

# INSPIRATIONEN/INFORMATIONEN

## nachgeschlagen

*Woiwodschaft bezeichnet die regionalen Verwaltungseinheiten in Polen. Etymologisch rekurriert der Begriff auf die alten Herzogtümer unter der polnisch-litauischen Krone. Die heutige Struktur der insgesamt 16 Woiwodschaften entstammt der Verwaltungsreform des Jahres 1999.*



ZUSCHNITT, AUFGABEN UND FUNKTIONEN DER VERWALTUNGSEBENEN IN POLEN

## Woiwodschaften, powiats und gminas

Aus unserer Serie „Blick über den Gartenzaun“

**M**it Polen teilt Deutschland eine lange Landesgrenze. Historisch, politisch und kulturell sind beide Völker aufs Engste verbunden. Mit knapp zwei Millionen Menschen sind Polen in Deutschland die zweitgrößte Migrantengruppe – dabei sind die Nachkommen der ersten polnischen Einwanderer, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts insbesondere ins Ruhrgebiet strömten, schon gar nicht mehr berücksichtigt. Von den Rittern des Deutschen Ordens über August den Starken, die polnischen Teilungen, den Überfall Hitlers bis hin zur Auflösung der Nachkriegsordnung durch die friedlichen Revolutionen in Danzig, Warschau, Leipzig und Berlin teilen Polen und Deutsche eine lange, von schweren Auseinandersetzungen, aber auch von emotionaler Nähe geprägte Geschichte. Trotz der bedauernden Tatsache, dass der Aussöhnung mit den Nachbarn im Osten seitens der deutschen Außenpolitik nie die gleiche Priorität eingeräumt wurde, wie etwa den deutsch-französischen Beziehungen hat sich das Verhältnis zwischen Polen und Deutschen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs merkbar zum Guten gewandelt. Die üblen Vorurteile auf beiden Seiten gehören insbesondere dank der vielen persönlichen Beziehungen weitestgehend der Vergangenheit an. Und gerade aus der deutschen Perspektive wird den Polen zunehmender Respekt zuteil, wie sie ihr Land nach den Verheerungen des Zweiten Weltkriegs und der wirtschaftlich recht ermüthenden realsozialistischen Etappe in kürzester Zeit modernisiert haben. Polen gehört heute zu den erfolgreichsten Staaten des ehemaligen Ostblocks, verfügt über eine stabile Demokratie und wird vor allem wegen seiner gut ausgebildeten Fachkräfte als Investitionsstandort hoch geschätzt. Es ist also höchste Zeit, sich auch in dieser Serie mit den Strukturen in unserem Nachbarland auseinanderzusetzen.

Die derzeitige administrative Gliederung Polens datiert aus dem Jahre 1999. Seinerzeit wurde mit einer umfassenden Reform eine dreistufige Verwaltungsstruktur geschaffen. Auf der obersten Ebene rangieren die Woiwodschaften, die in ihrer Größe und teilweise auch in ihrer Funktion den deutschen Bundesländern entsprechen. Die unteren beiden Ebenen sind der kommunalen Sphäre zuzurechnen und werden durch Kreise (*powiats*) und Gemeinden (*gminas*) charakterisiert. Die Kreise lassen sich mit städtischen und ländlichen *powiats* zwei unterschiedlichen Typen zurechnen.

Damit knüpft die aktuelle Struktur an die ebenfalls dreistufige Verwaltungstradition der zweiten polnischen Republik zwischen 1919 und 1939 an. Bei einer vergleichbaren Einwohnerzahl von 35 Millionen Einwohnern bestanden – allerdings in anderen politischen Grenzen – seinerzeit 17 Woiwodschaften, 264 Kreise und knapp über 3.000 Gemeinden. Dies

