

Werner Ernst 80 Jahre

Bericht über die Vortragsveranstaltung
anlässlich des 80. Geburtstages
von Staatssekretär a.D. Prof. Dr. Werner Ernst
am 6. Februar 1990 in Bonn

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und die Akademie für Raumforschung und Landesplanung haben den 80. Geburtstag von Staatssekretär a.D. Prof. Dr. *Werner Ernst* zum Anlaß genommen, zu einer Vortragsveranstaltung am 6. Februar 1990 nach Bonn einzuladen.

Frau Bundesministerin *Gerda Hasselfeldt*, MdB, begrüßte *Werner Ernst* in Anwesenheit von Repräsentanten aus Gerichtsbarkeit, Verwaltung und Wissenschaft und betonte, *Ernst* habe wesentliche Teile der Geschichte dieses Ministeriums selbst geschrieben. Frau *Hasselfeldt* dankte *Werner Ernst* für die Verdienste, die er sich um den Wohnungs- und Städtebau, vor allem aber um die Raumordnung, erworben habe. Sie hob hervor, daß sich *Werner Ernst* im Laufe seines Lebens so vielen Themen gewidmet habe, daß sich damit zahlreiche wissenschaftliche Veranstaltungen bestreiten ließen, sie wolle aber nur die wichtigsten Linien seines Lebenswerkes skizzieren:

- Mitgestaltung und Durchsetzung des Bundesbaugesetzes
- Anteil an der Schaffung des Raumordnungsgesetzes
- Wirken am Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
- Mitglied des Beirates für Raumordnung.

In den kommenden Monaten stehe man insbesondere in der Raumordnung vor großen Herausforderungen. Die Entwicklung in der DDR habe eine Dynamik erreicht, die noch vor kurzem niemand für möglich gehalten habe. Die Frage der deutschen Wiedervereinigung stehe auf der Tagesordnung der politischen Arbeit. Das Zusammenwachsen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland erfordere viele kleine Schritte und konkrete Hilfe.

Frau *Hasselfeldt* zitierte in diesem Zusammenhang *Werner Ernst*: "In der Politik zählt nur der Erfolg und nicht die Utopie, und die Gunst der Stunde, die nicht wiederkehrt, ist auch dann zu nutzen, wenn keine Zeit für lange Beratungen bleibt." Davon sei auch sie überzeugt. Entscheidend sei, die Stunde zu nutzen, auf die noch vor kurzem niemand zu hoffen wagte. Dabei dürften Utopien und Idealvorstellungen nicht die Richtschnur sein, sondern die Kompromißbereitschaft, um das Machbare möglichst schnell zu realisieren. Gleichwohl gebe es einige entscheidende Grundüberzeugungen, an denen sich *Werner Ernst* immer orientiert habe und an denen auch wir uns heute orientieren müßten:

- Die Grundüberzeugung, daß jede Ordnung, ob Staats-, Rechts-, Eigentums- oder Raumordnung, sich an der Freiheit und Selbstbestimmung des Menschen ausrichten müsse. Ohne Freiheit und Menschenrechte gebe es keine dauerhafte Ordnung, wie die aktuelle Entwicklung in Ost-europa und der DDR belege.
- Die Grundüberzeugung, daß es ein fundamentales Bedürfnis sei, Eigentum zu erwerben — nicht zuletzt Eigentum an Grund und Boden, an Wohnung und Haus. Ohne diese

Möglichkeit erlahmten Aktivität und Initiative, und die Bindung an die Heimat ginge verloren.

- Die Grundüberzeugung, daß Freiheit und Eigentum sozialpflichtig seien und in eine chancengleiche Ordnung des Verhältnisses zwischen Menschen und Regionen eingepaßt werden müßten. Grundlage der Arbeit von *Werner Ernst* sei immer die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen gewesen. Dieses Ziel habe heute mehr Gewicht denn je durch die voranschreitende europäische Integration und den damit verbundenen verstärkten Konkurrenzdruck zwischen den Regionen sowie durch das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten. Wer dieses Zusammenwachsen wolle, müsse auch die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in beiden Teilräumen wollen.

