

Peter Conradi

Bauen in Deutschland

Wer baut was und wo und wie – und wer baut mit?

Beim Bauen denken wir zuerst an den Bauherrn (die weibliche Form ist im Folgenden stets mitgedacht), dann an den Architekten, an die Baufirmen und Handwerker und natürlich an die Baukosten, die Bautermine und den Pfusch am Bau. Doch ob gebaut wird, wie viel und was gebaut wird, wo und wie gebaut wird, das bestimmen auf vielfältige Weise der Staat – Bund, Länder, Landkreise, Gemeinden – und zunehmend auch die Europäische Union.

Die EU beispielsweise erlässt für (zu) viele Planungs- und Baufragen europaweite Verordnungen und Richtlinien. Wenig sinnvoll ist zum Beispiel die EU-Vorgabe, dass innerhalb eines Kreisverkehrs weder Bäume noch Kunstwerke stehen dürfen, weil sie ein Risiko für die Verkehrsteilnehmer bedeuten. Kaum ein anderer Wirtschaftsbereich ist so abhängig vom Staat wie die Bauwirtschaft. Für den Laien ist es unmöglich, für die Fachleute schwer festzustellen, wer welche Gesetze, Verordnungen und Richtlinien zum Bauen beschlossen hat. Die Klage über die Vorschriftenflut ist verständlich, die Proteste der Bevölkerung sind es auch, wenn zum Beispiel Bäume in Kreisverkehren gefällt werden sollen. Aber wer die Energiewende will, die Bändigung des Autoverkehrs, den Lärmschutz, den Schutz der Luft, der Natur, des Wassers und die Rücksicht auf Alte, auf Kinder und Behinderte, der muss wissen, dass das alles ohne Gesetze nicht zu haben ist.

Auf dem Feld des Bauens geht es allerdings immer auch um wirtschaftliche und rechtliche Interessen, und da kommen die Interessenverbände ins Spiel, die Industrie- und Handelskammern, die Bauwirtschaft, die Bausparkassen und Banken, die Haus- und Grundbesitzervereine, die Investoren und die Energieversorger. In den letzten Jahren ist der Grundsatz unseres Planungsrechts, nach dem die öffentlichen und die privaten Interessen gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind, zunehmend unter den Druck von Investoren geraten. Doch im Gegensatz zu den Städten in den USA und in manchen asiatischen Staaten sind unsere Städte noch immer vom Zusammenwirken des Öffentlichen und des Privaten geprägt. Der Rat und die Bürger, Adel und Kirche, Handel und Gewerbe haben jahrhundertlang geplant und gebaut, und die soziale und ästhetische Qualität unserer Städte ist das Ergebnis dieses Zusammenspiels. Die fast ausschließlich von privatem Kapital geplanten und gebauten Städte, zum Beispiel in den USA, sind

für uns sozial, ökologisch und ästhetisch eher ein Schreckensbild als ein Vorbild. Was wäre Hamburg ohne die Planung des Senats, Darmstadt ohne den Großherzog, München ohne die Wittelsbacher, Köln ohne den Oberbürgermeister Konrad Adenauer? Der Bund, die Länder und Gemeinden sind nicht nur für die Gesetze verantwortlich, sondern auch für die Qualität unserer gebauten Umwelt, und wir tun (nicht zuletzt nach der Finanzkrise) gut daran, die neoliberale Parole „Privat vor Staat“ durch das Prinzip „So viel privat wie möglich, so viel Staat wie nötig“ zu ersetzen.

