



Common Ground

Länderbericht: Polen

Die Bedeutung von Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft

Von Adela Gąsiorowska

Inhaltsverzeichnis

1. Bürgerbeteiligung in Polen	3
2. Rechtliche und institutionelle Bedingungen	4
3. Bedeutende Beteiligungsprojekte	5
4. Politische und soziale Bedeutung der Beteiligung	5
5. Herausforderungen und Hindernisse	6
6. Autorin	7
Impressum	8

1. Bürgerbeteiligung in Polen

In Polen wird der Begriff der Bürgerbeteiligung recht weit gefasst – als Instrument zur Beteiligung von Bürger:innen an der Gestaltung und Umsetzung öffentlicher Politiken, die eine wechselseitige Kommunikation beinhalten, d. h. bei denen die öffentliche Verwaltung verpflichtet ist, zumindest eine begründete Antwort auf die Postulate der Bürger:innen zu geben¹. Die Gestaltung und Umsetzung öffentlicher Politiken ist auch in diesem Fall weit zu fassen – die Beteiligung umfasst unter anderem auch die Teilnahme an Raumordnungsverfahren.

Der Begriff der Beteiligung umfasst also auch die folgenden Prozesse:

- die nicht auf der Deliberation beruhen (z. B. Konsultationen, bei denen die Meinungen einzelner Personen angehört werden, aber keine Einigung zwischen ihnen angestrebt wird, oder beratende Gremien, die Entscheidungen mit Mehrheitsbeschluss treffen), und
- solche, an welchen nicht die normalen Bürger:innen teilnehmen, sondern die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft.

Die ersten Instrumente der Bürgerbeteiligung in Polen wurden nach der Systemtransformation in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts eingeführt. Von besonderer Bedeutung war in diesem Zusammenhang die Einführung der Aufteilung in lokale Gebietskörperschaften und die anschließende Einrichtung von Institutionen für soziale Konsultationen mit den Einwohnern in diesen Einheiten (im Folgenden als soziale Konsultationen in Gemeinden, Landkreisen und Woiwodschaften bezeichnet). Eine weitere wichtige Änderung war die Verabschiedung des Gesetzes über gemeinnützige Tätigkeit im Jahr 2004, das die Grundsätze der Zusammenarbeit und des Dialogs zwischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der öffentlichen Verwaltung regelt.

Gegenwärtig gibt es in Polen viele verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung, die sich unter anderem darin unterscheiden, auf welcher Ebene sie organisiert sind (auf nationaler oder lokaler Ebene), welche Art von Personen daran teilnehmen und ob sie dauerhaft oder nur gelegentlich stattfinden. Zu diesen Formen gehören insbesondere:

- 1) öffentliche Konsultationen zu Gesetzesentwürfen der Regierung;
- 2) öffentliche Konsultationen auf Gemeinde-, Landkreis- und Woiwodschaft-Ebene, zu denen auch das Bürgerbudget gehört; auf dieser Rechtsgrundlage werden auch innovative Beteiligungsprozesse wie Bürgerversammlungen (Eng. citizens assemblies) organisiert;
- 3) Beteiligung der Einwohner an der Ausarbeitung von Raumordnungsdokumenten;
- 4) Jugend- und Seniorenräte auf Gemeinde-, Landkreis- und Woiwodschaft-Ebene – Beratungsgremien der Kommunalverwaltung, die sich aus Vertretern dieser Altersgruppen zusammensetzen;
- 5) Räte für gemeinnützige Tätigkeiten und andere Initiativ- und Beratungsteams, die sich aus Vertretern von NGOs und öffentlichen Verwaltungsbehörden (auf nationaler und lokaler Regierungsebene) zusammensetzen;
- 6) Anhörung von NGOs zu Gesetzesentwürfen.

