norm des innerstaatlichen Rechts nur die spätere Vertragsnorm der Anwendung der früheren Norm des innerstaatlichen Rechts vorgeht, gemäß dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori*.

Die oben erwähnten Richtungen der Auslegung haben - auf der Grundlage der Verfassung vom 22. Juli 1952 - nur mehr historische Bedeutung. Aus der Erinnerung geht jedoch hervor, daß das Problem der Geltung der Völkerrechtsnormen ohne besondere Einführung in das inner-

staatliche Recht kontrovers war, trotz der Berechtigung des höchsten Staatsorgans, den ratifizierten Völkerrechtsnormen zuzustimmen.

Die jetzt geltende Verfassung der Volksrepublik Polen, die am 22. Juli 1952 verabschiedet wurde, räumt das Recht zur Ratifizierung und Kündigung von Völkerrechtsverträgen dem Staatsrat ein, regelt jedoch, ebenso wie die vorangegangenen Verfassungen, das Verhältnis zwischen ratifizierten Völkerrechtsnormen und nationalem Recht nicht direkt; die Lösung dieses Problems hat aber - wie oben festgestellt wurde - einen grundlegenden Einfluß auf die Beurteilung des Rechts der Gerichte, Völkerrechtsnormen direkt, anstelle von oder vor den Normen des innerstaatlichen Rechts anzuwenden. Aus Artikel 62 der Verfassung geht jedoch eindeutig hervor, daß die Richter verpflichtet sind, ausschließlich das innerstaatliche, von den dazu berechtigten Verfassungsorganen gesetzte Recht und vor allem die vom Sejm verabschiedeten Gesetze anzuwenden.

Die Verfassung der VR Polen enthält keine Vorschrift, die die Wirksamkeit von Völkerrechtsnormen im innerstaatlichen Recht klärt, und stellt lediglich in Artikel 30 Abs. 1 Punkt 8 fest, daß der Staatsrat die Völkerrechtsverträge ratifiziert und kündigt. Die Ratifizierung eines internationalen Abkommens durch den Staatsrat hat ausschließlich im internationalen Bereich Folgen; sie bestehen darin, daß der Staat gegenüber der internationalen Gemeinschaft verpflichtet ist, die völkerrechtlichen Normen in das innerstaatliche Recht umzusetzen. Die Nichtumsetzung von ratifizierten Völkerrechtsnormen in innerstaatliches Recht bzw. die Duldung einer Diskrepanz zwischen innerstaatlichem Recht und Völker-

recht kann von der internationalen Gemeinschaft negativ beurteilt werden, was zu der Ansicht führen kann, daß der Staat ein sogenanntes "internationales Delikt" begeht. Im Lichte der Bestimmungen unserer Verfassung ist jedoch nicht anzunehmen, daß durch die Ratifizierung auch die Transformation von Völkerrechtsnormen in das innere Recht erfolgt oder daß eine solche Transformation angesichts des Mangels an Rechtsvorschriften zumindest vermutet werden sollte. Es besteht lediglich die Verpflichtung des Staates, die ratifizierten Völkerrechtsnormen in innerstaatliches Recht umzusetzen. Solange die Völkerrechtsnormen nicht in innerstaatliches Recht auf eine entsprechende, in diesem Recht vorgesehene Weise umgesetzt werden, können sie nicht als innerstaatliches Recht behandelt werden und binden die Gerichte nicht.

Eine solche Schlußfolgerung ergibt sich aus der grammatischen und funktionellen Auslegung der Bestimmungen der Verfassung der VR Polen; gemäß dieser ist der Staatsrat lediglich berechtigt, Gesetze auszulegen und Dekrete mit Gesetzeskraft zu erlassen (Artikel 30 Abs. 1); man kann jedoch nicht zugleich annehmen, daß die Ratifizierung von Völkerrechtsnormen ein Rechtsakt mit Kraft eines Dekrets ist, der bei stillschweigender Zustimmung durch den Sejm gilt. Das Recht, Dekrete mit Gesetzeskraft zu erlassen, steht dem Staatsrat nur in der Zeit zwischen den Sitzungsperioden des Sejm zu; diese Dekrete bedürfen ferner einer Bestätigung während der nachfolgenden Sitzungsperiode des Sejm (Artikel 31 Abs. 1 der Verfassung). Wenn darüber hinaus in Betracht gezogen wird, daß das Recht, Gesetze zu verabschieden (also innerstaatliches Recht zu setzen), nur dem Sejm zusteht (Artikel 20 Abs. 3 der Verfassung), wird offensichtlich, daß die Ra-

tifizierung von Völkerrechtsnormen durch den Staatsrat kein Akt der Übernahme von Völkerrecht in das innerstaatliche Recht ist, d.h. keine Transformation des Völkerrechts in das Landesrecht; sie ist lediglich eine Verpflichtung, eine solche Transformation vorzunehmen, die ihrerseits aber zu den Befugnissen des Sejm gehört. Die Richter sind also nicht imstande, die Völkerrechtsnormen anzuwenden; aus diesen Gründen hat auch der Oberste Gerichtshof keine Möglichkeit zu beurteilen, ob eventuell ein Widerspruch zwischen Normen des Landesrechts und des Völkerrechts besteht; das Gericht ist berechtigt und verpflichtet, ausschließlich Landesrecht anzuwenden. In diesem Zusammenhang ist der eventuelle Widerspruch von Landesrecht zum Völkerrecht für die Entscheidung der behandelten Sache ohne Bedeutung (...).