Was steht beim Bauen in den nächsten Jahren an? Vorrangig ist die Energiewende von den fossilen hin zu den erneuerbaren Energieträgern. Etwa 40 Prozent des Primärenergieverbrauchs entfallen auf Gebäude. Ohne eine deutliche Verbesserung der Energieeffizienz und eine Senkung des Energieverbrauchs beim Bauen und in den Gebäuden wird die Wende nicht gelingen. Bei den Baustoffen, bei der Herstellung von Bauteilen, beim Transport und auf der Baustelle kann viel Energie eingespart werden. Viel zu viel Energie wird noch immer bei der Nutzung von Gebäuden, beim Heizen, Lüften und Kühlen verbraucht. Und wenn es um den Abriss von Gebäuden geht, sind die beim Bau in das Gebäude eingebrachte Energie und der Energieaufwand für Abriss und Neubau zu berücksichtigen, denn manchmal sind Erhalt, Sanierung und Modernisierung eines Hauses energiewirtschaftlich vernünftiger als Abriss und Neubau. Hier gilt es, sozial verträgliche Lösungen zu finden, damit auch Menschen mit einem niedrigen Einkommen in den sanierten Wohnbauten leben können. Ob die Energiewende gelingt, wird am Ende weniger vom Neubau abhängen als davon, was energetisch im Baubestand geschieht.

Die Städte in Deutschland sind in einer unterschiedlichen Lage: Einige Städte im Westen können sich über einen kontinuierlichen Zuwachs der Einwohnerschaft freuen. Sie stehen vor den Fragen der Nachverdichtung und der Schaffung von neuem Wohnraum. In anderen Städten stehen hingegen zwar genügend Wohnungen zu erschwinglichen Mieten zur Verfügung, aber wegen der fehlenden Arbeitsplätze schwinden die Einwohnerzahlen und für eine funktionierende Infrastruktur fehlen die Einnahmen. Was tun? Bund und Länder sollten ihren gesetzlichen Spielraum nutzen, um den Städten zusätzliche Einnahmemöglichkeiten zu erschließen. Es gibt bislang zum Beispiel keine vernünftige Bodenbesteuerung. Die Grundsteuern sind in der Regel niedrig, aber der Wertzuwachs, den die Grundstücke durch die Stadtplanung erfahren, wird ebenso wie ihr Vermögenswert nicht besteuert. Eine andere Möglichkeit könnte darin bestehen, städtische Immobilienfonds – offen, aber auf die Stadt beschränkt – anzubieten, bei denen jeder Bürger sein Geld anlegen kann, um ein Projekt zu fördern und gleichzeitig eine Rendite zu erhalten. Es ist nicht zu verstehen, warum hierzulande

mit dem Geld kanadischer Feuerwehrfonds oder australischer Rentenfonds gebaut wird, aber die eigene Stadtbevölkerung nicht in Maßnahmen investieren kann, von denen sie dann profitiert.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die Verkehrsplanung, das heißt die Sicherung der Mobilität von Menschen und Gütern bei möglichst niedrigem Energieaufwand. Die Stadt der kurzen Wege, der Vorrang der Fußgänger vor den Radfahrern und des Radverkehrs vor dem Autoverkehr, des Schienenverkehrs vor dem Straßen- und Luftverkehr – das alles erfordert eine Bereitschaft zum Umdenken und öffentliche wie private Investitionen in neue Entwicklungen. Das Auto steht dabei nicht mehr an erster Stelle.

Die Altersentwicklung unserer Gesellschaft muss ebenfalls beim Bauen berücksichtigt werden. Was muss baulich geschehen, damit die Geburtenrate nicht weiter absinkt? Krippen, Kindergärten, Kindertagesheime und die Bedürfnisse von Familien müssen bei Planung und Bau stärker eine Rolle spielen. Auch die wachsende Zahl alter Menschen wird die Planung, den Bau und Umbau altersgerechter Wohnungen beschleunigen und neue Modelle für Pflege und Betreuung schaffen.