¹ Sześciło, D. (Hrsg.), Mednis, A., Niziołek, M., Jakubek-Lalik, J. (2014) *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Bei den ersten vier oben genannten Konsultationsformen können alle Einwohner und Einwohnerinnen der betreffenden Gebietskörperschaften teilnehmen – bei diesen Verfahren findet keine Auswahl statt. Eine Ausnahme bilden hier Bürgerversammlungen und ähnliche innovative Instrumente, bei denen eine zufällige Auswahl der Teilnehmer vorgenommen wird. Ihre Beteiligung an allen Konsultationsprozessen ist jedoch vorerst sehr begrenzt.

Bei den unter den Punkten 4 bis 5 aufgeführten Beteiligungsformen werden die Teilnehmer auf unterschiedliche Weise ausgewählt (z. B. durch einen Beschluss des Organs, welches sie beraten, oder durch eine Abstimmung, an der Personen aus der Umwelt teilnehmen, die diese Räte vertreten sollen). An den Konsultationen nach Punkt 6 können alle in dem Gebiet tätigen NGOs teilnehmen.

2. Rechtliche und institutionelle Bedingungen

Die wichtigste Rechtsgrundlage für die polnischen Beteiligungsprozesse sind die Bestimmungen der Verfassung der Republik Polen und die darin enthaltenen Verfassungsgrundsätze, die sich u. a. auf die oberste Gewalt des Volkes und den sozialen Dialog beziehen. Auf gesetzlicher Ebene wiederum sind die drei Gesetze, die die Funktionsweise der Gemeinde-, Landkreis- und Woiwodschaft-Verwaltung regeln, die Grundlage für die Organisation von kommunalen Sozialkonsultationen und Bürgerbudgets sowie für die Einrichtung von Jugendräten und Seniorenräten. Darüber hinaus erlassen die lokalen Behörden auf der Grundlage dieser Gesetze lokale Gesetze, in denen die Einzelheiten der Arbeit dieser Einrichtungen geregelt sind.

Ein weiteres Gesetz zur Beteiligung ist das Gesetz über die gemeinnützige Tätigkeit, das die Zusammenarbeit zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und der öffentlichen Verwaltung regelt und Folgendes festlegt: Räte für gemeinnützige Tätigkeiten, andere Initiativ- und Beratungsteams und Konsultationen mit NGOs. Dieses Gesetz regelt auch den Ausschuss für Gemeinnützigkeit (das für die Koordinierung der Zusammenarbeit der Regierung mit der organisierten Zivilgesellschaft zuständige Organ).

Die Bürgerbeteiligung im Bereich der Raumordnungspolitik wird wiederum durch das Gesetz vom 27. März 2003 über Raumplanung und -ordnung geregelt, das verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung bei der Erarbeitung von politischen Dokumenten vorsieht.

Die Durchführung von nationalen öffentlichen Konsultationen ist dagegen nicht durch allgemeines gültiges Recht geregelt. Die Regeln für ihre Organisation werden durch einen intern verbindlichen Beschluss des Ministerrats geregelt.

Derzeit gibt es keine öffentlichen Programme zur Unterstützung von Instrumenten der deliberativen Beteiligung. Auf nationaler Ebene werden solche Initiativen nicht ergriffen, und auf kommunaler Ebene werden diese Instrumente eher zufällig und experimentell eingesetzt.

Es gibt auch keine öffentlichen Einrichtungen, die sich mit der Unterstützung und Förderung von deliberativen Beteiligungsformaten befassen. Es gibt jedoch eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen, die für die Koordinierung oder Unterstützung anderer Formen der Beteiligung zuständig sind, insbesondere:

- auf nationaler Ebene: Ausschuss für Gemeinnützigkeit, das Nationale Freiheitsinstitut
- Zentrum für die Entwicklung der Zivilgesellschaft und die Abteilung für die Zivilgesellschaft in der Kanzlei des Premierministers;
- auf der Ebene der Kommunalverwaltung: die zuständigen Organisationseinheiten der Gemeinde-, Landkreis- und Woiwodschaft-Verwaltungen sowie die für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zuständigen Mitarbeiter:innen der Exekutivorgane der lokalen Gebietskörperschaften.

