

# Bogdan Dolnicki

---

## Territoriale Selbstverwaltung in polnischen Verfassungen

---

Silesian Journal of Legal Studies 1, 21-33

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# TERRITORIALE SELBSTVERWALTUNG IN POLNISCHEN VERFASSUNGEN<sup>1</sup>

## 1. DIE JAHRE 1918–1939

Das 1918 in Polen angenommene Ordnungsmodell des Staates war Resultat der Auseinandersetzung zwischen zwei extremen Konzepten: eines rechtsorientierten, das die Bildung einer Struktur von stark zentralisierten Organen postulierte, und eines linksorientierten, das maximale Selbständigkeit der Organe der örtlichen Verwaltung verkündete. Im Endeffekt entstanden Organe der territorialen Selbstverwaltung neben den Organen der zentralisierten Regierungsverwaltung. Dieses Ordnungskonzept der territorialen Verwaltung hat sich grundsätzlich von der Wiedergewinnung der Unabhängigkeit Polens im Jahre 1918 bis zum Jahre 1939 erhalten. Der Inhalt jedoch und die Bedeutung der einzelnen Rechtseinrichtungen, welche diese Ordnung gebildet haben, änderten sich je nach den ihnen gegenwärtigen politischen Konzepten. Um die territoriale Verwaltung Polens der Zwischenkriegsjahre zu charakterisieren, sind drei Perioden zu unterscheiden.

### 1.

Die erste Periode umfasst die Zeit von der Erlangung der Unabhängigkeit Polens im Jahre 1918 bis zum sog. Maiputsch im Jahre 1926. Den Hauptplatz unter den damaligen Rechtsakten nahm die Verfassung vom 17. März 1921 (sog. Märzverfassung)<sup>2</sup> ein, welche den Aufbau der Staatsorganisation „auf dem Grundsatz einer breiten territorialen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung“ (Art. Art. 3, 68) und die Stützung der Organisation der Staatsverwaltung auf dem Grundsatz der Dezentralisierung unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Beteiligung der durch Wahl berufenen Bürger (Art. 66) verkündete. Die Verfassung aus dem Jahre 1921 gehörte jedoch zu den letzten Rechtserklärungen, welche die Erweiterung der Selbstverwaltung betrafen. Seit jener Zeit wurde die Stellung der Organe der Regierungsverwaltung konsequent verstärkt und die Rolle des gesellschaftlichen Faktors in der Verwaltung eingeschränkt.

Charakteristisch für diesen Zeitraum waren das Streben nach der Vereinigung der zuvor von verschiedenen Ländern annektierten Gebiete und die Unifizierung des Rechts. Bei der Bereinigung der alten und der Bildung einer neuen, einheitlichen Ver-

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, S. 47f.

<sup>2</sup> GBl., Nr. 44, Pos. 267.

waltungsgesetzgebung wurde der Bereich der Regierungsverwaltung verstärkt und der Selbstverwaltung zugleich geschwächt.

## 2.

Das Jahr 1926 brachte den Sieg des Konzeptes „einer starken Exekutive“ mit sich, welche die Last der Staatsführung aus den kollegialen, durch Wahlen gebildeten Organen auf ernannte monistische Organe übertrug. Es verstärkte sich auch der Prozess der Bereinigung und der Unifizierung des Verwaltungsrechts. Die in jener Zeit erlassenen Normativakte sanktionierten die Vorherrschaft der Organe der Regierungsverwaltung über diesen der territorialen Selbstverwaltung. Sie fand ihren Ausdruck unter anderem im Selbstverwaltungsgesetz 1933, das den Regierungsorganen, unter denen der Woiwode die Hauptrolle spielte, zahlreiche Instrumente der Aufsicht über die Organe der territorialen Selbstverwaltung einräumte.

## 3.

Den Anfang für die dritte Existenzperiode der Verwaltung der Zwischenkriegsjahre, die bis 1939 dauerte, machte die Verabschiedung der Verfassung vom 23. April 1935 (sog. Aprilverfassung)<sup>3</sup>. Sie brachte eine wesentliche Zentralisierung der Staatsordnung mit sich. Im Bereich des Verwaltungsrechts hielt sie jedoch formal die bisherigen Bestandteile der Verwaltungsstruktur des Staates aufrecht, ohne sie grundsätzlich abzuändern. Sie bestimmte in Art. 72 Abs. 2, dass die Staatsverwaltung durch:

- a) die Regierungsverwaltung,
  - b) die territoriale Selbstverwaltung,
  - c) die wirtschaftliche Selbstverwaltung,
- ausgeübt wird.

In der Aprilverfassung kann der Abbau der Vorschriften über die Selbstverwaltung (im Vergleich zur Märzverfassung) beobachtet werden. Es fehlen insbesondere entscheidende Bestimmungen über die rechtliche Stellung der Selbstverwaltung im Verwaltungssystem. Wenn man die damalige politische Lage berücksichtigt, wurde die Rolle der Selbstverwaltungsorgane, die doch formal gewählt und mit mehreren Zuständigkeiten ausgestattet wurden, in der Tat auf diese der Beratungsorgane der Regierungsverwaltung zurückgeführt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die sog. Behörden der allgemeinen Verwaltung, d.h. Woiwoden und Landräte mit einem Stab von Beamten eine entscheidende Rolle in der örtlichen Verwaltung spielten, obwohl die territoriale und wirtschaftliche Selbstverwaltung durch die Märzverfassung 1935 aufrechterhalten wurde. Jene Behörden der allgemeinen Verwaltung bildeten den Hauptkern der örtlichen Verwaltung und verliehen der ganzen örtlichen Verwaltung jener Zeit den Charakter.

