

Führt der EU-Beitritt Polens zur Vertiefung der strukturellen Disparitäten zwischen westlichen und östlichen Regionen? Eine Analyse der Grenzregionen Polens

Bei der Erstellung einer Typologie von Regionen werden in der Regel folgende Kriterien herangezogen: Größe: Groß-, Mittel- und Kleinregionen; Lage: Grenz- und Kernregionen; Zuständigkeit: direkte und Subregionen.¹ Unter funktionalen Aspekten lassen sich autonome, grenzüberschreitende, homogene und polarisierte Regionen sowie Planungs- und Verwaltungsregionen benennen.² Je nach Disziplin können zudem geographische, ökonomische, historische, politische, kulturelle, ethnische oder soziale Kriterien die Typologisierung ergänzen, um Regionen voneinander zu unterscheiden.³ Hinsichtlich des vorliegenden Untersuchungsgegenstandes hat sich der Regionalausschuss des Europäischen Parlaments auf eine Definition des Begriffs Grenzregion geeinigt. Der Beschluss sieht vor, dass jede Region, „die Land- und Seegrenzen mit den an der Erweiterung interessierten Ländern hat“, einer Grenzregion entspricht.⁴ Das dieser Versuch einer Definition von Grenzregionen sehr allgemein gehalten ist, lässt sich nicht nur an der Vernachlässigung zuvor angeführter Kriterien oder der funktionalen Aspekte von Grenzen ablesen. Auch reale Differenzen zwischen den Grenzregionen

1 Vgl. F. Esterbauer, Grundzüge der Formen regionaler Gliederung in politischen Systemen, in: ders. (Hrsg.), Regionalismus: Phänomen – Planungsmittel – Herausforderung für Europa: Eine Einführung, Wien 1979, hier S. 45.

2 Vgl. F.-L. Knemeyer, Europa der Regionen – Europa der Kommunen: Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive, Baden-Baden 1994, hier S. 62f.

3 Vgl. F. Esterbauer (Anm. 1), S. 45f.; M. Schulz, Regionalismus und die Gestaltung Europas, Hamburg 1996; T. Conzelmann, Europa der Regionen, In: B. Kohler-Koch/W. Woyke (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 5, Die Europäische Union, München 1996, S. 61-68; S. Raich, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“, Baden-Baden 1995.

4 Zitiert nach dem Newsletter des Verbindungsbüros der Kärntner Landesregierung bei der EU vom 11.04.2002, unter: www.vbb-kaernten.com, vom 13.12.02. Siehe auch die Mitteilung der EU-Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung für die an Beitrittsländer angrenzenden Regionen – Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen, in: 52001DC0437, KOM/2001/0437 endg. Fassung, Brüssel 2001, www.europa.eu.int/comm/dgs_de.htm, vom 13.12.02, zu finden.

hinsichtlich ihrer unterschiedlichen politischen und rechtlichen Systeme finden keine Erwähnung.

Dieser Aufsatz setzt sich zum Ziel, bestehende ökonomische und soziale Unterschiede zwischen westlichen und östlichen Grenzregionen in Polen zu untersuchen. Wir fragen, ob der Beitritt Polens zur Europäischen Union (EU) zu einer möglichen Vertiefung der strukturell verankerten regionalen Disparitäten zwischen den Grenzregionen führen wird. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst eine Analyse der Faktoren und Ursachen wirtschaftlicher Prosperität oder des wirtschaftlichen Niedergangs von Grenzregionen. Der zweite Teil des Aufsatzes befasst sich mit der empirischen Analyse von jeweils drei östlichen und westlichen Grenzregionen. Hierbei sollen maßgebliche Entwicklungsunterschiede dieser beiden Räume herausgearbeitet werden. Besondere Berücksichtigung finden zudem Aspekte der Migration und der Grenzproblematik in ostpolnischen Regionen nach dem Beitritt zur EU. Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit der Regionalpolitik Polens und den wirtschaftspolitischen Strategien, die insbesondere im Zuge der jüngsten administrativen Reformen an Bedeutung gewannen. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der institutionellen Ausgestaltung der 1999 in Kraft getretenen Verwaltungsreform. Das betrifft im Wesentlichen die Ausrichtung vorhandener Finanz- und Steuerungsinstrumente auf bestehende regionale Unterschiede. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf die künftige Entwicklung polnischer Grenzregionen.

Ursachen regionaler Ungleichheit in Grenzregionen

Entwicklungshemmende Faktoren

Grenzen regulieren den Zugang zu einer bestimmten räumlichen Einheit, zu einem bestimmten Territorium. Diese Demarkation von Territorien hat Konsequenzen. Einerseits kommt es zu einem zentripetalen Effekt, das heißt zu einer Orientierung weg von der Grenze und hin zur Binnenregion. Die beiden Teile der Grenzregion entwickeln demnach mehr Distanz zueinander. Ein an sich gemeinsamer Wirtschaftsraum, in dem komplementäre Produktionsstrukturen vorhanden sind, wird getrennt. Die Grenzregion wird zur Peripherie, ihre Infrastruktur ist schlechter ausgestattet und die Erreichbarkeit wirtschaftlicher Zentren nimmt ab. Daher sind Grenzregionen auch häufig wirtschaftlich ärmere Regionen eines Landes. Vor diesem Hintergrund wäre die Zusammenarbeit mit der ebenso peripheren Region auf der anderen Seite der Grenze vernünftig, die Grenze wirkt hier jedoch als Interaktionsbarriere.⁵

5 Vgl. H. Van Houtum, What is the Influence of Borders on Economic Internationalisation? in: de P. Gijssels/M. Janssen/H.-J. Wenzel/M. Woltering (Hrsg.), *Understanding European Cross-Border Labour Markets*, Marburg 1999, S.107-142, hier S.

Erhöhte Transaktionskosten beschränken die grenzüberschreitende Bewegung von Gütern und Dienstleistungen. Durch materielle Hindernisse – beispielsweise Einfuhrbeschränkungen – und funktional-institutionelle Differenzen – Beschränkungen durch unterschiedliche Rechtssysteme und Normen – wird der Austausch erschwert. Dies ist vergleichbar mit den Auswirkungen einer starken geographischen Distanz. Die Filterfunktion der Grenze besteht somit darin, dass sie zwei institutionelle Systeme im Bereich des Rechtssystems, des politischen Systems, der Politikgestaltung und auch der geltenden gesellschaftlichen Normen erzeugt. Der Grenzraum kann dadurch zum Konfliktraum werden, in welchem unterschiedliche nationalstaatliche Zielsetzungen bezüglich des politischen oder ökonomischen Bereiches aufeinander treffen.⁶

Entwicklungsfördernde Faktoren

Andererseits kann der Grenzraum auch zu einem Kontaktraum werden. Voraussetzungen für einen solchen Zustand sind die Permeabilität der Grenze und die Existenz von grenzüberschreitenden Verflechtungen. Grenzregionen sind durch ein widersprüchliches Verhältnis zum Nationalstaat gekennzeichnet, da die besonderen Chancen von Grenzregionen zum einen auf der Wirksamkeit und zum anderen auf der praktischen Infragestellung nationalstaatlicher Regelungen beruhen. Geringere Transaktionskosten, zwischenbetriebliche Liefer- und Innovationsnetzwerke, die Nutzung und der Schutz gemeinsamer natürlicher Ressourcen sowie die Bereitstellung öffentlicher Güter sind mögliche Vorteile einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In diesen „*zones of cultural overlap*“ sind Mehrsprachigkeit und multinationale Identitäten häufig anzutreffende Phänomene.⁷ Durch Pendlerbeziehungen und intensive grenzüberschreitende Kontakte kommt es zum alltäglichen Zusammentreffen unterschiedlicher Mentalitäten und Handlungsorientierungen. In dieser Situation werden höhere Anforderungen an die Kommunikationsfähigkeiten der Bevölkerung gestellt. Diese verfügt über besondere Kenntnisse von Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur des Nachbarlandes und ist dadurch in einer prädestinierten Lage, dorthin Kontakte zu pflegen. Welche Eigenschaften der Grenze dominieren, hängt schließlich von einer Vielzahl historischer, kultureller, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Voraussetzungen ab: „(Borders) are a point of reference, a physical and cognitive

112; oder R. Ratti/S. Reichmann (Hrsg.), *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Basel 1993, S. 27.

