



POLEN-ANALYSEN

www.laender-analysen.de/polen

POLNISCHE REGIONAL- UND METROPOLENPOLITIK

- **ANALYSE**
Polnische Regional- und Metropolenpolitik.
Kohärenz oder Konkurrenz? 2
Iwona Sagan, Danzig
- **TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT**
Regionalpolitik in Zahlen 7

- **CHRONIK**
Vom 7. bis zum 20. Februar 2012 10

- **LESEHINWEIS**
Jahrbuch Polen 2012 Regionen 11

Polnische Regional- und Metropolenpolitik.

Kohärenz oder Konkurrenz?

Iwona Sagan, Danzig

Zusammenfassung

Das Problem der Regionalentwicklung und die Komplexität der Begriffe Region, Regionalisierung und Regionalismus sind immer wieder Gegenstand der Debatten von Theoretikern und Praktikern der Regionalpolitik. Besonders belebt wurde die Debatte im vergangenen Jahrzehnt durch die Sozial- und Wirtschaftspolitik einzelner Staaten sowie des zusammenwachsenden Europas insgesamt. Die Europäische Union fördert eine Politik, die durch Produktivitäts- und Innovationssteigerung die Wirtschaftskraft der Regionen stärken will. Seit Polen 2004 ein Teil der Europäischen Union wurde, hat sich die polnische Regionalpolitik grundlegend gewandelt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg und bis Mitte der 1970er Jahre war Polen in 17 Woiwodschaften gegliedert, 1975 wurde die Zahl im Zuge einer Gebietsreform auf 49 erhöht. Offiziell begründete man diesen Schritt mit der Notwendigkeit, die Landesverwaltung zu optimieren, Missverhältnisse in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Regionen auszugleichen und die Behörden in den Regionen zu stärken. Tatsächlich wurde keines der vorgegebenen Ziele erreicht, stattdessen stärkte die Auflösung einflussreicher regionaler Strukturen wie erwartet den Einfluss der Zentralregierung. Die Zersplitterung hatte bis 1999 Bestand, als man in einer neuerlichen Gebietsreform zum Modell der starken Woiwodschaften zurückkehrte, deren Zahl seither bei 16 liegt. Erzwungen oder zumindest beschleunigt wurde die Reform durch die Vorbereitungen zum EU-Beitritt. Aufgrund der eng an finanzielle Hilfen gekoppelten formal-administrativen Beitrittsvoraussetzungen mussten fast alle neuen Mitgliedsstaaten ihre Gebietsverwaltung entsprechend der Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) überarbeiten. Die 1999 neu geschaffenen Woiwodschaften erfüllen die quantitativen Vorgaben für Einheiten der zweiten Hierarchieebene (NUTS 2) und haben damit Anspruch auf Finanzhilfen aus dem Strukturfonds zur Restrukturierung und Modernisierung der regionalen Wirtschaft. Auch diese Reform hatte also eine Verminderung des Gefälles in der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen und einen Ausgleich von Missverhältnissen zum Ziel.

Polen A und Polen B

All die unterschiedlichen Ansätze zur Regionalpolitik in Polen seit 1945 konnten die Entwicklungsdifferenz zwischen dem starken, sozioökonomisch gut entwickelten Westen (im Volksmund Polen A genannt) und dem weniger entwickelten Osten (Polen B) nicht beseitigen. Die Grenze folgt dem Verlauf der Weichsel. Ursachen für

diese Zweiteilung sind in der Entwicklungsgeschichte der Gebiete zu suchen, die heute innerhalb der Staatsgrenzen Polens liegen. Nach wie vor ist das Erbe der Teilungen Polens zwischen 1772 und 1918 prägend für das unterschiedliche Niveau in den Bereichen Urbanisierung, Verkehrswege, landwirtschaftliche Strukturen und Konzentration von Produktions- und Dienstleistungszentren, das sich in den Staatssystemen Russlands, Deutschlands und Österreichs herausgebildet hat. Auch in Einstellung und Mentalität der Bewohner spiegeln sich die Unterschiede wider. Als beredtes Beispiel seien in diesem Zusammenhang die parteipolitischen Präferenzen genannt, die der Einteilung in Polen A und Polen B weitestgehend entsprechen.

Untersuchungen zum sozialen Kapital unter Berücksichtigung der historischen regionalen Gegebenheiten in Polen weisen auf eine Dominanz des *bonding social capital* im Osten und Süden Polens sowie in schwach urbanisierten Regionen hin.¹ Im Westen des Landes und im großstädtischen Umfeld dominiere dagegen das *bridging social capital*. Der Unterschied zwischen den Parametern dieser Erscheinungsformen sozialen Kapitals ist als Erklärung für die jeweils vorherrschenden sozialen und zivilen Einstellungen von fundamentaler Bedeutung. Das *bonding social capital* erwächst aus der Verwurzelung in lokalen gesellschaftlichen Strukturen, die oft an Familien-, Clan-, Kasten- oder Klassenverbände erinnern. Es begünstigt vor allem die Beibehaltung des Status quo und die Verteidigung der traditionellen Eigenständigkeit der sozialen Gruppe. Das *bridging social capital* beschreibt die Beziehungen zwischen Menschen unterschiedlicher sozialer Herkunft, deren Zusammenwirken unabhängig von direkten Ver-

1 Jarosław Działek: Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce [Soziales Kapital als Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung auf regionaler und lokaler Ebene in Polen]. Typoskript der Dissertation, Kraków 2010.

bindungen durch Familie, Geburtsort, Rasse oder Religion (also unabhängig vom erwähnten *bonding social capital*) von gegenseitigem Vertrauen geprägt ist. Dieser zweite Typus sozialer Bindungen bewirkt eine stärkere Offenheit und Toleranz gegenüber Fremden, ein pragmatisches Miteinander, er befähigt zu gemeinsamem Handeln und einer effektiven Organisationskultur und fördert die Akzeptanz innovativer Lösungen und unkonventioneller Ansätze. Damit basiert das *bridging social capital* auf der Einstellung von Menschen, die heute zur Dynamisierung der sozioökonomischen Entwicklung in den Regionen so dringend gebraucht wird.

Ein starkes wirtschaftliches Ungleichgewicht fördert die Polarisierung gesellschaftlicher Haltungen. Das Gefühl kultureller Minderwertigkeit innerhalb ganzer gesellschaftlicher Gruppen lässt diese nur umso stärker in den konservativen Strukturen eines fremdenfeindlichen sozialen Kapitals befangen sein. Sowohl die Regionen im Osten Polens sind von diesem Problem betroffen als auch die Gebiete am Rande der pulsierenden, hochentwickelten Metropolregionen. Die breit angelegte Diskussion um die neue »Nationale Strategie zur Regionalentwicklung 2010–2020«, die die Regierung im Juli 2010 verabschiedet hat, behandelte ausführlich die Überwindung des Ungleichgewichts und beinhaltete auch die Suche nach Möglichkeiten zur Dynamisierung der Regionalentwicklung im ganzen Land. Dabei wurden die Grundsätze in drei Hauptzielen für die Regionalpolitik festgeschrieben: (1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, (2) Schaffung eines kohärenten Territoriums und Bekämpfung von Marginalisierungstendenzen in problematischen Gebieten, (3) Steigerung der Effizienz regionaler Entwicklungsprojekte. Im Wesentlichen lassen sich die Thesen also auf die Formel »Konkurrenz – Kohärenz – Effizienz« bringen.

