



Universitätsverlag Potsdam

Artikel erschienen in:

Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.)

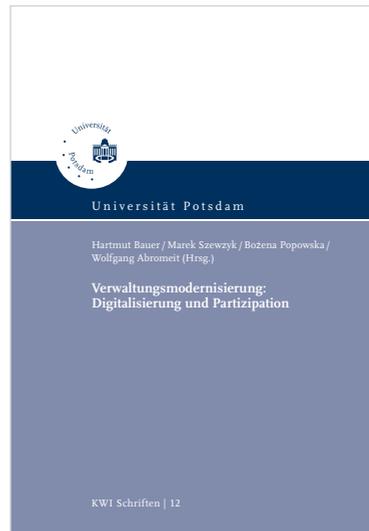
Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation

KWI Schriften ; 12

2020 – 152 S.

ISBN 978-3-86956-486-9

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-45910>



Empfohlene Zitation:

Lucyna Staniszevska: Bürgerliche Beschlussinitiative, In: Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation (KWI Schriften; 12), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 77–87. DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-48533>

Soweit nicht anders gekennzeichnet ist dieses Werk unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert: Namensnennung 4.0. Dies gilt nicht für zitierte Inhalte anderer Autoren: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Bürgerliche Beschlussinitiative

Lucyna Staniszevska

I. Einführung

Eine der wesentlichen Entwicklungen zu einer modernisierten Verwaltung ist die Beteiligung der Bürger bei der Ausübung der öffentlichen Verwaltung, nicht nur im Rahmen der Privatisierung von öffentlichen Aufgaben, sondern auch in der regelmäßigen Partizipation bei der Realisierung von Verwaltungsfunktionen, darunter bei der Schaffung des Verwaltungsrechts. Heutzutage wird die Partizipation der Rechtssubjekte, die selbst nicht als Organe der öffentlichen Verwaltung gelten, bei der Ausübung der öffentlichen Aufgaben sehr hoch geschätzt. Darüber hinaus ändert sich auch die Betrachtung der Adressaten der Verwaltungsrechtsnormen. Bisher wurden die Organe der öffentlichen Verwaltung selbst vage als die Adressaten der Verwaltungsrechtsnormen angenommen. Die Entwicklung dieses Rechtszweigs hat jedoch zur Annahme der These geführt, dass jeder Mensch, jeder Bürger, jedes Individuum als Adressat der organisatorischen Normen des systembezogenen Verwaltungsrechts gelten kann.¹ Durch solche Normen wird die Kompetenz zur Mitwirkung des Individuums sowie der Verwaltung im Rahmen der Realisierung von Verwaltungsfunktionen und des Verwaltens der öffentlichen Angelegenheiten geschaffen. Die Einführung der Kompetenznormen, die an die Bürger und die außerhalb der öffentlichen Verwaltung fungierenden Subjekte gerichtet werden, ermöglicht den Prozess einer Mitwirkung und Teilnahme der privaten Rechtspersonen an der Gestaltung von Entscheidungen und der Privatisierung der Ausübung von öffentlichen Aufgaben.

Am wesentlichsten wird die Mitwirkung der Bürger bei der Verwaltung durch die bürgerliche Beschlussinitiative zum Ausdruck gebracht. Die Beschlussinitiative der Einwohner stellt eine Vorlageberechtigung

¹ *Iwona Niżnik Dobosz*, Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo administracyjne, in: Bogdan Dolnicki (Hrsg.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, 2012, S. 162 ff. (163).

von Entwürfen zu Akten der normativen Gewalt im Rahmen der Selbstverwaltung dar.²

