

- SCHNEKENBURGER, F., H. RÜHLE, H. WÖHRLE: Untersuchungen über den Ablauf und Aufwand bei Rebflurbereinigungen aus einzelbetrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht. Weinberg u. Keller 23 (1976) 355–374.
- STADELBAUER, J.: Der Weinbaukomplex Kaiserstuhl. Regio Basiliensis 19 (1978) 143–171.
- WEISCHET, W.: Einführung in die Allgemeine Klimatologie. Physikalische und meteorologische Grundlagen. Stuttgart 1977.
- WEISE, R.: Kaltluftstraßen im Weinberg und ihre Auswirkung. Der deutsche Weinbau 8 (1953) 348f.
- WILMANN, O., W. WIMMENAUER, G. FUCHS: Der Kaiserstuhl. Gesteine und Pflanzenwelt. Die Natur- und Landschaftsschutzgebiete Baden-Württembergs, Bd. 8, hg. v. Landesstelle f. Naturschutz u. Landschaftspflege Baden-Württemberg, Karlsruhe, 2. Aufl. 1977.
- ZUNDEL, R.: Die Gestaltung des Kaiserstuhls als Mehrzwecklandschaft. Natur u. Landschaft 50 (1975) 197–200.

## LEERFORMELN DER RAUMORDNUNG

Mit 1 Abbildung

KLAUS WIEK

*Summary:* Open formulas of spatial ordering

In spatial ordering the open formula is a framework which has been created by the legislature in order to give the executive scope for action. Two open formulas and their fillings are investigated: the one of the "larger = more efficient" communities (Law for the preparation of territorial reform in the Saarland), and the one concerning "Reduction of disparities in the conditions of life" (Federal Regional Planning Programme). The geographical examination identifies unsuitable fillings, which arise through non-recognition of the results of spatial functions (inter alia in respect of urban quality of life). The example of the territorial reform of the Saarland is used to show that the postulate of "concretisation" of open formulas is not fulfilled by the latter, being ineffectively filled by the substitution of the range of effectiveness by the population total (minimum size of community 8,000 inhabitants).

An appeal is made to the public administration not only to call in geographers for assessment of fillings already completed, but to let them participate in the examination of alternative fillings in time before the act of legislation has taken place. In this way a symbiosis of geographical science and regional planning might be achieved.

### 1. Charakter der Leerformel

Die Herkunft des Begriffs ‚Leerformel‘ ist nach TOPITSCH im kritischen Rationalismus zu suchen. Die Leerformel wird dort verstanden als Wortfassade, die als Rest einer von der Naturwissenschaft überwundenen von Mythen bestimmten Weltsicht steht. In diesem Sinne kann definiert werden: „Sätze, die infolge ihres fehlenden Gehalts prinzipiell nicht für falsch erklärbar sind, weil sie mit jeder Sachlage vereinbar sind, sollen Leerformeln heißen.“ (SCHMID, S. 20). Der negative Anstrich einer solchen Leerformel ist stets augenfällig. Leerformeln verbinden das „Pathos der ‚Absolutheit‘ mit praktisch unbeschränkter Manipulierbarkeit.“ (TOPITSCH, S. 264). Man muß jedoch andererseits feststellen, daß es sich hier um ein Werkzeug handelt, das einen sehr breiten Spielraum für Aussagen läßt. Wird eine Leerformel gefüllt durch legislative, jurisdiktive

oder administrative Handhaben (Gesetze, Verordnungen, Erlasse etc.), so kann eine Handlungsweise abgeleitet werden, die nicht mit anderen gegensätzlichen Handlungsweisen identisch ist. Es ist auch bei der eindeutigsten Füllung zu beachten, daß sie sich in einer räumlichen und zeitlichen Anordnung befindet, die nicht stabil ist und keinem absoluten Optimalzustand zustrebt: „Es gibt keine optimale Zuordnung von Mensch zu Raum, die absolut gültig sein könnte“ (DITTRICH, 1966, S. 196).

