K 39/16

Am 11. August 2016 um 11.00 Uhr hat das Verfassungsgericht ein in der nichtöffentlichen Sitzung gefälltes Urteil über zusammengelegte Anträge der Sejm-Abgeordneten und des Bürgerrechtsbeauftragten betreffend das Gesetz über das Verfassungsgericht öffentlich bekanntgegeben.

In seinem Urteil vom 11. August 2016 erkannte das Verfassungsgericht Folgendes:

1) Art. 26 Abs. 1 Pkt. 1 Buchst. g des Gesetzes über das Verfassungsgericht vom 22. Juli 2016 **verstößt** gegen Art. 197, Art. 195 Abs. 1 der Verfassung und gegen die Präambel der Verfassung,

2) Art. 38 Abs. 3-6 des im Punkt 1 genannten Gesetzes **verstößt** gegen Art. 10, Art. 173, Art. 188, Art. 191 Abs. 1 Pkt. 1-5 der Verfassung und gegen die Präambel der Verfassung,

3) Art. 61 Abs. 3 des im Punkt 1 genannten Gesetzes, im Teil mit den Worten: „Bezüglich der rechtlichen Fragen, Verfassungsklagen und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den zentralen verfassungsmäßigen Staatsorganen,", **verstößt** gegen Art. 191 Abs. 1 Pkt. 1-5 der Verfassung und gegen die Präambel der Verfassung,

4) Art. 61 Abs. 6 des im Punkt 1 genannten Gesetzes **verstößt** gegen Art. 10, Art. 173, Art. 188 der Verfassung und gegen die Präambel der Verfassung,

5) Art. 68 Abs. 5-7 des im Punkt 1 genannten Gesetzes **verstößt** gegen Art. 188, Art. 195 Abs. 1 der Verfassung und gegen die Präambel der Verfassung,

6) Art. 80 Abs. 5-7 des im Punkt 1 genannten Gesetzes **verstößt** gegen Art. 190 Abs. 2 der Verfassung,

7) Art. 83 Abs. 1 des im Punkt 1 genannten Gesetzes, wenn er dahin ausgelegt wird, dass er die Rechtswirksamkeit der vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ergriffenen Verfahrensschritte nicht infrage stellt, **stimmt** mit Art. 2 der Verfassung **überein**,

8) Art. 83 Abs. 2 und Art. 84-87 des im Punkt 1 genannten Gesetzes **verstoßen** gegen Art. 2, Art. 10, Art. 173 der Verfassung und gegen die Präambel der Verfassung,

9) Art. 89 des im Punkt 1 genannten Gesetzes **verstößt** gegen Art. 10, Art. 173, Art. 190 Abs. 2 der Verfassung,

10) Art. 90 des im Punkt 1 genannten Gesetzes **verstößt** gegen Art. 194 Abs. 1 der Verfassung,

Darüber hinaus beschloss das Verfassungsgericht, das Verfahren im übrigen Umfang einzustellen.

Abweichende Meinung zum Urteil haben geäußert: Richter am Verfassungsgericht Zbigniew Jędrzejewski, Richterin am Verfassungsgericht Julia Przyłębska und Richter am Verfassungsgericht Piotr Pszczółkowski.

Als Entscheidungsgrundlage des Verfassungsgerichts in dieser Rechtssache diente das Gesetz über das Verfassungsgericht vom 25. Juni 2015 (Dz.U. *[poln. GBl.]* aus dem Jahr 2016, Pos. 293; im Folgenden: VfGG 2015), in der Fassung des Urteils des Verfassungsgerichts vom 9. März 2016, Az. K 47/15 (OTK ZU Nr. A/2016, Pos. 2). das Verfassungsgericht hat Vorschriften über die Prüfung der Verfassungskonformität des Rechts vom Tag der Urteilsfindung angewandt. Auf der gleichen Grundlage sind im Jahr 2016 22 weitere Urteile des Verfassungsgerichts ergangen (s. http://trybunal.gov.pl/wyroki-oczekujace-na-ogloszenie/).

1. Das Verfassungsgericht hat die Verfassungskonformität des Gesetzes über das Verfassungsgericht vom 22. Juli 2016 (Dz.U. *[poln. GBl.]* Pos. 1157; im Folgenden: VfGG 2016) vor dessen Inkrafttreten geprüft. Die Gesetze unterliegen der Kontrollbefugnis des Verfassungsgerichts bereits ab dem Veröffentlichungstag ihres Wortlauts im Gesetzblatt (Dziennik Ustaw). Das „Ruhen eines Gesetzes" (*vacatio legis*) bezweckt unter anderem, das Verfassungsgericht in die Lage zu versetzen, das Gesetz zu prüfen, bevor es Rechtsfolgen entfaltet. Ähnlich dient die *vacatio legis* dem Gesetzgeber, die in dieser Zeit festgestellten Mängel des Gesetzes durch eine entsprechende Novellierung zu berichtigen.

Nach der Veröffentlichung im Gesetzblatt wird ein Gesetz Teil des polnischen Rechts und somit kann es geprüft werden, um eine Regelung, die den verfassungsrechtlichen Standards nicht genügt, aus der Rechtsordnung zu entfernen. Das Verfassungsgericht handelt nicht auf

eigene Initiative (von Amts wegen) und der Zeitpunkt des Prüfungsbeginns wird jeweils vom Antragsteller (anfragendes Gericht, Kläger) festgelegt.

Alle drei Anträge, die die Verfahren in dieser Rechtssache initiierten, sind bereits nach der Veröffentlichung des VfGG 2016 im Gesetzblatt eingegangen. Die Antragsteller verlangten, das Verfassungsgericht möge das Gesetz während der 14-tägigen *vacatio legis* prüfen, weil es nach seinem Inkrafttreten irreversible Rechtsfolgen hervorrufen würde.