---

<sup>3</sup> GBl., Nr. 30, Pos. 227.

## 2. DIE JAHRE 1944–1950

In der Literatur werden diese Jahre Gestaltungsperiode des grundsätzlichen Konzepts des örtlichen Verwaltungsmodells richtig genannt, denn wir können noch kaum über die Genehmigung einer relativ konstanten Lösung in diesem Bereich sprechen. Einen wesentlichen Einfluss auf diesen Sachverhalt hatte die damalige politische Lage, d.h. das Auftreten eines freien Spiels der politischen Kräfte, durch das die Notwendigkeit der zentralisierten Leitung von Einrichtungen entstand, welche den Ordnungswandlungen dienen. Für diese Periode als lediglich eine vorübergehende Etappe spricht auch die Tatsache, dass die Rechtsgrundlage für die Organisation der örtlichen Verwaltung neben neuen Normativakten auch die Akte bildeten, die in den Zwischenkriegsjahren erlassen wurden.

Nach der Befreiung Polens von der deutschen Besetzung im Jahre 1944 wurden bei der Bildung des Systems der örtlichen Verwaltung alte, durch die Märzverfassung 1921 vorgesehene, Organisationsformen genutzt, die man mit neuen Inhalten füllte. Zugleich wurden auch vollkommen neue Formen eingeführt, die Nationalräte. Bereits das Polnische Komitee für die nationale Befreiung (das Lubliner Komitee) erklärte in seinem Manifest vom 22. Juli 1944<sup>4</sup>, dass die grundsätzlichen Voraussetzungen der Märzverfassung 1921 – bis der Sejm als Legislative nicht berufen und eine neue Verfassung nicht erlassen wird – entsprechend gelten. Ferner schrieb das Juli-Manifest vor, dass der Polnische Nationalrat und das Polnische Komitee für die nationale Befreiung ihre Gewalt durch Nationalräte der Woiwodschaft, des (Land-) Kreises, der Stadt und der Gemeinde sowie befugte Vertreter ausüben werden. Diese Erklärungen verkündeten also die kurzfristige Bildung eines dualistischen Modells der Staatsgewalt mit dem Grundsatz einer breiten territorialen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung, der durch die Märzverfassung bestimmt wurde. Diese Ansage wurde durch das Dekret des Polnischen Komitees für die nationale Befreiung vom 21. August 1944 über die Art und Weise der Berufung von Behörden der allgemeinen Verwaltung ersten und zweiten Instanz<sup>5</sup> verwirklicht, das die Woiwoden und Landräte in der Rolle der Behörden der allgemeinen Regierungsverwaltung aufgrund der Vorschriften der Zwischenkriegsjahre<sup>6</sup> reaktivierte. Durch das Dekret des Polnischen Komitees für die nationale Befreiung vom 23. November 1944 über die Organisation und den Tätigkeitsbereich der territorialen Selbstverwaltung<sup>7</sup> wurden dagegen die Organe dieser Selbstverwaltung in Anlehnung an die Vorschriften des Selbstverwaltungsgesetzes 1933 wiederhergestellt.

Dieses dualistische Modell der örtlichen Verwaltungsorgane wurde durch das Gesetz vom 11. September 1944 über die Organisation und den Tätigkeitsbereich der Nationalräte<sup>8</sup> mit dem System der Nationalräte ergänzt. Die Nationalräte und die mit neuen Inhalten gefüllten Einrichtungen der Zwischenkriegsjahre – die Regierungs-

---

<sup>4</sup> Anhang zum GBl. 1944m Nr. 1.

<sup>5</sup> GBl., Nr. 2, Pos. 8.

<sup>6</sup> Verordnung des Präsidenten der Republik Polen vom 19. Januar 1928 über die Organisation und den Tätigkeitsbereich der Organe der allgemeinen Verwaltung (GBl., Nr. 11, Pos. 86 i.d.g.F.).

<sup>7</sup> GBl., Nr. 14, Pos. 74.

<sup>8</sup> GBl., Nr. 5, Pos. 22 i.d.g.F.

verwaltung und die territoriale Selbstverwaltung – bildeten eine sich einander durchdringende und eng zusammen geknüpfte Struktur.

Neben den Organen der Regierungsverwaltung wurde in der Struktur des örtlichen Apparats die Institution der territorialen Selbstverwaltung durch die Verordnung des Polnischen Komitees für die nationale Befreiung vom 23. November 1944 aufrechterhalten. In den Zwischenkriegsjahren war die Selbstverwaltung in der Stadt- und Landgemeinde und im (Land-)Kreis anwesend, dagegen auf der Ebene der Woiwodschaft gab es sie nur in drei Woiwodschaften: Schlesien, Posen und Pommern. Nach der Befreiung wurde die innere Struktur der Selbstverwaltung durch die Gründung von Woiwodschafts-Selbstverwaltungsverbänden in ganz Polen vereinheitlicht. Eine weitere strukturelle Änderung war die Übertragung der Funktion des Oberkreisdirektors auf die Präsidenten der Städte, welche aus den Landkreisselbstverwaltungsverbänden ausgesondert wurden, und in der Hauptstadt Warschau und der Stadt Lodz wurden die Kreise sogar zu separaten Stadtgemeinden. Außerdem wurden die Stellen der Regierungskommissare für die Hauptstadt Warschau und die Stadt Gdynien aufgehoben.

Eine weitere Modifizierung des Systems der territorialen Selbstverwaltungsorgane der Zwischenkriegsjahre wurde durch das Dekret vom 23. November 1944 eingeführt und bestand in einer engen Verknüpfung der Selbstverwaltung mit den Nationalräten. Auf die Nationalräte wurde – neben anderen Zuständigkeiten – auch die Funktion der gesetzgebenden Organe der territorialen Selbstverwaltung übertragen.