6 S. Krätke/S. Heeg/R. Stein, *Regionen im Umbruch: Probleme der Regionalentwicklung an den Grenzen zwischen Ost und West*, Frankfurt a. M. 1997, hier S. 145.

7 H. Van Houtum (Anm. 5).

element of order, signification and identity... economic necessity, environmental pressures and basic human curiosity guarantee (however) that borders are permanently transcended, perforated, 'spiritualized' or otherwise disregarded."⁸

Die strukturellen Unterschiede von Grenzregionen stellen jedoch gleichzeitig Anreize für ausländische Direktinvestitionen (ADI) da. Hier sind die Erschließung neuer Absatzmärkte durch ausländische Vertriebs- und Produktionsstätten, Kosteneinsparungen durch Lohn- und Arbeitskostenunterschiede und unterschiedliche Umweltauflagen sowie die Erschließung von Innovationspotenzialen und -netzwerken durch die Ansnutzung vorhandener technologischer Kompetenzen zu nennen.⁹ Damit können Grenzregionen zur Plattform grenzüberschreitender regionaler Kooperation werden. Die räumliche Konzentration von Unternehmen hat ebenfalls mehrere Vorteile: Zum einen können hierdurch Transport- und Kommunikationskosten reduziert werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit des Zugriffs auf erfahrene, spezialisierte Arbeitskräfte, Zulieferer und Dienstleister.¹⁰ Zudem können Informationen zwischen Unternehmen durch „*technological spill-over*“ oder „*knowledge spill-over*“ leichter ausgetauscht werden.¹¹ Regionale Netzwerke sind somit eine Voraussetzung für regionale Lernprozesse, in denen die gebündelten Kompetenzen, Methoden, Problemdefinitionen und Technologien schrittweise weiterentwickelt werden können.

8 J. Scott, Dutch-German Euroregions: A Model for Transboundary Cooperation?, in: W.-D. Eberwein/J. Scott/ A. Swedler/P. Ganster (Hrsg.), Border Regions in Functional Transition. European and North American Perspectives, Regio Series of the IRS, Nr. 9, Berlin 1996, S. 85f.

9 Zu unterschiedlichen Entwicklungs- und Wachstumstheorien von Regionen siehe auch B. Hamm/M. Litsch, Sunbelt versus Frostbelt: A Case for Convergence Theory? in: International Social Science Journal 39 (1987) 112, S. 199-214; E. Lauschmann, Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Aufl., Hannover 1976; R. Ridinger, EG-Regionalpolitik: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft, Hamburg 1992; I. Schilling-Kaletsch, Wachstumspole und Wachstumszentren: Untersuchungen zu einer Theorie sektoral und regional polarisierter Entwicklung, Hamburg 1980; A. Topan, Das Leitbild der europäischen Kohäsionspolitik im Wandel, Rostock 1997.

10 Aus dieser Perspektive stellt die Grenzregion eine Wirtschaftsregion dar. Allerdings ist fraglich, ob die zumeist vorhandenen kleinen und mittleren Unternehmen nicht Gefahr laufen, ihre Eigenständigkeit zu verlieren. Mancherorts gehören diese zu Unternehmen, die außerhalb der Region ihren Hauptsitz haben, weshalb die regionalen Firmen nach Kriterien gesteuert werden, die mit dem eigentlichen Bedarf der Grenzregion jedoch nicht übereinstimmen. Damit werden die regionalen Unternehmen zu verlängerten Werkbänken überregionaler oder ausländischer Firmen.

11 P. Krugman, Geography and Trade, Cambridge 1991, S. 52.

Diese eher angebotsseitig argumentierenden Ansätze gehen davon aus, dass sich strukturelle Unterschiede auch positiv auf die Entwicklung der Grenzregionen auswirken können, indem z.B. „trickle-down“ Effekte bestehen.¹² Die Entstehung der Disparitäten beruht zumeist auf „regionalen Unterschieden in den Produktions- und Standortstrukturen, zudem können sie lagebedingt und/oder die Folge unterschiedlicher Abhängigkeiten von den interregionalen Verflechtungen sein. Sie sind Ausdruck regional unterschiedlicher Anpassungs- und Umstellungsfähigkeit in Rezessionsphasen, bei Nachfrageverschiebungen und/oder Veränderungen in den komparativen Kostenvorteilen“.¹³ Diese Gründe müssen aber vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass den Regionen administrative und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, die es ihnen ermöglichen, die eigene Entwicklung zu steuern sowie eigene Standortvorteile effizient herauszuarbeiten und zu nutzen. Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf subnationale Einheiten fördert die Nähe und die Beteiligung der Bevölkerung bei der Gestaltung ihrer Region. Demgegenüber steht aber auch die Tendenz des Staates, mit der Verlagerung von Kompetenzen kostenintensive Aufgaben weiterzureichen.¹⁴ Deshalb muss bei dieser Form von Zentralisierung, gepaart mit subsidiären Elementen, genau analysiert werden, ob der neue Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Regionen mit der entsprechenden Bereitstellung finanzieller Leistungen verbunden ist. Dieser Aspekt soll im vierten Kapitel Berücksichtigung finden.

Historische Kontinuitäten

Die akkumulierten Erfahrungen einer Region dokumentieren sich auch in der historischen Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstrukturen. Für die polnischen Grenzregionen stellt Gorzelak fest, dass der Urbanisierungsgrad im Westen Polens deutlich höher ist als in den östlichen Regionen (siehe Tabelle 2).¹⁵ Die Ursache für diesen Entwicklungsunterschied sieht er unter anderem im Mangel an Eigenstaatlichkeit in der Zeit des ausgehenden 18. Jahrhunderts bis zum Ende des Ersten Weltkriegs begründet. Der dadurch vollzogene Ausschluss dieser Regionen vom westeuropäischen Industrialisierungsprozess hatte neben räumlichen auch politische und wirtschaftliche Auswirkungen auf die Strukturen des Landes. Heute existieren in den östli-

12 Vgl. I. Schilling-Kaletsch, S. 33f. Siehe vor allem auch Anm. 13.

13 Vgl. E. Lauschmann (Anm. 9), S. 94.

14 Erwähnt seien hier der Bereich der sozialen Sicherungssysteme sowie die regionale Strukturpolitik.

15 G. Gorzelak/B. Jałowiecki, European Boundaries: Unity or Division of the Continent? in: *Regional Studies* 36 (2002) 4, S. 409-419.