2. Bei einer nichtöffentlichen Verhandlung oder Sitzung handelt es sich um gleichwertige Entscheidungen über Anträge, rechtliche Fragen und Verfassungsklagen. Keiner der Antragsteller ersuchte – auf eine Weise laut VfGG 2015 − um die Entscheidung der Rechtssache in einer Verhandlung, auch der Spruchkörper hat keinen derartigen Beschluss gefasst.

Laut dem geltenden VfGG 2015 kann in zwei Fällen in nichtöffentlichen Sitzungen entschieden werden: 1. Wenn schriftliche Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten sowie sonstige in der Rechtssache erhobene Beweise eine ausreichende Grundlage für den Urteilsspruch bilden und 2. wenn das Verfahren eine rechtliche Frage betrifft, die in früheren Urteilen des Verfassungsgerichts ausreichend geklärt worden ist. Das Verfassungsgericht kam zu dem Schluss, dass hier die zweitgenannte Voraussetzung eingetreten ist, denn die wichtigsten verfassungsrechtlichen Probleme betreffen die Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz sowie die Behinderung des Verfassungsgerichts, ordnungsgemäß und wirksam zu handeln, während sich das Verfassungsgericht zu diesen Fragen bereits mehrmals, u.a. in den Urteilen in Rechtssachen K 34/15, K 35/15 und 47/15, geäußert hat. Das Verfassungsgericht kam zu dem Schluss, dass alle rechtliche Fragen, die in dieser Rechtssache vorkommen, ausreichend geklärt worden sind, so dass es möglich ist, die Rechtssache in einer nichtöffentlichen Sitzung zu erkennen.

Die Möglichkeit, dass das Verfassungsgericht eine Rechtssache verhandelt, darunter auch in einer nichtöffentlichen Sitzung, hängt nicht von der Bereitstellung schriftlicher Stellungnahmen durch die Verfahrensbeteiligten ab. Das Verfassungsgericht ersuchte um die Vorlage solcher Stellungnahmen und setzte dabei eine mit dem VfGG 2015 übereinstimmende Frist für deren Übermittlung, die der vom Verfassungsgericht gesetzten Frist für die sachliche Prüfung des Falles Rechnung trägt.

3. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass die Einwände zum Inhalt des VfGG 2016 prioritär sind.

In ähnlich gelagerten Fällen bezog das Verfassungsgericht Stellungnahme bereits in seinen früheren Entscheidungen, darunter vor allem im Urteil vom 9. März 2016 r. (Az. K 47/15), in dem er verfassungsrechtliche Normen rekonstruierte, die jedes Gesetz zu erfüllen hat, das die Verfahrensorganisation und Verfahrensweise vor dem Verfassungsgericht regelt (vgl. Art. 197 der Verfassung). Nicht unerheblich in diesem Fall war es auch, dass der Gesetzgeber einen Teil der Vorschriften ins VfGG 2016 wiederaufgenommen hat, die bereits – in einer ähnlichen oder gleichen Form bzw. in einem ähnlichen oder gleichen normativen Kontext – Gegenstand einer rechtskräftigen Entscheidung des Verfassungsgerichts waren. Das Verfassungsgericht prüfte somit auch solche rechtlichen Lösungen, kraft deren die verfassungswidrigen Regelungen wiedereingeführt wurden. Aus diesem Grund war es möglich, den Fall in einer nichtöffentlichen Sitzung binnen einer relativ kurzen Zeit nach Eingang des Antrags zu prüfen.

4. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass die übermäßige Einmischung des Gesetzgebers in den Grundsatz der Gewaltenteilung und des Machtausgleichs sowie die Verletzung der Trennung und der Unabhängigkeit der Justiz der gemeinsame Nenner aller Einwände der Antragsteller gewesen sind.

Die Stellung der Justiz innerhalb der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung wird in der Verfassung auf eine besondere Weise definiert. Sind im Verhältnis zwischen der Legislative und der Exekutive verschiedene Formen gegenseitiger Wechselbeziehungen und Kooperationen möglich und ist auch ein Bereich, in dem sich die Kompetenzen der Organe beider Gewalten überschneiden bzw. überlappen, zulässig, so muss das Verhältnis zwischen der Judikative und den übrigen Gewalten dem Grundsatz der Trennung folgen. Ein unabdingbares Element des Grundsatzes der Gewaltenteilung ist die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter. Für diesen Grundsatz tritt das Verfassungsgericht ein.

Ein anderer Verfassungsgrundsatz, dem dem Urteil zugrunde lag, war der aus der Präambel zur Verfassung abgeleitete Grundsatz des ordnungsgemäßen und wirksamen Handelns öffentlicher Einrichtungen. Das Verfassungsgericht erinnerte daran, dass dieser Grundsatz dem Gesetzgeber, der die Verfahrensorganisation und die Verfahrensweise vor dem

Verfassungsgericht regelt, Schranken auferlegt (Urteil vom 31. Dezember 2015, Az. K 34/15). Mit anderen Worten muss der Gesetzgeber, der das Gesetz laut Art. 197 der Verfassung verabschiedet, das wirksame, ordnungsgemäße und effektive Handeln des Verfassungsgerichts sicherstellen.

5. Laut Art. 26 Abs. 1 Pkt. 1 Buchst. g VfGG 2016 wurde das Gebot eingeführt, in der Vollsitzung zu urteilen, wenn drei Richter am Verfassungsgericht einen entsprechenden Antrag in einer Frist von 14 Tagen nach Erhalt der Abschriften der Verfassungsklagen, der Anträge oder der rechtlichen Fragen stellen. Das Verfassungsgericht befand, diese Vorschrift verstößt gegen Art. 197 der Verfassung und gegen den Grundsatz des wirksamen und ordnungsgemäßen Handelns öffentlicher Einrichtungen, die aus der Präambel der Verfassung abgeleitet wird.

