

Karel Maier

Stadt- und Raumentwicklung Tschechien

S. 2351 bis 2359

URN: urn:nbn:de: 0156-55992210



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 Tschechien

Gliederung

- 1 Fachbegriffe
- 2 Historische Entwicklung der raumbedeutsamen Politik und Planung
- 3 Politisch-administrativer Staatsaufbau
- 4 Organisation der raumbedeutsamen Politiken im Mehrebenensystem
- 5 Aktuelle Entwicklungstrends und Themen
- 6 Veränderungen der Politik- und Planungsmodi

Literatur

Die Tschechische Republik ist ein Einheitsstaat mit 14 Regionen und mehr als 6.000 Gemeinden. Die Regionen und Gemeinden sind verantwortlich für die Aufstellung und Aktualisierung der gesetzlich vorgeschriebenen Pläne. Das Baugesetz (2006) passte das tschechische Planungssystem an EU-Standards an.

1 Fachbegriffe

Die *Raumplanung (Gebietsplanung)* befasst sich mit physischen Aspekten der Raumentwicklung. Sie ist gesetzlich für die nationalen, regionalen und lokalen Ebenen der Verwaltung definiert. Auf allen drei Ebenen werden gesetzlich verbindliche Dokumente erarbeitet und von den zuständigen Regierungs- und Verwaltungsstellen genehmigt.

Als Ergänzung zur Raumplanung beschäftigt sich die Regionalpolitik mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Regionen und Städte (Strukturpolitik). *Strategische Pläne* für Städte und Regionen (parallel zu den Raumplänen) befassen sich meist mit dem wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Sie haben keinen rechtsverbindlichen Status, aber sie können von der jeweiligen Vertretung genehmigt werden.

Betroffene öffentliche Behörden haben in ihrem Zuständigkeitsbereich ein Vetorecht zu jedem Planvorschlag. *Betroffene öffentliche Behörden* sind Behörden, die für den Schutz von besonderen öffentlichen Interessen, z. B. Umweltaspekten (Natur, Boden, Wald, Mineralien, Luft, Lärmschutz), Denkmalschutz, Wasserwirtschaft und Infrastrukturen verantwortlich sind.

2 Historische Entwicklung der raumbedeutsamen Politik und Planung

Die meisten historischen Städte entstanden in Tschechien als Planstädte zwischen dem 12. und 14. Jahrhundert. In dieser Zeit nahm die Bevölkerung des Landes aufgrund umfangreicher Migrationsbewegungen aus Westeuropa stark zu.

Die institutionalisierte Planung ist eng mit der industriellen Revolution verbunden, die zu einem starken Wachstum der städtischen Bevölkerung führte. Nachdem zuerst noch einfache Pläne mit geometrischen Darstellungen die Grundlage von räumlicher Entwicklung, Umbau- und Sanierungsmaßnahmen bildeten, waren solche Pläne nun nicht mehr ausreichend. Am Ende des 19. Jahrhunderts stellten sich neue Aufgaben der Stadtentwicklung: der Bau von Kanalisation und Wasserversorgung, die Ordnung der Flächennutzung sowie die Regulierung der Gebäudeformen. Zur gleichen Zeit wurden die ersten stadtweiten, umfassenden Pläne entwickelt und in den großen Städten wurden Planungsämter mit weitreichenden Verantwortungsbereichen gegründet.

Die ersten Ansätze für regionale Planung stammen aus der Zwischenkriegszeit der Tschechoslowakischen Republik. Eine staatliche Kommission arbeitete einen umfassenden Plan für den Großraum Prag und sein Hinterland aus und schuf damit die Rahmenbedingungen für seine Umwandlung in eine moderne Hauptstadt.