### 2. Rollen der Leerformel

Wir befassen uns hier mit normsetzenden Akten der Raumordnung, die besonders auf Leerformeln angewiesen ist. Beispiel eines solchen normsetzenden Aktes sind Grundsätze im Raumordnungsprogramm des Saarlandes. Einer von ihnen postuliert: „Alle Landesteile sollen im Rahmen der übergeordneten Gesamtentwicklung des Landes gemäß ihrer Ausstattung und ihrer besonderen Möglichkeiten eine optimale Struktur erhalten“ (Saarland, Raumordnungsbericht, S. 56). Unter den Aufgaben, die eine so allgemeine Formulierung wahrnehmen kann, ist zunächst einmal ihre integrative Rolle zu nennen. Denn diese Leerformel „stellt eine Sprache bereit, in der sich der Konsens über die gemeinsamen Zielvorstellungen artikulieren kann“ (SCHMID, S. 206). Zweitens haben Leerformeln oft eine Entlastungsaufgabe, z. B. die Entlastung von der Verantwortung und von dem Zwang zu ständig neuer Entscheidung. Gerade bei Entscheidungsschwierigkeiten oder auch bei Entscheidungsunwilligkeit, etwa des Gesetzgebers, besteht erhöhte Bereitschaft, die Konsequenzen einer Leerformel zu akzeptieren. Die Normsetzung durch die Leerformel kann erst einmal als positiver Rechtszug verbucht werden: Es ist Spielraum im zeitlichen Sinne gewonnen worden.

Eine dritte, eher nachteilige Rolle der Leerformel ist das Vorspiegeln von Geschäftigkeit. Oft kommt der

Verdacht auf, Leerformeln würden konstruiert, um Bestehendes zu legitimieren. Es soll der Eindruck entstehen, der Gesetzgeber passe Bestehendes gewandelten Verhältnissen an – in Wahrheit geschieht aber nichts.

### 3. Wissenschaftliche Prüfung von Leerformeln

Die wissenschaftlich-geographische Prüfung raumbezogener Leerformeln auf ihre geographische Wirksamkeit hin soll Aktionsradius und -intensität von Leerformeln abstecken. Die Prüfung bietet sich vor allem deshalb an, weil Leerformeln eine konkrete Wirksamkeit entwickeln, die sich besonders greifbar im räumlichen Bezugsfeld dokumentieren läßt. Und zwar besteht diese Wirksamkeit auch für universelle Behauptungen, die nicht empirisch, also nicht widerlegbar sind, und dennoch Wirksamkeit z. B. in einem Gesetzestext entfalten. Über ihre räumliche Wirksamkeit läßt sich generell folgendes sagen: Eine ungefüllte Leerformel besitzt offenbar einen sehr großen geographischen Spielraum, dem ein sehr geringer geographischer Gehalt gegenübersteht. Damit ist nicht gesagt, daß eine Leerformel mit einem definitionsmäßig gegebenen weiten Spielraum und geringem Gehalt eine geringe geographische Wirksamkeit zeigt. Es ist nur so, daß bei einer Leerformel der geringe Gehalt ein sehr großes geographisches Anwendungspotential eröffnet und eine relativ unpräzise räumliche Wirkung evoziert.

### 4. Die Füllung von Leerformeln

Daraus entspringt die Forderung an den Gesetzgeber, Leerformeln zu füllen und ihnen damit eine präzisere geographische Anwendung zu erlauben – auf der anderen Seite muß erkannt werden, daß eine Füllung möglicherweise die Alternativen der Leerformel in unerwünschter Weise einengen kann. Betrachten wir zunächst die Notwendigkeit der Präzisierung von Leerformeln durch Füllungen. Die Gefahr liegt oft nicht so sehr im Bestehen der Leerformel, sondern in dem Unterlassen ihrer Füllung, so daß sie als Handlungsanweisung ausgegeben wird und nicht als Präzisionsaufforderung aufgefaßt werden muß. Dieses Konkretisierungspostulat leuchtet ein; ein Beispiel: Formeln, die mit Begriffen wie Freiheit, sozialer Ausgleich, Sicherheit operieren, sind Leerformeln, die zwar extreme Positionen ausschließen, aber einen so großen Spielraum lassen, daß konträre raumpolitische Zielsetzungen mit ihnen operieren können. Kommt es dagegen zu einer wirksamen Füllung der Leerformel, so sind diese Manipulationsmöglichkeiten ausgeräumt. Damit muß – das ist die Kehrseite der Füllung – auf die Gefahren einer vorschnellen, wissenschaftlich ungeprüften Füllung von Leerformeln verwiesen werden. Denn es besteht die große Gefahr, daß die Alternativen, die Leerformeln zulassen, gar nicht wissenschaftlich erkannt werden und durch eine mehr oder weniger einseitige Füllung der Alternativcharakter der Leer-

formel vernichtet wird. Die eben genannte Leerformel im saarländischen Raumordnungsprogramm schließt noch keine Handlungsalternativen aus, sie fordert un- ausgesprochen zum Abstecken von Alternativen auf. Alternativen können den Anwendungsspielraum einer Leerformel ausloten, und ihre Ermittlung sollte eine Stufe sein, die vor die Füllung einer Leerformel geschoben wird. Durch den wissenschaftlichen Nachweis von Handlungsalternativen aus Leerformeln können dann Schlüsse gezogen werden, die eine sinnvolle Füllung der Leerformel bringen. Erfolgt dieser wissenschaftliche Nachweis nicht oder erst nach der Füllung einer Leerformel, so kann – wie die folgenden Beispiele zeigen – die geographische Wirkung der Leerformel samt Füllung fehlschlagen oder schädlich sein.