Die Aufsicht der Nationalräte über die Selbstverwaltung war sehr stark ausgebaut. Sie wurde unter anderem dadurch ausgeübt, dass die Beschlüsse der Räte niedrigerer Instanz betreffend Finanzierung und Angelegenheiten, die durch alte Selbstverwaltungsvorschriften geregelt wurden, durch die Präsidien der Räte höherer Instanz zu genehmigen waren. Dem Präsidium des Rates höherer Instanz wurde das Recht eingeräumt, die Erfüllung der Beschlüsse der Räte niedrigerer Instanz oder ihrer Exekutivorgane auszusetzen. Darüber hinaus konnten die Räte höherer Instanz Kontrollen und Inspektionen der Räte niedrigerer Instanz und ihrer Exekutivorgane durchführen.

Eine herrschende Rolle in der örtlichen Verwaltung spielten Organe der allgemeinen Verwaltung – Woiwoden und Landräte. Die Übernahme des Organisationssystems der Staatsverwaltung der Zwischenkriegsjahre – mit Woiwoden und Landräten an der Spitze – für die Volksrepublik Polen in den Jahren 1944–1950 war üblicherweise durch die Notwendigkeit begründet, das Land nach der Kriegszerstörung schnell wiederaufzubauen.

Wegen der Vorläufigkeit dieser vorübergehenden rechtlichen Lösungen, welche für die örtliche Verwaltung dieser Zeit angenommen wurden, fällt es schwer, ihre Bedeutung eindeutig zu beurteilen. Zweifelsohne kann jedoch festgestellt werden, dass die anfänglichen demokratischen Annahmen durch die herrschende Zentralisierungspraxis nivelliert wurden.

Durch das Gesetz vom 20. März 1950 über die territorialen Organe der einheitlichen Staatsgewalt<sup>9</sup> wurden Grundsätze in das System der territorialen Verwaltung eingeführt, die aus dem sowjetischen Modell genommen wurden. Infolge dessen wurden die bisherigen Organe der Regierungsverwaltung (Woiwoden und Landräte) sowie

---

<sup>9</sup> GBl., Nr. 14, Pos. 130 i.d.g.F.

die Selbstverwaltung aufgehoben. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der liquidierten Organe blieben jedoch in den weiterhin geltenden Vorschriften materiellen und formellen Rechts grundsätzlich unberührt erhalten. Deshalb bestimmte das Märzgesetz in seinem Art. 37, dass „die Nationalräte und ihre Organe den bisherigen Bereich der Zuständigkeiten von liquidierten Organen der jeweiligen Instanz übernehmen“.

### 3. DIE JAHRE 1990–1997

Die Verfassung der Republik Polen, gemäß der das sog. dualistische örtliche Verwaltungsmodell seit dem 27. Mai 1990<sup>10</sup> eingeführt wurde, stellte das erste der Normativakte dar, die tief greifende Wandlungen des Ordnungssystems in Polen anfangen.

Grundsätzliche Bedeutung hatte Artikel 5 der Verfassung, der „die Beteiligung der territorialen Selbstverwaltung an der Ausübung der öffentlichen Gewalt“ garantierte. Er ging über den europäischen Begriff der territorialen Selbstverwaltung hinaus, gemäß dem die Gemeinde und ihre Organe üblicherweise für Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung gehalten werden, deren Aufgabe ist, öffentliche Aufgaben auf der örtlichen Ebene auszuführen. Die Gemeinde als Exekutive ist mit dem Attribut der Rechtspersönlichkeit ausgestattet, welche die Rechte sowohl öffentlicher, als auch privater Natur umfasst. Dieser Konstruktion einer aktiven Exekutive wurde die Voraussetzung zugrunde gelegt, dass die Zentralgewalt über den sachlichen Bereich der öffentlichen Verwaltung durch Rechtsnormen entscheidet, dagegen die Rolle der Gemeinden ist, diese Verwaltung produktiv und je nach eigenen Kräften vor Ort auszuüben.

Diese Konstruktion fand ihren Ausdruck in der Dezentralisierung der Verwaltung. Wegen einer gewaltigen Entwicklung und Umwandlung der politischen Abhängigkeiten zwischen Zentrum und Land würde es heute schwer fallen, die Funktion der örtlichen Gewalt in westeuropäischen Ländern ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der klassischen Selbstverwaltungstheorien zu betrachten.

Und eben gemäß diesen modernen Tendenzen wurde die Idee der territorialen Selbstverwaltung in der Verfassung vom 17. Oktober 1992 über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt der Republik Polen und über die territoriale Selbstverwaltung<sup>11</sup> (sog. „Kleine Verfassung“) gestaltet. Der polnische Gesetzgeber bringt in der Kleinen Verfassung nicht nur die Idee der territorialen Selbstverwaltung zum Ausdruck, sondern regelt im allgemeinen ihre rechtliche Stellung, wenn er u.a. bestimmt, dass „die territoriale Selbstverwaltung die Grundform der Organisation des örtlichen öffentlichen Lebens ist“, und die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung Rechtspersönlichkeit besitzen, das kommunale Vermögen verwalten und die ihnen zustehenden öffentlichen Aufgaben zur Befriedigung der Einwohnerbedürfnisse im eigenen Namen und in eigener Verantwortung ausführen (Art.Art. 71 und 72).

In der Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997<sup>12</sup> wurde die territoriale Selbstverwaltung auf eine solche Weise geregelt, die bisher den früheren Verfassun-

---

<sup>10</sup> GBl., Nr. 16, Pos. 94.