Die aus der neuen innerdeutschen Situation erwachsende Herausforderung an die Raumordnung werde noch größer sein als beim Wiederaufbau der Bundesrepublik nach dem Kriege. Damals hätten alle Regionen auf sehr niedrigem Niveau begonnen, jetzt seien gewaltige wirtschaftliche und soziale Unterschiede auszugleichen, die neue, flexible Instrumente erforderten und für die es keine Patentrezepte gebe. Die Bundesbauministerin dankte *Werner Ernst* für die Lichter, die er angezündet habe und von denen noch heute manche den Weg wiesen.

Der Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Dr. *Jürgen von der Heide*, ging auf wichtige Stationen im Leben des Jubilars ein. *Werner Ernst* habe einer Aufgabe gedient: der Schaffung eines in sich geschlossenen Baurechts. Jede große Aufgabe habe ihre Zeit. Die Zeit für ein neues bundeseinheitliches Bau- und Bodenrecht sei Ende der 50er Jahre gewesen. Zustande gebracht hätten es zwei Männer: *Paul Lücke* und *Werner Ernst*, beide unterschiedlich in ihrem Wesen, aber jeder mit einer Vision: *Lücke* habe das Eigentum breit streuen, *Ernst* mehr Gerechtigkeit bei der Verteilung von Grund und Boden schaffen wollen. Die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen, einer der wesentlichen Grundsätze der Raumordnung, nach Meinung mancher Kritiker eine "Leer"-Formel, habe sich als eine "Lehr"-Formel erwiesen, wie 1989 die Novellierung des Raumordnungsgesetzes gezeigt habe. Auch nach seinem Ausscheiden als Staatssekretär aus dem Bundesinnenministerium im Frühjahr 1968 habe ihn die Politik in die Pflicht genommen, u.a. von 1970 bis 1973 als Vorsitzender der Kommission zur Neugliederung des Bundesgebietes. Zu würdigen sei darüber hinaus das maßgebliche Engagement von *Ernst* in der ARL, deren Präsident er von 1971 bis 1975 war und der er eine effizientere Struktur gegeben habe.

Prof. Dr. *Martin Lendi*, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, trug in seinem Referat "Gedanken zur räumlichen Gestaltung Europas" vor. Raumordnung für welches Europa? Der Durchbruch der Mauer und die sich überschlagenden Entwicklungen in den Oststaaten hätten die geistige Sehnsucht nach einem nicht einseitig ökonomisch, sondern am menschlichen Maß orientierten Europa deutlich gemacht. Die vernetzte Wirklichkeit von *libertas, res publica, religio, cultura* und *creatio* habe ihre Ansprüche in einem sich neu bildenden Europa erhoben. Menschliches Maß, das heiße Maß nehmen am Menschen in seiner Freiheit und Würde in einer

Zeit, die sein Tun als Antwort auf die Herausforderung verstehe, die Freiheit aller — unter dem Gesetz — zu vereinigen (*Immanuel Kant*). In diese grundsätzlichen Gedanken sei die Frage nach der räumlichen Gestaltung Europas eingebettet. Zwar würden sich Raumplanung und Raumordnungspolitik übernehmen, wollten sie den äußeren und inneren Aufbau Europas bestimmen. Aber die Qualität des Lebensraumes Europa gehöre zu den bestimmenden Erwägungen, weil das Postulat des menschlichen Maßes gebiete, das Haus "Europa" für die Menschen zu bauen, für alle bekömmliche Lebensbedingungen zu schaffen, einen funktionierenden Wirtschaftsraum herzustellen und eine Gesellschaft zu ermöglichen, die die ökologischen Lebensbedingungen achte. Die räumliche Gestaltung Europas stehe vor der Herausforderung einer Raumordnungspolitik, die in allem den Menschen sehe — und dies in Bescheidenheit und nicht in Maßlosigkeit, fern einer Ideologie der planerischen Machbarkeit, ganz nah aber der *conditio humana* (*Karl Jaspers*). Welch eine schöne Aufgabe für die Raumordnungspolitik vis-à-vis des künftigen Europa, aber nicht zu lösen mit monodisziplinären Denkweisen oder eindimensionalen Denkansätzen.

