

Manfred Konukiewitz
Die Implementation räumlicher Politik

Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche
Forschung der Freien Universität Berlin

ehemals Schriften des Instituts für politische Wissenschaft

Band 46

Manfred Konukiewitz

Die Implementation räumlicher Politik

Eine empirische Untersuchung
zur Koordination des Vollzugs
raumwirksamer Maßnahmeprogramme

Westdeutscher Verlag

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Konukiewitz, Manfred:

Die Implementation räumlicher Politik: e. empir.

Unters. zur Koordination d. Vollzugs raumwirk-
samer Maßnahmeprogramme / Manfred Konukiewitz. –

Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985.

(Schriften des Zentralinstituts für Sozialwissen-
schaftliche Forschung der Freien Universität
Berlin; Bd. 46)

NE: Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche
Forschung (Berlin, West): Schriften des Zentral-
instituts ...

© 1985 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen

Satz: Schreibbüro Ewert, Braunschweig

Alle Rechte vorbehalten. Auch die fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie,
Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages.

ISBN 978-3-531-11637-2 ISBN 978-3-322-85312-7 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-85312-7

Inhalt

Vorwort von Hellmut Wollmann	7
Vorbemerkung des Verfassers	10
0. Themenstellung	11
1. Einleitung: Grundlagen der Implementation räumlicher Politik	
1.1. Begründungen und Motive staatlicher Intervention	15
1.1.1. Wachstumstheoretische Begründungen	18
1.1.2. Normativ-sozialstaatliche Begründungen	23
1.1.3. Ökologische Begründungen	28
1.2. Räumlicher Steuerungsbedarf und staatliche Steuerungskapazität . .	33
1.3. Implementation als Konzept der Politikanalyse	37
1.4. Rahmenbedingungen der Implementation räumlicher Politik	41
1.4.1. Programmformulierung auf mehreren Ebenen	41
1.4.2. Querschnittsaufgabe Raumordnung: Politikimplementierung auf Umwegen	42
1.5. Eine Typologie raumbeeinflussender Steuerungsinstrumente	45
2. Empirischer Teil: Fallstudien zur Implementation räumlicher Politik	
2.1. Eingrenzung der Themenstellung und Untersuchungskonzept	53
2.1.1. Institutioneller Untersuchungsfokus: Regionale Planungs- und Verwaltungsinstanzen	53
2.1.2. Thematischer Untersuchungsfokus: Innerregionale Entwicklung der Siedlungsstruktur	55
2.1.3. Instrument- und politikspezifischer Untersuchungsfokus: Flächensteuerung, Wohnungsbauförderung und Städtebau- förderung	56
2.1.4. Das Untersuchungskonzept	57
2.1.4.1. Entscheidungsprozeßanalyse	57
2.1.4.2. Fallstudienansatz	59
2.1.4.3. Auswahl der Fälle	60
2.1.4.4. Die Methoden	63
2.1.5. Der Untersuchungsraum: Regierungsbezirk Arnsberg und Stadtregion Dortmund	65

2.2.	Die Implementation der Flächensteuerung	80
2.2.1.	Bauleitplanung und Raumordnung	80
2.2.2.	Ansatzpunkte für eine landesplanerische Flächensteuerung im Flächennutzungsplanverfahren	83
2.2.3.	Die Akteure und ihre Ziele	85
2.2.4.	Verlauf und Ergebnisse der landesplanerischen Anpassung im Flächennutzungsplanverfahren	97
2.3.	Die Implementation der Wohnungsbauförderung	109
2.3.1.	Wohnungsbau und Raumordnung	109
2.3.2.	Umfang und Bedeutung der Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen	117
2.3.3.	Räumliche Ziele der Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen	122
Exkurs:	Räumliche Zielaussagen in den Durchführungsvorschriften zur Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen	124
2.3.4.	Die Rolle räumlicher Zielsetzungen im Implementationsprozeß . . .	133
2.3.4.1.	Organisation und Verfahrensgang	133
2.3.4.2.	Die Kontingentierung auf Teilräume	134
2.3.4.3.	Die Auswahl der Standorte	136
2.3.5.	Räumliche Verteilungsergebnisse	158
2.4.	Die Implementation der Städtebauförderung	163
2.4.1.	Städtebauförderung und Raumordnung	163
2.4.2.	Umfang und Bedeutung der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen	170
2.4.3.	Räumliche Ziele der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen . .	174
2.4.4.	Die Rolle räumlicher Zielsetzungen im Implementationsprozeß . . .	179
2.4.4.1.	Organisation und Verfahrensgang	179
2.4.4.2.	Die räumlichen Zielsetzungen in der Praxis	187
2.4.5.	Räumliche Verteilungsergebnisse	209
3.	Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse	
3.1.	Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse	219
3.2.	Die dornigen Umwege der räumlichen Politik – Externe Steuerungsinstrumente im Vergleich	229
3.3.	Die Koordinationsinstrumente der räumlichen Politik – Ein Vergleich ihrer Wirksamkeit	234
3.4.	Die Ergebnisse der Parallelstudien	236
3.5.	Resümee: Die Defizite der Implementation räumlicher Politik	243
	Literaturverzeichnis	251

