

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Polen vier Jahre nach dem EU-Beitritt (1)

Umsetzung des Acquis communautaire

Im Zuge der politischen Transformation der 1990er Jahre und der Vorbereitungen auf den EU-Beitritt 2004 wurde polnisches Recht an europäische Standards angepasst. Nach vier Jahren EU-Mitgliedschaft kann auch die legislative Praxis bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in die polnische Rechtsordnung als stabilisiert bewertet werden. Im Folgenden werden noch bestehende Probleme sowie institutionelle und verfassungsrechtliche Änderungen der letzten Jahre in Bezug auf die Übernahme des Acquis communautaire angesprochen.

Umsetzung des Acquis communautaire – Stand 2008

Im Rahmen der Beitrittsvorbereitungen, insbesondere seit Geltung des Assoziierungsabkommens, hat Polen sein nationales Recht im Wesentlichen an das EU-Recht angepasst. Mit dem EU-Beitritt 2004 kann der Prozess der Übernahme des Besitzstandes grundsätzlich als abgeschlossen gelten, wobei zahlreiche Übergangsfristen nach Anhang XII der Beitrittsakte von 2003 noch nicht abgelaufen sind. Ein geringfügiges Umsetzungsdefizit bei den Binnenmarkt-Richtlinien, das in allen EU-Mitgliedstaaten besteht, ist auch in Polen zu beobachten.

Laut Binnenmarktanzeiger der Kommission hat Polen bis zum 13. Mai 2008 insgesamt 31 von 1687 Richtlinien noch nicht umgesetzt, was einem Umsetzungsdefizit von 1,8% entspricht. Der EU-Durchschnitt und die Zielmarke liegen bei 1% (17 Richtlinien). Polen liegt damit auf Rang 25, gefolgt von Portugal (1,9%) und der Tschechischen Republik (2,5%). Weil der Anteil der in Polen nicht umgesetzten Richtlinien konstant blieb, in anderen Mitgliedstaaten dagegen relativ stark zurückging, nimmt Polen im Vergleich zu Rang 14 in 2005 nun eine ungünstigere Position ein.

Im Mai 2008 waren 58 Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen anhängig. Dies ist das schlechteste Ergebnis unter den neuen Mitgliedstaaten, jedoch im Vergleich zu einigen alten EU-Mitgliedern (Deutschland: 87, Frankreich: 94, Italien: 127) noch nicht besorgniserregend. Zudem scheint die unmittelbar nach dem EU-Beitritt deutlich steigende Tendenz (2005: 13, 2006: 20, 2007: 59) gestoppt.

Institutionen und Programme zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts

Bei den polnischen Vorbereitungen auf den EU-Beitritt ergab sich der Bedarf nach einem zentralen Regierungsorgan für die Angelegenheiten der europäischen Integration. 1996 wurde das Komitee für Europäische Integration gegründet, ein Gremium innerhalb des Ministerrates, zu dessen Aufgaben u. a. die Begutachtung von Gesetzentwürfen im Hinblick auf ihre Konformität mit EU-Recht gehört.

Mit der Reform der öffentlichen Verwaltung will Polen auch die Effizienz der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht erhöhen. Das Komitee arbeitet deshalb seit Oktober 2005 an einem neuen, einheitlichen Umsetzungsverfahren. Das voraussichtlich bis Ende 2008 abzuschließende Projekt umfasst u. a. die Ernennung eines Nationalen Koordinators zur Umsetzung von Richtlinien im Sekretariat des Komitees sowie die Einführung eines transparenten Informationssystems, das den Umlauf und die Bearbeitung von europarelevanten Dokumenten an zuständige Regierungsstellen erleichtern soll.

Im Rahmen bereits bestehender Verfahren werden europarelevante Gesetzentwürfe in mehreren Stadien des Beratungsverfahrens auf Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht überprüft. Dies ist in Zusammenarbeit mit dem Komitee eine der Aufgaben des Legislativen Zentrums der Regierung. Letzteres begutachtet alle vom Ministerrat dem Sejm vorgelegten Rechtsakte und koordiniert die legislative Tätigkeit von Verwaltungsorganen. Daneben befassen sich auch die Rechtsabteilungen einzelner Ministerien mit der notwendigen Angleichung des nationalen

Rechts. So hat sich das Ministerium für Wirtschaft im Rahmen eines umfassenden Projektes für Bürokratieabbau zum Ziel gesetzt, doppelte Regelungen und überschießende Umsetzung von Gemeinschaftsrecht aufzuklären und künftig zu vermeiden.