Bislang wird in Deutschland in aller Regel „top-down“ geplant, das heißt obrigkeitstaatlich. Weithin gilt noch der alte Beamtenanspruch „Die höhere Behörde hat die höhere Einsicht“. Alternativen sind wenig gefragt, die Kommunikation und die Bemühungen um einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen sind oft unzureichend. Doch angesichts von Planungsdesastern wie bei dem Projekt Stuttgart 21, dem Kölner U-Bahn-Bau, der Hamburger Elbphilharmonie und dem Berliner Flughafen wächst in der Bevölkerung inzwischen das Unbehagen. Dazu tragen die mangelnde, manchmal falsche, oft zu späte Information und nicht eingehaltene Versprechungen der Planer bei. Die repräsentative Demokratie, bei der die Politik für Stadtentwicklung, Bauwesen und Verkehr von den politischen Parteien und ihren vom Volk gewählten Repräsentanten im Parlament, also im Gemeinderat, im Kreistag, im Landtag und im Bundestag, und von der jeweiligen Exekutive beraten und entschieden wird, hat in den letzten Jahren an Zustimmung verloren. Vielen Menschen genügt es nicht mehr, alle vier oder fünf Jahre bei Wahlen ihren Stimmzettel abzugeben; die Forderung nach mehr und direkter Beteiligung auch zwischen den Wahlen nimmt zu. Dazu trägt das durch die erfolgreiche Schul- und Hochschulpolitik der vergangenen Jahrzehnte gestiegene Bildungsniveau bei, ebenso wie die neue Informationstechnologie, die schnelle Wege der Information und Kommunikation ermöglicht.

Bei der Diskussion über Instrumente der direkten Demokratie soll die repräsentative Demokratie nicht durch eine direkte Demokratie

ersetzt werden. Es geht vielmehr darum, die Akzeptanz und die Legitimität der repräsentativen Demokratie durch das Einfügen von Instrumenten direkter Demokratie zu stärken. Damit ergeben sich neue Möglichkeiten des Abwägens und Verhandeln. Gäbe es bei uns auch Instrumente direkter Demokratie, zum Beispiel in der Stadtplanung und bei Großprojekten, dann müssten Legislative und Exekutive mit Volksentscheiden über ihre Vorhaben rechnen. Damit kämen neue Akteure hinzu, und es könnte eine neue Verfahrenskultur entstehen, die weniger vom obrigkeitstaatlichen Denken als vom Bemühen um Abwägung und Ausgleich unterschiedlicher Interessen geprägt ist.

Inzwischen beginnen die Vorstände großer Unternehmen zu begreifen, dass ihre Großprojekte nicht mehr ohne die betroffene Bevölkerung, sondern nur noch mit offener Information und breiter gesellschaftlicher Beteiligung realisiert werden können. Das gilt beispielsweise für Bahnprojekte oder Fernleitungen zur Energieversorgung. Statt über schnellere Planungsverfahren nachzudenken, sollten Parlamente und Regierungen bessere Informations- und Beteiligungsrechte für die Bürger schaffen. Die Behauptung, Großprojekte seien dann nicht mehr plan- und baubar, weil eine verlässliche zeitliche Planung nicht mehr möglich sei, wird durch die Erfahrung mit Großprojekten nicht bestätigt. Der Berliner Flughafen, die Elbphilharmonie und Stuttgart 21 haben sich nicht durch den Widerstand aus der Bevölkerung verzögert, sondern durch planerische Inkompetenz, geschönte Kostenberechnungen und durch Streit zwischen Bauherren, Planern und Bauunternehmen. Umgekehrt gilt: Wer sorgfältig und transparent plant und die betroffene Bürgerschaft einbezieht, reduziert die Risiken von Fehlplanung und Kostenexplosion.

Wir bauen Deutschland: wir – das sind nicht nur die direkt an Planung und Bau Beteiligten, denn die geplante und gebaute Umwelt betrifft die gesamte Gesellschaft. Wie wir Deutschland bauen, das ist die Frage danach, wie wir zukünftig leben, wohnen und arbeiten wollen. Es geht um Baukultur, und Baukultur ist weit mehr als gute Architektur. Baukultur schafft die Voraussetzungen, unter denen geplant und gebaut wird, unter denen gute Architektur entstehen kann und Gebäude sinnvoll genutzt werden können. Baukultur entwickelt sich im öffentlichen Gespräch über die Ideen und Werte unseres Zusammenlebens, die in der Architektur, im Ingenieurbau, in der Stadtplanung, in der Verkehrsplanung und in der Landschaftsarchitektur deutlich werden. Baukultur zeigt sich im Reden und Handeln von Bauherren und Architekten, von Investoren und Bauunternehmern, von Politik und Verwaltung, nicht zuletzt in der Anteilnahme der Bürgerschaft an ihrer gebauten Umwelt. Wir alle bauen Deutschland – ob es gut wird, das hängt von uns ab.