

VITA / DISCUSSION

A német koalíciós egyezmény térbeli következményei

Spatial consequences of the German coalition agreement

BRENNER JÁNOS

BRENNER János: építészügyi asszesszor, várostervező; Dickensweg 54, D-14055 Berlin; címzetes egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem; 1111 Budapest, Műgyetem rakpart 3.; brennerjanos@googlemail.com; <https://orcid.org/0000-0002-4949-1424>

János BRENNER: building assessor, urban planner; Dickensweg 54, D-14055 Berlin, Germany; honorary professor, Budapest University of Technology and Economics; Műgyetem rakpart 3., H-1111 Budapest, Hungary; brennerjanos@googlemail.com; <https://orcid.org/0000-0002-4949-1424>

2021. november 24-én a következő német szövetségi kormányt alkotó pártok – a szociáldemokraták (SPD), a liberálisok (FDP) és a zöldek (B 90/GR) – bemutatják koalíciós egyezményüket.¹ A pártokat a kommunikációban használatos színeik szerint soroltam fel, aminek alapján a médiában „közlekedési lámpa-koalíció” néven szerepelnek. Az egyezmény a politika valamennyi területét érinti, s ezek közül többnek is fontos térbeli következményei vannak. Az írásomban szereplő idézeteket nem a szerződésben elfoglalt helyük szerint választottam ki és kommentálom, hanem megkísérlem a térbeli és tárgyi logikát követni, a nagyobb területi egységektől a kisebbek, valamint a keresztmetszeti témáktól a szektorok felé.

A koronavírus-válság alaposan tönkretette a felhőtlen kezdést az új koalíció számára, amely ennek ellenére nekilátott a hosszabb távú problémákat érintő munkának. A kihívásokat a preambulum írja körül (4. o.), egyúttal rögzítve az egyezmény fő területeit:

„A világ az új évtized kezdetén átalakulóban van, ezért nem maradhatunk tétlenek. A klímaválság életünk alapjait veszélyezteti, a szabadságot, a jólétet és a biztonságot fenyegeti. Németországnak és Európának a kiélezett globális verseny láttán újra meg kell alapoznia gazdasági erejét. A nemzetközi versenyben értékeinket a demokratikus partnerekkel együtt határozottan védelmeznünk kell. A digitalizáció egyúttal átalakítja azt a módot, ahogy gazdálkodunk, dolgozunk és egymással kommunikálunk. Társadalmunk idősebbé és sokszínűbbé válik. A társadalmi feszültségeket a gyors változás korában is csökkenteni kell, ahogy erősíteni kell a bizalmat demokráciánk iránt.”

A társadalmi feszültségek és az ezzel összefüggő egyenlőtlenségek kezelése a szociáldemokraták klasszikus célja, a klímaválság viszont, ha nem is új felismerés, az újonnan kormányra került zöldek központi témája, és ennek megfelelő súllyal



is szerepel az egyezményben, a liberálisok pedig változatlanul a szolid pénzügyi politikát és a digitális modernizációt helyezik előtérbe.

„A klímavédelmi törvényt még 2022-ben következetesen továbbfejlesztjük, és azonnali klímavédelmi programot indítunk útnak megfelelő törvényekkel, rendeletekkel és intézkedésekkel. A klímavédelmet keresztmetszeti feladattá emeljük, amennyiben a felelős tárcák a saját törvényjavaslataikat felülvizsgálják és indokolják azok klímahatása és a nemzeti klímacélokkal való összeférhetősége szempontjából (klímavizsgálat). Ehhez valamennyi szektornak hozzá kell járulnia: a közlekedésnek, az építés- és lakásügynek, az áramtermelésnek, az iparnak és a mezőgazdaságnak” (55. o.).