II. Evolution der Teilnahme der Gesellschaft an der Verwaltung

Bei historischer Betrachtung der Entwicklung von der Mitwirkung der Bürger an der Verwaltung ist auf die Transformation hinzuweisen, die in Polen nach 1990 begann und in der polnischen Verfassung vom 02.04.1997, die als ein Meilenstein in der Realisierung direkter Demokratie gilt, verwirklicht wurde. Nach Art. 16 Abs. 1 der polnischen Verfassung ist die „Selbstverwaltungsgemeinschaft“ ein Subjekt der Gewalt in den Gebietskörperschaften. Auf der Grundlage dieser Norm wurde in der Rechtslehre ein Konstrukt der gesellschaftlichen Partizipation formuliert, die eine Antwort auf die mangelnde Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens darstellte. Der Begriff der „gesellschaftlichen Partizipation“ bedeutet die Teilnahme des Einzelnen an den Handlungen des Gemeinwesens in einer Gesellschaft, der sie angehören oder in der sie tagtäglich leben.³ Heutzutage hat sich der Begriff der „gesellschaftlichen Partizipation“ fest in dem Begriffssystem der gegenwärtigen Verwaltungsrechts- und Verwaltungslehre verankert.⁴ Bei Beschreibung der Einbeziehung von nicht öffentlichen Rechtsträgern bei der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten ist darauf hinzuweisen, dass die Normen des strukturbezogenen Rechts sowohl die an die Organe der öffentlichen Verwaltung als auch an die externen Rechtsträger adressierten Rechtsgrundlagen enthalten müssen, welche auf eine eindeutige Art und Weise zur Verwaltung über die öffentlichen Angelegenheiten berechtigen würden.⁵ Die Verwaltung ist dazu

2 Dieses Instrument ist eine lokale Entsprechung der Regelung, die in Art. 118 Abs. 2 der polnischen Verfassung vorgesehen wird, welche besagt, dass einer Gruppe von mindestens 100.000 Bürgern, die das Wahlrecht zum Sejm haben, das Recht zur Gesetzesvorlage zusteht. Die Institution der bürgerlichen Beschlussinitiative ähnelt auch der europäischen Bürgerinitiative, die in Art. 11 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union zum Ausdruck gebracht wird.

3 *Krzysztof Ostaszewski*, Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej, 2013, S. 18 ff. (19).

4 *Dawid Ziółkowski*, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej, „Zeszyty Studenckie Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2019, Nr. 8 S. 331 ff. (337).

5 *Małgorzata Sthal*, System prawa administracyjnego Band 6, in: Roman Hauser/Zygmunt Niewiadomski/Andrzej Wróbel/Maksymilian Cherka (Hrsg.), Podmioty administrujące, 2011, S. 23.

verpflichtet, den verwalteten Subjekten entsprechende systembezogene und organisatorische Umstände zu schaffen, damit sich diese Subjekte potentiell in die Verwaltung über die öffentlichen Angelegenheiten einbringen können. Das Verwaltungsrecht sollte die Mechanismen und Rechtsinstrumente schaffen, welche die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Falle einer mangelnden Teilnahme der privaten Akteure in diesem Bereich sichern. Es sollte jedoch auch mögliche Situationen regeln, in denen sich die verwalteten Rechtspersonen an der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten beteiligen wollen. Das Individuum soll in der Realisierung der systembezogenen und organisatorischen Berechtigungen frei sein und die Möglichkeit haben, die Verwaltung zu beeinflussen. Die Verwaltung dagegen soll über die Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse verfügen sowie die öffentlichen Aufgaben selbst realisieren, wenn kein externer Träger die öffentlichen Aufgaben übernimmt. Der Gesetzgeber führt Aufgabennormen sowie systembezogene und organisatorische Normen in das Rechtssystem ein, aufgrund derer sich nicht öffentliche Träger an der Realisierung der öffentlichen Aufgaben beteiligen können.⁶ Eine solche Mitwirkung der Individuen und der Gesellschaft an der Verwaltung öffentlicher Aufgaben ist jedoch teilweise problematisch, weil dadurch die Kosten für die Funktionsfähigkeit des Staates und der Gebietskörperschaften erhöht werden und sich die Erledigung der Angelegenheiten durch die Verwaltung in die Länge zieht. Wahrscheinlich wäre es möglich, die negativen Aspekte der Mitwirkung zu minimieren, indem man häufiger die Instrumente der IT und neue Methoden der E-Verwaltung zur Kostensenkung und Beschleunigung der Sachbearbeitung in Anspruch nehmen würde.

