

Alexander Tölle

## **Stadt- und Raumentwicklung Polen**

S. 2317 bis 2324

URN: urn:nbn:de: 0156-55992175



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Stadt- und Raumentwicklung Polen

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Historische Entwicklung
- 3 Politisch-administrativer Staatsaufbau
- 4 Organisation der raumbedeutsamen Politiken
- 5 Stadtplanung
- 6 Regionalplanung
- 7 Nationale Raumplanung
- 8 Aktuelle Entwicklungstrends

Literatur

Stadt- und Raumentwicklung wird im polnischen System als Raumbewirtschaftung mit dem Ziel der Förderung von Wachstum und Investitionen verstanden, die entsprechend den Zielen von Nachhaltigkeit und räumlicher Ordnung zu regulieren sind. Die Wahrung von Eigentümerrechten genießt hohe Priorität gegenüber öffentlichen Belangen.

## 1 Einleitung

---

In Polen wird Stadt- und Raumentwicklung als Gegenstand der Raumwirtschaft (*gospodarka przestrzenna*) im Sinne einer „um räumliche Aspekte bereicherten ökonomischen Theorie“ wie auch eines „praktischen Handlungsfeldes“ (Parysek 2007: 17) verstanden, deren Ergebnis die Raumbewirtschaftung (*zagospodarowanie przestrzenne*) ist. Damit wird bereits im Grundansatz eine enge Verbindung von räumlicher und wirtschaftlicher Entwicklung mit dem Ziel der Förderung von Wachstum und Investitionstätigkeit hergestellt. Räumliche Planung wird als „eine der grundlegenden und beginnenden Phasen“ (Parysek 2007: 107) aufgefasst, die eine Raumbewirtschaftung im Sinne der Ziele der *Nachhaltigkeit* und der räumlichen Ordnung (*ład przestrzenny*) erreichen soll. Dieser Begriff bezeichnet im rechtlichen Sinne eine harmonisch gestaltete Landschaft, wird jedoch fachlich zugleich begriffen als „räumlich-ökologische Ordnung des Wirtschaftssystems“ (Chojnicki 1999: 386).

## 2 Historische Entwicklung

---

Die mit der Wiederherstellung des polnischen Staates nach dem Ersten Weltkrieg verbundenen Ansätze einer modernen Rahmgebung für die Bau- und Siedlungsentwicklung wurden mit der Einführung eines zentralverwaltungswirtschaftlichen Planungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg beseitigt. Erst 1990 konnte neben der staatlichen Ebene mit der gemeindlichen Selbstverwaltung auch die lokale Raumbewirtschaftung wieder eingeführt werden, die 1995 mit dem Gesetz über die Raumbewirtschaftung (*ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*) ein Regelwerk erhielt. Dieses wurde wegen seiner zahlreichen Ungereimtheiten bereits 2003 im Vorfeld des Beitritts Polens zur Europäischen Union (EU; *Europäische Union*) durch das in den Grundsätzen bis heute gültige Gesetz über die Raumplanung und -bewirtschaftung (*ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) abgelöst, das zudem die Grundlage der regionalen Raumbewirtschaftung auf der 1999 eingeführten Selbstverwaltungsebene der Wojewodschaften bildet.

## 3 Politisch-administrativer Staatsaufbau

---

Die Republik Polen (*Rzeczpospolita Polska*) ist ein unitarischer Staat, in dem zugleich das Grundprinzip der territorialen Selbstverwaltung auf den drei Ebenen der Wojewodschaft, des Landkreises und der Gemeinde (s. Abb. 1) einen hohen Stellenwert genießt.

