RAUMFORSCHUNG UND RAUMORDNUNG

Herausgeber

INSTITUT FÜR RAUMFORSCHUNG · BAD GODESBERG · AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG · HANNOVER

24. Jahrgang *1966* *Heft 5*

ERICH DITTRICH

Leerformeln in Raumforschung und Raumordnungspolitik

Über Leerformeln in der Raumordnungspolitik ist in den letzten Jahren, vor allem vor dem Erlaß des Raumordnungsgesetzes, oft genug geschrieben und gesprochen worden, über ihre bedenkliche, ja, oft fatale Rolle für die Anerkennung der Raumordnung in der Öffentlichkeit sowie in den verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und über die Notwendigkeit, deshalb die Leerformeln durch klare und konkrete Richtlinien und Gesetzesbefehle zu ersetzen. Dabei hat man sich mancher Positionen des Neopositivismus bedient, ohne sich über die philosophischen Voraussetzungen desselben immer genau Rechenschaft zu geben. Es war ein Streit, der in diesen Zusammenhängen im besonderen die Juristen beschäftigt hat, die es im Hinblick auf die Anwendung in der Praxis stets für wesentlich erklärt haben, in Gesetzgebung und Verwaltung derartige Leerformeln aufzuheben, sie mit konkretem Inhalt anzufüllen und zu klar formulierten Gesetzesbefehlen zu gestalten und, wo dies nicht möglich sein sollte, sie ohne Bedenken und Rücksicht über Bord zu werfen. Es braucht in diesem Zusammenhang nur an den § 2 des Bundesraumordnungsgesetzes und die Bemühungen um seine Formulierung erinnert zu werden. Er ist mit seiner Vorgeschichte ein klassisches Beispiel für das Bemühen, allgemeine Formeln, die einstmals für die juristische Denkweise den Charakter von Leerformeln wenn auch nicht immer besaßen, so doch ihnen manchmal nahe zu kommen schienen, zu eindeutigen, materiell angereicherten Rechtsvorschriften zu machen. Das Ergebnis ist, zumindest von politischer Seite her, nicht unbestritten gewesen. Diese Fragen werden später noch zu behandeln sein. Aber es ist wohl klar, daß, je neuartiger eine Materie ist, die der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung unterworfen wird, um so stärker auch das Bedürfnis sein wird, wenn schon eine gesetzliche Regelung geschaffen wird, sie dann so zu gestalten, daß der Richter wie der Verwaltungsbeamte nicht nur eine generelle Formel, sondern auch konkrete Haltepunkte für ihre Entscheidungen finden können. Sie möchten nicht in einer ihnen noch fremden Gegend im Nebel ohne Kompaß ausgesetzt sein.

Die Juristen sind es also gewesen, die vor allem den Begriff der Leerformel in die Diskussionen über die Raumordnung eingeführt haben. Damit ist zwar den Erörterungen von Anfang an eine bestimmte Richtung gewiesen worden, aber es ist für Raumforschung, Raumordnung und Raumordnungspolitik heilsam gewesen, daß diese Einwände gemacht wurden, unbeschadet einer gewissen Einseitigkeit, die an dem logisch bestimmten Begriff der Leerformel hängt.

Über die Berechtigung der Forderung nach Bestimmtheit wird also in diesem Falle kein Streit mehr bestehen. Rechtsprechung und Verwaltungspraxis haben das legitime Verlangen nach Auffüllen der Leerformeln mit konkretem Inhalt, notfalls über eine Kasuistik, um sie bequem praktikabel zu machen. Dies wird aber nur dann möglich sein, wenn die Leerformeln auf Sachverhalte zielen, die so beschaffen sind, daß sie eine solche Auffüllung erlauben. Sie müssen aus der Wirklichkeit, nicht aus Ideologien entnommen sein.

Es sollte aber in diesen Überlegungen nicht übersehen werden, daß in der Jurisprudenz selbst und von ihr in die Gesetzgebung übernommen auch die Tendenz gegeben ist, gleiche oder ähnliche Sachverhalte immer weiter unter Oberbegriffe zu subsumieren, Generalklauseln anzuwenden, die zunehmend abstrakter formuliert und damit von den konkreten Sachverhalten, von denen man ausgegangen ist, in gewissem Umfang entleert werden. Von diesem Prozeß aus ist der Umschlag in eine Leerformel immerhin denkbar. Aber in aller Regel handelt es sich hierbei um Materien, die juristisch schon intensiv bearbeitet sind und so den Weg vom Konkreten zur Abstraktion erlauben. Das ist aber bei der Raumordnung und Raumordnungspolitik durchaus nicht immer der Fall.

