

Dose, Nicolai

### Book Part

Ansiedelung von Einzelhandelsgroßprojekten aus governance-analytischer Perspektive: Nutzungskonflikte, institutionelle Lösungen und deren Blockadeanfälligkeit

### Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Dose, Nicolai (2015) : Ansiedelung von Einzelhandelsgroßprojekten aus governance-analytischer Perspektive: Nutzungskonflikte, institutionelle Lösungen und deren Blockadeanfälligkeit, In: Karl, Helmut (Ed.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, ISBN 978-3-88838-077-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 174-192, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-0778102>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141957>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

*Nicolai Dose*

## **Ansiedelung von Einzelhandelsgroßprojekten aus governance-analytischer Perspektive: Nutzungskonflikte, institutionelle Lösungen und deren Blockadeanfälligkeit**

URN: urn:nbn:de:0156-0778102



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 174 bis 192

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

## **Koordination raumwirksamer Politik**

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik  
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

Nicolai Dose

# Ansiedelung von Einzelhandelsgroßprojekten aus governance-analytischer Perspektive: Nutzungskonflikte, institutionelle Lösungen und deren Blockadeanfälligkeit

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Konzeptionelle Grundlegung: die Governance-Analyse
- 3 Fallstudie: Ansiedelung eines Ikea-Einrichtungshauses im Münchener Süden
  - 3.1 Schaffung von neuem Baurecht
  - 3.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
- 4 Analytische Aufarbeitung der Fallstudie
  - 4.1 Analyse der Schaffung von neuem Baurecht
  - 4.2 Analyse des Bürgerentscheids
- 5 Folgen
- 6 Verbesserungsvorschläge
- 7 Fazit

Literatur

## Kurzfassung

Eine räumlich ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen einer Gewerbeansiedelung ist immer wieder zu beobachten. Am Beispiel der Ansiedelung eines Ikea-Möbelhauses im Münchener Süden wird ein solcher Fall genauer analysiert. Während bei standardmäßig durchgeführten Studien dabei Fragen der institutionellen Kongruenz und mögliche Kompensationen besondere Beachtung finden, werden diese Aspekte zwar im vorliegenden Beitrag gleichfalls behandelt. Im Vordergrund steht jedoch eine Erweiterung der Analyse, die auf das Maß an Blockadeanfälligkeit abhebt, das mit den unterschiedlichen Antworten auf die ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen einhergeht. Um diese wichtige Perspektive auf kommunale Kooperationsprozesse in die systematische Analyse einbeziehen zu können, wird auf das entsprechende Potenzial der Governance-Analyse zurückgegriffen. Ziel des Papiers ist es gleichfalls, die Leistungsfähigkeit der Governance-Analyse abzuschätzen und zu ihrer weiteren Entwicklung beizutragen.

## Schlüsselwörter

Governance-Analyse – Einzelhandelsgroßprojekt – Raumordnung – Bürgerentscheid – Fallstudie – institutionelle Kongruenz

## Siting of retail industry from a governance-analysis perspective: conflicts of interest, institutional answers, and their susceptibility to deadlock

### Abstract

Costs and benefits of a commercial siting are often spatially unequally distributed. This is analysed in a case study on the settling of an Ikea-furniture store in the south of Munich. Often, case studies focus on perfect mapping and compensation payments, this paper tries to broaden the perspective while taking these issues into account as well. Hence, different answers to the problem of unequal distribution are scrutinized with regard to their undesirable potential of creating decision deadlock. The governance-analysis is used as a method to analyse this aspect of local cooperation processes. Moreover, the article aims at a critical assessment of the analytical capabilities of the governance-analysis in order to contribute to its further development.

### Keywords

Analysis of governance – retail industry – spatial planning – citizens' decision – case study – perfect mapping

## 1 Einleitung

Die massenweise Ansiedelung von großen Einzelhändlern, Einkaufszentren und seit einigen Jahren auch sogenannten Outlet-Centern auf der grünen Wiese wird seit geraumer Zeit mit Sorge beobachtet und hat mittlerweile eine intensive Debatte befeuert (Reiss-Schmidt 2003: 75-76; Jarass 2011; Konze/Wolf 2012) – führt sie doch zu einem massiven Kaufkraftabzug aus den Kernstädten und trägt damit zu einer Entleerung der Innenstädte bei. Es wird die Zerstörung gewachsener und mit teils großem Aufwand stabilisierter Strukturen der wohnortnahen Versorgung befürchtet und in vielen Fällen auch bereits beobachtet. Insgesamt ist ein voranschreitender Suburbanisierungsprozess zu verzeichnen. Erhöhtes Verkehrsaufkommen mit einhergehender Umweltbelastung durch Abgase und Lärm sind die weitere Folge (Bleyer 1999: 132-133). Unübersehbar sind damit die Schwächen bestehender Regulierungen und der bisherigen interkommunalen Koordination (Scholl/Elgandy/Nollert 2007: 50). Deshalb kann es nicht überraschen, dass das Thema auch im Rahmen bauplanungsrechtlicher und raumplanerischer Erwägungen zunehmend eine Rolle spielt (Pütz 2006; Preibisch 2011: 8-12; Rojahn 2011). Letztendlich geht es bei diesen Fragen um Konflikte zwischen öffentlichen Belangen und privaten Interessen einerseits und gegenläufigen privaten Interessen andererseits. Deren Koordination und Abgleich ist Aufgabe raumwirksamer Fachplanungen (Pütz 2006: 45). Vor dem skizzierten Hintergrund möchte ich mich im Folgenden zwei Forschungsfragen widmen:

1. Wie lässt sich ein Interessenausgleich bei Nutzungskonflikten in der Raumplanung finden, ohne dass tendenziell blockadeanfällige Strukturen errichtet werden?
2. Welcher Erkenntnisgewinn lässt sich mit der Anwendung der Governance-Analyse erzielen? Wie ist sie u. U. weiterzuentwickeln, um den möglichen Erkenntnisgewinn zu steigern?

Die Raumordnungsaspekte sollen am Fallbeispiel der Ansiedelung eines Ikea-Fachmarktes im Münchener Südosten behandelt werden, die exemplarisch ist für viele andere Ansiedelungen, nicht zuletzt für die aktuell vorangetriebene eines weiteren Ikea-Einrichtungshauses in Feldkirchen im Osten von München (Anton/Lohr 2013). Zentral ist in die-

sem Beitrag jedoch die theoretische Komponente. Anhand des Falles soll die Aussagekraft der analytischen Governance-Perspektive ausgeleuchtet werden. Zur Realisierung dieses Zieles scheint eine tiefreichende Fallstudie besonders geeignet, weil sich auf diese Weise der analytische Wert sowohl der Governance-Mechanismen als auch der Governance-Formen im Detail testen lässt. Inhaltlich werde ich argumentieren, dass die negativen externen Effekte der Ansiedelung eines Einzelhandelsgroßprojekts in der Raumordnung nicht (mehr) hinreichend beachtet werden. Es werden erste Vorschläge zur Abmilderung dieses Defizits unterbreitet. Unter Rückgriff auf die Governance-Analyse werden die Vorschläge u. a. systematisch auf die mit ihnen verbundene Blockadeanfälligkeit untersucht. Mit Blick auf konzeptionelle Fragen der Governance-Analyse werde ich die Stärken und Schwächen darlegen und erste Überlegungen zur Schärfung des Ansatzes anstellen.

