

Analyse

Die Zivilgesellschaft in Polen: Genese, Entwicklung, Dilemmata

Piotr Gliński, Białystok

Zusammenfassung

Der Artikel stellt die Genese und Ausgestaltung der Zivilgesellschaft in Polen dar. Die Genese der polnischen zivilgesellschaftlichen Strukturen ist mit der Entstehung der politischen Opposition in den 1970er Jahren verbunden. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft fand nach 1989 in Polen in verschiedenen Bereichen statt: auf der Ebene der lokalen Gesellschaften, im Bereich der informellen Bewegungen und Initiativen, auf der Ebene der individuellen zivilgesellschaftlichen Aktivität sowie im Sektor der Nichtregierungsorganisationen. Im Laufe der 1990er Jahre kam es zu einer Stabilisierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten auf einem recht niedrigen Niveau, einem der niedrigsten in Europa. Die Blockaden ihrer Entwicklung sind u.a. in der negativen Rolle der Eliten und der verschiedenen anti-zivilgesellschaftlichen Interessengruppen zu suchen, auch in der Schwäche der demokratischen Institutionen, in kulturell-axiologischen Bedingungen und in inneren Problemen des sog. Dritten Sektors. Hoffnung auf Überwindung dieser Barrieren und auf eine Weiterentwicklung der polnischen Zivilgesellschaft bietet der gegenwärtige institutionelle Wandel außerhalb und teilweise auch innerhalb des zivilgesellschaftlichen Sektors.

Die Genese der Zivilgesellschaft in Polen

Die Genese der Zivilgesellschaft in Polen reicht bis in die 1970er Jahre zurück, als nach den Arbeiterstreiks im Jahr 1976 eine recht dynamische Entwicklung der polnischen oppositionellen Milieus einsetzte. Diese umfassten v.a. Intellektuelle, Vertreter der Intelligenz und die studentische Jugend, nach 1976 schlossen sich aber auch in größerem Umfang die Arbeitermilieus an (u.a. indem sie sog. freie Gewerkschaften in Schlesien und an der Küste gründeten). In dieser Zeit wurden die programmatischen Grundlagen des zivilgesellschaftlichen oppositionellen Handelns formuliert (u.a. der sog. »neue Evolutionismus« von Adam Michnik, der zu einer »von unten« organisierten Gesellschaft aufrief). Obwohl die polnischen Oppositionellen damals noch nicht den Begriff der Zivilgesellschaft verwendeten, wurden sie – zusammen mit den erheblich weniger zahlreichen tschechischen und ungarischen Dissidenten – *de facto* Autoren des Programms der »oppositionellen Zivilgesellschaft«. In Polen erstreckte sich die Reichweite dieser Bewegung fast auf das ganze Land (v.a. das städtische Umfeld); sie zählte einige Tausend aktive Oppositionelle und einige Zehntausend Unterstützer.

Die Konsequenz dieser Aktivitäten war die Entstehung und Entwicklung der Unabhängigen Selbstverwalteten Gewerkschaft Solidarność (Niezależny Samorządny Związek Zawodowy – NSZZ Solidarność). Diese war *de facto* eine große gesellschaftliche und nationale Bewegung, die nach Unabhängigkeit strebte und soziale und zivilgesellschaftliche Funktionen übernahm. Die Unterdrückung dieser Bewegung mit Waffengewalt durch die Kommunisten im Kriegszustand im Dezem-

ber 1981 änderte nichts an der Tatsache, dass sich die polnische Gesellschaft von der Mentalität der Unfreiheit löste, sich ihrer selbst bewusst wurde und in Richtung zivilgesellschaftlicher Transformation strebte. Der umwälzende Demokratisierungsprozess in Polen und ganz Mitteleuropa nach 1989 leitete politische, gesellschaftliche und ökonomische Transformationsprozesse ein, deren Umfang weltweit einmalig war: Es mussten gleichzeitig die gesamte Gesellschaft (ihre Mentalität und Kultur), das ganze politische System und die Wirtschaft umgestaltet werden. Viele der Probleme, die die Ausbildung der Zivilgesellschaft in Polen betreffen, resultieren aus der Spezifität und dem außerordentlichen Ausmaß der notwendigen Veränderungen.

Die Entwicklung der Zivilgesellschaft nach 1989

Eines der drei grundlegenden Ziele der polnischen Transformation war außer der Einführung der Marktwirtschaft und der Demokratie die Entwicklung der Zivilgesellschaft. Kommentatoren und Soziologen stimmen jedoch im Wesentlichen darin überein, dass Letztere in einem wenig zufriedenstellenden Umfang verwirklicht wurde. Die zivilgesellschaftlichen Strukturen sind in Polen relativ schwach und stellen keinen äquivalenten Partner für den Bereich der Geschäftswelt und der Politik dar. Dies ist eine der grundlegenden Ursachen der Schwäche der polnischen Demokratie sowie zahlreicher Probleme, mit denen die polnische Gesellschaft sich nicht zu helfen weiß. Eine übermäßige soziale Ausdifferenzierung, Armut, gesellschaftliche und institutionelle Pathologien, Anfänge von Anomie, die

Kommerzialisierung und Mediatisierung der Kultur und nicht zuletzt die Krise im politischen Leben – all diese modernen Plagen unreifer Demokratien sind auch dem polnischen Staat und der Gesellschaft nicht fremd und haben ihre Ursache in der Unterentwicklung der gesellschaftlichen Beteiligung.