deckt sich in etwa mit der heutigen Verteilung aus 16 Woiwodschaften, 379 Kreisen und etwa 2.500 Gemeinden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der West-Verschiebung der polnischen Landesgrenzen wurden im Jahre 1950 17 ländliche Woiwodschaften geschaffen, die sich wiederum in Kreise und Gemeinden untergliederten. Dazu bestanden in den großen urbanen Zentren fünf städtische Woiwodschaften, die allerdings mit einer weiteren Reform im Jahre 1975 mit Woiwodschaften in ihrem Umland verschmolzen. Hinsichtlich der territorialen Gliederung unterschieden sich die Strukturen in der ersten Hälfte der Volksrepublik Polen und jene der derzeitigen dritten Republik nur unwesentlich voneinander. Allerdings wurden die administrativen Kompetenzen in der sozialistischen Ära deutlich zentraler exzerziert, als dies heute der Fall ist. Sämtliche Entscheidungen wurden auf allen Ebenen von den Gliederungen der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei

getroffen. Hier bestand eine klare Hierarchie mit dem Zentralkomitee in Warschau an der Spitze.

Eine signifikante Änderung hinsichtlich der Gebietsstrukturen stellte sich mit der Verwaltungsreform des Jahres 1975 ein, mit der die Zwischenebene der *powiats* abgeschafft und die Zahl der Woiwodschaften auf 49 erhöht wurde. Von dieser Reform konnten insbesondere einige Mittelstädte, die nun Zentren verkleinerter Woiwodschaften wurden, in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung erheblich profitieren. Allein elf Hauptstädte von Woiwodschaften wiesen eine Einwohnerzahl von weniger als 40.000 auf, erhielten aber dennoch die mit ihrem neuen Status verknüpften Zuschüsse für die Errichtung von Krankenhäusern, kulturellen Einrichtungen, Forschungszentren, ÖPNV-Netzen und weiterem mehr. Die zitierten regionalen Impulse lassen sich gut an dem Umstand ablesen, dass es 1996 nur noch vier Woiwodschaften gab, deren Hauptstädte weniger als 50.000 Einwohner hatten.

## Auf dem Weg zu einer umfassenden Verwaltungsreform

Nach Wiedergründung der polnischen Republik wurde im Rahmen einer umfassenden gesellschaftlichen und ökonomischen Transformation auch der künftige Zuschnitt der Verwaltungsstruktur intensiv diskutiert. Die Rückkehr zu einer dreistufigen Gliederung wurde dabei unter anderem von den Post-Kommunisten und den Liberalen favorisiert. Die stärkste politische Kraft – die Solidarnosc – verhielt sich weitgehend neutral. Allein die Bauernpartei optierte klar für eine Beibehaltung des bestehenden Systems aus vergleichsweise kleinteiligen Woiwodschaften, die sich wiederum in Großgemeinden aufgliedern sollten. Im Zentrum der Debatte stand die Frage, in welchen Strukturen die deutlich gestiegene Autonomie lokaler und regionaler Einheiten und die neuen Mitspracherechte der Bürger möglichst optimal organisiert werden können.

Nach den Wahlen 1997 rekrutierte sich die Regierung aus der Solidarnosc und der linksliberalen Freiheitsunion. Letztere konnte den deutlich größeren Koalitionspartner von der Notwendigkeit einer Reform der administrativen Gliederungen überzeugen. Die verschiedenen Konzepte sahen jeweils eine Rückkehr zur dreistufigen Verwaltung vor. Hinsichtlich der regionalen Ebene schwankten die Vorschläge zwischen 25 und zwölf Woiwodschaften. Nach einem Kompromiss mit den oppositionellen Sozialdemokraten einigte man sich schließlich auf die Zahl 16. Artikel 7 des Reformgesetzes verpflichtete den Senat, den *sejm* und das Kabinett dazu, den Erfolg der Reform bis zum Jahre 2000 zu evaluieren und gegebenenfalls Änderungen umzusetzen. Der geographische Neuzuschnitt der Regional- und Lokalverwaltungen wurde ergänzt durch Gesetze, die die Selbstverwaltung der Woiwodschaften, mögliche zentralstaatliche Einflussnahme sowie Wiedereinführung und Selbstverwaltung der Kreise regelten.