III. Bürgerliche Beschlussinitiative als eine Form der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Verwaltung

Die bürgerliche Beschlussinitiative, auch Beschlussinitiative der Einwohner genannt, ist ein seit vielen Jahren bekanntes Instrument der bürgerlichen Partizipation, das den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gibt, sich in größerem Maße an den Handlungen einer Gebietskörperschaft zu beteiligen.⁷ Ziel dieser Institution ist eine Bearbeitung und Vorlage eines Beschlusssentwurfes, der – von Rechts

6 *Marcin Kamiński*, Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja, 2016, S. 3.

7 *Alina Miruć*, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, „Studia Prawa Publicznego” 2010, Nr. 1–2, S. 35.

wegen – nach Erfüllung der formellen Bedingungen zur Abstimmung bei einer Sitzung des bestimmenden Organs der Gebietskörperschaft (in Deutschland wäre dies entsprechend die Gemeinde-, Kreis- oder Bezirksversammlung) einzuleiten. In dieser Hinsicht sollte die bürgerliche Beschlussinitiative als eine Form der direkten Demokratie ohne Entscheidungsfähigkeit klassifiziert werden.⁸

Kraft der Novelle der Selbstverwaltungsgesetze im Zuge des Gesetzes vom 11.01.2018 über die Änderung einiger Gesetze zwecks Erweiterung der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung an dem Prozess der Wahl, des Funktionierens und der Kontrolle einiger öffentlichen Organe⁹ wurden Vorschriften hinzugefügt, die neue Rechtsrahmen für die Institutionen schufen. Es waren: Art. 41a zum GSVG,¹⁰ Art. 42a zum SVKG,¹¹ Art. 89a Abs. 1 zum WSVG.¹² Dies hat zu Folge, dass ab dem 31.01.2018, also ab dem Inkrafttreten der Novelle, mit der bürgerlichen Beschlussinitiative auf allen drei Ebenen der territorialen Selbstverwaltung in Polen eine rechtlich bindende Form der gesellschaftlichen Partizipation besteht. Vor dem Inkrafttreten der vorgenannten Regelungen war die bürgerliche Beschlussinitiative eine Institution, die nur aufgrund von Satzungsvorschriften funktionierte. Dadurch konnten nur Bürgerinnen und Bürger solcher Gebietskörperschaften die Beschlussinitiative in Anspruch nehmen, die in ihren Satzungen eine solche Berechtigung¹³ sowie die Grundsätze und das Verfahren vorgesehen hatten, nach welchem der Beschlussfassungsprozess initiiert werden konnte. Mangelnde Regelungen diesbezüglich haben

8 *Bogdan Dolnicki*, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, 2. Aufl. 2018, S. 405; Bogdan Dolnicki, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym in: Mirosław Stec/ Marek Mączyński (Hrsg.), Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, 2012, S. 119 ff. (123).

9 Das Gesetz vom 11.01.2018 über die Änderung einiger Gesetze zwecks Erweiterung der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung an dem Prozess der Wahl, des Funktionierens und der Kontrolle einiger öffentlichen Organe GBl. von 2018, Pos. 130.

10 Das Gesetz vom 08.03.1990 über die Gemeindegeseibstverwaltung (GSVG), GBl. von 2019, Pos. 509.

11 Das Gesetz vom 05.06.1998 über die Selbstverwaltung der Kreise (SVKG), GBl. von 2019, Pos. 511.

12 Das Gesetz vom 05.06.1998 über die Woiwodschaftsgeseibstverwaltung (WSVG), GBl. von 2019, Pos. 512.

13 In der Woiwodschaft Lebus haben sogar 57% der Gemeinden ihren Einwohnern das Recht gewährt, eine Beschlussinitiative zu ergreifen. In den Woiwodschaften Schlesien und Westpommern verfügten 40% der Gemeinden über entsprechende Regelungen. Am schlechtesten schnitten die Woiwodschaften Opole, Łódź und Podlachien ab, wo der Prozentsatz der Gemeinden, die in ihren Satzungen eine solche Berechtigung formuliert haben, nahe bei Null lag.

