



Dr. Alexander Tölle

## Zwischen postsozialistischen und integrativen Ansätzen

### Stadtentwicklung in Polen



**Stadtentwicklungsplanung als Regelsystem mit zahlreichen Individuen, Interessengruppen, Politikern, Planern und Juristen als Akteuren spiegelt grundsätzlich die gesellschaftliche Akzeptanz von Interventionen in individuellen Grundeigentumsrechten wider. In postsozialistischen Gesellschaften mit der Erfahrung staatlicher Willkürakte unter der Vorgabe von „Planerfüllungen“ ist diese Akzeptanz vielleicht unvermeidlicherweise als tendenziell gering einzuschätzen. In Polen etwa besteht bereits eine deutliche Zurückhaltung gegenüber dem Begriff der Planung. Dieser Beitrag beleuchtet aktuelle polnische Tendenzen der Stadtentwicklung zwischen bewirtschaftenden (postsozialistischen) und integrativen (europäisierten) Ansätzen.**

Der verwendete Oberbegriff für die räumliche Organisation von gesellschaftlichen Systemen ist der der „Raumwirtschaft“ (*gospodarka przestrzenna*), während „Raumplanung“ (*planowanie przestrzenne*) lediglich als die projektierende Phase dieser Tätigkeit verstanden wird. Deren Resultat wiederum wird als „Raumbewirtschaftung“ (*zagospodarowanie przestrzenne*) bezeichnet. Das polnische Planungssystem zeichnet sich so durch einen Ansatz aus, der räumliche Planung und wirtschaftliche Entwicklung (im Sinne einer Bewirtschaftung von Flächen) sehr eng miteinander verbindet. Dies geht einher mit einer Rechtsprechung, die der Raumwirksamkeit kommunaler Planungen sehr enge Grenzen setzt.

Auf den Punkt gebracht ist aus raumplanerischer Sicht zu konstatieren, dass in Polen ein Eigentümer von Grund und Boden diesen nach Gutdünken nutzen kann, solange dem nicht ausdrücklich Festlegungen in einem Örtlichen Raumbewirtschaftungsplan (*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, vergleichbar mit dem deutschen Bebauungsplan) entgegenstehen – während andere gemeindliche Plandokumente ausdrücklich nicht zur Entscheidung gegenüber Dritten (etwa bezüglich Baugenehmigungen) herangezogen werden dürfen und lediglich für Verwaltungsinstanzen verbindlich sind. Dies schwächt die Rolle anderer formeller wie insbesondere auch informeller, etwa im Rahmen partizipationsorientierter Planungsverfahren erarbeiteter Planwerke. Umso bemerkenswerter sind jedoch Initiativen von Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen, Investoren oder Kommunen, die vor diesem Hintergrund kooperative Stadtentwicklungsstrukturen einfordern oder bilden. Im Folgenden wird anhand ausgewählter Fallbeispiele ein Überblick über Stadtentwicklungsvorgänge in Polen gegeben, welche dieses Spannungsfeld schlaglichtartig widerspiegeln.

### Zwischen „europäisierten“ Beteiligungsverfahren und kommunalen Verwertungsinteressen: Straßenbahndepotgelände im Posener Stadtteil Jeżyce

Das Aufgabenfeld der Erneuerung innerstädtischer Stadtteile ist in Polen in den ersten anderthalb Jahrzehnten nach dem Fall des Eisernen Vorhangs nahezu vollständig ignoriert worden. Jedoch haben der EU-Beitritt des Landes und die damit verbundene Bereitstellung von Fördermitteln für diese Aufgabe mannigfache Aktivitäten auf kommunaler Ebene entfacht, welche ihren Niederschlag in der Ausarbeitung von sogenannten Lokalen Revitalisierungsprogrammen gefunden haben. Letztere stellen die Voraussetzung für die Beantragung von EU-Fördermitteln im Bereich der Stadterneuerung dar und müssen daher inhaltlich eng mit europäischen Konzepten einer integrierten Stadtentwicklungspolitik verknüpft sein.