## Die aktuelle Verwaltungsstruktur

Die Regional- und Kommunalwahlen des Jahres 1998 hatten eine neue Ära staatlicher Verwaltung in Polen eingeläutet und mit dem Ende des Jahres 1999 war die administrative Reform im Wesentlichen abgeschlossen. Im Januar 1999 wurden 308 Land- und 65 Stadtkreise geschaffen. Paradoxerweise gilt die Hauptstadt Warschau dabei noch immer als Landkreis. Die Stadtkreise rekrutierten sich nach einem recht einfachen Schema aus Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern sowie jenen Städten, die im Zuge der Reform ihren Status als Hauptstadt einer Woiwodschaft verloren hatten. Zwei dieser Städte – nämlich Schieratz (Sieradz) und Schneidemühl (Piła)

## DIE WOIWODSCHAFTEN

**Woiwodschaften** als administrative Gliederungen bestehen seit dem 14. Jahrhundert. Mit der Verwaltungsreform des Jahres 1998 wurde die Zahl der Woiwodschaften von seinerzeit 49 auf nun 16 verringert. Die aktuellen Woiwodschaften sind in den meisten Fällen nach historischen und/oder geographischen Regionen benannt. Sowohl nach Einwohnerzahl als auch nach der Fläche ist Oppeln die kleinste Woiwodschaft. Die größte Woiwodschaft in beiden Kategorien ist Masowien rund um die Hauptstadt Warschau. Die administrativen Kompetenzen sind geteilt zwischen einem von der Zentralregierung ernannten Woiwoden und einer gewählten Regionalversammlung. In den meisten Fällen sind beide Funktionen in der gleichen Stadt untergebracht. Lediglich in Kujawien-Pommern (Thorn und Bromberg) und in Lebus (Landsberg an der Warthe und Grünberg) agieren der Woiwode und die Regionalversammlung an unterschiedlichen Standorten. Der Woiwode fungiert als Vertreter der Zentralregierung. Neben der Überwachung der Rechtskonformität der Beschlüsse auf der regionalen Ebene ist er verantwortlich für Brandschutz, öffentliche Sicherheit, Umweltschutz und leitet verschiedene Staatsbehörden in der Region.

Die Regionalversammlung wird alle vier Jahre bestimmt. Die Wahlen fallen zusammen mit denen zu den Kommunalverwaltungen bei Kreisen und Gemeinden. Die Regionalversammlung verabschiedet Verordnungen, die sowohl das Budget als auch die Entwicklungspläne auf regionaler Ebene zum Inhalt haben. Sie wählt auch den Marschall und die Regionalregierung, die wiederum das Budget erstellen, Entwicklungsstrategien entwerfen und sich mit allen Aspekten der regionalen Politik – inklusive der EU-Förderung – auseinandersetzen.

## DIE POWIATS

**Powiats** sind die zweite Ebene der polnischen Verwaltung. Auch deren Geschichte reicht zurück bis ins 14. Jahrhundert. 1975 wurde die Ebene der Kreise abgeschafft, mit der Verwaltungsreform 1998 jedoch wieder eingeführt. Die polnischen **powiats** entsprechen in etwa den deutschen Landkreisen. Sie unterteilen sich in **gminas** (Gemeinden). Größere Städte allerdings bilden so genannte Stadtkreise ohne weitere Untergliederung. Es gibt 314 ländliche und 65 städtische Kreise. Legislative Kompetenzen nimmt die Kreisversammlung wahr, die im Vier-Jahres-Turnus gewählt wird. Diese überträgt exekutive Aufgaben dem aus ihrer Mitte gewählten **starost** (Landrat) und einem von ihm geführten Gremium. Bei städtischen Kreisen gibt es keine solche Unterteilung. Hier werden die Kompetenzen direkt durch die Stadtversammlung und durch den unmittelbar von den Einwohnern gewählten Bürgermeister exerziert. Im Vergleich zu den Woiwodschaften und den Gemeinden sind die Aufgaben der Kreise eher beschränkt. Sie beziehen sich auf Aspekte der Oberschulbildung, der Gesundheitsversorgung, des ÖPNV, des Straßenbaus und -managements oder der Registrierung von Kraftfahrzeugen.