Konkurrenz

Um bei minimalem Aufwand eine möglichst hohe Wettbewerbsfähigkeit erreichen zu können, sah die Strategie vor, dass sich die Regionalpolitik vor allem auf diejenigen Regionen konzentrieren sollte, die international gesehen die besten Chancen für eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit des Landes mitbringen, also hauptsächlich auf die wichtigsten großstädtischen Gebiete. Dieser Ansatz weist auf das polarisierende Moment der Regionalentwicklung hin, das das Problem der unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten und damit das Gefälle zwischen den Regionen noch verschärft. Die negativen Folgen der Polarisierung soll eine Kohärenzpolitik auffangen, die die zu erwartenden Effekte von Innovation, Fortschritt und gesteigerter Wirtschaftskraft, die aus den Wachstumsmetropolen ins Umland diffundieren, in einen Ausgleich der unterschiedlichen

Entwicklungsniveaus ummünzt. Das Polarisations-Diffusions-Modell soll also zunächst das Ungleichgewicht zwischen den Regionen verstärken, bevor die Wachstumsimpulse dann über die Zentren hinaus wirken, das Gefälle nivellieren und das Entwicklungsniveau des Landes insgesamt heben.

Als glühender Verfechter dieser Vision trat Leszek Balcerowicz auf, der 2009 anlässlich des 20. Jahrestags seines ersten Plans zur Restrukturierung der polnischen Wirtschaft einen neuen »Balcerowicz-Plan« vorschlug. Die Investition nur in die leistungsfähigsten Zentren und Regionen des Landes sei richtig, da Programme zur Nivellierung des erheblichen Ungleichgewichts zwischen Polen A und Polen B sinn- und folgenlos wären. Es sei wirtschaftlich nicht sinnvoll, in allen Regionen Arbeitsplätze zu schaffen, da dies nicht überall produktiv und nachhaltig zu erreichen sei. Daher sollten die Menschen lieber dorthin ziehen, wo Arbeit verfügbar ist. Auch lange, beschwerliche Arbeitswege sind für Balcerowicz gesellschaftlich und wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen. Mit dieser Forderung sorgte er für Empörung und Protest auch bei Regierungsvertretern, etwa dem Leiter der strategischen Beratergruppe des polnischen Ministerpräsidenten, Michał Boni.

Der Logik der wirtschaftlichen Effizienz in Balcerowicz's Vorschlag ist kaum etwas entgegenzuhalten, er folgt aber einem verengten ökonomischen Kalkül und muss angesichts der bestehenden Infrastruktur, insbesondere was Kommunikation und Telekommunikation anbelangt, verworfen werden. Der uneinheitliche Entwicklungsstand der Verkehrsinfrastruktur besonders bei Autobahnen und Schnellstraßen und der desaströse Zustand des Schienennetzes machen eine schnelle Anfahrt zum Arbeitsplatz, zumal über größere Distanzen, nahezu unmöglich. In wirtschaftlich hochentwickelten Ländern sind aber (lange) Arbeitswege fester Bestandteil des Arbeitsmarktes. Der Vorzug, den funktionierende Arbeitswege vor ständigen Umzügen in Regionen mit reichem Arbeitsplatzangebot haben, zeigt sich schon darin, dass so die Entstehung durch Landflucht entvölkerter und damit dem wirtschaftlichen und sozialen Verfall preisgebender Gebiete vermieden werden kann, ein Schreckensszenario der Regionalpolitik schlechthin. Die Restrukturierung solcher Regionen zählt zu den kompliziertesten, langwierigsten und kapitalintensivsten Aufgaben der Regionalpolitik. Die Möglichkeit, in einer Region zu leben, eröffnet neue Entwicklungschancen, selbst wenn der Arbeitsplatz anderswo liegen sollte. Die Steuereinnahmen aus den Abgaben der Bewohner und der Inanspruchnahme von Waren und Dienstleistungen am Wohnort ermöglichen eine Verbesserung u. a. des Wohnortfaktors in der Region. An den aufstrebenden Gemeinden im Umland größe-

rer Städte, die im Zuge der Suburbanisierung entstanden sind, lässt sich die Bedeutung dieser Faktoren ablesen. Hier befinden wir uns zwar auf der lokalen Ebene, der Mechanismus ist aber identisch. Die Entwicklung von Vororten, in denen die Stadtbewohner ein attraktiveres Wohnumfeld suchen, führt zu beständigen Konflikten mit den Stadtkernen. Diese haben ja den Großteil der Personalkosten für die Pendler von außerhalb zu bestreiten. Zu berücksichtigen gilt aber auch, dass durch die Neugewinnung oder die dauerhafte Bindung beruflich aktiver Personen an eine Region (und sei es nur durch die Wahl des Wohnsitzes) dort das Potenzial für die künftige Entwicklung unternehmerischer Tätigkeiten entsteht.

Ein zweiter Grund, der der Vision von der freien Migration zwischen den Regionen zwecks Arbeitssuche diametral entgegensteht, ist der heterogene Wohnungsmarkt. Die krasse Unterversorgung mit Wohnraum ist ein Erbe aus sozialistischen Zeiten. Insbesondere in den großen Städten sorgt sie nach wie vor für hohe Preise, die in keinem Verhältnis zu den durchschnittlichen Gehältern stehen. In wirtschaftlich hochentwickelten Staaten regelt die Politik mit vielfältigen Unterstützungsmaßnahmen den Wohnungsmarkt. Diese Praxis setzt auf den wirtschaftlichen Nutzen einer staatlich gelenkten sozialen Wohnraumpolitik. Den Regierungen in Polen ist es bis heute nicht gelungen, in diesem Politikfeld effektive Mechanismen zu erarbeiten, die die Mobilität der Bewohner in bare Münze umwandeln könnten. So stellt in Polen immer noch die Wohnung (oft eine Eigentumswohnung) die stärkste Bindung an die Region dar, nicht die Arbeit.

Kohärenz

Berücksichtigt man die Versäumnisse der Regierungspolitik in den Ballungsgebieten, lässt sich die geringe Entwicklungsdynamik nicht allein den Regionen anlasten. Werden effektive wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Unterstützung einer bipolaren, auf die stärksten Gebiete konzentrierten Entwicklung nicht durch einen nachhaltigen und konsequenten Abbau interner Entwicklungshemmnisse für die Regionen flankiert, können sie die Entwicklungsunterschiede bis hin zu einer Destabilisierung des gesamten Systems verstärken und eine wirtschaftliche und soziale Krise heraufbeschwören. Aus dieser Erkenntnis heraus betreibt beispielsweise die Europäische Union eine konsequente Beihilfepolitik, deren vorrangiges Ziel es ist, Unterschiede im Entwicklungsniveau der europäischen Regionen auszugleichen. Polen profitiert in erheblichem Maße von EU-Projekten zur Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Kohärenz der Regionen. Allerdings weisen vergleichende Analysen zur Verteilung und Höhe

von EU-Geldern darauf hin, dass die Dynamik und die Art der Entwicklung in Landkreisen in Ostpolen (Polen B) und im Rest des Landes unterschiedlich sind. Im Durchschnitt liegt die Fördersumme aller aus EU-Mitteln bezuschusster Projekte pro Kopf in Ostpolen um ein Drittel niedriger als im Rest des Landes. Auch beträgt der Förderumfang einzelner Projekte in Ostpolen durchschnittlich weniger als 50 Prozent der ansonsten realisierten Projekte.² Diese Zahlen veranschaulichen, wie schwer es selbst bei verfügbaren finanziellen Mitteln fällt, ein dynamisches Wachstum in Peripherieregionen zu generieren. Für den Erfolg des Beihilfen-Ansatzes ist eine gezielte und nachhaltige Politik, die das gesamte Land im Auge hat, von grundlegender Bedeutung. Strukturschwache Regionen sind kaum je in der Lage, die sozioökonomische Abwärtsspirale aus eigener Kraft zu durchbrechen. Diese Spirale und die daraus resultierenden tiefen Verwerfungen in der Entwicklung einzelner Regionen sollten gar nicht erst in Gang kommen. Eine nachträgliche Nivellierung der Unterschiede bedeutet ungleich höhere Kosten.