Wenn man nun vom juristischen Standpunkt – manchmal etwas unwillig – in den Diskussionen über die Raumordnungspolitik die Leerformeln beiseite schiebt und sie durch klare, detaillierte Bestimmungen zu ersetzen versucht, so sollte dies doch nicht bedeuten, daß die Leerformeln, auch in dem Sinn, den ihr der Neopositivismus gibt, überhaupt überflüssig wären. Ganz im Gegenteil: sie sind wohl nicht vermeidbar, vielleicht sogar notwendig, und die diskursive Behandlung dieser Erscheinung ist gerade im gegenwärtigen Zeitpunkt besonders wünschenswert. Jedenfalls ist die Problematik der Leerformeln mit jenen juristischen Forderungen nicht erschöpft.

Der Rigorismus, mit dem die Juristen den Leerformeln zu Leibe rücken, wird in der Logik vor allem von der neopositivistischen Schule geteilt. Sie nimmt eine radikale

Position ein, die u. a. alle Begriffe ausmerzen will, die einen metaphysischen Charakter haben, selbst wenn diese Ideen nur als Inspiration für die Formulierung eines Problems, also als eine Arbeitshypothese dienen. Dies sei zum Verständnis der folgenden Ausführungen vorausgeschickt.

In der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie ist im vergangenen Jahr ein nachgelassener Beitrag des durch einen Autounfall frühzeitig aus seiner wissenschaftlichen Arbeit gerissenen Degenkolbe veröffentlicht worden[1]. Die Arbeit ist ein Fragment. Sie soll auch hier nicht bis ins einzelne diskutiert werden. Dafür sind andere Stellen zuerst da. Aber sie soll als erneute Erinnerung und Anregung zum Nachdenken und Prüfen im Bereiche von Raumforschung und Raumordnung hier angeführt werden, gerade weil in diesem Bereich eine wissenschaftliche Naivität vielfach noch anzutreffen ist, deren Positionen grundlegend erschüttert werden müssen, will man wissenschaftlich weiterkommen. Dabei ist keineswegs gesagt, daß man den Bemühungen des Neopositivismus in allem folgen müsse.

Aber als Radikalkur sollte man sie mit allem gebotenen Vorbehalt gerade im Hinblick auf jene Naivität einmal heranziehen. Sie können den „dogmatischen Schlummer" heilsam unterbrechen, der leider in der Raumforschung noch weitgehend herrscht. Sie können, eben wegen ihrer radikalen Position, einen Ansatz zu einer kritischen Methodologie der Raumforschung abgeben. Die Arbeit von *Degenkolbe* steht jedenfalls mitten in der für das allgemeine Thema nicht geringen wissenschaftstheoretischen Literatur und ist insbesondere *Ernst Topitsch* verpflichtet, der das Manuskript auch herausgegeben hat, vor allem der Studie von *Topitsch* „Über Leerformeln. Zur Pragmatik des Sprachgebrauchs in Philosophie und politischer Theorie"[2].

Die neopositivistische Position ist nicht in allen Punkten einheitlich. Es gibt Nuancierungen. Für die folgenden Ausführungen interessieren nur einige wichtige Punkte. Für den Neopositivismus haben nur solche Aussagen Sinn, die – positiv oder negativ – verifizierbar sind. Was nicht verifizierbar ist, ist sinnlos. Nur in dieser Verbindung ist ein Gebrauch des Wortes „Sinn" denkbar. Das führt dann zu der Konsequenz von *Wittgenstein:* „Wovon man nicht sprechen kann, darüber muß man schweigen."

Diese Gedankenführung festgehalten, kann man dann, wie *Arnold Brecht* ausführt, in die absurde Situation kommen, den Satz „Auf dem Olymp wohnen sichtbare Götter" für sinnvoll zu erklären. Er ist zwar nicht wahr, aber er kann doch der Verifizierung unterworfen werden. Der Satz „Es gibt einen unsichtbaren Gott" ist dagegen sinnlos, weil keine Verifizierung durch Sinneswahrnehmung angeboten werden kann. Man wird *Brecht* zustimmen, wenn er sagt, daß derartige absolutistische negative Feststellungen, die selbst nicht verifiziert werden können, keine Probleme lösen[3].

