



Universitätsverlag Potsdam

Artikel erschienen in:

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

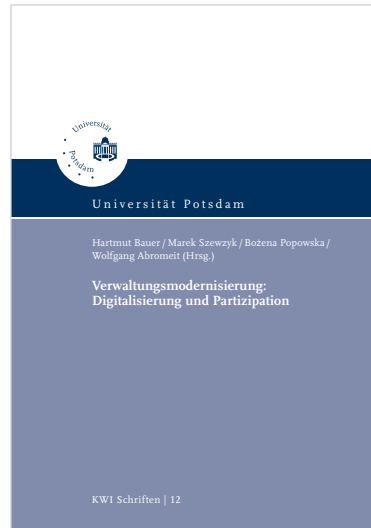
Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation

KWI Schriften ; 12

2020 – 152 S.

ISBN 978-3-86956-486-9

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



Empfohlene Zitation:

Krystian Ziemiński; Maria Jędrzejczak: Die Konsultation gesellschaftlicher Kräfte bei administrativer Normsetzung im polnischen Recht und im unionalen Recht, In: Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation (KWI Schriften; 12), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 141–152.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-48620>

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>

Die Konsultation gesellschaftlicher Kräfte bei administrativer Normsetzung im polnischen Recht und im unionalen Recht

Krystian Ziemski/Maria Jędrzejczak

I. Einführung

Die Partizipation gesellschaftlicher Gruppierungen und Akteure an der Tätigkeit öffentlicher Verwaltung kann viele Formen annehmen.¹ Eine der Erscheinungsformen ist die Konsultation gesellschaftlicher Kräfte, bei der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozesse von Organen öffentlicher Verwaltung einbezogen werden. In der Sache geht es dabei um die Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern an der Verwaltung von Angelegenheiten der öffentlich-rechtlichen Institution, der sie angehören.

Die polnische Verwaltungsrechtslehre definiert gesellschaftliche Partizipation als ein Phänomen, bei dem eine bestimmte Gesellschaft (beispielsweise einer Gemeinde, eines Kreises, einer Woiwodschaft oder eines Staates) über die Möglichkeit verfügt, an der Identifikation bzw. Benennung und der Erfüllung gemeinsamer Bedürfnisse bzw. Erledigung gemeinsamer Anliegen teilzunehmen.² Dazu gehören im gedanklichen Ansatz alle Erscheinungen, in denen sich Menschen organisieren, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Der Begriff umfasst auch das Engagement der Bürgerinnen und Bürger bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben.³ Das schließt die hier interessierenden

1 Vgl. für einen ersten Überblick etwa *Hartmut Bauer/Lydia Hajasch*, Vom passiven Untertan über den Wutbürger zum aktiven Citoyen in der Bürgerkommune, in: Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Lydia Hajasch (Hrsg.), *Partizipation in der Bürgerkommune*, 2017, S. 15 (18 ff.); auch abrufbar unter <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docid/10160/file/kwischriften10.pdf> <16.12.2019>.

2 *Kazimierz Ostaszewski*, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, 2013, S. 9.

3 *Dariusz Kijowski*, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny“ 2010, Nr. 1–2, S. 9.

Konsultationen gesellschaftlicher Kräfte und Akteure bei der administrativen Normsetzung ein, bei denen sich Menschen in dem Prozess der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben engagieren und an dem rechtschaffenden Prozess untergesetzlicher Rechtsetzung mitwirken.

Die Europäische Union fördert und fordert die unmittelbare Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der Realisierung von öffentlichen Aufgaben in vielen Kontexten. So ist nach Art. 11 Abs. 1 EUV den Bürgerinnen und Bürgern sowie den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit einzuräumen, „ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“. Art. 11 Abs. 2 EUV verpflichtet die Organe zu einem „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.“ Und schließlich führt die Kommission nach Art. 11 Abs. 3 EUV „umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.“ Ergänzend stellt das Unionsrecht mit der Europäischen Bürgerinitiative, dem Petitionsrecht zum Parlament sowie dem Recht zur Anrufung des Bürgerbeauftragten, anderer Organe und Einrichtungen wichtige Optionen für eine von den gesellschaftlichen Akteuren angestoßene Partizipation bereit.⁴ Dementsprechend ist Partizipation seit langem eine der Grundregeln guten Regierens nach europäischen Governance-Maximen: *European Governance. A White Paper*⁵ betont die Bedeutung etwa von Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität sowie Kohärenz und unterstreicht Partizipation als eines der Kriterien des good-governance-Prinzips sowohl auf der europäischen Ebene als auch auf der mitgliedstaatlichen Ebene.⁶