<sup>11</sup> GBl., Nr. 84, Pos. 426.

<sup>12</sup> GBl., Nr. 78, Pos. 483.

gen nicht bekannt war. Durch die neue Verfassung erzielte der Grundsatz der territorialen Verwaltung und der Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt den Rang des obersten konstitutionellen Grundsatzes, der im Kapitel I „Republik“ (Art. Art. 15 und 16) zum Ausdruck gebracht wurde.

Gemäß Art. 15 Abs. 1 gewährleistet die territoriale Ordnung der Republik Polen die Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt. Ferner enthält Artikel 16 Absatz 2 der Verfassung die Regel, dass „die territoriale Selbstverwaltung an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teilnimmt. Den ihr im Rahmen der Gesetze zufallenden Teil der öffentlichen Aufgaben führt die Selbstverwaltung im eigenen Namen und in eigener Verantwortung aus.“ Es taucht deshalb die Frage nach dem Wesen der territorialen Selbstverwaltung auf.

Die mühsame Arbeit, diesen Begriff zu definieren, war am häufigsten der Doktrin übertragen. Die Definition wurde üblicherweise durch den Katalog der Merkmale der territorialen Selbstverwaltung aufgrund der normativen Lösungen formuliert. In diesem Teil der Bearbeitung wird der Versuch unternommen, den Begriff der territorialen Selbstverwaltung aufgrund der Vorschriften der Verfassung der Republik Polen aus dem Jahre 1997, und insbesondere ihres Kapitels VII „Territoriale Selbstverwaltung“ zu definieren.

Der Ansicht des Verfassers nach, für die grundsätzlichen Elemente eines solchen Katalogs der Merkmale sind zu halten: Träger und Gegenstand der Selbstverwaltung, Aufgaben der Selbstverwaltung und die Aufsicht über die Selbstverwaltung.

## **A. TRÄGER DER SELBSTVERWALTUNG**

Der Träger der Selbstverwaltung wird durch die örtliche Gesellschaft, die das jeweilige Gebiet bewohnt und in einer territorialen Selbstverwaltungskörperschaft organisiert ist, gebildet (Art. 16 Abs. 1). Die Woiwodschaft, der (Land-)Kreis, die Gemeinde werden somit als Einwohnerverband des jeweiligen Gebiets – eine Gebietskörperschaft – behandelt.

In Art. 16 der Verfassung wurde die Selbstverwaltungsgemeinschaft definiert, welche kraft Gesetzes durch die „Einwohnergemeinschaft“ gebildet wird. Es ist deshalb anzunehmen, dass diese Gemeinschaft nicht nur aus den polnischen Staatsbürgern, sondern auch aus Ausländern und Staatenlosen (zur Zeit jedoch ohne Wahlrecht) besteht.

Die Verbindung des Einwohners mit der Gemeinde (dem (Land-)Kreis, der Woiwodschaft) basiert auf dem ständigen Wohnsitz in der Gemeinde, verstanden als „Mittelpunkt der Lebensinteressen“.

In Art. 165 Abs. 1 der Verfassung werden die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung als juristische Personen anerkannt. Und obwohl im zweiten Satz dieses Absatzes über das diesen Einheiten zustehende Eigentumsrecht und andere Vermögensrechte die Rede ist, kann die Rechtspersönlichkeit der Selbstverwaltung nur auf den zivilrechtlichen Bereich nicht eingeschränkt werden.

Die Rechtspersönlichkeit der Selbstverwaltung bedeutet, dass ihre Einheiten Rechtsträger sowohl von privaten (zivilen), als auch von öffentlichen Rechten (Verwaltungsrechten) sind. Die Rechtspersönlichkeit der Einheit der territorialen Selbstverwaltung spiegelt ihren Status als einer Trägerin wider, die mit bestimmten Subjektrechten ausgestattet ist. Zugleich jedoch durch diese Subjektrechte eben entsteht ein bestimmter Selbstverwaltungsbereich der Einheit der territorialen Selbstverwaltung.

Die Rechtspersönlichkeit wurde zwar in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung nicht genannt und was daraus folgt – sie wird nicht von allen für einen wichtigen Bestandteil der territorialen Selbstverwaltung anerkannt, sie stärkt jedoch unstrittig die Selbständigkeit und die Wahlfreiheit der (verwaltungs- oder zivilrechtlichen) Handlungsformen der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung.

## **B. GEGENSTAND DER SELBSTVERWALTUNG**

Gemäß Art. 163 der Verfassung „erfüllt die territoriale Selbstverwaltung die öffentlichen Aufgaben, die anderen Organen der öffentlichen Gewalt durch die Verfassung oder die Gesetze nicht vorbehalten sind.“

Diese Vorschrift bringt den Grundsatz der Beteiligung der territorialen Selbstverwaltung an der Gewaltausübung zum Ausdruck. Er findet seine zusätzliche Unterstützung in Art. 62 Abs. 1 der Verfassung, der den polnischen Staatsbürgern das Recht garantiert, Vertreter der Organe der territorialen Selbstverwaltung zu wählen, sowie in Art. 169 Abs. 2, der besagt, dass „die Wahlen zu den Entscheidungsorganen allgemein, gleich, unmittelbar und geheim sind.“

Die genannten Vorschriften drücken die Erfüllung des in Art. 2 der Verfassung bestimmten Grundsatzes eines demokratischen Rechtsstaates in Hinsicht auf die territoriale Selbstverwaltung aus. Auch der Verfassungsgerichtshof behandelt diesen Grundsatz bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsakte, welche die Stellung der territorialen Selbstverwaltung bestimmen, als die grundsätzliche Richtlinie für die Auslegung der Verfassungsvorschriften.