Um das nochmals hervorzuheben: Der Präzisierung der Füllung müssen – um Alternativen der Anwendung im Raum zu erlauben – Grenzen gesetzt werden. Die Forderung der Juristen, in Gesetzgebung und Verwaltung räumlich wirksame Leerformeln aufzuheben und sie zu straff formulierten Anweisungen zu machen, würde nur dem Begriff der Operationalität entgegenkommen und noch nichts über den Sinn der räumlichen Wirkung sagen. Präzisierungserfordernis der Leerformel und – begrenzte – Handlungsalternativen aus ihrer Füllung heraus sollten sich nicht ausschließen.

### 5. Die Leerformel von den ‚größeren leistungsfähigen Gemeinden‘

An zwei Fällen soll nachgewiesen werden, welchen Nutzen und Schaden voreilige, wissenschaftlich ungeprüfte Füllungen von Leerformeln bewirken und verursachen. Dabei sollen keine unumstößlichen und zeitlosen Weisheiten angeboten werden, sondern Denkanstöße, die vielleicht dazu angetan sind, die Füllung der einen oder anderen Leerformel neu zu überdenken.

Die gesetzliche Grundlage einer gemeindlichen Gebietsreform – hier für das Saarland dargestellt – liefert die erste Leerformel; indem wir die Gebietsreform zum Gegenstand wissenschaftlicher Analyse machen, wenden wir uns gegen jede Form der Dogmatisierung „abgeschlossener“ raumordnerischer Maßnahmen. Das Gesetz zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland vom 17. 12. 1970 setzt im § 1 folgendes Ziel: „Das Gebiet der Gemeinden und Landkreise ist durch Gesetz so neu zu gliedern, daß größere leistungsfähige Verwaltungseinheiten geschaffen werden, um das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der Bevölkerung entsprechend den Erfordernissen der modernen Industrie- und Leistungsgesellschaft nachhaltig zu fördern und zu sichern.“ Die Leerformel lautet abgekürzt: Es sind ‚größere leistungsfähige‘ Gemeinden zu schaffen. Wohlgermerkt, die Leerformel lautet nicht: Es sind leistungsfähigere Gemeinden als bisher zu schaffen. So kommt es nicht dazu, nach Mitteln der Leistungssteigerung zu suchen, sondern zu einem fatalen Kurzschluß: der kausalen Ver-

knüpfung von Gemeindegröße und Leistungsfähigkeit, und zwar wird die Verknüpfung auf alle Gemeinden ausgedehnt, ganz gleich welche Lagemerkmale und Funktionen sie haben. Die Füllung des Gesetzes findet durch eine Arbeitsgruppe von sechs Persönlichkeiten statt, die die Grundsätze für die gemeindliche Gebietsreform erarbeiten; ein Geograph ist nicht Mitglied der Arbeitsgruppe. Für eine Gemeinde im ländlichen Raum wird eine Mindesteinwohnerzahl von 8000 Einwohnern festgesetzt. Das hieraus resultierende Problem ist Geographen geläufig. Ohne Lagebezugspunkte zu berücksichtigen, hat die Feststellung einer ‚im allgemeinen‘ hohen positiven Korrelation zwischen der bloßen Einwohnerzahl und der funktionalen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde keinen praktischen Nutzen. Seit auf der Weltbevölkerungskonferenz im vorigen Jahrhundert der Großstadtbezug mit der Mindesteinwohnerzahl von 100 000 Einwohnern gekoppelt wurde, geistert die unbrauchbare Substitution der Funktionsbreite durch eine Bevölkerungszahl durch die amtliche Statistik. Unbestritten sind die u. a. von ISARD nachgewiesenen Agglomerationsvorteile bei städtischen Funktionen (ISARD, S. 187). In dem zur Rede stehenden Fall jedoch wurde weit unterhalb dieser Größenordnung verhandelt, so daß ein durchgängiges Prioritätspostulat der Bewohnermasse als Determinierungsgröße für funktionale Leistung nicht gilt.