Metropolen und ihr regionales Umland

Die oben angeführten Infrastrukturdefizite in den Regionen Ostpolens sind mitverantwortlich für die Hemmung des in der Kohärenzpolitik angelegten Diffusionseffektes, der den Wachstumsimpuls über die Zentren hinaustragen soll. Besonders deutlich wird das Problem auf intraregionaler Ebene, bei der Betrachtung städtischer Metropolen und ihres regionalen Umlandes.

Das neuartige Verhältnis zwischen Metropolregion und Umland fällt für Letzteres nachteilig aus, da es für die Regionen schwierig, wenn nicht unmöglich ist, ohne Interaktion mit der dynamischen Metropolregion erfolgreich zu sein. Die wichtigsten Entwicklungszentren sind bei der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung die Metropolen. Sie bieten ein wirtschaftliches, gesellschaftliches, technologisches und institutionelles Umfeld, das besonders entwicklungsfreundlich erscheint. Daher können Regionen ohne das Zugpferd einer starken Metropolregion kaum erfolgreich sein. Aktuelle Entwicklungstrends belegen, dass Metropolen sich auch ohne direkte Anbindung an ihr regionales Umfeld entwickeln können, während die jeweilige Region ohne diese Rückbindung zur Peripherie wird. Dies hängt mit der Netzstruktur räumlicher Beziehungen zusammen, die unabhängig von der physischen Nachbarschaft dezentrale, nicht hierarchische Zusammenhänge schaffen kann. In diesen Netzwerken stellen die städtischen Metropolregionen

² Agata Miazga; Iwona Sagan: *Wsparcie unijne a kierunki polityki rozwoju w Polsce Wschodniej* [EU-Hilfen und Tendenzen der Entwicklungspolitik in Ostpolen]. Warszawa 2011 (im Erscheinen).

die Knotenpunkte dar und nicht die großflächigen, heterogenen Regionen.³

Wird ein starkes Entwicklungsgefälle zwischen der Metropole und den übrigen territorialen Einheiten einer Region nicht von einer aktiven Politik angegangen, die gezielt infrastrukturelle, kommunikative, institutionelle und gesellschaftliche Kanäle zur Transmission des Wachstumseffekts ins Umland etabliert, verschärft sich das intraregionale Ungleichgewicht. Aus Studien im Auftrag des Ministeriums für Regionalentwicklung⁴ geht klar hervor, dass die eigentlichen territorialen Trennlinien in Polen in Bezug auf sozioökonomische Entwicklung und materielle Infrastruktur nicht entlang administrativer Einheiten verlaufen, sondern vor allem zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Analysen zur Entwicklung des Verhältnisses BIP/Einwohner in Metropolregionen und dem regionalen aus den Jahren 1995–2004 ergaben tendenziell einen deutlich zunehmenden Unterschied im Entwicklungsniveau. Im Jahr 2005 lag der entsprechende Faktor, der den durchschnittlichen Entwicklungsunterschied innerhalb einer Region beschreibt, um 12 Prozentpunkte über dem Faktor für die Entwicklungsverteilung zwischen den Regionen. Neben den bereits erwähnten Analysen aus dem Bericht des Ministeriums für Regionalentwicklung belegte auch eine internationale Erhebung der OECD die verhältnismäßig starke und stetig wachsende Ausdifferenzierung territorialer Einheiten innerhalb der Woiwodschaften. Danach weist Polen unter allen OECD-Ländern das stärkste intraregionale Gefälle auf, das maßgeblich durch die zunehmenden Unterschiede zwischen städtischen Gebieten – vor allem den Großstädten Warschau, Posen und Krakau – und den ländlichen bzw. kleinstädtischen Gebieten verursacht wird.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass wachsende Differenzen zwischen Metropole und Region nicht zwangsläufig zu Stagnation und sozioökonomischem Abstieg im führen müssen. Studien⁵ haben gezeigt, dass das zunehmende Gefälle aus unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Wachstumsprozesse in beiden Gebieten resultiert. Gleichzeitig ist die Entwicklungsdynamik

in Gebieten mit starker Metropolregion gemeinhin größer als in den Regionen um kleinere Städte.

Wenn nun das zunehmende Gefälle nicht in der Verarmung der strukturschwächsten territorialen Einheiten begründet ist, sondern lediglich in deren geringerer Entwicklungsgeschwindigkeit, drängt sich die Frage auf, ob die oben beschriebene Ausdifferenzierung tatsächlich ein Problem darstellt, das angegangen werden sollte. Es handelt sich ja um ein natürliches Dilemma, das weniger wirtschaftliche als eher soziale Gründe hat. Studien zufolge bewirkt ein starkes Entwicklungsgefälle eine subjektiv empfundene Verschlechterung der Lebensqualität in den sich langsamer entwickelnden Gebieten. Dies intensiviert wiederum Abwanderungsbewegungen und den Abfluss von Humankapital und führt langfristig zu Stagnation und Abstieg bzw. zu einer Effizienzminde- rung im gesamten System.

Die Phase verwaltungsrechtlicher Verhandlungen über die künftige Ausgestaltung der Metropolregionen, in der die Metropolendiskussion in Polen gerade steckt, bietet den Regionalbehörden eine einmalige Gelegenheit und die Aufgabe, die Position der Region zu stärken. Dies kann nur gelingen, wenn die Regionalbehörden an der Schaffung der Metropolstrukturen zur Organisation des Territoriums beteiligt werden. Doch die Diskussionen und Kontroversen um die Metropolstrukturen drehen sich bislang fast ausschließlich um interne Probleme potenzieller Metropolen. Einzig Fragen nach einem Konsens zwischen Partnern, die mehr oder weniger motiviert sind, eine gemeinsame Metropolregion aufzubauen, beherrschen den Diskurs. Weder die für die Kohärenzpolitik verantwortlichen zentralen Behörden, die sich der wachsenden intraregionalen Unterschiede bewusst sind, noch die Regionalbehörden diskutieren in angemessenem Umfang den Einfluss der gewählten Form auf das Verhältnis zwischen Region und Metropole. Dabei ist die Struktur der Territorialverwaltung von entscheidender Bedeutung für das Wesen und die Gestaltungsmöglichkeiten der Beziehungen zwischen Metropolregion und Umland.

Effizienz

Die letzte der drei Stoßrichtungen polnischer Regionalpolitik ist die Steigerung der Effizienz regionaler Entwicklungsprojekte. Hierzu sind ein geeignetes institutionelles Umfeld vonnöten, eine wachsame Öffentlichkeit und gute Regierungsführung.

Die Gebietsreform von 1999 hat in Polen die einmalige Situation bipolarer Regionalbehörden geschaffen. Sie ergibt sich aus dem Miteinander aus oberster selbstverwalteter territorialer Einheit einerseits (Regionalparlament »sejmik«, Marschall) und unterster Verwaltungsstruktur der Zentralregierung (Woiwode) anderer-

3 Iwona Sagan: Czym są i jak funkcjonują dzisiejsze regiony Polski? [Was sind die Regionen Polens und wie funktionieren sie heute?] In: Jan Szomburg (Hrsg.): Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski. Gdańsk 2009, S. 27–34.

4 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Rozwój regionalny w Polsce. Raport [Regionalentwicklung in Polen. Bericht]. Warszawa 2009.