Während der Analyse der demokratischen Legitimation der territorialen Selbstverwaltung stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass die Gewaltausübung durch die obersten Staatsorgane die Grundform der Erfüllung des Souveränitätsprinzips des Volkes ist. Die Organe der territorialen Selbstverwaltung haben jedoch einen anderen Charakter und üben andere Funktionen aus. Die Quelle für das Bestehen und die Eigenart der territorialen Selbstverwaltung ist ihre positive rechtliche Normung. Dadurch stellt der Wille der Einwohner der jeweiligen Einheit der Selbstverwaltung nicht die einzige Quelle der Gewalt der Entscheidungsorgane der Selbstverwaltung. Diese Gewalt hat auch ihre Grundlagen im Gesetz, das den Willen des Gesamtvolkes zum Ausdruck bringt und das die Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung den Einheiten der Selbstverwaltung im bestimmten Umfang überträgt.<sup>13</sup> Diese These drückt aus, dass die bisherige Linie der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes fortgeführt wird, der konsequent verweigert, die territoriale Selbstverwaltung für eine autonome Einrichtung mit souveräner Gewalt anzuerkennen. Die ausschließliche Quelle der öffentlichen Gewalt der territorialen Selbstverwaltung ist das vom Staat gegebene Gesetz.<sup>14</sup>

Unter den Verfassungsgrundsätzen der Staatsordnung Polens sind der Grundsatz der Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt (Art. 15 Abs. 1) und der Grundsatz der Ausübung eines wesentlichen Teils der öffentlichen Aufgaben im eigenen Na-

---

<sup>13</sup> Urteil vom 26. Mai 1998 in der Rs. K. 17/98, OTK ZU 1998, Nr. 4(19), Pos. 48.

<sup>14</sup> Beschluss vom 27. September 1994 in der Rs. W.10/93, OTK 1994, Nr. II, Pos. 46.

men und in eigener Verantwortung durch die territoriale Selbstverwaltung (Art. 16 Abs. 2) auszusondern.

Dass die territoriale Selbstverwaltung Aufgaben mit öffentlichem Charakter ausführt, unterliegt keinem Zweifel. Es bleibt jedoch das Problem der Kompetenzzuteilung zwischen dem Staat und der Selbstverwaltung und alle ihren Ebenen.

Wenn für den Verfassungsrang genießenden Rechtsgrundsatz das Bestehen der territorialen Selbstverwaltung in allen Einheiten der örtlichen Grundeinteilung anerkannt wurde (Art. 16 Abs. 1), die mit ihrem eigenen, selbständig zu erfüllenden Aufgaben- und Pflichtenbereich (Art. 16 Abs. 2, Art. 163) ausgestattet ist, dann kann die Aufgabenteilung nicht nur zwischen den Staatsorganen stattfinden. Diese Aufteilung soll auch andere Träger mit nichtstaatlichem Charakter zur Ausübung der öffentlichen Funktionen zulassen, darunter hauptsächlich die Organe der territorialen Selbstverwaltung. Am geeignetsten scheint hier die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu sein.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde in der Präambel der Verfassung der Republik Polen genannt, deshalb kann man von seiner Verfassungsmäßigkeit sprechen. Es bezieht sich auch ohnehin auf die territoriale Selbstverwaltung. Es wird im ganzen Verwaltungsrecht eine Rolle spielen, um die Regulationsrolle des Staates und den zulässigen Eingriffsraum der Verwaltung dem Staatsbürger gegenüber zu bestimmen.

Die Grundsätze der Dezentralisierung der öffentlichen Gewalt und der Beteiligung der Selbstverwaltung an der Ausübung der öffentlichen Aufgaben wurden durch den Verfassungsgerichtshof in einer Reihe von seinen Urteilen konkretisiert.

Bereits im Jahre 1994 stellte der Gerichtshof fest, dass „der Grundsatz der Beteiligung der territorialen Selbstverwaltung an der Ausübung der Gewalt nicht absolut zu verstehen ist, d.h. so, dass die Selbstverwaltung überall dort handeln darf, wo sie es für angemessen hält, wenn man nur das Kriterium annimmt, dass sich das jeweilige Problem auf die örtlichen Angelegenheiten bezieht. Die Selbstverwaltung übt den Teil der öffentlichen Verwaltung aus, der gesetzlich der Regierungsverwaltung nicht vorbehalten ist.“<sup>15</sup>

Es fehlt auch an einem materiellen Kriterium, das ermöglichen würde, die Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung von diesen der Regierungsverwaltung eindeutig zu unterscheiden<sup>16</sup> und welche die Beauftragung der Selbstverwaltung mit den nur öffentlichen Aufgaben mit einem territorialen Wirkungskreis begründen würde.<sup>17</sup>

In seinem Urteil vom 04. Mai 1998<sup>18</sup> formulierte der Gerichtshof eine weitergehende These, dass die Grundsätze der Dezentralisierung und der Beteiligung an der Gewaltausübung die Organisation und die Ordnung des ganzen Staates und nicht nur der territorialen Selbstverwaltung betreffen. Es handelt sich hier vor allem um die Situation, in der die durch die Selbstverwaltung wahrgenommene eigene Aufgabe von einer universalen Bedeutung ist, das heißt für den ganzen Staat relevant ist. Dies verursacht, dass die Einschränkung der Selbständigkeit der Gemeinden im Kontext der Ziele zu sehen ist, welche die Einschränkung der Selbständigkeit der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung für das Funktionieren des Staates verfolgt.

---

<sup>15</sup> Urteil vom 28. Juni 1994 in der Rs. K. 14/93, OTK 1994, T. I, Pos. 13.