Abbildung 1: Staatsaufbau der Republik Polen



Quelle: Eigene Darstellung

## 4 Organisation der raumbedeutsamen Politiken

---

Das Planungssystem in Polen ist durch ein hierarchisches Drei-Ebenen-System charakterisiert (s. Abb. 2). Die gesamtstaatliche Ebene gibt sowohl die legislativen Grundlagen für alle Ebenen als auch die Ziele und Perspektiven der staatlichen Raumentwicklungspolitik vor. Letztere werden in Form der Nationalen Raumbewirtschaftungskonzeption (Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju – KPZK) beschlossen. Diese bildet die Grundlage staatlicher Programme sowie für die Aufstellung des jeweiligen Raumbewirtschaftungsplans der Wojewodschaft (Plan zagospodarowania przestrzennego województwa) durch deren Selbstverwaltung. In diesem Dokument werden die Grundsätze der Organisation der räumlichen Struktur, insbesondere des Siedlungsnetzes (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*) und der ▷ *Infrastruktur* sowie des Umwelt- und Kulturgüterschutzes, für das gesamte Territorium festgelegt; eine teilräumliche Vertiefung ist rechtlich nur für die Ballungsräume der Wojewodschaftshauptstädte in Form des vom Gesetzgeber im September 2015 eingeführten Raumbewirtschaftungsplans für den stadträumlichen Funktionsbereich des Wojewodschaftszentrums vorgesehen (Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego – im Folgenden: Raumbewirtschaftungsplan für das Wojewodschaftszentrum). Hingegen stellt das Wojewodschaftsamt die staatliche Aufsichtsbehörde dar, die die Berücksichtigung der Vorgaben der staatlichen Raumbewirtschaftungspolitik prüft. Auf Landkreisebene erfolgt keine Raumbewirtschaftungsplanung. Als unterste, lokale Ebene definiert die Gemeinde die Raumpolitik für ihr jeweiliges Territorium in Form der Studie der Rahmenbedingungen und Perspektiven der Raumbewirtschaftung (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – im Folgenden: Raumbewirtschaftungsstudie). Zum 01.01.2016 ist vom Gesetzgeber die Möglichkeit der Bildung von Metropolverbänden (Związki metropolitalne; ▷ *Metropolregion*) durch Gemeinden und Landkreise geschaffen worden. Diese sind zur Aufstellung einer Metropolstudie (Studium metropolitalne) für ihr Territorium verpflichtet, die mit den gemeindlichen Raumbewirtschaftungsstudien übereinzustimmen hat.

Daneben verfügt die Gemeinde mit dem als Satzung (prawo miejscowe) zu beschließenden Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan (Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) über das einzige Planungsinstrument, mit dem Planungsentscheidungen allgemein rechtsverbindlich festgelegt werden können. In Gebieten ohne beschlossenen Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan wird über beantragte Vorhaben in Form einer verwaltungsinternen Entscheidung über die Bedingungen der Bebauung und Bewirtschaftung von Flächen (decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) ohne Berücksichtigung etwaiger übergeordneter planerischer Ziele entschieden. In der Praxis führt dies insbesondere zur ungesteuerten Ausweitung von Siedlungsflächen.

Abbildung 2: Planungssystem in Polen (Stand 01.01.2016)



Quelle: Eigene Darstellung

Festlegungen in fach- oder teilgebietspezifischen Studien und Planungen der genannten wie auch anderer Fachbehörden werden auf allen Ebenen in der Praxis nur bei Übernahme in die rechtlich definierten Planwerke relevant. Zudem bestehen für die Raumentwicklungsplanung relevante Vorschriften in einer großen Anzahl von Fachgesetzen, zum Teil mit durch zahlreiche Novellierungen wenig aufeinander abgestimmten Aussagen. Dazu wurden für bestimmte Infrastrukturgroßvorhaben gesetzliche Sonderregelungen erlassen.