Vorwort

Die „Implementationsforschung“ als politikwissenschaftlicher Untersuchungsfokus, der sich in erster Linie den Handlungsabläufen, Wirkungsfeldern und Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen in politischen Handlungsprogrammen und Regelungsfeldern zuwendet, erlebte in den 70er Jahren und den frühen 80er Jahren einen bemerkenswerten Aufschwung und rückte zu einem der führenden Zweige empirischer Politik- und Verwaltungsforschung auf. Dieser Anstieg hatte zweifellos wesentlich damit zu tun, daß die staatliche Politik in der Bundesrepublik seit den mittleren 60er Jahren und insbesondere mit dem Auftakt einer „Politik der inneren Reformen“ vermehrt bestrebt war, lenkend in ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Prozesse einzugreifen (z. B. Raumordnungspolitik, Strukturpolitik, Umweltschutz, Stadterneuerung) und – nach einer reformpolitisch überschwänglichen Einschätzung von der Machbarkeit solcher Veränderungen – daß die gesellschaftlichen und vor allem auch „binnenstrukturellen“, insbesondere föderativen und bürokratischen Handlungsbarrieren in der Durchführung („Implementation“) solcher Politiken sichtbar wurden. Teils im Rahmen von Forschungsaufträgen zu „Vollzugsdefiziten“, teils in innerwissenschaftlicher Themenwahl, die sich vom Wunsche leiten ließ, diese neuen Felder politisch-administrativer Wirklichkeit zu untersuchen und damit zugleich politisch und gesellschaftlich relevante Problemfelder im Sinne „anwendungsbezogener“ Forschung anzupacken, reagierte die empirische Sozial- und Politikforschung auf diese Veränderungen¹. Besonders eindrücklich zeigte sich dies darin, daß die DFG zwischen 1977 und 1982 einen neuen Forschungsschwerpunkt „Implementationsforschung“ förderte, der sich als maßgeblicher Kristallisationskern für die in diesem Forschungsfeld tätigen Institute und Wissenschaftler erwies. Zunächst auf die „Kartierung“ des Forschungsfeldes gerichtet², trachtete dieser Forschungsverbund in einem weiteren Arbeitsschritt danach, den bisherigen empirischen Ertrag der Implementationsforschung zu systematisieren und für eine politikwissenschaftliche Theoriebildung zu nutzen³. In der jüngsten Phase wendet sich die politikwissenschaftliche Diskussion verstärkt der Frage zu, wie sich die Implementationsforschung in den übergreifenden Fragerahmen einer „Politikfeld-Forschung“ („Policy-Forschung“) einfügt und wie sich diese

1 Vgl. H. Wollmann, Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: ders. (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie*, Opladen 1980, S. 5 ff.

2 Vgl. R. Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme* (I), Königstein/Ts. 1980.

3 Vgl. R. Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme* (II), Opladen 1983.

wiederum zu den eher traditionellen „Kernbereichen“ der Politikforschung verhält⁴.

Die von Manfred Konukiewitz vorgelegte Studie, die im Zusammenhang mit einem am Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin (innerhalb des erwähnten DFG-Forschungsverbundes „Implementationsforschung“) durchgeführten Projekt entstanden ist, darf als ein vorzügliches Beispiel für die Leistungsfähigkeit dieses Forschungsansatzes gelten. Ohne die ökonomischen und sonstigen „exogenen“ Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung und deren politisch-administrative Beeinflußbarkeit zu verkennen, richtet die Studie ihr Untersuchungsinteresse in erster Linie auf die „binnenstrukturellen“ Handlungsbedingungen, die auf Verlauf und Ergebnis des Durchführungsprozesses räumlicher Politik in der politisch-administrativen und insbesondere inneradministrativen Handlungsarena einwirken. Damit werden binnenstrukturelle Handlungsgrenzen, aber auch -spielräume sichtbar, deren analytische Aufhellung die Implementationsforschung gerade auch als „anwendungsbezogene“ Politik- und Verwaltungsforschung ausweist.

Methodisch demonstriert die Arbeit von Konukiewitz den Erkenntnisgewinn, der erreicht werden kann, wenn das sozialwissenschaftliche Methodenrepertoire kombinationsreich und sorgfältig genutzt wird (u.a. Fallstudien von einzelnen Entscheidungsprozessen durch Aktenanalyse, Interviews, teilnehmende Beobachtung, Nutzung von Verwaltungsvollzugsdaten für aussagekräftige Förderungs- und Verteilungsprofile usw.). Dabei kam Konukiewitz zweifellos zustatten, daß er sich in der von ihm untersuchten Bezirksregierung mehrere Monate lang aufhalten und, gewissermaßen zum „insider“ werdend, die Verwaltungswelt und ihre Handlungsstile und -muster intensiv beobachten konnte.