A klímavédelem mint prioritás érdekében szorgalmazott átállás a megújuló forrásokból származó energiákra – a dekarbonizáció, mióta Németország az atomenergia termeléséből a 2011. évi fukusimai katasztrófa hatása alatt fokozatosan kiszáll – különösen erős hatást gyakorol majd a területfejlesztésre és -rendezésre, legalábbis, ha a koalíció akarata érvényesül: „A szárazföldi szélenergia termelésére az ország területének két százalékát szükséges kijelölni. A területi cél közelebbi kialakítása az Építészeti törvénykönyvben történik” (57. o.). Németország területe 357 386 km², ennek 2%-a csaknem 7 150 km², vagyis akkora terület, mint Schleswig-Holstein tartomány nagyjából fele, vagy Berlin területének majd nyolcszorosa – már ez a két összehasonlító adat is jelzi a kihívás nagyságrendjét. 2030-ban a szerződés szerint 680–750 TWh bruttó áramszükséglettel kell számolni, melynek 80%-a a cél szerint megújuló forrásból származik majd (55. o.). Piacgazdasági eszközként a koalíció az EU emisszió-kereskedelmének erősítését szorgalmazza (57. o.; ez a liberálisok keze nyoma). Ugyanakkor – mivel szemlátó mást maga a koalíció sem bízik a „megújuló” állandó hozzáférhetőségében és megbízhatóságában – átmeneti időre „modern gázerőművek építését” szorgalmazza, lehetőleg más erőművek meglévő telephelyein (58. o.).

A mindehhez szükséges jogi eszközök felsorolása az egyezmény „Tervezés és engedélyezés gyorsítása” („Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung”) címe alatt kissé közhelyszerűen hangzik:

„Németország gyors modernizálásának központi előfeltételét a gyors közigazgatási, tervezési és engedélyezési eljárások alkotják. Ezért a kormány első évében minden szükséges döntést meg kell hozni és keresztül kell vinni ahhoz, hogy a magán- és állami beruházásokat gyorsan, hatékonyan és célszerűen meg lehessen valósítani. Célunk, hogy az eljárások időtartamát legalább megfelezzük. (...) Jobbiztonságon és bizalmon alapuló tervezési kultúrát akarunk Németországban megteremteni. Valamennyi állami szerv egyszerűsítse és javítsa a közigazgatási eljárást úgy, hogy bírósági eljárásokra lehetőleg ne kerüljön sor. Ki fogjuk használni az alkotmányos és az uniós jog lehetőségeit” (14. o.).

A közigazgatás modernizálása, a célszerű digitalizáció, az eljárások gyorsítása helyes célkitűzés – a kérdés „mindössze” az, hogy sikerülni fog-e? Úgy tűnik, az új koalíció saját maga sem hisz igazán ebben, mert a 12. oldalon ez a cél szere-

pel: „A tervezési jog ügyeinek kezelésére megteremtjük a szövetségi közigazgatási bíróságon felállítandó további szenátusok (bírói testületek, a szerző megjegyzése) felállításának előfeltételeit.” A törvényhozás már a koronavírus-válság első tetőpontján, 2020-ban sok eljárási lépést engedélyezett digitálisan is, ezt a koalíció most folytatja és kiegészíti, „különösen a polgárok intenzívebb bevonásának” szándékával (12. o.). Az egyezmény szövege itt úgy tesz, mintha Németországban nem lenne olyan tervezési kultúra, ami ezt lehetővé teszi, holott éppen az – óvatosan fogalmazva – nagyon is fejlett, sőt túlfejlett és véget nem érő részvételi tervezés gyakran környezeti szempontból is fontos beruházások megakasztásához vezet.