viele praktische Probleme bereitet, die beispielsweise mit dem Vorlageverfahren der Beschlusssentwürfe durch die Bürgerinnen und Bürger verbunden waren. Darüber hinaus geht aus Statistiken hervor, dass Satzungen von insgesamt 81% der ländlichen Gemeinden keine Vorschriften zur bürgerlichen Initiative enthielten.¹⁴ Anfänglich stellte die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte die Kompetenzen der Einwohner hinsichtlich der Vorlage eines Beschlusssentwurfes zur Abstimmung durch das bestimmende Organ in Frage.¹⁵ Als Begründung wurde angebracht, dass die Rechte der Einwohner in einer Selbstverwaltungskörperschaft auf eine Beschlussinitiative nicht auf den Inhalt des Art. 23 Abs. 1 GSVG zurückzuführen seien.¹⁶ Diese Rechtsprechung hatte einige Jahre Bestand. Erst in seinem Urteil vom 21.11.2013, II OSK 1887/13¹⁷ hat das Hauptverwaltungsgericht für Recht erkannt, dass „den Einwohnergruppen die Gewährung einer Beschlussinitiative bei gleichzeitigem Mangel an Vorschriften, die diese Frage regeln würden und im Lichte der systematischen Auslegung des GSVG und des gemeinschaftlichen Charakters der Gebietskörperschaften sich in den Grenzen des Rechts bewegt und somit das Recht nicht verletzt“. Dies zeigt, dass die bürgerliche Beschlussinitiative seit vielen Jahren eine der Grundformen der Partizipation der Einwohner an dem Prozess der Schaffung des lokalen Rechts darstellt, die jedoch wegen mangelnder Regelungen nicht oft beansprucht wurde. Nach der Verabschiedung des normativen Rahmens für dieses Instrument soll es nach dem Jahr 2018 zu einer üblichen Form der Teilnahme der Gesellschaft an der Schaffung des lokalen Rechts werden. Die Zeit wird zeigen, ob die Annahme des Gesetzgebers zur Realität wird. Jedoch kann man bereit heute auf gewisse Hindernisse in der Anwendung der bürgerlichen Beschlussinitiative mit gewichtigem Umfang aufmerksam machen, die sich aus den Vorschriften ergeben.

Der Gesetzgeber hat drei Voraussetzungen genannt, die von denjenigen, die das jeweilige Projekt unterstützen, erfüllt werden müssen. Erstens müssen solche Personen über den Status eines

14 Ewa Zielińska/Dariusz Kraszewski, Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017, konsultacje społeczne inicjatywa lokalna inicjatywa uchwałodawcza, Warszawa 2019, S. 19, <https://www.maszglas.pl/wp-content/uploads/2019/03/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-latach-2014-2017.pdf>, <16.09.2018>.

15 Jerzy Korczak, Uczestnictwo mieszkańców gminy w inicjatywie uchwałodawczej, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne“ 2004, Heft 3, S. 25.

16 Woiwodschaftsverwaltungsgericht Wrocław, Urt. v. 03.04.2006, AZ III SA/Wr 584/05, LEX Nr. 883094 und das Woiwodschaftsverwaltungsgericht Olsztyn, Urt. v. 28.11.2008, AZ II SA/OI 737/08, LEX Nr. 506950.