Die Erarbeitung des Städtischen Revitalisierungsprogramms in Posen (Poznań) erfolgte entsprechend in partizipationsorientierten Strukturen und wurde von zahlreichen Stadtteil-Bürgerversammlungen und Konsultationen mit örtlichen Interessengruppen begleitet. Im von Miethausbebauung aus dem späten 19. Jahrhundert geprägten Innenstadtteil Jeżyce entwickelte sich dabei beispielsweise das in dessen Mitte gelegene ehemalige Straßenbahndepot zu einem Schlüsselthema. Unter Einbeziehung lokaler Bewohner-Initiativen wurde das Konzept eines Grünbereichs mit Freizeit- und Kulturangeboten in Teilen der denkmalwerten Bausubstanz entwickelt. Danach erfolgte jedoch die Festlegung eines Örtlichen Raumbewirtschaftungsplans, welcher neben Wohn- und Bürobau ein großflächiges Einzelhandelsobjekt auf dem Gelände vorsieht und

eine eventuelle Integration von Kultur- und Grünfunktionen lediglich nicht ausschließt, sowie der anschließende Verkauf des Geländes auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung an einen portugiesischen Projektentwickler.

Die resultierende Welle öffentlicher Proteste konnte an diesen Fakten nichts mehr ändern; das vom Investor entwickelte und jüngst vorgestellte Projekt hat wenig mit den von Bewohnerseite entwickelten Vorstellungen zu tun. Die mit diesem Beispiel gezeigte Vorgehensweise, welche räumliche Entwicklungssteuerung auf die Aufstellung von Örtlichen Raumbewirtschaftungsplänen und den Verkauf von städtischen Immobilien an den Meistbietenden reduziert, ist leider als exemplarisch für das Vorgehen bei der Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen im städtischen Besitz anzusehen und droht sich in ähnlicher Form allein in Posen unter anderem bei den Geländen des Alten Zoologischen Gartens, des ehemaligen Schlachthofs oder des unweit des Altmarktes gelegenen Städtischen Krankenhauses zu wiederholen.

## Zwischen integrativer Planung und restriktiver Umsetzung: Restrukturierung des Geländes der Danziger Werft

Das Gelände der Werft von Danzig (Gdańsk), weltbekannt als Wiege der polnischen Solidarność-Bewegung, harrt seit dem Ende des Schiffbaus 1996 seiner Restrukturierung. Angesichts seiner historischen Bedeutung und der idealen Lage zwischen der Danziger Altstadt und den Ufern von Weichsel (Wisła) und Mottlau (Motława) erscheint es nur zwangsläufig,

dass dem Gelände in allen städtischen Strategiedokumenten eine Schlüsselrolle für die gesamtstädtische Entwicklung zukommt: Als „Young City“ soll hier ein mischgenutzter neuer „Waterfront“-Zentrumsstadtteil entstehen. Jedoch finden diese Ziele keinen Niederschlag in einer aktiven städtebaulichen Projektentwicklung. Zwar sind der sogenannte „Vision Masterplan“ für das Gebiet ebenso wie spätere Teilgebietskonkretisierungen im Rahmen von Workshop-Verfahren mit Beteiligung externer wie lokaler Fachleute, Studierender und örtlicher Interessengruppen entstanden, organisiert wurden diese jedoch von der aus der Abwicklung der Danziger Werft hervorgegangenen privaten Eigentümergesellschaft des Geländes in Zusammenarbeit mit einer Architektengruppe an der Danziger Technischen Universität. Die Rolle der Stadt bestand weder in einer aktiven Beeinflussung des Planungsprozesses noch in der etwaigen Bildung von öffentlich-privaten Projektorganisationsstrukturen, sondern beschränkte sich auf die Festlegung von vier das Projektgebiet umfassenden Örtlichen Raumbewirtschaftungsplänen. Städtebaulich dominierendes Element ist dabei weniger die Uferzone als eine sechs-spurige Straße, die als Teil einer seit Jahrzehnten geplanten Innenstadtumfahrung das Projektgebiet in Ost-West-Richtung durchschneiden soll.

Im anschließenden jahrelangen Patt zwischen der Stadt und der Eigentümergesellschaft stellte diese Magistrale, für deren Finanzierung die Stadt eine planungsbedingte Wertsteigerung der Grundstücke abschöpfen wollte anstatt sich an Investitionen in bauvorbereitende Infrastruktur zu beteiligen, ein Haupthindernis dar. Erst nach der Übernahme eines Teils

des Geländes durch einen dänischen Immobilienentwickler gelang diesem 2008 ein Arrangement mit der Stadt, demzufolge die Erstellung eines Teilabschnitts der Schnellstraße mit ersten Bauinvestitionen ermöglicht wurde. Parallel dazu – und bemerkenswerterweise organisatorisch nicht mit dem Projekt der „Jungen Stadt“ verbunden – schreitet die Errichtung eines „Europäischen Zentrums der Solidarität“ auf dem Werftgelände voran. Somit zeigt sich erneut ein Verständnis von kommunaler Stadtentwicklungspolitik als regulierende Aufgabe, die über Bauleitpläne öffentliches Interesse – hier verstanden als Bau von Straßeninfrastruktur – abzusichern sucht. Jedoch erscheint ein solcher Ansatz im Falle des