Erstens: Der Gesetzgeber hat hier die Anforderung an das wirksame Handeln einer öffentlichen Einrichtung verletzt. Der Antrag von drei Richtern, selbst wenn sie für den Spruchkörper nicht benannt worden sind, richtet sich nicht nach den Besonderheiten des jeweiligen Falles, sondern insbesondere nach der Zahl der angefochtenen Vorschriften und der Komplexität ihres normativen Inhalts sowie nach der Zahl und der Komplexität genannter Kontrollmuster. Der Antrag muss keinesfalls fachlich begründet sein und wird auch vom Präsidenten des Verfassungsgerichts oder vom Vorsitzenden des Spruchkörpers, der für die Verhandlung der Rechtssache benannt worden ist, nicht geprüft.

Zweitens: Der Gesetzgeber hat die Anforderung an das ordnungsgemäße Handeln einer öffentlichen Einrichtung verletzt. Wenn die Erkennung in der Vollsitzung ausschließlich von der Erklärung einer Minderheit der Richter abhängig gemacht wurde, könnte die Anwendung der beanstandeten Vorschrift dazu führen, dass vom allgemeinen Grundsatz abgewichen wird, wonach nur die wichtigsten und verfassungsmäßig bedeutungsvollsten Fälle in der Vollsitzung des Verfassungsgerichts verhandelt werden. Der Gesetzgeber hat es zugelassen, dass aus einer Ausnahme, welche die Erkennung des Falles in der Vollsitzung ist, ein allgemeiner Grundsatz wurde.

Drittens: Der Gesetzgeber hat die Anforderung an das effektive Handeln einer öffentlichen Einrichtung verletzt. Die Anwendung der beanstandeten Vorschrift im Zusammenhang mit der Vorschrift, wonach die Anträge in der Reihenfolge ihres Eingangs zu bearbeiten sind, und

mit der Vorschrift, kraft der die Zahl der Richter, die für die Verhandlung eines Falles in der Vollsitzung notwendig sind, erhöht wird, kann dazu führen, dass alle Rechtssachen zur Verhandlung in der Vollsitzung weitergeleitet werden, wodurch das Verfassungsgericht nicht mehr in der Lage sein wird, effektiv zu handeln.

6. Art. 38 Abs. 3–6 VfGG 2016 regelt die Festlegung von Fristen der Verhandlungen sowie Anberaumung einer Verhandlung außerhalb der Reihenfolge des Antragseingangs. Diese Vorschrift betriff Verhandlungen, in denen Anträge „in der Reihenfolge des Eingangs der Fälle beim Verfassungsgericht" zu prüfen sind, und bezieht sich nicht auf Termine für die Verhandlung über rechtliche Fragen bzw. Verfassungsklagen. Das Verfassungsgericht stellte fest, diese Vorschrift verstößt gegen Art. 10, Art. 173, Art. 188, Art. 191 Abs. 1 Pkt. 1–5 der Verfassung sowie gegen den Grundsatz des wirksamen und ordnungsgemäßen Handelns öffentlicher Einrichtungen, der in der Präambel der Verfassung ausgedrückt ist.

Art. 38 Abs. 3 VfGG 2016 unterscheidet auf der einen Seite die Prüfung der Anträge und auf der anderen – die der rechtlichen Fragen und Verfassungsklagen, wodurch die Glaubwürdigkeit und Konsistenz des verfassungsmäßigen Systems zum Schutz der Menschenrechte geschwächt werden und zur Delegitimierung des Handelns der in Art. 191 Abs. 1 Pkt. 1–5 der Verfassung genannten Akteure führen kann. Anträge auf abstrakte Normenkontrolle gelten als grundlegende Prozessmittel, um Verfahren vor Verfassungsgerichten anzustoßen; im Antragsverfahren werden Fälle mit grundlegender Bedeutung für das öffentliche Interesse zur Prüfung vorgelegt. Die Kompetenz, einen Antrag in Fällen laut Art. 188 der Verfassung zu stellen, ist verfassungskonform und erfüllt wichtige öffentlich-rechtliche Funktionen. Neben rechtlichen Fragen und Verfassungsklagen bilden Anträge auf abstrakte Normenkontrolle das wichtigste Werkzeug zum Schutz verfassungsmäßiger Rechte und Freiheiten. Anträge, die durch Gruppen von Parlamentsabgeordneten oder Senatoren gestellt werden, bieten zusätzlich eine verfahrensrechtliche Gewähr für die Umsetzung des Grundsatzes des politischen Pluralismus.

Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Vorschrift bleibt von der dem Präsidenten des Verfassungsgerichts eingeräumten Möglichkeit, die Verhandlungsfrist unter Außerachtlassung der Reihenfolge, in der die Rechtssachen eingegangen sind, zu bestimmen, unberührt. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine Ausnahme und sie sollte nicht extensiv ausgelegt werden.

7. Art. 61 Abs. 3 VfGG 2016 ermächtigt den Präsidenten des Verfassungsgerichts, die Frist, nach Ablauf deren über rechtliche Fragen, Verfassungsklagen bzw. Kompetenzstreitigkeiten verhandelt werden kann, auf 15 Tage zu verkürzen. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass diese Vorschrift in dem Teil: „Bezüglich der rechtlichen Fragen, Verfassungsklagen und Kompetenzkonflikten zwischen den zentralen verfassungsmäßigen Staatsorganen," gegen Art. 191 Abs. 1 Pkt. 1–5 der Verfassung und gegen den in der Präambel der Verfassung ausgedrückten Grundsatz des wirksamen und ordnungsgemäßen Handelns der öffentlichen Einrichtungen verstößt. Für die Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift sprechen Argumente, die im Pkt. 6 dieser Mitteilung vorgebracht sind. Die Verfassungskonformität der Kompetenz, den Antrag auf abstrakte Kontrolle zu stellen, deren grundlegende Bedeutung für den Schutz von Rechten und Freiheiten und den Grundlagen des politischen Systems sowie die prozessuale Gleichwertigkeit der Anträge, Verfassungsklagen und rechtlichen Fragen stehen einer Regelung im Weg, die der Erkennung von Klagen, rechtlichen Fragen und Anträgen über Kompetenzstreitigkeiten vor der Gesamtheit anderer Anträge bedingungslos und automatisch den Vorrang gewährt.