chen Regionen nur circa 16 Prozent aller polnischen Städte, wovon wiederum lediglich rund zwei Prozent aus der Zeit des 13. Jahrhunderts stammen.¹⁶ Daher teilt er das heutige polnische Territorium in zwei Räume ein, deren Grenzlinie entlang der Weichsel verläuft. Alle Gebiete westlich der Weichsel seien historisch einem starkem Einfluss des Westens ausgesetzt und dadurch prosperierender Bestandteil Westeuropas geworden. Demgegenüber seien die östlich des Flusses gelegenen Gebiete unter ehemals russischem Einfluss Osteuropa zuzurechnen und vergleichsweise rückständig geblieben.¹⁷ Kwiatkowski und Okraszewska führen die Entwicklung heutiger Wojewodschaften ebenfalls auf historische Prozesse in der Phase des 18. bis zum beginnenden 20. Jahrhundert zurück, die sich insbesondere in wechselnden Herrschaftsformen über das polnische Territorium bis zu seiner teilweisen Unabhängigkeit 1918 manifestierten.¹⁸

Für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1989 ist der ausgeprägte Egalitarismus kennzeichnendes Merkmal der regionalen Entwicklung in Polen wie auch in vielen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern. Ziel sozialistischer Planungspolitik war die Verwirklichung gleicher Lebensbedingungen in allen Regionen, was insbesondere durch große Infrastrukturprojekte und Investitionen im Schwermaschinen- und Stahlbereich in strukturschwachen Gebieten umgesetzt wurde. Diese Strategie der forcierten Angleichung kann jedoch als gescheitert betrachtet werden. Die Planungspolitik des sozialistischen Staates konnte historische Pfadabhängigkeiten kaum durchbrechen: „The influence of historic conditions ... was so strong that actions taken to reduce the differences between the regions failed or even backfired.“¹⁹

Empirische Analyse ausgewählter Grenzregionen

Auf der Grundlage der Berechnungen zum Anstieg des BIP pro Kopf in den ausgewählten Beitrittskandidatenländern, die vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) durchgeführt wurden, ist festzustellen, dass

16 Ebenda, S. 412.

17 Vgl. dazu auch G. Gorzelak, *Regional Policies and Regional Capacity-Building in Poland*, in: M. Brusius (Hrsg.), *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*, München 1999, S. 131-157, hier S. 134f.

18 A. Kowalczyk, *Local Government in Poland*, in: T. M. Horváth, (Hrsg.), *Decentralization: Experiment and Reform*, Budapest 1999, S. 217-253.

19 G. Gorzelak/B. Jałowicki (Anm. 15), S. 189.

„sich der Aufholprozess in den Hauptstadtregionen konzentriert.“²⁰ Dabei wird auch deutlich, dass erkennbare Ungleichheiten zwischen den westlichen und östlichen Grenzregionen in allen hier aufgeführten Beitrittskandidatenländern bestehen.

Abbildung 1 zeigt deutlich, dass die Zunahme im Pro-Kopf-Einkommen in den westlichen Grenzregionen stärker ist als in den östlichen. Eine Ausnahme bildet die Slowakische Republik, dort verhält es sich umgekehrt. Die regionalen Unterschiede in Polen im Vergleich zu Ungarn sind jedoch geringer. Das Muster regionaler Entwicklung in Polen deckt sich eher mit der Tschechischen Republik, in der durch die Hauptstadt Prag Wachstum in einer Region konzentriert wird. Wie bereits zu Beginn ausgeführt, werden drei westliche – zurzeit an die EU angrenzende – Wojewodschaften (Zachodniopomorskie, Lubuskie, Dolnośląskie) und drei östliche – nach dem Beitritt Polens an der Außengrenze der EU sich befindende – Wojewodschaften (Podlaskie, Lubelskie, Podkarpackie) analysiert. Um zu untersuchen, welche Formen der Ungleichentwicklung in den polnischen Grenzregionen vorliegen, sollen folgende Indikatoren verwendet werden: Urbanisierungsgrad, Arbeitslosenquote, Zahl der Unternehmen mit ausländischen Kapitalanteilen, das Brutto-Gehalt pro Person im Unternehmenssektor sowie Migrationsprozesse. Es sollte auch geprüft werden, ob sich eine Tendenz zur stärkeren Konzentration von Innovationspotenzial nahe den schon bestehenden Entwicklungszentren und in den Technologieclustern bestätigt. Da vor allem Investitionen mit ausländischem Kapital als Anreiz für die Entwicklung einer Region gelten, soll auch die Standortattraktivität der Regionen erörtert werden.

Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass die drei Hauptstädte der betrachteten östlichen Grenzregionen bei der Investitionsattraktivität in die Kategorie C (geringste Investitionsattraktivität) eingestuft wurden (Lublin – Wojewodschaft Lubelskie; Białystok – Podlaskie; Rzeszów – Podkarpackie). Wrocław, die Hauptstadt der Wojewodschaft Dolnośląskie befindet sich in Kategorie A, während sich Stettin/Szczecin (Zachodniopomorskie) und Grünberg/Zielona Góra (Lubuskie) in der Kategorie B wiederfinden.²¹ Die Regionalhauptstädte der westlichen Regionen zeichnen sich nicht nur als

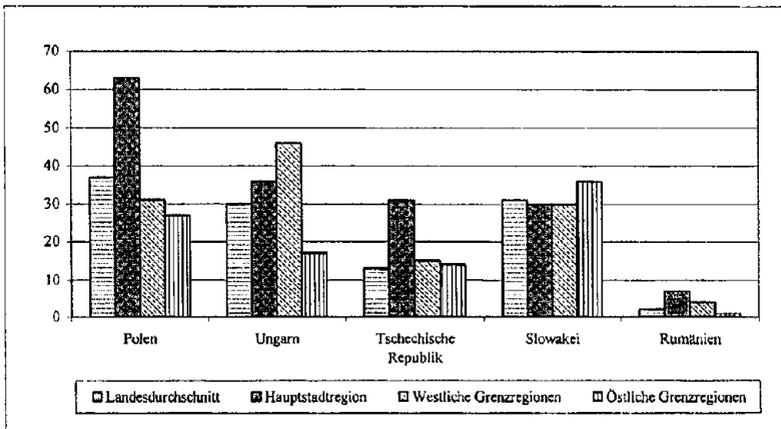
20 K. Lammers, Osterweiterung aus Raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regionalökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Integration in Europa, HWWA Discussion Paper, Nr. 195, Hamburg 2002, S. 24.

21 Vgl. Tab. 1. Die hier vereinfachte Darstellung weist mit Kategorie A den höchsten Grad an Investitionsattraktivität aus. Die Wojewodschaft Lubuskie besitzt jeweils zwei Wojewodschaftshauptstädte: Zielona Góra (Kategorie B) als Sitz des Wojewoden und des Wojewodschaftsamtes und Gorzów Wlkp. (Kategorie C) als Sitz des Regionaltages und des Marschallamtes.

Wirtschaftsstandort durch ihre relative Nähe zur jetzigen Außengrenze der EU aus. Die Anziehungskraft für die Ansiedlung von Investoren sowie deren spezifisch positiver Einfluss könnten beispielsweise in einem bestehenden Anreiz für eine Betriebsverlagerung aufgrund niedriger Transportkosten bestehen.

Abbildung 1

Zunahme des BIP pro Kopf in den Regionen der Beitrittskandidatenländer zwischen 1995–1999 in %



Quelle: K. Lammers, Osterweiterung aus Raumwirtschaftlicher Perspektive, HWWA Diskussion Paper, Nr. 195, Hamburg 2002.