Das genannte Kriterium von 8000 Einwohnern wird von der Arbeitsgruppe nicht begründet. Sie formuliert geheimnisvoll, es entspreche „den verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen“ (Saarland, Neugliederung, S. 20). Was hat die Verwaltungsgebietsgröße mit Leistungsfähigkeit zu tun? Sind es tatsächlich die größeren Verwaltungseinheiten oder nicht eher die größeren funktionalen Verbundsysteme, die mehr leisten? Gegen die kleine Gemeinde im Saarland führt die Arbeitsgruppe drei Argumente ins Feld:

1. Die kleinen Gemeinden übertragen einige ihrer Kompetenzen an andere Träger z. B. Zweckverbände.

2. Sie erbringen unzureichende Leistungen.

3. Das vorhandene Leistungsgefälle im Saarland kann nicht abgebaut werden durch das Vorhandensein von kleinen Gemeinden und der Anspruch aller Bürger auf gleichwertige Versorgung mit öffentlichen Leistungen erscheint dadurch unerfüllbar. – Für den Nachweis der Unbrauchbarkeit dieser Behauptung für Gemeinden im ländlichen Raum beschränken wir uns auf ein Beispiel, die Gemeinde Nonnweiler im Norden des Bundeslandes (vgl. Abb. 1). Die von uns 1977 im Auftrage des saarländischen Innenministers für diese Gemeinde angefertigte Entwicklungsstudie suchte u. a. festzustellen, inwieweit die Gebietsreform eine Änderung der Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltung herbeiführt. Die genannten Argumente können für diese ausgewählte Gemeinde widerlegt werden:

ad 1. Die „Einheitsgemeinde“ ist nun zwar auf über 8000 Einwohner „angewachsen“ durch die administrative Zusammenfassung von 8 ehemaligen Gemeinden,

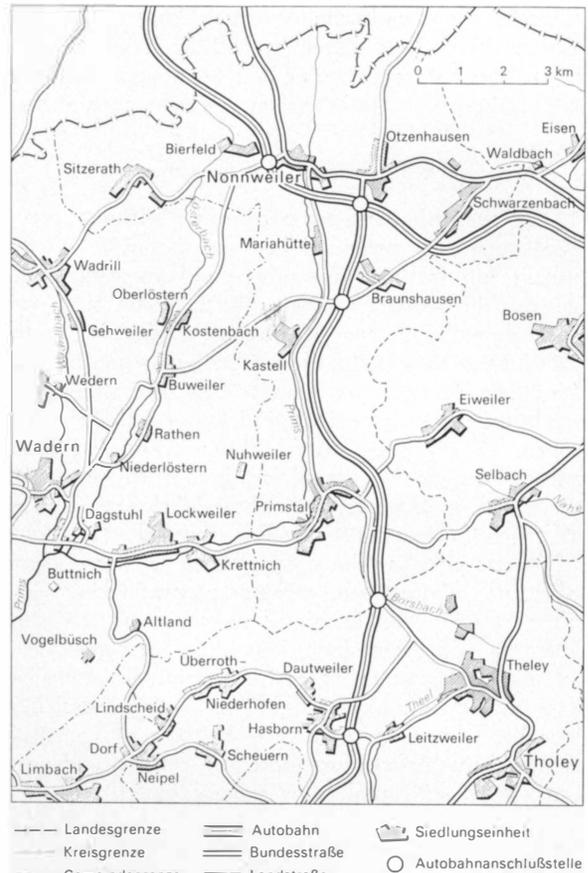


Abb. 1: Die neue Gemeinde Nonnweiler im Verwaltungsgrenzennetz

The new community of Nonnweiler in the network of administrative boundaries

aber weiterhin nehmen Zweckverbände Aufgaben wahr, z. B. der Abwasserverband Saar die Abwasserbeseitigung. Die große Leistungsfähigkeit von Zweckverbänden, hier innerhalb der technischen Infrastruktur, wird somit nicht durch die Einheitsgemeindegöße übertroffen.

ad 2. In der neuen Einheitsgemeinde sind unzureichende Leistungen etwa im Bereich des kulturellen Angebots nicht abgetragen worden. Bisher fehlt der Nachweis, daß die Zusammenfassung ehemaliger Gemeinden zur Gemeinde Nonnweiler automatisch eine Leistungssteigerung mit sich bringt. Eine Leistungssteigerung erwarten die Gemeindebewohner von den politischen Mandatsträgern – vor allem vom Bürgermeister – beispielsweise bei der Betriebsansiedlung und Betriebserweiterung zur Sicherung und Vermehrung der örtlichen Arbeitsplätze. Der Bürgermeister einer neuen Gemeinde kann hier jedoch meist stärker initiativ werden als vor der Gebietsreform; im Gegenteil, er hat zur bundesweiten Konkurrenz der Gewerbeflächenangebote nun noch den gemeindeinternen Über-

besatz an rivalisierenden, teils sehr kleinen, teils entlegenen, teils unerschlossenen, teils in Privathand befindlichen Gewerbegebieten mit zu verkraften. Dadurch reduziert sich nicht selten die „Leistungssteigerung“ auf den unwirksamen Hinweis auf die gewachsene Verwaltungsgröße der neuen Gemeinde. An diesem Beispiel offenbart sich auch in der Gemeinde Nonnweiler die Gleichsetzung von Größe und Leistungsfähigkeit als Trugschluß.

