

Martha Leibrandt

**Kontroll- und Aufsichtsverfahren
der territorialen Selbstverwaltung
in Polen**

*Zum Verhältnis zwischen staatlicher Ingerenz
und Selbstverwaltungsgarantie*

Verlag Dr. Kovač

**Hamburg
2011**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Fremdwortverzeichnis	21
Einleitung	25
A. Fragestellung	25
B. Stand der Forschung	27
C. Gang der Untersuchung	29
§ 1 Historische Entwicklung der territorialen Selbstverwaltung in Polen	31
A. Anfänge territorialer Selbstverwaltung vor 1918	31
B. Zwischen den Weltkriegen (1918 - 1939)	34
C. Der Zweite Weltkrieg (1939 - 1944)	41
D. Polen nach dem Zweiten Weltkrieg (1945 - 1950)	43
E. Die Volksrepublik Polen (1950 - 1980)	48
F. Polen in den 80er-Jahren - die Rückkehr zum demokratischen Rechtsstaat	52
I. Die Solidarność-Bewegung	52
II. Die Verhandlungen am Runden Tisch	55
III. Das Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung vom 8. März 1990	59
1. Der politische Hintergrund	59
2. Das Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung	62
IV. Verfassungs- und Verwaltungsreformen von 1997/98	65
V. Reformen territorialer Selbstverwaltung nach 1999	71
G. Fazit zur historischen Entwicklung	72
§ 2 Grundstrukturen der Selbstverwaltungsgarantie	75
A. Vorbilder für die gegenwärtige Ausgestaltung territorialer Selbstverwaltung	76
I. Einfluss westeuropäischer Rechtsordnungen	76
II. Einfluss europäischer Vertragswerke	77
B. Die drei Ebenen territorialer Selbstverwaltung und ihre Rechtspersönlichkeit	79
C. Grundsätze territorialer Selbstverwaltung	80
I. Subsidiaritätsgrundsatz	81

II. Unabhängigkeitsgrundsatz (Art. 16 II, Art. 163, Art. 165 der polnischen Verfassung).....	82
1. Selbständige Tätigkeit der Selbstverwaltungseinheiten.....	83
2. Gerichtlicher Schutz der Selbständigkeit.....	84
III. Dezentralisationsgrundsatz (Art. 15 I der polnischen Verfassung).....	86
D. Aufgaben territorialer Selbstverwaltung.....	87
E. Aufsicht über territoriale Selbstverwaltung.....	90
F. Gesellschaftlich-soziale Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie.....	91
§3 Verwaltungsinterner Rechtsschutz und Staatsaufsicht als Faktoren staatlicher Ingerenz im Verhältnis zur territorialen Selbstverwaltung.....	93
A. Kontrolle – Eine Begriffsbestimmung.....	93
I. Unterscheidung zwischen Kontrolle und Aufsicht in Polen.....	93
II. Vergleich zwischen polnischem und deutschem Bedeutungsinhalt.....	95
III. Positionierung.....	97
B. Verwaltungsinterne Rechtsschutzverfahren der Verwaltungskontrolle.....	98
I. Grundlagen.....	99
1. Rechtsquellen.....	99
2. Grundsätze.....	99
II. Gegenstand verwaltungsinternen Rechtsschutzes.....	102
III. Ordentliche und außerordentliche Rechtsbehelfe.....	103
IV. Organe verwaltungsinternen Rechtsschutzes.....	104
C. Staatsaufsicht.....	106
I. Entwicklung der Staatsaufsicht.....	106
II. Rechtsquellen.....	108
1. Verfassungsrechtliche Rechtsgrundlagen.....	108
2. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen.....	108
III. Grundsätze.....	109
IV. Organe der Staatsaufsicht.....	110
1. Wojewoda.....	110
2. Premier.....	111
3. Regionale Rechnungskammern.....	111
4. Sonstige Organe der Staatsaufsicht?.....	112

V. Gegenstände der Staatsaufsicht.....	114
1. Abstrakt-generelle Beschlüsse und Anordnungen	114
2. Keine Aufsicht über individuelle Verwaltungsentscheidungen.....	116
3. Zivilrechtliche Handlungsformen	117
4. Sonstige Handlungsformen	117
VI. Aufsichtsentscheidung	118
D. Bilanz: Vordergründige Aufgabendifferenzierung von verwaltungsinternem Rechtsschutz und Staatsaufsicht nach Kontrollgegenständen.....	120
§ 4 Staatsnähe und Staatsferne der wichtigsten Aufsichts- und Kontrollorgane	123
A. Wojewoda	123
I. Position des wojewoda im verwaltungsorganisations-rechtlichen Gefüge.....	123
II. Rechtsstatus als regionaler Repräsentant des Ministerrates.....	125
III. Aufbau und interne Organisation	126
IV. Funktionen	128
1. Repräsentation des Ministerrates in der Wojewodschaft, Art. 7 Nr. 1 u.a.r.w.....	129
a) Kontrollaufgaben	130
b) „Anpassungsaufgaben“	132
c) Notstandsmanagement	132
d) Repräsentative Aufgaben bei Staatsbesuchen.....	133
e) Initiativfunktion	133
2. Leitung der allgemeinen Staatsverwaltung, Art. 7 Nr. 2 u.a.r.w.	133
3. Aufsicht über territoriale Selbstverwaltung, Art. 7 Nr. 3 u.a.r.w.	134
a) Ziele und Funktionen der Aufsicht	135
b) Aufsichtsmittel.....	136
4. Wojewoda als Organ höherer Stufe i.S.d. polnischen Verwaltungs- verfahrensgesetzes, Art. 7 Nr. 4 u.a.r.w.	137
5. Repräsentant des Fiskus, Art. 7 Nr. 5 u.a.r.w.	137
6. Weitere Funktionen.....	138
a) Rechtsetzende Funktion	138
b) Nutzung von Mitteln aus den Europäischen Strukturfonds	138
7. Fazit.....	139
B. Selbstverwaltungswiderspruchskollegium.....	140