Kíváncsiak lehetünk viszont arra, hogy mivel jár majd, hogy „be akarjuk vezetni a kizárás uniós jog szempontjából megengedhető formáját” (13. o.). Ez azért fontos, mert az EU-jog itt komoly eljárási nehézségeket támaszt, és a tervezési eljárások során a legtöbb esetben a határidők lejárta után is lehetővé teszi környezeti kifogások utólagos benyújtását, ami a jobbiztonság súlyos károsodásához vezet. Az EU-jog mindmáig nem tisztázta a klímavédelem és a veszélyeztetett állat- és növényfajok védelmének egymáshoz való viszonyát, ezért a koalíció a közérdeket a vasutak és a legmagasabb feszültségű vezetékek engedélyezésénél eleve adottként kívánja kezelni a klímavédelem javára (16. o.). Az infrastrukturális nagyberuházások gyorsítása érdekében a koalíció a normális esetben alkalmazott (közigazgatási) termegállapítási eljárások helyett törvény útján is készül tervek készíteni (15. o.). A téma jelentőségét mutatja, hogy hasonló intézkedésekhez csak a '90-es években, a Németország fizikai újraegyesítéséhez szükséges nagyberuházásoknál nyúltak. A szerződés az alábbi vasúti projekteket emeli ki (13. o.): Hamm – Hannover – Berlin; Közép-rajnai folyosó; Hanau – Würzburg/Fulda – Erfurt; München – Kiefersfelden – német-osztrák határ; Karlsruhe – Basel; Hamburg – Hannover – Bréma; „Keleti folyosó” déli szakasza: Hof – Regensburg; Nürnberg – Reichenbach – német-cseh határ; csomópontok: Hamburg, Frankfurt, Köln, Mannheim és München.

A szerződés másik fontos témaként a „SüdLink”, „SüdOstLink” és „Ultranet” néven ismert legmagasabb feszültségű átviteli vezetékeket említi (13. o.). Kissé leegyszerűsítve, ezek a vezetékek azért kulcsfontosságúak, mert észak-déli irányban szállítják a megújuló forrásokból származó áramot a termelési területektől a fogyasztás színhelyére, s mert nyomvonaluk kijelölése rengeteg konfliktussal jár.

A „Vasúti közlekedés” („Bahnverkehr”) című fejezet szerint – amely a vasútfejlesztés egyértelmű prioritását mutatja a többi közlekedési eszközzel szemben – 2030-ig a teherforgalmat 25%-kal, a személyforgalmat pedig az eddigi volumen kétszeresére kell növelni (a gépkocsiforgalom részesedésének csökkentése mellett), az infrastruktúrát is ennek megfelelően kell fejleszteni, többek között a hálózat 75%-ának villamosításával, valamint iparvágányok újjáélesztésével (51. o.).

„A Deutsche Bahn AG mint integrált konszern (...) köztulajdonban marad. (...) A Deutsche Bahn AG infrastrukturális egységeit (DB Netz, DB Station und Service) a konszernben belül új, közérdekű infrastrukturális ágazattá egyesítjük, amely

100%-ban a Deutsche Bahn mint összkonzern tulajdonában áll. Az infrastruktúra üzemeltetéséből származó nyereségek az új infrastrukturális ágazatnál maradnak. A vasúti közlekedési vállalatok piac- és nyereségorientáltan, versenyben működnek. A DB Infrastruktur beruházási eszközeit növelni fogjuk” (49–50. o.). A koalíció a helyi közösségi közlekedés fejlesztésére is több pénzt ígér (50. o.).

Több mondat is érinti a metropolisztérségek és a vidéki térségek közötti egyensúly megteremtését, a városi és vidéki életviszonyok azonos értékét, valamint, ebben az összefüggésben, a volt NDK területein továbbra is fennálló egyes hátrányok kompenzációját (94. o.). Sok konkrétumot azonban a szerződés e része nem tartalmaz, mindössze az eddigi regionális fejlesztési programok továbbfejlesztéséről, egyszerűsítéséről és rugalmasabb alkalmazásáról van szó (127. o.). Mivel Németország az EU jelentős nettó befizetője, az uniós programok pénzügyi szerepe nem jelentős.