In Polen orientiert sich die öffentliche Verwaltung an Verhaltensmustern und Standards der Europäischen Union und der westlichen Länder Europas, in denen sich demokratische Partizipation am besten entwickelt hat. Dies legt einen Vergleich der polnischen rechtlichen Regelungen über die Konsultation gesellschaftlicher Akteure in Prozessen administrativer Rechtsetzung mit europäischen Parallelregelungen

4 Vgl. Art. 11 Abs. 3 f. EUV; Art. 24, 227 f. AEUV.

5 *European Governance. A White Paper* vom 25.07.2001, https://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en <16.12.2019>.

6 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Partizipation auch in den nichteuropäischen Ländern ein wichtiges Element guten Regierens ist. So definiert die Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (United States Agency for International Development) *governance* als eine Fähigkeit der Regierung zu effektivem, effizientem (d. h. sparsamem) und finanziell übersichtlichem Verwaltungshandeln durch eine öffentliche Politik, die Partizipation befürwortet und der Stärkung des demokratischen Systems dient; dazu Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, 2008, S. 6.

nahe. Indes finden sich auf der europäischen Ebene und der mitgliedstaatlichen Ebene keine völlig einheitlichen Regeln, die für den Vergleich herangezogen werden könnten. Das erschwert den komparatistischen Zugriff.

Eine gewisse Erleichterung bietet jedoch der ReNEUAL-Musterentwurf für ein Verwaltungsverfahrensrecht⁷ (ReNEUAL-ME)⁸, der in Buch II einen speziellen Bestand an Regeln über die „Administrative Normsetzung“⁹ ausweist. Der ReNEUAL-ME ist zwar, wie schon der Name sagt, nicht geltendes Recht, sondern ein in einem Netzwerk von Wissenschaftlern entwickelter Regelungsentwurf. Er basiert aber auf vergleichenden Analysen der Rechtsordnungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, soll allgemeine Grundsätze des Unionsrechts bekräftigen und „die ‚Best Practices‘ der bestehenden EU-Gesetzgebung und der nationalen Rechtsordnungen kodifizieren“.¹⁰ Wegen dieser konzeptionellen Ausrichtung gilt der Entwurf mit seiner Kompilation der in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten Standards als Prototyp der allgemeinen Ordnung des Verwaltungsverfahrens in der Europäischen Union.¹¹ Dies ermöglicht es, die dort fixierten Standards für die richtige Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung gleichsam als Referenzordnung für den Rechtsvergleich mit Polen heranzuziehen, auch wenn die Verwaltungsverfahrensgesetze vieler Mitgliedstaaten lediglich als Inspirationsquelle dienen¹² und das künftige Schicksal des ReNEUAL-ME ungewiss ist.¹³

7 So der Titel des 2015 von Jens-Peter Schneider, Herwig C. H. Hofmann und Jacques Ziller herausgegebenen Musterentwurfs des Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL); vgl. dazu auch Jens-Peter Schneider/Klaus Rennert/Nikolaus Marsch (Hrsg.), ReNEUAL-Musterentwurf für ein Verwaltungsverfahrensrecht, Tagungsband, 2016.

8 Polnische Ausgabe: Marek Wierzbowski/Herwig C. H. Hofmann/Jens-Peter Schneider/Jacques Ziller (Hrsg.), ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, 2015.