Die neopositivistische Schule hat daher in der Folge auch die alte radikale Position aufgegeben, so z. B. *Moritz Schlick*, der schließlich verlangt hat, daß die Verifizierung nur logisch, nicht aber auch empirisch möglich zu sein brauche. Er unterscheidet in diesem Zusammenhang wahr von sinnvoll. Um festzustellen, ob eine Aussage wahr ist, sind die empirischen Umstände wichtig. Mit ihrer Hilfe kann die Aussage geprüft werden, ob sie wahr oder nicht wahr ist. Aber, räumt *Schlick* nunmehr ein, das hat auf den Sinn der Aussage keinen Einfluß.

Diese Vorbemerkung ist notwendig zum vollen Verständnis der folgenden Diskussion, die sich mit einer nicht so radikalen neopositivistischen Auffassung auseinandersetzt.

Wenn man aus dem Aufsatz von *Topitsch* und dem Fragment von *Degenkolbe* und der von ihm verwerteten Literatur Anregungen zur Logik für Raumforschung und Raumordnung entnehmen will, so gibt die von *Topitsch* vertretene Einteilung in pseudo-empirische und pseudo-normative Leerformeln einen ersten Richtpunkt, ohne daß damit die Formulierung beider Begriffe als außer aller Kritik stehend angenommen werden soll.

Degenkolbe definiert die pseudo-empirischen Leerformeln als Aussagen, die infolge ihres fehlenden Gehaltes prinzipiell nicht falsifizierbar sind. Sie sind mit jeder logisch möglichen bzw. faktisch auftretenden Sachlage vereinbar. Sie sind danach also nicht-synthetische Sätze, ohne deshalb allerdings unbedingt analytisch zu sein[4].

Als Beispiel wird *Arnold Toynbees* Versuch angeführt, mit Hilfe eines challenge-response-Gesetzes die geschichtliche Entstehung und Entwicklung der menschlichen Kulturen als eine dialektische Folge unterschiedlicher Reaktionen der Kulturen auf verschiedene Herausforderungen der natürlichen und gesellschaftlichen Umwelt zu erklären, so z. B. die alte ägyptische Kultur als Antwort auf die physischen Herausforderungen der Austrocknung des Landes, die Andenkultur des Inkareiches auf die physische Herausforderung der Küstenwüste und des rauhen Klimas auf einem nahezu humuslosen Plateau usw. Eine solche Theorie ist, richtig angelegt, nicht zu widerlegen.

Der Ansatz bei *Toynbee* kann dabei gewisse vorwissenschaftliche, dem Mythos noch verhaftete Elemente des Denkens nicht verleugnen[5], was im übrigen auch für die von ihm vorher abgelehnte Hypothese von Rasse und Umwelt gilt. Aber bei aller Exemplifizierung durch einundzwanzig Kulturen bleibt das challenge-response-Gesetz doch für die neopositivistische Logik eine Leerformel. Wenn eben eine Kultur eine schöpferische Reaktion gezeigt hat, muß gerade

[1] *Degenkolbe, Gert:* Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktionen von Leerformeln. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 17. Jg. (1965) Nr. 2, S. 327–338.

[2] *Topitsch, Ernst:* Über Leerformeln. Zur Pragmatik des Sprachgebrauchs in Philosophie und politischer Theorie. In: Probleme der Wissenschaftstheorie. Festschrift für *Victor Kraft*. Hrsg.: *Ernst Topitsch*. – Wien 1960. S. 233 ff. – Vgl. hierzu auch *Brecht, Arnold:* Politische Theorie. Die Grundlagen politischen Denkens im 20. Jahrhundert. – Tübingen 1961.

[3] *Brecht, Arnold:* Politische Theorie. A. a. O., S. 214. – Es kann hier keine allgemeine Darlegung des Neopositivismus mit seinen verschiedenen Schattierungen und seinem Wandel gegeben werden. *Brecht* setzt sich in dem oben angeführten Buch eingehender mit ihm auseinander.

[4] *Degenkolbe, Gert:* a. a. O., S. 329.

[5] *Toynbee, Arnold J.:* Der Gang der Weltgeschichte. Aufstieg und Verfall der Kulturen. 2., erweiterte Aufl., übers. von *Jürgen von Kempski*. – Stuttgart 1950. S. 61 ff.

zu dieser bestimmten Zeit ein Stimulans in richtigem Ausmaß vorgelegen haben. Und da der Stimulus von einer großen Zahl unterschiedlicher Faktoren herrühren kann – Klima, Druck anderer Völker, innere Bedingungen usw. –, kann der Historiker immer beweisen, daß der Stimulus gerade richtig war[6].