Dennoch muss unterstrichen werden, dass unmittelbar nach 1989 eine dynamische Entwicklung der Zivilgesellschaft begann. Die allgemeine, »soziologische« Struktur der Gesellschaft änderte sich grundlegend: Die in der Zeit des Kommunismus vorherrschend vertikal ausgeprägte Struktur wurde in großem Umfang durch eine horizontale ersetzt. Zivilgesellschaftliche Gruppen und Institutionen, die auf der Grundlage horizontaler Verbindungen aufgebaut wurden, füllten das gesellschaftliche Vakuum auf einer mittleren Ebene, die für diese Zeit charakteristisch war.

Die Zivilgesellschaft entstand in Polen jedoch nur in bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens: (1) in lokalen Gemeinschaften mit mehr oder weniger zivilgesellschaftlichem Charakter (angesiedelt v.a. bei den lokalen Selbstverwaltungen und den Gemeinden), (2) in vielfältigen, kaum formalisierten Bewegungen und gesellschaftlichen Gruppen (Jugendbewegungen, gegenkulturelle und subkulturelle Bewegungen, verschiedene Protest- und Bürgergruppen usw.), (3) im Bereich individueller Einstellungen und Verhaltensweisen sowie im Bereich der zivilgesellschaftlichen Beziehungen und des gesellschaftlichen Vertrauens, (4) im möglicherweise größten Umfang im Sektor der Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Gelegentlich werden zu den zivilgesellschaftlichen Strukturen auch die Gewerkschaften, Arbeiterselbstverwaltungen, politische Parteien und sogar die in der Zeit des Kommunismus in Polen stark zerstörte Genossenschaftsbewegung gezählt.

Lokale Gemeinschaften

Die rechtliche Grundlage für die Entwicklung der lokalen zivilgesellschaftlichen Gemeinschaften schuf die Reform der lokalen Selbstverwaltung des Landes, die in zwei Etappen durchgeführt wurde (1990 und 1999). Infolge der Reformblockade durch die postkommunistische Regierung setzte die zweite Etappe erst neun Jahre später ein, während die dritte (eine vollständigere Dezentralisierung der finanziellen Kompetenzen der lokalen Selbstverwaltungen) bis heute nicht durchgeführt wurde, was die Ausbildung der Grundlagen der Zivilgesellschaft bedeutend verzögert.

Soziologischen Untersuchungen zufolge wird die polnische lokale Zivilgesellschaft charakterisiert durch: (1) eine bedeutende Rolle der lokalen Intelligenz, (2) eine Orientierung auf die Kirchengemeinden und eine Ausprägung der Zivilgesellschaft über kirchennahe Organi-

sationen, (3) eine bedeutende Rolle der »quasi-NGOs« (dies sind Nichtregierungsorganisationen, die auf Initiativen der kommunalpolitischen Eliten zurückgehen), (4) eine wesentliche Rolle lokaler parapolitischer Organisationen, (5) die Aktivitäten vieler *ad hoc* entstandener, häufig informeller Gruppen und (Bürger-)Initiativen, (6) die wichtige Funktion, die die kulturelle und regionale Tradition im Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen erfüllt, sowie (7) zivilgesellschaftliche Basisinitiativen.

Es muss jedoch hervorgehoben werden, dass sich die polnischen lokalen Gemeinschaften trotz der positiven Veränderungen im Rahmen der Transformation selten zu zivilgesellschaftlichen Gemeinschaften entwickeln. Die polnische Selbstverwaltung setzt insbesondere auf der Kreis- und Woiwodschaftsebene das Modell der »Selbstverwaltung ohne Partizipation« um, das zentralisiert (es herrscht ein hohes Maß Klientelismus zwischen der Selbstverwaltungs- und der zentralen Administration), partei geprägt und oligarchisch ist. Schwach entwickelt sind Prozesse der politischen Kommunikation und der gesellschaftlichen Partnerschaft der Entscheidungsträger auf lokaler Ebene. Die Rivalität zwischen einem Selbstverwaltungs- und einem NGO-»Mandat« bewirkt trotz der 2004 eingeführten gesetzlichen Richtlinien eine im Allgemeinen schlechte Zusammenarbeit von Selbstverwaltung und NGOs. Im Prozess der Emanzipation des lokalen gesellschaftlichen Lebens arret die lokale Demokratie allzu oft in eine lokale Oligarchie aus. In den Fällen, in denen man von einer Ausformung lokaler Zivil- oder quasi-Zivilgesellschaften sprechen kann, dominiert das Modell eines romantisch-elitären Engagements über das republikanisch-demokratische Muster. Das bedeutet, dass der polnische lokale Gemeinsinn sehr häufig Züge einer paternalistischen und klientelistischen Beziehung annimmt (mit einer dominanten Position der lokalen Intelligenz) und nicht die Gestalt eines partnerschaftlichen, gegenseitigen und partizipierenden Zusammenhalts, der sich auf das gemeinsame Engagement der ganzen Gesellschaft und internalisierte demokratische zivilgesellschaftliche Tugenden stützt.