3. Bedeutende Beteiligungsprojekte

Zusätzlich zu den oben erwähnten permanenten Formen der Bürgerbeteiligung verdienen zwei Arten von Beteiligungsprozessen, die in den Kommunalverwaltungen durchgeführt werden, Aufmerksamkeit:

- Bürgerbudgets – sind als eine Form der sozialen Konsultation gesetzlich geregelt, und ihre Ergebnisse sind für die lokalen Regierungsorgane verbindlich; sie können auf allen kommunalen Ebenen durchgeführt werden, aber Städte mit Landkreisrechten sind verpflichtet, sie zu organisieren und mindestens 0,5 % ihres Jahresbudgets dafür bereitzustellen; sie basieren auf der Formel des Beteiligungsbudgets, aber die Projekte, die dort umgesetzt werden sollen, werden nicht durch Deliberation, sondern durch Volksabstimmung ausgewählt;
- Bürgerversammlungen – werden seit mehreren Jahren durchgeführt, vor allem auf kommunaler Ebene (12 Versammlungen in 8 verschiedenen Städten), die von den lokalen Behörden in Auftrag gegeben wurden; darüber hinaus fand 2022 die erste nationale Versammlung statt, die von einer NGO auf Grund eines Bottom-up-Prinzips organisiert wurde.

4. Politische und soziale Bedeutung der Beteiligung

Die aktuelle Bedeutung der Bürgerbeteiligung ist auf lokaler und nationaler Ebene unterschiedlich. Auf kommunaler Ebene werden Beteiligungsprozesse regelmäßig als Instrumente zur Mitgestaltung der öffentlichen Politik eingesetzt. Darüber hinaus werden in einigen Kommunalverwaltungen innovative, auf Deliberation basierende Beteiligungsmethoden eingesetzt.

Gleichzeitig scheint es, dass Beteiligungsprozesse in vielen Fällen nicht durchgeführt werden, um die Macht unter den Einwohnern und Einwohnerinnen neu zu verteilen, sondern um beispielsweise ihre Akzeptanz für öffentliche Maßnahmen zu gewinnen, sie darüber aufzuklären oder ein innovatives oder demokratisches Image der Kommunalverwaltung aufzubauen. Es scheint auch, dass in den letzten Jahren – abgesehen von einem größeren Interesse an innovativen Beteiligungsmethoden – keine größeren Veränderungen im Ansatz der Bürgerbeteiligung stattgefunden haben. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass dieser Ansatz zwischen den verschiedenen Kommunalverwaltungen sehr unterschiedlich ist.

Auf nationaler Ebene sind die Anzahl und die Qualität der Beteiligungsprozesse begrenzt. Wie unter „Herausforderungen und Hindernisse“ beschrieben, gibt es Probleme in Bezug auf dauerhafte Formen der Beteiligung. Im Jahr 2022 wurde die erste nationale Bürgerversammlung organisiert, die jedoch nach dem Bottom-up-Prinzip durchgeführt wurde. Insbesondere soziale Organisationen, die in den Bereichen Bürgerbeteiligung, Demokratisierung des öffentlichen Lebens oder Unterstützung der Zivilgesellschaft tätig sind, setzen sich für eine stärkere Beteiligung auf nationaler Ebene ein.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass Bürgerbeteiligung ein unpopuläres Thema in der politischen Debatte ist. Die Organisation der nationalen Bürgerversammlung scheint den öffentlichen Diskurs über Beteiligung in gewissem (wenn auch eher geringem) Umfang beeinflusst zu haben. Insbesondere haben Politiker einiger Parteien begonnen, die Möglichkeit der Einführung einer ständigen, institutionalisierten Bürgerversammlung auf nationaler Ebene oder die Organisation einer weiteren Bürgerversammlung zu einem Thema der nationalen Politik zu erwähnen. Solche Ansichten bleiben jedoch außerhalb des Hauptdiskurses – insbesondere im Wahlkampf vor den Parlamentswahlen 2023 wurden solche Ansichten von einzelnen Politikern geäußert.

