

Marek Zieliński

Tomasz Demendecki,
Zarys polskiego prawa publicznego gospodarczego
[*Der Grundriss des polnischen öffentlichen Wirtschaftsrechts*],
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły
Ekonomii i Innowacji, Lublin 2011, ss. 171.

Neu erschienenenes Buch *Der Grundriss des polnischen öffentlichen Wirtschaftsrechts* von dem an der Maria-Curie-Skłodowska, Universität in Lublin (Polen) tätigen jungen Assistenzprofessor Tomasz Demendecki ist die einzige wissenschaftliche Abhandlung dieser Art in dem hiesigen Landesfachschrifttum, in der die ausgewählten grundlegenden Institutionen des sehr stark landesbezogenen öffentlichen Wirtschaftsrechts sachlich und zusammenfassend dargestellt, sowie Kerngedanken möglichst kurz und bündig formuliert wurden. Unvermeidlich erwiesen sich in der Arbeit Bezüge auf die zahlreichen Rechtsakte des EU-Rechts und des internationalen Rechts, die nach Art. 91 der polnischen Verfassung vom 2. April 1997¹ einen Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung bilden und unmittelbar Anwendung finden, sofern seine Anwendung nicht die Verkündung eines Gesetzes voraussetzt. Die analysierte Thematik wurde hinsichtlich ihrer aktuellen Bedeutung für die Rechtspraxis in Polen ausgewählt. In dem Werk geht der Autor gezielt darauf hin, tiefgreifende Probleme richtig anzusprechen, die zu einer äußerst lebhaften und sehr fruchtbaren Diskussion in Polen in Lehre, Forschung und juristischer Praxis anregen.

Der Grundriss wurde in zwölf Kapitel unterteilt. Die ersten drei Kapitel führen in die ganze Problematik des öffentlichen Wirtschaftsrechts in Polen ein, in den übrigen Kapiteln hingegen sind der Auffassung des Verfassers nach die fundamentalen Fragen des polnischen öffentlichen Wirtschaftsrechts behandelt. Man bekommt einen guten Einblick in das Thema der öffentlich-privaten Partnerschaften, der Kommerzialisierung und Privatisierung, der Aufnahme und Ausübung der gewerblichen Tätigkeit, ihrer öffentlich-wirtschaftsrechtlichen Regelung, der Kontrolle dieser Tätigkeit und der Aufsicht über sie, des staatlichen Rechtsschutzes des Wettbewerbs (Kartellrecht, Schutz der Konkurrenz und der Verbraucher) und nicht zuletzt in das Thema, das eng mit dem Unternehmer und seinen Eintragungspflichten (Landes-Gerichtsregister – KRS und Zentralregister für die gewerbliche Tätigkeit – CEIDG) zusammenhängt.

¹ GBl. 1997, Nr. 78, Pos. 483 mit späteren Änderungen.