9 Fn. 7, S. 31 ff.

10 Vgl. zu diesem Anliegen des Entwurfs die Gemeinsame Stellungnahme des European Law Institute (ELI) und des Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL), in: Schneider/Hofmann/Ziller (Fn. 7) S. XI; ferner zum Entstehungsprozess des Entwurfs in drei Schritten Buch I – Allgemeine Vorschriften, ebenda, Rn. 2, sowie zur Debatte über Vorbilder Rn. 28 ff.

11 Näheres bei *Maria Jędrzejczak*, Proces stanowienia aktów legislacji administracyjnej – perspektywa polska i unijna, in: Jerzy Supernat/Barbara Kowalczyk (Hrsg.), Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej, 2017, S. 197 ff.

12 So mit aller wünschenswerten Klarheit und ergänzendem Hinweis darauf, dass keines der mitgliedstaatlichen Modelle komplett übernommen werden konnte: Schneider/Hofmann/Ziller (Fn. 7), Buch I – Allgemeine Vorschriften, Rn. 33.

13 Zumal das Europäische Parlament 2016 einen eigenen Vorschlag für eine Verwaltungsverfahrens-Verordnung vorgelegt hat; der Vorschlag des Parlaments ist abgedruckt in:

II. Konsultation gesellschaftlicher Akteure im polnischen Rechtssystem

Die Konsultation gesellschaftlicher Akteure zielt auf die Gewinnung von Stellungnahmen, Meinungen, Bewertungen und Vorschlägen hinsichtlich solcher Angelegenheiten, die sich direkt oder indirekt auf die Subjekte beziehen, die sich außerhalb des Systems der Organe der öffentlichen Gewalt befinden und für diese als gesellschaftliche Partner oder auch Gegenspieler gelten.¹⁴ Die Konsultation gesellschaftlicher Rechtssubjekte ist demnach ein Prozess, in dem Vertreter der Organe der öffentlichen Gewalt Projekte und/oder bereits konkretisiertere Vorhaben vorstellen, von deren Folgen Bürgerinnen und Bürger sowie andere interessierte Akteure betroffen sein könnten. Damit will die Verwaltung von den Privaten Einschätzungen erhalten, die zur Optimierung des gesamten Projekts und/oder einzelner Vorhaben oder umgekehrt auch zur gänzlichen Unterlassung solcher Projekte und Vorhaben beitragen können und sollen.¹⁵

Hervorzuheben ist, dass die in den Konsultationen mitgeteilten Meinungen und Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger rechtlich grundsätzlich unverbindlich sind. Die Ergebnisse der Konsultationen können jedoch (und sollten auch!) die endgültigen Lösungen der administrativen Rechtsetzung beeinflussen.¹⁶ Die Berücksichtigung der Meinung der Bürgerinnen und Bürger ist nicht zuletzt für die in den allgemeinen Wahlen gewählten Amtsträger von Bedeutung, weil deren erneute Wahl direkt davon abhängt, wie sehr die Bürgerinnen und Bürger mit der bisherigen Tätigkeit ihrer Amtsträger zufrieden sind.

Die Konsultationen gesellschaftlicher Akteure können obligatorischen oder fakultativen Charakter haben. Obligatorisch sind die Konsultationen in all den Fällen durchzuführen, in denen dies ausdrücklich im Gesetz vorgeschrieben ist.¹⁷ In Konstellationen, in denen dies vom

Schneider/Rennert/Marsch (Fn. 7), S. 277 ff.; vgl. auch unten Fn. 32.

14 *Sławomir Patyra*, Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, Nr. 22, S. 499.

15 *Zbigniew Zychowicz*, Konsultacje społeczne w samorządzie, 2014, S. 23.

16 Dazu Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 04.11.2003, K 1/03 (GBl. von 2003 Nr. 194, Pos. 1907): Es ist prekär, „die Konsultationen mit den BürgerInnen als eine ausschließlich prozedurale Voraussetzung zu betrachten. Dies würde nämlich bedeuten, dass diese extrem formalistisch betrachtet werden, d. h. so, als hätte ihr Ergebnis keine Bedeutung. Dies würde ihre politische, und was daraus folgt – entsprechend – juristische Gewichtigkeit abschaffen“.