Vom Beitritt Polens könnte auch der Dienstleistungssektor (z.B. Einzelhandel, Handwerk) vor allem in den westlichen Grenzregionen weiter profitieren. Nach der vereinfachten Darstellung ist festzuhalten, dass ostpolnische Wojewodschaften – deren Hauptstädte sich in der Kategorie C befinden – eine geringere Anziehungskraft für ausländische Investoren aufweisen. Für deren Unattraktivität sind im Wesentlichen die räumliche Entfernung, die bestehenden Transportkosten, der Mangel an Infrastruktur sowie ein niedriger Urbanisierungsgrad verantwortlich (siehe Tabelle 2).

Tabelle 1: Kategorien der Investitionsattraktivität

Kategorie A	Kategorie B	Kategorie C
	Danzig/Gdańsk	
	Stettin/Szczecin	Bromberg/Bydgoszcz
Warschau/Warszawa	Oppeln/Opole	Landsberg/Gorzów
Posen/Poznań	Kattowitz/Katowice	Wielkopolski
Krakau/Kraków	Lodz/Łódź	Kielce
Breslau/Wrocław	Allenstein/Olsztyn	Lublin
	Grünberg/Zielona	Rzeszów
	Góra	Białystok
	Thorn/Toruń	

Quelle: Profil wrażliwości gospodarki regionalnej na integrację z Unią Europejską, Unabhängiges Institut für Marktforschung Danzig (Instytut Badań nad Gospodarka Rynkowa) (Hrsg.), Gdańsk 2003.

Siehe: www.ibngr.pl, 15.08.2003, http://rzeczpospolita.pl/tematy/raport_ibngr/, 15.09.2003.

Als ein hemmender Faktor in der Entwicklung Polens ist eine wachsende strukturelle Arbeitslosigkeit zu beobachten, die Folge des Transformationsprozesses ist und durch die anhaltende Rezession der Weltwirtschaft intensiviert wurde.²² Ein weiteres schwerwiegendes Problem für den polnischen Arbeitsmarkt besteht in dem hohen Anteil von Erwerbstätigen im Agrarsektor. Dies betrifft vor allem die östlichen Grenzregionen Polens. Der Anteil der Beschäftigten im Bereich der Landwirtschaft beträgt gemessen am regionalen Arbeitsmarkt in den westlichen Wojewodschaften Zachodniopomorskie 14,6, in Lubuskie 16,9 Prozent, und in Dolnoślaskie 15,5 Prozent. In den ostpolnischen Grenzregionen liegt der Anteil mit 50,8 Prozent in Lubelskie, 45,7 Prozent in Podkarpackie sowie 45,2 Prozent in Podlaskie um ein Vielfaches höher.²³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die dortigen Landwirtschaftsbetriebe mit ca. fünf Ha zu bewirtschaftender Fläche den Betrieben Westpolens mit einer durchschnittlichen Größe von ca. 20 Ha unterlegen sind. Die Folge ist mangelnde Konkurrenzfähigkeit, was sowohl den nationalen als auch den europäischen Markt anbelangt. Der Mangel an Investitionen, veraltete Anbaumethoden und Tierhaltung führen schrittweise

22 G. Gorzelak, Europäische Integration und Regionalpolitik in den Transformationsländern, in: H. J. Wagener, (Hrsg.), Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung, Bonn 1998, hier S. 306

23 Vgl. Rocznik Statystyczny Rzeczpospolitej Polskiej, Główny Urzad Statystyczny (Hrsg.), Warszawa 2000, S. XLVI; oder unter: www.stat.gov.pl.

zur Verarmung der ländlichen Bevölkerung. Ein weiterer Grund für die langsame Entwicklung der ostpolnischen Räume ist die geringe Industriedichte. Die westlichen Regionen Polens sind jedoch auch von Restrukturierungsmaßnahmen betroffen, da es dort zu vermehrten Schließungen von staatlichen Landwirtschaftsbetrieben kommt. Die Raumstrukturen in den westlichen Grenzregionen entstanden als Ergebnis der Umsiedlungen nach 1945. In Folge dessen wurden eher staatliche Großbetriebe (PGR) und Genossenschaften (RSP) gegründet. Ihr Niedergang seit 1989 verursachte strukturelle Arbeitslosigkeit besonders auf dem Land, wohingegen in den östlichen Regionen eine Krise der kleinen Betriebe mit hohen Subsistenzproduktionsanteilen herrscht.

Prinzipiell scheint es schwierig, die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Migration und die Wanderungsbewegungen abzuschätzen. Dasselbe gilt für das Verhältnis zwischen dem Investitionsfluss für die künftige Entwicklung der Regionen und den daraus erwachsenden Beschäftigungsmöglichkeiten. Tabelle 2 zeigt, dass die Regionen mit dem größten Zufluss von ADI auch die höchste Arbeitslosenquote haben. Regionen, die zurzeit über eine geringe Anzahl von Beschäftigten im privaten Sektor und einen geringen Anteil an ausländischen Investitionen verfügen, sehen sich allerdings der Gefahr vermehrter Arbeitslosigkeit ausgesetzt. Dies betrifft vor allem die östlichen Grenzregionen. Diese weisen zunächst eine geringere Arbeitslosigkeit auf, wie die Wojewodschaften Podlaskie mit einer Arbeitslosenquote von 14,5 Prozent, Lubelskie mit 15,3 Prozent und Podkarpackie mit 16,2 Prozent. Der Hohe Anteil an Subsistenzproduktion scheint dabei eine gewisse Absorptionsfunktion der Arbeitslosigkeit zu entfalten. Für die Zukunft bedeutet dies, dass der Rückgang der Beschäftigung in Forst- und Landwirtschaft unvermeidlich ist. Finanzielle Investitionen in die kleinen ostpolnischen Landwirtschaftsbetriebe sind entweder kaum wahrscheinlich, oder nur mit Hilfe der EU sowie des polnischen Staates denkbar.

In der EU-Grenzregion Dolnośląskie, deren BIP pro Kopf 102,3 Prozent – pro Kopf ca. 18.324 PLN – gemessen an Polens Durchschnitt von 100 Prozent beträgt, liegt die Arbeitslosenquote bei 22,2 Prozent. Noch ausgeprägter ist die Arbeitslosigkeit in den Wojewodschaften Lubuskie mit 26,2 Prozent und Zachodniopomorskie mit 27,2 Prozent. In den ostpolnischen Wojewodschaften Podlaskie erreicht das BIP pro Kopf 72,8 Prozent, in Lubelskie nur 69,8 Prozent des Landesdurchschnitts.²⁴

24 D. Wyszowska, *Polityka regionalna jako instrument podwyższenia konkurencyjności polskich regionów*, Katedra Polityki Regionalnej i Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Białostockim, S. 3; unter: www.instytut.info/referaty/Wyszowska.pdf, vom 15.10.2003.