Im Sejm arbeitet der Rechtsausschuss verstärkt mit dem Ausschuss für EU-Angelegenheiten zusammen. In der Praxis werden die vom Ministerrat eingebrachten Rechtsvorschlage zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht vom Parlament zumeist zügig und ohne längere Diskussionen angenommen.

Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Nach Art. 90 der polnischen Verfassung „kann die Republik Polen einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organ die Kompetenz von Organen der staatlichen Gewalt in bestimmten Angelegenheiten übertragen“. Dies bedarf eines völkerrechtlichen Vertrages, der durch den Staatspräsidenten aufgrund eines Zustimmungsgesetzes geschlossen werden kann. Das Zustimmungsgesetz zu einem solchen Vertrag wird entweder mit einer 2/3-Mehrheit in beiden Parlamentskammern oder in einer Volksabstimmung verabschiedet. Sowohl der Vertrag als auch das von der internationalen Organisation hervorgebrachte Recht haben Vorrang vor den Gesetzen (Art. 91 der Verfassung). Eine Sonderregelung für die Unvereinbarkeit mit der

Verfassung selbst gibt es nicht. Das Verfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 11. Mai 2005 zur Beitrittsakte von 2003 die übergeordnete Stellung der Verfassung auch unter Hinweis auf das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts bestätigt und zugleich die Beitrittsakte für verfassungskonform erklärt.

Ein Konflikt zwischen Verfassung und dem EU-Recht ergab sich, als der Sejm zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates über den Europäischen Haftbefehl Änderungen im Strafgesetzbuch verabschiedet hat. Diese wurden vom Verfassungsgericht durch Urteil vom 27. Mai 2005 für verfassungswidrig erklärt, da nach Art. 55 der Verfassung die Auslieferung eines polnischen Staatsbürgers verboten war. Die Änderungen sollten 18 Monate nach der Verkündung des Urteils außer Kraft gesetzt werden, jedoch am 7. November 2006 trat die (bisher einzige) Verfassungsänderung in Kraft. Danach wurde in Art. 55 für den Europäischen Haftbefehl eine Ausnahme vom Auslieferungsverbot festgelegt, die zusätzlich das Vorliegen einer im Ausland begangenen Straftat, die auch nach polnischem Recht strafbar wäre, verlangte. Mit dieser Verfassungsänderung hat sich der Konflikt erledigt. Die Ausnahmeregelung hinsichtlich der Geltung der Grundrechtecharta machte andererseits die Grenzen der Harmonisierung deutlich.

Maciej Lasota; Olaf Zehnpfund, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 (Gesetzblatt für die Republik Polen Nr. 78 S. 483)
- Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits (ABl. L 348 vom 31.12.1993, S. 2-180).
- Beitrittsakte von 2003, Anhang XII (ABl. L 236 vom 23.09.2003, S. 875-905).
- 4 years of Poland's membership in the EU (Bericht des Komitees für europäische Integration)
http://www.ukie.gov.pl/WWW/en.nsf/4_years.pdf (20.10.2008).
- Der Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission, Ausgabe 17 vom 09.07.2008
http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_de.htm (12.11.2008).
- Beitrittsverhandlungen in: Informationen zur politischen Bildung aktuell von 2002
http://www.bpb.de/publikationen/85R8IP_0_Beitrittsverhandlungen.html (12.11.2008).
- Oliver Hinz: Polen in der EU (euro|topics 15.10.2007) http://www.eurotopics.net/de/magazin/politik-verteilerseite/polen_2007_10/debatte_polen_2007_10 (12.11.2008).
- Rechtsgrundlagen der Tätigkeit des Legislativen Zentrums der Regierung
http://www.rcl.gov.pl/akty_prawne.htm (12.11.2008).
- Usprawnienie wdrazania dyrektyw (Presseinformation des Ministeriums für Wirtschaft) <http://www.reforma-regulacji.gov.pl/Program+Reformy+Regulacji/Usprawnienie+wdrazania+dyrektyw/> (12.11.2008).