<sup>16</sup> Urteil vom 23. Oktober 1995 in der Rs. K. 4/95, OTK 1995, Nr. II, Pos. 311.

<sup>17</sup> Urteil vom 13. November 1996 in der Rs. K. 17/96, OTK 1996, Nr. II, Pos. 43.

<sup>18</sup> Vgl. Rs. K. 38/97, OTK ZU 1998, Nr. 3(18), Pos. 31.

Der Grundsatz der Selbständigkeit der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, in Art. 16 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 165 Abs. 2 der Verfassung der Republik Polen zum Ausdruck gebracht, wurde unter den gerichtlichen Schutz gestellt. Diesem Schutz wurde sowohl der privat-rechtliche als auch auf der öffentlich-rechtliche Bereich der Tätigkeit der Selbstverwaltung unterworfen. Der gerichtliche Schutz bedeutet also die Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

In der geschützten Selbständigkeit der territorialen Selbstverwaltung sind enthalten:

- die Selbständigkeit in der Gestaltung der inneren Ordnung der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung (Art. 169 Abs. 4 der Verfassung);
- die finanzielle Selbständigkeit – welche die Ausübung von wesentlichen öffentlichen Aufgaben im Bereich der Finanzwirtschaft im eigenen Namen und in eigener Verantwortung im Aspekt der Haushaltseinnahmen und der Umsetzung der Finanzwirtschaft bedeutet (Art. 167 der Verfassung);
- steuerliche Selbständigkeit, gemäß der die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung berechtigt sind, die Höhe von lokalen Steuern und Abgaben im gesetzlich bestimmten Umfang festzulegen (Art. 168 der Verfassung);
- Vermögensselbständigkeit — die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung besitzen Rechtspersönlichkeit; es stehen ihnen das Eigentumsrecht und andere Vermögensrechte zu (Art. 165 Abs. 1 der Verfassung);
- die öffentlich-rechtliche Selbständigkeit, die bedeutet, dass die öffentlichen Aufgaben selbständig ausgeführt werden (Art. Art. 163 und 166 der Verfassung).

In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes kann eine Konsequenz beobachtet werden, welche die Grundsätze des Schutzes der Selbständigkeit der territorialen Selbstverwaltung betrifft. Der Ansicht des Gerichtshofes nach ist die Selbständigkeit der Selbstverwaltung von keiner absoluten Natur, was bedeutet, dass der Gesetzgeber das Recht behält, in die Tätigkeit dieser Einheiten einzugreifen.<sup>19</sup> Die Selbständigkeit der Selbstverwaltung kann jedoch weder im ganzen noch teilweise in dem von ihrem Wesen entscheidenden Teil aufgehoben werden.

Die Selbständigkeit der Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltung ist gesetzlich garantiert. Deshalb auch bedarf jeglicher Eingriff in die Selbständigkeit der Selbstverwaltung der Einhaltung des gesetzlichen Ranges der Vorschriften, welche in diesen Bereich eingreifen, und der Vollständigkeit ihrer Formulierung, damit sie nicht extensiv ausgelegt werden können. Ferner kann der Eingriff des Gesetzgebers nicht übermäßig sein. Der Gesetzgeber kann keine Einschränkungen festlegen, welche einen gewissen Grad der Lästigkeit überschreiten, und insbesondere angemessene Verhältnisse zwischen dem Grad der Verletzung der Rechte der Einheit und dem Rang des öffentlichen Interesses, das zu schützen ist, zerstören. Die Erwägungen, ob dieses Verbot vom Gesetzgeber nicht verletzt wurde, sollen drei Fragen beantworten:

- 1) ob die eingeführte gesetzgeberische Regelung imstande ist, zu den von ihr beabsichtigten Folgen zu führen;
- 2) ob diese Regelung erforderlich ist, um das öffentliche Interesse, mit dem sie verbunden ist, zu schützen;

---

<sup>19</sup> Urteile vom: 24.01.1995 in der Rs. K.5/94, OTK 1995, T. I, Pos. 3; 10.10.1995 in der Rs. K. 10/95, OTK 1995, T. II, Pos. 10; 23.10.1996 in der Rs. K. 1/96, OTK ZU 1996, Nr. 5, Pos. 38.

3) ob die Resultate der eingeführten Regelung im Verhältnis zu den von ihr auf den Bürger auferlegten Lasten stehen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).<sup>20</sup>

Die Stellung des Verfassungsgerichtshofes wurde nach dem Inkrafttreten der Verfassung der Republik Polen aus dem Jahre 1997 von keinen Änderungen betroffen.

## C. AUFGABEN DER TERRITORIALEN SELBSTVERWALTUNG

In Artikel 166 erhielt die Verfassung der Republik Polen die Aufgabenstruktur der territorialen Selbstverwaltung mit eigenen und übertragene Aufgaben aufrecht.

Eigene Aufgaben sind die durch die Einheit der territorialen Selbstverwaltung ausgeführten öffentlichen Aufgaben, die der Befriedigung der Bedürfnisse der Selbstverwaltungsgemeinschaft dienen (Art. 166 Abs. 1).