Eine Leerformel gleicher Art ist dann aber nach dieser Auffassung auch die *Hegel*sche Formel von These – Antithese – Synthese mit ihren Ableitungen, z. B. in der marxistischen Klassenkampftheorie. *Topitsch* hat in seinem erwähnten Beitrag näher dazu Stellung genommen[7]. Er zitiert in diesem Zusammenhang *Gumplowicz:* „Hegels pfiffige Formel, wonach sich der absolute Geist ‚im 3/4-Takt' von Thesis, Antithesis und Synthesis entwickelt und fortbewegt, läßt sich auf all und jedes anwenden – speziell aber auf all und jede physische, geistige und soziale Bewegung und man braucht immer nur jeden dieser ‚3/4-Takte' als ein beliebiges Entwicklungsstadium der bezüglichen Bewegung (die doch überall in Natur und Leben herrscht) zu bezeichnen, und die entsprechende Philosophie ist fertig"[8].

„Die orthodoxen Marxisten pflegen sie ihres empirischen Gehalts zu berauben, indem sie nur da eine geschichtliche Entwicklung annehmen, wo ein Klassenkonflikt von kausaler Bedeutung ist"[9]. Das gilt auch für die Interessenhypothesen, daß der Einzelne oder Gruppen sich entsprechend ihren Interessen verhalten, wenn die Rechtfertigung ex post aus dem Erfolg hergenommen wird.

Solche Leerformeln pseudo-empirischer Art nach der hier diskutierten Terminologie von *Topitsch* sind auch Raumforschung und Raumordnung nicht fremd. Das beruht zweifellos darauf, daß es sich, sofern es die Raumforschung angeht, um eine noch recht junge Disziplin handelt, die daher noch viele vorwissenschaftliche Elemente mitschleppt. Dies um so mehr, als in die wissenschaftliche Diskussion ständig aus der Praxis Vorstellungen, Begriffe, Meinungen hereingetragen werden, die vorher einer begrifflichen Abklärung dringend bedurft hätten. Dies um so mehr, je stärker sich in diesen Elementen aus der Praxis recht handfeste Interessen vordrängen, die Propaganda die Sprache der Wissenschaft anzunehmen sucht. So wichtig es für die Raumforschung ist, immer wieder mit der Praxis und deren Problemen konfrontiert zu werden, so kritisch ist die Situation gerade für eine erst im Aufbau befindliche Disziplin, wenn sie, selbst mit ihrem Begriffsapparat, ihren Methoden und ihren grundlegenden Theorien noch nicht im Reinen, mit einer Sturzwelle von Meinungen, Hypothesen, Begriffen aus der ganz anders formulierenden und denkenden Praxis immer wieder überschüttet wird. Denn ohne einen klaren Begriffsapparat ist exakte wissenschaftliche Arbeit nicht möglich. Ein solcher Apparat hat dabei immer eine selektive Bedeutung. Er macht eine echte Problemstellung überhaupt erst möglich. Insofern erhält er normierende Momente.

Aber nicht alle Leerformeln dieser Art in Raumforschung und Raumordnung sind darauf zurückzuführen. Wenn z. B. Planung definiert wird als systematische Vorbereitung eines vernunftgemäßen Handelns von Einzelnen oder von Gemeinschaften, um ein Ziel unter den gegebenen Verhältnissen auf die beste Weise zu erreichen, so liegt hier ganz zweifellos im Sinne der neopositivistischen Lehre eine Leerformel vor, im Grunde ein analytisches Urteil. Das gilt aber auch, wenn die Landesplanung definiert wird als die Aufgabe, ein Programm zur planmäßigen Entwicklung menschlicher Kräfte und dem Menschen nutzbarer, natürlicher Gegebenheiten in bestimmten Gebieten aufzustellen und bei seiner Verwirklichung durch die Beteiligten die Belange des Ganzen gegenüber fachlichen und gebietlichen Teilbelangen wahrzunehmen[10].

Wird Planung dann als Auseinandersetzung zwischen Mensch und Umwelt verstanden, so kommt diese Auffassung der vorher erwähnten challenge-response-Interpretation ganz nahe. Eine solche Formulierung ist ebenfalls nicht zu widerlegen.

Eine andere Gruppe von Leerformeln wird in der Terminologie von *Topitsch* als pseudo-normative Leerformel bezeichnet. Es sind meist nicht völlig leere Maximen, weil sie in der Regel einige extreme Positionen ausschließen. Die oben diskutierte Definition über die Landesplanung enthält schon ein Stück pseudo-normativer Leerformeln. Sie ist nicht eine ganz reine pseudo-empirische Leerformel, sie will gewisse extreme Positionen ausschließen. Dieses Ineinandergehen beider Typen scheint für Raumforschung und Raumordnung besonders charakteristisch, weil die Raumordnung als normative Kategorie (Leitbild) die entscheidende Rolle spielt.

