



Iwona Sagan

Polnische Regional- und Metropolenpolitik: Kohärenz oder Konkurrenz?

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 Gemeinschaft 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,



Territoriale Gliederung Polens

© Cornelsen Verlag

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 Wojewodschaften 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 dominiert 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 Verbindungen durch Familie, Geburtsort,

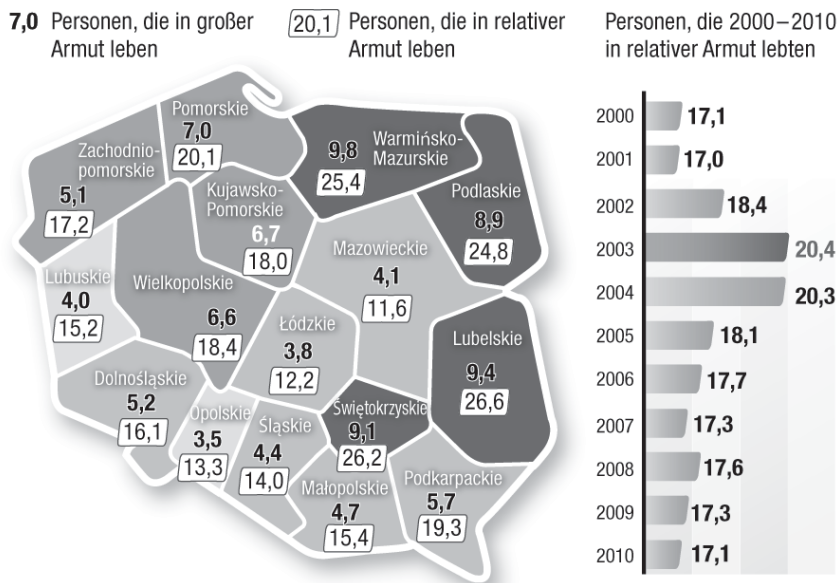
Rasse oder Religion (also unabhängig vom erwähnten *bonding social capital*) von gegenseitigem Vertrauen geprägt ist. Dieser zweite Typus sozialer Bindungen bewirkt eine stärkere Offenheit und Toleranz gegenüber Fremden, ein pragmatisches Miteinander, er befähigt zu gemeinsamem Handeln und einer effektiven 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

Polen A – Polen B

Als Polen 1918 nach 123 Jahren seine Unabhängigkeit zurückgewann, stellte sich heraus, dass das Land nicht nur in ein deutsches, ein österreichisches und ein russisches Teilungsgebiet zerfallen war. An der Weichsel-San-Linie verlief eine unsichtbare Zivilisationsgrenze, an der Bildung und Wohlstand sich schieden. Damals tauchte die Bezeichnung Polen A und Polen B auf. Zu ersterem gehörten das gesamte preußische Teilungsgebiet sowie die westlichen Teile des österreichischen und russischen Teilungsgebietes und die großen Städte; zu letzterem der ganze Rest des Landes, der zudem überwiegend von nationalen Minderheiten besiedelt war – von Ukrainern, Weißrussen und Juden, die damals in den Kleinstädten Ostgaliziens und Wolhyniens die Mehrheit der Bevölkerung ausmachten. Auch die Prestige-Investitionen der Zweiten Republik waren in Polen A lokalisiert – der Gdinger Hafen an der Ostsee und der Zentrale Industriebezirk am Zusammenfluss von Weichsel und San, mit der geringen Hoffnung auf eine Belebung von Polen B, dessen Abstand zum reicheren Teil des Landes sich dadurch nicht verringerte. Symbol für die Armut von Polen B war die Spaltung eines Streichholzes in mehrere. [...]

Paweł Dunin-Wąsowicz: *Polen A – Polen B*. In: Stefanie Peter (Hrsg.): *Alphabet der polnischen Wunder*. Frankfurt am Main 2007, S. 204.



Anteil der Personen, die unter gesetzlich festgelegtem Sozialminimum leben

- über 10
- von 7 bis 9,9
- von 5 bis 6,9
- unter 5

Die Armut ist in Polen ein ernstzunehmendes Problem

© Cornelsen Verlag

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

Aleksandra Klich: Wir werden nicht alle gesellschaftlichen Probleme mit Volontären bewältigen können, beispielsweise die Unterschiede zwischen Polen A und B.