ad 3. Das Leistungsgefälle innerhalb des Saarlandes ist geblieben, und es besteht auch keine Aussicht, es durch die Gebietsreform zu verringern. Die kleineren Gemeindebezirke innerhalb der Einheitsgemeinde sind wie bisher durch den öffentlichen Personennahverkehr schlecht versorgt. Die nicht motorisierten Einwohner einiger Gemeindebezirke Nonnweilers (z. B. in Sitzrath) können keine abendlichen Volkshochschulkurse besuchen. Das schon vor der Gebietsreform bestehende Gefälle zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden ist nun umetikettiert worden als ein Gefälle zwischen Einheitsgemeinden und innerhalb von Einheitsgemeinden. Es hat sich somit eine formale Verdoppelung der Gefällsebene eingestellt. Die erhoffte gleichwertige Versorgung sämtlicher Einheitsgemeinden mit öffentlichen Leistungen ist durch Gebietsreform allein nicht erreichbar und die an sie gekoppelte Funktionalreform gedieh nicht ausreichend.

Ein zusätzlicher Bremseffekt, der sich gegen den Abbau des Leistungsgefälles auswirkt, entsteht durch eine falsch verstandene Konzentrationsbestrebung. Im Zuge der Gebietsreform sollte innerhalb der Einheitsgemeinden ein einziger Gemeindebezirk zum Verwaltungszentrum ausgebaut werden. Dadurch wurden Einheitsgemeinden benachteiligt, die zwei wirtschaftlich konkurrierende, nicht benachbart liegende Gemeindebezirke aufweisen. Im Falle Nonnweilers gibt es einen nördlichen Pol, Nonnweiler (1975: 850 Einwohner) und einen südlichen, Primstal (1975: 2300 Einwohner). Nach den Vorstellungen der Landesplanung sollte lediglich einer, und zwar der nördliche zentrale Gemeindebezirk Nonnweiler ausgebaut werden. Die oben erwähnte Entwicklungsstudie empfahl dagegen, die gewachsene bipolare private und öffentliche Dienstleistungsstruktur der Gemeinde arbeitsteilig weiterzuentwickeln. Was mit der Sonde „Gemeindeentwicklungsstudie“ ermittelt wurde, ist ein größerer innergemeindlicher Widerstand gegen Konzentrationsbestrebungen innerhalb der Gemeinde. So soll Primstal bei Baulandausweisungen weniger berücksichtigt werden als der kleinere „zentrale“ Gemeindebezirk Nonnweiler. Da an ein städtebauliches Zusammenwachsen der Ortslagen von Nonnweiler und Primstal innerhalb der Einheitsgemeinde nicht zu denken ist, kann die genannte innerkommunalpolitische Reibung auf Jahre hin verminderte Kooperationsbereitschaft innerhalb der Einheitsgemeinde bewirken, was die Leistungsstärke in Mitleidenschaft ziehen dürfte. Die in der Leerformel geäußerte Absicht der Leistungssteigerung

beinhaltet unseres Erachtens unbedingt auch die Bereitschaft der einzelnen Gemeinden zur Eingemeindung neben der Berücksichtigung der funktionalen Zuordnung. Wenn die geographische Untersuchung ergibt, daß Gemeinden nicht in das Korsett der Leerformelfüllung (8000 Einwohner-Kriterium) passen, ist es um des Zieles der Leerformel – Leistungsfähigkeit – willen besser, diese kleinen Gemeinden ‚in Ruhe‘ zu lassen, auch wenn sie als Hemmnis für obrigkeitliche Ordnungsvorstellungen erscheinen mögen.

Man kann den Verfechtern des Trugschlusses von Größe gleich Funktionsfähigkeit den Vorwurf machen, keine Alternativen zum Einheitsgemeindestatus ventiliert zu haben. Es wurde nie überlegt, ob nicht (wie im benachbarten Rheinland-Pfalz) ein lockerer Zusammenschluß in einigen Fällen eher eine Leistungssteigerung mitbewirken könnte. Im Falle Neunkirchens, eines monofunktionalen Bergbaukrisengebiets, wurde eine andere Verwaltungsform als die der Einheitsgemeinde nicht überlegt – im Gegensatz zum Gebiet Saarbrücken, das den Status eines Stadtverbandes erhielt. Stattdessen wurde durch die Angliederung von Gemeinden für den geographischen Krisenkern, die Stadt Neunkirchen, Erneuerung durch Expansion vorgeschlagen (s. Saarland, Minister des Innern, Neugliederung, S. 119, Punkt 5.1.2 Begründung, Absätze 3, 4 in Verbindung mit Absatz 6). Da die überkommenen Wirtschaftsprobleme in den folgenden Jahren nicht verschwanden, wurde offenbar, daß die Diversifikation der Wirtschaftsstruktur nicht kausal zu koppeln ist mit der – ohnehin geringen und instabilen – Erhöhung der Einwohnerzahl von 43 000 Einw. (1971) auf 56 000 Einw. (1974) und 52 000 Einw. (1979). – Die vorgeführten Fälle belegen die geringe Wirksamkeit und z. T. Schädlichkeit des Kriteriums der Gemeindegröße für die gemeindliche Leistungssteigerung. Zweifellos ist der Einwohner- und Gebietszuwachs für viele Gemeinden sinnvoll gewesen. Nur: er wurde ohne ausreichende geographische Differenzierung als Patentrezept allen Gemeinden verordnet, und das war nicht sachdienlich.