8. Art. 61 Abs. 6 VfGG 2016 macht die Erkennung einer Rechtssache von der Anwesenheit des ordnungsgemäß benachrichtigten Generalstaatsanwalts oder seines Vertreters in Fällen, wenn seine Teilnahme laut Gesetz obligatorisch ist, abhängig. Das Verfassungsgericht stellte fest, diese Vorschrift verstößt gegen Art. 10, Art. 173, Art. 188 der Verfassung sowie gegen den Grundsatz des wirksamen und ordnungsgemäßen Handelns öffentlicher Einrichtungen, die in der Präambel der Verfassung ausgedrückt ist.

Sollte der Generalstaatsanwalt abwesend sein, könnte das Verfassungsgericht lediglich die Verhandlung vertagen und eine neue Frist festsetzen. Würde die Fähigkeit des Verfassungsgerichts zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Rechts von tatsächlichen Tätigkeiten des Generalstaatsanwalts abhängig gemacht, könnte somit ein Urteilsspruch in einer in der Vollsitzung verhandelten Rechtssache völlig vereitelt werden. Der Gesetzgeber hat die Folgen des Nichterscheinens des ordnungsgemäß benachrichtigten Generalstaatsanwalts oder seines Vertreters zeitlich nicht begrenzt, so dass eine Erkennung einer Rechtssache unbefristet ausgesetzt werden könnte. Demgegenüber gebieten die Verfassung und das Gesetz über das Verfassungsgericht gleichermaßen, die Rechtssachen unverzüglich zu verhandeln und zu entscheiden, nachdem der jeweilige Fall ausreichend geklärt worden ist.

Eine negative Beurteilung der Verfassungskonformität des Art. 61 Abs. 6 VfGG 2016 wird von dessen Konkurrenz mit Art. 60 Abs. 4 des Gesetzes über das Verfassungsgericht vom 11. August 1997 (Dz.U. *[poln. GBl.]* Nr. 102, Pos. 643, in der jeweils aktuellen Fassung, im Folgenden VfGG 1997) nicht berührt, weil die Vorschriften des VfGG 2016 die Stellung des Generalstaatsanwalts anders und umfangreich gestalten, indem zusätzliche Mechanismen eingeführt werden, mit denen eine Entscheidung ausgesetzt werden kann, was eine grundlegende Änderung des normativen Rahmens des analysierten Rechtsinstituts bedeutet.

9. Art. 68 Abs. 5–7 VfGG 2016 regelt den Widerspruch einer Gruppe von Richtern gegen die vorgeschlagene Entscheidungsrichtung in einem in in der Vollsitzung verhandelten Falls. Eine Folge des Widerspruchs wäre die Vertagung der Sitzung um drei Monate und bei erneutem Widerspruch – um weitere drei Monate. Das Verfassungsgericht stellte fest, diese Vorschriften verstoßen gegen Art. 188 der Verfassung und gegen den Grundsatz des wirksamen und ordnungsgemäßen Handelns öffentlicher Einrichtungen laut der Präambel der Verfassung.

Erstens: Der Gesetzgeber hat hier die Anforderung an das wirksame Handeln einer öffentlichen Einrichtung verletzt. Indem einer Gruppe von Richtern die Möglichkeit eingeräumt wird, den Widerspruch zu erheben, hat der Gesetzgeber keine persönlichen, gegenständlichen noch zeitlichen Einschränkungen für den Widerspruch festgelegt. Denn der Widerspruch kann von einer Gruppe von vier Richtern erhoben werden, aber der Gesetzgeber hat die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass weitere Widersprüche durch die gleiche oder nur geringfügig geänderte Gruppe von Richtern erhoben werden können. Art. 68 Abs. 7 VfGG 2016 schließt in dem Umfang, in dem er besagt, dass „eine weitere Sitzung und Abstimmung durchgeführt werden", die Zulässigkeit nicht aus, dass ein neuer Widerspruch von einer anderen Gruppe von vier Richtern oder ein neuer Widerspruch in der gleichen Sache von der Richtergruppe, die bereits früher den Widerspruch erhoben hat, erhoben wird. Theoretisch ist somit möglich, 1 365 personell unterschiedliche Gruppen von vier Richtern zu bilden, die während einer Beratung in der Vollsitzung Widerspruch erheben könnten. Ein von jeder dieser Gruppe erhobene Widerspruch würde automatisch einen Sitzungsaufschub zunächst um drei Monate und anschließend – um weitere drei Monate zur Folge haben. Die

Rechtmäßigkeit des Widerspruchs wird durch die Spruchbesetzung nicht geprüft und die Folge in Form eines Sitzungsaufschubs tritt automatisch ein.

Zweitens: Der Gesetzgeber hat die Anforderung an das ordnungsgemäße Handeln öffentlicher Einrichtungen verletzt. Bei der Anwendung der angefochtenen Vorschrift würde die weitere Verhandlung von Rechtssachen, in denen Widerspruch erhoben worden ist, vom Ermessen einer Gruppe von vier Richtern abhängen. Denn der Widerspruch muss nicht begründet werden. Die Voraussetzung für die verfassungsmäßige Bedeutung einer Rechtssache oder für den Schutz der öffentlichen Ordnung richtet sich ausschließlich an den den Widerspruch erhebenden Richter und wird durch das Verfassungsgericht in seiner Vollbesetzung nicht geprüft. Die Vertagung der Sitzung wurde somit *de facto* ausschließlich von der Willenserklärung einer Minderheit der Richter abhängig gemacht, die nicht nur keiner Begründung bedürfte, sondern auch nicht dem Standpunkt der Mehrheit des Spruchkörpers gegenübergestellt werden könnte. Die Willkür und der Automatismus der Vorschriften könnten somit die ordnungsgemäße Erfüllung der verfassungsmäßigen Kompetenz des Verfassungsgerichts beeinträchtigen.