17 Hauptverwaltungsgericht Urt. v. 21.11.2013, II OSK 1887/13, LEX Nr. 1418770.

Gemeindeeinwohners/einer Gemeindeinwohnerin verfügen; zweitens müssen sie ein aktives Wahlrecht bei den Wahlen zum bestimmenden Organ haben; drittens wird eine Mindestzahl der Einwohner vorausgesetzt, um eine solche Initiative zu ergreifen. Berechtigt zur Ergreifung und Unterstützung einer bürgerlichen Beschlussinitiative sind nur Einwohner einer Selbstverwaltungsgemeinschaft, die über das aktive Wahlrecht in den Wahlen zu dem bestimmenden Organ der gegebenen Körperschaft verfügen, d.h. Bürgerinnen und Bürger der Republik Polen sowie der EU, die keine polnischen Bürger sind, die am Tag ihrer Unterstützung das 18. Lebensjahr erlangt haben und sich auf dem Gebiet der gegebenen Gebietskörperschaft, deren bestimmendes Organ Adressat der ergriffenen Initiative ist, ihre ständige Niederlassung haben. Der Gesetzgeber hat sich entschieden, die Mindestzahl der Einwohner, deren Unterstützung notwendig ist, um das Projekt in dem bürgerlichen Verfahren durchzusetzen, als eine feste Zahl festzulegen. Diese hängt von der Größe der bestimmten Gebietskörperschaft ab. Die Norm nach Art. 41 GSVG besagt, dass die bürgerliche Beschlussinitiative einer Gruppe von Einwohnern einer Gemeinde zusteht, die über das aktive Wahlrecht in den Wahlen zu dem bestimmenden Organ verfügen. Diese Gruppe soll in einer Gemeinde, deren Einwohnerzahl niedriger als 5000 ist, mindestens aus 100 Personen bestehen, in den Gemeinden, deren Einwohnerzahl 20.000 nicht überschreitet, sollen es mindestens 200 Personen sein und in den Gemeinden, deren Einwohnerzahl größer als 20.000 ist, mindestens 300 Personen. Die Voraussetzung, dass es in einer Gemeinde, deren Einwohnerzahl weniger als 5000 ist, nötig ist, Unterstützung von mindestens 100 zu dem bestimmenden Organ aktiv wahlberechtigten Einwohnern zu erhalten, kann in der Praxis dazu führen, dass es überhaupt nicht möglich wird, einen bürgerlichen Beschlussentwurf vorzulegen. Die von dem Gesetzgeber vorausgesetzte Zahl der Unterstützer einer solchen Initiative in einer kleinen Gemeinde ist sehr hoch, insbesondere wenn man das niedrige Niveau der Teilhabe der Einwohner an dem Leben der lokalen Gemeinschaften in Polen berücksichtigt. Die Festsetzung der Zahl von mindestens 300 Einwohnern in den Gemeinden, deren Einwohnerzahl höher als 20.000 ist, kann dagegen eine signifikante Erhöhung des Interesses an einer lokalen Initiative zu Folge haben. Es gibt auch Gemeinden, welche in ihren Satzungen eine spezielle Variante der Beschlussinitiative vorgesehen haben, die den Schulzenämtern oder Siedlungen zustehen. Die Satzungen der Schulzenämter in diesen Gemeinden sehen vor, dass es schlicht eine ihrer Funktionen sei, sich an das bestimmende

Organ der Selbstverwaltung mit den Beschlussinitiativen zu wenden, die die Einwohner betreffen.

Art. 42a SVKG besagt dagegen, dass eine Gruppe von Kreiseinwohnern, die zu dem bestimmenden Organ aktiv wahlberechtigt sind, ebenfalls dazu berechtigt ist, eine bürgerliche Gesetzesinitiative zu ergreifen. In einem Kreis, dessen Einwohnerzahl 100.000 nicht überschreitet, müssen es mindestens 300 Personen sein und in einem, dessen Einwohnerzahl über 100.000 liegt, mindestens 500. Im Falle von großen Kreisen scheint die Umsetzung einer bürgerlichen Beschlussinitiative ziemlich realistisch zu sein. Nach Art. 89a WSVG ist eine Gruppe von Woiwodschaftseinwohnern, die zu dem bestimmenden Organ aktiv wahlberechtigt sind, ebenfalls dazu berechtigt, eine bürgerliche Beschlussinitiative zu ergreifen. Eine solche Gruppe soll mindestens aus 1000 Personen bestehen.

Erwähnenswert sind die Statistiken in Bezug auf die Vorlagen der Beschlusssentwürfe durch die Einwohner. Von 2014 bis 2017 haben die Gemeindebürgerinnen und -bürger von insgesamt 82 Beschlussinitiativen in 16 der 221 untersuchten Gemeinden Gebrauch gemacht. Nur 17 von ihnen wurden durch die übergestellten Organe zugelassen.¹⁸ Fasst man die Ergebnisse der Untersuchung zusammen, lässt sich eine sichtbar geringe Popularität der Beschlussinitiative in der Gesellschaft konstatieren. Dieser Sachverhalt ist nicht nur auf die mangelnden rechtlichen Regelungen zurückzuführen, sondern auch auf eine geringe Zweckmäßigkeit einer solchen Aktivität. Sehr oft zeigen die Selbstverwaltungen selbst, insbesondere die bestimmenden Organe, eine Abneigung gegen diese Institution. Den Ratsmitgliedern fällt es schwer zu akzeptieren, dass die Einwohner durch das Ausüben der Beschlussinitiative selbst eine Gesetzgebungsgewalt erlangen können. Auch verbessern die neuen gesetzlichen Regelungen diese Statistiken nicht, wenn die Selbstverwaltungen die an die Bürgerinnen und Bürger gerichteten Informations- und Motivationskampagnen nicht durchführen werden, die sie zu der Beanspruchung dieses Mechanismus der bürgerlichen Partizipation bewegen könnten.