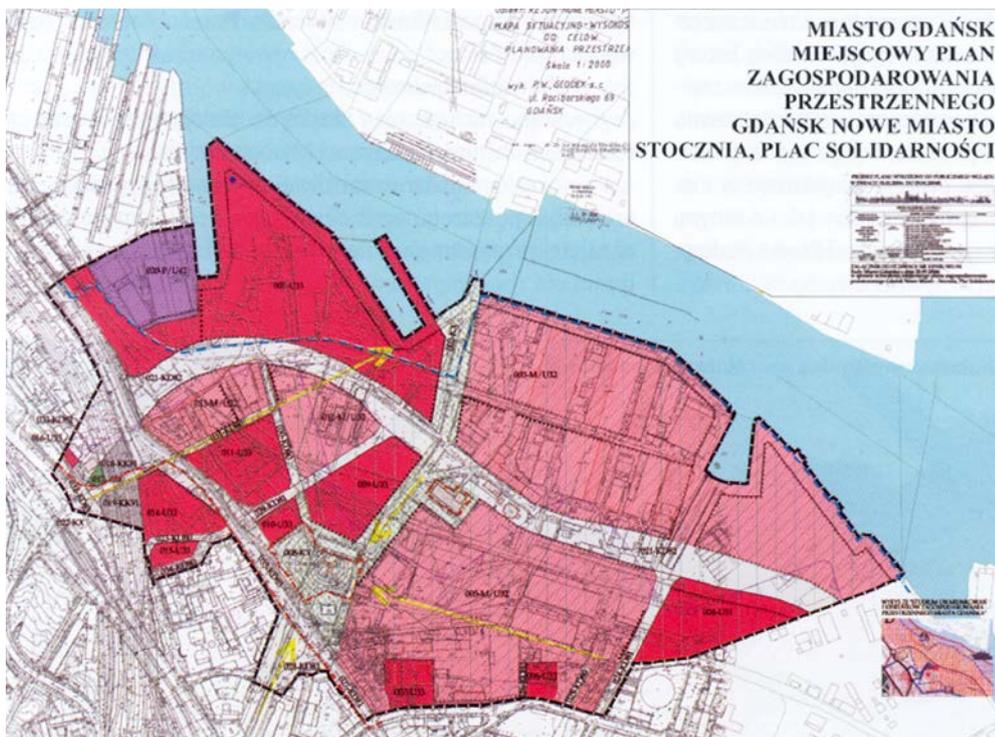


Abb. 1: 2004 festgelegter Örtlicher Raumbewirtschaftungsplan für den zentralen Bereich des Werftgeländes mit der deutlich erkennbaren Schnellstraßen-Trasse



Restrukturierungsvorhabens eines Schlüsselgeländes für die Stadtentwicklung völlig unzureichend, da dessen Realisierung – wie unzählige vergleichbare Beispiele in anderen europäischen Städten zeigen – vom Bau kooperativer Governance-Strukturen unter kommunaler Führung und öffentlich-privater Finanzierungsformen mit unvermeidbaren Vorleistungen der öffentlichen Seite abhängen.

Dieses fehlende Verständnis für eine projektorientierte Stadtentwicklungspolitik und deren Steuerung in kooperativen Strukturen kann erneut als exemplarisch für polnische Städte angesehen werden und wiederholt sich in unterschiedlichen Ausprägungen etwa in Stettin (Szczecin) beim (in den Ansätzen steckengebliebenen) Restrukturierungsprojekt der gegenüber der Innenstadt gelegenen Oder-Halbinsel Łasztownia, in Krakau (Kraków) beim (seit Jahren von einem kontroversen Verlauf gekennzeichneten) Vorhaben zum Bau eines Einkaufs- und Geschäftsviertels am Hauptbahnhof oder in Lodz (Łódź) bei der realisierten (jedoch mit jahrelanger Verzögerung) Konversion eines innerstädtisch gelegenen Textilfabrikareals zur „Manufaktura“, einem großflächigen Einzelhandels-, Büro- und Kulturobjekt.

tenen Rathauses) seiner Platzränder verlustig gegangen, sondern auch seiner einst prägenden mittigen Marktbebauung aus Bürgerhäusern, weshalb der von dieser einst umgebene „Krämerturn“ über Jahrzehnte einen verfallenden Solitär inmitten eines räumlich ungedeckelten Stadtraumes bildete.



