

DIE SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN VERÄNDERUNGEN IN DEN REGIONEN POLENS

Piotr KORCELLI, Warschau*

mit 4 Abb. im Text

INHALT

1.	Die überkommene Regionalstruktur aus der Zeit der "Volksrepublik Polen"	189
2.	Tendenzen der Jahre 1989-1992	191
3.	Perspektiven der künftigen regionalen Entwicklung	192
4.	Neue Aufgaben für die Regionalpolitik in Polen	196
5.	Zusammenfassung	197
6.	Literaturverzeichnis	197
7.	Summary	198

1. DIE ÜBERKOMMENE REGIONALSTRUKTUR AUS DER ZEIT DER "VOLKSREPUBLIK POLEN"

Die regionalen Sozial- und Wirtschaftsstrukturen unterliegen einer starken Beständigkeit. Ihre Veränderungen verlaufen langsam. Daher können auch historische Teilungen von Ländern und alte Grenzänderungen, wie im Falle von Polen, selbst nach Jahrzehnten in der Regel sichtbar oder zumindest in den Auswirkungen verspürbar bleiben.

Die sogenannte "sozialistische Periode", in der Polen eine "Volksrepublik" unter kommunistischer Führung war, hat die regionale Struktur ganz wesentlich geprägt. Entsprechend den politischen Zielen zur Veränderung der Gesellschaft, vor allem mittels einer zentral gelenkten Wirtschaft und anderen Eingriffen, die zur Kollektivisierung beitragen sollten, wurden folgende Maßnahmen gesetzt, die sich auf die Struktur und Entwicklung der Regionen in Polen auch heute noch besonders auswirken:

* Univ.-Prof. Dr. Piotr Korcelli, Direktor des Instituts für Geographie und Raumforschung der Polnischen Akademie der Wissenschaften, PL-00-927 Warschau, Krakowskie Przedmieście 30

1. Politiker und Planer sahen ihre Hauptaufgaben darin, Polen zu industrialisieren und dabei möglichst alle Regionen des Landes in diesen Prozeß einzubeziehen.
2. Dazu wurden einheitliche Preise für Güter und Dienstleistungen im ganzen Land festgelegt, wie auch ein räumlich ausgeglichenes Lohnniveau für die einzelnen Berufe und Beschäftigungskategorien vorgeben.
3. Ein weiterer wichtiger Faktor war das Streben nach wirtschaftlicher Autonomie, obwohl sich Polen als Mitglied des in Moskau ansässigen "Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe" (RGW oder engl. COMECON) offiziell zu den Grundsätzen der internationalen Arbeitsteilung zwischen den RGW-Staaten verpflichtet hatte.
4. Aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen wurden die Energie- und Transportkosten auf einem künstlich niedrigem Niveau gehalten. Das trug zur geringen Effizienz der Wirtschaft bei und steigerte den Energieverbrauch, auch den der Privaten, sollte aber das Aufkommen von regionalen Disparitäten verhindern oder doch zumindest erschweren. Bis in die späten sechziger Jahre war das Hauptziel der Regionalpolitik in Polen unter der Ägide des Sozialismus der Abbau von regionalen Disparitäten.
5. Schließlich wurden jene politischen und sozialen Faktoren begünstigt, welche eine Verminderung der regionalen Identität der Bevölkerung, ja sogar den Schwund dieser Identität herbeiführten. Insgesamt erschwerte das kommunistische System den Prozeß des Selbstorganisierens der Gesellschaft auf der lokalen und regionalen Ebene. Statt eines Ausbaues der Selbstverwaltung wurde diese aufgelöst und die Aufgaben der zentralen Regierungsorgane vergrößert. Die Partei- und Verwaltungsangestellten wurden von Region zu Region versetzt, was die Bildung von neuen regional-politischen Eliten nicht begünstigte. Die Gleichförmigkeit des politischen Lebens, die zentral aufgedrängten Muster für das Sozial- und Kulturleben förderten die regionale Migration in großem Ausmaße, weil die regionale oder örtliche Bindung sehr schwach waren. Die Uniformierung des Siedlungsbildes durch die Einführung einheitlicher Standards auf dem Gebiet des Bauwesens und der Infrastruktur trugen ebenso zur graduellen Verminderung der regionalen Eigentümlichkeiten bei.