A „Városépítés” („Städtebau”) fejezet kiemeli az Új Lipcsei Kartát mint a cselekvés irányelvét és kijelenti: „A vegyes funkciójú várost akarjuk” (92. o.). A városépítési támogatás bevált rendszerét – amely a szövetségi kormány és a tartományok között évente megkötött támogatási egyezményen alapul – a koalíció „tartósan biztosítani és annak összegét emelni fogja” (92. o.). A támogatási rendszer véletlenül a koalíciós szerződés megkötésének évében volt 50 éves és kifejezetten „sikertörténet”; nagy előnye, hogy elosztása objektív kritériumokon alapul és kizárja, hogy a szövetségi kormány kézi vezérléssel, „tetszik, nem tetszik” alapon hozzon támogatási döntéseket. A koalíció „smart city tudásközpontot” is kíván alapítani (92. o.).

A koalíció különös súlyt fektet a belvárosok kis üzleteit veszélyeztető digitális kereskedelem hátrányainak kiegyenlítésére, a belvárosok fejlesztésére, melynek keretében támogatási programokat kezdeményeznek a jó minőségű közterületek és a vonzó környezet kialakítására (29. o.).

Az új kormány támogatni fogja az önkormányzatokat a klímaváltozással összefüggő időjárási szélsőségek következményeinek megelőzésében és kezelésében, a klímaváltozáshoz szükséges adaptációban (93. o.). A kisebb folyók számos halálos áldozatot követelő nyári, hirtelen áradása Rheinland-Pfalz és Nordrhein-Westfalen tartományok egyes részeiben tragikus aktualitással bizonyította, hogy erre milyen nagy szükség van. A célkitűzések közé tartozik a mezőgazdasági területek eddig meglehetősen gátlástalan, beépítési és közlekedési célú igénybevételeinek visszaszorítása is (93. o.). Ez ugyanakkor egy megoldatlan konfliktust is előre vetít. Eddig az Építésügyi törvénykönyv (Baugesetzbuch) 13b. § alapján lakásépítési célokra igénybe lehetett venni külterületi telkeket a közvetlenül a belterülethez kapcsolódó 10 000 m² beépíthető alapterületig, a környezeti hatások különösebben beható vizsgálata nélkül. Ezt a szabályt az új koalíció törölni akarja, anélkül, hogy az intézkedés lakásépítési következményeiről nyilatkozna (93. o.).

Ezzel elérkeztünk a szerződés „Építés- és lakásügy” („Bauen und Wohnen”) című fejezetéhez. A szerződés, megint csaknem közhelyszerűen, így nyilatkozik:

„Az építést és lakhatást a jövőben megfizethető, klímasemleges, fenntartható, minél inkább akadálymentes, innovatív és eleven közterületekkel ellátott formában akarjuk kialakítani” (66. o.). Ennél jóval konkrétabb: „Célunk évi 400 000 új lakás építése, ebből 100 000 köztámogatással épült lakás” (88. o.). A szerződés lakáspolitikai eszközként többek közt a közhasznú (nonprofit) bérlakásépítést, az adótámogatást és a beruházási segélyeket említi (88. o.). Kissé ködös az a kitétel, amely szerint az új támogatott lakásépítés „egészítse ki a gazdaságosság elvei alapján a meglévő lakásgazdaságot, anélkül, hogy azt hátrányba hozná” (88. o.). Ennek háttérében valószínűleg az áll, hogy a koalíció – liberális kezdeményezésre – szem előtt tartja a „nem profi”, vagyis nem vállalatként, hanem magánszemélyként egy-két bérházat fenntartó háztulajdonosok érdekeit, akik a bérlakáspiac kínálatának számottevő részét adják. A német lakáspiac a metropoliszterületekben jelenleg valóban elvesztette egyensúlyát és jelentős hiányokat mutat (Berlinben egyébként nemcsak a magas kereslet, hanem a városi kormányzat hibái miatt is), de a különféle tulajdoni formák (önkormányzati bérlakások, lakásszövetkezetek, ingatlanvállalatok és magántulajdonosok által üzemeltetett bérlakások, saját használatú családi házak és öröklakások) sokszínűsége jó kiindulási alapot nyújt a súlypontok óvatos eltolására a szociális lakásépítés irányába.