5 Maciej Smętkowski: Nowe relacje między metropolią i regionem: od terytorialnej do sieciowej organizacji przestrzeni [Neue Beziehungen zwischen Metropole und Region. Von der territorialen zur vernetzten Raumordnung]. In: Bohdan Jałowicki (Hrsg.): Czy metropolia jest miastem? Warszawa 2009, S. 26–49.

seits. Die Bipolarität hätte das Potenzial zu einer starken politischen Vertretung auf dieser Ebene. Allerdings werden erst die klare beiderseitige Rangbestimmung und die Betonung der Selbstverwaltung dazu führen, dass diese besondere Konstruktion das regionale System stärken kann. Bislang ist eher ein desintegrativer Effekt zu beobachten, der aus der Konkurrenz um Einflussphären, Kompetenzen und Prestige herrührt und letztlich zu einer Schwächung der regionalen Entwicklungsdynamik führt.

Zur Herstellung koalitionsähnlicher Beziehungen zwischen den beiden regionalen Machtzentren kommt der Politik der Ministerialbehörden besondere Bedeutung zu. Sie sollte nicht nur Antagonismen verhindern, sondern die Zusammenarbeit zwischen den Woiwodschafts- und Marschallämtern anregen. Auch sollten die Woiwodschaftsämter keine »Kanäle« zur Infiltrierung des politischen Zentrums auf Regionalebene sein. Obwohl die Woiwoden kein politisches Amt ausüben, sind die Zentralregierungen stets versucht, sich bei der Personalbesetzung von parteipolitischen Erwägungen leiten zu lassen. Die Politisierung des Woiwodschaftsamt erschwert die Zusammenarbeit mit den demokratisch gewählten Woiwodschaftsmarschällen. In besonderer Weise gilt dies, wenn die Vertreter der beiden regionalen Machtzentren unterschiedlichen politischen Lagern angehören. Versäumt also die zentrale Politik,

die beschriebenen Schwächen der dualen Regionalregierung auszugleichen, bewirkt sie in der Praxis statt der erwünschten Dynamisierung häufiger eine Verlangsamung der Entwicklung.

Die komplexe Netzstruktur innerhalb der aktuellen Wirtschaftssysteme, dynamische Wandlungsprozesse und möglichst kurze Reaktionszeiten angesichts neuer Herausforderungen verlangen nach flexibleren Abläufen in der regionalen und lokalen Verwaltung. Zwar wird allgemein erklärt, das tief verwurzelte Erbe des alten Systems erfordere eine Abkehr von dem nahezu alle sozioökonomischen Lebensbereiche umfassenden Sektorendenken und eine Hinwendung zur aufgaben- und problemorientierten Zusammenarbeit, allerdings schlägt sich diese Forderung in den Reformen der regionalen und lokalen Verwaltungsstrukturen nicht hinreichend nieder. Die Dominanz der Sektoren über regionale Strukturen bestimmt über die Verteilung von Entwicklungs- und Investitionsgeldern durch die Zentralorgane. Das Sektoren-Denken und -Handeln erschwert die Harmonisierung sozioökonomischer Strukturen und steht der Überwindung großer Verwerfungen in der regionalen und lokalen Entwicklung entgegen. Dabei ist diese nicht nur das erklärte strategische Ziel der polnischen Regionenpolitik, sondern vor allem auch das Bedürfnis und die Erwartung der Menschen in den Regionen.

Aus dem Polnischen von Thomas Weiler

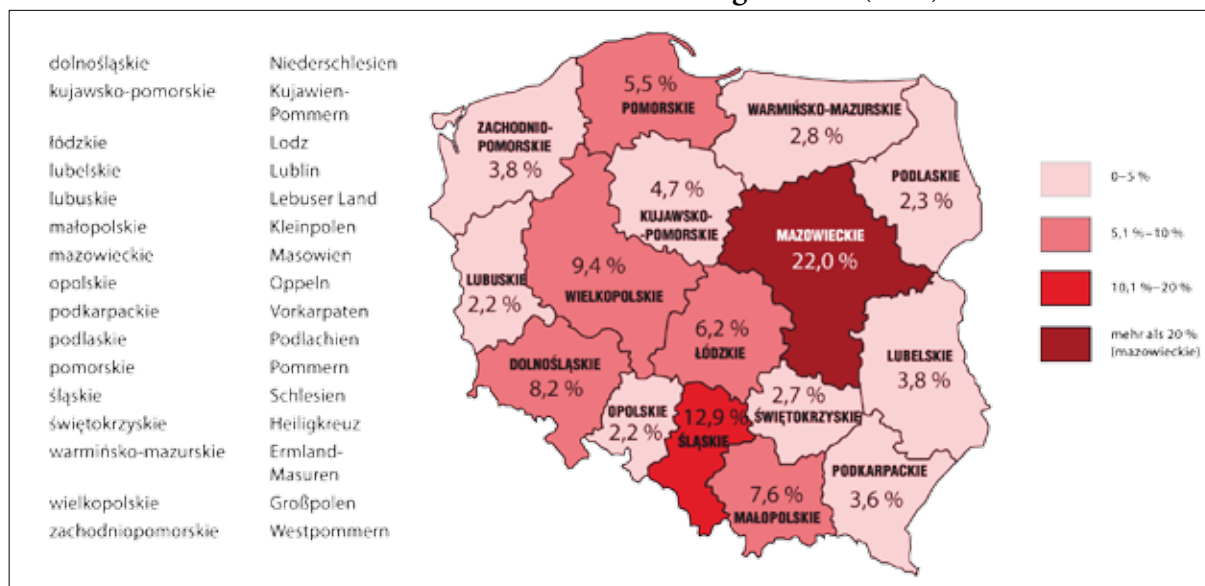
Dieser Beitrag ist ein Vorabdruck aus dem »Jahrbuch Polen 2012 Regionen« des Deutschen Polen-Instituts, das im März 2012 erscheinen wird (siehe Lesehinweis auf S. 11).

Über die Autorin

Iwona Sagan, Professorin für Ökonomische Geografie im Fachbereich Ozeanografie und Geografie der Universität Danzig. Seit 2008 gehört sie der Woiwodschaftskommission für Stadtarchitektur des Marschallamts der Woiwodschaft Pommern und der Senatskommission für wissenschaftliche Forschung und Zusammenarbeit mit dem Ausland an. Zahlreiche Publikationen zu Theorie und Methodologie regionaler Studien, zu regionaler Identität und zu Metropolenregionen.