Gerhard Weißer[11] fordert von echten normativen Prinzipien, daß sie anwendbar (operational) sein müssen. Sie müssen nach ihm hinreichend viele mögliche Verhaltensweisen ausschließen. In dem Worte „hinreichend" sieht *Degenkolbe*[12] von seinem logischen Standpunkt die Bestätigung als Leerformel.

Eine Leerformel pseudo-normativer Art ist der Satz, daß das Sozialprodukt so verteilt werden solle, daß niemand verhungere. Wie im einzelnen verteilt werden soll, darüber sagt der Satz gar nichts. Insoweit ist er nichts als Leerformel. Andererseits schließt der Nebensatz: „daß niemand verhungere" extreme Verhaltensweisen aus. Insofern ist die ganze Formel nicht völlig leer, wenn man auch andererseits die Ausschließung der extremen Position im vorliegenden Falle nicht als besonders originell und weiterführend empfinden wird.

Im Bereiche der Raumordnung und Raumordnungspolitik gibt es aber sehr viele solcher pseudo-normativer Leerfor-

[6] *McClelland, David:* The Achieving Society. – Princeton 1961. S. 7.

[7] *Topitsch, Ernst:* Über Leerformeln, a. a. O., insbes. S. 250 f.

[8] *Gumplowics, L.:* Der Rassenkampf. – Innsbruck 1883. S. 10 f.

[9] *Degenkolbe, Gert:* a. a. O., S. 330.

[10] Die Beispiele sind entnommen der Schrift: Landesplanung. Begriffe und Richtlinien. – Düsseldorf 1953.
Es soll damit nicht eine alte Polemik wieder aufgegriffen werden. Die Entwicklung ist weiter gegangen. Nur als zugängliche, aber der gegenwärtigen Diskussion in der Raumforschung entrückte Beispiele für Leerformeln im Sprachgebrauch der Neopositivisten sind sie hier verwendet.

[11] *Weißer, Gerhard:* Art. Distribution (II): Politik. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 2, S. 638.

[12] *Degenkolbe, Gert:* a. a. O., S. 330.

meln, so wenn die Raumordnung als die optimale Zuordnung von Mensch zu Raum oder in ähnlicher Weise definiert wird. Offenbar ist dies eine Formulierung, der ähnliche von der Wirtschaft entsprechen. Was optimal ist, darüber sagt der Satz nichts aus. Er meint aber offensichtlich damit, daß die Zuordnung gewissen normativen Vorstellungen entsprechen sollte. Da diese normativen Vorstellungen jedoch in verschiedenen Epochen verschieden sind, ist der Begriff optimal in seinem Inhalt ebenfalls verschieden. Es gibt keine optimale Zuordnung von Mensch zu Raum, die absolut gültig sein könnte.

Schließlich kann man im Anschluß an *Hans Albert*[13] *noch* zu einer Gruppe essentialistischer Leerformeln kommen, welche keine Erklärung oder Prognose des tatsächlichen Verhaltens von Dingen oder Menschen, aber auch keine Normen geben wollen, dafür aber die Erkenntnis des Sinns oder des Wesens der Welt, der Natur, der Gesellschaft, des Menschen vermitteln wollen.

Auch hierfür können Raumforschung und Raumordnung Beispiele liefern. Wenn nochmals auf die bereits in dieser Hinsicht benutzte Schrift „Landesplanung. Begriffe und Richtlinien" zurückgegriffen werden darf, so hat der Satz: „Die Planung soll die Wirkung der Einflüsse des Menschen auf die Umwelt und damit auf die Gestaltung seiner Lebensverhältnisse verstärken" zunächst einen offenbar normativen Charakter. Aber dieser Eindruck entsteht aus der Formulierung des „soll". Eigentlich will der Satz etwas über das Wesen der Planung aussagen, und in dieser Hinsicht ist er eine essentialistische Leerformel. Man ist geradezu versucht, seine Formulierung auch auf die Leibesübungen anzuwenden, die den Menschen ebenfalls stärken bzw. stärker machen sollen, z. B. für die Gestaltung seines Lebens. Diese Austauschbarkeit ist typisch für Leerformeln. Eben weil sie leer sind, sind sie austauschbare Hülsen.