Diese Tendenzen wurden durch die gezielte Veränderung der administrativen Grenzen in Polen verstärkt. Mitte der sechziger Jahre führte man in Polen ein neues System der lokalen administrativen Einheiten ein. Im Jahre 1973 verminderte man zweimal deren Zahl und veränderte auch ihre Funktion durch die Auflösung der Einheiten der zweiten Stufe, der "Powiats" (Kreise). 1975 führte man eine neue Teilung in administrative Regionen der höchsten Stufe, der "Wojwodschaften", durch, wobei ihre Zahl von 22 auf 49 vergrößert wurde. Mit der Verkleinerung der Einzugsgebiete von größeren Zentren wurde deren regionale Bedeutung empfindlich geschwächt. Bei der Reform der Wojwodschaften respektierte man weder die Grenzen der früheren (auch historisch bedeutsamen) Wojwodschaften, noch die Grenzen der aufgelösten Powiats. Die vor 1975

bestanden. Die Veränderungen der Wojwodschaften zeigt Abbildung 1. Die derzeit bestehenden Wojwodschaften sind aus Abbildung 2 zu ersehen.

Tatsächlich hat die Politik der sozialistischen Periode in Polen das Aufkommen von starken regionalen Disparitäten verhindert. Wie Experten aus dem Westen übereinstimmend betonen, weisen diese Disparitäten in Polen im Vergleich zu anderen Ländern mit einer annähernd gleichen Rate des Bruttosozialproduktes pro Person ein nur kleines Ausmaß auf. Es ist aber wichtig festzustellen, daß es solche Disparitäten aber gibt. So blieb der historisch zurück zu verfolgende West-Ost-Gradient in der Wirtschaftskraft weiterhin bestehen. Ähnlich hat auch der Gradient in der Bevölkerungsdichte und Siedlung von Süd nach Nord diese Periode überlebt. Die sozialistische Industrialisierung brachte allerdings als Mitgift eine neue regionale Differenzierung in Gestalt von Gebieten der Umweltzerstörung (vgl. Abb. 4).

2. TENDENZEN DER JAHRE 1989-1992

Die ersten Jahre der Einführung der Marktwirtschaft in Polen brachten, den Erwartungen entsprechend, eine Verschärfung der ökonomischen und sozialen räumlichen Ungleichheit. Die Unterschiede in den Prozessen der Restrukturierung werden immer mehr sichtbar. Die Einkommensunterschiede, vor allem die Unterschiede der Chancen für die Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt, werden größer. Die Dichotomie zwischen großen Städten auf der einen und den kleinen Städten und Dörfern auf der anderen wurde besonders in den Abstimmungsergebnissen der Präsidentenwahlen wie auch der Parlamentswahlen im Oktober 1991 besonders deutlich. Diese Dichotomie ist auch in der räumlichen Verteilung der Arbeitslosigkeit feststellbar. Deshalb wird heutzutage die Arbeitslosenrate als der beste Indikator zur Bewertung der regionalen Wohlfahrt gewertet, wengleich dieser Indikator nicht zur Abschätzung der künftigen Entwicklung einzelner Regionen geeignet ist (vgl. Abb. 3).

Ein anderes Phänomen der letzten Jahre ist die neue Identität auf der lokalen und – abgeschwächt – auf der regionalen Stufe. Sie ist eine Folge der Einführung der Selbstverwaltung der ca. 2.000 Gemeinden in Polen im Jahre 1990. Die Gemeinden verteidigen mit großer Aufmerksamkeit ihre Kompetenzen, was nebenbei oft Probleme verursacht. Sichtbar wurde diese Entwicklung zum Beispiel in Warschau. Die Hauptstadt Polens stellt einen obligatorischen Bund von sieben Gemeinden dar. Die zentrale Stadtregierung hat eine nur geringe Bedeutung.