In den Überlegungen im ersten Kapitel widmet der Autor viel Aufmerksamkeit der Thematik zu, die fest mit dem Begriff des „öffentlichen Wirtschaftsrechts“ verbunden ist, der in dem polnischen Recht ausschließlich ein Terminus der Lehrmeinung ist. Des Weiteren deutet er darauf hin, dass es unter den Vertretern der Rechtswissenschaft in Polen auf dem Gebiet des öffentlichen Wirtschaftsrechts keinen einheitlichen Standpunkt bezüglich dieses Begriffs gibt. Trotz der langen Rechtstradition in Polen ist der Meinung des Verfassers nach das öffentliche Wirtschaftsrecht eine Rechtsdisziplin mit strittigem Umfang und Gegenstand der Regelung. In weiteren Ausführungen hebt er hervor, dass das polnische öffentliche Wirtschaftsrecht ein komplexes Rechtsgebiet ist, das sich aus Normen des materiellen Rechts und des Verfahrensrechts sowie des Verfassungsrechts zusammensetzt, die sich in zahlreichen Rechtsakten oder ihren Fragmenten befinden, die nicht selten zu Rechtsquellen auf anderen Rechtsgebieten gehören. Das öffentliche Wirtschaftsrecht in Polen ist allerdings nicht kodifiziert, aber sein fester Rechtskern bilden mehr als ein paar Dutzend Gesetze, die in den meisten Fällen nach der Wende im Jahr 1989 verabschiedet wurden und die sich auf die verfassungsmäßigen Grundsätze des freiheitlich-liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems der Dritten Republik Polen in der Einbindung und Einbettung in die europäischen und internationalen Strukturen stützen. Unter den bedeutenden in den letzten paar Jahren verabschiedeten Gesetzen weist der Autor auf folgende drei hin. Dazu gehört das Gesetz vom 19. November 2009 über das Glücksspiel², das die Problematik der Veranstaltung von Glücksspielen und Wetten regelt sowie auf die Unternehmer, die eine Tätigkeit auf diesem Gebiet aufnehmen, eine ganze Reihe von neuen, nicht selten sehr detaillierten Pflichten auferlegt. Hinzu kommt überdies das Gesetz vom 4. März 2010 über Dienstleistungen auf dem Gebiet der Republik Polen³, das einen wesentlichen Einfluss auf die organisatorische Verbesserung und die Neuordnung von Dienstleistungen in Polen unter dem Einfluss des EU-Rechts hatte. Im letzteren Fall geht es um das Gesetz vom 7. März 2010 über die Unterstützung der Entwicklung der Telekommunikationsdienste und -netze⁴, das aus dem dringenden Bedarf entstand, Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung und Dynamisierung des Telekommunikationssektors in Polen weiter voranzutreiben und in möglich vielen Bereichen die entstandenen Hemmnisse und Hürden bei der Entwicklung der Telekommunikationsdienste und -netze abzubauen. In den abschließenden Bemerkungen zum besprochenen Kapitel lenkt der Autor den Blick dabei auf die zentralen Rechtsprinzipien des öffentlichen Wirtschaftsrechts und bringt folgende in der Verfassung verankernde Grundsätze näher: der sozialen Marktwirtschaft, der Freiheit der gewerblichen Tätigkeit, des Privateigentums, der Solidarität, des Dialogs und der Zusammenarbeit der Sozialpartner, die seiner Ansicht nach in der Fachliteratur am häufigsten erwähnt werden.

² GBl. 2009, Nr. 201, Pos. 1540 mit späteren Änderungen.

³ GBl. 2010, Nr. 47, Pos. 278 mit späteren Änderungen. Dieses Gesetz implementiert im Bereich ihrer Regulierung die Bestimmungen der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Abl. EG 2006 L 376/36).

⁴ GBl. 2010, Nr. 106, Pos. 675 mit späteren Änderungen.

Der Gegenstand des zweiten Kapitels ist konstitutionelle Kompetenzverteilung der Macht im polnischen Staat auf die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative im Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen. Gemäß der polnischen besonderen verfassungsmäßigen Ausgestaltung befasst sich der Autor mit den Organen der Legislative (Sejm und Senat) und Organen der Exekutive (Präsident und Ministerrat). Von den letztgenannten übertrug die polnische Verfassung ausschließlich dem Ministerrat weitreichende Befugnisse im Bereich der Wirtschaft, u.a. im Gesetzgebungsverfahren und Erlassen von untergesetzlichen Rechtsakten (Rechtsverordnungen). Im Folgenden bespricht er die Austragung von Rechtsstreitigkeiten, die im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Unternehmern sowie zwischen ihnen und den Mitarbeitern oder Verbrauchern entstehen, mit denen sich darauf spezialisierte Abteilungen ordentlicher Gerichte (insbesondere Wirtschaftsabteilung und Abteilung für Arbeitsrecht und Sozialversicherung) befassen. In diesem Kontext nutzt der Verfasser die Gelegenheit zu betonen, dass über die oben genannten Rechtsstreitigkeiten außer den dafür zuständigen staatlichen Organen der Rechtsprechung die Schiedsgerichte entscheiden können.

Im dritten Kapitel wurde die Problematik der Beteiligung der Gesellschaft an der Verwirklichung und Durchsetzung der staatlichen Aufgaben gegenüber der Wirtschaft vertieft. Der Autor richtet die Aufmerksamkeit ebenso auf die Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben in der Wirtschaft als die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, wie auf eines der beiden meist bekanntesten Instrumente der unmittelbaren Demokratie in Form eines Referendums und einer Volksinitiative. Die letztgenannte im polnischen Recht im Jahr 1999 eingeführte Form der Teilhabe und Beteiligung von den polnischen Bürgern an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen in der Wirtschaft ist eine Gesetzesinitiative, die darauf beruht, dass eine Gruppe von zusammen mindestens 100.000 Staatsbürgern, die ein aktives Wahlrecht zu der ersten Kammer des polnischen Parlaments (Sejm) besitzen, ihre Unterschriften unter den Gesetzentwurf setzt⁵.