17 Beispielsweise werden die Konsultationen vor dem Erlass einer Verordnung über territorialen Änderungen der Gemeindegrenzen obligatorisch durchgeführt – siehe Art. 4a des

Gesetzgeber nicht explizit vorgesehen ist, beruht die Durchführung (fakultativer) Konsultationen von Bürgerinnen und Bürgern vor allem auf dem jeweils erreichten Stand der politischen Kultur und auch der Verwaltungskultur, daneben auf den guten Sitten und auf der Bereitschaft der öffentlichen Behörden, dies zu tun.

In Polen ist die Praxis der Konsultationen gesellschaftlicher Akteure und Kräfte bislang nicht zufriedenstellend. Zu den Ursachen gehört unter anderem die Abneigung von Bürgerinnen und Bürgern gegen eine partizipative Mitwirkung in Verwaltungsverfahren. Äußerlich ablesbar ist dieser Widerwille an extrem niedrigen Beteiligungsquoten bei derartigen Konsultationen, die in einigen Gemeinden die 1%-Hürde nicht übersteigen.¹⁸ Aus einer Studie des polnischen Zentrums für Meinungsforschung (CBOS) aus dem Jahr 2018 geht hervor, dass sogar 38 % der Befragten der Meinung waren, sie hätten sowohl auf die staatlichen als auch auf die lokalen Angelegenheiten keinen Einfluss.¹⁹ Diese Befunde indizieren Reformbedarf. Sie deuten darauf hin, dass die öffentliche Verwaltung zur Verbesserung demokratischer Partizipation und Akzeptanz Ausschau nach neuen Lösungen halten sollte. Dazu könnten europäische Seitenblicke einen wichtigen Beitrag leisten.

III. Konsultation gesellschaftlicher Akteure nach dem ReNEUAL-ME

Nach den in Buch II des ReNEUAL-ME enthaltenen Regeln geht administrativen Rechtsetzungsakten grundsätzlich²⁰ ein Konsultationsverfahren voraus (Art. II-4 ReNEUAL-ME).²¹ Dort sind drei Stadien benannt, die vor dem Erlass eines administrativen Rechtsetzungsakts

Gesetzes vom 08.03.1990 über die Gemeindegeldverwaltung (GBl. von 2019, Pos. 506 mit Änderungen).

18 Zychowicz (Fn. 15), S. 10.

19 Ergebnisse zusammengestellt bei Adam Gendźwiłł, Marta Żerkowska-Balas, Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej, 2018, S. 12.

20 Zur Option des beschleunigten Verfahrens ohne vorherige Konsultation siehe Art. II-6 ReNEUAL-ME.

21 Ähnliche Tendenzen finden sich in der amerikanischen Rechtsordnung, in der von der sog. *verhandelten Regelsetzung* (negotiated rulemaking) die Rede ist (siehe Julia Beechinor, Negotiated Rulemaking. A Study of State Agency Use and Public Administrator's Opinions, 1998). Danach werden in den Prozess des Erlasses der untergesetzlichen Akte obligatorisch Meinungen, Erwartungen und Vorschläge der zukünftigen Adressaten des geplanten Rechtsetzungsakts eingeführt. In begründeten Fällen werden auch die Vertreter der lokalen Gesellschaften zu Verhandlungen über einen in Aussicht genommenen Normativakt eingeladen.

zu durchlaufen sind: Bekanntgabe des Entwurfs samt dem erläuternden Begleitdokument, Durchführung der Konsultationen und Erstellung des Berichts mit begründeter Erläuterung von Ob und Wie der Berücksichtigung von im Konsultationsverfahren abgegebenen Stellungnahmen. Im Einzelnen:

1. Bekanntgabe des Entwurfs mit erläuterndem Begleitdokument

Nach Art. II-2 ReNEUAL-ME ist eine den Erlass eines administrativen Rechtssetzungsakts beabsichtigende Behörde verpflichtet, den Entwurf des Titels der geplanten Rechtssetzung, eine kurze Beschreibung des mit ihr verfolgten Ziels einschließlich der Rechtsgrundlage und den Namen der für die Vorbereitung zuständigen Behörde öffentlich bekannt zu geben. Außerdem hat die Behörde gemäß Art. II-3 ReNEUAL-ME unter anderem ein erläuterndes Memorandum zu verfassen.