## 2 Konzeptionelle Grundlegung: die Governance-Analyse

Aus der Vielzahl der unterschiedlichen Governance-Begriffe (für einen Überblick siehe Benz/Dose 2010a: 17-26) wird hier ein analytisches Verständnis von Governance in den Vordergrund gerückt, das mit einer Differenzierung von drei verschiedenen analytischen Ebenen arbeitet: Governance-Mechanismen, Governance-Formen und Governance-Regimen. Governance wird dabei als kollektives Handeln von Akteuren mit dem Ziel der Interdependenzbewältigung verstanden (Schimank 2007: 31; Benz/Dose 2010b: 251). Auf der Mikroebene wird soziale Ordnungsbildung auf der Basis der drei elementaren Governance-Mechanismen wechselseitige Beobachtung, wechselseitige Beeinflussung und wechselseitiges Verhandeln analysiert (Schimank 2007: 32-42). Auf der Mesoebene sind die verschiedenen Governance-Formen wie Gemeinschaft, Wettbewerb im Markt und politischer Wettbewerb, Hierarchie, Netzwerk und Verhandlung angesiedelt. In Governance-Formen schlagen sich jeweils spezifische Struktur-Prozess-Konfigurationen nieder. Da diese in der Realität allenfalls selten in Reinform vorkommen, haben wir es bei der empirischen Analyse meist mit Mischformen zu tun. Sie werden hier als Governance-Regime bezeichnet (Benz/Dose 2010b: 264).

Mit Governance-Mechanismen lässt sich auf der untersten Analyseebene die Art der Handlungskoordination erfassen. Sie kann grundsätzlich gesehen durch Nachahmung auf Basis von Beobachtung, Anpassung auf Basis von Beeinflussung und durch Vereinbarung auf der Basis von Verhandeln erfolgen. Abschließend sind die Governance-Mechanismen also mit Beobachtung, Beeinflussung und Verhandeln benannt (Lange/Schimank 2004: 20-12; Schimank 2007). Dabei ist Beobachtung die Grundform; Beeinflussung setzt Beobachtung voraus und Verhandeln die beiden anderen Formen (Benz/Dose 2010b: 253). Interdependenz wird dabei auf je spezifische Weise bewältigt, so zum Beispiel wenn Beobachtung zur Nachahmung führt, weil das eigene Handeln dem des anderen angepasst werden soll. Besteht Konkurrenz und der Beobachtende will besser sein als der Beobachtete, handelt es sich nicht mehr nur um Nachahmung, sondern um Nacheifern. Letzteres findet häufig im politischen Prozess statt.

Während Beobachtung zu einer Handlungskoordination ohne aktives Eingreifen führt, wird diese Grenze beim Governance-Mechanismus der Beeinflussung überschritten. Dabei haben wir es meist mit *gegenseitiger* Beeinflussung zu tun, wobei die Möglichkeiten hierzu – etwa durch den Einsatz von Geld, Wissen, Liebe oder Macht (Schimank 2007: 38) – meist asymmetrisch verteilt sind. Neben einer Vertiefung der Analyse unter Rückgriff auf die Überlegungen Parsons (1980) zu Steuerungsmedien (Geld, Macht usw.) besteht auch die Möglichkeit, auf das mittlerweile gut systematisierte Wissen über Steuerungsinstrumente zurückzugreifen (Salamon 2002; Dose 2008: 241-399, 433-457), um Prozesse der Beeinflussung zu analysieren.

Im Zentrum der Analyse von Handlungskoordination auf der Mikroebene liegt der Governance-Mechanismus des Verhandeln. Er beinhaltet wechselseitige Beobachtung und Beeinflussung, geht aber über diese hinaus, weil die Akteure beim Verhandeln direkt miteinander kommunizieren, um eine Handlungskoordination herbeizuführen. Dem Verhandeln kommt in der realen Politik eine ausgesprochen große Bedeutung zu, weil zwar in vielen Fällen Mehrheitsentscheidungen vorgesehen sind, aber im Zuge des Verhandeln erzielte Festlegungen auf eine größere Akzeptanz stoßen als per Mehrheitsentscheid oder gar durch hierarchische Entscheidung zustande gekommene (Benz/Dose 2010b: 255-256).

Governance-Formen bezeichnen eine komplexe Struktur-Prozess-Konfiguration, die Einfluss nimmt sowohl auf den Verlauf als auch auf das Ergebnis von Handlungskoordinationen. Sie sollen helfen, die Wechselwirkung von Strukturen und Interaktionen zu erklären. So wird davon ausgegangen, dass Wettbewerb unter den Bedingungen des Marktes anders stattfindet als politischer Wettbewerb zwischen Parteien. Auch dürfte sich Akteurshandeln unter den Bedingungen von marktlichem Wettbewerb anders darstellen als unter den Bedingungen von Hierarchie. Dabei wird nicht von einem deterministischen Verhältnis ausgegangen, es geht vielmehr um die „endogene Dynamik“ (Benz 2007: 21), die entsteht, wenn Strukturen, Interaktionen und das Handeln von Akteuren in Wechselwirkung treten (Benz/Dose 2010b: 256-257).

In den weiter unten folgenden Anwendungen spielen insbesondere politischer Wettbewerb und Hierarchie als Governance-Formen eine besondere Rolle, weshalb diese etwas genauer diskutiert werden sollen. Beim politischen Wettbewerb gilt es zwei Unterformen zu berücksichtigen: erstens den Wettbewerb zwischen Organisationen und zweitens den zwischen Institutionen (siehe Benz/Dose 2010b: 259-260). Beim Wettbewerb zwischen Organisationen orientiert sich der Wettbewerb meist an Qualitätsstandards oder auch an allgemeinen Zielen, die von einer übergeordneten Instanz vorgegeben sind oder auf andere Weise festgelegt werden. Hier dient der Wettbewerb der Zielerreichung und wirkt letztlich als Steuerungsform gegenüber unabhängigen Akteuren. Beim hier vor allem interessierenden Institutionenwettbewerb von dezentralen Gebietskörperschaften geht es hingegen um eine effektive und auch effiziente Aufgabenerfüllung. Dabei werden zwei unterschiedliche Anreizmechanismen wirksam, die jedoch letztendlich auch gerade in Kooperation Bedeutung erlangen. Erstens ist dies die Mehrung von zur Verfügung stehenden Ressourcen, womit bei Gebietskörperschaften vor allem Steuereinnahmen angesprochen sind. Zweitens ist die Zunahme von Wählerstimmen Ziel des Wettbewerbs, was letztendlich auf Machterhalt oder Machterwerb verweist. Der Zusammenhang zwischen diesen beiden Anreizmechanismen ist recht offensichtlich. Denn Gebietskörperschaften mit hohen Steuereinnahmen können durch umfangreiche freiwillige Leistungen (Förderung von Kultur, Sport, Wirtschaft und Wissenschaft) ihre Attraktivität steigern. Dies kann nicht nur zu höherer Zustimmung bei der nächsten Wahl führen, sondern auch den Zuzug von Steuerzahlern der oberen Einkommenschichten induzieren, womit sich dann wiederum die Ressourcenausstattung verbessert. Als Governance-Mechanismus wirkt beim politischen Wettbewerb vor allem Beobachtung, die zu Nachahmung führen kann. Motive hinter Nachahmung können Identifikation oder Konkurrenz sein (Benz/Dose 2010b: 252). Bei der Identifikation geht es lediglich darum, dem Vorbild gleich zu sein. Die entsprechenden Anpassungen erfolgen nach Beobachtung. Anders bei der Konkurrenz; bei ihr geht Nachahmung in Nacheifern über, d. h. es wird eine Vorreiterrolle angestrebt.