A koalíció „potenciáletterületi nyilvántartást” akar bevezetni (ilyenek önkormányzati szinten természetesen már léteznek, 89. o.). Városfejlesztési szempontból fontos, hogy az üzemi célokra már nem használt vasúti ingatlanokat a szövetségi ingatlankezelőség (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben – BImA) fogja átvenni és ökológiai szempontokkal összeférhető városfejlesztési célokra újrahasznosítani, melynek során a BImA önállóan vehet fel kölcsönöket (160. o.). Ez utóbbi, ha úgy tetszik, költségvetési trükk a kormány hitelfelvételét korlátozó alkotmányos előírások legális kicselezésére. A barnamezők fejlesztésén kívül az új koalíció súlyt fog helyezni „az épített örökség fenntartható biztosítására”, és „ökológiai szempontok alapján tovább fogja fejleszteni a műemlékvédelmi különprogramot” (123.o.) Ennek keretében „szövetségi ipari világörökségi alapítvány” létrehozását tervezik (123. o.).

Viszonylag kevés pontban található konkrét finanszírozási javaslat a dicséretes célok megvalósítására, a szerződés többek között a fölösleges szubvenciók eltörlését szorgalmazza, a részletek megfogalmazása nélkül. A szükséges pénzeszközök előteremtése főként az új, liberális pénzügyminiszter, Christian Lindner feladata lesz, akinek teljesítményére a terület- és városfejlesztés érdekében (is) kíváncsiak lehetünk.

Olaf Scholz kancellár kormánya 2021. december 8-án vette át hivatalát. Pozitív újdonságnak tekinthető, hogy 1998 óta először, a kancellár aznap kelt szervezeti utasítása alapján² ismét lesz önálló, a városfejlesztésért felelős minisztérium Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Szövetségi Lakásügyi, Városfejlesztési és Építésügyi Minisztérium) néven. Az utasítás IX. pontja így határozza meg a minisztérium feladatkörét:

„A Szövetségi Belügy- és Hazaügyi Minisztérium feladatköréből a Szövetségi Lakásügyi, Városfejlesztési és Építésügyi Minisztériumra szállnak át az építésügyi, építésgazdasági és a szövetségi épületekre, a városfejlesztésre, városfejlesztési programokra és lakásügyre, valamint a területrendezésre, regionális politikára és területi tervezésre vonatkozó illetékességek.”

Noha 2005–2009 között a terület- és városfejlesztés a miniszter politikai súlya és a felkészült, hatékony munkatársi gárda jóvoltából komoly eredményeket mutatott fel (lásd nemzetközi szinten a 2007. évi első Lipcsei Kartát), még akkor is a közlekedési minisztérium részeként működött. Ezzel hosszú hanyattatás után, amikor különféle tárcák többé-kevésbé mostohán kezelt függeléke volt, a városfejlesztés ismét elnyeri méltó helyét a kormányban.

Jegyzetek

- 1 A szövegbeli idézetek a szerző fordításában, az alábbi helyeken elérhető dokumentum alapján szerepelnek: az SPD honlapján https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf; az FDP honlapján https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-11/Koalitionsvertrag%202021-2025_0.pdf; a B 90 / GR honlapján <https://cms.gruene.de/uploads/documents/Koalitionsvertrag-SPD-GRUENE-FDP-2021-2025.pdf>
- 2 Forrás: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/erste-kabinettsitzung-1989916>, „Organisationserlass PDF, 538 KB, nicht barrierefrei” menüpont. Másik forrás, a Deutschlandfunk közszolgálati rádióban közzétéve: <https://assets.deutschlandfunk.de/da4ac86c-5dda-466d-a0a8-0b9519375d3f/original.pdf>