Regionalpolitik in Zahlen

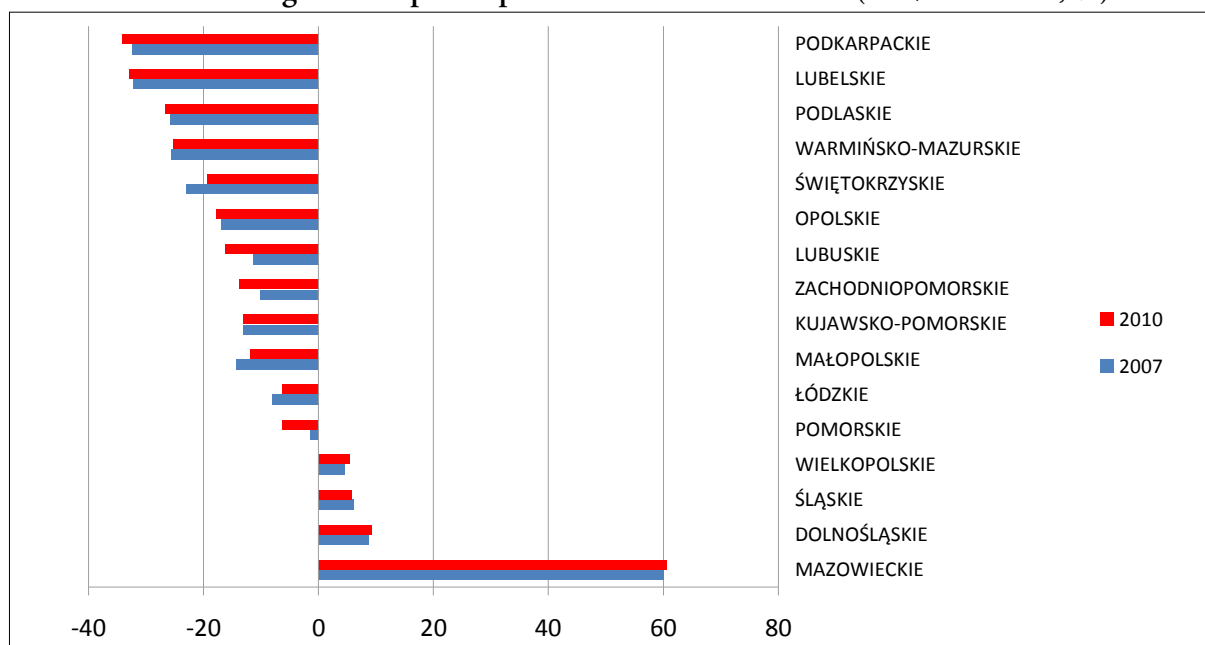
Grafik 1: Anteil der Woiwodschaften bei der Generierung des BIP (2010)



Quelle: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony [Ministerium für regionale Entwicklung. Bericht Polen 2011. Wirtschaft – Gesellschaft – Regionen]. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf (abgerufen am 17.01.2012)

Karte: CBOS, BS/13/99, Warszawa 01/1999. www.cbos.pl

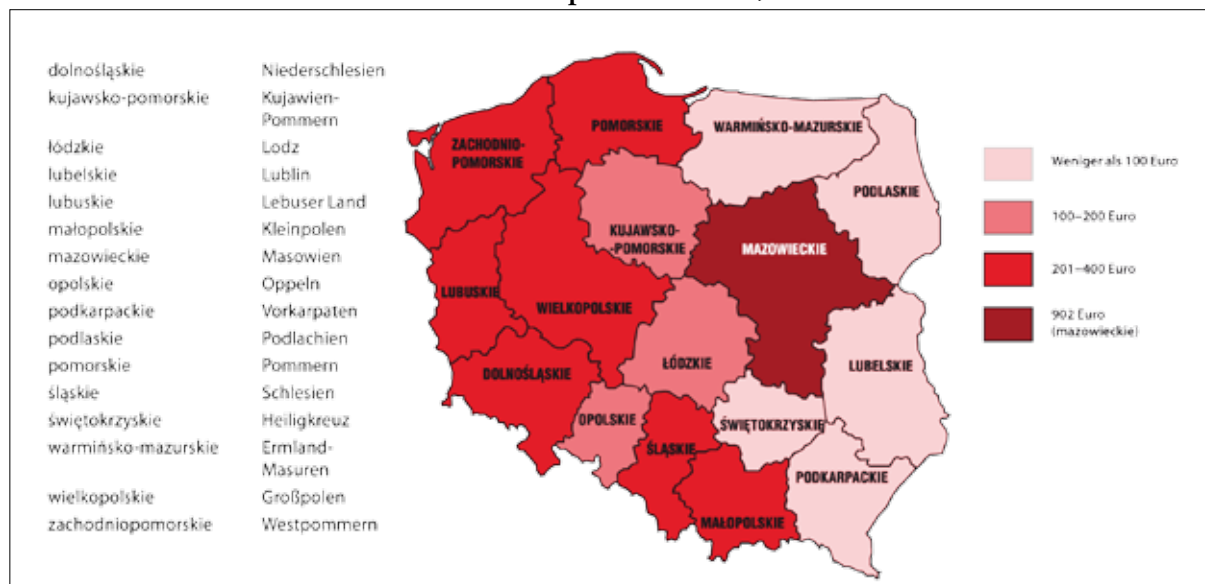
Grafik 2: Abweichung des BIP pro Kopf vom Landesdurchschnitt (2007 und 2010; %)



Dolnośląskie = Niederschlesien; kujawsko-pomorskie = Kujawien-Pommern; łódzkie = Lodz; lubelskie = Lublin; lubuskie = Lebuser Land; małopolskie = Kleinpolen; mazowieckie = Masowien; opolskie = Oppeln; podkarpackie = Vorkarpaten; podlaskie = Podlachien; pomorskie = Pommern; śląskie = Schlesien; świętokrzyskie = Heiligkreuz; warmińsko-mazurskie = Ermland-Masuren; wielkopolskie = Großpolen; zachodniopomorskie = Westpommern.

Quelle: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony [Ministerium für regionale Entwicklung. Bericht Polen 2011. Wirtschaft – Gesellschaft – Regionen]. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf (abgerufen am 17.01.2012)

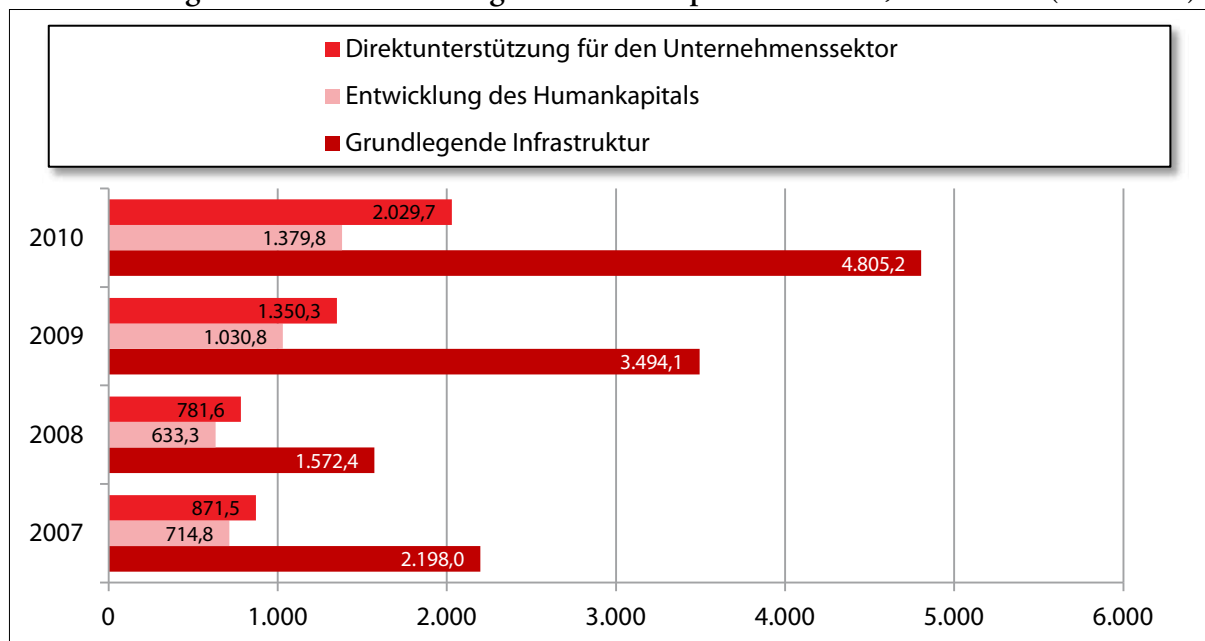
Grafik 3: Ausländische Direktinvestitionen pro Einwohner, 2007–2010