#### 6. Die Leerformel vom ‚Abbau von Disparitäten in den Lebensbedingungen‘

Anhand einer zweiten Leerformel mit bundesweitem Wirksamkeitsradius soll nun ein weiterer Typ geographischer Wirksamkeit vorgestellt werden: die tradierte, gegenwärtigen Erfordernissen (noch) nicht angepaßte Leerformelfüllung. Im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 wird unter den Zielen für die gesamtäumliche Entwicklung des Bundesgebiets u. a. die „Verbesserung der Infrastruktur“ genannt, die – Leerformel – den „Abbau von Disparitäten in den Lebensbedingungen“ mit herbeiführen soll (Bundesminister für Raumordnung, Raumordnungsprogramm, S. 1). Das Bundesraumordnungsprogramm bedient sich folgender Füllung der Leerformel: „Eine ausreichende Ausstattung aller Teilräume des Bundesgebiets mit öffentlichen

und privaten Infrastruktureinrichtungen einschließlich Wohnungen ist eine wesentliche Voraussetzung für gleichwertige Lebensbedingungen.“ (Bundesminister für Raumordnung, S. 1). Zur Klärung der Zweckmäßigkeit der Leerformelfüllung von der „ausreichenden Ausstattung“ soll ein Wohnraumbedarfsnachweis dienen, der vier Komponenten unterscheidet: Neubedarf, Nachholbedarf, Ersatzbedarf und Zweitwohnungsbedarf (vgl. SCHNEIDER). In den meisten saarländischen Gemeinden ergibt sich weder nach Trend- noch nach Zielprognose bis 1990 ein Neubedarf. Er würde sich aus der Bevölkerungszunahme ergeben, die die Summe aus Zuwanderungsüberschuß und Geburtenüberschuß darstellt. Was den Nachholbedarf angeht, so wird er durch die vermutete Verringerung der Belegungsdichte von 1970 bis 1990 verursacht. Er setzt sich zusammen aus Faktoren, die zu einer Verringerung der Belegdichte führen können und aus Faktoren, die eine Konstanz oder Erhöhung der Belegungsdichte erwarten lassen. Bei Abwägung der beiden Faktorenbündel läßt sich im Saarland wie bundesweit eine Tendenz in Richtung auf Belegungsverringerung erkennen. Die Bedarfsrechnung ermittelt daher für Nonnweiler – um bei diesem Beispiel zu bleiben – einen rechnerischen Nachholbedarf von 110 Wohneinheiten, der in neuen Baugebieten unterzubringen ist. Er ist gemeindebezirksmäßig unverteilt, denn methodisch läßt sich wegen der Kleinheit der 8 Gemeindebezirke der Einheitsgemeinde Nonnweiler die Bedarfsrechnung geographisch nicht stärker differenzieren. – Die dritte Komponente, der Ersatzbedarf, umfaßt diejenigen Wohneinheiten, die durch den Abriß nicht erneuerungsfähiger Wohneinheiten nötig werden, wobei die Abrißwürdigkeit von Gebäuden grob als Funktion des Gebäudealters aufgefaßt werden kann. In Nonnweiler ergibt sich ein Ersatzbedarf, der erfahrungsgemäß nur zur Hälfte auf den vorhandenen Ortskerngrundstücken unterzubringen ist und daher zur anderen Hälfte in Neubaugebieten auszuweisen ist. Dieser Erfahrungssatz gründet sich auf die beengten Siedlungsverhältnisse in den alten Ortslagen. Deshalb ist der Ersatzbedarf in Neubauersatzbedarf und Sanierungsersatzbedarf zu trennen. Hier interessiert nur die eine Hälfte der Gesamtbedarfsrechnung, nämlich der flächenwirksame Ersatzbedarf, der Neubaugebietsfläche beansprucht (144 Wohneinheiten). Für Nonnweiler, das im nordsaarländischen „geschlossenen Fremdenverkehrsgebiet“ liegt (Saarland, Raumordnungsbericht, Karte nach S. 28), wurde aufgrund gemeindlicher Aussagen ein Zweitwohnungsbedarf von 38 Wohneinheiten in neuen Baugebieten angesetzt.