Drittens: Der Gesetzgeber hat die Anforderung an das effektive Handeln einer öffentlichen Einrichtung verletzt. Durch die Anwendung der beanstandeten Vorschrift würde es unmöglich werden, einen Spruch in Rechtssachen unverzüglich zu fällen, in denen kein Widerspruch erhoben worden ist. Durch die Anwendung der Vorschriften über die Reihenfolge der Festsetzung von Verhandlungsterminen und über die Erkennung der Fälle in der Vollsitzung würden die Verfahren, die aufgrund der Anträge angestoßen werden, überlang werden. In solchen Rechtssachen werden Verhandlungstermine in der Reihenfolge des Eingangs aller Rechtssachen beim Verfassungsgericht festgesetzt. Würde eine Gruppe von vier Richtern die gesetzliche Berechtigung in Anspruch nehmen, würde dies nicht nur einen Aufschub der Beratungen in der Rechtssache, in der ein Widerspruch erhoben wurde, zur Folge haben, sondern die Verhandlung über alle Rechtssachen behindern, die aufgrund der Anträge, die nach der Rechtssache, in der der Widerspruch erhoben ist, beim Verfassungsgericht eingegangen sind, angestoßen wurden.

10. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass Art. 26 Abs. 1 Pkt. 1 Buchst. g sowie Art. 68 Abs. 5–7 VfGG 2016, die sich auf die Unabhängigkeit eines Richters von allen anderen Richtern am Verfassungsgericht (sog. interner Aspekt der Unabhängigkeit) beziehen, gegen

Art. 195 Abs. 1 der Verfassung verstoßen. Sowohl die Ermächtigung, einen Antrag zu stellen, in dessen Folge die jeweilige Rechtssache in der Vollsitzung zu verhandeln wäre, als auch die Berechtigung, einen Widerspruch gegen die vorgeschlagene Entscheidungsrichtung zu erheben, beziehen sich auf den Bereich der „Amtsausübung" im verfassungsmäßigen Sinne. Sie betreffen aber die Erkennung der Rechtssache und die Ausübung richterlicher Tätigkeiten. Die angefochtenen Vorschriften würden eine willkürliche Einmischung in die Unabhängigkeit der Richter, die für die Erkennung des Falles benannt wurden, und in ihre Kompetenz, die besondere Komplexität des Falles zu beurteilen, ermöglichen. Der Antrag von drei Richtern könnte ohne Begründung eingereicht werden und eine Prozesswirkung entfalten, noch bevor der Spruchkörper, der für die Erkennung des Falles benannt worden ist, die Entscheidung treffen könnte, ob die Kompetenz laut Art. 26 Abs. 1 Pkt. 1 Buchst. g VfGG 2016 in Anspruch genommen werden soll.

Art. 68 Abs. 5–7 VfGG 2016 lässt wiederum eine nicht sachbezogene Einflussnahme auf den Berichterstatter, die keiner Begründung bedarf, durch eine Gruppe von vier Richtern am Verfassungsgericht zu, wodurch dieser in Extremfällen verhindert werden würde, Argumente für die von ihm vorgeschlagene Lösung des Verfassungsproblems vorzubringen und weiter im Plenum des Verfassungsgerichts zu diskutieren.

Nach Ansicht des Verfassungsgerichts entspricht der Versuch, die „richterliche Minderheit" nach dem Vorbild verfahrensrechtlicher Garantien, wie sie aus dem parlamentarischen Recht her bekannt sind, zu institutionalisieren, nicht der Funktion des Verfassungsgerichts als eines Justizorgans sowie dem individuellen Status unabhängiger Richter am Verfassungsgericht.

11. Art. 83 Abs. 1 VfGG 2016 ist eine Übergangsvorschrift. Indem der Gesetzgeber Übergangsentscheidungen über den Ausgang der Verfahren, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes vor dem Verfassungsgericht anhängig sind, getroffen hat, berief er sich auf den Grundsatz der unmittelbaren Wirkung des neuen Rechts und entschied, dass in Rechtssachen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes aus dem Jahr 2016 eingeleitet und nicht beendet worden sind, dessen Vorschriften anzuwenden sind.

Eine unmittelbare Anwendung neuer Vorschriften gewährleistet zwar, das alte Recht durch ein neues rasch und in legislativer Hinsicht relativ einfach zu ersetzen, ist aber manchmal gegenüber den Beteiligten illoyal und schwächt das Gefühl der rechtlichen Sicherheit. Sie

kann auch Folgen, die mit denen der Rückwirkung des Rechts vergleichbar sind, hervorrufen. Aus diesen Gründen muss der Gesetzgeber Leitlinien berücksichtigen, die sich aus dem Grundsatz der Stabilität der Entscheidungen der Organe der öffentlichen Gewalt, der Rechtssicherheit, des Schutzes der wohlerworbenen Rechte und laufenden Geschäfte ergeben und aus dem Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates abgeleitet werden.

Die im Art. 83 Abs. 1 VfGG 2016 enthaltene Übergangsentscheidung verletzt an und für sich keine verfassungsrechtlichen Normen, allerdings nur unter der Bedingung, dass sie in dem Sinne gedeutet wird, dass sie die Rechtswirksamkeit der Tätigkeiten des Verfassungsgerichts nicht in Frage stellt, die in den Verfahren, die vor dem Inkrafttreten des VfGG 2016 eingeleitet und nicht abgeschlossen wurden, durchgeführt worden sind.