Neben dem politischen Wettbewerb ist die Hierarchie die zweite Governance-Form, die es für die nachfolgende Analyse hervorzuheben gilt.<sup>1</sup> Wenn dabei von Hierarchie die Rede ist, wird diese sowohl im Binnenverhältnis von Organisationen (vgl. Williamson 1985) als auch im Verhältnis von Staat/Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern als externe Normadressaten in Anschlag gebracht. Obwohl man bei Hierarchie geneigt ist, an ein Über-/Unterordnungsverhältnis zu denken, trifft dieses Bild selten die Realität. Bei der hierarchischen Koordination spielt Interaktion stets eine wichtige Rolle. Die Machtverteilung kann asymmetrisch ausgeformt sein, aber das Verhältnis der Akteure ist auch durch Wechselseitigkeit geprägt (Benz/Dose 2010b: 261). Externe Normadressaten können versuchen, sich der Umsetzung einer Maßnahme durch Nichtstun zu entziehen oder sie können Rechtsmittel einlegen. Es hängt von der Kontrolldichte und der konkreten Art der Normierung in dem einer angeordneten Maßnahme zugrunde liegenden Gesetz ab, wie erfolgreich aus Sicht der Verwaltung die Handlungskoordination ausfällt. Etwas abstrakter formuliert, hängt das Ergebnis der Handlungskoordination durch Hierarchie davon ab, auf welches konkrete Instrument auf Ebene des Governance-Mechanismus Beeinflussung zurückgegriffen wird und wie dieses im Detail ausgeformt ist. Auch ist es für das Ergebnis der Handlungskoordination wichtig, ob die wesentlichen Erfolgsbedingungen erfüllt sind (Dose 2008). In der Realität bleibt es jedoch nicht bei der wechselseitigen Beeinflussung, häufig kommt auch der Governance-Mechanismus Verhandeln zum Einsatz. Es wird dann nicht nur versucht, sich gegenseitig zu beeinflussen, sondern es wird beispielsweise über das Ausmaß des Vollzugs einer Maßnahme aktiv in persönlicher Kommunikation verhandelt (vgl. Benz/Dose 2010b: 255).

Während bereits Governance-Formen für komplexe Struktur-Prozess-Konfigurationen stehen, können sie die Realität häufig noch immer nicht hinreichend abbilden. Denn Regieren findet meist in komplexen Arrangements statt, in denen unterschiedliche Akteure (individuelle, kollektive und korporative) in unterschiedlichen institutionellen Kontexten und auf verschiedenen Ebenen (lokal/regional, national, supranational und international) zusammenwirken (Benz/Dose 2010b: 264). Solchen komplexen Arrangements werden durchaus auch schon einmal von mehr als nur einer Governance-Form bestimmt, sodass für die empirische Analyse verschiedene Kombinationen von Governance-Formen an Bedeutung gewinnen. Ihr Verhältnis zueinander kann entweder als eingebettet oder als verbunden ausgeprägt sein (Benz 2006: 35). Von eingebetteten Koordinationskonstellationen spricht man, wenn die Struktur-Prozess-Konfigurationen einer Governance-Form die einer anderen dominieren, wie dies klassischerweise bei Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1993) der Fall ist. Diese Konstellation ist wenig anfällig für Blockaden; die Entscheidungssituation ist relativ stabil. Alternativ können Governance-Formen miteinander verbunden sein. In einem solchen Fall dominiert keine Form die Interaktion, sondern es bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen den Struktur-Prozess-Konfigurationen. Konfligieren diese miteinander, kann es zu Spannungen und Blockaden kommen (Benz/Dose 2010b: 264), woraus eine relativ instabile Entscheidungssituation folgt.

### **3 Fallstudie: Ansiedelung eines Ikea-Einrichtungshauses im Münchener Süden**

Der Eröffnung eines Einrichtungshauses der Firma Ikea auf dem Gebiet der beiden Gemeinden Taufkirchen und Brunnthal im Landkreis München ging eine Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern und den Gegnern dieser Ansiedelung voraus. Für Ikea war die Ansiedelung interessant, weil mit dem neuen Möbelhaus der Münchener Süden

---

<sup>1</sup> Weitere Governance-Formen werden in Benz/Dose 2010b: 256-264 besprochen.