Eine bürgerliche Beschlussinitiative kann alle, für die lokale Gemeinschaft wichtigen und für die im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegenden, Angelegenheiten zum Gegenstand haben. Ausgeschlossen werden Angelegenheiten, für die eine gesonderte Vorschrift eine ausschließliche Beschlussinitiative des Gemeindevorstehers vorsieht. Im Rahmen der bürgerlichen Beschlussinitiative können

¹⁸ Zielińska/Kraszewski, (Fn. 15), S. 20.

sowohl Beschlussentwürfe vorgelegt werden, die Einzelakte der kommunalen Selbstverwaltung darstellen als auch abstrakt-generelle. Die Vorschriften schließen die Möglichkeit der Vorlage eines Beschlussentwurfs, der Ordnungsvorschriften einleiten kann, durch die Einwohner nicht aus. Die Beschlussinitiative darf jedoch keine Fragen betreffen, hinsichtlich derer, gemäß den geltenden Vorschriften, ausschließlich ein bestimmtes Organ der Selbstverwaltung berechtigt ist, eine Beschlussinitiative zu ergreifen.¹⁹

IV. Das Verfahren zur Ergreifung einer bürgerlichen Beschlussinitiative

Die Vorschriften der Selbstverwaltungsgesetze stellen nur eine allgemeine Regelung der Institution einer bürgerlichen Beschlussinitiative dar. Ihnen zufolge ist den bestimmenden Organen eine Bestimmung der ausführlichen Voraussetzungen, in Bezug auf den von den Einwohnern vorgelegten Beschlussentwurf, überlassen. Ausführliche Grundsätze für die Ergreifung einer bürgerlichen Beschlussinitiative bilden eine Normengruppe, die unmittelbar an die Einwohner gerichtet sind. Es ist darauf hinzuweisen, dass es auf den (Initiativ-)Grundbeschluss des bestimmenden Organs der jeweiligen Gebietskörperschaft ankommt, in dem letztendlich die Zahl der Einwohner festgelegt wird, die zur Einleitung einer bürgerlichen Beschlussinitiative durch Unterschrift eines Beschlussentwurfes notwendig ist. Der Grundbeschluss legt darüber hinaus fest, welche Handlungen zu unternehmen sind, um den Gesetzesentwurf vorzubereiten, ihn zu verbreiten, für ihn zu werben sowie um für die Unterschriften der ihn unterstützenden Bürger zu sorgen. In diesem Grundbeschluss werden auch die Zahl der Komiteemitglieder sowie die Pflichten des Vorsitzenden des Komitees festgelegt. Darüber hinaus regelt der Grundbeschluss über eine bürgerliche Beschlussinitiative die Pflicht des Vorsitzenden des bestimmenden Organs einer Gebietskörperschaft zur Vorlage gegenüber dem Vollzugsorgan des Beschlussentwurfes sowie des Verzeichnisses der Unterschriften der Einwohner zwecks seiner Analyse und Prüfung. Ob ein Beschlussent-

19 Die von den Einwohnern am häufigsten vorgelegten Beschlussentwürfe betreffen: Beschlüsse hinsichtlich der Bestimmung des Verfahrens und der einzelnen Kriterien der Überprüfung der Anträge im Rahmen einer lokalen Initiative; der Einbeziehung der Stadt und Gründung einer Metropoleinheit; der Errichtung eines Denkmals oder einer Gedenktafel; der Vornahme der Aufstellung des örtlichen Raumbewirtschaftungsplans; der Aufhebung der Marktgebühr; der Änderung der Ordnung der Beförderung von Personen und Gepäck im Gemeindeverkehr.

wurf weiterverfolgt oder verworfen wird, entscheidet das bestimmende Organ in der nächsten Sitzung. Durch Beschluss werden auch solche Fälle geregelt, in denen das bestimmende Organ einen Beschlusssentwurf verwirft.