Wenn es sich aus begründeten Bedürfnissen des Staates ergibt, kann den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung die Erfüllung anderer öffentlichen Aufgaben durch Gesetz übertragen werden. Das Gesetz regelt das Verfahren der Übertragung und die Art und Weise der Ausführung von übertragenen Aufgaben (Art. 166 Abs. 2). Diese Vorschrift soll die Schlussfolgerung mit sich bringen, dass der Übergang von eigenen zu übertragenen Aufgaben der Erfüllung des Kriteriums „der begründeten Bedürfnisse des Staates“ bedarf. Die Gesetze, welche die Kategorie der übertragenen Aufgaben bilden, sollen die Begründung für die Notwendigkeit enthalten, die Aufgaben der Selbstverwaltung zu übertragen, sowie diese „begründeten Bedürfnisse des Staates“ in Bezug auf jede Aufgabenkategorie definieren. Die Verfassung, indem sie diese Aufteilung der Aufgaben in eigene und übertragene aufrechterhält, sieht den Fall vor, die Aufgaben den Einheiten der territorialen Selbstverwaltung zu übertragen und keine umgekehrte Möglichkeit. Dies bedeutet, dass die Aufgaben und Kompetenzen der Regierungsverwaltung reduziert werden können, dagegen diese der Selbstverwaltung nicht.

Der Verfassungsgerichtshof sah ein, dass „alle Aufgaben der territorialen Selbstverwaltung den Charakter der öffentlichen Aufgaben in dieser Bedeutung haben, dass sie der Befriedigung der Bedürfnisse der Sammelgesellschaften oder lokalen Gesellschaften im Falle der eigenen Aufgaben oder der als Staat organisierten ganzen Gesellschaft im Falle der übertragenen Aufgaben dienen“.<sup>21</sup> Ferner trug er vor, dass die durch die territoriale Selbstverwaltung ausgeführten Aufgaben „den Charakter der Funktion des Staates haben, der als eine allgemeine Organisation der öffentlichen Gewalt zu verstehen ist, und deshalb den Bedingungen unterliegen sollen, welche durch die Verfassung für die Ausübung der staatlichen Funktionen vorgesehen werden. Insbesondere müssen sie im Einklang mit dem grundlegenden Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates stehen, was bedeutet, dass die [Einheiten der territorialen Selbstverwaltung] bei Erfüllung ihrer Aufgaben nicht nur im Rahmen der Gesetze zu handeln haben, sondern weitergehend – gemäß dem elementaren Legalitätsprinzip, das den Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates ergänzt und konkretisiert – aufgrund der Rechtsvorschriften, dagegen die Einhaltung der Rechte der Republik

---

<sup>20</sup> Vgl. W. Łączkowski, *Problemy samorządu terytorialnego w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, in: *Gospodarka-administracja-samorząd*, Red. H. Olszewski, B. Popowska, Posen 1997, S. 277.

<sup>21</sup> Beschluss des Verfassungsgerichtshofes vom 27. September 1994 in der Rs. W. 10/93, OTK 1994, T. II, Pos. 46.

Polen ihre Grundpflicht in demselben Maße ist, wie eines jeden Staatsorgans. Nicht annehmbar wäre die Gegenansicht, dass die öffentlichen Aufgaben, welche die Erfüllung der Staatsgewalt darstellen und sich auf die Beziehungen zwischen den Gewalteneinrichtungen und den Bürgern beziehen, im demokratischen Rechtsstaat der Bedingung der Gesetzmäßigkeit und Legalität in unterschiedlichem Maße unterworfen sind. Je nach dem rechtlichen Charakter des Trägers, der zuständig ist, sie zu erfüllen.“<sup>22</sup> Diese Ansichten blieben vollständig aktuell auch unter der Herrschaft der Verfassung der Republik Polen aus dem Jahre 1997.

Im Rahmen der verfassungsbezogenen Aufteilung der Aufgaben der Selbstverwaltung in eigene und übertragene entsteht jetzt das Problem der Aufgaben- und Kompetenzzuteilung zwischen einzelnen Selbstverwaltungsebenen. Es bestehen nämlich die Aufgaben mit einem örtlichen Wirkungskreis, das heißt solche, deren direkter Adressat der Bürger ist – Einwohner einer bestimmten Selbstverwaltungsgemeinschaft. Insbesondere bestehen sie in der Erbringung der Dienstleistungen allgemeiner Natur, zum Beispiel Schulwesen bis zur Oberstufe einschließlich, Gesundheitswesen (ambulante und stationäre Grundbehandlung), Sozialpflege (gelegentliche Hilfe und Pflegeheime), Kultur (örtliche Bibliotheken, Kulturhäuser, Theater), und Dienstleistungen der Bereitstellung der Anlagen der technischen Infrastruktur: der örtlichen Straßen, des Ortsverkehrs, der Medienversorgung (Wasser, Wärme, Gas, Strom) etc. In unserer Gesetzgebung wurden sie im Gesetz über die Selbstverwaltung und (Land-) Kreisverwaltung bestimmt und sind entweder von materieller Natur (sog. leistende Verwaltung) oder rein entscheidender Natur (sog. rechtsprechende Verwaltung), für die als Beispiel Fragen der Vermessungstechnik und Immobilienwirtschaft, des Baurechts oder standesamtliche Handlungen dienen können.

Diese Aufgaben werden auf zwei Ebenen ausgeführt: auf der Gemeinde- und (Land-)Kreisebene (bisher war es die Ebene der Region der allgemeinen und besonderen Regierungsverwaltung).

Zu unterscheiden ist darüber hinaus die Gruppe der öffentlichen Aufgaben, die für eine große Woiwodschaft (Region) charakteristisch sind.

Das grundlegende Geschäftsfeld der regionalen Gewalt sind die Wirtschaft, die wirtschaftliche und Zivilisationsentwicklung, auch über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, Promotion der Region oder die Raumplanung. Ist deshalb die Einheit (der Bürger) der Hauptbegriff und die Handlungsachse für das örtliche System ist, ist der Begriff des Unternehmers oder – breiter – der Wirtschaft die zentrale Funktion im regionalen System.