und Oberbayern bis zur österreichischen Grenze und sogar bis nach Österreich hinein abgedeckt werden kann (siehe Woschée 2003). Das bestehende Möbelhaus im Münchener Norden (Eching) war bereits ausgelastet und lag auch nochmals gut 40 km weiter im Norden als der neue Standort. Befürworter waren neben der Firma Ikea insbesondere die beiden Standortgemeinden Taufkirchen und Brunntal sowie der Landkreis München (Pütz 2004: 144), die durch Gewerbesteuererinnahmen in substantiellem Umfang von der Ansiedelung profitierten. Dies war insbesondere für die Gemeinde Brunntal von herausragender Bedeutung, weil ihr wichtige Gewerbesteuerzahler weggebrochen waren (o. A. 2010). Gegen die Ansiedelung wendeten sich neben örtlichen Parteigliederungen, lokalen Agenda-21-Gruppen und der Initiative Lebenswertes Taufkirchen e. V. als Träger öffentlicher Belange Nachbargemeinden<sup>2</sup> und mehrheitlich auch der regionale Planungsverband München<sup>3</sup>, die u. a. ein erhöhtes Verkehrsaufkommen und die damit verbundene Verschlechterung der Luft- und Lärmsituation befürchteten. Insgesamt sei die Verkehrsanbindung aus dem Südwesten problematisch, weil dort keine leistungsfähigen Straßen bestünden – immerhin wurden jährlich 1,5 Millionen Besucher erwartet (siehe Woschée 2003). Bereits jetzt sei eine wichtige Zubringerstraße zur Autobahn überlastet, was zu Staus führen würde. Es stünde zu befürchten, dass der Verkehr von und zu Ikea verstärkt auf die Ortsdurchfahrten der Anliegergemeinden ausweichen würde. Auch fehle es an einer Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr. Schließlich gingen die Gegner davon aus, dass dem Möbelhausgiganten weitere Groß- und Kleinsortimenter folgen würden, was zusätzlichen Druck auf die Geschäfte in den jeweiligen Ortskernen ausüben würde. Bereits im Randsortiment von Ikea wurde eine Gefahr für die bestehenden Fachgeschäfte gesehen. Per saldo würde jeder zusätzliche Arbeitsplatz bei Ikea bis zu vier Arbeitsplätze an anderer Stelle kosten.<sup>4</sup> Auch wurde kritisiert, dass Niedriglohnbeschäftigte im näheren Umfeld des geplanten Standortes nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stünden. Müssten sie aus anderen Regionen angeworben werden, würde dies den sowieso schon vorhandenen Engpass an Wohnungen weiter verschärfen.<sup>5</sup> Darüber hinaus war ein Teil der für die Ansiedelung vorgesehenen Fläche Bannwald, ein anderer Teil war als Sondergebiet für Hochtechnologie ausgewiesen (Pütz 2004: 140). Diese für Hochtechnologie reservierte Fläche sollte ursprünglich vor allem als Erweiterungsreserve für die bereits auf der Gemarkung von Taufkirchen ansässige EADS dienen.<sup>6</sup> Insgesamt wurde auch der weiter voranschreitende Flächenverbrauch scharf kritisiert.<sup>7</sup>

Bei näherer Betrachtung kann der Interessenkonflikt nicht weiter überraschen. Die neue Ikea-Filiale sollte nämlich am Rand der Gemarkungen von Taufkirchen und Brunntal entstehen. Wegen des relativ kleinen Gebiets der Gemeinde Ottobrunn liegt der Standort damit sehr viel näher zum Ortskern von Ottobrunn als zu den Ortskernen der Standort-

<sup>2</sup> So die seinerzeitige Bürgermeisterin der Nachbargemeinde Ottobrunn Kudera in der 174. Sitzung des Planungsausschusses des regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001, Niederschrift des öffentlichen Teils der Sitzung: 8.

<sup>3</sup> Siehe 174. Sitzung des Planungsausschusses des regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001, Niederschrift des öffentlichen Teils der Sitzung: 9.

<sup>4</sup> So die seinerzeitige umweltpolitische Sprecherin der bayerischen GRÜNEN-Landtagsfraktion Paulig (Tausendfreund 2002a).

<sup>5</sup> Lokale Agenda-21-Gruppen Taufkirchen, Ottobrunn, Hohenbrunn, Oberhaching, Stellungnahme zur geplanten Ansiedelung einer Ikea-Filiale in Taufkirchen/Brunntal, o. J., <http://www.agenda-taufkirchen.de/allgemein/taufk/Ikea/stellungnahmeIkea-m.htm> (01.04.2013).

<sup>6</sup> Bürgermeisterin von Ottobrunn Kudera, 174. Sitzung des Planungsausschusses des regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001, Niederschrift: 8.

<sup>7</sup> Siehe hierzu neben den lokalen Agenda-21-Gruppen insbesondere DIE GRÜNEN der Gemeinde Taufkirchen (Tausendfreund 2002a).

gemeinden. Damit fiel der Nutzen, nämlich die massiven Gewerbesteuerereinnahmen, bei den Standortgemeinden Taufkirchen und Brunnthal an, während die Kosten (Umweltbelastung, Verkehrsaufkommen, Kaufkraftentzug und damit Entleerung des Ortszentrums von Fachgeschäften) fast vollständig die Nachbargemeinde Ottobrunn trafen.

### 3.1 Schaffung von neuem Baurecht

Um die Ansiedelung eines Ikea-Einrichtungshauses zu ermöglichen, war nach Art. 23 Abs. 2 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes<sup>8</sup> ein Raumordnungsverfahren notwendig. Den Antrag hierfür stellte Ikea nach entsprechenden informellen Vorarbeiten am 13.07.2001 (Pütz 2004: 146-148). Parallel zum Raumordnungsverfahren und der Bauleitplanung mit öffentlicher Auslegung der Planungsunterlagen in den Gemeinden Taufkirchen und Brunnthal wurde eine Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern von der Staatsregierung vorangetrieben. „Kernanliegen“ der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms sei es, – so der seinerzeitige Umweltminister Schnappauf im Bayerischen Landtag – „einen Beitrag zur Lebendigkeit der Innenstädte in Bayern zu leisten“. Es ginge darum, die Ortskerne „auch künftig attraktiv, vital und lebendig“ zu halten.<sup>9</sup> Zwar bezweifelten GRÜNE und SPD, dass dies mit der angestrebten Novellierung möglich sei,<sup>10</sup> mit der gerade die Durchführung von Einzelhandelsgroßprojekten erleichtert wurde. Dennoch wurde der Änderungsverordnung mit der Mehrheit der CSU am 25.06.2002 zugestimmt; sie trat am 01.08.2002 in Kraft.<sup>11</sup> Nach der Fortschreibung war es möglich, ausnahmsweise auch bei nicht gegebener städtebaulich integrierter Lage Einzelhandelsgroßprojekte auszuweisen, wenn innenstadtrelevante Sortimente im Verflechtungsbereich von Oberzentren wie München höchstens 15 Prozent der dortigen sortimentspezifischen Kaufkraft abschöpfen.<sup>12</sup> Noch vor der Zustimmung des Bayerischen Landtags nach Art. 14 Abs. 3 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes<sup>13</sup>, aber nach dem entsprechenden Beschluss des Bayerischen Ministerrates vom 16.04.2002 über die Änderungsverordnung wurde das Raumordnungsverfahren am 26.04.2002 von der Regierung von Oberbayern mit einer Reihe von erfüllbaren Auflagen abgeschlossen.<sup>14</sup> Nach Lage der Dinge wäre die Ikea-Ansiedelung in Brunnthal/Taufkirchen ohne die Novellierung des Landesentwicklungsprogramms nicht möglich gewesen (Pütz 2006: 48-49)<sup>15</sup>. Allerdings sei diese auch nach der Fortschreibung nicht darstellbar. Selbst wenn man von einer engen städtebaulichen und räumlich funktionalen Verflechtung mit der Kernstadt München ausgehe, was jedoch in der Vorlage für den Planungsausschuss des Regionalen Planungsverbands München in Abrede gestellt wurde, und wenn man eine erhöhte Kaufkraftziffer für München zugrunde lege, müsste das zentrenrelevante Randsortiment um 2.200 m<sup>2</sup>

---

<sup>8</sup> In der für die Analyse relevanten Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 1997.