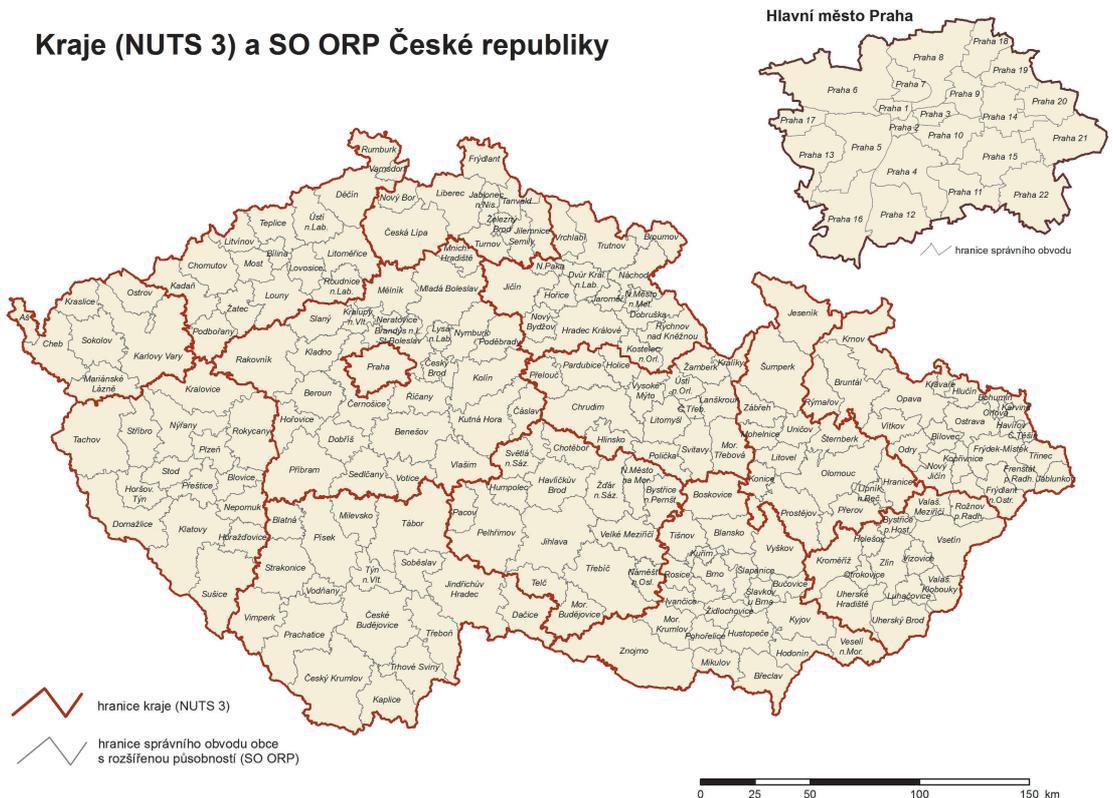
Im Jahr 1948 wurde das erste nationale Planungsgesetz erlassen. Unter der kommunistischen Herrschaft war Planung ein Instrument für die kontrollierte Entwicklung des Wirtschafts- und Industriewachstums in allen Teilräumen des Staates. Die Theorie der Zentralen Orte wurde als führendes Konzept auf regionaler Ebene eingeführt, wobei die Konzentration der Investitionen in den Zentralen Orten zulasten der kleinen Dörfer ging. Die Betonung der Schwerindustrie, der Energiewirtschaft und Agrarproduktion machte einige Regionen in den 1970er und 1980er Jahren zu den am stärksten verschmutzten Räumen Europas.

Nach der politischen Wende hin zu Demokratie und Marktwirtschaft in den 1990er Jahren, als staatliche Planung prinzipiell infrage gestellt wurde, galt Planung oft als ein Bestandteil der früheren totalitären Überwachung. Gemeinden (1990) und Regionen (2000) gewannen daraufhin ihre Autonomie und Verantwortung für die lokale bzw. regionale Planung. Allerdings machte die weitgehende Privatisierung des Landes auch vor der Planung nicht Halt und zwang Planerinnen und Planer, ihre berufliche Qualifikation in den Dienst des Wettbewerbs zu stellen. Dadurch schrumpften die verfügbaren Ressourcen und fachlichen Kompetenzen der Gemeinden, obwohl es in ihrer Verantwortung lag, örtliche Planung umzusetzen. Raumplanung wurde zunehmend ein ökonomisches Geschäftsmodell.

Das Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung (ČR 2006) passte das tschechische Planungssystem an EU-Standards an. Derzeit ist die Planung eine Arena, in der zahlreiche Konflikte zwischen den verschiedenen Interessengruppen ausgetragen werden; oft ist es schwer, einen soliden Kompromiss zu finden.

3 Politisch-administrativer Staatsaufbau

Abbildung 1: Regionen und Gemeinden mit erweiterten Kompetenzen in der Tschechischen Republik



Quelle: ČSÚ 2003

Die Tschechische Republik ist ein Einheitsstaat. Das Land gliedert sich in 14 Regionen (NUTS 3) mit gewählten Vertretungen, etwa 200 Gemeinden mit erweiterten Kompetenzen und mehr als 6.000 Gemeinden (elementare selbstverwaltende Gebietseinheiten), von denen einige sehr klein sind, mit eigenen Vertretungen und Bürgermeistern. Die Hauptstadt Prag ist eine der Regionen und gleichzeitig die mit Abstand größte Gemeinde. Alle Gemeinden haben das Recht, Pläne für ihren Zuständigkeitsbereich aufzustellen, während die Durchführung des Planungsprozesses für kleine Gemeinden durch sogenannte Auftraggeber erfolgt. *Auftraggeber* sind Angestellte eines Planungsbüros oder geprüfte Privatpersonen, die für das ordnungsgemäße Verfahren zur Aufstellung eines Plans verantwortlich sind.