## 5 Stadtplanung

▷ *Stadtentwicklung* ist in Polen durch eine massive und planerisch weitgehend nicht flankierte Ausweitung der Siedlungsfläche im Umland der Städte anhaltend geprägt (▷ *Suburbanisierung*). Dem durch jahrzehntelange Unterinvestitionen bedingten Verfall innerstädtischer Bereiche zu begegnen, ist erst mit dem polnischen EU-Beitritt zum wichtigen Handlungsfeld der ▷ *Stadterneuerung* (*rewitalizacja miast*) geworden. Dabei stehen jedoch in der Praxis integrierte sozioökonomische Ansätze oft hinter baulich-gestalterischen Belangen zurück. Im Oktober 2015 wurden auf der Grundlage eines Stadterneuerungsgesetzes erstmals Möglichkeiten zur Festlegung von gemeindlichen Stadterneuerungsgebieten mit spezifischen Eingriffsmöglichkeiten geschaffen – deren Auswirkungen auf die Stadtentwicklungspraxis sind derzeit noch nicht absehbar. ▷ *Informelle Planung* besitzt kaum Raumwirksamkeit; partizipative Formen der Stadtentwicklungsplanung sind daher wenig verbreitet. Ansätze zu öffentlich-privaten Partnerschaften (▷ *Public Private Partnership*) zur Umsetzung von Stadtentwicklungsvorhaben stehen deutlich hinter Politiken der ▷ *Privatisierung* und Regulierung zurück.

## 6 Regionalplanung

---

Die Raumbewirtschaftungsplanung der Wojewodschafts-Selbstverwaltung, aufbauend auf deren Entwicklungsstrategie, verfolgt in erster Linie Ziele der Förderung der sozioökonomischen Entwicklung. Aufgaben der Planung sind dabei die Konkretisierung staatlicher Planungsvorgaben und die Harmonisierung kommunaler Planungen ebenso wie eigener sektoraler Programme. Neben der Nutzung natürlicher Ressourcen und dem Infrastrukturausbau soll dem insbesondere die Stärkung der stadtreionalen Zentren dienen. Jedoch bestehen mit wenigen Ausnahmen – z. B. in Posen (Poznań), Danzig-Gdingen-Zoppot (Gdańsk-Gdynia-Sopot) und dem oberschlesischen Industriegebiet – interkommunale Strukturen auf Metropolraumbene derzeit nur in Ansätzen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die grenzübergreifende Entwicklung von Grenzregionen, wobei die fehlende Verankerung informeller Planung in der Praxis der polnischen Raumbewirtschaftung eine Erschwernis darstellt (Tölle 2013).

## 7 Nationale Raumplanung

---

Übergeordnete Entwicklungsziele auf gesamtstaatlicher Ebene sind im Einklang mit Vorgaben durch die *Europäische Raumentwicklungspolitik* die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die soziale, ökonomische und *Territoriale Kohäsion*. Diese Entwicklung soll vor allem auf einer Stärkung des polyzentralen Metropolnetzes (*Polyzentralität*) bei gleichzeitiger besonderer Berücksichtigung peripher gelegener Gebiete beruhen. Darin spiegeln sich die zwei zentralen Herausforderungen sowohl des Entgegenwirkens der zunehmenden Disparitäten zwischen prosperierenden Stadtregionen und stagnierenden strukturschwachen Räumen (*Disparitäten, räumliche*) als auch der Abmilderung des West-Ost-Gefälles zwischen von der Nähe zu EU-Nachbarstaaten profitierenden Gebieten mit starken Wirtschaftszentren und an der östlichen EU-Außengrenze in peripherer Lage befindlichen, überwiegend ländlichen Regionen (*Peripherie/Peripherisierung*). Aufgaben der nationalen Raumbewirtschaftung sind die Definition genereller planerischer Vorgaben und die Harmonisierung der Planungen der Wojewodschafts-Selbstverwaltungen ebenso wie staatlicher Programme. Inhaltliche Schwerpunkte sind der Infrastrukturausbau, der Umwelt- und Landschaftsschutz sowie die Sicherung der Verteidigungsfähigkeit; hohe Priorität hat jüngst die Sicherung der eigenen Energieversorgung u. a. durch den „Bau von zwei, drei Atomkraftwerken“ (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012: 148) und durch das sogenannte Fracking gewonnen.