Gesellschaftliche Bewegungen und informelle Bürgerinitiativen

Derartige kollektive Strukturen führen zu sehr unterschiedlichen nichtformalisierten Verhaltensweisen, als da wären elementare gesellschaftliche Proteste, ziviler Ungehorsam, das Funktionieren der zivilgesellschaftlichen Masse oder die zivilgesellschaftliche Kreativität im Alltag, ferner subkulturelle, informelle, zufälliges oder vorübergehendes ehrenamtliches Engagement, darüber hinaus Aktivitäten in Gemeinden, Elternkomitees in Schulen oder verschiedene *ad hoc* gebildete Bürgerinitiativen. Aus Untersuchungen geht hervor, dass

kollektives Auftreten dieser Art eher marginal ist. Beispielsweise gaben im Jahr 2006 nur 1,4 % der Befragten ihre Teilnahme an öffentlichen Demonstrationen an und 0,2 % an illegalen Protesten im Zeitraum von zwölf Monaten vor der Befragung. Die Teilnahme an »gesellschaftlichen Bewegungen und Aktionen mit universaler Reichweite und Kampagnen, die sich an breite Bevölkerungsgruppen richten«, umfasst den Angaben nach 0,2 – 0,3 % der Gesellschaft. Dagegen belegen die Untersuchungen der lokalen Gesellschaften einen bedeutend größeren Umfang der genannten Phänomene und beweisen, dass verschiedenartige kollektive zivilgesellschaftliche informelle Aktivitäten bedeutend populärer sind, als aus den quantitativen Untersuchungen hervorgeht, und eine wesentliche Rolle beim Aufbau von Sozialkapital und der Beziehungen in einer Gemeinschaft spielen.

Den Untersuchungen zufolge sind die am häufigsten vorkommenden Bereiche, in denen sich nicht formalisiertes kollektives zivilgesellschaftliches Auftreten manifestiert, vor allem religiöse und kirchliche Bewegungen und Initiativen (ca. 2 – 4,5 % der Polen) sowie die Aktivität von Eltern in den entsprechenden schulischen Komitees (3,2 – 5,5 %). Aus anderen Untersuchungen geht wiederum hervor, dass die in der kirchlichen Umgebung angesiedelte zivilgesellschaftliche Aktivität noch wesentlich stärker verbreitet ist. In Oberschlesien geben zum Beispiel 40 % der Einwohner an, an verschiedenen von der Kirchengemeinde organisierten gemeinsamen Tätigkeiten teilzunehmen. Dieselben Untersuchungen nennen auch in ähnlich großem Ausmaß die Beteiligung der lokalen Gesellschaft an Tätigkeiten, die von Nachbarn organisiert werden. Dabei sind die nachbarschaftlichen Bande auf dem Land wesentlich stärker als in der Stadt entwickelt, wobei die Nachbarschaftshilfe über 80 % der Bevölkerung Oberschlesiens umfasst. Selbstverständlich ist nicht jegliches kollektive Verhalten, dass sich auf Beziehungen in der Gemeinde oder der Nachbarschaft stützt, zivilgesellschaftlichen Charakters. Es weist jedoch viel darauf hin, dass wir es in Polen mit Mechanismen des Aufbaus einer selbstorganisierten Kultur auf der Grundlage nachbarschaftlicher Beziehungen unter dem Einfluss allgemeiner demokratischer Veränderungen zu tun haben.

Das individuelle zivilgesellschaftliche Engagement

Ein aussagekräftiger Indikator für das individuelle zivilgesellschaftliche Engagement ist das Sozialkapital (im Verständnis von Robert Putnam), das sich auf gegenseitige Beziehungen und gesellschaftliches Vertrauen bezieht. Sein Wert beträgt in Polen nach verschiedenen Untersuchungen unter 20 % und ist einer der niedrigsten in Europa. Individuelles zivilgesellschaftliches Enga-

gement ist demnach eine Haltung, die in der polnischen Gesellschaft relativ selten auftritt, was in hohem Maße eine Folge der kulturellen Degradation der Gesellschaft in den Jahren des Kommunismus und des Bedeutungsverlustes der traditionellen Werte der Intelligenz und der Gemeinschaftlichkeit ist.

Trotzdem geben 58 % der Polen an, dass sie in ihrem Leben bereits »für ihre Umgebung, Kirche, Wohnsiedlung, Stadt, ihr Dorf oder zugunsten Hilfsbedürftiger« gearbeitet haben, und 24 %, dass sie sich 2004 in dieser Weise engagiert haben (19 % im Jahr 2002). Sehr interessant sind diese Ergebnisse im Hinblick auf die sozialdemographischen Faktoren, insbesondere in Bezug auf den Wohnort und die gesellschaftliche bzw. berufliche Gruppe. Anders als im Fall des Engagements in NGOs sind die Landbewohner und Einwohner kleiner Städte am aktivsten, und innerhalb der gesellschaftlichen bzw. beruflichen Gruppen übertreffen die Landwirte hinsichtlich ihres zivilgesellschaftlichen Engagements die Gruppen der Intelligenz und der Führungsschicht.