## DIE GMINAS

Die **gminas** (Gemeinden) sind die unterste Ebene der polnischen Verwaltung. Die Gemeinden bestehen seit 1972. Sie ersetzen seinerzeit die kleinteiliger strukturierten **gromadas**. Heute gibt es 2.459 **gminas** in Polen. Die polnischen Gemeinden haben eine etwa dreimal höhere durchschnittliche Einwohnerzahl als jene in Deutschland. Generell bestehen in Polen drei Gemeindetypen:

1. Städtische Gemeinde bestehend aus nur einer Stadt
2. Gemischte Gemeinde bestehend aus einer Stadt und ihrem Umland
3. Ländliche Gemeinde bestehend aus mehreren Dörfern (sehr selten nur aus einem Dorf).

Sämtliche Gemeinden werden von einer gewählten Gemeindeversammlung verwaltet. Exekutive Kompetenzen nimmt der Bürgermeister (**wojt** in ländlichen Gemeinden, **burmistrz** in den anderen Gemeindetypen) wahr.

















Grundsätzlich bestehen für Gemeinden zwei unterschiedliche Typen von Aufgaben – übertragene und eigene. Letztere wiederum können verpflichtend oder freiwillig sein.

Für verpflichtende Aufgaben gilt, dass die Gemeinde sie nicht ablehnen kann. Sie muss ein Budget aufstellen, um die Bürger mit den grundlegenden öffentlichen Leistungen zu versorgen. Daneben kann sich die Gemeinde auch weiteren Funktionen widmen, um spezifische lokale Bedürfnisse zu befriedigen.

Zu den eigenen Aufgaben zählen weitestgehend alle Bereiche, die auch dem deutschen Konzept der Daseinsvorsorge zugerechnet werden können. Übertragene Aufgaben beziehen sich auf weitere öffentliche Bedürfnisse, deren Befriedigung seitens der Zentralregierung den Gemeinden übertragen wurde. Dies erfolgt auf der Basis von Verordnungen, Satzungen und Regelungen oder über gegenseitige Vereinbarungen zwischen den Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung und der Zentralregierung.



Die Woiwodschaften Polens im Überblick

Woiwodschaft	Einwohner	Fläche (qkm)	Hauptstadt	Kreise
 <b>Masowien</b> (mazowieckie)	5.301.760	35.558	Warschau (Warszawa)	30 – davon 4 städtisch
 <b>Schlesien</b> (śląskie)	4.615.870	12.333	Kattowitz (Katowice)	36 – davon 19 städtisch
 <b>Großpolen</b> (wielkopolskie)	3.462.196	29.826	Posen (Poznań)	35 – davon 4 städtisch
 <b>Kleinpolen</b> (małopolskie)	3.354.077	15.183	Krakau (Kraków)	22 – davon 3 städtisch
 <b>Niederschlesien</b> (dolnośląskie)	2.914.362	19.947	Breslau (Wrocław)	30 – davon 4 städtisch
 <b>Łódź</b> (łódzkie)	2.524.651	18.219	Łódź	24 – davon 3 städtisch
 <b>Pommern</b> (pomorskie)	2.290.070	18.310	Danzig (Gdańsk)	20 – davon 4 städtisch
 <b>Lublin</b> (lubelskie)	2.165.651	25.122	Lublin	24 – davon 4 städtisch
 <b>Karpatenvorland</b> (podkarpackie)	2.129.951	17.846	Rzeszów	25 – davon 4 städtisch
 <b>Kujawien-Pommern</b> (kujawsko-pomorskie)	2.096.404	17.972	Bromberg (Bydgoszcz) und Thorn (Toruń)	23 – davon 4 städtisch
 <b>Westpommern</b> (zachodniopomorskie)	1.721.405	22.892	Stettin (Szczecin)	21 – davon 3 städtisch
 <b>Ermland-Masuren</b> (warmińsko-mazurskie)	1.450.697	24.173	Allenstein (Olsztyn)	21 – davon 2 städtisch
 <b>Heiligkreuz</b> (świętokrzyskie)	1.273.995	11.711	Kielce	14 – davon 1 städtisch
 <b>Podlachien</b> (podlaskie)	1.198.690	20.187	Białystok	17 – davon 3 städtisch
 <b>Lebus</b> (lubuskie)	1.023.317	13.988	Landsberg an der Warthe (Gorzów Wielkopolski) und Grünberg (Zielona Góra)	14 – davon 2 städtisch
 <b>Oppeln</b> (opolskie)	1.010.203	9.412	Oppeln (Opole)	12 – davon 1 städtisch



Die aktuelle Verwaltungsgliederung Polens

entschieden sich allerdings für die Integration in den sie umgebenden Landkreis. Für die kommunalen Ebenen der Gemeinden und der Kreise galt nun eine bis dahin nicht gekannte Selbstverwaltung durch gewählte Repräsentanten. Die administrativen Kompetenzen bei den Woiwodschaften wurden dagegen aufgeteilt.