Martin Lendi stellte die Frage, wie die Väter der Raumplanung nach dem Kriege die Aufgabe angegangen seien. Persönlichkeiten wie *Werner Ernst* hätten am neu formulierten Bonner Grundgesetz angeknüpft. *Werner Ernst* habe vier Denkweisen im Sinne von Denkweisen erkennen lassen, nämlich eine staatspolitische, kulturpolitische, raumplanerische und juristische, kurzum eine mehrdimensionale Denkweise, aus der sich Raumordnungsgesetz, Bundesbaugesetz und eine maßstäbliche Raumordnungspolitik entwickelt hätten. Diese Mehrdimensionalität könne für die räumliche Gestaltung Europas nutzbar gemacht werden.

Die staatspolitische Komponente der europäischen Raumordnungspolitik dürfe nicht zentralistisch, sondern müsse föderativ ausgerichtet sein, denn der tiefste Sinn des Föderalismus liege in der Teilung der Macht und im Schutz der Minderheiten. Eine geballte Konzentration Europas wäre nicht nur als "Macht an sich böse" (*Jacob Burckhardt*), sondern auch der Keim der Selbsterstörung. Die Raumordnungspolitik müsse deshalb Machtteilung suchen. Der Schutz der Minderheiten sei erforderlich, weil Europa aus seiner Geschichte aus Minderheiten bestehe: religiöse, kulturelle, politische, ökonomische, sprachliche — niemand wisse alles, habe alles und — folglich — dürfe alles für sich beanspruchen. Die Raumordnungspolitik Europas habe sich deshalb an Minderheiten auszurichten und ihnen zu helfen. Raumplaner, die sich an Minderheiten orientierten, seien nach *Friedrich Nietzsche* — auch dort gebe es gute Worte — das "schlechte Gewissen der Politik".

Nach einer behutsamen Behandlung der vertikalen Dimension, die als *religio* die Bindung zwischen dem Sein in Gott und dem Seienden herstelle und in deren Kontext die Politikforderung nach Bewahrung der Schöpfung gesehen werden müsse, der aber entgegenzuhalten sei, es gehe — theologisch betrachtet — nicht um die Schöpfung an sich, sondern um den Schöpfer und die Dankbarkeit der Kreatur gegenüber dem *creator*, sowie um die *creatio continua* (*Martin Luther*), die Schöpfung, die im Fluß sei, ging *Lendi* auf die kulturpolitische Komponente ein. Sie dürfe in der Raumordnungspolitik des werdenden Europa keine *quantité négligeable* sein. Es sei *hic et nunc* erforderlich, das kulturelle Werden und Gedeihen zu unterstützen, den Kulturraum, nicht nur den Lebensraum zu ge-

stalten. Das Anknüpfungselement der Raumordnungspolitik sei — wer wisse da besser Bescheid als die Raumplanung — die Region.

Als besonders heikel bezeichnete *Lendi* die raumplanerische Komponente im engeren Sinne, die Raumplanung als Sachplanung. Die Pluralität Europas und die Grenzen des Planens erforderten raumordnungspolitische Weitsicht und Überlegenheit. Planung müsse als "Liebe zum Problem" (*Karl Popper*) und als "Versuch des Freischaufelns von Problemen" begriffen werden.

Die juristische Komponente der räumlichen Gestaltung Europas sei reichhaltig: Harmonisierung des nationalen Rechts, Abschluß von bi- und multilateralen Abkommen, Setzung von supranationalem Recht oder überstaatlichen Richtlinien. Das Raumplanungsrecht könne aber nicht nur Funktionsrecht sein, das technische Hilfe für effiziente Planung biete. Aufgabe des Rechts sei vielmehr, eine legitimierte Ordnung der Ziele und Verfahren bereitzustellen. Zwei Gefahren drohten dem Raumplanungsrecht des werdenden Europa: die schleichende Abwertung des Rechts durch unverbindliche Floskeln und *soft law* sowie die Überanstrengung des Rechts durch Übernormierung. Die "sparsame Regelung" des deutschen Raumordnungsgesetzes und des diesem nachempfundenen schweizerischen Raumplanungsgesetzes leuchte ein — ein Muster für ein europäisches Raumplanungsrecht?