Abb. 3: Wiederaufgebaute „Altstadt“ in Elbing (Elbląg) (Foto: Jost)



Abb. 2: Freigelegte Fundamente der ehemaligen Altstadt von Elbing (Elbląg) (Foto: Jost)

## Zwischen städtebaulicher Retroversion und lokaler Integration: Wiederaufbau des Marktplatzbereiches in Lauban

Das 20.000-Einwohner-Städtchen Lauban (Lubań) im polnischen Teil der Oberlausitz teilt das Schicksal zahlreicher westpolnischer (wie im Übrigen auch ostdeutscher) Städte: Nachdem die Altstadtbebauung durch Kriegseinwirkungen fast vollständig zerstört worden war, erfolgte in den Nachkriegsjahren ein Wiederaufbau im Stil sozialistischer Blockbauweise, d.h. ohne Berücksichtigung historischer Straßen- und Platzräume oder traditioneller Kubatur und Baukörper, weshalb der Stadtkerncharakter praktisch verloren ging. Der Marktplatz der Stadt war so nicht nur (mit Ausnahme des erhal-

Aufbauend auf bereits Ende der 1980er Jahre begonnenen Untersuchungen wurde 1992 von der Stadt ein detaillierter Wiederaufbauplan für die Altstadt beschlossen, der eine Parzellierung des in städtischem Grundeigentum befindlichen Gebietes in über 100 Grundstücke und seine Bebauung in neuer Architektur vorsah, die jedoch bezüglich der Kubatur, der Grundstücksbreite und definierter Stilelemente die historisch am jeweiligen Ort gewesene Bebauung berücksichtigt. Diese in Polen als „Retroversion“ bezeichnete Form des Wiederaufbaus historischer Altstadtareale, welche in den 1980er Jahren in Elbing (Elbląg) musterhaft entwickelt worden war und Grundlage des Altstadt-Wiederaufbaus etwa auch in Stettin (Szczecin) und Glogau (Głogów) ist, beruht auf einer Wiederherstellung der „Schemen“ der unwiederbringlich zerstörten alten Stadt und setzt umfangreiche archäologische und bauhistorische Forschungen voraus.

In Lauban wurde so für jedes Grundstück ein Dossier erstellt, in dem für die Käufer – überwiegend Mittelständler aus Lauban – notwendige Informationen und Bebauungsvorgaben, die zugleich mit dem Kauf akzeptiert wurden, enthalten waren. Im Rahmen dieser Vorgaben entstanden dann individuelle Bauten in einer kleinteiligen lokalen Eigentümerstruktur. Für das Herzstück des Marktes, welches aus zwei mit einer verglasten Halle verbundenen Häuserreihen bestehen sollte, wurde eine öffentlich-private Realisierungsform gefunden: Die Stadt Lauban finanzierte – unterstützt von Fördergeldern der Stiftung für Deutsch-Polnische Zusammenarbeit sowie des PHARE-Programms – den Bau eines Erschließungsgebäudes und der Passage mit unterirdischem Konferenzsaal selbst, während die übrigen acht Gebäude von privaten Bauherren errichtet wurden. Das 2004 abgeschlossene Vorhaben stellt so



eine sehr bemerkenswerte Synthese von professioneller kommunaler Projektentwicklung, Konzepterstellung auf Grundlage lokaler Bedingungen und historischer Bezüge, Einbezug der lokalen Bevölkerung und insbesondere des städtischen Mittelstands als Hauptinvestor sowie Nutzung von Fördermitelangeboten dar.



Abb. 4: Mittige Neubebauung des Laubaner Marktplatzes (Foto: A. Tölle)

## Zwischen kommunaler Konkurrenz und metropolitaner Kooperation: Kommunale Zusammenarbeit im Ballungsraum Stettin

Der massive Suburbanisierungsprozess ist seit etwa anderthalb Jahrzehnten das prägende sozioökonomische und räumlich-strukturelle Entwicklungselement aller polnischen Ballungsräume. Entsprechend wird auch die Entwicklung der Agglomeration von Stettin von einer stetigen Verlagerung von Wohn-, Einzelhandels- und Gewerbefunktionen aus der Kernstadt in die Umlandgemeinden dominiert. Dieser Prozess zeigt seine deutlichen Auswirkungen auf die räumlichen Strukturen und Flächennutzungen in den umliegenden Kommunen, der sich in einer Zunahme der versiegelten Flächen, begleitet von einem Rückgang landwirtschaftlich genutzter Areale, manifestiert.