Das vierte Kapitel wurde der öffentlich-privaten Partnerschaften gewidmet, die im Gesetz vom 19. Dezember 2008 über die öffentlich-private Partnerschaften⁶ geregelt wurde, das die Grundsätze einer Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und privatwirtschaftlichen Partnern im Rahmen der öffentlich-privaten Partnerschaften als eine Form der engen Kooperation der öffentlichen Hand mit der Privatwirtschaft bestimmt, die der Durchführung von öffentlichen Aufgaben dient und zur stetigen Modernisierung und demokratischen Entwicklung des Landes einen unschätzbaren Beitrag leistet, wobei zu betonen ist, dass ein privater Partner auch ein ausländischer Unternehmer sein kann.

Die im 20. Jahrhundert durchgeführten Änderungen in Polen in Bezug auf das Eigentum in der Wirtschaft sind im fünften Kapitel näher besprochen. Die grundsätzlichen Überlegungen und Ausführungen des Autors darüber betreffen, wie die Termini der „Kommerzialisierung“ und „Privatisierung“ genauer konkretisiert sowie die Prozesse der Kommerzialisierung und Privatisierung verlaufen wurden. Er stellt erst die in der Zeit

⁵ Siehe auch das Gesetz vom 24. Juni 1999 über die Ausübung der Gesetzesinitiative durch die Bürger (GBI. 1999, Nr. 62, Pos. 688 mit späteren Änderungen).

⁶ GBI. 2009, Nr. 19, Pos. 100 mit späteren Änderungen.

nach dem Zweiten Weltkrieg in Polen durchgeführte Nationalisierung der Hauptproduktionsmittel dar und dann geht er zur Privatisierung, die die Zeit nach der Wende in Polen und damit verbundene Veränderungen in der politischen Landschaft Polens nach dem Jahr 1989 begleitete, über. Diese Veränderungen erfolgten aufgrund von zahlreichen sehr modernen Gesetzen, wie der Verfasser zutreffend bemerkt, von denen das polnische Gesetz vom 13. Juli 1990 über die Privatisierung der staatlichen Unternehmen⁷ der erste Rechtsakt in Mittel- und Osteuropa war, mit dem tatsächlich ein schwieriger Prozess der durchgeführten Änderungen in Bezug auf das Eigentum in Gang gesetzt worden ist. Dieses Gesetz wurde sechs Jahre später in vollem Umfang aufgehoben und durch ein komplett neu gefasstes Gesetz, das Gesetz vom 30. August 1996 über die Kommerzialisierung und Privatisierung⁸, ersetzt.

Die Hauptüberlegungen in den vier aufeinander folgenden Kapiteln (sechsten bis neunten) fokussieren auf den Begriff der „gewerblichen Tätigkeit“ (poln. *działalność gospodarcza*), auf die Aufnahme und die Ausübung dieser Tätigkeit, auf die öffentlich-wirtschaftsrechtliche Regelung der reglementierten gewerblichen Tätigkeit, sowie auf die Kontrolle dieser Tätigkeit und Aufsicht über sie. Im Art. 2 des Gesetzes vom 2. Juli 2004 über die Freiheit der gewerblichen Tätigkeit⁹ wurde dieser Terminus der „gewerblichen Tätigkeit“ definiert. Eine Tätigkeit kann nach dieser Vorschrift nur dann als gewerbliche Tätigkeit gelten, wenn sie eine entgeltliche, organisierte und kontinuierliche Tätigkeit ist. Die von dem Autor angeführte ständige Rechtsprechung der polnischen Gerichte verlangt darüber hinaus, dass es eine berufliche den Regeln von einer vernünftigen Wirtschaft untergeordnete Tätigkeit ist sowie sich auch in gewisser Weise durch ihre Wiederholbarkeit und Teilnahme am Wirtschaftsverkehr auszeichnet.