Der Sektor der Nichtregierungsorganisationen

In Polen sind ca. 63.000 NGOs registriert, davon ca. 55.000 Vereine und über 8.000 Stiftungen. Legt man die erweiterte Definition von NGOs zugrunde (die z.B. auch Gewerkschaften, politische Parteien, die Freiwilligen Feuerwehren /ca. 14.000/, Elternkomitees, Kirchen und Bekenntnisgemeinschaften einbezieht), dann steigt diese Zahl auf über 100.000. Hinzuzufügen ist allerdings, dass nur 2/3 der registrierten Organisationen aktiv sind. Ca. 90 % entstanden nach 1989, und ungefähr 1/3 innerhalb der letzten drei Jahre.

Im zivilgesellschaftlichen Sektor sind ca. 120.000 Personen angestellt. 74 % der Organisationen beschäftigen kein fest eingestelltes Personal und funktionieren auf ehrenamtlicher Basis.

Nach einer engen Definition von NGOs sind die meisten Vereine und Stiftungen, d.h. 40 %, in den Bereichen Sport, Tourismus, Erholung und Hobby tätig, 12,8 % betrachten als ihr wichtigstes Aufgabenfeld Kultur und Kunst, 10,3 % Bildung und Erziehung, 9,9 % soziale Dienste und soziale Hilfe, 8 % Gesundheitsschutz und 5,9 % lokale Entwicklung. Weniger als 3 % der Organisationen decken weitere Bereiche ab.

Unterstützung erhält der Dritte Sektor vor allem aus öffentlichen Mitteln. Sie betragen ca. 35 % der Einnahmen des Sektors (13,5 % aus den Mitteln der Selbstverwaltungen und 22,3 % aus Regierungsmitteln). Der Anteil öffentlicher Mittel an der Finanzierung des Sektors ist in Polen nach verschiedenen Schätzungen allerdings zwei bis drei Mal geringer als in den westeuropäischen Ländern. Die Einnahmen aus wirtschaftlicher

Tätigkeit betragen 12,2 % und die Mitgliederbeiträge beispielsweise nur 5 %.

Ein großes Hemmnis für die Entwicklung des Dritten Sektors ist die schlechte finanzielle Situation der meisten NGOs. Ca. 80 % der polnischen NGOs verfügen über kein wesentliches Eigentum, und nur 20 % haben finanzielle Reserven. 73 % der Organisationen klagen über finanzielle Schwierigkeiten. Ungefähr 1/4 der neu entstandenen Organisationen stellt ihre Tätigkeit im Laufe der ersten drei Jahre wieder ein, wobei die finanziellen Schwierigkeiten der am häufigsten genannte Grund sind. Sehr vorsichtigen Schätzungen zufolge ist der polnische Nichtregierungssektor ökonomisch mindestens fünf Mal schwächer als der durchschnittliche Sektor in den westlichen Ländern. Die Situation wird noch kritischer durch die immense materielle Differenzierung innerhalb des Sektors. Neben den wenigen reichen Organisationen (die hauptsächlich postkommunistischer Herkunft sind und von der privilegierten Situation gegenüber nach 1989 entstandenen Organisationen profitieren) besteht die eindeutige Mehrheit aus kleinen Organisationen mit sehr schwacher ökonomischer Grundlage. Darüber hinaus sind die steigenden Einkommensunterschiede unter den NGOs beunruhigend. In den Jahren 2001 bis 2003 stieg die Zahl der ärmsten Organisationen von 15 auf 21 %. 2006 kumulierte 4 % der reichsten Organisationen ca. 80 % des Gesamteinkommens des Sektors.

Die beschränkte Partizipation am zivilgesellschaftlichen Sektor bestätigen die Ergebnisse von Erhebungen zur zivilgesellschaftlichen Aktivität, die anhand der Zugehörigkeit sowie der deklarierten und beobachteten Teilnahme der Polen an Nichtregierungsorganisationen (i.e.S. zivilgesellschaftlichen Charakters) bestimmt wurde. 1990 engagierten sich ca. 5 % der Gesellschaft in Tätigkeiten von NGOs (die Zugehörigkeit zur Gewerkschaft NSZZ Solidarność wird hier nicht berücksichtigt), 1995 bereits 13 %. Aber schon 1999 war ein Rückgang der zivilgesellschaftlichen Partizipation auf 9 % zu beobachten. Die Untersuchungsdaten der Europäischen Union von Ende 2002 sprechen wiederum von 12,4 % der Polen, die zu zivilgesellschaftlichen Organisationen gehören. Festzuhalten ist, dass aus den Untersuchungen generell hervorgeht, dass sich der »zivilgesellschaftliche Teil« der Gesellschaft in der ersten Hälfte der 1990er Jahre fast verdreifachte, anschließend um ca. 1/3 zurückging, um sich um die Jahrtausendwende für eine gewisse Zeit auf dem Niveau von 10 % zu stabilisieren und schließlich höchstwahrscheinlich in eine Phase des sehr langsamem Wachstums einzutreten.