Quelle: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony [Ministerium für regionale Entwicklung, Bericht Polen 2011. Wirtschaft – Gesellschaft – Regionen]. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf (abgerufen am 17.01.2012)

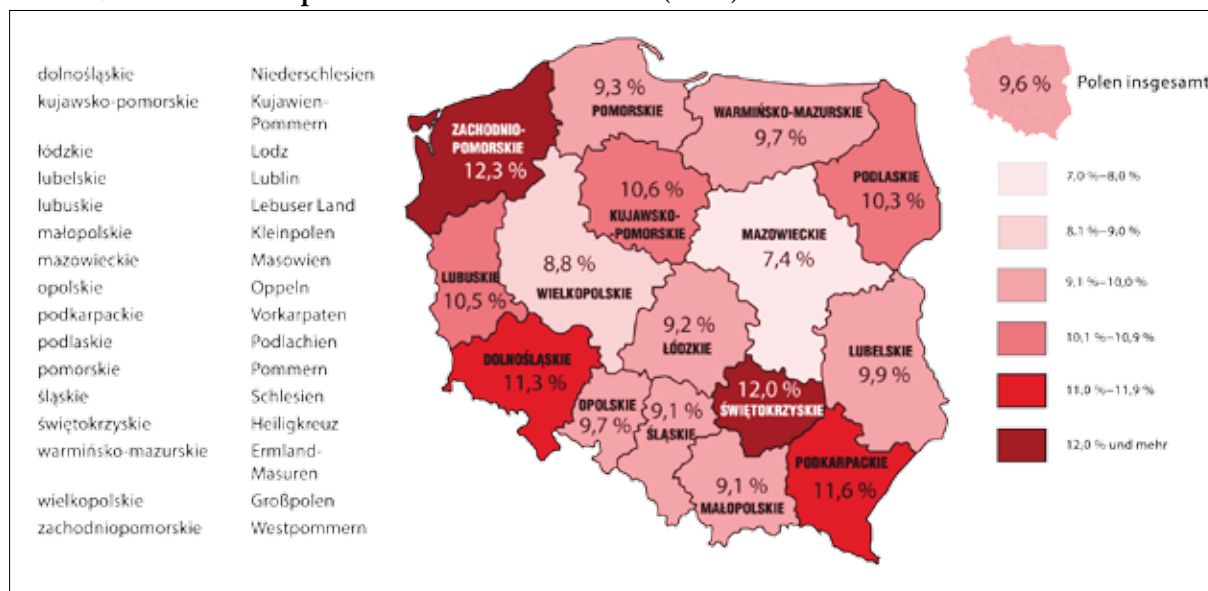
Karte: CBOS, BS/13/99, Warszawa 01/1999. www.cbos.pl

Grafik 4: Ausgaben für die Umsetzung der Kohäsionspolitik in Polen, 2007–2010 (Mio. Euro)



Quelle: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony [Ministerium für regionale Entwicklung, Bericht Polen 2011. Wirtschaft – Gesellschaft – Regionen]. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf (abgerufen am 17.01.2012)

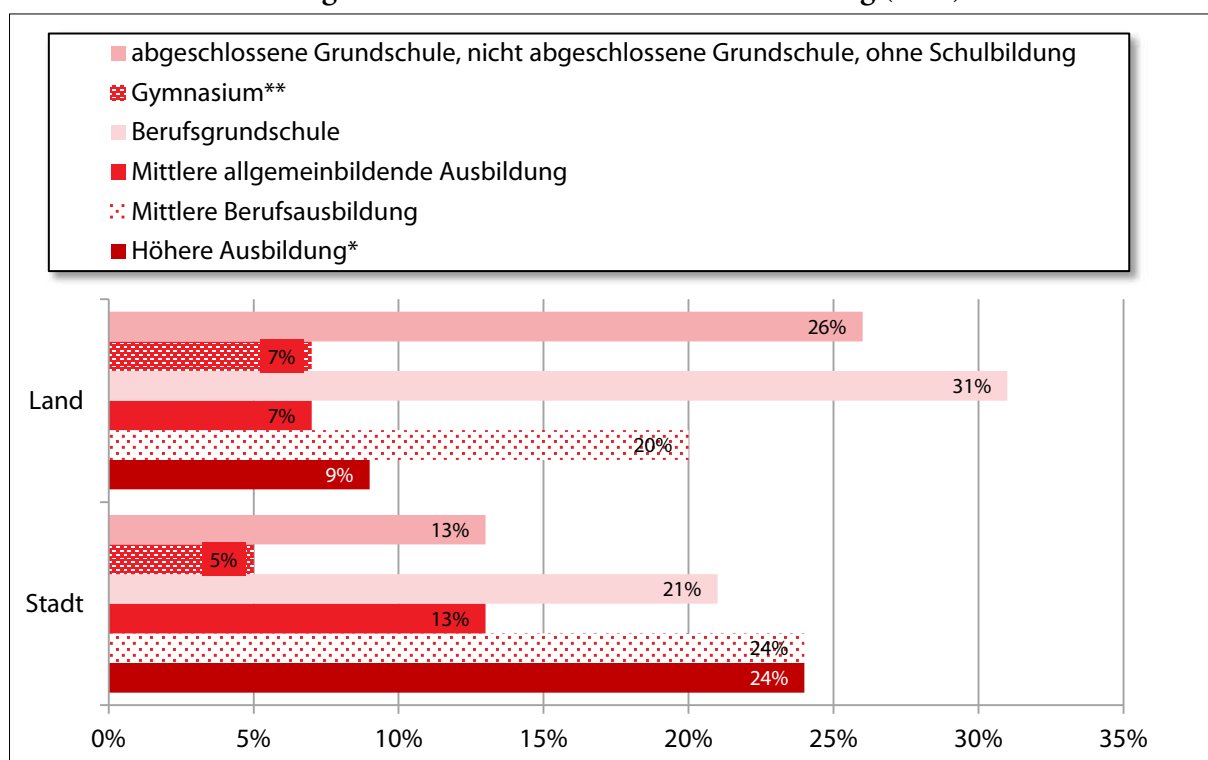
Grafik 5: Arbeitslosenquote nach Woiwodschaften (2010)



Quelle: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony [Ministerium für regionale Entwicklung. Bericht Polen 2011. Wirtschaft – Gesellschaft – Regionen]. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf (abgerufen am 17.01.2012)

Karte: CBOS, BS/13/99, Warszawa 01/1999. www.cbos.pl

Grafik 6: Die Ausbildungsstruktur der Stadt- und Landbevölkerung (2010)



*Universität, Hochschule, Fachhochschule; **dreijährige untere Sekundarstufe

Quelle: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony [Ministerium für regionale Entwicklung. Bericht Polen 2011. Wirtschaft – Gesellschaft – Regionen]. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spoleczenstwo_Regiony.pdf (abgerufen am 17.01.2012)