Der Schwerpunkt des zehnten Kapitels wurde auf die infolge der Erlangung der faktischen politischen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit im Jahr 1989 und des Übergangs Polens zu einer parlamentarischen Demokratie im abendländischen Sinne eingeführten Termini des „Wirtschaftssubjektes“ (poln. *podmiot gospodarczy*) und „Unternehmers“ (poln. *przedsiębiorca*) in dem polnischen Recht gelegt, wobei der letzte Begriff in den verschiedenen diese Materie regulierenden Rechtsakten unterschiedlich bezeichnet wurde. Bei dieser Gelegenheit knüpft der Autor an den Zwischenkriegsbegriff „Kaufmann“ (poln. *kupiec*) und „Registerkaufmann“ (poln. *kupiec rejestrowy*) sowie an den Terminus aus der volkssozialistischen Nachkriegszeit in Polen „Wirtschaftseinheit“ (poln. *jednostka gospodarcza*) bzw. „Einheit der (nicht) volkseigenen Wirtschaft“ (poln. *jednostka gospodarki (nie)uspołecznionej*) an. Ein vom ausländischen Blickpunkt aus interessantes Klassifizierungskriterium der Unternehmer nach dem polnischen Rechts ist das Kriterium der wirtschaftlichen Größe des geführten Unternehmens: Mikrounternehmer, Klein- und Mittelunternehmer sowie Großunternehmer, wobei der letztgenannte nicht mehr als 1% aller Unternehmer in Polen ausmachen. In diesem Zusammenhang muss die Thematik der eine gewerbliche Tätigkeit ausübenden Auslandsunternehmen großes Inte-

⁷ GBl. 1990, Nr. 51, Pos. 298 mit späteren Änderungen.

⁸ GBl. 1996, Nr. 118, Pos. 561 mit späteren Änderungen.

⁹ GBl. 2004, Nr. 173, Pos. 1807 mit späteren Änderungen.

resse wecken, die insbesondere auf die geänderte rechtliche und rechtspolitische Situation in Polen seit dem Beitritt Polens zur Europäischen Union im Jahr 2004 im Laufe der Jahre immer mehr an Bedeutung gewann.

Das die öffentlichen Register in Polen zur Erlangung von Informationen über in Polen tätige Unternehmer thematisierende elfte Kapitel bietet eine sehr gute Ergänzung zum vorigen Kapitel. Nachfolgend werden die zwei wichtigsten öffentlichen Register in Polen als Informationsquellen dargestellt. Zum ersten befasst sich der Autor mit der Problematik des Landes–Gerichtsregisters der Unternehmer, Landes–Gerichtsregister genannt (poln. Abk. KRS von *Krajowy Rejestr Sądowy*)¹⁰, das das von Anfang an des polnischen Staates nach dem ersten Weltkrieg existierende Handelsregister ab 1. Januar 2001 ersetzt, welches durch die Wirtschaftsabteilung des Amtsgerichtes am ausgewählten Standort geführt wird, die jeweils für eine Wojewodschaft bzw. für ihren Teil zuständig sind. Das KRS unterteilt sich in drei Register, die in elektronischer Form geführt werden: Unternehmerregister; Register der Körperschaften, Berufsorganisationen, Stiftungen sowie öffentlichen Heilfürsorgeeinrichtungen; Register zahlungsunfähiger Schuldner. Zum zweiten beschäftigt er sich mit dem seit dem 1. Juli 2011 geführten Zentralregister für die gewerbliche Tätigkeit (poln. Abk. CEIDG von *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej*)¹¹, das durch den zuständigen Wirtschaftsminister im teleinformatischen System geführt wird.

Die besprochene Arbeit krönt die Problematik des staatlichen Rechtsschutzes des Wettbewerbs, der der Gegenstand ihres letzten, zwölften Kapitels ist. Die Aufmerksamkeit schenkt der Autor primär dem Gesetz vom 16. Februar 2007 über den Schutz der Konkurrenz und der Verbraucher¹², das als gesetzliche Grundregelung in diesem Bereich in Polen gilt.

¹⁰ Es wurde auf Grundlage des Gesetzes vom 20. August 1997 über das Landes–Gerichtsregister (GBl. 1997, Nr. 121, Pos. 769 mit späteren Änderungen) errichtet.

¹¹ Das CEIDG wurde durch das Gesetz vom 23. Dezember 1988 über die gewerbliche Tätigkeit (GBl. 1988, Nr. 41, Pos. 324 mit späteren Änderungen), nun mehr ersetzt durch das Gesetz vom 2. Juli 2004 über die Freiheit der gewerblichen Tätigkeit (s. FN 9), eingeführt.

¹² GBl. 2007, Nr. 50, Pos. 331 mit späteren Änderungen. Dieses Gesetz implementiert im Bereich ihrer Regulierung die Bestimmungen der Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (Abl. EG 1998 L 166/51).