<sup>9</sup> Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags 14/91 vom 25.06.2002: 6565.

<sup>10</sup> Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags 14/91 vom 25.06.2002: 6565, 6567-6570, 6572-6573, wobei es allerdings im Wesentlichen um ein Factory-Outlet-Center eines amerikanischen Investors in Ingolstadt gegangen ist, dessen geplante Errichtung vermutlich der wichtigste Treiber für die Novellierung des Landesentwicklungsprogramms war.

<sup>11</sup> Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 16. Juli 2002, Bay. Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 17/2002: 341.

<sup>12</sup> Ebenda.

<sup>13</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.09.1997 (GVBl: 500, BayRS 230-I-U), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 25. April 2000 (GVBl: 280).

<sup>14</sup> Siehe „Raumordnungsverfahren IKEA in Taufkirchen bei München“ (Tausendfreund 2002b).

<sup>15</sup> Siehe auch Süddeutsche Zeitung vom 27.02.2002, zitiert nach (Pütz 2004: 148).

reduziert werden, um das Vorhaben genehmigungsfähig zu machen.<sup>16</sup> Offensichtlich waren die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Regierung von Oberbayern in der Wahrnehmung der negativ betroffenen Gemeinden wie beispielsweise Ottobrunn jedoch nicht groß genug, um ein entsprechendes Prozessrisiko einzugehen. Folgerichtig beschloss der Gemeinderat von Taufkirchen am 26.11.2002 die Satzung zum Abschluss der Bauleitplanung, worauf das Landratsamt München Ikea am 29.11.2002 die Baugenehmigung erteilte (Pütz 2004: 146, 150-151).

Die genehmigungsentscheidende Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms darf jedoch nicht allein vor dem Hintergrund der Ikea-Ansiedelung gesehen werden.<sup>17</sup> Vermutlich wäre sie ohne die massive Einflussnahme des US-Senators Christopher S. Bond und anderer<sup>18</sup> nicht zustande gekommen. Er hatte Interesse an der Genehmigung eines Factory-Outlet-Centers in Ingolstadt und indirekt gedroht, dass eine Behinderung der amerikanischen Betreiberfirma Value Retail Rückwirkungen auf künftige Investitionsmöglichkeiten zwischen den beiden Ländern haben könne.<sup>19</sup> Denn nachdem die Nachbargemeinden von Ingolstadt gegen die ursprüngliche Genehmigung unter Hinweis auf die Verletzung des Abstimmungsgebots nach § 2 Abs. 2 BauGB geklagt hatten und bis zum Bundesverwaltungsgericht Recht bekamen, blieb als Ausweg lediglich eine Änderung der maßgeblichen Vorschriften. Diese wurde mit der Novellierung des Landesentwicklungsprogramms dann auch vollzogen. Eine Genehmigung des Factory-Outlet-Centers Ingolstadt war also nur nach einer Novellierung der Ziele des Landesentwicklungsprogramms möglich. Das sich damit öffnende Policy-Window konnte auch von den Verantwortlichen für die Ikea-Ansiedelung in Brunnthäl/Taufkirchen genutzt werden.<sup>20</sup>

### 3.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Parallel zum Raumordnungsverfahren und der Durchführung der Bauleitplanung starteten die GRÜNEN ein Bürgerbegehren gegen die Ansiedelung von Ikea. Nachdem dieses erfolgreich verlaufen war, konnten die wahlberechtigten Bürger Taufkirchens am 13.01.2002 über folgende Frage abstimmen: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Taufkirchen keine planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Ansiedlung eines Ikea-Marktes schafft, und dass alle Planungen zur Änderung des Flächennutzungs- und Bebauungsplans für das Gelände südlich der B 471, die dieses Projekt ermöglichen sollen, sofort eingestellt und nicht weiterverfolgt werden?“<sup>21</sup> Die Initiatoren des Bürgerentscheids wurden u. a. von der Initiative Lebenswertes Taufkirchen e. V. und der lokalen Agenda-21-Gruppe unterstützt. Gegen die von den Initiatoren verfolgte Beendigung aller Planungsaktivitäten wendeten sich die CSU und SPD als Verfechter der Ansiedelung von Ikea. Auch die Gemeindeverwaltung wurde in den Konflikt hineingezogen. So beanstandete sie, dass der auf den Plakaten der lokalen Agenda-21-Gruppe presserechtlich Verantwortliche nicht zu den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens gehöre. Unter Androhung kostenpflichtiger Ersatzvornahme forderte sie die Agenda-21-Gruppe auf, die Anti-Ikea-Plakate zu entfernen. Pro-Ikea-Plakate der SPD

<sup>16</sup> Siehe mit ausführlicher Begründung Regionaler Planungsverband München, Drs. Nr. 26/01, 174. Sitzung, 06.11.2001: 2-4.

<sup>17</sup> Vgl. Bund Naturschutz in Bayern e. V., Pressemitteilung vom 22.03.2002, [http://www.bund-naturschutz.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/artikel/bund-naturschutz-empoert-ueber-genehmigung-des-factory-outlet-centers-in-ingolstadt.html?no\\_cache=1&cHash=9b3eb0b9005df91c6e55ea4c06f6561e](http://www.bund-naturschutz.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/artikel/bund-naturschutz-empoert-ueber-genehmigung-des-factory-outlet-centers-in-ingolstadt.html?no_cache=1&cHash=9b3eb0b9005df91c6e55ea4c06f6561e) (03.04.2013).

<sup>18</sup> Siehe Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 14/91 vom 25.06.2002: 6568-6569, 6573.

<sup>19</sup> BayernSPD Landtagsfraktion, Pressemitteilung vom 23.05.2002.

<sup>20</sup> Vgl. Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 14/91 vom 25.06.2002: 6570.

<sup>21</sup> Siehe Datenbank Bürgerbegehren (Mehr Demokratie e.V. 2014).

seien hingegen nicht beanstandet worden, obwohl sie überhaupt keinen presserechtlich Verantwortlichen aufwiesen.<sup>22</sup> Ikea beauftragte zur Wahrnehmung der eigenen Interessen das PR-Unternehmen Heller & Partner Communication GmbH, das nach eigener Darstellung Informationsveranstaltungen durchgeführt sowie einen „starken“ Internetauftritt und ein Servicetelefon eingerichtet hat. Für die Sache Ikeas sei mit Fernsehbeiträgen, Mailings und Hauswurfsendungen geworben worden.<sup>23</sup> Insgesamt wurde die Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern sehr intensiv geführt. So wurden im Taufkirchener Ortsteil „Am Wald“, der wegen seiner westlichen Lage am weitesten vom geplanten Ikea-Standort entfernt liegt, einen Tag vor der Abstimmung Flugblätter verteilt, auf denen zu lesen stand, dass Ikea sich womöglich bei einer Niederlage im nahegelegenen Gewerbegebiet von Unterhaching ansiedeln könne. Da die Befürworter des Bürgerentscheids diese Fehlinformation nicht mehr richtigstellen konnten, überrascht es nicht, dass in diesem Ortsteil eine Ablehnung des Bürgerentscheids und damit eine Zustimmung für die Ansiedelung von Ikea von 77,2 Prozent der abgegebenen Stimmen zustande kamen. Auch die Anwohner dieses Ortsteils lehnten den zusätzlichen Verkehr ab, was jedoch vor allem für die eigenen Grundstücke und Häuser galt. Insgesamt wurde mit einer Wahlbeteiligung von 47,5 Prozent das Quorum für den Bürgerentscheid erreicht, eine Mehrheit von 65,5 Prozent sprach sich jedoch gegen die Intention des Bürgerentscheids aus. Dieser Vorstoß gegen die Ikea-Ansiedelung war damit gescheitert (Pütz 2004: 148-149).