Vom 7. bis zum 20. Februar 2012

07.02.2012	Verteidigungsminister Tomasz Siemoniak bekräftigt, dass der mit den NATO-Partnern vereinbarte Zeitplan zum Abzug der polnischen Soldaten aus Afghanistan eingehalten wird. Demnach sollen die Soldaten 2013 und 2014 in unterstützenden und Schulungsprogrammen in Afghanistan eingesetzt werden.
08.02.2012	Nach jüngsten Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union EUROSTAT waren im Jahr 2010 23,4 % der EU-Bevölkerung von Armut oder sozialem Ausschluss bedroht. In Polen waren es 27,8 %, d. h. über 10 Mio. Personen.
09.02.2012	Der stellvertretende Leiter des Büros zum Schutz der Regierung (Biuro Ochrony Rządu – BOR), Paweł Bielawny, wird von Innenminister Jacek Cichocki entlassen. Ihm wird u. a. Pflichtverletzung bei der Vorbereitung des Besuchs des damaligen Staatspräsidenten Lech Kaczyński in Smolensk im April 2010 vorgeworfen, bei dem es zu einem Flugzeugunglück mit tödlichem Ausgang kam.
09.02.2012	Der Minister für Infrastruktur, Sławomir Nowak, entlässt Edmund Klich aus dem Amt des Vorsitzenden des Staatlichen Ausschusses zur Aufklärung von Flugzeugunfällen (Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych). Er entsprach damit der Forderung der Mitglieder des Ausschusses. Klich war der Vertreter Polens im russischen Zwischenstaatlichen Flugwesenausschuss (russ. MAK), der das Flugzeugunglück von Smolensk im April 2010 untersucht. Bereits vor einem Jahr wurde Klich Inkompetenz und eine passive Haltung gegenüber Russland vorgeworfen und seine Abberufung gefordert.
10.02.2012	Ministerpräsident Donald Tusk wirbt auf der Sitzung des Programmrats des Frauenkongresses (Kongres Kobiet) für das Regierungsprojekt zur Rentenreform. Dies sieht eine Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre für Männer (ab 2020) und Frauen (ab 2040) vor.
11.02.2012	Das Außenministerium teilt mit, dass die US-amerikanische Außenministerin Hillary Clinton ihrem Amtskollegen Radosław Sikorski ihren Dank ausgesprochen habe, dass Polen in Syrien die Interessen der USA vertritt. Die Botschaft der USA hat ihre Tätigkeit in Damaskus eingestellt.
13.02.2012	Nach neuesten Angaben des Statistischen Hauptamts (Główny Urząd Statystyczny – GUS) für das Jahr 2011 belief sich der Export Polens auf 135,75 Mrd. Euro und der Import auf 150,46 Mrd. Euro.
14.02.2012	Das Außenministerium bestellt den israelischen Botschafter ein. Hintergrund ist die Zerstörung eines von der »Polnischen Humanitären Hilfe« (Polska Akcja Humanitarna) instandgesetzten Brunnen im Westjordanland durch das israelische Militär.
15.02.2012	Der Gesetzesentwurf der Demokratischen Linksallianz (Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD) zum Mindestlohn wird nach der ersten Lesung im Sejm an den Ausschuss für Sozialpolitik und Familien weitergeleitet. Der Entwurf sieht die schrittweise Anhebung des Mindestlohns (zurzeit 1.500 Zloty brutto) auf 50 % des derzeitigen Durchschnittseinkommens (4.015,37 Zloty brutto) ab Januar 2013 vor.
16.02.2012	Der Fraktionsvorsitzende und der Pressesprecher von Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość), Mariusz Błaszczak und Adam Hofman, sprechen sich auf einer Pressekonferenz für die Durchführung eines Referendums über die Erhöhung des Renteneintrittsalters aus. PiS ist gegen die Erhöhung und Angleichung des Renteneintrittsalters von Männern und Frauen auf 67 Jahre.
17.02.2012	In einem Brief an die Europäische Volkspartei (EVP) im Europäischen Parlament spricht sich Ministerpräsident Donald Tusk dafür aus, das internationale Abkommen ACTA (gegen Produktpiraterie und Urheberrechtsverletzungen) in der Form, wie es von der Europäischen Kommission mit ausgehandelt wurde, abzulehnen.
18.02.2012	Auf dem Kongress von Solidarisches Polen (Solidarna Polska) in Lublin kündigt Zbigniew Ziobro die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS) an. Die Fraktion von Solidarisches Polen im Sejm umfasst zurzeit 20 Abgeordnete. Im März soll die Partei Solidarisches Polen gegründet werden.
18.02.2012	Auf ihrem Parteitag spricht sich die Polnische Bauernpartei (Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL) dafür aus, gegenüber dem vorliegenden Entwurf zur Rentenreform das Renteneintrittsalter für Mütter zu senken. Waldemar Pawlak, Parteivorsitzender und Wirtschaftsminister, zeigt sich zuversichtlich, dass der Koalitionspartner Bürgerplattform (Platforma Obywatelska – PO) diesem Vorschlag gegenüber aufgeschlossen sein wird.
19.02.2012	Der Politiker und Historiker Władysław Bartoszewski, Staatssekretär beim Ministerpräsidenten für den Internationalen Dialog, ehemaliger Häftling in Auschwitz und Teilnehmer am Warschauer Aufstand (1944), zweimaliger Außenminister und Förderer des deutsch-polnischen Dialogs, begeht seinen 90. Geburtstag.
20.02.2012	Nach Meinung des Parteivorsitzenden der Demokratischen Linksallianz (Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD), Leszek Miller, sollte Ministerpräsident Donald Tusk auf die in der vergangenen Woche öffentlich geäußerten Zweifel von Wirtschaftsminister Waldemar Pawlak an der Garantie der staatlichen Rentenauszahlungen reagieren. Tusk sollte Pawlak auffordern, die Einschätzung zu widerrufen oder ihn zum Rücktritt veranlassen, so Miller.

LESEHINWEIS

Jahrbuch Polen 2012 Regionen

Herausgegeben vom
Deutschen Polen-Institut
Darmstadt
Ca. 190 Seiten,
Preis € 11,80
(€ 9,- im Abonnement)
ISBN 978-3-447-06649-5

Übersetzt von
Harrassowitz Verlag
Jahrbuch Polen 2012
Regionen



Harrassowitz Verlag

Ohne ihre Hilfe wüssten die Polizisten nicht, womit sie Straftäter verfolgen sollten, einige Schulen würden altersbedingt einstürzen, und die Fußballeuropameisterschaft 2012 müsste wohl woanders ausgetragen werden. Jeder, der sich überzeugen möchte, was sich in Polen seit dem Sturz des Kommunismus verändert hat, sollte sich die territoriale Selbstverwaltung anschauen. Sie ist das am besten geratene Kind der Transformation.

Józef Krzyk

All die unterschiedlichen Ansätze zur Regionalpolitik in Polen seit 1945 konnten die Entwicklungsdifferenz zwischen dem starken, sozioökonomisch gut entwickelten Westen (im Volksmund Polen A genannt) und dem weniger entwickelten Osten (Polen B) nicht beseitigen. Die Grenze folgt dem Verlauf der Weichsel. Ursachen für diese Zweiteilung sind in der Entwicklungsgeschichte der Gebiete zu suchen, die heute innerhalb der Staatsgrenzen Polens liegen. Nach wie vor ist das Erbe der Teilungen Polens zwischen 1772 und 1918 prägend für das unterschiedliche Niveau in den Bereichen Urbanisierung, Verkehrswege, landwirtschaftliche Strukturen und Konzentration von Produktions- und Dienstleistungszentren, das sich in den Staatssystemen Russlands, Deutschlands und Österreichs herausgebildet hat. Auch in Einstellung und Mentalität der Bewohner spiegeln sich die Unterschiede wider. Als beredtes Beispiel seien in diesem Zusammenhang die parteipolitischen Präferenzen genannt, die der Einteilung in Polen A und Polen B weitestgehend entsprechen.

Iwona Sagan

Dass die polnische und die deutsche Seite einen dauerhaften Konsens über das Erbe dieser Gebiete ausarbeiten, ist ein wichtiger Faktor bei der Herausbildung eines neuen Typs von Beziehungen zwischen den Nachbarn in Zeiten, da ein gemeinsames Europa gebaut werden soll. Die optimale Strategie auf diesem Feld scheint eine auf einer Politik der Multikulturalität beruhende Vision des kulturellen Erbes der West- und Nordgebiete als eines gemeinsamen Erbes zu sein.