Inhaltlich scheint *politikanalytisch* und auch *handlungsstrategisch* vor allem die „Botschaft“ der Arbeit relevant zu sein, daß die Regelung von „Organisation und Verfahren“ einen Satz binnenstruktureller Handlungsbedingungen darstellt, von denen Verlauf und Ergebnis eines vorab formulierten Politik-, Handlungs- und Regelungsprogramms abhängen. Dies fügt sich in die bei der Analyse anderer Politikfelder gewonnene Einsicht, welches Gewicht die „institutionelle“ Regelung der Politik- und Programmimplementation hat⁵. Danach ist die Schaffung leistungsfähiger Implementationsakteure und -verfahren für die Erreichung bestimmter Handlungsziele vielfach wichtiger als die detaillierte Regelung (und auch Finanzausstattung) auf der „Programmebene“. Dies gilt, wie Konukiewitz zeigt, vor allem für die Raumordnungspolitik als Querschnittspolitik, die sich – als Politik ohne „eigenes“ Geld – gegenüber den über eigene Investitions- und Förderungsmittel verfügenden Fachpolitiken und -verwaltungen nur dann geltend machen kann, wenn sie in eige-

4 Vgl. hierzu die auf der Fachtagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft zum Thema „Zum Verhältnis der Policy-Forschung/Policy-Studien zu den ‚Kernbereichen‘ des Fachs“ (22./23.11.1984) geführte Diskussion; s. dazu den von H.-H. Hartwich vorbereiteten Sammelband, Opladen 1985.

5 Vgl. F. W. Scharpf u. a. (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt a.M. / New York 1983.

nen, als ihre Advokaten auftretenden Organisationseinheiten institutionalisiert ist und wenn für diese Verfahrensrechte vorgesehen sind, die es ihr ermöglichen, sich in die Fachpolitiken und deren Entscheidungsprozesse wirksam „einzumischen“.

Die Ergebnisse dieser Arbeit werden sicherlich über den wissenschaftlichen Raum hinaus Beachtung finden. Ihre wissenschaftliche Leistung würdigend hat die Stiftung der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise dem Autor die Kommunalwissenschaftliche Prämie 1982 zuerkannt.

Dem Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung ist für die Aufnahme der Untersuchung in seine Schriftenreihe zu danken.

Berlin, August 1984

Hellmut Wollmann

Vorbemerkung

An dieser Stelle ist vielen Personen zu danken, die diese Arbeit angeregt, gefördert und unterstützt haben. Der Dank richtet sich zunächst an Hellmut Wollmann, der mit seinen Ideen, seiner Energie, seinem freundschaftlichen Rat und auch mit schonungsloser Kritik die Arbeiten, die zu diesem Buch führten, geprägt hat. Er richtet sich ebenso an meine Kollegen Angelika Baestlein und Gerhard Hunnius, mit denen ich in mehrjähriger freundschaftlicher Zusammenarbeit viele Erfahrungen, Lernprozesse und Erkenntnisse geteilt habe, die sich in dieser Arbeit niederschlagen. Jochen Hucke stand mir bei der Abfassung des Manuskripts mit wertvollen Ratschlägen zur Seite. Vielfache Anregungen verdanke ich auch der Zusammenarbeit mit den Kollegen im Forschungsverbund „Implementation politischer Programme“, der mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft Wesentliches zur Analyse von Implementationsproblemen beigetragen hat.

Wichtigste Voraussetzung für diese Arbeit war die Bereitschaft des Regierungspräsidenten Arnsberg und seiner Mitarbeiter, sich bei ihrer Arbeit „über die Schulter schauen“ zu lassen und in aller Offenheit über viele Einzelheiten Auskunft zu geben. Für die herzliche Aufnahme und freundschaftliche Unterstützung bin ich ihnen besonders verpflichtet. Mein Dank richtet sich gleichermaßen an alle anderen Gesprächspartner in den Gemeinden des Untersuchungsraumes.

Die Erhebungen wurden im wesentlichen in den Jahren 1978 und 1979 durchgeführt. Das Manuskript wurde im Frühjahr 1982 abgeschlossen. Hans Göhler und Hartwig Dieser haben mich bei der Herstellung der Tabellen und Schaubilder unterstützt.

Die empirischen Teile dieser Arbeit wurden von den Hauptbetroffenen in einer Rohfassung gegengelesen und in einzelnen Punkten kommentiert. Die Wertungen und Interpretationen sowie alle Fehler liegen jedoch ausschließlich in der Verantwortung des Autors.

Königswinter, August 1984

Manfred Konukiewitz