Art. 83 Abs. 2 VfGG 2016 verpflichtet das Verfassungsgericht, alle Rechtssachen, die durch eine Verfassungsklage bzw. rechtliche Frage angestoßen wurden, innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zu prüfen. Scheinbar könnte man meinen, eine solche Lösung würde der Forderung nach dem wirksamen Handeln öffentlicher Einrichtungen, die sich aus der Präambel der Verfassung ergibt, Rechnung tragen. Praktisch wird mit dieser Vorschrift auf das Verfassungsgericht aber eine Pflicht auferlegt, die unerfüllbar ist. Dies ergibt sich erstens aus der großen Zahl an Rechtssachen, die das Verfassungsgericht innerhalb eines Jahres zu erkennen hätte, zweitens – aus der bisherigen durchschnittlichen Entscheidungsdauer von 21 Monaten, drittens − aus dem Grundsatz, Spruchkörper, die über die Verfassungskonformität befinden sollten, aus allen Richtern am Verfassungsgericht (Plenum) oder mindestens 1/3 von ihnen (Besetzung von 5 Richtern) zu bilden, und viertens − aus den Übergangsvorschriften, wonach alle Rechtssachen in der geänderten Besetzung des Verfassungsgerichts erneut zu erkennen wären.

Die kurze Frist würde es unmöglich machen, die jeweilige Rechtssache ordnungsgemäß zu prüfen, wie dies laut der Verfassung gefordert wird. Denn der Gesetzgeber hat einerseits das Gebot formuliert, alle Rechtssachen innerhalb eines Jahres zu prüfen, andererseits aber hat Regelungen eingeführt, die es dem Verfassungsgericht aus Gründen, die es nicht zu vertreten hat, unmöglich machen, das Urteil in Jahresfrist zu fällen. Die Festlegung einer Höchstfrist für das Erkennen von Rechtssachen durch das Verfassungsgericht ist in den Verfassungsvorschriften zulässig und den – bislang − einzigen Fall einer solchen Regelung liefert der Art. 224 Abs. 2 der Verfassung. Im Wege des Gesetzes darf keine Ausnahme von

diesem Grundsatz eingeführt werden. Das gesetzliche Verbot, eine Höchstfrist für das Erkennen der Rechtssachen in einem Gesetz zu verankern, ergibt sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, denn es handelt sich um eine Form der Einmischung der Legislative in das Wesen des Handelns der Judikative.

In Bezug auf Art. 84–87 VfGG 2016 stellte das Verfassungsgericht fest, diese Vorschriften zielten auf eine Erschütterung der Verfahrensschritte, die vor dem Tag des Inkrafttretens von VfGG 2016 eingeleitet und noch nicht abgeschlossen wurden, ab. Denn der Gesetzgeber gebot dem Verfassungsgericht, die Anträge erneut formal zu prüfen, die Spruchkörper zu benennen und Verhandlungstermine festzusetzen sowie eine erste Vorprüfung der Verfassungsklagen vorzunehmen, denen vor dem Inkrafttreten des bewerteten Gesetzes nicht stattgegeben wurde. Art. 84–87 VfGG 2016 hätten somit zu einer verfassungswidrigen Präzisierung des Grundsatzes der Wirkung des neuen Rechts laut Art. 83 Abs. 1 VfGG 2016 geführt.

Berücksichtigt man das Ausmaß der Änderungen und die kurze *vacatio legis*, gilt es festzustellen, dass die beanstandeten Übergangsvorschriften auf eine Weise ausgestaltet wurden, die dem Verfassungsgericht keine Möglichkeit gibt, sich an das neue Recht anzupassen. Sie würden zu einer ungünstigen Änderung der Verfahrenssituation der Antragsteller, die im Art. 191 Abs. 1 Pkt. 1–5 der Verfassung genannt sind, und folglich zu einer Erschütterung des Rechtsinstituts „Antrag“ als eines Mittels der abstrakten Normenkontrolle führen. Die Antragsteller wurden nun – unabhängig davon, wann sie ihren Antrag gestellt, und ob sie aufgefordert wurden sind, die formalen Fehler zu beheben – verpflichtet, ihre Anträge an die neuen Verfahrensanforderungen anzupassen. Würden sie dieser Pflicht nachkommen, würde dies ohnehin für den Lauf des Verfahrens belanglos bleiben, weil die Frist für den Beginn des Verfahrens von der Frist für die Antragsergänzung unabhängig war. Würden alle bisher ungeprüften Anträge zunächst ausgesetzt werden und anschließend in der Reihenfolge des Eingangs erneut geprüft werden müssen, würde dies zu einer überlangen Dauer des Verfahrens führen und somit die Entscheidung – aus der Sicht des politischen Systems und des Schutzes der Freiheiten und der Menschenrechte – wichtigen Verfassungsproblemen behindern. Eine ähnliche Wirkung würden die beanstandeten Übergangsvorschriften in mit Verfassungsklagen angestoßenen Rechtssachen entfalten, denn je nach der Verfahrensphase müssten entweder der rechtliche Rahmen geändert und die weitere Vorgehensweise nach dem neuen Recht ausgerichtet werden, oder die

Verfahrensschritte, die in der Phase der Voruntersuchung unternommen worden sind, wiederholt werden, wenn vor dem Inkrafttreten des Gesetzes die Klage nicht weiterverfolgt worden ist.

12. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass seine Urteile über die hierarchische Konformität der Rechtsnormen bedingungsfrei endgültig sind. In der geltenden Verfassungsordnung besteht keine Möglichkeit, Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen eines Verfassungsgerichts oder deren formalen Bedingungen zu entwickeln.