In der jetzigen wirtschaftlichen Entwicklung Polens ist die günstige Lage von Warschau und Posen besonders hervorzuheben. Die beiden Städte gewinnen mit ihren Regionen die größte Zahl an ausländischen Investoren. Sie weisen auch die geringsten Arbeitslosenraten auf. Diesen gegenüber sind die Arbeitslosenraten in den industriellen Ballungsgebieten von Wałbrzych und Łódź, in denen eine veraltete, teilweise aus dem 19. Jahrhundert stammende Industrie vorherrscht, sehr hoch. Sie sind heute in Polen besondere Problemgebiete. Eine weitere wichtige Problemregion liegt im östlichen Zentralpolen, wo eine relativ moderne, aber nicht dem Weltmarkt entsprechend ange-



Abb. 1: Die 1975 aufgelöste Gliederung Polens in Wojwodschaften

paße Maschinenbau- und Flugzeugindustrie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten ist. Schließlich zählen auch die schwach industrialisierten peripheren Regionen im Nordosten Polens zu den besonderen Problemregionen. Sehr gefährdet erscheinen einzelne, oft mittelgroße Städte wie Starchowice und Mielec, die zumeist von großen und teilweise bankrotten Industriebetrieben dominiert werden.

3. PERSPEKTIVEN DER KÜNFTIGEN REGIONALEN ENTWICKLUNG

Schon in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre werden aller Wahrscheinlichkeit nach regionale Probleme in viel größerem Ausmaße als heute auftreten. Zu erwarten ist eine auch sozial schwerwiegende strukturelle Krise in Oberschlesien und weiters eine Krise der landwirtschaftlichen Regionen mit einem hohen Anteil an kleinen Bauernwirtschaften. Dazu ist auszuführen:

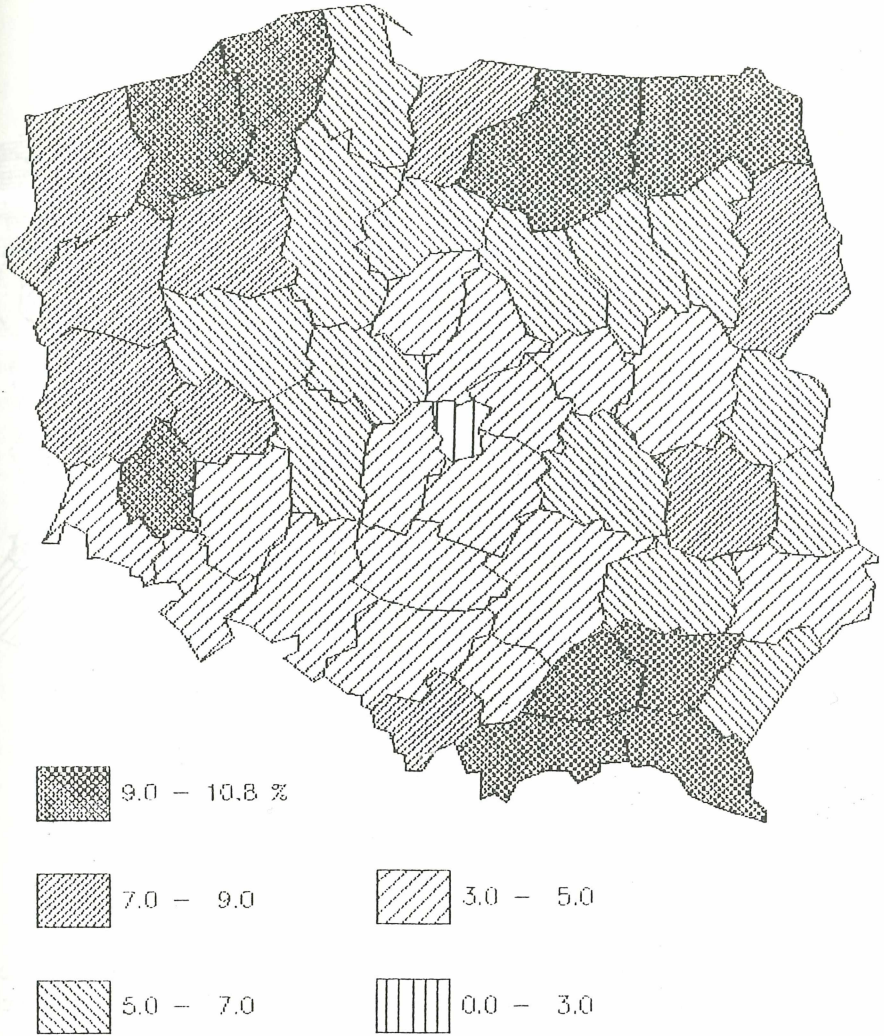


Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 1981-1990 in den Wojwodschaften von Polen