## 4 Analytische Aufarbeitung der Fallstudie

Die nachfolgende, governance-analytisch angeleitete Untersuchung des dargestellten Falles orientiert sich – wie bereits auch die Darstellung des Falles – an den beiden Subfällen, die von jeweils unterschiedlich strukturierten Governance-Regimen gekennzeichnet waren, weshalb aus Gründen der analytischen Klarheit die getrennte Behandlung geboten ist. Wie aus der Darstellung des Falles hervorging, sind die beiden Subfälle lediglich analytisch zu unterscheiden, tatsächlich überschneiden sie sich jedoch sowohl zeitlich als auch inhaltlich.

### 4.1 Analyse der Schaffung von neuem Baurecht

Für die nachfolgende Analyse ist die Mikroebene von der Mesoebene abzugrenzen. Wie erinnerlich sind die Governance-Mechanismen Beobachtung, Beeinflussung und Verhandeln die relevanten Kategorien zur Analyse der Interaktionen auf der Mikroebene. Betrachtet man den Handlungsstrang „Schaffung von neuem Baurecht“, sind zwei wichtige Interaktionsbereiche zu unterscheiden: erstens der zwischen den Befürwortern der Ansiedelung einerseits und der öffentlichen Verwaltung von der Staatsregierung bis zum Landratsamt andererseits, zweitens zwischen den Gegnern der Ansiedelung und wiederum der öffentlichen Verwaltung.

Die Handlungskoordination zwischen den Befürwortern und der öffentlichen Verwaltung war ganz wesentlich durch den Governance-Mechanismus des Verhandeln geprägt. Es kann davon ausgegangen werden, dass zunächst die Sachlage „beobachtet“, d. h. die Rechtslage und die Implementationspraxis zum Zeitpunkt der ersten Grobplanungen erfasst wurde. Eine vollständige Übersicht über Versuche, die Entscheidung zu beeinflussen, ist nicht rekonstruierbar. Sicherlich gehörten ein durchaus kritisiertes wirtschaftliches

---

<sup>22</sup> Presseinfo 03 vom 07.01.2002 der Agenda-21-Gruppe Taufkirchens, <http://www.agenda-taufkirchen.de/allgemein/pressemitteilungen/2002/0203-m.htm> (04.04.2013) sowie Pütz 2004: 149.

<sup>23</sup> Homepage heller & partner, <http://old.heller-partner.de/de/erfolge-und-kunden/index.php?kampagne=1051> (04.04.2013).

Standortgutachten der Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung (GMA)<sup>24</sup> sowie das stark umstrittene Gutachten über die zu erwartende Verkehrsbelastung von Professor Kurzak<sup>25</sup> dazu. So sei in dem Verkehrsgutachten eine Rechtsabbiegerspur in die Autobahn erwähnt, „die überhaupt nicht vorhanden sei“<sup>26</sup>. Entscheidender als diese Gutachten, die zu einem normalen Raumordnungsverfahren gehören (Langhagen-Rohrbach 2010: 50), waren die im Vorfeld geführten Verhandlungen. So stellten Vertreter von Ikea, der Bürgermeister Taufkirchens, deren Anwalt und die GMA das Vorhaben der Regierung von Oberbayern am 28.02.2001 vor (Pütz 2004: 146). Ob die Befürworter der Ansiedelung auch die Entscheidung über die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms beeinflusst haben, ist nicht bekannt. Maßgeblich dürften jedoch die Interventionen im Zusammenhang mit dem Factory-Outlet-Center Ingolstadt gewesen sein.

Auch die Gegner der Ansiedelung dürften zunächst die Rechtslage und die Implementationspraxis beobachtet haben, bevor sie insbesondere durch Öffentlichkeitsarbeit<sup>27</sup> versucht haben, vor allem den Ausgang des Raumordnungsverfahrens zu beeinflussen und auch bereits das Bürgerbegehren zu unterstützen<sup>28</sup>. Die Nachbargemeinden haben sich darüber hinaus im Regionalen Planungsverband München positioniert. Von direkten Verhandlungen zwischen den Befürwortern und den Gegnern der Ikea-Ansiedelung ist hingegen nichts bekannt.

Lenkt man den Blick auf die Mesoebene, sieht man zunächst den politischen Wettbewerb zwischen den Gemeinden um die besten Lebensbedingungen für ihre Bürger. Letztere werden sowohl durch die Umweltsituation als auch durch die Steuereinnahmen bestimmt. Eine Ansiedelung verursacht zusätzlichen Verkehr und damit zusätzlichen Lärm und zusätzliche Abgase. Sie bringt den Standortgemeinden jedoch einen Zuwachs an Gewerbesteuererinnahmen in substantiellem Umfang. Da Nutzen und Kosten nicht gleichmäßig im Raum verteilt waren, entstanden massive Interessenkonflikte zwischen den Kommunen. Zusammenfassend kann formuliert werden, dass die Struktur-Prozess-Konfiguration zunächst einmal von politischem Wettbewerb geprägt war. Dieser wurde jedoch nicht durch Abstimmung, sondern durch die dominierende Governance-Form „Hierarchie“ entschieden. Auf der Basis des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG verfügt die Kommune über die Planungshoheit, ist allerdings an überregionale Vorgaben gebunden. Besonders wirkmächtig ist – entgegen aller negativer Stellungnahmen von Nachbarkommunen und des Regionalen Planungsverbands München – das Landesentwicklungsprogramm Bayern, das so verändert wurde, dass die Ikea-Ansiedelung in Brunnthal/Taufkirchen genehmigungsfähig wurde bzw. sich zumindest für die Gegner das Prozessrisiko prohibitiv hoch darstellte. Analytisch gewendet, war damit die Governance-Form „politischer Wettbewerb“ in die Governance-Form „Hierarchie“ eingebettet. Dies deutet auf eine stabile Entscheidungssituation und eine geringe Blockadeanfälligkeit hin.

<sup>24</sup> So Bürgermeisterin von Ottobrunn Kudera, 174. Sitzung des Planungsausschusses des regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001, Niederschrift: 8.