4 Organisation der raumbedeutsamen Politiken im Mehrebenensystem

Das Baugesetz erfordert, dass die Regionen und die Gemeinden mit erweiterten Kompetenzen Raumentwurfsunterlagen zusammenstellen, sie analysieren und für die Planung und Entscheidungsfindung veröffentlichen. Die Regionen und Gemeinden sind verantwortlich für die Aufstellung sowie Aktualisierung der gesetzlichen Pläne für ihre jeweiligen Gebiete. Die Planungsunterlagen müssen in Übereinstimmung mit den Dokumenten, die auf einer höheren Ebene aufgestellt wurden, erarbeitet werden. Die Beschlussfassung durch die jeweilige regionale bzw. lokale Vertretung macht einen Plan verbindlich. Die Bauämter steuern die Entwicklung über die Aufstellung der Pläne und die Vergabe von Baugenehmigungen. Sie sind auch dafür zuständig, die Einhaltung der Bauvorschriften zu überprüfen und zu gewährleisten.

Die *Ortsplanung* ist die Grundstufe des tschechischen Raumplanungssystems. Der *Gebietsplan (Flächenwidmungsplan)* umfasst das gesamte Gemeindeterritorium. Er grenzt entwickelte und entwicklungsfähige Gebiete ab, definiert die Flächennutzung und die Intensität der Nutzung (z. B. Geschosshöhen) für die bebauten und unbebauten Grundstücke, legt Zentren und Korridore für den Natur- und Freiraumschutz fest und identifiziert Projekte im öffentlichen Interesse, wobei hierfür Land enteignet oder Vorkaufsrecht eingeräumt werden kann. Als ein elementares Werkzeug der Entwicklungskontrolle sind Gebietspläne im Prozess der Aufstellung häufig Gegenstand heftiger Konflikte. Auch beginnen viele Entwicklungsprojekte mit einer Änderung des bestehenden Gebietsplans. Er ist darüber hinaus stark von Siedlungsdruck und dem interkommunalen Wettbewerb um Investitionen beeinflusst, was zu einer Zersiedelung im Umland von Stadtregionen führt.

Detaillierte *Regulierungspläne*, die in etwa den deutschen Bebauungsplänen entsprechen, können für eine Nachbarschaft oder andere kleinere Bereiche ausgearbeitet werden. Sie enthalten räumliche Vorschriften für die Realisierung notwendiger Infrastrukturmaßnahmen unter Einbeziehung der betroffenen öffentlichen und privaten Akteure. Sie können auch Aussagen zur Parzellierung von Grundstücken enthalten. Allerdings verfügen nur wenige Entwicklungsgebiete über Regulierungspläne.

Die *Regionen* stellen eher eine Schnittstelle zwischen nationalen Richtlinien und örtlicher Planung dar. Sie haben seit dem Jahr 2007 die Aufgabe, für ihr administratives Gebiet *Grundsätze der Raumentwicklung* aufzustellen und regelmäßig zu überprüfen. Die Grundsätze definieren für die Region Entwicklungsbereiche, Entwicklungsachsen und Bereiche für spezielle Aufgaben, Qualitätsziele für bestimmte Landschaften, Korridore für wichtige Infrastrukturlinien sowie große Projekte von öffentlichem Interesse.

Die *Zentralregierung* beschließt die nationale Politik der Raumentwicklung, basierend auf Bewertungen, die alle vier Jahre durch das Ministerium für Regionalentwicklung erfolgen. Die Politik schafft nationale Prioritäten für nachhaltige Raumentwicklung, nationale Entwicklungsbereiche, Entwicklungsachsen sowie spezielle Bereiche und Korridore für große Infrastrukturprojekte. Sie koordiniert darüber hinaus aus räumlicher Sicht die sektoralen Strategien und Politiken (Transport, Energiewirtschaft, Wasserwirtschaft, Landwirtschaft etc.).