Gleichzeitig muss auf die enorme Distanz hingewiesen werden, die die polnische Gesellschaft hinsichtlich ihrer zivilgesellschaftlichen Aktivität (gemessen an der

Teilnahme und/oder Mitgliedschaft in Organisationen) von anderen europäischen Gesellschaften trennt. Polen gibt die niedrigste zivilgesellschaftliche Partizipation unter den 21 Nationen an, die in den EU-Untersuchungen berücksichtigt wurden: Polen befindet sich am Ende einer Gruppe europäischer Staaten mit sehr geringem zivilgesellschaftlichen Engagement, hierzu gehören auch Griechenland, Portugal und Ungarn. Bedeutend besser stellen sich die Tschechen und Slowaken dar, die zusammen mit den Spaniern und Italienern die Gruppe der Staaten mit mittlerem bis niedrigem Engagement bilden. Die übrigen untersuchten europäischen Staaten, insbesondere die skandinavischen, kennzeichnen sehr hohe Indizes, z.T. vier bis fünf Mal höher als das Niveau des zivilgesellschaftlichen Engagements in Polen.

In den Jahren 2002–2006 erfolgte ein sichtbarer Anstieg (von 11,1 auf 21,9 %) der Anzahl derjenigen erwachsenen Polen, die angaben, dass »sie im letzten Jahr (unentgeltlich) Zeit für Nichtregierungsorganisationen, Gruppen, Gewerkschaften oder soziale und religiöse Bewegungen aufgebracht haben«. Das Volontariat (Freiwilligenarbeit) entwickelt sich allerdings nicht gleichmäßig im gesamten Sektor und betrifft vor allem die großen und reichen Organisationen.

Das Feld für Aktivitäten sind v.a. große Städte, in denen 2002 15,7 % der Polen zivilgesellschaftliche Partizipation angaben, während dies in Städten bis zu 100.000 Einwohner 12,6 % und auf dem Land nur 9,7 % waren. Das Kriterium des Wohnorts ist eng mit der Einteilung in Zentrum und Peripherie verbunden. Hier beeinflussen vier grundlegende Faktoren die Präsenz von NGOs und ihre Anzahl in der lokalen Gesellschaft: (1) Typ der Gemeinde und Größe der Stadt, (2) Lage der Gemeinde in Bezug auf das lokale administrative Zentrum, (3) Lage der Gemeinde zu einer großen Agglomeration, (4) Erreichbarkeit der Gemeinde (v.a. die Entfernung von einer Eisenbahnstation).

Zivilgesellschaftlich am aktivsten sind eindeutig Personen mit höherer Ausbildung. In dieser Gruppe sind es nach verschiedenen Untersuchungen 19,1 bis 36 %. Im Jahr 2002 waren es ca. 26 %, unter Personen mit mittlerer Ausbildung nur 11,5 % und unter denjenigen mit einer einfachen Ausbildung 7,7 %.

Das Kriterium Geschlecht spielt keine größere Rolle. Etwas mehr Frauen sind im Nichtregierungssektor angestellt (ca. 60 % aller Angestellten), und etwas weniger arbeiten regelmäßig als Freiwillige (39 % aller Freiwilligen); noch weniger sind Mitglieder von Organisationen – 35 % der Gesamtmitgliederzahl. Was das Alter betrifft, so machen die Schüler der Mittelschulen die größte beteiligte Gruppe an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten aus, und über die Hälfte der Freiwilligen, die 2004 regelmäßig in Organisationen arbeiteten, waren relativ jung.

Hinsichtlich des Charakters der kollektiven zivilgesellschaftlichen Aktivitäten der Polen ist zu unterstreichen, dass die Tätigkeiten sehr unterschiedlich sind, sowohl was ihren Inhalt als auch ihre organisatorische Form betrifft. Generell lassen sie sich folgendermaßen differenzieren: (1) gemeinnütziges Engagement (welches in eine innere und eine äußere Gemeinnützigkeit unterschieden wird), (2) gemeinnütziges Engagement und gleichzeitiges Engagement für das Eigeninteresse der jeweiligen Gruppe, (3) Engagement zugunsten eines Eigeninteresses.

Dilemmata der polnischen Zivilgesellschaft

Die Dilemmata und Probleme der polnischen Zivilgesellschaft sollen nun am Beispiel ihrer am stärksten institutionalisierten Form, die der NGO-Sektor ist, dargestellt werden. Dieser hat sich in der Transformationsphase vor allem unter dem Einfluss zweier Hauptfaktoren herausgebildet: des Mechanismus der Autodidaktik, was charakteristisch für viele soziale und zivilgesellschaftliche Bewegungen ist, sowie der Hilfe aus dem Ausland im weitesten Sinne.