Jacek Schmidt

Nichts lässt also darauf schließen, dass sich die marschierenden Autonomisten im Abschwung befänden. Ebenso wenig spricht dafür, dass die Bewegung in Oberschlesien bald die landesweit etablierten Parteien verdrängen könnte. Es gibt also keinen Grund für übermäßige Emotionen. Und doch werden sie unaufhörlich angefacht.

Krzysztof Karwat

© Otto Harrassowitz GmbH & Co. KG,
Wiesbaden 2012

www.deutsches-polen-institut.de

INHALT

	Vorwort
	Essays und Gespräche
Józef Krzyk:	Was die Regierung nicht kann, packt der Bürgermeister an. 20 Jahre territoriale Selbstverwaltung in Polen
Janusz A. Majcherek:	Die Wählergeografie im heutigen Polen
Iwona Sagan:	Polnische Regional- und Metropolpolitik. Kohärenz oder Konkurrenz?
Jacek Schmidt:	Die West- und Nordgebiete Polens. Geschichte – Menschen – Kulturelle Landschaft
Krzysztof Karwat:	Der Marsch der schlesischen Autonomisten
Katarzyna Marciniak:	Zum Pilgerwesen im heutigen Großpolen
Piotr Marecki / Krzysztof Czyżewski:	Die Tradition des Grenzlandes. Gespräch
Hans-Christian Trepte:	Literarische Variationen der polnischen Peripherie
Peter Oliver Loew / Robert Traba:	Die Identität des Ortes. Polnische Erfahrungen mit der Region. Gespräch
Szczepan Twardoch:	Identität der Einsamkeit. Mein Jahr 2011
	Reportagen
Katarzyna Dędek / Jacenty Dędek:	Provinzporträt
Edyta Gietka:	Es geht uns besser. Ionisch, wie bei uns daheim
	Literatur
Kazimierz Kutz:	Die fünfte Himmelsrichtung
Daniel Odija:	Die Straße
Michał Olszewski:	Fahrscheinnotizen
Kazimierz Brakoniecki:	Gedichte
Mariusz Sieniewicz:	Der vierte Himmel

Vorbestellungen bei:

Harrassowitz Verlag
65174 Wiesbaden
Fax: 0611 – 530-999
eMail: rgietz@harrassowitz.de
www.harrassowitz-verlag.de

ÜBER DIE POLEN-ANALYSEN

Die Polen-Analysen erscheinen zweimal monatlich als E-Mail-Dienst. Sie werden gemeinsam vom Deutschen Polen-Institut Darmstadt, der Bremer Forschungsstelle Osteuropa und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Ein Archiv der Polen-Analysen finden Sie im Internet unter www.laender-analysen.de/polen

Kostenloses Abonnement unter <http://www.deutsches-polen-institut.de/Newsletter/subscribe.php>

Diese Analysen finden Sie online als Lizenzausgabe auf bpb.de



Deutsches Polen-Institut Darmstadt

Das Deutsche Polen-Institut Darmstadt (DPI) ist ein Forschungs-, Informations-, und Veranstaltungszentrum für polnische Kultur, Geschichte, Politik, Gesellschaft und die deutsch-polnischen Beziehungen, die sich im Kontext der europäischen Integration entwickeln. Das seit März 1980 aktive und bis 1997 von Gründungsdirektor Karl Dedecius geleitete Institut ist eine Gemeinschaftsgründung der Stadt Darmstadt, der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz sowie des Bundes. 1987 wurden die Kultusminister der Länder und 2011 das Auswärtige Amt weitere institutionelle Träger. Einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Institutsziele leisten private Stiftungen. Das DPI hat satzungsgemäß die Aufgabe, durch seine Arbeit zur Vertiefung der gegenseitigen Kenntnisse des kulturellen, geistigen und gesellschaftlichen Lebens von Polen und Deutschen beizutragen.

Ziel der Vermittlertätigkeit des DPI ist es, »die zu interessieren, auf die es politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell im deutsch-polnischen Verhältnis ankommt« (Leitlinien 1997). Es geht um die Entscheider und Multiplikatoren in Politik, Kultur, Bildung, Verwaltung, Medien und Wirtschaft und, wesentlich stärker ausgeprägt als bisher, um das Hineinwirken in Wissenschaft, Forschung und Bildung.

Derzeit bemüht sich das DPI in Kooperation mit den verstreuten Orten wissenschaftlicher Polen-Kompetenz an deutschen Hochschulen und Forschungsinstituten verstärkt darum, ausgehend von einer Bestandsaufnahme deutscher Polen-Forschung Ort wissenschaftlicher Forschung und verbindendes, vernetzendes und kooperierendes Zentrum zu werden. Ausgangspunkt der Neuausrichtung ist die kaum mehr kontrollierbare Dynamik des Rückbaus der Ressourcen der wissenschaftlichen Polen-Kompetenz in den unterschiedlichen Disziplinen. Mit der über 60.000 Bände zählenden multidisziplinären Fachbibliothek für Polen, die eine einzigartige Sammlung polnischer Literatur in der Originalsprache und in deutscher Übersetzung umfasst, ist das DPI bereits ein geschätzter Ort der Recherche und des wissenschaftlichen Arbeitens. (www.deutsches-polen-institut.de)

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen (www.forschungsstelle.uni-bremen.de)

1982 gegründet, widmet sich die Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen der interdisziplinären Analyse der Länder Ost- und Ostmitteleuropas in Zeitgeschichte und Gegenwart. Der Forschungsschwerpunkt liegt dabei auf der Rolle von »Dissens und Konsens«, von Opposition und Zivilgesellschaft in ihrem historischen, politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Kontext. Die Forschungsstelle besitzt in ihrem Archiv eine einzigartige Sammlung alternativer Kulturgüter und unabhängiger Texte aus den ehemaligen sozialistischen Ländern. Darunter befindet sich auch eine umfangreiche Sammlung des »Zweiten Umlaufs«, die das Schrifttum und Dokumente unabhängiger Initiativen und gesellschaftlicher Gruppen in Polen aus der Zeit von 1976 bis zum Umbruch umfasst. Hinzu kommt eine umfangreiche Bibliothek mit wissenschaftlicher Literatur. Mit Archiv, Bibliothek und zwei wissenschaftlichen Abteilungen ist die Forschungsstelle auch eine Anlaufstelle sowohl für Gastwissenschaftler als auch für die interessierte Öffentlichkeit.

Eine der Hauptaufgaben der Forschungsstelle ist die Information der interessierten Öffentlichkeit. Dazu gehören unter anderem regelmäßige E-Mail-Informationsdienste für Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Medien.

Die Meinungen, die in den Polen-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Redaktion: Prof. Dr. Dieter Bingen (Darmstadt), Silke Plate, M.A. (Bremen)

Technische Gestaltung: Matthias Neumann

Polen-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann

Die Polen-Analysen werden im Rahmen der Datenbank World Affairs Online (WAO) ausgewertet und sind im Portal IREON www.ireon-portal.de recherchierbar.

ISSN 1863-9712 © 2012 by Deutsches Polen-Institut Darmstadt und Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Kontakt: Dr. Andrzej Kaluza, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Deutsches Polen-Institut, Mathildenhöhweg 2,

D-64287 Darmstadt, Tel.: 06151/4985-13, Fax: 06151/4985-10, E-Mail: polen-analysen@dpi-da.de, Internet: www.laender-analysen.de/polen