Tabelle 2
Wirtschaftliche und soziale Merkmale der untersuchten Grenzregionen

Wojewodschaft	Dolnośląskie	Lubuskie	Zachodniopomorskie	Lubelskie	Podkarpackie	Podlaskie
Bevölkerung (in 1000)	2 970	1 024	1 734	2 227	2 131	1 219
Arbeitslosenquote (%)	22,2	26,2	27,2	15,3	16,2	14,5
BIP pro Kopf (PLN) ²⁵	18324	15723	17489	12146	12608	13174
Urbanisierungsgrad (%) [*]	71,4	64,6	69,5	46,8	40,9	58,6
Bruttogehalt pro Person im Unternehmens-sektor (in EUR) [*]	525	452	506	457	444	463
Anzahl von Gesellschaften mit Auslandskapital	4634	2010	3119	729	593	357
Saldo der in- und externen Migration (auf 1000 Einwohner)	-0,3	-1,0	-0,6	-1,7	-1,1	-1,2
Arbeitslosenquote der Hochqualifizierten (%)	2,7	2,2	3,0	4,8	3,5	4,0

Quelle: Zentrales Amt für Statistik Warschau, * Polnische Agentur für Ausländische Investitionen²⁶

Bisher wurden in der Region Dolnośląskie ca. 4.634 Unternehmen mit Anteilen von ausländischem Kapital gegründet. Das entspricht etwa 6,8 Prozent der gesamten ADI in Polen. Im Vergleich dazu existieren in der Woje-

²⁵ Am 15.09.2003 betrug der offizielle Wechselkurs: 1 EUR = 4,44 PLN.

²⁶ Polski Główny Urząd Statystyczny w Warszawie, 2003, www.stat.gov.pl; Polska Agencja Inwestycji Zagranicznych, www.paiz.pl.

wodschaft Podlaskie nur ca. 357 Unternehmen dieser Art. Das entspricht einem Anteil an den gesamten ADI von 0,5 Prozent.²⁷

Die Standortattraktivität einer Region wird nicht zuletzt in hohem Maße durch die verfügbaren Humanressourcen bestimmt. Einkommensgefälle bedingen vor allem den Abfluss von Arbeitskräften aus weniger entwickelten Regionen. Die Arbeitskräftemigration vergrößert daher die vorhandenen regionalen Disparitäten zwischen politisch und ökonomisch ungleich entwickelten Regionen und stellt eine zusätzliche Belastung dar.²⁸ Da sich die Gruppe der Arbeitslosen zumeist aus wenig mobilen Personen mit lediglich abgeschlossener Grundschul- oder Berufsausbildung zusammensetzt, die insgesamt circa zwischen 60 und 70 Prozent aller Arbeitslosen in Polen ausmacht,²⁹ ist die Arbeitskräftewanderung unter den polnischen Regionen gering. Migration findet zumeist innerhalb einer Region oder in die benachbarten Regionen statt. In den westlichen Regionen – beispielsweise Dolnośląskie mit 2,7 Prozent – sind Personen mit einem Hochschulabschluss in geringerem Maße von der Arbeitslosigkeit betroffen, als in den östlichen Regionen, wie zum Beispiel in Lubelskie mit 4,8 Prozent. Tabelle 2 zeigt den Migrationsaldo für die untersuchten Regionen. Der Saldo fällt vor allem in den westlichen Grenzregionen positiv aus, woraus sich für die östlichen Regionen die Gefahr des Abflusses von Arbeitskräften ergibt. Integrations-theoretischen Ansätzen folgend, könnte die Öffnung der Grenzen zwischen der heutigen EU und Polen ebenfalls einen Abfluss von hoch- und fachausgebildeten Arbeitskräfte grenznaher Regionen verursachen. Der Abwanderungsprozess vollzöge sich demnach bis zu dem Zeitpunkt, an welchem sich die Grenzproduktivität und damit die Löhne im Integrationsraum angeglichen haben.³⁰ Ob es jedoch zu solchen Wanderungen insbesondere in die heutige EU kommt, auch wenn die erhoffte schnelle Angleichung der Lebensverhältnisse verzögert wird, bleibt umstritten. Schätzungen gehen davon aus, dass das Migrationspotenzial relativ gering ist gemessen an der Aufnahme-fähigkeit der Arbeitsmärkte der heutigen EU-Mitgliedsstaaten.³¹

27 Vgl. Profil wrażliwości gospodarki regionalnej na integrację z Unią Europejską, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, unter: www.rzeczpospolita.pl/tematy/raport_ibngr/, vom 15.09.2003.

28 H. Werner, Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU, in: APuZ 8 (2001), S. 13.

29 Im Wesentlichen sind hier die westlichen Wojewodschaften gemeint, wie zum Beispiel Zachodniopomorskie mit 73 Prozent. In den östlichen Wojewodschaften beträgt die Quote rund 60 Prozent. Unter: www.paiz.pl, vom 15.08.2003.

30 H. Werner (Anm. 28), S. 13.

31 T. Straubhaar, Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es? HWWA Discussion Paper Nr. 137, Hamburg 2001.

Tabelle 3: BIP pro Kopf in den Grenzregionen Polens 1998–2000 in PLN

	Dolnośląskie	Lubuskie	Zachodniopomorskie	Lubelskie	Podkarpackie	Podlaskie
1998	14 290	13 062	13 980	10 383	10 866	10 926
1999	16 273	14 444	15 924	11 112	11 685	11 580
2000	18 324	15 900	17 489	12 146	12 608	13 174

Quelle: Zentrales Amt für Statistik Warschau³²

Tabelle 3 verdeutlicht, dass im Verlauf der Jahre 1998 bis 2000 die westlichen Wojewodschaften ein wesentlich höheres Pro-Kopf-Einkommen aufwiesen, als dies in den östlichen Regionen der Fall war. Es lässt sich auch die Tendenz eines schnelleren Zuwachses des Pro-Kopf-Einkommens in den westlichen Grenzregionen erkennen (siehe auch Abb. 1). Dies könnte die Prognose bestätigen, dass sich in Folge des Integrationsprozesses die bestehenden Entwicklungsgefälle eher vertiefen werden. Nach dem Beitritt Polens zur EU werden die östlichen Grenzregionen Polens Teil der EU-Außengrenze sein. Im Fall der westlichen Wojewodschaften wird das Hindernis der Grenze für die regionalen Wirtschaftskontakte und die Entwicklung der Region wegfallen. Es steht zu befürchten, dass die verstärkte Sicherung der zukünftigen östlichen Außengrenze der EU die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Polen und seinen östlichen Nachbarn erschwert. Nach dem bis 01.10. 2003 geltenden zwischenstaatlichen Abkommen zwischen Polen und der Ukraine bestand ein visafreier Verkehr für die Bürger beider Staaten.³³ Bezüglich der Ukraine diente dieser freizügige Verkehr, besonders vor dem Hintergrund des herrschenden Preis- und Einkommensgefälles, zur Entwicklung grenzüberschreitender Kleinhandelsaktivitäten im Grenzgebiet.³⁴ Der Kleinhandel setzt sich aus dem so genannten Basarhandel in den Grenzstädten und dem Einkaufstourismus zusammen. Da die ukraini-

32 Ebenda. Siehe auch: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, 2001, sowie 2002, Główny Urząd Statystyczny (Hrsg.), Warszawa.

33 Seit 1.10.2003 können Ukrainer mit einem kostenlosen Visum einreisen, während polnische Bürger für die Ukraine kein Visum benötigen. Für die russischen und weißrussischen Bürger hat Polen am 01.10.2003 kostenpflichtige Visa eingeführt, was von deren Seite ebenfalls getan wurde.

34 A. Haase/A. Wust, Europas neue Peripherie? in: Welt Trends 34 (2002), S.15.

schen Bürger Genussmittel und Kleidung zumeist in Polen erwerben, entstanden im ostpolnischen Gebiet viele kleine Firmen, die für den Bedarf des Kleinhandels produzieren. Deshalb drohen im Falle der Grenzschließung neue Belastungen für den Grenzhandel.