Der erste Faktor beruht erstens auf der aufopferungsvollen Arbeit einzelner herausragender Individuen: lokaler und überregionaler Führungspersönlichkeiten sowie Teilnehmer der Nichtregierungsbewegung. Zweitens ist dieses Engagement eher mit dem Erlangen eines öffentlichen Nutzens als mit dem Eigen- oder Gruppeninteresse verbunden, wenngleich sich auch häufig beide Ziele miteinander verknüpfen. Drittens, und dies ist für den Entwicklungsprozess des Nichtregierungssektors in Polen am wesentlichsten, spielen in diesem Sektor die kognitiven Tätigkeiten, die verschiedene Formen der Autodidaktik, Professionalisierung, Selbstreflexion oder Selbstregulierung umfassen, eine vorrangige Rolle.

Wichtig ist es, darauf hinzuweisen, dass sich in diesem faszinierenden Prozess der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation deutliche Spuren der Solidarność-Tradition feststellen lassen; viele Aktive im Dritten Sektor kommen aus der Solidarność und der demokratischen Opposition.

Der zweite Entwicklungsfaktor – die Hilfe aus dem Ausland – umfasst mindestens vier Aspekte: den finanziellen, den edukativen (vor allem das organisatorische Know-how), den kulturellen (Aufbau eines Gemeinschaftsethos) und den politischen. Zu Letzterem gehört u.a. ein insbesondere angesichts der Integration in die Europäische Union spezifischer »Bumerangeffekt«, der in einem indirekten gesellschaftlichen Druck auf die polnischen Eliten letztendlich durch die europäischen Eliten und Standards besteht.

Es ist besonders zu unterstreichen, dass die polnischen Eliten im Entstehungsprozess des Nichtregie-

rungssektors sehr wenig aktiv waren. Man kann sagen, so, wie viele Institutionen der polnischen Demokratie von oben entworfen und etabliert wurden, so musste sich die polnische Zivilgesellschaft von unten entwickeln, mit Hilfe aus dem Ausland, durch einen bestimmten, nicht großen Teil der polnischen Nation, häufig gegen die sog. Eliten. Deshalb hat sie vielleicht auch einen begrenzten Umfang.

Die Blockaden der Zivilgesellschaft

Eine grundsätzliche Blockade für die Entwicklung von Institutionen der Zivilgesellschaft in Polen ist die bereits erwähnte ablehnende Haltung des größeren Teils der polnischen Eliten, nicht nur der politischen Eliten, sondern auch der Kultur-, Medien- und Businesseliten, ja sogar der intellektuellen Eliten. Die Beziehung dieser Kreise zur Problematik der zivilgesellschaftlichen Aktivität und Selbstorganisation besteht im Allgemeinen in einer Haltung von Mitleid und verächtlicher Überheblichkeit. Wissenschaftler, die die Zivilgesellschaft untersuchten, beschrieben schon Mitte der 1990er Jahre diese Situation als »Verrat der Eliten«. Dies betrifft leider auch oder sogar besonders die bereits erwähnten Eliten der Solidarność und die sich daraus entwickelnde frühere demokratische Opposition, die während des Kampfes mit dem kommunistischen System zivilgesellschaftliche politische Programme formuliert hatten, aber in der Phase der Transformation sehr schnell das Interesse dafür verloren, die Voraussetzungen für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Institutionen im unabhängigen Polen zu garantieren.

Diese Eliten führten die Auflösung der Bewegung der lokalen Bürgerkomitees herbei (die im Zusammenhang mit der Wende 1989 entstand), und ein Teil von ihnen war zu Beginn der Transformation eindeutig misstrauisch gegenüber der Mannigfaltigkeit der Initiativen »von unten« und dem politischen Pluralismus eingestellt. Eine Folge dieser Haltung war die Rückständigkeit der polnischen Gesetzgebung hinsichtlich der Regulierung der Partizipation. Es reicht, darauf hinzuweisen, dass die grundlegenden Rechtsakte, die die Nichtregierungsorganisationen betreffen, das Stiftungsgesetz und das Vereinsgesetz, noch in den 1980er Jahren verabschiedet worden waren. Die neue Regelung bezüglich zivilgesellschaftlicher Organisationen war eine schwere Geburt über mindestens sieben Jahre hinweg und wurde erst im Jahr 2003 – noch dazu in einer sehr unvollen Form – verabschiedet. Die ersten staatlichen Gelder für zivilgesellschaftliche Initiativen wurden erst 2005 eingerichtet. Vorher, und auch noch heutzutage in hohem Maße, wurden die öffentlichen Mittel für zivilgesellschaftliche Ziele aufgrund zufälliger Entscheidungen von Verwaltungsbeamten und Politici

kern verteilt und nicht aufgrund zivilisierter demokratischer Prozeduren.

Hinzuzufügen ist, dass der Staat während der 18 Jahre der Transformation kein kohärentes und obligatorisches System einer formalen zivilgesellschaftlichen Erziehung in den Schulen begründet hat und dass auch in keinem ernstzunehmenden Medium eine gründliche Debatte über den Zustand der polnischen Zivilgesellschaft stattfand.