Darüber hinaus soll in dem Grundbeschluss geregelt werden, auf welche Art und Weise eine Gebietskörperschaft eine bürgerliche Beschlussinitiative fördert. Zu der Grundvorgehensweise gehören die Veröffentlichung in dem Bulletin der Öffentlichen Information und auf der Webseite eines Amtes oder auf eine andere übliche Art und Weise der Information über die Grundsätze und Verfahren, nach denen eine bürgerliche Beschlussinitiative zu ergreifen ist. Ein anderes Mittel wäre darüber hinaus die Durchführung einer Informationskampagne.

Die Normierung jedes dieser Elemente soll die Idee berücksichtigen, dass die bürgerliche Beschlussinitiative ein Instrument der gesellschaftlichen Partizipation ist und ihre richtige Regelung ihre reale Anwendung und Realisierung der Partizipation an der Verwaltung garantiert. Jede in einer Satzung enthaltene Beschränkung der Möglichkeiten, eine bürgerliche Beschlussinitiative zu realisieren, sollte durch ein Aufsichtsorgan geprüft werden. In der Rechtsprechung ist eine Formulierung zu finden, nach der ein Aufsichtsorgan verpflichtet ist, einen Beschluss eines bestimmten Organs hinsichtlich einer bürgerlichen Beschlussinitiative für nichtig zu erklären, wenn er die gesetzliche Berechtigung nach Art. 41a Abs. 5 GSVG überschreitet, indem er Art. 7 der Verfassung der Republik Polen verletzt, nachdem die Organe der öffentlichen Gewalt aufgrund und innerhalb der Grenzen des Rechts zu handeln haben. An dieser Stelle ist ein Rechtsfall zu nennen, in dem ein Woiwode mit Recht einen Beschluss des Stadtrates für nichtig erklärt hatte, der in seinem Inhalt die Rechte eines Komitees beschränkte, indem er das Ergreifen von jeglichen Tätigkeiten dem festgelegten Vertreter bzw. seinem Stellvertreter überließ. Die Vorschrift des Art. 41a GSVG beschreibt währenddessen nur, dass der lokale Gesetzgeber berechtigt ist, die Grundsätze für die Errichtung der Komitees der Beschlussinitiativen zu bestimmen. Der Rat ist berechtigt, die Vorschriften zu erlassen, die sich auf die ausschließlich mit der Entstehung eines Komitees verbundenen Voraussetzungen beziehen und nicht auf seine spätere Handlungsweise. In vorliegend hatte der Woiwode entschieden, dass der gesamte Beschluss nichtig sei. Nach dem Ermessen des Organs würde die Nichtigkeitsfeststellung der einzelnen Beschlussvorschriften bewirken, dass einige Elemente des Verfahrens zur Ergreifung von bürgerlichen Initiativen ausgelassen werden könnten. Dies kann dazu führen, dass das Verfahren inkohärent werden