Aus dem Bedarfsansatz ergibt sich bis 1990 lediglich ein flächenwirksamer Bedarf in neuen Baugebieten von 292 Wohneinheiten. Für die Umrechnung in einen Baulandbedarfsnachweis ist aufgrund der städtebaulichen Situation in der Gemeinde von einem Richtwert von 40 Einwohnern/ha auszugehen. Für die Einheitsgemeinde läßt sich demgemäß ein Bruttobaulandbedarf von 22 ha errechnen. Gegen diesen relativ niedrigen

Baulandbedarf wird angewendet werden, daß die Gemeinde über den gegenwärtig prognostizierten Bedarf hinaus wesentlich mehr Bauland anbieten müßte, um eventuell Neubürgern, wie auch der verbleibenden Bevölkerung, ein Auswahlangebot an Baugrundstücken verfügbar zu halten. Die Baugebietsausweisungen werden von den Gemeinden als kommunalpolitisches Werkzeug geschätzt in ihrem Kampf um jeden Einwohner – angesichts steter Abwanderung aus dem ländlichen Raum. Dies ist jedoch mit den Zielen der Landesplanung nicht vereinbar, die u. a. darin bestehen, der Zersiedlung Einhalt zu gebieten. Der Bedarfsnachweis belegt einen Konflikt zwischen den Forderungen der Leerformel – Abbau von Disparitäten – und ihrer Füllung (Wohnungsbau). Die Füllung dient nicht mehr vorrangig dem Ziel der Leerformel, sondern wird ein Instrument für kommunale Sonderinteressen.

Mit dem Nachweis eines geringen Bedarfs an Neubaugebietsfläche ist der Wohnungsbau in Zukunft – im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren – keine sehr wichtige Füllung mehr für die Leerformel vom „Abbau von Disparitäten in den Lebensbedingungen“. Die ursprünglich sinnvolle Füllung der Leerformel ist nicht mehr tragfähig, sie ist zu einer Taubfüllung geworden. Da die Leerformel nicht gegenstandslos geworden ist, erhebt sich die Frage, ob ihr nicht eine andere Füllungsperspektive gegeben werden sollte. Offenbar hat die technische und soziale Infrastruktur einen hohen Sättigungsgrad erreicht, insofern als bauliche Einrichtungen gemeint sind. Jedoch entsteht ein zunehmender Bedarf an personengebundenen Leistungen im Gesundheitswesen, im Fürsorgewesen, auf dem kulturellen Sektor. Aufgrund des voraussichtlichen Bedarfs sollte, – das ist die neue Füllungsperspektive – die gemeindliche Leistungsfähigkeit sich weniger in der Erstellung zusätzlicher Bauten, sondern zunehmend in erhöhtem Service zeigen. Verwiesen sei auf die eingangs getroffene Feststellung, daß Leerformeln zeitlichen Abwandlungen unterworfen sind und neuer Füllungsperspektiven von Zeit zu Zeit bedürfen.

### 7. Geographische Wissenschaft und raumordnerische Praxis: Beziehungen herstellen

#### Zusammenfassung:

Es wurden zwei Leerformeln herausgestellt und Füllungen analysiert. Die geographische Prüfung weist unaugliche Füllungen nach. Diese entstehen durch Nichtbeachten und Nichterkennen sich wandelnder räumlicher Bedingungen. Dieser Vorwurf darf nicht so gesehen werden, als strebten wir mit diesen Ausführungen positivistischen Perfektionismus an. Es gibt sicherlich raumordnerische Erfahrungen, die nicht ohne Irrtum zu gewinnen sind. In diesem Sinne haben auch Taubfüllungen von Leerformeln ihren Sinn in der Erweiterung unseres Erfahrungsschatzes. Es fragt sich nur, ob die Art und Weise wie diese Erfahrungen gemacht

wurden, sinnvoll war. Wenn die Gemeindeentwicklungsstudien, die der saarländische Innenminister in bester Absicht nach der Gebietsreform in Auftrag gegeben hat, vor der Gebietsreform erfolgt wären, hätten Fehleinschätzungen und resultierende Fehlentwicklungen vermieden werden können.