Die Urteile werden bereits zum Zeitpunkt der Urteilsfällung, was mit deren Verkündung im Verhandlungssaal geschieht, rechtskräftig und allgemeingültig. Zu diesem Zeitpunkt wird die Vermutung der Verfassungskonformität der beanstandeten Regelung bestätigt oder angefochten, was sich auf die praktische weitere Anwendung verfassungswidriger Vorschriften auswirkt. Die vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig befundenen Vorschriften verlieren ihre Rechtskraft am Tag der Veröffentlichung des Urteils des Verfassungsgerichts im Gesetzblatt, was das zuständige Organ verpflichtet ist „unverzüglich" zu tun (vgl. Art. 190 Abs. 2 der Verfassung).

Das Verfassungsgericht stellte fest, die „unverzügliche Veröffentlichung" des Urteils des Verfassungsgerichts im Amtsblatt darf nicht durch die praktische Funktionsweise des Herausgebers des Gesetzblattes bestimmt werden. Der Gesetzgeber hat die „unverzügliche" Veröffentlichung nur für die Entscheidungen des Verfassungsgerichts vorgesehen und diese Pflicht an keine Auflagen oder Voraussetzungen gebunden. Das Urteil des Verfassungsgerichts muss somit binnen einer unter den jeweiligen Umständen möglichst kurzen Zeit veröffentlicht werden, und zwar unabhängig von sonstigen Arbeiten und Veröffentlichungspflichten des Publikationsorgans.

Das Organ, das die Urteile des Verfassungsgerichts veröffentlicht, trägt keine Verantwortung für den Inhalt der zu publizierenden Entscheidung und besitzt keine Kompetenzen, ihren rechtlichen Status festzustellen. Es spielt nur eine technische Rolle, was in der Ära des digitalen Dokumentenumlaufs *de facto* auf die Aktivierung der entsprechenden Software hinausläuft. Aus diesem Grund beschied das Verfassungsgericht, dass Art. 80 Abs. 4 sowie Art. 89 VfGG 2016 ernsthafte verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen.

Die im Art. 80 Abs. 4 des Gesetzes über das Verfassungsgericht enthaltene Regelung, wonach die Veröffentlichung der Entscheidung des Verfassungsgerichts von einem „Antrag" des Präsidenten des Verfassungsgerichts an den Ministerratsvorsitzenden abhängig sei, legt nah, die alleinige Übergabe der Entscheidung des Verfassungsgerichts an den Herausgeber des Amtsblattes (ohne den erforderlichen „Antrag") präjudiziere deren Veröffentlichung nicht. Die Veröffentlichung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts „auf Antrag" bedeutet auch, dass das Schreiben des Präsidenten des Verfassungsgerichts einer Beurteilung unterzogen werden oder gar Gegenstand verfahrensrechtlicher Kontroversen sein könne (z.B. darüber, ob es formale Kriterien eines „Antrags" erfülle oder ob es die ordnungsgemäße Form oder den entsprechenden Inhalt hat). Nach der derzeit geltenden Rechtslage wird die Veröffentlichung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts „vom Präsidenten des Verfassungsgerichts" angeordnet (Art. 105 Abs. 2 VfGG 2015). Eine ähnliche Regelung gab es auch unter Geltung des Gesetzes VfGG 1997. Diese Formeln spiegeln gut den formalen Charakter der Veröffentlichung, die eine für das Inkrafttreten der Entscheidung notwendige Vorbedingung ist, aber sich nicht auf deren juristische Existenz auswirkt. Die verfassungsrechtliche Normierung schließt wiederum einen Ermessensspielraum eines Organs der Regierungsverwaltung aus und sieht für den Herausgeber des Amtsblattes keine anderen als technischen Aufgaben vor.

Die zweite der angefochtenen Vorschriften des VfGG 2016 (Art. 89) sieht eine Aufteilung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts in solche, die im Gesetzblatt bekanntgegeben werden, und solche, die nicht veröffentlicht werden, vor. Der Gesetzgeber hat sich somit ein Wahlrecht zugestanden, welche Entscheidungen des Verfassungsgerichts veröffentlicht werden sollen, und sich dabei durch ein zeitliches (Entscheidungen aus der Zeit vor dem 20. Juli 2016) und durch ein gegenständliches Kriterium (Entscheidungen über allgemein verbindliche Akten, die am Tag des Inkrafttretens des VfGG 2016 ihre Geltung nicht eingebüßt haben) leiten lassen. Das Wesen des Verfassungsproblems reicht aber tiefer und betrifft nicht so sehr die Zulässigkeit einer Auswahl der Entscheidungen des Verfassungsgerichts durch das Parlament (Sejm) als um die Grundlagen für eine Einmischung in das verfassungskonforme Veröffentlichungssystem der Entscheidungen des Verfassungsgerichts. Der Gesetzgeber ist nicht befugt zu beurteilen, welche Entscheidungen des Verfassungsgerichts veröffentlicht werden können und welche eine Veröffentlichung gar

nicht erst verdienen würden. Diese Fragen sind einem Gesetz gar nicht vorbehalten, was im Art. 190 Abs. 2 der Verfassung präjudiziert ist.