<sup>25</sup> Regionaler Planungsverband München, Drs. Nr. 26/01, 174. Sitzung, 06.11.2001: 3; siehe auch Pütz 2004: 153.

<sup>26</sup> So der Vorsitzende des Planungsausschusses des Regionalen Planungsverbandes München und Erster Bürgermeister von Oberhaching Aidelsberger in der 174. Sitzung des Planungsausschusses am 06.11.2001, Niederschrift: 8.

<sup>27</sup> Dies belegen vor allem die Pressemitteilungen der Landtagsabgeordneten der GRÜNEN Susanna Tausendfreund (Tausendfreund 2002a); siehe auch das Presseinfo 13 vom 18.10.2001 von vier lokalen Agenda-21-Gruppen, <http://www.agenda-taufkirchen.de/allgemein/pressemitteilungen/2001/0113-m.htm> (07.12.2012).

<sup>28</sup> Die im Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren und auch dem Bürgerentscheid stehende Handlungsbeeinflussung beruht nicht auf direkter, wechselseitiger Handlungskoordination, sondern ist indirekter Natur. Siehe dazu ausführlicher Abschnitt 4.2.

Sieht man die Vorgänge jedoch im Rahmen einer Mehrebenenverflechtung, wird deutlich, wie sehr die hierarchische Entscheidung letztendlich durch politischen Wettbewerb bestimmt wurde. Denn die seinerzeit von der CSU getragene bayerische Regierung dürfte das Bundesland Bayern im Wettbewerb mit anderen Bundesländern sowie die CSU sich als Partei im Wettbewerb mit anderen Parteien gesehen haben. Hinzu kommt der Versuch der Einflussnahme des amerikanischen Senators Bond u. a. auf die Genehmigung des Factory-Outlet-Centers in Ingolstadt, die letztendlich erst durch die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern ermöglicht wurde. Bayern musste befürchten, dass die Investitionen bayerischer Firmen wie BMW in den USA behindert werden würden. Wenn diese Vermutungen zutreffend sein sollten, wäre die Governance-Form „Hierarchie“, die das Genehmigungsverfahren auf der örtlichen Ebene bestimmt hat, wiederum auf einer höheren Ebene durch Wettbewerb dominiert worden.

## 4.2 Analyse des Bürgerentscheids

Auch bei der Analyse der Vorgänge um den Bürgerentscheid ist die Mikroebene von der Mesoebene zu unterscheiden. Auf der Mikroebene sind die Steuerungsmechanismen Beobachtung und Beeinflussung zu verzeichnen. Das Verhalten der jeweils anderen Partei wurde von allen Beteiligten beobachtet, und es wurde mit vielfältigen Maßnahmen bis hin zur bewussten Täuschung versucht, die zum Bürgerentscheid aufgerufenen wahlberechtigten Bewohner Taufkirchens zu beeinflussen. Ursprünglich wird beim Konzept der Steuerungsmechanismen von „wechselseitiger“ Beobachtung und „wechselseitiger“ Beeinflussung gesprochen (Schimank 2007: 36-40). Im betrachteten Fall ist die Beobachtung zwar wechselseitig angelegt, die Beeinflussung jedoch zunächst nicht wechselseitig. Nur wenn man konzeptionell eine indirekte Beeinflussung zulässt, kann von einem wechselseitigen Verhältnis ausgegangen werden. Denn die Verfechter der Ikea-Ansiedelung wollten ja nicht die Gegner beeinflussen, sondern den Stimmbürger. In diesem Fall kann also nicht einmal von einer indirekten Beeinflussung gesprochen werden. Diese war jedoch im umgekehrten Fall gegeben. Die Initiatoren des Bürgerentscheids versuchten die Verfechter der Ikea-Ansiedelung über den Umweg „Stimmbürger“ zu beeinflussen. Insgesamt zeigt sich, dass die bisherige Modellierung der Steuerungsmechanismen noch zu unterkomplex angelegt ist.

Die Betrachtung auf der Mesoebene legt offen, dass wir es mit einer verbundenen Konstellation zu tun haben. Die Struktur-Prozess-Konfiguration wird also gleichzeitig von Hierarchie und politischem Wettbewerb bestimmt. Denn die ursprünglich hierarchische Entscheidung der Genehmigungsbehörde wurde durch den politischen Wettbewerb zwischen Parteien und Interessengruppen blockiert, der durch das erfolgreiche Volksbegehren aktiviert wurde. Mit dem verloren gegangenen Bürgerentscheid endete diese Blockadekonstellation jedoch abrupt. Es lag wieder eine stabile Entscheidungssituation vor.

## 5 Folgen

Die beiden Subfälle (Schaffung von neuem Baurecht und Bürgerentscheid) weisen unterschiedlich ausgeprägtes Blockadepotenzial auf. Das neugeschaffene Baurecht sorgte für eine relativ zügige Genehmigung der Errichtung des Ikea-Einrichtungshauses in Brunthal/Taufkirchen. Im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids wäre das Vorhaben blockiert gewesen. Der Gemeindeverwaltung von Taufkirchen wäre es verwehrt gewesen, die Bauleitplanung weiter voranzutreiben.

Je nach Position wird man das Ergebnis unterschiedlich bewerten. Fakt ist, dass es nicht bei der Ansiedelung von Ikea geblieben ist. Die tatsächliche Entwicklung steht konträr

zur Aussage des seinerzeitigen Umweltministers Schnappauf, der vor dem Bayerischen Landtag ausführte, dass in der in Kürze folgenden Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern „das generelle Ziel enthalten (sei), unerwünschte Agglomerationen zu vermeiden. Wir wollen damit vermeiden, dass sich an Magnetbetriebe eine unbestimmte große Zahl weiterer Betriebe andockt und es damit zu Wucherungen kommt, die möglicherweise fingerartig in die freie Landschaft hineinragen“<sup>29</sup>. Mittlerweile hat sich das Gebiet um die Ikea-Niederlassung nämlich zu einem stark besuchten Areal gewandelt. Dort, wo vorher Bannwald stand und Reservefläche für Hochtechnologie vorgehalten wurde, findet sich mittlerweile östlich von Ikea im insgesamt 160.000 Quadratmeter großen Obermaier-Gewerbepark in München-Brunnthal<sup>30</sup> ein großer Baumarkt, eine Metro-Niederlassung mit 13.000 Quadratmetern Verkaufsfläche, ein Discounter, ein Schuhladen, Geschäfte für Babybedarf und für Bio-Lebensmittel, eine Drogerie, Bekleidungsgeschäfte, ein McDonald's, der vom Ortskern Ottobrunns an den Ortsrand gezogen ist, ein Restaurant, ein Fitness-Studio, eine Bowling-Bahn, ein Billig-Hotel sowie ein Outlet-Center von Feinkost Käfer (Lechner 2013). Zusätzlicher Verkehr entsteht durch Urlauber, die auf dem Weg nach Süden oder zurück nach Norden bei Ikea zum Essen gehen, und Mütter, die sich, nachdem sie ihre Kleinen in der Kinderbetreuung von Ikea abgegeben haben, dort zum Kaffee treffen. Allerdings – so auch ein Gemeinderat der Taufkirchner GRÜNEN – ist die Belastung durch Verkehr nicht so groß wie befürchtet (Lechner 2013). Zumindest für Taufkirchen gilt dies, denn die vorausgesehene Überlastung einer verkehrsberuhigten Anliegerstraße in Taufkirchen ist weitgehend ausgeblieben. Auch der Verkehr von und zur Autobahn fließt angesichts eines teilweise zweispurigen Ausbaus der Auffahrts- und Abfahrts Spuren weitgehend staufrei. Allerdings hat der Schleichverkehr durch Anliegerstraßen von Ottobrunn stark zugenommen.<sup>31</sup> Neben den Anwohnern leiden auch die Gewerbetreibenden Ottobrunns (Mühleisen 2011). Der Abzug von Kaufkraft macht sich in leerstehenden Gewerbeflächen im Ortszentrum bemerkbar oder an untypischen Nutzern wie einer Zeitarbeitsfirma oder gleich mehreren Immobilienmaklern.