Das Memorandum muss eine umfassende Abschätzung der Folgen und namentlich der gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen enthalten und die Gründe für die Auswahl der getroffenen Entscheidung und die Nichtauswahl von Alternativen darlegen und erläutern. Die Anforderung an die Ausführlichkeit der Begründung der geplanten Regelung richtet sich nach dem Gegenstand der jeweils zum Erlass anstehenden Vorschriften. Je intensiver die Auswirkung des entworfenen Aktes sind, desto gründlicher sollen die Analyse seiner Folgen sein sowie die inhaltlichen Darlegungen und Begründungen ausfallen. Für die Beurteilung der geplanten Regelung sind die unionalen Werte und Grundsätze von Bedeutung. Der Normgeber sollte daher bei der Einführung einer neuen Regelung neben anderem die Grundrechte, den Umweltschutz sowie den Haushalt berücksichtigen.

2. Durchführung der Konsultationen

Die Konsultation führt gemäß Art. II-3 Abs. 1 ReNEUAL-ME die Behörde durch, die für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung des Aktes zuständig ist. Die Konsultation erfolgt digital auf einer elektronischen Oberfläche, nämlich auf der dafür bereit gestellten zentralen Webseite. Dort sind der Entwurf und sämtliche erläuternde Anmerkungen zu veröffentlichen, damit sich die gleichen Anmerkungen zu einem Akt nicht mehrmals wiederholen.

Auf dieser Webseite sind außer dem Entwurf des Rechtsetzungsakts samt Begründung die Einladung der Bürger und Bürgerinnen zur elektronischen Anbringung von Anmerkungen, Informationen über die mindestens zwölfwöchige Frist für die Einreichung von Stellungnahmen und das weitere Verfahren sowie alle für die Bearbeitung des Rechtsetzungsakts benutzten Hilfsmaterialien zu veröffentlichen (Art. II-4 Abs. 2 lit. a) bis c) ReNEUAL-ME). Die vorstehenden Informationen sind zumindest in den Sprachen zu verfassen, die durch das für die Erstellung des Rechtsetzungsakts verantwortliche EU-Organ als Arbeitssprachen anerkannt wurden (Art. II-4 Abs. 2 lit. d) ReNEUAL-ME).

3. Veröffentlichung des Berichts samt einer Begründung

Nach der Durchführung der Konsultationen fertigt die für die Erstellung des Rechtsetzungsakts verantwortliche Behörde einen Bericht samt Begründung und anderen unerlässlichen Hilfsmaterialien an (Art. II-5 Abs. 1 ReNEUAL-ME). Bei der Erstellung des Berichts ist die Behörde verpflichtet, die gesammelten Kommentare gründlich zu analysieren sowie Verlauf und Ergebnisse des Analyseprozesses darzulegen. Damit gewährleistet der Bericht, dass die eingereichten Stellungnahmen richtig berücksichtigt und zutreffend gewürdigt wurden und zugleich das Gebot transparenten Verwaltungshandelns beachtet wurde. Der Bericht muss auch erklären, weshalb bestimmte Anmerkungen nicht berücksichtigt wurden. Der Bericht hat außerdem etwaige Änderungen gegenüber dem ursprünglichen, dem vorläufigen Entwurf nach den institutionellen – d. h. mit den entsprechenden Organen durchgeführten – Konsultationen zu erläutern.

Die Veröffentlichung des Berichts samt Begründung stellt das letzte Stadium vor dem Erlass des jeweiligen administrativen Rechtssetzungsakts dar.