Oberschlesien, das Gebiet der größten Konzentration an Bevölkerung (ca. 5 Mill. Einwohner), an Städten und an Industrieunternehmen in Polen, ist in einem hohen Grade vom Kohlenbergbau und der Stahlindustrie abhängig. Es sind dies Industriebereiche, die weitgehend nur durch die immer noch großen staatlichen Zuschüsse existieren können. Diese Industriesektoren müssen jedoch einem Restrukturierungsprozeß unterzogen werden, der zu einer Reduktion der Beschäftigtenzahl um mindestens die Hälfte führen muß. Sehr erschwerend wird dabei sein, daß die Entwicklung neuer Wirtschaftsaktivitäten durch die katastrophalen Umweltbeeinträchtigungen und ökolo-

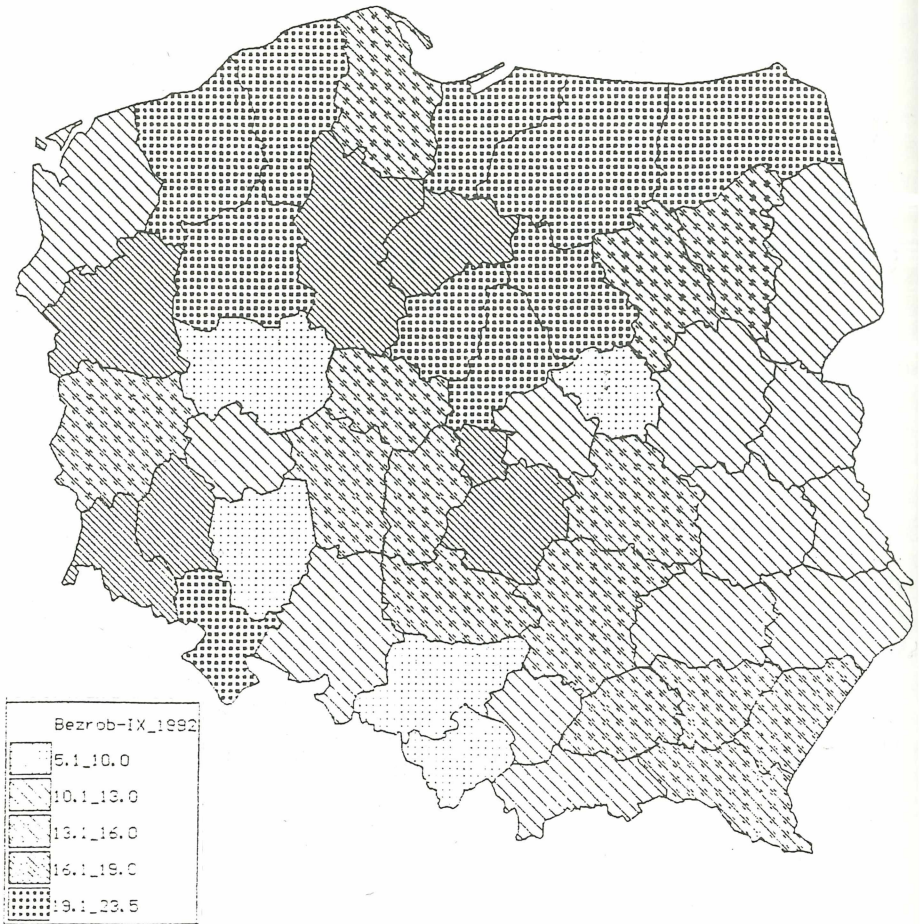
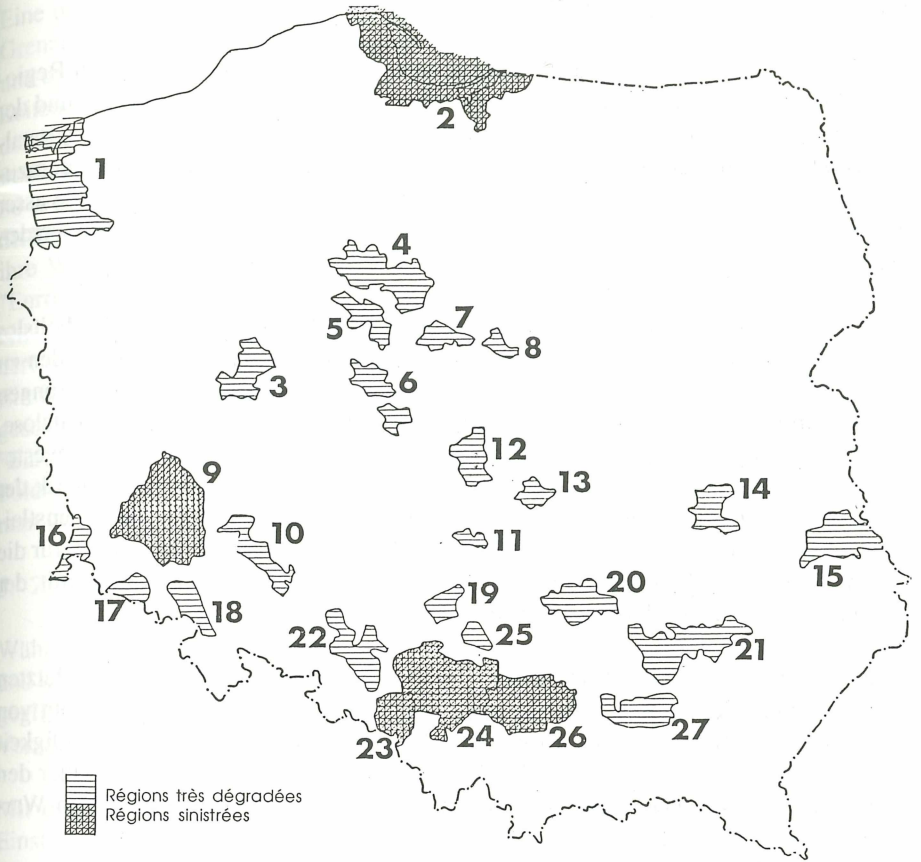