Vorzuschlagen ist, beabsichtigte Leerformeln mit Füllungsalternativen rechtzeitig vor dem Gesetzgebungsakt und nicht erst im Nachhinein auf den Prüfstand der geographischen Wissenschaft und anderer Wissenschaften zu schicken. In einer solchen seit vier Jahrzehnten angestrebten, bisher nicht voll wirksamen Symbiose von geographischer Wissenschaft und raumordnerischer Praxis wird es gelingen, die Raumordnung wie DITTRICH schreibt von „wissenschaftlicher Naivität“ und „dogmatischem Schlummer“ zu befreien (DITTRICH 1966, S. 194). Hier entsteht eine gesellschaftskritische Aufgabe der Kulturgeographie, soweit sie auf die Analyse der räumlichen Wirksamkeit von Leerformeln abzielt.

#### Literatur

- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau:* Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). = Schriftenreihe „Raumordnung“ des o. a. Bundesministers, Bd. 06.002. Bonn 1975.
- DEGENKOLBE, G.: Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktionen von Leerformeln. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 17 (1965), S. 327–38.
- DITTRICH, E.: Leerformeln. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Bd. 2, Hrsg. v. Akad. für Raumforschung und Landesplanung. 2. Aufl., Spalte 1880–1882. Hannover 1970.
- : Leerformeln in Raumforschung und Raumordnungspolitik. Raumforschung und Raumordnung 24 (1966), S. 193–198.
- HÜBLER, K. H.: Die „Leerformeln“ des Bundesraumordnungsgesetzes. Innere Kolonisation 16 (1967), H. 5/6, S. 102–104.
- ISARD, W.: Location and Space-Economy. Cambridge, Mass., 1956.
- KAPP, K. W.: Nationalökonomie und rationaler Humanismus. Kyklos (Basel), 21 (1968), H. 1, S. 1–25.
- POPPER, K. R.: The Open Society and its Enemies. Princeton 1950.
- Saarland, Minister des Innern:* Die kommunale Neugliederung im Saarland. Schlußbericht der Arbeitsgruppe für die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland bei dem Minister des Innern. Saarbrücken 1972.
- : Landesplanungsbehörde, Raumordnung im Saarland. Zweiter Raumordnungsbericht 1970. 2. Aufl. Saarbrücken 1971.
- SCHMID, MICHAEL: Leerformeln und Ideologiekritik. Heidelberger Sociologica Bd. 11. Tübingen 1972.
- SCHNEIDER, H. K.: Versuch einer Prognose des Wohnungsneubaubedarfs bis zum Jahre 2000. In: Schneider, H. K. (Hrsg.), Wohnungswirtschaft und Städtebau in der Zukunft. Münster/Westf. 1968. = Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- TOPITSCH, E.: Über Leerformeln. Zur Pragmatik des Sprachgebrauches in Philosophie und politischer Theorie. In: Probleme der Wissenschaftstheorie. S. 233–264. Wien 1960.
- WIEK, K.: Studie zur Gemeindeentwicklung Nonnweiler. Im Auftrag des saarländischen Innenministers. Saarbrücken 1976.
- Bemerkung: Diesem Aufsatz liegt die Antrittsvorlesung zugrunde, die Verf. am 9. 11. 76 an der Universität Bonn gehalten hat.

## DIE ABWANDERUNG SPANISCHER ARBEITNEHMER IN DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. UMFANG, URSACHEN, HERKUNFTS- UND ZIELGEBIETE<sup>1)</sup>

Mit 3 Abbildungen und 3 Tabellen

JÜRGEN LEIB und GÜNTER MERTINS

*Summary:* The migration of Spanish employees into the Federal Republic of Germany. Totals – causes – areas of origin and destination

In the period 1960 to 1978 almost 800,000 Spaniards entered the Federal Republic, more than half of whom were

persons seeking employment. Fifty three per cent of them came from Andalusia and Galicia. The relatively high proportion of Madrid (9 per cent) in this work migration is to be attributed to its position as the most important area of Spanish internal migration. After one or two inner-Spanish stages (provincial capital and/or economic or industrial concentration areas like Madrid, Barcelona, Valencia/Alicante, the Basque provinces) a large percentage of migrants from predominantly agriculturally structured provinces leaves for Western or Central Europe. After discussion of the most important, regionally differentiated causes of and motives for emigration the spatial distribution of Spanish employees in the Federal Republic is examined. For the period 1961 to 1976 the proportion of the regions of greatest

<sup>1)</sup> Analog dem offiziellen Begriff des „ausländischen Arbeitnehmers“ (Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg) werden darunter alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten spanischen Arbeitnehmer in der BRD verstanden. Der umgangssprachlich gebräuchliche Begriff „Gastarbeiter“ schließt auch die hier zu vernachlässigende Gruppe der selbständigen spanischen Erwerbstätigen in der BRD ein. Beide Begriffe werden nachfolgend inhaltsgleich benutzt.