Um die Standortattraktivität der polnischen Regionen zu erhöhen, wurde die Gründung von Sonderwirtschaftszonen (SWZ) sowie so genannten „Euro-Parks“ beschlossen. Sie bestehen vermehrt in den untersuchten Grenzregionen. Beispielsweise entstanden in der Wojewodschaft Podlaskie die SWZ-Suwałki sowie in der Wojewodschaft Podkarpackie der Euro-Park-Mielec und der Euro-Park-Wislosan. In den westlichen Grenzregionen Lubuskie und Dolnośląskie existieren die SWZ-Kostrzyn-Stubice sowie die SWZ-Wałbrzych, Kamienna Góra und Legnica. Die übrigen beiden Wojewodschaften Lubelskie und Zachodniopomorskie weisen bisher keine SWZ aus. Die Merkmale einer SWZ beruhen zumeist auf der staatlichen Investitionsförderung von bis zu 50 Prozent des Investitionsaufwandes von größeren Unternehmen und bis zu 65 Prozent des Investitionsaufwandes von kleinen- und mittleren Unternehmen (KMU).³⁵ Diese Vorgehensweise entspricht aber keineswegs den geltenden Rechtsvorschriften der EU, weshalb sich erhebliche Probleme für die polnische Seite im Zuge der Beitrittsverhandlungen ergaben.

Politische Problemlösungen für die Polarisierungsprozesse am Beispiel der Verwaltungsreform von 1999

Das zögerliche Eingreifen des polnischen Zentralstaates könnte die Ungleichheiten in Polen zusätzlich vertiefen. Eine Peripherisierung der ostpolnischen Grenzregionen wäre das Ergebnis. In einem solchen Szenario bildete der Raum zwischen Posen und Warschan mit einer Ausdehnung bis in die deutsch-polnische Grenzregionen, insbesondere Gdańsk, Szczecin und Wrocław, das Zentrum zukünftiger wirtschaftlicher Prosperität. Die Hauptstädte dieser Wojewodschaften wären dann die Hauptentwicklungsachsen und könnten als Gebiete mit überdurchschnittlichem Lebensstandard und hohen Entwicklungspotenzialen am ehesten die Angleichung an die wirtschaftlichen Verhältnisse der EU schaffen. Die östlichen Grenzregionen Polens mit den sich im Umstrukturierungsprozess befindenden Großstädten Lublin,

35 Die SWZ entstanden auf der Grundlage des am 20.10.1994 in Kraft getretenen Gesetzes über die Sonderwirtschaftszonen. Nach diesem Gesetz sowie seiner Änderung vom 16.11.2000 beträgt die staatliche Unterstützung (Regionalsubvention) zwischen 50 und 60 Prozent des Investitionsaufwandes für einen Zeitraum von 20 Jahren ab der Gründung und Ansiedelung des Unternehmens. In: Dziennik Ustaw, Nr 123, poz. 600, 24.11.1994 sowie Dziennik Ustaw, Nr 117, poz. 1228, 23.12.2000.

Rzeszów und Białystok werden demnach künftig die Peripherie bilden. Die nordöstlich liegende Wojewodschaft Podlaskie besitzt aber aufgrund ihrer landschaftlichen Vorteile sowie einer geringen Entfernung zu Warschau die Möglichkeit, sich als Zielregion der Wochenendtouristik für Warschauer Bewohner zu entwickeln.³⁶

Die Gebiets- und Verwaltungsreform, die am 01.01.1999 in Kraft getreten ist, wird als eine zentrale Voraussetzung für effektive Lösungsansätze gesehen, um den voranschreitenden Polarisierungsprozess zwischen den Grenzregionen zu stoppen. Die Republik Polen „soll – laut ihrer Verfassung, angenommen am 02.04.1997 – ein unitarischer Staat sein“.³⁷ Dies trifft in dieser Form heutzutage nicht mehr zu, da das polnische Parlament Ende 1998 eine Verwaltungsreform beschlossen hat. So kennzeichnet Polen seitdem ein dezentralisiertes Rechts- und Verwaltungssystem, in welchem die aus gesamtstaatlichen Wahlen hervorgehenden beiden Kammern des Parlaments, Sejm und Senat, die alleinigen gesetzgebenden Organe sind. Die Wojewodschaften sind territoriale Einheiten der Staatsverwaltung und neben den Gemeinden und Kreisen dritte Säule der lokalen Selbstverwaltung.³⁸ Die Funktion, die sie vor der Verwaltungsreform innehatten, entsprach in etwa der der bundesdeutschen Regierungsbezirke. Die Gebiets- und Verwaltungsreform führte zu einer Neugliederung Polens in 16 Wojewodschaften, statt der bisherigen 49 territorialen Einheiten. Die Neueinteilung erfolgte dabei nach dem Vorbild des regionalen Zuschnitts in der EU, um die Zusammenarbeit untereinander sowie die Inanspruchnahme der EU-Strukturfonds zu erleichtern.³⁹ Die Regionalämter wurden abgeschafft und die Kreise als Selbstverwaltungskörperschaft wiedereingeführt. Der Wojewode, der durch den Ministerrat ernannt wird, fungiert als ‚verlängerter Arm Warschaus‘ und ist oberster Vertreter der Regierungsadministration in der Wojewodschaft

36 G. Węclawowicz, *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

37 *The Constitution of the Republic of Poland*, Chancellery of the Sejm (Hrsg.), Warszawa 1999, hier S. 5.

38 W. Glowacki, *Regionalization in Poland*, in: G. Marcou (Hrsg.), *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, Budapest 2002, S. 103-140, S. 110f.

39 Im Zusammenhang damit wurde im Jahr 2000 die Nationale Entwicklungsstrategie für den Zeitraum 2001-2006 verabschiedet. „The general goal of the policy is formulated as ... creating conditions for the growth of the competitiveness of regions and counteracting the marginalization of certain areas in such a way as to support the long-term economic development of the country, its economic, social and territorial cohesion, and its integration with the EU“. Zitiert nach W. Glowacki (Anm. 38), hier S. 127. Zudem wird angeführt, dass die Implementierung der nationalen Strategie entscheidend von der finanziellen Unterstützung durch die EU abhängt.

und verpflichtet, „die politischen Ziele des Ministerrats an die lokalen Bedingungen anzupassen. Zugleich hat er die Aufsichtshoheit über die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, ist das übergeordnete Organ im Verwaltungsverfahren (...) sowie Vertreter des Fiskus und koordiniert unter anderem die Aufgaben auf dem Gebiet der Verteidigung und der Sicherheit des Staates in der Wojewodschaft.“⁴⁰ Damit besitzt der Wojewode weitreichenden Einfluss auf die Geschicke der Wojewodschaft. Die Organe der Wojewodschaft sind das Wojewodschaftsparlament – Sejmik – und eine fünfköpfige Exekutive, der Wojewodschaftsvorstand. An dessen Spitze steht der Marschall, ein von den Abgeordneten gewählter Vertreter.⁴¹ Dieses Amt wurde im Gegensatz zu jenem des Wojewoden erst durch die Reform geschaffen. Der Marschall repräsentiert die Wojewodschaft in ihren partnerschaftlichen Beziehungen. Gleichzeitig obliegt es ihm und den übrigen Organen der regionalen Selbstverwaltung, erstens „Aktivitäten zur Entwicklung der Wojewodschaft und zweitens die Erfüllung gesetzlicher festgelegter konkreter Aufgaben von regionaler Bedeutung auszuführen und zu gewährleisten.“⁴² Das Verhältnis zwischen Marschall und Wojewode kann demnach als konfrontativ beschrieben werden, selbst unter der Prämisse, dass beide der gleichen Partei angehören. Diese Konkurrenz beruht zum einen in der Tatsache, dass das Amt des Marschalls neu geschaffen wurde, zum anderen versucht dieser den Einfluss Warschaws möglichst gering zu halten.