Abb. 3: Arbeitslosenraten Ende September 1992 in den Wojwodschaften von Polen. Arbeitslosenrate in Prozent der ökonomisch aktiven Bevölkerung (Durchschnitt für Polen: 12,6 %)

gischen Schäden in dieser Region teilweise verhindert oder zumindest sehr erschwert werden wird (vgl. Abb. 4).

Die Probleme der Landwirtschaft, die ungefähr 20 % aller Berufstätigen in Polen beschäftigt, besitzen auch eine regionale Dimension. Im Nordwesten Polens ist über die Hälfte der agrarischen Nutzfläche von großen staatlichen landwirtschaftlichen Betrieben belegt. Diese Betriebe werden Schritt für Schritt privatisiert. Ihr zukünftiges Schicksal und die Perspektiven, die sich mit dieser Umstrukturierung ergeben werden, sind noch weitgehend unbekannt. In Süd-, Ost- und Zentralpolen herrschen dagegen kleine bäuerliche Familienwirtschaften vor, deren Besitzer zumeist in der Industrie, im Verkehrsw-



(d'après A. Kassenberg et Cz. Rolewicz, 1985)

- 1 : Szczecin . 2 : Gdansk . 3 : Poznan . 4 : Bydgoszcz-Torun . 5 : Inowroclaw .
 6 : Konin . 7 : Wloclawek . 8 : Plock . 9 : Legnica-Glogow . 10 : Wroclaw .
 11 : Belchatow . 12 : Lodz . 13 : Tomaszow Mczowiecki . 14 : Pulawy . 15 : Chelm .
 16 : Turoszow . 17 : Jelenia Gora . 18 : Walbrzych . 19 : Czestochowa . 20 : Kielce .
 21 : Tarnobrzeg . 22 : Opole . 23 : Myszkow-Zawiercie . 24 : Haute-Silésie . 25 : Rybnik .
 26 : Cracovie . 27 : Tarnow .