Über die Schwächen des Dritten Sektors entschieden aber auch noch andere spezifische Blockadefaktoren. Ihr Charakter und ihre Genese sind heterogen. Außer dem »Verrat der Eliten« wären vor allem zu nennen: (1) die nicht ausgereifte Gestalt der polnischen Demokratie und die Schwäche der institutionellen und legislativen Bedingungen, um eine partizipierende Demokratie zu entwickeln, (2) das Funktionieren spezifischer Interessengruppen im öffentlichen Leben, die dem Nichtregierungssektor gegenüber feindlich eingestellt sind und die Entwicklung und Reformen dieses Bereichs blockieren, (3) der allgemeine Stand des Bewusstseins und der Kultur der polnischen Gesellschaft (u.a. das niedrige Niveau des Sozialkapitals, die Mentalität des *homo sovieticus*, mangelnde Organisationskultur, z.T. »aristokratische« Mängel des Ethos der polnischen Intelligenz usw.), (4) innere Schwächen und Fehler im Dritten Sektor selbst, als da wären das Unvermögen, eine zeitgemäße Mitgliederbasis aufzubauen, Schwierigkeiten mit der Bildung einer gemeinsamen Repräsentation, häufiges Brechen der Standards der Selbstregulierung und der ethischen Standards, eine relativ niedrige Organisationskultur, das Phänomen der »Oligarchisierung« der Eliten dieses Bereichs bzw. die Neigung, klientelistische Beziehungen mit dem institutionell-politischen Sektor einzugehen, die Kommerzialisierung und Zentralisierungsbestrebungen (»Gouvernmentalisation«).

Institutionelle Veränderungen

Seit einigen Jahren lassen sich in Polen erste wesentliche Veränderungen im Bereich der Entstehung neuer zivilgesellschaftlicher Institutionen beobachten. Es gibt drei Hauptursachen für dieses Phänomen:

Erstens die bereits erwähnte von der Basis ausgehende Entwicklung des Nichtregierungssektors und der damit eng verbundene dauerhafte Druck »von unten«, d.h. seitens der Vertreter des Nichtregierungssektors, auf die politischen Eliten mit dem Ziel, legislative und institutionelle, für den Dritten Sektor günstige Veränderungen zu erwirken. Ungefähr seit Mitte der 1990er Jahre hat dieser Druck die Form verschiedener integrativer und institutioneller Initiativen angenommen sowie die des formellen und informellen Lobbying. Seit 1996 beispielsweise organisieren NGOs alle drei Jahre die Polnischen Foren für Nichtregierungsinitiativen (Ogólno-

polskie Fora Inicjatyw Pozarządowych), während derer neben integrierend-mobilisierenden und weiterbildenden Tätigkeiten sowie Aktionen zur Selbstregulierung sehr intensiv auf die politisch Verantwortlichen Einfluss genommen wird, um pro-zivilgesellschaftliche Veränderungen im Staat herbeizuführen. Es entstanden zahlreiche Übereinkünfte im Bereich der NGOs sowie regionale, lokale und branchenspezifische Netzwerke, die der Politik Veränderungen abverlangten (z.B. das Forum für Bildungsinitiativen [Forum Inicjatyw Oświatowych], das u.a. eine führende Rolle bei der Verteidigung zahlreicher kleiner Dorfschulen vor der Auflösung spielte). Stark entwickelten sich auch die Informations- und Kommunikationsinstitutionen des zivilgesellschaftlichen Sektors. Im Jahr 2000 entstand u.a. das NGO-Internetportal www.ngo.pl, das von der Gesellschaft Klon / Jawor gepflegt wird, im Jahr 2004 die Quartalszeitschrift »Dritter Sektor« (Trzeci Sektor), die vom Institut für Öffentliche Angelegenheiten (Instytut Spraw Publicznych) herausgegeben wird.

Der auf die politisch Verantwortlichen ausgeübte Druck und die Professionalität des NGO-Sektors wurde nach den Wahlen im Herbst 2001 durch das politisch günstige Klima für die Entwicklung von zivilgesellschaftlichen Institutionen gestützt, was mit der Übernahme des Postens des Wirtschaftsministers durch Jerzy Hausner (in einer postkommunistischen Regierung!) verbunden war. Dies war die zweite Ursache für die institutionellen Veränderungen, die die Bedingungen für das Funktionieren der Zivilgesellschaft in Polen betreffen. Charakteristisch für Hausners Handeln war eine enge Zusammenarbeit mit den führenden Köpfen des NGO-Sektors. Die größten Effekte waren die Einrichtung der Abteilung für Gemeinnützigkeit im Wirtschaftsministerium und die Verabschiedung des Gesetzes über gemeinnützige Tätigkeiten und das Volontariat (Freiwilligenarbeit), weiterhin die Einrichtung des Budgets für Zivilgesellschaftliche Initiativen und in Zusammenarbeit mit Vertretern des Dritten Sektors die Ausarbeitung des »Operativen Programms zur Entwicklung der Zivilgesellschaft« im Rahmen des Nationalen Entwicklungsplans (ein Programm zur Nutzung europäischer Fonds).