I.	Geschichte und Gründe für die Errichtung der Selbstverwaltungs- widerspruchskollegien	140
II.	Aufbau und Interne Organisation.....	143
	1. Kollegiumsmitglieder	144
	2. Kollegiumsvorsitzender	145
	3. Dreiköpfige Beschlusskammern	147
	4. Kollegiumsversammlung	147
	5. Nationale Vertretung der Selbstverwaltungswiderspruchskollegien	148
III.	Funktionen	148
	1. Selbstverwaltungswiderspruchskollegien als Organe höherer Instanz im Verwaltungsverfahren.....	148
	2. Selbstverwaltungswiderspruchskollegien als Organe der Staatsauf- sicht?	150
	3. Zivilrechtliche Funktionen im Immobilienrecht.....	151
IV.	Position der Selbstverwaltungswiderspruchskollegien im verwaltungs- organisationsrechtlichen Gefüge.....	151
	1. Selbstverwaltungswiderspruchskollegien als Organe der Staatsver- waltung?.....	152
	2. Selbstverwaltungswiderspruchskollegien als Organe der Selbstver- waltung?.....	153
	3. Selbstverwaltungswiderspruchskollegien als „selbstverwaltungsver- trägliche Organe“ sui generis.....	155
V.	Kritik und fortgesetzte Reformdiskussionen	159
C.	Premier	161
	I. Rechtsstatus.....	161
	II. Interne Organisation.....	161
	III. Funktionen	162
	IV. Strukturelle Einflussmöglichkeiten auf die interne Organisation des Woje- wodenamtes und der Kollegien.....	163
D.	Bilanz	164
§ 5	Selbstverwaltungsfreundliche Wandlungen des verwaltungsinternen Rechtsschutzes ..	167
A.	Befugnisse und Kompetenzen des wojewoda.....	168
	I. Differenzierte Zuständigkeiten	168
	II. Prüfungsmaßstab.....	171

III. Befugnisse.....	171
1. Befugnisse im Widerspruchsverfahren.....	171
a) Rechtslage 1990-1998.....	171
b) Stärkung der Selbstverwaltung durch das Änderungsgesetz von 1998	172
c) Rückkehr zur ursprünglichen Reformationsbefugnis im Jahr 2004 ...	175
d) Terminologische Anpassung.....	175
e) Instanzielle Zuständigkeit.....	175
2. Beschwerde.....	176
3. Wiederaufnahme des Verfahrens.....	177
4. Aufhebung und Änderung.....	177
5. Nichtigkeitsfeststellung.....	180
6. Unmutsbeschwerden.....	181
7. Entscheidung über Zuständigkeitsstreitigkeiten, Art. 22 k.p.a.	183
B. Befugnisse und Kompetenzen der Selbstverwaltungswiderspruchskollegien	184
I. Differenzierte Zuständigkeiten	184
II. Prüfungsmaßstab.....	187
III. Befugnisse.....	187
1. Widerspruch.....	187
2. Beschwerde.....	189
3. Wiederaufnahme des Verfahrens.....	189
4. Nichtigkeitsfeststellung.....	190
5. Aufhebung und Änderung.....	190
6. Unmutsbeschwerden.....	190
7. Entscheidung über Zuständigkeitsstreitigkeiten, Art. 22 § 1 k.p.a.	191
C. Bilanz zum Verhältnis zwischen wojewoda und sko.....	192
§ 6 Wandlungen im Bereich der Staatsaufsicht	195
A. Aufsichtsbefugnisse des wojewoda.....	195
I. Prüfungsmaßstab der Staatsaufsicht	196
1. Ausgestaltung vor den Verfassungs- und Verwaltungsreformen	196
2. Ausgestaltung nach den Verfassungs- und Verwaltungsreformen	197
II. Die einzelnen Aufsichtsbefugnisse des wojewoda	199

1. Informationsrechte	199
a) Allgemeines Informationsrecht	200
b) Beschlussvorlagepflicht	200
c) Geringfügige Änderungen nach 1999	202
2. Korrigierende Befugnisse: Nichtigkeitsfeststellung	202
a) Aussetzung der Vollziehung	204
b) Nichtigkeitsfeststellungsverfahren	205
3. Ersetzungsbefugnisse	209
a) Ersetzungsbefugnisse nach alter Rechtslage	209
aa) Korrigierende Befugnisse	210
bb) Ersetzungsbefugnisse	210
b) Ersetzungsbefugnisse nach aktueller Rechtslage	213
4. Personelle Befugnisse	214
B. Aufsichtsbefugnisse des Premier	215
C. Fazit: Politisierung der Staatsaufsicht?	217
§ 7 Gesamtbilanz	223
Literaturverzeichnis	231