Der Woiwode als Vertreter der zentralstaatlichen Regierungsebene ist insbesondere betraut mit der Überwachung der Rechtskonformität staatlichen Handelns auf dieser Ebene und mit der Verantwortung über die Erfüllung zentralstaatlicher Kompetenzen. Er wird von der Zentralregierung ernannt und kann von dieser auch abgesetzt werden. Neben dem Woiwoden besteht eine Teilautonomie, die durch ein eigens gewähltes Regionalparlament wahrgenommen wird. Dieses wählt eine Regionalregierung mit dem Marschall der Woiwodschaft an ihrer Spitze. Hier werden die grundlegenden Strategien zur regionalen Entwicklung erarbeitet. Die Autonomie der Woiwodschaften

# Der Kommunalpolitiker®: Ihr kommunaler Internet-Lotse.

## Die Situation

Wenn Sie im Internet kommunale Themen recherchieren, finden Sie eine gigantische Menge unsortierter Informationen.

## Die Lösung

Der Kalender „Der Kommunalpolitiker®“ erscheint im 29. Jahrgang und ist – einmalig im deutschsprachigen Raum und patentrechtlich geschützt – ein kombiniertes Print- und Internet-Produkt:

### Print

- Gedruckte Datenbank für Infos auf einen Blick und für die weitere Internetrecherche.
- Terminplaner und Notizbuch für beruflich vernetzte und elektronisch organisierte Entscheider, die für die Organisation ihres privaten Bereichs einen „Schutzraum“ außerhalb des „www“ benötigen.

### Internet

- Unter [www.kommunalpolitiker.de](http://www.kommunalpolitiker.de) kann jeder Besitzer des Printkalenders mit einem speziellen Zugangscode die Dienste des kommunalen Internet-Lotsen nutzen: Adressen, Plattformen, Links.



## Bestellen

Formular unter:  
[www.kommunalpolitiker.de](http://www.kommunalpolitiker.de)



Der  
**KOMMUNALPOLITIKER®**  
2015 [www.kommunalpolitiker.de](http://www.kommunalpolitiker.de)





Die polnische Hauptstadt Warschau gehört zu den spannendsten und dynamischsten Metropolen Europas.

ist damit geringer ausgeprägt als die der deutschen Bundesländer aber deutlich größer als etwa bei den regionalen Gliederungen in Frankreich, Italien oder Schweden. Das Reformkonzept hat in diesem Sinne versucht, regionale Selbstverwaltung und die Notwendigkeit eines einheitsstaatlichen Handelns in einen optimalen Einklang zu bringen. Möglicherweise auftretende Konflikte werden üblicherweise auf der Ebene des Zentralparlaments in Warschau bestehend aus sejm und Senat gelöst.

### Konzepte der Regionalentwicklung

Die Woiwodschaften in der zweiten Phase der Volksrepublik Polen von 1975 bis 1989 hatten eine durchschnittliche Fläche von 6.400 qkm und eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 790.000. Das Verhältnis zwischen der flächenmäßig größten Woiwodschaft – Allenstein

(Olsztyn) – zur kleinsten – Łódz – betrug 8 zu 1. Hinsichtlich der Bevölkerungszahlen zeigten sich noch gravierendere Unterschiede. So lebten in der bevölkerungsreichsten Woiwodschaft – Kattowitz (Katowice) – 16mal mehr Menschen als in der hinsichtlich der Einwohnerzahl kleinsten Woiwodschaft – Chełm. Mit der 1999 neu geschaffenen Struktur haben sich diese Unterschiede etwas angeglichen. Hinsichtlich der Fläche liegen die Extreme nun in einem Verhältnis von 1 zu 4 und bei der Einwohnerzahl bei 1 zu 5. In Bezug auf die Bevölkerungsdichte zeigen sich allerdings noch erhebliche Verwerfungen etwa zwischen der Woiwodschaft Schlesien und zwischen Ermland-Masuren.