Aufgrund des Art. 89 VfGG 2016 bedarf es auch der Erwähnung einer stigmatisierenden Feststellung über Entscheidungen des Verfassungsgerichts, die „unter Verletzung der Vorschriften des Gesetzes“ über das Verfassungsgericht aus dem Jahr 2015 getroffen worden sind. Diese Feststellung erging nicht nur außerhalb des Kompetenzrahmens der Legislative, sondern sie wurde auch ohne jedwede tatsächlichen und sachlichen Grundlagen formuliert und dabei auf unbegründete Prämissen und nicht schutzwürdige Beweggründe gestützt. Ein Einschreiten der Legislative auf das Terrain der Judikative, das Ausdruck einer gewissen Rechtsprechung gegenüber den Verfassungsrichtern, die im Namen der Republik urteilen, ist, lässt sich mit den rechtsstaatlichen Standards nicht vereinbaren und war − bis jetzt − der Hemisphäre der Rechtskultur, zu der die Republik Polen gehört, fremd. Der Gesetzgeber hat konkrete Urteile des Verfassungsgerichts, die von konkreten Richtern am Verfassungsgericht in Bezug auf konkrete Fälle gefällt worden sind, rezensiert und den Richtern am Verfassungsgericht rechtswidriges Handeln unterschoben, um auf diese Weise die frühere Weigerung der Veröffentlichung von Urteilen des Verfassungsgerichts durch das das Gesetzblatt herausgebende Organ zu rechtfertigen, indem er der Handlung der bloßen Bekanntgabe einer Entscheidung des Verfassungsgerichts den Charakter einer Ausnahme, die vom Willen der Legislative abhängen würde, verliehen hat. Wenn gleichwohl die im Art. 89 VfGG 2016 enthaltene Würdigung verfassungsrechtlich keinerlei rechtliche Bedeutung hat und haben kann, verstößt allein solche Vorgehensweise gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und des Gewaltenausgleichs, gegen die Pflicht der Zusammenarbeit und der Mitwirkung zwischen verfassungsmäßigen Organen der öffentlichen Gewalt, gegen die Unabhängigkeit der Gerichte und der Gerichtshöfe sowie gegen all diese Normen und Prinzipien, die die die elementaren Grundlagen einer Staatsordnung ausmachen.

13. Laut dem beanstandeten Art. 90 VfGG 2016: „Die Richter am Verfassungsgericht, die vor dem Präsidenten der Republik Polen Eid geleistet und bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes ihr Richteramt nicht angetreten haben, werden mit dessen Inkrafttreten vom Präsidenten des Verfassungsgerichts in die Spruchkörper aufgenommen und bekommen Rechtssachen zugewiesen”.

Es handelt sich um eine Anpassungsvorschrift, deren Anwendungsbereich auf die Lage vom Veröffentlichungstag des Gesetzes zugeschnitten wurde. Der Gesetzgeber bezweckte, die Rechtsstellung konkreter Richter am Verfassungsgericht, die teilweise durch den Sejm der 7. Wahlperiode und teilweise durch den Sejm der 8. Wahlperiode gewählt worden sind, zu regeln. Von der zuletzt genanntem Richtergruppe hat der Staatspräsident den Eid abgenommen.

Das Verfassungsgericht stellte fest: Erstens, bei den Rechtshandlungen, die auf eine Wahl des Richters durch das Parlament und auf die Eidleistung durch den Richter am Verfassungsgericht vor dem Staatspräsidenten abzielen, handelt es sich um Akte der Rechtsanwendung, die immer in Bezug auf konkrete Kandidaten und konkrete Richter am Verfassungsgericht vollzogen werden. Der Gesetzgeber kann diese Handlungen nicht durch einen Akt genereller und abstrakter Natur ersetzen, indem er auf der einen Seite die Pflichten des Präsidenten des Verfassungsgerichts quasi übernimmt und auf der anderen – entscheidet, welche Richter am Verfassungsgericht in der Vergangenheit vom Sejm der 7. Wahlperiode bzw. vom Sejm der 8. Wahlperiode gültig gewählt worden sind.

Zweitens, das Verfassungsgericht hat sich zu rechtlichen Grundlagen der Wahl der Richter am Verfassungsgericht an die im Jahr 2015 freigewordenen Stellen abschließend geäußert und dieser Standpunkt gilt als aktuell (vgl. Urteile in Rechtssachen K 34/15, K 35/15 und K 47/15 sowie Beschluss in der Rechtssache U 8/15). Im Urteil in der Rechtssache K 34/15 befand das Verfassungsgericht, dass die rechtlichen Grundlagen für die Wahl der drei Richter am Verfassungsgericht, deren Amtsperiode zum 6. November 2015 auslief, verfassungskonform waren, während die Sejm-Beschlüsse vom 25. November 2015 (über die Feststellung fehlender Rechtswirkung der Sejm-Beschlüsse vom 8. Oktober 2015 über die Wahl der Richter am Verfassungsgericht durch den Sejm der 7. Wahlperiode – vgl. ABl. M. P. Pos. 1131, 1132, 1133, 1134, 1135) nicht das Wahlverfahren von Richtern am Verfassungsgericht betrafen und zum Teil Merkmale einer Erklärung und teilweise die einer rechtlich unverbindlichen Entschließung trugen. Unter diesen Umständen wurden die neuen Richter am Verfassungsgericht durch den Sejm der 8. Wahlperiode teilweise Stellen gewählt, die gar nicht vakant waren. Dies vorausgeschickt, stünde die Umsetzung der im Art. 90 VfGG 2016 enthaltenen Leitlinien durch den Präsidenten des Verfassungsgerichts somit im Widerspruch zu den Urteilen des Verfassungsgerichts, die allgemeine Rechtsgeltung haben und für alle

staatlichen Organe, darunter für das Verfassungsgericht und dessen Präsidenten, verbindlich sind.

14. Das Verfassungsgericht entschied während der *vacatio legis* des Gesetzes VfGG 2016. Mit der öffentlichen Bekanntgabe dieses Urteils verloren die Vorschriften, die für verfassungswidrig befunden wurden, die Eigenschaft der Verfassungsmäßigkeitsvermutung. Dies trat ein, noch bevor VfGG 2016 in Kraft getreten ist und die Rechtsfolgen zu entfalten begann. Alle staatlichen Organe, darunter das Verfassungsgericht, sind verpflichtet, von der Anwendung verfassungswidriger Regelungen des VfGG 2016 abzusehen. Das Verfassungsgericht ist von Amts wegen verpflichtet, seine Urteile als endgültig und allgemein geltend zu respektieren.

Dem Spruchkörper saß Präsident des Verfassungsgerichts Andrzej Rzepliński, Erster Berichterstatter war Richter am Verfassungsgericht Andrzej Wróbel, 2. Berichterstatter war Richter am Verfassungsgericht Piotr Tuleja.