IV. Europäische Standards in der polnischen Rechtswirklichkeit?

Das polnische Rechtssystem setzt nicht voraus, dass bei allen Entwürfen untergesetzlicher Normsetzungsakte Konsultationen von gesellschaftlichen Akteuren und/oder Gruppen stattfinden müssen. Für den

Erlass von Verordnungen ist die Arbeitsordnung des Ministerrats²² (Arbeitsordnung-MR) eine Rechtsgrundlage für die Durchführung der Konsultationen. Nach § 32 Abs. 1 Arbeitsordnung-MR kann der Entwurf des Normativaktes zu öffentlichen Konsultationen gestellt werden, wenn es vom Ministerrat oder seinem Hilfsorgan verlangt wird. Nicht bei jedem Verordnungsentwurf wird konsultiert. Doch ist jedem Entwurf eine Beurteilung der Folgen der Regelung beizufügen,²³ aus der die Gründe für den Verzicht auf die Durchführung öffentlicher Konsultationen ersichtlich sind.²⁴

Grundsätzlich finden Konsultationen bei solchen Projekten statt, die von dem antragstellenden Organ wegen ihrer Bedeutung, ihres hohen Komplexitätsgrades, ihrer Dringlichkeit oder der absehbaren sozialen und wirtschaftlichen Folgen (§ 36 Abs. 1 Arbeitsordnung-MR) zur Konsultation gesellschaftlicher Akteure weitergeleitet werden, sowie bei Projekten, bei denen die Konsultation obligatorisch vorgeschrieben ist. Hervorzuheben ist, dass die Arbeitsordnung-MR eine siebenmal kürzere Frist für die Durchführung von Konsultationen als der ReNEUAL-ME vorsieht. Die Konsultationen für Regierungsnormativakte sollen nicht kürzer als vierzehn Tage ab der Bekanntgabe des Entwurfs dauern. Es ist möglich, diesen Zeitraum zu verkürzen, jedoch bedarf dies einer „ausführlichen Begründung“ (§ 40 Abs. 3 Arbeitsordnung-MR). Nach den durchgeführten Konsultationen verfasst das antragstellende Organ einen Bericht, der die Ergebnisse der durchgeführten Konsultationen vorstellt.

Komplizierter ist die Analyse der Prozedur für die administrative Normsetzung auf der lokalen Ebene des örtlichen Rechts. Das Verfahren, nach dem diese Rechtsetzungsakte erlassen werden, ist nicht durch die Vorschriften der polnischen Verfassung determiniert und auch nicht in Vorschriften nur eines Gesetzes geregelt. Die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung dieser Konsultationen sind vielmehr

22 Beschluss Nr. 190 des Ministerrates vom 29.10.2013 – Arbeitsordnung des Ministerrates (d. h. Monitor Polski [Polnisches Amtsblatt] von 2016, Pos. 1006 mit Änderungen).

23 Nach § 24 Abs. 3 der Arbeitsordnung „beurteilt das antragstellende Organ, bevor die Arbeiten an der Bearbeitung des Entwurfs eines Normativaktes [...] angefangen werden, seine vorgesehenen sozial-wirtschaftlichen Folgen“.

24 Einer der Gründe kann z. B. „der technische Charakter des Aktes“ sein – siehe Verordnung des Finanzministers vom 28.01.2019 über die ausführliche Methode, das Verfahren und die Termine der Bearbeitungen der Materialien zum Entwurf des Haushaltsgesetzes (GBL von 2019, Pos. 183).

sowohl in system- und kompetenzbezogenen²⁵ als auch in den speziellen materiellen²⁶ Gesetzen zu finden.

Bei administrativer Normsetzung des örtlichen Rechts im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung werden die Grundsätze und das Verfahren, nach dem die Konsultationen mit den Einwohnern einer Gemeinde, eines Kreises und einer Woiwodschaft durchzuführen sind, in Beschlüssen der jeweils zuständigen Organe dieser Körperschaften gefasst. Das Verfahren zum Erlass von Normativakten des örtlichen Rechts hängt demnach von den einschlägigen Bestimmungen der konkreten Gesetze ab.