Die räumliche Gestaltung Europas müsse in einem mehrdimensionalen Denkansatz verankert sein, der zu vernetzen versuche. Es sei notwendig, den Weg als schmalen Pfad zwischen Wissen und Nichtwissen, herausgefordert durch das Unge- wisse, zu suchen, ausgerichtet auf den Menschen, maßvoll, mit viel Achtung vor den Minderheiten, der Kultur und dem Schöpfer.

Dieses staats-, rechts-, kultur- und raumordnungspolitische Denken sei nicht neu, sondern dem Denken der Väter der modernen Raumplanung nachempfunden, denen *Werner Ernst* seinerseits ein Vater sei. Er, von dem viele ausländische Freunde gelernt hätten, habe dem Wort *Gustav Radbruchs* entsprochen: "Wer Recht schaffen soll, muß rechtschaffen sein."

Prof. Dr. *Carl-Heinz David*, Universität Dortmund, ging in seinem Vortrag auf die "Problematik einer Harmonisierung der räumlichen Planungssysteme im Rahmen der Europäischen Zusammenarbeit" ein. Er legte den Schwerpunkt auf die städtebaulichen Planungssysteme und nannte zwei Harmonisierungsgründe: gemeinschaftsrechtliche und autonome.

Der gemeinschaftsrechtliche Zugriff auf die Städtebauma- terie sei nach dem Wortlaut des EWG-Vertrages nicht unmittelbar möglich, die EG könne aber mittelbar — im Wege der Auslegung — den Städtebau für sich vereinnahmen. Als Beispiele nannte *David* die Investitionskontrolle nach Art. 92, die in Art. 130 r Abs. 1 enthaltenen Zielvorgaben für die Umweltpolitik und die in Art. 130 r Abs. 2 EWGV genannten Erfordernisse des Umweltschutzes als Bestandteil aller Politikbereiche der EG. Die Ausweitung der Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Städtebaus ergebe sich auch aus der Aufforderung des Europäischen Parlaments, die Kommission habe eine gemeinschaftliche Städtebaupolitik zu entwickeln und organisatorische Vorkehrungen zur Wahrnehmung dieser Aufgabe zu treffen. Insgesamt sei aber der vom EG-Recht ausgehende Harmonisierungsdruck auf das

Planungssystem der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig noch gering.

Dagegen seien die autonomen Harmonisierungserfordernisse, ausgelöst durch den wechselseitigen Informationsaustausch innerhalb der Mitgliedstaaten, wesentlich größer. Als Beispiel wählte *David* das Verhältnis von Planung und Vollzug. Er ging auf die in Großbritannien seit Beginn der 80er Jahre geführte Diskussion über die Wirksamkeit des städtebaulichen Planungssystems ein. Die englische Stadtplanung sei im Gegensatz zur deutschen nicht rechtsverbindlich. Eine 1989 in Großbritannien veröffentlichte Untersuchung über die Vergleichbarkeit der Systeme habe bisher keine Angleichung des englischen an das kontinentaleuropäische Planungssystem bewirkt, obwohl für das letztere gute Gründe sprächen: Rechtssicherheit, demokratische Legitimation sowie Bürgernähe und Akzeptanz durch öffentliche Anhörung. Entscheidend sei in beiden Systemen der Genehmigungsvollzug, das heißt die Frage, wie schnell eine Baugenehmigung zu bekommen sei. Die Antwort laute in beiden Fällen: etwa zwei bis drei Jahre. Daraus ließe sich der Schluß ziehen, daß das eine Planungssystem nicht effizienter sei als das andere. In beiden Systemen gebe es aber die gleichen Klagen über die Dauer des Vollzuges.