Eine originäre föderale Struktur wurde demzufolge nicht geschaffen. Die Wojewodschaften verfügen seit 1999 zwar über stärkere eigene Kompetenzen im Bereich der Selbstverwaltung. So ist zum Beispiel ein Schwerpunkt im Bereich des Finanz- und Steuerungsinstrumentariums die Realisierung einer regionalen Entwicklungsstrategie.⁴³ Głowacki verdeutlicht in seinem

40 Des Weiteren unterstehen ihm verschiedene Bereiche der Wojewodschaft, wie Polizei, Feuerwehr, Katastrophenschutz oder Bauaufsicht. Vgl. Reform der öffentlichen Verwaltung in Polen, In: Deutsch-Polnisches Informationsbulletin TRANSODRA, Nr. 19, Februar 1999, S. 53-58, unter: www.dpg-brandenburg.de/tr_19/administration.htm, vom 06.12.2003.

41 Vgl. ebd. sowie: Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur politischen Bildung 273 (2001), S. 18-20; H. Kosarczyn, Regional Development in Poland – An Overview, in: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego (Hrsg.), Warszawa 2001. Der Aufbau der Verwaltung ist auch im Internet unter: www.mswia.gov.pl und www.parr.pl zu finden.

42 Vgl. Deutsch-Polnisches Informationsbulletin TRANSODRA (Anm. 40).

43 A. Kowalczyk (Anm. 18), hier S. 226-228. Die regionale Entwicklungsstrategie umfasst folgende Ziele: Entwicklung, Förderung und Kultivierung des nationalen, zivilen und kulturellen Bewusstseins, die Steigerung von Wettbewerb und Innovation

Aufsatz jedoch den in der Realität begrenzten Handlungsspielraum der Wojewodschaften, da nur eine geringe Eigenständigkeit auf der Einnahmeseite besteht. Maßgebliche Einnahmeposten der Regionen im Jahre 2000 waren zweckgebundene Zuweisungen und generelle Subventionen der Regierung sowie eigene Steuereinnahmen. 84 Prozent aller Einnahmen der Regionen stammten demnach aus Warschau, wodurch die Zentralregierung einen starken Einfluss auf die finanzielle Situation der Regionen ausübt.⁴⁴ Für die Gemeinden ergibt sich eine etwas bessere Bilanz, was die Eigenfinanzierung ihrer Ausgaben betrifft. Diese haben 1997 35,2 Prozent ihrer Ausgaben unabhängig von Warschau bestritten, obwohl dies eine Verschlechterung gegenüber 1994 ist, wo noch 40,4 Prozent eigene Steuereinnahmen (z.B. Grundsteuer) flossen. Der Anteil der gemeinsamen Steuern (z.B. Anteil an der Einkommenssteuer) am Gemeindehaushalt, die zwischen der zentralen und der lokalen Ebene aufgeteilt werden, stieg 1997 leicht auf 24,2 Prozent an.⁴⁵ Obwohl die Gemeinden mehr Kompetenzen zugesprochen bekommen haben, sank ihr Steueranteil am BSP von 3,54 Prozent 1997 auf 2,93 Prozent im Jahr 1999.⁴⁶

Auch die Wojewodschaften erfuhren eine Stärkung ihrer Kompetenzen insbesondere bei der Formulierung regionaler Entwicklungsstrategien. Das Vorantreiben der wirtschaftlichen Entwicklung als zentrales Element dieser Strategien baut insbesondere auf die Schaffung von mehr Wettbewerb und Innovation.⁴⁷ Dabei übernimmt die Administration der Wojewodschaft mit der Aufnahme und dem Ausbau internationaler Kooperationsbeziehungen

der regionalen Wirtschaft, die Erhaltung der Kultur und der Umwelt sowie die Aufrechterhaltung der räumlichen Struktur.

44 Vgl. W. Głowacki (Anm. 38), S. 123 f. Weitere Einnahmen resultieren aus Ausgleichszahlungen, den Anteilen aus Einkommens- und Körperschaftssteuern (1999 betragen sie 1,5 und 1 Prozent des Gesamtaufkommens) sowie der Eigentumssteuer der Wojewodschaft. Prinzipiell ist für die allgemeinen Subventionen anzufügen, dass sie sowohl für Regionen als auch für die Gemeinden lediglich Ergänzungszahlungen für die Co-Finanzierung von Projekten in den Bereichen Bildung und Straßenbau darstellen.

45 A. Kowalczyk (Anm. 18), hier S. 235.

46 OECD, Fiscal Design Across Levels of Government. Year 2000 Surveys. Country Report Poland. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Paris 2001, hier S. 15.

47 W. Głowacki (Anm. 38), S. 125f. Nationale und regionale Entwicklungsstrategien sind Bestandteile von sogenannten Regionalverträgen. Diese kommen auf Antrag der jeweiligen Wojewodschaft zustande. Sie beinhalten seitens Warschaus Strategieelemente zur Regionalentwicklung sowie ein individuelles Unterstützungsprogramm. Die Wojewodschaften erstellen im Gegenzug die entsprechend eigene Entwicklungsstrategie sowie regionale Programme.

die wichtigsten Aufgaben, die vor der Gebiets- und Verwaltungsreform der Regierung in Warschau oblagen. Gleichzeitig ist die regionale Administration angehalten, mit der nationalen Regierung über deren Repräsentanten, den Wojewoden, zusammenzuarbeiten. Neben den Aufgaben im Bereich der Raumplanung und regionalen Entwicklungsplanung sowie der regionalen Wirtschaftsentwicklung wurden der Wojewodschaft weitere Aufgaben übertragen. Sie kann dabei nicht in die Kompetenzen der Kreise und Gemeinden eingreifen, obwohl der Aufgabenkatalog⁴⁸ ähnlich dem der Kreise ist. Andererseits sollte aber auch keine Abwälzung schwieriger Aufgaben vom Staat auf die Regionen stattfinden. Mit der Stärkung der Selbstverwaltung durch die Verwaltungsreform wurde das Gewicht der Regionalisierung gestärkt. Die polnischen Regionen haben an politischem Einfluss gegenüber der Zentralregierung gewonnen, gleichzeitig sind sie in der Lage, den übrigen Regionen Europas partnerschaftlich gegenüberzutreten. Die Verwaltungsreform scheint daher auch einen positiven Einfluss auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von polnischen Grenzregionen auszuüben. Da diese Form der Kooperation im regionalen und lokalen Bereich initiiert und gefördert wird, kann ein Zuwachs an mehr Eigenverantwortlichkeit auch einen Zuwachs an Kooperation bedeuten. Jedoch ist der Einfluss Warschaus noch immer vorhanden insbesondere aufgrund seiner finanziellen Zuwendungen. Damit einher geht aber auch eine bessere Ausgangslage für die Wojewodschaften, den übertragenen Aufgaben gerecht zu werden. Mit einem polnischen EU-Beitritt hoffen Polens Wojewodschaften, von den positiven Effekten der EU-Regionalpolitik profitieren zu können, die auf eine Angleichung zwischen strukturschwachen und starken Regionen abzielt. Allerdings hängt dies von der Höhe der Zuweisung sowie ihrer Verteilung unter den Regionen ab.