Auch ein weiteres Beispiel aus der gleichen Veröffentlichung, in unmittelbarem Zusammenhang zu dem eben gebrachten Satz stehend, gehört hierher: „Die Möglichkeiten und Grenzen der Planung ergeben sich daraus, daß Planung nur für solche Zwecke sinnvoll ist, die der Beeinflussung durch die menschliche Vernunft überhaupt zugänglich sind und die ihr erreichbar erscheinen." Läßt man zuerst den Begriff „sinnvoll" einmal aus der kritischen Analyse heraus, so scheint dieser Satz zunächst eine empirische Aussage zu sein und als solche in der hier gebrauchten neopositivistischen Terminologie eine pseudo-empirische Leerformel. Aber er möchte mehr sein. Das kann man schon aus dem „sinnvoll" herauslesen. Das geht weiter aus seiner Erläuterung hervor: „Für die praktische Anwendung der Planung folgt daraus, daß es wesentlich mit zur Aufgabe der Planung gehört, alles Utopische zu vermeiden und die Planungsziele abzustimmen auf die Kräfte, die zu ihrer Verwirklichung zur Verfügung stehen oder für sie gewonnen werden können." Die Formulierung „alles Utopische zu vermeiden" bringt einen normativen Zug hinein, und das Wort „wesentlich" weist auf eine essentialistische Leerformel hin. Zu der Formulierung „alles Utopische zu vermeiden" kann auf das bereits bei der Behandlung pseudo-normativer Leerformeln Gesagte hingewiesen werden, daß hier oft extreme Positionen ausgeschlossen werden sollen. Natürlich ist der Begriff „utopisch" hier vage. Was kann er schon sagen? Sind hier nicht die Grenzen flüssig? Was im Frühkapitalismus utopisch war, ist es in der modernen Wohlstandsgesellschaft längst nicht mehr. Beispiele dieser Art lassen sich auch für den Bereich der Planung, wie er in der oben gebrachten Formulierung angesprochen worden ist, finden.

Die bisherige Betrachtung über die Leerformeln in Raumforschung und Raumordnung unter Zugrundelegung der neopositivistischen Logik, die hier nicht einmal in ihrer überspitzten Formulierung – etwa in der von *L. Wittgenstein* – gebracht wird, könnte zu dem lakonischen Schluß verleiten: Werft das Scheusal in die Wolfsschlucht!

Aber so einfach liegen die Dinge nicht. Was bisher unternommen wurde, waren logische Analysen. Ihr Zweck war, daran mitzuhelfen, in den vielen Aussagen über Raumforschung und Raumordnung Leerformeln zu ermitteln und damit zur kritischen Bewertung der Aussagen beizutragen. Es sollte auf die Tatsache aufmerksam gemacht werden, die *Topitsch* so formuliert hat: „daß bestimmte sprachliche Formeln durch die Jahrhunderte als belangvolle Einsichten oder sogar als fundamentale Prinzipien des Seins, Erkennens und Wertens anerkannt wurden und es heute noch werden – nicht obwohl, sondern gerade weil und insofern sie keinen oder keinen näher angebbaren Sach- oder Normgehalt besitzen"[14].

Etwas anderes ist es aber mit der Bedeutung der Leerformeln und ihren Wirkungen in der gesellschaftlichen Realität, denn hier entscheidet die Logik nicht allein. Im Gegenteil, die Leerformeln können dann beträchtliche, tatsächliche Auswirkungen haben, was ja *Topitsch* an der zitierten Stelle auch zum Ausdruck bringt. „Ihre Leerheit macht sie zu ‚Leerschemata', die für nachträgliche Interpretationen kognitiver, normativer oder essentialistischer Art verfügbar sind und die dadurch eine Reihe von Funktionen im gesellschaftlichen Bereich zu erfüllen vermögen"[15].

Nach der Auffassung von *Topitsch* besteht ein Zusammenhang eines Großteils der Leerformeln, die heute noch gegeben sind, mit Modellvorstellungen des archaischen Denkens. Der Mensch sucht sich schon auf primitiver Entwicklungsstufe die Welt und das eigene Selbst – die „Seele" – begreiflich zu machen. Er faßt dabei das Fernerliegende und Unbekannte nach Analogie des Näherliegenden und Bekannten auf, vor allem nach dem Vorbild bestimmter Grundsituationen der sozialen Produktion und Reproduktion des Lebens. „So wurden die wichtigsten und auffälligsten Lebensvorgänge, besonders aber die sozialen Beziehungen und die Erzeugnisse oder Verrichtungen der handwerklich-künstlerischen Tätigkeit als Modellvorstellungen zur Erklärung des Universums und des menschlichen Individuums verwendet. Demnach erschien beispielsweise der Kosmos als

[13] *Albert, Hans:* Die Problematik der ökonomischen Perspektive. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 117 (1961) S. 448. – Der Begriff „essentialistische Leerformel" tritt aber bei *Albert* hier nicht auf.