V. Fazit

Die Prozesse untergesetzlicher Rechtsetzung sind nicht einheitlich geregelt, und die Direktiven für die administrative Normsetzung des polnischen Rechts unterscheiden sich von den im ReNEUAL-ME dafür vorgeschlagenen Regeln. Die Durchführung von Konsultationen gesellschaftlicher Akteure während jedes Rechtsetzungsprozesses nach dem Modell des ReNEUAL-ME hätte zweifellos positive Folgen. Denn die auf diese Art und Weise erlassenen Normen wären für die Bevölkerung verständlicher, zudem von den Adressaten unterstützt und daher von ihnen auch akzeptiert. Auch dürften solche Normen den Bedürfnissen und Erwartungen der Adressaten in besonders hohem Maße Rechnung tragen. Gleichwohl erschiene es verfehlt, Konsultationen, die ab dem Tag der Entwurfsveröffentlichung mindestens zwölf Wochen dauern, obligatorisch für sämtliche administrative Normen einzuführen.

Dies betrifft insbesondere Verordnungen, deren Regelungsgegenstand und -inhalt bereits gesetzlich detailliert vorgegeben und determiniert ist. Der reine Vollzugscharakter solcher Administrativnormen kann hinsichtlich der Regelungsinhalte Konsultationen gesellschaftlicher Akteure entbehrlich, wenn nicht sogar unmöglich machen. Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt festgestellt, dass die Formulierung einer gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen

25 Z.B. Art. 5 Abs. 2 u. s. g. (Gesetz über die Gemeindegelbstverwaltung vom 08.03.1990): „eine Hilfeinheit wird von dem Gemeinderat durch Beschluss nach Durchführung der Konsultationen mit den Einwohnern oder aus ihrer Initiative gebildet“.

26 Z.B. Art. 5a Abs. 1 des Gesetzes vom 04.04.2003 über die gemeinnützige und ehrenamtliche Tätigkeit (GBl. von 2019 Pos. 688 mit Änderungen): „das bestimmende Organ einer Gebietskörperschaft beschließt, nach Durchführung der Konsultationen mit den Nichtregierungsorganisationen [...], das jährliche Programm der Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen und den Akteuren, die in Art. 3 Abs. 3 genannt werden“.

verfassungswidrig ist, wenn sie keine direkten Anweisungen für die Art und Weise der selbstständigen administrativen Regelung²⁷ der zu ordnenden Gegenstände gibt.²⁸ Vor diesem Hintergrund enthalten Verordnungen mitunter Regelungen, die einerseits bereits sehr genau durch gesetzliche Anweisungen vorgegeben und präzisiert sind und andererseits wegen ihres Gegenstands keiner anderen als der Fachkonsultation bedürfen, weil sie beispielsweise lediglich technische Daten festlegen, deren Bestimmung intensives Fachwissen voraussetzt.

Auch deutet in der Rechtspraxis schon allein die Anzahl der Verordnungen darauf hin, dass die obligatorische Durchführung von Konsultationsverfahren die Rechtsetzung insgesamt funktionswidrig behindern kann. Den Statistiken ist nämlich zu entnehmen, dass 1990 im Gesetzblatt der Republik Polen 388 Verordnungen veröffentlicht wurden und im Jahr 2018 die Zahl auf 1492 angestiegen ist.²⁹ Die permanente Durchführung der obligatorischen Konsultationen nach den dargestellten Grundsätzen des ReNEUAL-ME kann daher die Rechtsetzung als solche verzögern und erschweren.³⁰ Dies könnte wegen der nicht selten gebotenen zügigen Normsetzung zugleich zentrale Schlüssel-funktionen administrativer Normsetzung unterlaufen und aushebeln, nämlich die Option zur kurzfristigen Anpassung des Rechts an die sich insbesondere im Wirtschaftsleben oft mit rasanter Geschwindigkeit ändernden Verhältnisse (sog. Flexibilitätswahrungsfunktion) und das namentlich in komplexen Regelungsmaterien verfolgte Anliegen, das jeweilige Gesetz erst durch ausgestaltende administrative Regelungen anwendungsfähig zu machen (sog. Vollzugsermöglichungsfunktion).³¹

Bei der Rechtsetzung auf der lokalen Ebene verhält es sich deutlich anders. Denn die örtliche administrative Normsetzung konzentriert sich grundsätzlich auf die Anpassung von Regelungen an die lokalen Gegebenheiten. Diese Normsetzung hat oftmals keinen strikten Vollzugscharakter in dem für die Verordnungsgebung oben beschriebenen

27 Vgl. dazu im rechtsvergleichenden polnisch-deutschen Seitenblick auch die in Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG geregelte Anforderung hinreichender gesetzlicher Bestimmtheit von „Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung“.