5 Aktuelle Entwicklungstrends und Themen

Europäisierung: Transparenz und grundlegende Kohärenz zwischen den nationalen Verwaltungen und Planungsverfahren als Anforderung im Zusammenhang mit den Strukturfonds der Europäischen Union bewirkte eine Europäisierung der Planung (> *Europäische Raumentwicklungspolitik*). Jedoch waren die Auswirkungen der EU auf das Planungssystem eher selektiv, da nur bestimmte Segmente betroffen waren. Die wichtigsten Änderungen betreffen die Einführung der nationalen und regionalen Strukturpolitik, die Einführung strategischer Pläne sowie die Strategische Umweltprüfung. Die Fragmentierung des Politikfeldes durch das Nebeneinander von Raumplanung, Regionalpolitik und strategischer Planung blieb erhalten.

Akteure: Der Staat bleibt ein Hauptakteur der Raumplanung und Regionalpolitik, unter anderem durch die Kontrolle über wichtige Infrastrukturentwicklungen. Die hierarchische Struktur der Raumplanung mit der Regierung und den zuständigen Ministerien an der Spitze gewährleistet es, nationale Prioritäten zu definieren und das öffentliche Interesse an der Raumentwicklung von der nationalen Ebene bis zu den unteren Ebenen der Planung und Entscheidungsfindung durchzusetzen. Die Regionen spezifizieren die nationalen Prioritäten und transferieren sie zur lokalen Gebietsplanung, auch wenn sie nicht in die autonomen Rechte der Gemeinden eingreifen können. So haben die Regionen eher geringen Einfluss in der Koordinierung der lokalen Gebietsplanung. Die kommunale Selbstverwaltung ist für die Planung der Flächennutzung und die Entwicklung der Gemeinden von zentraler Bedeutung, was zu dem bereits erwähnten Wachstum der Städte ins Umland beiträgt.

Innerhalb der territorial-administrativen Planungsgrenzen wird ein planungsrelevanter Verhandlungsaspekt des öffentlichen Interesses zwischen den Akteuren häufig in einem komplizierten Zusammenspiel erörtert. Öffentliches Interesse für einen bestimmten Fall zu interpretieren, ist Gegenstand komplexer Abstimmungen, da die Interessen der an der Planung betroffenen Behörden oftmals Konflikte in der Umsetzung mit sich bringen. Die grundlegenden Entscheidungen werden hinter verschlossenen Türen in Verhandlungen zwischen den Stadträten, Planungsbüros und betroffenen Behörden getroffen, wobei Investoren ein großer Einfluss zukommt.

Der *Wirtschaft* kommt für die Entscheidungsfindung im Rahmen von Gebietsplanung und Raummanagement eine hohe Priorität zu. Die Planung kommt transnationalen Unternehmen als wichtigsten Investoren weit entgegen und stellt die Entwicklungsflächen für sie bereit. Auf lokaler Ebene sind Koalitionen zwischen Rathaus, lokalen Gruppen und Investoren häufig ein charakteristisches Merkmal.

Als Nebenwirkung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformation verschärften sich in den 1990er Jahren die räumlichen Disparitäten. Die Kluft zwischen wohlhabenden und rückständigen Regionen ist eine ständige Herausforderung für die europäische Kohäsionspolitik. Die bestehende, eng definierte Raumplanung kann zur Abschwächung der interregionalen Disparitäten nur durch die technische Vorbereitung von Investitionen in die Infrastruktur beitragen.

▷ *Demografischer Wandel* ist auch in Tschechien auf der politischen Tagesordnung. Doch obwohl der räumliche Aspekt ein wesentlicher Bestandteil der aktuellen Problematik ist, wird er kaum angesprochen. Es besteht ein zunehmendes Missverhältnis zwischen den attraktiven Regionen mit wachsender junger Bevölkerung und schlechtergestellten ländlichen und alten Industrieregionen, in denen eine sozial benachteiligte, alternde Bevölkerung zahlenmäßig stagniert bzw. zurückgeht.

Die Tschechische Republik leidet insgesamt gesehen noch nicht unter Schrumpfung, da Migranten aus der Slowakei und aus Gebieten östlich der EU den natürlichen Rückgang der tschechischen Bevölkerung kompensieren. In Zukunft betreffen die niedrige Geburtenrate sowie der zunehmende Anteil von Älteren in der Bevölkerung sowohl die alten Industrieregionen mit einem Mangel an Arbeitsplätzen als auch die ländliche Peripherie.