Ende des Jahres 2000 wurde von der Regierung in Warschau ein Unterstützungsprogramm verabschiedet, welches als Ergänzung für die sozioökonomische Entwicklung der Regionen betrachtet werden kann. Ziel ist es, ent- und bestehende internationale Beziehungen insbesondere zur EU zu fördern. Damit wird gleichzeitig eine Anpassungsstrategie für den bevorstehenden Beitritt verfolgt. An erster Stelle der Prioritätenliste steht die Entwicklung und Modernisierung der regionalen Infrastruktur. Zudem soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert werden.⁴⁹ Bei der für die Jahre

48 Die Wojewodschaft besitzt keinerlei Kontroll- oder Aufsichtshoheit gegenüber den Selbstverwaltungseinheiten der Gemeinden und Kreise. Der Aufgabenkatalog umfasst unter anderem das öffentliche Bildungswesen, darunter auch die Hochschulen, Gesundheitsschutz und -fürsorge, Kultur und Schutz der Kulturgüter, Raumordnung, etc. Eine ausführliche Auflistung der Aufgaben und Verantwortungsbereiche für die Wojewodschaften findet sich unter A. Kowalczyk (Anm. 18), S. 250f.

49 Ebenda, S. 129ff.

2001/2002 geplanten Verteilung der finanziellen Unterstützung ist auffällig, dass die westlichen und östlichen Grenzregionen in etwa gleich hohe Anteile erhalten sollen, obwohl gerade die Infrastruktur der östlichen Regionen einen hohen Nachholbedarf aufweist. Die Verteilung der Finanzmittel für die Wojewodschaften konzentrierte sich bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf Regionen mit folgenden Problemen: Gebiete mit staatlichen Großbetrieben, die mit enormer Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben; veraltete Schwerindustrieregionen; grenznahe Gebiete und Städte in West- und Südostpolen, in denen ebenfalls große Industriebetriebe dominieren, die aber vor dem Zusammenbruch stehen. Als Allokationskriterium für Unterstützungsmaßnahmen wurde die Arbeitslosenquote gewählt. Bei der Zuweisung aus dem nationalen Haushalt für die Regionalverträge im Jahr 2002 wurden die östlichen Wojewodschaften dementsprechend deutlich bevorzugt, was angesichts der Aufgaben im Zuge der Mitgliedschaft in der EU, wie zum Beispiel die Sicherung der Grenze, nachvollziehbar erscheint. Mit dieser deutlichen Aussage der polnischen Regierung für die Stärkung der östlichen Regionen soll einerseits den Anforderungen des Beitritts zur EU entsprochen werden. Andererseits möchte man dem selbst auferlegten Ziel einer Angleichung der regionalen Verhältnisse näher kommen.

Resümee

Grenzregionen verfügen aufgrund ihrer Randlage über besondere Merkmale, die ihre ökonomische Entwicklung sowohl negativ als auch positiv beeinflussen können. Zwischen den westlichen und östlichen Grenzregionen bestehen daher zum Teil erhebliche Entwicklungsunterschiede, deren Abbau durch den EU-Beitritt Polens nicht notwendig erfolgen muss. Vielmehr spricht einiges dafür, dass es mittelfristig eher zu einer Vertiefung der strukturell verankerten regionalen Disparitäten zwischen den Grenzregionen in Polen kommt.

Es wurde gezeigt, dass sich regionales Wachstum in Polen vor allem in der Hauptstadtregion konzentriert. Danach folgen die westlichen Grenzregionen, deren Nähe zur EU-Grenze erhebliche Entwicklungsvorteile bringt. Die östlichen Grenzregionen haben Schwierigkeiten, an das Wachstum der westlichen Regionen anzuschließen. Die Ursachen dafür bestehen sowohl zum einen in der Randlage, die den ökonomischen Austausch erschwert, zum anderen aber auch in historischen Kontinuitäten, die sich verfestigt haben. Vor allem die Wirtschaftsstrukturen, die in der Zeit von 1795 bis 1918 geprägt wurden, spielen dabei eine entscheidende Rolle. Weitere Gründe für die Unterentwicklung der östlichen Grenzregionen bestehen im hohen Beschäftigungsanteil im Agrarbereich, dem geringen Urbanisierungsgrad sowie

in der geringen Industrialisierung. Obwohl die Arbeitslosigkeit in den östlichen Regionen geringer ist als in den westlichen, ist doch durch die weitere Umstrukturierung und den Niedergang der Landwirtschaft mit einer Zunahme zu rechnen. Gleichzeitig könnte die *defacto* Schließung der Grenze nach Osten weitere Probleme verursachen.

Die von den neueren Wachstumstheorien modellierten Voraussagen, nach dem sich strukturelle Wachstumsunterschiede auch positiv auf die regionale Entwicklung auswirken können, wenn sich Regionen auf ihre eigenen „assets“ besinnen, um regionale Unterschiede in Vorteile umzumünzen, sind allerdings an verschiedene Bedingungen geknüpft, wie zum Beispiel funktionierende regional-staatliche Institutionen, ein gewisser Bildungsstand und ein bestimmtes Maß an fiskalpolitischer Eigenständigkeit. Ein daraus resultierendes eigenverantwortliches Handeln der Regionen gekoppelt mit finanziellem Handlungsspielraum ist für alle untersuchten Grenzregionen jedoch nicht ausreichend gegeben. Der Anschluss der östlichen Regionen an das durchschnittliche polnische Pro-Kopf-Einkommen wird insbesondere vom Erfolg angewandeter wirtschaftspolitischer Strategien abhängen. Durch die jüngste Verwaltungsreform wurden die ersten Grundlagen für ein eigenständiges Wirtschaften der Regionen geschaffen. Die dringendsten Probleme auf der Angebotsseite betreffen die mangelhafte Infrastruktur. Die Folge sind steigende Transaktionskosten für Unternehmen bei der Erschließung dieser Regionen. Es ist anzuzweifeln, dass die bereits verabschiedeten Förderprogramme, wie zum Beispiel das nationale Unterstützungsprogramm zum Ausbau der Infrastruktur aus dem Jahr 2000, Aussicht auf schnellen Erfolg haben werden. Die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen wird nicht nur in Polen angewendet. Steuererleichterungen und Subventionen wirken attraktiv auf Unternehmen. Durch den Beitritt wird sich Polen jedoch nach dem geltenden EU-Recht richten müssen, weshalb entsprechende Einschränkungen bei der Subventionsvergabepraxis zu erwarten sind.

Grundlegende strukturelle Nachteile der östlichen Grenzregionen im Bereich der Infrastruktur und Industriestruktur, aber auch aufgrund ihrer neuen Randlage durch die Verschiebung der EU-Außengrenze könnten zunächst einen verstärkenden Einfluss auf die regionalen Unterschiede zwischen den Grenzregionen ausüben. Die westlichen Regionen könnten ihre bestehenden Vorteile durch den Beitritt möglicherweise besser ausnutzen. Die östlichen Regionen können ihre eigenen Entwicklungspotenziale nur dann mobilisieren, wenn sie ausreichende Unterstützung aus Warschau und Brüssel erhalten.