[14] *Topitsch, Ernst:* a. a. O., S. 233/234.

[15] *Degenkolbe, Gert:* a. a. O., S. 332.

Lebewesen, als Gesellschaftsordnung (Familie, Sippe, Staat) oder als Erzeugnis übermenschlicher Kunstfertigkeit"[16]. Die Entwicklung der modernen Naturwissenschaften, die Entzauberung der Welt nach *Max Weber*, würde dann mit der Auflösung des Mythos die empirisch-pragmatische Funktion der Leerformeln zurückdrängen. Das würde aber auch für den politisch-sozialen Bereich gelten. Hier wären in den Sozialwissenschaften, solange sie in der geisteswissenschaftlichen Tradition betrieben würden, noch vorwissenschaftliche Elemente des Denkens, besonders in der Form von essentialistischen Leerformeln, enthalten. Die auf dem modernen positivistischen Wissenschaftsideal beruhenden Sozialwissenschaften würden die Verdrängung der Leerformeln bewirken wie die modernen Naturwissenschaften in ihrem Bereich. So die Auffassung vom neopositivistischen Standpunkt aus.

Es ist aber offensichtlich doch so, daß mit dieser Auffassung das Problem der Leerformeln nicht gelöst werden wird, daß sie nicht einfach aus der Welt geschafft werden können, daß nicht alles in dem Sinne, wie er hier gebraucht wird, „aufgelöst" werden kann, auch nicht in den Naturwissenschaften, daß unauflösbare Reste bleiben – vielleicht sind es mehr als Reste –, daß die Leerformeln vielmehr Funktionen haben, auf die nicht verzichtet werden kann. Jedes weitere Hinausrücken der Grenzen menschlicher Erkenntnis hat bisher immer neue, unbekannte und unerforschte Gebiete aufgezeigt, neue wissenschaftliche Probleme aufgeworfen, neue Auflösungen gefordert. Es gibt schließlich einen Bereich, in dem letzte Werturteile notwendig sind, die aber die nur wissenschaftliche Methode nicht liefern kann.

Degenkolbe führt das Beispiel des Richters beim Verfassungsgericht an. Hier können nämlich Leerformeln funktional für die Vermeidung oder Verringerung von inneren und äußeren Konflikten sein. Die Leerformeln vom öffentlichen Interesse haben in diesem Beispiel die Funktion, die konfliktproduzierende Diskrepanz zwischen dem Selbstverständnis der Richter, ihrer Berufsmoral und den Erwartungen an die Berufsrolle des Richters mit der tatsächlichen Tätigkeit von Richtern zu verdecken. Eine solche Leerformel gibt zudem den politischen Entscheidungen den Anschein einer höheren Dignität, was die Chance ihrer gesellschaftlichen Akzeptierung erhöht.

Aber aus der gleichen funktionalen Bedeutung können Leerformeln auch Konflikte verschärfen, wenn die Gegner durch sie die Überzeugung erlangen, nicht für persönliche Interessen, sondern als Repräsentanten für kollektive Gebilde wie den Staat und das öffentliche Interesse u. ä. zu streiten. Soziale Konflikte können so, worauf *Degenkolbe* hinweist, „theologisiert" werden. Damit erschweren sie die Diskussion und machen schließlich Kompromisse unmöglich.

Wenn bei der logischen Bewertung der Leerformeln am Beispiel der pseudo-normativen Leerformeln ausgeführt wurde, daß sie so ganz leer nicht immer sein müßten, so wird man von dieser Auffassung bei der Bewertung ihrer gesellschaftspolitischen Funktionen auszugehen haben.

Pseudo-normative Leerformeln dieser Art können also die gesellschaftspolitische Funktion ausüben, durch Ausschließung extremer Positionen einen weiten Rahmen abzustecken, gewisse Verhaltensweisen auszuklammern und damit einen mehr oder minder stark eingegrenzten Diskussionsboden herzugeben.