Allerdings können diese allein anhand des geographischen Zuschnitts von Verwaltungsgrenzen kaum aufgelöst werden. Das Entwicklungskonzept der polnischen Regierung sieht vor, Warschau als europäische Metropolregion

auszubauen. Daneben sollen sieben Städte als regionale Zentren und Ankerpunkte trans-europäischer Handelsströme gezielt gefördert werden. Mit Stettin (Szczecin), Breslau (Wrocław), Kattowitz (Katowice), Łódz und Danzig (Gdansk) liegen allerdings sechs von diesen Städten im Westen oder im Zentrum des Landes. Die vergleichsweise unterentwickelten Regionen im Osten Polens sind lediglich mit Lublin vertreten. Ähnlich wie in anderen europäischen Staaten – so etwa in Deutschland, der Slowakei oder Italien – zeigen sich erhebliche strukturelle Verwerfungen zwischen prosperierenden und zunehmend verödenen Regionen, die auch durch die Verwaltungsreform kaum abgemildert werden konnten. ■



[www.mir.gov.pl/Strony/glowna.aspx](http://www.mir.gov.pl/Strony/glowna.aspx)

## Angemerkt

Polen hat sich mit der Verwaltungsreform 1998/1999 tragfähige Strukturen geschaffen, in denen Verwaltung effizient organisiert werden kann. Die administrative Gliederung ähnelt der deutschen, weicht aber in entscheidenden Punkten auch von ihr ab. Gemeinsam ist das Konzept der kommunalen Selbstverwaltung insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung der mit der Daseinsvorsorge verbundenen elementaren Aufgaben. Kommunen in Polen genießen eine ähnlich weitgehende Autonomie wie sie zumindest formell auch für deutsche Städte und Gemeinden gilt. Auch die Ebene der kreisfreien Städte – in Polen sind dies die Stadtkreise – entspricht in etwa der deutschen Verwaltungstradition. Landkreise sind auf beiden Seiten von Oder und Neiße eine Mittelebene mit beschränkten Kompetenzen. Hinsichtlich der Unterschiede ist zu bemerken, dass in Polen realisiert wurde, was in Deutschland vielstimmig als sinnvoll formuliert aber nie umgesetzt wurde. Die Woiwodschaften in Polen sind im Hinblick auf Fläche und Einwohnerzahl erheblich gleichförmiger gestaltet als die Bundesländer in Deutschland. Die geteilten Kompetenzen auf regionaler Ebene zwischen dem von der Zentralregierung entsandten Woiwoden und einem für regionale Aufgaben zuständigen Regionalparlament können sicherlich einen mehr als sinnvollen Impuls für die deutschen Diskussionen zu einer neuen Föderalismusreform liefern.

Denn es lässt sich kaum vermitteln, weshalb 16 unterschiedliche Polizeigesetze oder 16 unterschiedliche Schulsysteme bestehen müssen.

Zentral wird in Polen geregelt, was auf diese Ebene gehört, die Autonomie hinsichtlich regionaler Fragen bleibt dennoch gewahrt. Eine weitere Zwischenebene, wie die der deutschen Regierungsbezirke, gibt es in Polen nicht. Auch die Organisation der untersten kommunalen Ebene könnte einen Beitrag zur deutschen Debatte liefern. Hier gibt es drei Gemeindetypen, die die unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen von Mittelzentren und ländlichen Gebieten berücksichtigen. Der gemischte Gemeindetyp bietet zudem die nötige Offenheit, Mittelzentren mit ihrem Umland vereinen zu können. Nicht zuletzt sind Gemeinden in Polen deutlich größer als in Deutschland. Polen hat in den vergangenen 20 Jahren eine erstaunliche Entwicklung durchschritten. Deshalb und aufgrund ähnlicher Herausforderungen macht es Sinn, auch mal gen Osten zu blicken und sich dort inspirieren zu lassen.

Falk Schäfer