Abb. 4: Regionen in Polen mit besonderen ökologischen Schäden

- Regionen mit sehr großen Schäden; • Regionen mit katastrophalen Schäden
- 1-23, 24 Oberschlesien, 25-27

sen oder in der Bauwirtschaft beschäftigt sind. Mit der Auflassung von vielen dieser industriell-gewerblichen Betrieben wird eine strukturelle Arbeitslosigkeit entstehen, welche die Abwanderung in die Großstädte oder sogar ins Ausland stark stimulieren wird. Die Bevölkerungszunahme war in letzter Zeit in diesen Zonen relativ sehr hoch (vgl. Abb. 2).

4. NEUE AUFGABEN FÜR DIE REGIONALPOLITIK IN POLEN

Der Übergang zur Marktwirtschaft ist von einer Liquidierung der staatlichen Regionalpolitik begleitet. In dem neuen Programm zur Stabilisierung der Wirtschaft und der Inflationsbekämpfung ist für eine solche Politik kein Platz. Gegen eine neue Regionalpolitik wirkte sich auch ein Spruch des Obersten Verwaltungsgerichtshofes aus, demzufolge keine Diversifizierung der Kosten für öffentliche Güter insbesondere für Wasser und für die Einhebung einer Luftverschmutzungsgebühr in Polen vorgenommen werden darf.

Einen neuen Ansatz für die Regionalpolitik ergibt jetzt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die polnische Regierung hat sich dazu entschlossen, über 200 Gemeinden zu bestimmen, die wegen ihrer sehr hohen Arbeitslosenraten besondere Unterstützungen erhalten und zwar für die Abdeckung der finanziellen Unterstützungen für Arbeitslose, Unterstützungen durch höhere Wohnbaukredite und Steuerermäßigungen für Investoren. Notwendig ist aber eine umfassende Regionalpolitik, welche die Problematik der Umstrukturierung der Industrie, des Verkehrssektors und der öffentlichen Dienstleistungen aufgreift und entsprechende Maßnahmen einleitet. Neuartige Aufgaben für die Regionalpolitik stellt im übrigen das Assoziierungsabkommen, das Polen mit der Europäischen Gemeinschaft im März 1992 abgeschlossen hat.

Eine der Ursachen für die Eliminierung der Regionalpolitik in Polen in den letzten Jahren war die Verminderung der Bedeutung der Wojwodschaften durch Entzug von Entscheidungsbefugnissen. Die Wojwodschaften verloren vor allem die Zuständigkeit zur Vergabe von öffentlichen Mitteln, wofür sie ein eigenes Budget hatten. Über den Einsatz von öffentlichen Finanzmitteln verfügen jetzt nur die Zentralstellen in Warschau und die Gemeinden.

Seit ein paar Jahren führt man eine heftige Diskussion über eine Reform der territorialen Gliederung von Polen. Am wahrscheinlichsten dürfte die Wiedereinführung der Powiats (Kreise) sein, wobei es aber statt der früheren rund 300 Powiats in Zukunft nur noch 100-150 geben dürfte. Der zweite Ansatzpunkt einer solchen Reform wird die Schaffung von neuen Wojwodschaften sein, deren Zahl sich zwischen 12 und 20 bewegen dürfte. Mit diesen neuen Wojwodschaften würden auch wieder große Regionen um kräftige städtische Mittelpunkte entstehen. Es wird aber voraussichtlich noch einige Jahre dauern, weil eine umfassende Reform der räumlichen Organisation der Verwaltung große Kosten verursacht, und bei unzureichender Vorbereitung das Risiko eines Chaos groß ist.