Wenn als Leitprinzipien der gesellschaftspolitischen Situation in der Gegenwart Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit herausgestellt werden, so liegt in dieser Formulierung vom streng logischen Standpunkt des Neopositivismus aus noch weitgehend eine pseudo-normative, essentialistische Leerformel vor. Immerhin schließt sie mit den drei Begriffen eine Reihe von extremen Positionen schon aus, sicherlich mehr als die oben erwähnte Formel, daß das Sozialprodukt so verteilt werden solle, daß niemand verhungere. Wie groß aber der Spielraum ist, mag daraus geschlossen werden, daß sich auf jene drei Leitprinzipien Vertreter der westlichen wie der östlichen Weltanschauung berufen, weil beispielsweise in den Begriff Freiheit sehr verschiedene Inhalte von der politischen Auffassung her gelegt werden können.

Die Diskussion auf dem so begrenzten Boden wird aber in einer zeitlich bestimmten Vorstellungswelt geführt. Das bedeutet also, daß man heute im Westen nicht etwa um einen abstrakten Freiheitsbegriff streitet, um eine leere Hülse, sondern um sehr konkrete Freiheiten, wie die der Niederlassung am frei gewählten Ort, der freien Wahl des Berufes, der Freiheit in der Wahl des Arbeitsplatzes usw. Vor etwa hundertundfünfzig Jahren sahen diese Freiheiten etwas anders aus. Allgemeine, gleiche und direkte Wahlen waren damals eine umstrittene Forderung der Freiheit. Sie gehören auch heute noch in der westlichen Welt zum Inbegriff der Freiheit, sind aber – von Diktaturen verschiedenster Färbung, also extremen Positionen, abgesehen – nicht mehr umstritten. Andererseits hat man in anderen gesellschaftspolitischen Voraussetzungen einen Freiheitsbegriff im Gegensatz zu vorhergehenden Feudalstrukturen entwickelt, von dem man sagen kann, daß er kollektive Züge trägt und sich noch nicht zur höheren Stufe der individuellen Freiheit entwickelt hat. Aber es wird in diesen Zusammenhängen eben auch von Freiheit, sozialem Ausgleich und Sicherheit gesprochen, ein Beweis dafür, daß ohne die historische Bezogenheit auf den jeweiligen Sachverhalt diese Begriffe recht weit oder leer sind.

Die rein logische Beurteilung, die das im Sagen Ungesagte, aber Mitgedachte außer acht läßt, wird also zu einem viel größeren Vorrat von Leerformeln kommen, gerade im Bereich der Sozialwissenschaften und der Gesellschaftspolitik, während eine Betrachtung, die bei diesen Formeln die jeweilige zeitliche Tönung mit hereinnimmt, zu einer Eingrenzung dieses Vorrats kommen wird.

Sicherlich sind diese Formeln auch dann nicht immer in allen Einzelheiten ausgefüllt, es bleibt vielfach noch Leere in ihnen. Aber gerade in dieser Eigenschaft liegt ihre große funktionale Bedeutung. Sie geben gewisse Spielregeln für die Diskussion. Sie geben aber auch Perspektiven für mögliche Theorien. An dieser funktionalen Bedeutung geht jedoch ein

[16] *Topitsch, Ernst:* a. a. O., S. 234.

logischer Radikalismus vorbei, ohne dabei selbst immer seine radikale Position behaupten zu können.

Von diesem Standpunkt aus sind auch der § 2 des Bundesraumordnungsgesetzes wie die darauf aufbauenden Bestimmungen in dem Landesplanungsgesetz von Rheinland-Pfalz zu betrachten. Eingegrenzt durch die in logischem Betracht in der Diktion von *Topitsch* pseudo-normative Leerformel von Freiheit, sozialem Ausgleich und Sicherheit, aber dabei diese in ihrer allgemeinen gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Ausprägung mitdenkend, wird hier versucht, in Auseinandersetzung der Interessen zu einer weiteren Anreicherung mit detailliertem Gehalt und damit zu juristisch praktikablen Vorstellungen zu kommen.

Es wäre wahrscheinlich ohne den Weg über die Leerformel gar nicht, zumindest aber nicht so überzeugend und verhältnismäßig einfach möglich gewesen, dieses Ziel zu erreichen. Sicherlich gerade deswegen, weil das Mitgedachte weitgehend in einer gewissen Unbestimmtheit gehalten wurde, also Auslegungsmöglichkeiten zuließ, die in der Verwirklichung des Gesetzes genauer fixiert werden müssen.

Somit haben also Leerformeln eine Funktion. Sie werden sie allerdings nur dann wirksam erfüllen können, wenn sie nicht völlig leere, nicht ausfüllbare Maximen darstellen. Verblasene, nicht ausdeutbare Formeln, ohne kritische Besinnung in die Welt gesetzt, helfen nicht weiter. Diese Leerformeln sind abzulehnen.