## 8 Aktuelle Entwicklungstrends

---

Das System der Stadt- und Raumentwicklung in Polen weist derzeit deutliche Diskrepanzen gegenüber dem europäischen Primat einer räumliche und sozioökonomische Ziele integrierenden, umsetzungsorientierten Entwicklungsplanung auf. Die Überwindung dieser Diskrepanzen durch umfangreiche legislative und strukturelle Reformen wird von weiten Teilen der polnischen Fachöffentlichkeit eingefordert (Izdebski/Nelicki/Zachariasz 2007). Dem steht jedoch ein gesellschaftliches Verständnis gegenüber, das dem privaten Eigentumsrecht eine hohe Priorität vor öffentlichen Interessen und Interventionen einräumt (Izdebski 2012). Daraus resultiert ein permanentes

politisches Spannungsfeld zwischen geforderter Europäisierung und weiterer „Deregulierung“ des Investitionsprozesses“ (Zachariasz 2012: 17). Es ist aktuell noch nicht absehbar, ob die Ende 2015 wirksam gewordenen gesetzlichen Änderungen als nachhaltiger Schritt in die erstgenannte Richtung zu interpretieren sein werden. Innerhalb des Mehrebenensystems hat sich die Selbstverwaltung auf Wojewodschaftsebene als zunehmend einflussreiche Ebene der *Raumentwicklung* etabliert. Inhaltlich rangiert die Verbesserung der infrastrukturellen Versorgung und der Wettbewerbsfähigkeit zur Schaffung von Wachstum vor qualitativen sozialen und ökologischen Zielen. Vielmehr im Sinne der Absicherung der Energieversorgung als der Gewährleistung von *Klimaschutz* gewinnen Zielsetzungen der *Energiepolitik* an Relevanz, wobei die starke Stellung der Steinkohle im polnischen gesellschaftlichen Diskurs wie auch im Wirtschaftsleben eine Dekarbonisierung nachhaltig erschwert.

## Literatur

---

- Chojnicki, Z. (1999): Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii [Methodologische und theoretische Grundlagen der Geographie]. Poznań.
- Izdebski, H. (2012): Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni [Eigentumsrecht in der Planung der Bewirtschaftung des Raumes]. In: Zachariasz, I. (Hrsg.): Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Warszawa, 21-36.
- Izdebski, H.; Nelicki, A.; Zachariasz, I. (2007): Land use and development. Polish regulatory framework and democratic rule of law standards. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Hrsg.) (2012): KPZK – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [Nationale Raumbewirtschaftungskonzeption 2030]. Zweite, geänderte Version vom 21. März 2012. [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK\\_2030\\_PL\\_small\\_po\\_reasumpcji\\_new.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK_2030_PL_small_po_reasumpcji_new.pdf) (20.05.2014).
- Parysek, J. J. (2007): Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej [Einführung in die Raumwirtschaft]. Poznań.
- Tölle, A. (2013): National planning systems between convergence and incongruity: Implications for cross-border cooperation from the German-Polish perspective. In: European Planning Studies 21 (4), 615-630.
- Zachariasz, I. (2012): Wstęp [Einführung]. In: Zachariasz, I. (Hrsg.): Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Warszawa, 15-19.

## Weiterführende Literatur

---

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover. = Planungsbegriffe in Europa.
- Ebert, S.; Tölle, A.; Wdowicka, M. (2012): Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive. Hannover/Poznań. = Planungsbegriffe in Europa.



## Stadt- und Raumentwicklung Polen

Stöber, G. (Hrsg.) (2012): Zwischen Ökonomie und Ökologie? Raumstruktureller Wandel, Raumplanung und Nutzungskonflikte in Deutschland und Polen. Göttingen. = Studien des Georg-Eckert-Instituts zur internationalen Bildungsmedienforschung 130.

Wehrhahn, R.; Tölle, A. (Hrsg.) (2012): Aktuelle Entwicklungen in norddeutschen und westpolnischen Stadtregionen. Kiel. = Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung 53.

Bearbeitungsstand: 08/2017