Leszek Balcerowicz: Die regionalen Ungleichmäßigkeiten in Polen sind nicht dem Wirken des freien Marktes geschuldet, diese Unterschiede bestehen seit Jahrzehnten. Zu diesem Thema gibt es unzählige Mythen, z.B. dass das durchschnittliche Einkommen im Osten geringer sei als in Kattowitz. Aber warum sollte es gleich sein? Das durchschnittliche Bildungsniveau ist dort schließlich auch niedriger als in Schlesien. Wollen Sie eine Rückkehr zum Sozialismus, als wir ungeachtet der Ausbildung gleich viel verdienen?

Klich: Wie also soll der mittellose Osten Polens gerettet werden?

Balcerowicz: Es macht keinen Sinn, an jedem Ort in Polen gleich viele Arbeitsplätze zu erzwingen, denn nicht überall lassen sich diese produktiv schaffen und erhalten. Besser ist es, den Leuten einen Umzug dorthin zu ermöglichen, wo es Arbeit gibt. Heutzutage haben private Investoren aufgrund von sozialen Lösungen, welche die Mieter übermäßig schützen, keine Anreize, in Mietwohnungen zu investieren. Das fördert die Emigration erheblich, denn es ist einfacher, eine Wohnung in London zu mieten als in Warschau.

Klich: Und was soll mit den entvölkerten Gebieten geschehen?

Balcerowicz: Es geht doch nicht um Entvölkerung, sondern um einen Unterschied in der Dichte der Besiedlung – so wie es in jedem freien Land mit einer großen Fläche der Fall ist. In Gebieten, die weniger bevölkert sind, gibt es wenige dauerhaft ansässige Bürger, dafür kann es mehr unberührte Natur geben – und Touristen!

Klich: Werden auf diese Weise nicht Menschen ausgeschlossen, die dort wohnen?

Balcerowicz: Das Wort »Ausschluss« gehört auch zu den Worten, die Emotionen wecken, aber den Verstand einschleifen. Insgesamt gilt es nach Chancengleichheit zu streben – also danach, dass Menschen mit ähnlichen Charaktereigenschaften und Auffassungsvermögen ähnliche Chancen auf die Realisierung ihrer Lebenspläne haben. Denn es geht doch nicht darum, dass ein schlecht ausgebildeter und fauler Mensch dieselben Einkünfte erzielt wie ein gebildeter und fleißiger Mensch.

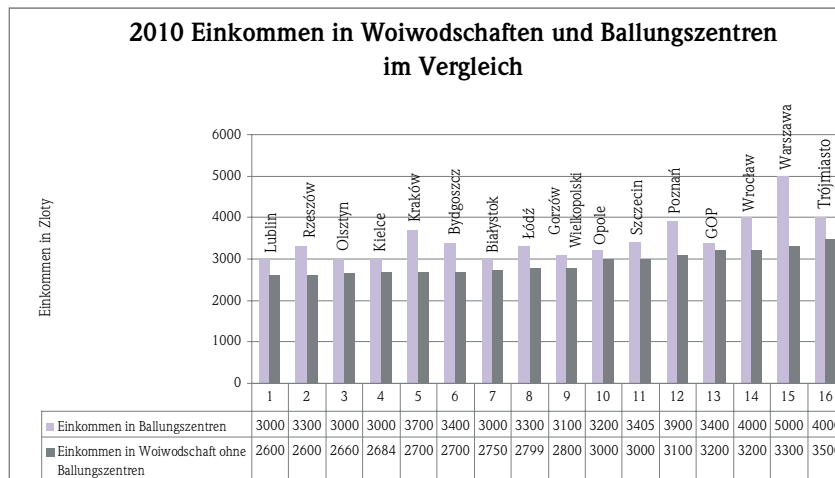
Po co pełzać, lepiej biec [Wozu kriechen? Laufen macht sich besser!]. Mit Leszek Balcerowicz sprach Aleksandra Klich. In: GAZETA WYBORCZA vom 17. Dezember 2009.

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 angeht, 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



Quelle: Sedlak & Sedlak

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 preisgebener 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 größerer 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 es 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

Beispielhaft ist der Fall Schlehens [Tarnowo Podgórze], einer Gemeinde bei Posen, die ihren Erfolg ihrem ersten Vorsitzenden – Waldy Dzikowski – verdankt.