David stellte die These von der Konvergenz der Systeme auf, das heißt unterschiedliche städtebauliche Planungssysteme entwickelten sich aufgrund sich selbst steuernder Harmonisierungsprozesse in dieselbe Richtung. Das Planungssystem werde zunehmend durch Aushandlungsverfahren (*bargaining*) und Vereinbarungsmechanismen überlagert, das deutsche Planungssystem mehr und mehr von der europäischen Entwicklung beeinflusst. Entscheidend sei die Optimierung der Systeme, eine Aufgabe, der sich *Werner Ernst* sein Leben lang verschrieben habe.

In einem Schlußwort dankte *Werner Ernst* für die ihm zuteil gewordene Ehrung und bemerkte, beim Eintritt in das neunte Lebensjahrzehnt spüre man, daß man ein "auslaufendes Modell" sei. Er wolle den Anwesenden keine Regieanweisungen geben, sondern nur einige Gedanken eines Ehemaligen äußern:

Wohnungsbau, Städtebau und Raumordnung seien eine Einheit. Ausgangspunkt aller Überlegungen sei das Grundgesetz und die darin verankerte Würde und Freiheit des Menschen und ihre Achtung durch die Staatsgewalt. Für ihn und seine Generation sei diese Forderung aufgrund der traurigen Erfahrungen besonders wichtig gewesen. *Descartes' cogito, ergo sum* sei ein Irrtum, denn das *cogitare* mache nicht das

Wesen des Menschen aus. Oder — um es mit *Adenauer* zu sagen: "Nehmen Sie die Menschen wie sie sind, andere gibt es nicht." Daraus folge: Die Grundrechte seien nicht nur Schutzrechte des Bürgers gegen staatliches Unrecht, sondern auch Richtschnur staatlichen Handelns, vor allem Richtschnur für öffentliche Planungen und Investitionen. Das Privateigentum sei eine Garantie für die Freiheit des Menschen. Das Privateigentum an Grund und Boden müsse deshalb breit gestreut sein. Bundesbaugesetz/Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz hätten der Realisierung der Würde des Menschen zu dienen. Gleichwohl kämen ihm beim Anblick mancher Städte Zweifel, ob dieses Ziel immer erreicht worden sei. Man könne einen Menschen mit einer Stadt erschlagen wie mit einer Axt.

Nach Ansicht von *Werner Ernst* sind zwei Bereiche in der Raumordnungs- und Städtebaupolitik auf der Strecke geblieben: Erstens lasse die Effektivität der Raumordnung zu wünschen übrig, weil der Minister Aufgaben habe, für die er die nötigen Befugnisse nicht habe. Hinzu komme, daß der Raumordnungsbericht nur eine Sammlung von Daten zur Unterrichtung des Parlaments, erstattet durch die Regierung, sei. Dagegen sei es damals Absicht gewesen, mit dem Raumordnungsbericht einen Handlungsrahmen für die Regierung vorzugeben. Dadurch, daß der Raumordnungsbericht nur noch alle vier Jahre erscheine, sei er darüber hinaus sinnlos geworden. *Werner Ernst* schlug vor, den Raumordnungsbericht in Zukunft von einem unabhängigen Beirat erstellen zu lassen. Zweitens habe es keine gerechte Entwicklung der Bodenwerte gegeben; Bodenwertsteigerungen blieben im wesentlichen unversteuert. Das Grundstück des Eigentümers werde außerdem gegen ein geringes Entgelt mit öffentlichen Mitteln kostspielig erschlossen, gleichwohl brauche der Eigentümer das Grundstück in der Hoffnung auf weiteren Wertzuwachs nicht zu bebauen.

Werner Ernst wies am Ende seines Schlußwortes darauf hin, die großen Probleme, wie etwa die Ausgestaltung des Privateigentums und die Ordnung der Bodenwerte, dürften nicht in Alltagsgeschäftigkeiten untergehen. Man müsse sich davor hüten, den Schreibtisch mit täglichem Kleinkram zu bepacken und keine Zeit mehr zu finden, über die großen Aufgaben nachzudenken.

Rita Wager
Wiss. Mitarbeiterin
Universität Mannheim
Lehrstuhl für Öffentliches
Recht und Rechtsphilosophie
Schloß, Westflügel
6800 Mannheim