Deutlich wird dieser Prozess anhand der demografischen Entwicklung: Der sogenannte Stettiner Funktionsraum hat seit Mitte der 1990er Jahre eine insgesamt stabile Bevölkerungszahl, jedoch ist die Bevölkerung in der Kernstadt um etwa knapp 3% zurückgegangen, während die ursprünglich ländlichen Umlandkommunen ein Bevölkerungswachstum von durchschnittlich gut 30% zu verzeichnen hatten. Dieser Prozess erfolgt planerisch weitgehend ungesteuert. Die Vorgaben im Raumbewirtschaftungsplan der Wojewodschaft Westpommern (Zachodniopomorskie) sind nicht kleinteilig genug, und die einzelnen Raumbewirtschaftungsstudien der Umlandgemeinden sind bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung und der Konkretheit oft mangelhaft abgestimmt.

Zudem findet die Besiedlung weit überwiegend auf nicht mit Örtlichen Raumbewirtschaftungsplänen überzogenen Arealen statt, auf denen daher eine Verpflichtung zur Erteilung einer Baugenehmigung für Vorhaben unabhängig von anderen planerischen Festlegungen besteht, wenn sich ein Vorhaben in seine Umgebung einfügt. Dies hat in der Praxis in vielen Fällen sogar zur Aufstellung von Örtlichen Raumbewirtschaftungsplänen für Bereiche geführt, in denen eine „Bewirtschaftung“ gerade etwa zum Erhalt von übergeordneten Grünbezügen verhindert werden soll.

Die Notwendigkeit der Schaffung von Kooperationsstrukturen auf Agglomerationsebene ist zwar auf gesamtstaatlicher politischer Ebene relativ früh erkannt worden, jedoch harrt der im Oktober 2007 vom polnischen Kabinett verabschiedete Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung von 12 Metropolverbänden seitdem seiner parlamentarischen Bestätigung. Die Reaktion auf lokaler Ebene in der Stettiner Agglomeration bestand in der 2009 erfolgten Gründung des Vereins des Stettiner Metropolraums (Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego), in der derzeit die Stadt Stettin und die Wojewodschaft gemeinsam mit elf Nachbarkommunen und einem Landkreis vertreten sind. Dieses Gremium soll eine Plattform für einen Informationsaustausch sowie für gemeinsames Vorgehen in spezifischen Bereichen wie u.a. Raumordnung, Wirtschaft oder Verkehr bilden und zudem – unter Einbezug lokaler Initiativen und Wirtschaftsakteure – zur Profilierung und sozioökonomischen Entwicklung der Agglomeration beitragen.



Abb. 5: Graffiti in Posen (Poznań) (Foto: Jost)

Damit spiegelt der Verein des Stettiner Metropolraums gut ein Dilemma wider, welches so für alle polnischen Metropolräume prägend ist: Zum einen der Ansatz, durch kommunale Initiative fehlende staatliche Unterstützung in Form von lokalen und regionalen Kooperationsstrukturen auszugleichen und so gemeinsame Probleme kooperativ zu lösen. Im Falle von Stettin bezieht sich dies sogar auf eine Einbeziehung des an die Stadt angrenzenden deutschen Grenzraumes, der funktional eng



mit der Stadt verbunden ist; dies schlägt sich in der Erarbeitung eines „Entwicklungskonzeptes für die grenzüberschreitende Metropolregion Stettin“ gemeinsam mit deutschen Planungsinstanzen nieder.