Der größte Vorteil der Gemeinde war zweifellos ihre Lage an der Autobahn A2 auf der »guten«, westlichen Seite Posens (die lokale Überlegenheit ist nach dem Bau einer Umgehungsstraße etwas zurückgegangen – die Gemeinde ist nun von den Hauptverkehrsströmen verschont, wobei sie nach wie vor leicht erreichbar bleibt und von der Nähe der Großstadt profitiert). Aus der günstigen Lage hat der Gemeindevorsteher den wichtigsten Entwicklungsfaktor der Gemeinde geschaffen. Der erste Schritt war die Rodung eines Landstreifens entlang der Autobahn, insgesamt 400 Hektar. Ein Programm zum Aufbau der Infrastruktur für zukünftige Investoren wurde erarbeitet, anschließend wurde ausführliches Informationsmaterial über jedes einzelne der potenziellen Investitionsgrundstücke zusammengestellt. Interessierte Investoren erhielten eine komplette Dokumentation, die Informationen über Besitz und die Investitionsmöglichkeiten, sowie die Möglichkeit des Anschlusses an das Kanalisationsnetz und die Strom- und Wasserversorgung, enthielt. Die Verhandlungsgespräche waren unter anderem deshalb zügig vonstatten gegangen, weil Dzikowski fließend Englisch sprach und die volle Unterstützung der Gemeindevertretung genoss, sodass Entscheidungen schnell und effektiv getroffen wurden. Nach dem Bau des ersten Betriebs durch ein prominentes deutsches Unternehmen fingen andere Investoren an, ihre Betriebe hier anzusiedeln – am Ende der 1990er Jahre wurde in Schlehen ca. 1 Milliarde Dollar investiert. Schlehen ist zurzeit eine der reichsten Gemeinden Polens.

Grzegorz Gorzelak; Bohdan Jałowicki: *Sity lokalne i regionalne* [Lokale und regionale Kräfte]. In: *Modernizacja Polski. Struktury, Agencje, Instytucje*. Warszawa 2010, S. 509.

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 bezuschussten 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.



Die Hauptstadt Warschau ist die einzige »richtige« polnische Metropole.

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 Netzwerkstruktur räumlicher Beziehungen zusammen, die unabhängig von der physischen Nachbarschaft dezentrale, nicht hierarchische Zusammenhänge schaffen kann. In diesen Netzwerken stellen die städtischen Metropolregionen 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 Umland 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 Umland 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 Effizienzminderung 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) andererseits. 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 Woiwodschaftsamts erschwert die Zusammenarbeit mit den demokratisch gewählten Woiwodschaftsmarschällen. In besonderer Weise gilt dies, wenn die Vertreter der beiden regiona-



Man könnte meinen, gleiche Bildungschancen zu schaffen, sei doch eine einfache Sache. Auf dem Dorf werden Kindergärten dringend benötigt und gerade dort gibt es sie nicht. Auch wenn die Anzahl der Studenten an polnischen Universitäten wächst, betrifft dies hauptsächlich Stadtbewohner. Diese Situation rührt von dem geringen gesellschaftlichen Kapital der Dorfbewohner – in ihren Häusern gibt es keine Bücher, es gibt einen Fernseher und den Hof, auf dem die Kinder mit Stöcken spielen. Die Eltern legen keinen Wert darauf, dass ihre Kinder Sprachen lernen und das Internet nutzen.

Ebenso schlecht wie um die Bildung steht es auch um die Kommunikation. Die Verbreitung moderner Telekommunikationsnetze im östlichen Polen befindet sich nach wie vor in den Kinderschuhen und wenn man die polnischen Bus- und Zugliniennetze in Betracht zieht, so wie den Zustand der Straßen, ist diese Region praktisch von der Welt abgeschnitten.

Die Gemeindevertreter wissen zwar, dass Bildung und Chancengleichheit die beste Investition in die Zukunft des Landes darstellen, aber wie sollen sie sich damit brüsten können? Was ist wählerwirksam daran, wenn die Gemeindevertretung eine Kooperation mit NGOs eingetht, die Stipendien für Schüler organisieren und Studenten zu ehrenamtlicher Arbeit samstags an Dorfschulen überreden, wo sie auch dreimal in der Woche Aktivitäten für KiTa-Kinder organisieren und sogar Gelder von Sponsoren für Computer einwerben. Ist es nicht besser, Ampeln für die Kreuzung anzuschaffen?

Aleksandra Klich: *Polska A i B. Ostatnie wagony pełne ludzi* [Polen A und B. Die letzten Waggons voller Menschen]. In: GAZETA WYBORCZA vom 16.–17. Januar 2010, S. 16f.

len 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

Anmerkungen

- 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.
- 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).
- 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 Jałowiecki (Hrsg.): Czy metropolia jest miastem? Warszawa 2009, S. 26–49.