könnte und dass es zu Auslegungszweifeln und Rechtsunsicherheit käme, die nach der Rechtslehre wiederum nicht aufhebbar wären. Die Aufsichtsentscheidung wurde bei dem WVerwG angefochten, das jedoch den Widerspruch abgewiesen hat, indem es für Recht anerkannte, dass im Lichte des Inhalts der Berechtigung nach Art. 41a Abs. 5 GSVG keine Zweifel hinsichtlich zweier Fragen bestünde, nämlich dass der bestimmte Beschluss die Regelungen des genannten Gesetzes zu berücksichtigen hat und dass er die erwähnte gesetzliche Berechtigung nicht überschreiten darf. Es wurde vielmehrsfestgestellt, dass die Frage der Vertretung des Komitees normativ und eindeutig in Art. 41a Abs. 4 GSVG geregelt wird. Dieser Artikel wiederum besagt, dass ein Komitee der Beschlussinitiative berechtigt ist, die zur Vertretung des Komitees während der Arbeiten des Gemeinderates berechtigten Personen zu nennen. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass es der explizite Wille des Gesetzgebers war, dem Komitee eine Berechtigung und nicht die Pflicht zu gewähren, die zur Vertretung des Komitees berechtigten Personen zu nennen. Nach Ermessen des Gerichts betrifft die Frage der Vertreterbestimmung (und seines Stellvertreters) überhaupt nicht den Begriff der „Grundsätze zur Errichtung eines Komitees der Beschlussinitiativen“, sondern eher das formelle Verfahren, nach dem es zu handeln hat, zu dessen Bestimmung der Gemeinderat jedoch nicht berechtigt sei. Unter dem Begriff „Grundsätze zur Errichtung eines Komitees der Beschlussinitiativen“ sind nämlich sachliche Voraussetzungen, die mit seiner „Errichtung“ – also seiner Bildung (seines Aufbaus) – verbunden sind, zu verstehen.²⁰ Darüber hinaus wird in der Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass ein Gemeinderat, der seiner Pflicht nach Art. 41a Abs. 5 GSVG nachgeht, mit der erkennbaren Motivation zu handeln hat, die Tätigkeiten, die zum Ergreifen der Beschlussinitiativen notwendig sind, möglichst zu entformalisieren. Eine Behörde darf eine Bürgerinitiative nicht dahingehend begrenzen, dass sie sich nur auf die Änderung oder den Entwurf eines Beschlusses bezieht. § 11 Abs. 2 des in dem Urteil angegriffenen Beschlusses besagt außerdem, dass ein Antrag für eine Bürgerinitiative die Hauptthesen des Beschlusses und seine Begründung enthalten muss. Darüber hinaus ist der Bürgermeister verpflichtet, die Beschlusssentwürfe, die die Thesen des Antrags erfüllen, vorzubereiten. Daraus folgt, dass der Entwurf des Bürgermeisters zum Gegenstand der Beratung des Gemeinderats wird. Der Gesetzgeber setzt voraus, dass eine Gruppe von Einwohnern einen fertigen Beschlusssentwurf vorlegt und nicht nur seine Annahmen oder Thesen.

20 Woiwodschaftsverwaltungsgericht Gdańsk, Urt. v. 04.07.2019, AZ III SA/Gd 333/19, LEX Nr. 2698392.

Dies folgt aus dem Mitbestimmungsrecht, welches ihnen nach diesem Gesetz zukommt, sofern sie die formellen Voraussetzungen erfüllen.

Im Rahmen der bürgerlichen Beschlussinitiative sind es die Mitglieder der Selbstverwaltungsgemeinschaften, die berechtigt sind, einen Beschlussentwurf zu bearbeiten und vorzulegen, der, kraft Gesetz, nach Erfüllung der formellen Voraussetzungen zur Abstimmung auf einer Sitzung des bestimmenden Organs einer Gebietskörperschaft stehen sollte.²¹ Aufgrund der genannten Urteile sowie der Rechtslehre ist anzumerken, dass die bürgerliche Beschlussinitiative ein Instrument der Teilnahme (Partizipation) an der Selbstverwaltung ist, das zur Entwicklung einer lokalen Zivilgesellschaft als einer bewussten Gemeinschaft der Bewohner eines bestimmten Gebietes führt. Das Wesen der besprochenen Institution ist das Initiativrecht zur Setzung lokalen Rechts.

V. Zusammenfassung

Es ist darauf hinzuweisen, dass die gesellschaftliche Partizipation an der Selbstverwaltung in Polen immer noch unzureichend ist. Die bürgerliche Beschlussinitiative kann eine wirksame Antwort auf die mangelnde Demokratie in dem polnischen öffentlichen Leben werden, insbesondere in den lokalen Gemeinschaften. Es bleibt darauf zu hoffen, dass die Regulierung in den Selbstverwaltungsgesetzen sowie die Änderung der Einstellung der Verwaltung selbst und die Ermunterung der Bürger, an der Verwaltung aktiv teilzunehmen, die Anwendung dieses Instruments in Zukunft populärer werden lässt.

Die Autorin Dr. *Lucyna Staniszevska* ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań und Rechtsanwältin.

21 Woiwodschaftsverwaltungsgericht Gliwice, Urt. v. 02.07.2019, AZ III SA/GI 434/19, LEX Nr. 2700777.