Auch das öffentliche Interesse an der Beteiligung ist eher gering – das Thema der Beteiligung selbst und ihrer verschiedenen Instrumente sind vor allem bei gesellschaftlich Engagierten und nicht bei normalen Bürgern und Bürgerinnen präsent. Die Erhöhung der Anzahl und Qualität von Beteiligungsprozessen wird insbesondere von sozialen Organisationen, die in den Bereichen Beteiligung und Demokratisierung tätig sind, sowie von Organisationen und aktiven Einzelpersonen, die in den Bereichen einzelner öffentlicher Politiken tätig sind, angestrebt.

5. Herausforderungen und Hindernisse

Auf der Ebene der Kommunalverwaltung können folgende Hauptherausforderungen angegeben werden:

- Die oben erwähnte Einstellung der Entscheidungsträger zur Beteiligung, die deren Bedeutung in den Entscheidungsprozessen einschränkt;
- Die Durchführung innovativer deliberativer Prozesse erfolgt häufig isoliert vom Gestaltungszyklus der öffentlichen Politik und von der Funktionsweise anderer lokaler Institutionen, was die Relevanz dieser Prozesse einschränkt;
- Das bürgerschaftliche Engagement der normalen Bürger und Bürgerinnen ist relativ gering (auch bei den Formen der Verlosung, wie der eher geringe Prozentsatz der Personen zeigt, die Einladungen zur Teilnahme annehmen – im Falle der Bürgerversammlungen sind es etwa 2%).

Auf nationaler Ebene sind zusätzliche Herausforderungen das mangelnde Interesse der Entscheidungsträger an innovativen Beteiligungsmethoden und die Verschlechterung der Qualität und Relevanz bereits institutionalisierter Formen der Beteiligung, u. a. durch Folgendes:

- Verletzung der Regeln der Initiativ- und Beratungsgremien, die unter der staatlichen Verwaltung arbeiten, insbesondere Entlassung von Mitgliedern und Mitgliederinnen der

Gremien, die nicht mit dem Verwaltungsorgan, unter dem sie tätig waren², einverstanden waren und

- Versäumnis, die Gesetzesentwürfe der Regierung öffentlich zu konsultieren oder dies unter Verstoß gegen die geltenden Vorschriften zu tun, insbesondere die Verwendung zu kurzer Fristen für die Einreichung von Kommentaren im Rahmen der Konsultation, das Versäumnis, auf diese Kommentare zu reagieren oder überhaupt Konsultationsberichte zu veröffentlichen, und die Einreichung von Gesetzesentwürfen der Regierung als parlamentarische Entwürfe (da sie auf diesem Weg nicht konsultiert werden müssen)³.

6. Autorin

Adela Gąsiorowska ist Juristin und Sozialwissenschaftlerin, spezialisiert auf demokratische Innovationen, Bürgerbeteiligung und NGO-Recht. Sie ist Beauftragte für die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern im Büro des polnischen Menschenrechtsbeauftragten und Doktorandin an der Universität Warschau, wo sie ein Forschungsprojekt über die Institution der Bürgerversammlung im polnischen politischen und rechtlichen System durchführt. Sie ist Autorin zahlreicher wissenschaftlicher und pädagogischer Veröffentlichungen über Organisationen der Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung.

2 Polubicka, K., Kiełbiowska, K., Gąsiorowska, A. (2018) *Repozytorium Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Raport podsumowujący XI 2015–XII 2017. Zestawienie udokumentowanych przypadków naruszenia zasad współpracy ministerstw z organizacjami pozarządowymi. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.*

3 Frączak, P., Izdebski, K., Kopińska, G., Michatek, W., Vetulani-Cęgiel, A. (2022) *Polski Bezład Legislacyjny Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji Sejmu. Fundacja Stefana Batorego.*

Dieser Länderbericht ist Teil des Programms **Common Ground: Über Grenzen mitgestalten**, an dem insgesamt acht Länder teilnehmen. Das Projekt wurde von der Robert Bosch Stiftung initiiert und gefördert. Die Umsetzung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung.

Impressum

Veröffentlicht von

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31
70184 Stuttgart, Germany
www.bosch-stiftung.de

Autorin

Adela Gaşiorowska

Redaktion

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Layout

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
All rights reserved