Ökologie: In den 1990er Jahren wurde im Vorfeld des EU-Beitritts der Umweltschutz durch wirksame Gesetze institutionalisiert. Diese Entwicklung und der Niedergang der Schwerindustrie als Verursacher großer Schadstoffmengen führten zu einer bemerkenswerten Verbesserung der Umweltsituation. Mittlerweile sind, trotz ökonomisch orientierter Schwerpunktsetzungen in der Politik, Umweltangelegenheiten zum öffentlichen Interesse avanciert. Die Themenbereiche reichen vom Naturschutz über die Qualität der Lebensumwelt bis zur Qualität des öffentlichen Raums und der Landschaft. Während der Klimawandel nur allmählich in den Fokus der nationalen Politik rückt, sind Überschwemmungen als Folge des Klimawandels seit den 2000er Jahren auf der Tagesordnung der regionalen und lokalen Planung (▷ *Klima, Klimawandel*). Die bisherigen Maßnahmen beschränken sich jedoch weitgehend auf den Umgang mit Überschwemmungen.

6 Veränderungen der Politik- und Planungsmodi

Die tschechische Raumplanung steht gegenwärtig vor neuen Herausforderungen, auf die die öffentliche Hand mit neuen Politik- und Planungsmodi reagieren muss:

- Das bestehende hierarchische System der Raumplanung und Flächennutzungsplanung mit konkurrierenden sektoralen Interessen wird durch die zunehmende Einbeziehung privater Akteure in die Planungsprozesse, also durch eine Verschiebung in Richtung Governance, infrage gestellt.

- Während das tradierte Planungssystem vor allem zur Kontrolle und Verwaltung des Wachstums etabliert worden war, muss die Planung heute zunehmend in vielen Bereichen Stagnation und Niedergang bewältigen.
- Durch die Alterung der Bevölkerung wird es immer wichtiger, dass die Bevölkerung einen einfachen Zugang zu öffentlichen Diensten und zur (marktgesteuerten) Grundausstattung des Einzelhandels erhält, aber bei zurückgehender Bevölkerung ist es mancherorts schwierig, diese Dienste und Einrichtungen aufrechtzuerhalten.
- Die notwendige Hinwendung zu einer umweltfreundlicheren Energiewirtschaft wird das bisher vorherrschende, auf Wachstum ausgerichtete Entwicklungsmodell infrage stellen. Die Suburbanisierung war in den letzten zwei Jahrzehnten der dominante Entwicklungsprozess; sie ist jedoch wenig anpassungsfähig an die Bedingungen der postfossilen Energiewirtschaft.
- Sozialräumliche Polarisierung, verursacht durch die anhaltende Migration von jungen und gut ausgebildeten Menschen in die Metropolregionen und größeren Städte, wird die Lebensfähigkeit der peripheren ländlichen Regionen weiter untergraben.

Literatur

ČR – Česká republika (ed.) (2006): Zákon o územním plánování a stavebním řádu [Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung (Baugesetz)] 2006. http://www.uur.cz/images/uzemnirozvoj/stavebnirad/183_2006_DE.pdf (27.01.2015).

ČSÚ – Český statistický úřad (ed.) (2003): Kraje a správní obvody obcí s rozšířenou působností [Regionen und Landkreise der Gemeinden mit erweiterter Kompetenz in Tschechien]. https://www.czso.cz/documents/10180/42865513/NUTS3_ORP_2016_1.jpg/70277063-9247-479a-a66b-b97e09961335?version=1.0&t=1462177718536 (21.05.2016).

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (ed.) (2008): Politik der Raumentwicklung der Tschechischen Republik in der Fassung der Aktualisierung Nr. 1. http://www.mmr.cz/getmedia/9c8fc528-10e1-4c5d-82e9-a7b0facdaee5/2015_XII_04_pur_v_nemeckem_jazyce.pdf?ext=.pdf (20.05.2016).

Weiterführende Literatur

Halasová, H.; Šilarová, V. (2007): Town and country planning in the Czech Republic 2007. <http://www.uur.cz/images/publikace/metodickeprirucky/plnezneni/uzemni-planovani-v-cr-2007-cz-an/uzemni-planovani-cr-08-2007-an.pdf> (27.01.2015).

Maier, K. (2011): The pursuit of balanced territorial development: The realities and complexities of the cohesion agenda. In: Adams, N.; Cotella, G.; Nunes, R. (eds.): Territorial development, cohesion and spatial planning: Building on EU enlargement. Oxon, 266-290.

Maier, K. (2014): Changing planning in the Czech Republic. In: Reimer, M.; Getimis, P.; Blotevogel, H. (Hrsg.): Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes. Hannover, 215-235.

Sýkora, L. (2006): Urban development, policy and planning in the Czech Republic and Prague. In: Altrock, U.; Günter, S.; Huning, S.; Peters, D. (eds.): Spatial planning and urban development in the new EU member states: From adjustment to Reinvention. Aldershot, 113-140.

Bearbeitungsstand: 09/2017