Abb. 6: Neubauten in der Altstadt von Danzig (Gdańsk) (Foto: Jost)

Gleichzeitig besteht jedoch im Grundsatz zwischen Kommunen, und insbesondere zwischen Umlandgemeinden und ihrer Kernstadt, eine häufig von Konkurrenz und Vorteilsdenken geprägte Beziehung. Dies zeigt sich im Falle Stettins daran, dass längst nicht alle funktional mit der Kernstadt verbundenen Gemeinden und Landkreise in dem Verein mitarbeiten, wobei der nach nur einem Jahr erfolgte Austritt der Stadt Swinemünde (Świnoujście), deren Hafen- und Tourismusfunktionen eng mit Stettin verbunden sind, besonders ins Auge fällt. Entsprechend besteht etwa der Danziger Metropolraum u.a. ohne die benachbarte 250.000-Einwohner-Stadt Gdingen (Gdynia), und im Falle von Breslau (Wrocław) oder Lublin stellt der jeweilige Metropolraum im Grundsatz lediglich ein Gebiet gemeinsamer Wirtschaftsförderungs- und Marketingaktivitäten dar.

Jedoch bestehen mit der „Metropole Posen“ und der „Metropole Silesia“ – dem Oberschlesischen Metropolverband, dessen größtes Zentrum Kattowitz (Katowice) ist – zwei Beispiele, in denen die Kooperation sehr weit gediehen und institutionalisiert ist. Trotzdem stehen auch dort den Erscheinungen eines ungesteuerten Siedlungsprozesses auf der „grünen Wiese“, eines Konkurrenzverhaltens bezüglich der Akquirierung von Investoren und des Fehlens integrierter Konzepte für die soziale und Verkehrsinfrastruktur kooperative Steuerungsansätze lediglich in Ansätzen gegenüber.

## Fazit

In der polnischen Praxis werden in Diskursen über Planungsprozesse diese häufig mit dem formalen Festlegungsverfahren von rechtlich definierten kommunalen Plandokumenten gleichgesetzt. Informellen Planungsverfahren – seien es städ-

tebauliche Wettbewerbe, Werkstattverfahren, Stadtteilforen o.Ä. – kommt wegen der praktisch fehlenden Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Ergebnisse kaum ein Gewicht zu. Ein Planungssystem, welches (ausgehend von den Erfahrungen aus planwirtschaftlicher Zeit) dem Schutz von Eigentumsrechten gegen kommunale Willkür mindestens ebenso verpflichtet ist wie dem Schutz der Interessen der Allgemeinheit, und welches diese Interessen vor allem in der Sicherstellung der Bewirtschaftung von Flächen und der Schaffung von Infrastruktur gewahrt zu sehen scheint, kann nur wenige Spielräume für die Definierung und Durchsetzung lokalgemeinschaftlicher Interessen im Zuge kooperativer Planungsformen bieten. Dies schließt jedoch – wie die Beispiele der Retroversion und der Metropolraumsteuerungsansätze belegen – findige Lösungen auf kommunaler Ebene zur Einbeziehung lokaler Akteure und Milieus oder benachbarter Gebietskörperschaften nicht aus. Zudem lässt die jüngste Entstehung einer ganzen Reihe sich in Fragen der Stadtentwicklung einmischender Bürgervereine in polnischen Städten, welche sich im vergangenen Jahr in Posen erstmals zu einer gemeinsamen Konferenz getroffen haben, darauf hoffen, dass sich die gesellschaftliche Akzeptanz kommunaler Eingriffe in die Stadtentwicklungssteuerung in einem Wandlungsprozess befindet.

Dr. Alexander Tölle

Deutsch-Polnisches Forschungsinstitut der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) und der Adam-Mickiewicz-Universität Poznań am Collegium Polonicum in Ślubice/Polen

## Quellen:

- Czernik, Lechosław (2010): Transgraniczny aspekt szcześcińskiego obszaru metropolitalnego [Der grenzübergreifende Aspekt des Stettiner Metropolraumes]. *Przeźreń i Forma*, 13: 183-202.
- Ebert, Sebastian/Tölle, Alexander/Wdowicka, Magdalena (2012): *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive*. Hannover: ARL.
- Rowiński, Konrad (2007): Der Wiederaufbau der Altstadt in Lubań. In: A. Billert (Hg.), *Wiederaufbau und Stadterneuerung in historischen Altstadtkernen*. Lubań, 50-52.
- Tölle, Alexander (2005): An der Wiege einer „Jungen Stadt“. Zur Umstrukturierung des Geländes der Danziger Werft. *RaumPlanung*, 120/121: 147-151.
- Tölle, Alexander (2012): Räumliche Entwicklungstendenzen und Steuerungsansätze in der Posener Agglomeration. In: R. Wehrhahn/A. Tölle (Hg.): *Aktuelle Entwicklungen in norddeutschen und westpolnischen Stadtregionen*. KALR, 53. Geographisches Institut, Kiel, 155-168.