28 Siehe dazu etwa das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 31.03.2009, K 28/08, OTK ZU-A 2009, Nr. 3, Pos. 28.

29 Die Zahlenangaben sind dem Amtsblatt der Republik Polen entnommen: <http://dziennikustaw.gov.pl> <16.12.2019>.

30 Durch die Bereitstellung etwa eines beschleunigten Verfahrens nach Art. II-6 ReNEUAL-ME ließen sich unerwünschte Verzögerungen der Rechtsetzung allerdings in gewissem Umfang vermeiden.

31 Überblick zu den Funktionen der Verordnungsgebung im deutschen Recht etwa bei *Hartmut Bauer*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. III, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 12.

Sinn. Auch sind die gesetzlichen Direktiven regelmäßig so formuliert, dass den örtlichen Verwaltungen Optionen für eine sach- und situationsbezogen eigenständige, kreative Implementierung der gesetzlichen Regelungen verbleiben, die den lokalen Bedürfnissen und Erwartungen Rechnung tragen. Dies spricht für vorherige Konsultationen der Einwohner. Doch kann auch auf der lokalen Ebene die Durchführung von Konsultationen prekär und – freilich nur ausnahmsweise – unmöglich sein. Das betrifft vornehmlich die administrative Normsetzung mit rein sicherheits- und ordnungsrechtlichem („polizeirechtlichem“) Charakter. Dazu gehören die Fallkonstellationen, in denen eine Gefahr für Leib und Leben oder das Vermögen der Bürger besteht, in denen akuten Gefährdungen der Umwelt entgegengewirkt wird oder in denen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Regulierungsbedarf besteht. In solchen Situationen kann auf der lokalen Ebene ein Erfordernis unverzüglicher administrativer Normsetzung bestehen, das vorherige Konsultationen gesellschaftlicher Akteure ausschließt.

Die Einführung von Konsultations-Standards nach dem Modell des ReNEUAL-ME muss in jedem Mitgliedstaat die jeweiligen Besonderheiten, spezifischen Bedingungen, Gegebenheiten und Bedürfnisse berücksichtigen.³² In Polen sollten solche Standards für die administrative Normsetzung eingeführt werden. Das gilt insbesondere für die lokale Ebene, jedoch unter Berücksichtigung der erwähnten, vom Regelfall abweichenden, Ausnahmekonstellationen. Bei dieser Ausrichtung ist die Konsultation gesellschaftlicher Akteure eine wichtige Option für die aktive Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an administrativen Normsetzungsprozessen. Sie fördert das Vertrauen der Gesellschaft in die Staatsorgane, integriert die Menschen in die sie betreffenden Entscheidungen und unterstützt mit alledem die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens. Doch ist eine solche Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen nicht immer in gleichem Umfang möglich.

Der Autor Prof. Dr. habil. *Krystian Ziemski* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.

32 Es ist darauf hinzuweisen, dass derzeit Versuche zur Vereinheitlichung der Verfahren administrativer Rechtsetzung durch Organe der öffentlichen Verwaltung aller Mitgliedstaaten eingestellt wurden. Hintergrund sind schwerwiegende Zweifel an der Rechtsgrundlage für die unionale Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens, die sich in keinem der Unionsverträge findet. Folge davon ist, dass der Erlass einer allgemeinen Verordnung über das EU-Verwaltungsverfahren eine Änderung der EU-Verträge voraussetzte.

Die Autorin Dr. *Maria Jędrzejczak* 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.