Die dritte Ursache für die Veränderungen war die Integration Polens in die Europäische Union, die in den Bereich der oben bereits angeführten Hilfe aus dem Ausland gehört. Ungefähr seit 1997, dem Datum des vertraglich vereinbarten Beginns des Rückzugs der pro-zivilgesellschaftlichen amerikanischen Finanzmittel aus Polen (sie wurden dann weiter nach Osten geleitet) wuchs das finanzielle und programmatische Engagement der EU für die Entwicklung der polnischen Zivilgesellschaft kontinuierlich. Die Beitritts- und Integrationsprogramme und die EU-Standards verlangten immer

stärker eine institutionelle Veränderung und einen Mentalitätswandel der polnischen Eliten. Gleichzeitig stärkten sie den Nichtregierungssektor in Polen. Dieser Prozess wurde außerdem sehr intensiv durch die Aktivitäten der NGOs selbst unterstützt, die 2001 zu diesem Zweck (übrigens mit v.a. amerikanischen Geldern) die Vertretung der Polnischen NGOs (Przedstawicielstwo Polskich NGO) in Brüssel gründeten und nachdrücklich Lobbyarbeit für ihre Interessen sowohl in Brüssel als auch in Warschau betrieben (z.B. für die Berücksichtigung von Nichtregierungsorganisationen bei der Nutzung europäischer Fonds). Darüber hinaus wurden auch einige professionelle, sachdienliche und edukative Kampagnen für den NGO-Sektor initiiert (z.B. das Programm Euro-NGO) sowie für die ganze polnische Gesellschaft (z.B. die Referendumskampagne).

Die hier dargestellten Prozesse bewirkten eine wesentliche Veränderung hinsichtlich des Platzes und der Rolle des Dritten Sektors, die er in Staat und Gesellschaft einnimmt, wozu folgende grundlegende Aspekte beitragen: (1) die Reform der territorialen Selbstverwaltung von 1999, (2) die Einführung neuer, wenngleich noch sehr unzureichender Institutionen für den gesellschaftlichen Dialog seit dem Jahr 2000, (3) im Jahr 2004 das Inkrafttreten des Gesetzes über Gemeinnützige Tätigkeiten und das Volontariat und die Aktivierung des aufgrund dieses Gesetzes einberufenen Rates für Gemeinnützige Tätigkeiten, (4) die Entwicklung einer Gesetzgebung, die die Grundlage der polnischen »sozialen Ökonomie« darstellt (v.a. die Einführung von Gesetzen zur sozialen Beschäftigung und zum sozialen Genossenschaftswesen) sowie die Umsetzung von Projekten der Regionalfonds für Soziale Ökonomie durch

das Ministerium für Sozialpolitik, (5) 2004 die Einrichtung des Budgets für Zivilgesellschaftliche Initiativen durch die Regierung, (6) die Erweiterung des Zugangs zu europäischen Fonds und Programmen für NGOs, (7) der Beginn der Umsetzung des Programms der Europäischen Fonds für die Jahre 2007–2013 (ca. 500 Mrd. PLN/ungefähr 125 Mrd. Euro), dessen wesentliches Element das bereits genannte operative Programm zur Entwicklung der Zivilgesellschaft ist.

Seit einigen Jahren profitiert der NGO-Sektor in Polen vom Finanzstrom aus den europäischen Fonds. Untersuchungen zeigen, dass sich dies zunächst relativ gering in der Einnahmenstruktur des Sektors niederschlägt. Nur ca. 3 % der Organisationen nutzten 2005 die europäischen Fonds; das machte ca. 2,4 % der Gesamtgehalt dieses Sektors aus. 25 % der Organisationen erfüllen allerdings die Rahmenbedingungen, um sich um Mittel aus den Strukturfonds zu bemühen. 53 % erklären die Absicht, in Zukunft EU-Mittel einzuzwerben. Ist dieses Phänomen auch noch recht neu, werden die Zahlen doch sicher noch steigen (die Daten von 2006/07 sind noch nicht bekannt, aber mit Sicherheit werden sie höher liegen). Dies bedeutet eine Verbesserung der finanziellen Situation des Dritten Sektors, eine weitere Stärkung der führenden Organisationen, der Anstieg der Konkurrenz innerhalb des Sektors und eine fortschreitende Übermittlung von Mustern der europäischen NGO-Kultur. Gleichzeitig ist dies aber auch ein Indikator für die Prozesse der Europäisierung und Kommerzialisierung des Dritten Sektors und höchstwahrscheinlich seiner fortschreitenden Ausdifferenzierung.

Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate

Über den Autor:

Dr. hab. Piotr Gliński, Soziologe, Professor an der Universität Białystok, Leiter des Lehrstuhls Soziologie Gesellschaftlicher Strukturen. Mitarbeiter am Institut für Soziologie und Philosophie der Polnischen Akademie der Wissenschaften, dort langjähriger Leiter des Lehrstuhls für Zivilgesellschaft. Vorsitzender der Polnischen Soziologischen Gesellschaft.