Davon abgesehen, entstehen bereits jetzt zahlreiche Organisationen und Gesellschaften mit einem regionalen Wirkungsbereich, und man baut mit diesen stufenweise die soziale Identität von einzelnen Regionen wie Großpolen, Oberschlesien, die Region Opole oder die Region von Zamość auf. Alle wichtigeren politischen Parteien in Polen haben aber nur eine überregionale (gesamtstaatliche) Organisation.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Regionalpolitik in Polen wird die Gestaltung der Grenzregionen (samt der Entwicklung von dafür geeigneten speziellen Institutionen und dem Ausbau der technischen Infrastruktur) sein. Die Grenzregionen, welche in den Zeiten des "Realsozialismus" die eigentliche Peripherie des Landes darstellten, haben in den letzten Jahren ziemlich an Bedeutung zugenommen. Die Zahl der Grenzübertritte in Polen betrug 1991 über 30 Mill. Die zahlreichsten Besucher mit einem Anteil von ca. 30 % sind die Deutschen, die meistens zum Einkaufen nach Polen kommen. An zweiter Stelle kommen die Bürger aus den Staaten der ehemaligen Sowjet-Union, die in Polen ihre Waren anbieten und Arbeit im informellen Sektor leisten. Die Konzeption der "Euroregion" entsprechend den Erfahrungen über die Zusammenarbeit im Deutsch-Niederländischen Grenzgebiet wird gegenwärtig in Polen rege diskutiert. Doch erfordert die Anwendung des Modells der "Euroregio" in Polen viele Vorarbeiten für die Einrichtung der erforderlichen Organisation wie auch Investitionen. Am meisten fortgeschritten sind diesbezüglich Projekte in der Region Frankfurt/Oder, wo schon eine "Europa-Universität" ihre Tätigkeit aufgenommen hat, und im Zytawa Dreieck, wo Polen, die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakei zusammenstoßen; man versucht dort, umweltschonende Unternehmen anzusiedeln.

5. ZUSAMMENFASSUNG

Während der "sozialistischen Periode" verfolgte die zentralgelenkte Wirtschaftspolitik, und zwar hauptsächlich durch die räumlich weit gestreute Industrialisierung, eine ausgeglichene regionale Entwicklung herbeizuführen, was weitgehend nur durch eine Verzerrung der Kostenstrukturen gelang.

Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft bilden sich nun regionale Problemgebiete. Einst wichtige Bergbau- oder Industriezonen sind im Vergleich zum Weltmarkt nicht mehr wettbewerbsfähig. Neben umfangreichen Programmen zur Stabilisierung der polnischen Volkswirtschaft werden in nächster Zeit auch neue territoriale Gliederungen geschaffen, um auf örtlicher und regionaler Ebene eine stärkere Eigensteuerung zu erlauben.

6. LITERATURVERZEICHNIS

- CENTRAL PLANNING OFFICE (1990), Spatial Planning in Poland. Warszawa.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE (1992), Statistical Information. Unemployment in Poland, I-III Quarter 1992. Warszawa.
- JAŁOWIECKI B. (ed.) (1992), Gra o miasto (Ein Spiel über die Stadt). Biuletyn 157, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- KASSENBERG A., ROLEWICZ C. (1985), Przestrzenna diagnoza ochrony środowiska w Polsce (Räumliche Diagnose des Umweltschutzes in Polen). Studia, 89, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.

7. SUMMARY

Piotr Korcelli: Social and economic changes in the regions of Poland

The period of socialism in Poland left a significant imprint on regional structures. The goal of that time was to attain regional uniformity in the political and social spheres, directed by central government. In order to reach this goal, the territorial subdivision of the country had to be adjusted. The districts (Powiat) were moved, and the "Wojwodschaften", the highest level of administrative units, were standardised by increasing their number from 22 to 49. In this process, historical boundaries were mostly disregarded. With the change-over to a market economy, the communities became autonomous. The regions (Wojwodschaften) lost their former decision-making rights, so that today only two levels of financial authority are left, namely the Central Offices in Warsaw and the communities. One can see, however, that there is a new and growing regional identity which also takes historical traditions into account. In the next few years, extensive administrative reform is planned which will create no more than 12-20 greater regions (Wojwodschaften).

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft](#)

Jahr/Year: 1992

Band/Volume: [134](#)

Autor(en)/Author(s): Korcelli Piotr

Artikel/Article: [Die sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen in den Regionen Polens 189-198](#)