Auf die Unternehmer ist dann insbesondere die Aktivität der öffentlichen Woiwodschaftsbehörden eingestellt, die eine aktive Regionalpolitik führen. Deshalb auch im Gesetz über die Woiwodschaftsselbstverwaltung (hauptsächlich im Kapitel II) werden stark die Aufgaben betont, welche mit dieser Funktion der Selbstverwaltung verbunden sind, u.a.: die Förderung der wirtschaftlichen Aktivität, die Stärkung der Konkurrenzfähigkeit und Innovation der Wirtschaft, die Gewährleistung der Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung, darin die Bildung des Arbeitsmarktes, die Gewinnung und Verbindung der Finanzmittel für die Aufgabenumsetzung.

Es ist auch eine Gruppe der Aufgaben von regionaler Natur zu unterscheiden, welche im Rahmen der leistenden Verwaltung auftreten. Adressat dieser Leistungen

---

<sup>22</sup> Ebenda.

sind Gruppen oder Kategorien von Personen mit überörtlichem Charakter. Regional ist auch der Umfang der territorialen Tätigkeit von Verwaltungseinrichtungen, welche Leistungen dieser Art erbringen. Als Beispiel sind hier das Hochschulwesen, spezialisierte medizinische Pflege, Opern, Philharmonien, Museen, Theater etc. zu nennen.

Für den Gegenstand der Selbstverwaltung der Woiwodschaft ist die Bestimmung der Strategien der allseitigen Entwicklung der Woiwodschaft (unter Berücksichtigung der Zwecke, die in Art. 11 Gesetz über die Woiwodschaftsselbstverwaltung bestimmt sind) und die Umsetzung der Entwicklungspolitik der Woiwodschaft zu halten. Die Ausführungsform dieser Entwicklungsstrategie der Woiwodschaft sind die Woiwodschaftsprogramme.

Auf dieser Grundlage ist es festzustellen, dass der Gegenstand der Tätigkeit der Woiwodschaftsselbstverwaltung im Gesetz über die Woiwodschaftsselbstverwaltung als ein Bereich einer breit verstandenen Regionalentwicklung bestimmt wurde, dagegen die klassischen Aufsichts-, Polizei- und Inspektionsfunktionen den Behörden der Regierungsverwaltung zugeordnet wurden.

## **D. AUFSICHT ÜBER DIE TERRITORIALE SELBSTVERWALTUNG**

Artikel 171 Abs. 1 der Verfassung der Republik Polen bestimmt, was folgt: „Die Tätigkeit der territorialen Selbstverwaltung unterliegt der Aufsicht in Hinsicht auf ihre Gesetzmäßigkeit.“ Eine so kategorische Vorschrift, die keine Ausnahmen vorsieht, führt zur Schlussfolgerung, dass die Rechtsaufsicht zurzeit die einzige zulässige ist. Somit soll die zweckorientierte Aufsicht über die Erfüllung von übertragenen Aufgaben aus dem Bereich der Regierungsverwaltung, die aufgrund der Kriterien der Zweckmäßigkeit, Redlichkeit und Wirtschaftlichkeit ausgeübt wird, aus der polnischen Gesetzgebung über die Selbstverwaltungen verschwinden.

Die Verfassung der Republik Polen wies auch auf den Kreis der zur Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung befugten Behörden hin und legte eines der Aufsichtsinstrumente fest. Zur Ausübung der Aufsicht wurden vier Arten von Behörden berufen: der Sejm, der Ministerpräsident, die Woiwoden und regionale Rechnungskammer [regionalne izby obrachunkowe]. Der Sejm wurde berechtigt, das Entscheidungsorgan der territorialen Selbstverwaltung auf Antrag des Ministerpräsidenten aufzulösen, wenn dieses Organ die Verfassung oder die Gesetze grob verletzt (Art. 171 Abs. 2 und 3). Der Ministerpräsident und die Woiwoden verfügen über eine generelle Kompetenz, Aufsichtsaufgaben und -berechtigungen auszuüben, dagegen die Rolle von regionalen Rechnungskammern auf die Aufsicht in Finanzangelegenheiten einzuschränken ist. Da in Art. 8 Abs. 2 der Verfassung festgestellt wurde, dass die Vorschriften der Verfassung unmittelbar anzuwenden sind, es sei denn, dass die Verfassung anders bestimmt, und keine der Vorschriften dieses Aktes vorsieht, dass die Anwendung der oben beschriebenen Aufsichtsgrundsätze der Einführung in die Rechtsordnung durch einfaches Gesetz bedarf, soll angenommen werden, dass die Aufsicht über die territoriale Selbstverwaltung (also jetzt über die kommunale Tätigkeit) seit dem 17. Oktober 1997 nur von den oben genannten Organen ausgeübt werden kann und ausschließlich in Hinsicht auf die Rechtmäßigkeit dieser Tätigkeit. So schreiben auch Art. Art. 78 und 79 Gesetz über die Woiwodschaftsselbstverwaltung und Art. 76 Abs. 2 und Art. 77 Gesetz über die (Land-)Kreisselbstverwaltung vor.

Riesige Zweifel waren mit dem bis zum 30. Mai 2001 geltenden Artikel 85 Abs. 2 Gesetz über die Gemeindeselbstverwaltung verbunden, der neben der Rechtsaufsicht auch die Zweckaufsicht über übertragene Aufgaben vorsah, die aufgrund der Kriterien der Zweckmäßigkeit, Redlichkeit und Wirtschaftlichkeit auszuüben war.<sup>23</sup> In allen Selbstverwaltungsgesetzen gilt jedoch zurzeit die einheitliche Aufsichtform – die legale Aufsicht.

---

<sup>23</sup> Vgl. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*, in: *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Red. M. Kudej, Kattowitz 1999, S. 315–330.