Mittlerweile plant Ikea eine dritte und vierte Niederlassung im Münchener Raum, womit München mit Berlin, Toronto, London und Los Angeles gleichziehen würde. Und es finden sich weitere Möbelmärkte im Münchener Umfeld: Segmüller in Parsdorf, XXXLutz in Aschheim, Möbel Höffner in München-Freiham und Mömax-Filialen in Eching und Aschheim. Das Wachstum zumindest der Möbelmärkte scheint unbegrenzt zu sein. Rein rechtlich gibt es auf der Basis des geltenden Landesentwicklungsprogramms Bayern 2006, das immer noch die Vorschriften der Novellierung des Jahres 2002 enthält,<sup>32</sup> keine Möglichkeit, den Wildwuchs der Möbelmärkte systematisch zu kanalisieren (siehe Lechner 2013). In Feldkirchen im Münchener Osten hat sich die Geschichte mittlerweile beinahe wiederholt. Dort wollte Ikea seinen dritten Standort im Münchener Raum errichten, ein Baumarkt sollte in unmittelbarer Nachbarschaft entstehen. Der Bürgermeister war entschlossen, seine Logik bekannt: Besser Feldkirchen profitiere von den Gewerbesteuererträgen im sechs- oder siebenstelligen Bereich als eine Nachbargemeinde. Wenn sich Ikea dort ansiedeln würde, bliebe Feldkirchen nur der zusätzliche Verkehr. Auch hier liefen die Nachbargemeinden Sturm gegen die Ansiedelung und örtliche Parteien sowie der

<sup>29</sup> Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags 14/91 vom 25.06.2002: 6567.

<sup>30</sup> Siehe <http://www.om-gruppe.de/geschaeftsfelder/gewerbe-immobilien/obermaier-gewerbepark.html> (06.04.2013).

<sup>31</sup> Betroffen sind hier insbesondere der Haidgraben, der die Autobahnabfahrt Unterhaching mit dem neuen Einkaufsgebiet um Ikea verbindet, und der Ranhazweg, der eine Verbindung nach Osten darstellt. Auch die Ortsdurchfahrt auf der Rosenheimer Landstraße ist deutlich stärker belastet.

<sup>32</sup> Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 2006: 33-34.

Bund Naturschutz konnten doppelt so viele Unterschriften sammeln, wie für den Erfolg eines Bürgerbegehrens notwendig ist. Ein deutlicher Unterschied besteht jedoch zu den Kräfteverhältnissen in Taufkirchen<sup>33</sup>: Da auch die örtliche CSU zu den Kritikern der Ikea-Ansiedelung gehört, war der Ausgang des anstehenden Bürgerentscheids offen (Lechner 2013). Tatsächlich stimmten die Feldkirchener am 30.06.2013 mit 52,8 % der abgegebenen Stimmen gegen die Ansiedelung von Ikea.<sup>34</sup>

## 6 Verbesserungsvorschläge

Wie die Fallstudie und die anschließende Analyse deutlich gemacht haben, führte die Ansiedelung des Magnetbetriebs Ikea und die nachfolgende Agglomeration zu erheblichen Nutzungskonflikten. Diese lassen sich kaum vollständig vermeiden. Sinnvoll scheint jedoch erstens eine Entscheidungssituation, in der institutionelle Kongruenz gegeben ist (siehe Breton 1965: 182-183; Borck 2003: 445; Blankart 2011: 628-629; Karl in diesem Band). Mit anderen Worten, diejenigen, die von einer Entscheidung positiv wie negativ betroffen sind, sollen auch in der Lage sein, auf diese Entscheidung auf repräsentativ-demokratische oder direkt-demokratische Weise Einfluss zu nehmen. Alternativ können die Interessen insbesondere der potenziell negativ Betroffenen auch durch entsprechende Vorschriften geschützt werden. Allerdings würde dieser Weg von der reinen Lehre abweichen (siehe Blankart 2011: 632). Zweitens sollte ein Nutzensausgleich zwischen den negativ Betroffenen und den positiv Betroffenen herbeigeführt werden (BBR 2007: 115), wenn es nicht gelingt, Kongruenz zwischen negativ und positiv Betroffenen herzustellen. Drittens könnte berücksichtigt werden, ob ein Vorschlag eine potenziell blockadeanfällige Konstellation begünstigt. Zur Beurteilung dieses dritten Aspekts ist insbesondere die bereits herangezogene Governance-Analyse gut geeignet. Wie leicht zu erkennen ist, werden bei den nachfolgend skizzierten Verbesserungsvorschlägen diese grundsätzlichen Überlegungen herangezogen, wobei die Frage nach der potenziellen Blockadeanfälligkeit entsprechend des zentralen theoretischen Zugriffs meiner Ausführungen im Vordergrund stehen soll.

Da die Ansiedelung von Ikea in Brunthal/Taufkirchen und die anderer Möbelhäuser auf der grünen Wiese erst durch die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern im Jahre 2002 möglich wurde, liegt es nahe, durch deren erneute Novellierung die nahezu ungesteuerte Überschwemmung eher ländlicher Regionen mit Einzelhandelsgroßprojekten einschließlich der nachziehenden Groß- und Kleinsortimenter zu kanalisieren. Dies könnte durch eine deutliche Verringerung der anrechenbaren Kaufkraft der Kernstädte geschehen. Auch müsste eine Gesamtbetrachtung aller entsprechenden Gewerbeparks im Umland einer Kernstadt erfolgen.<sup>35</sup> Tatsächlich wäre es interessant zu erfahren, zu welchem Prozentsatz die Kaufkraft der Kernstadt München bereits für Genehmigungen im Umland „verbraucht“ wurde. Um dem ungezügelter Flächenverbrauch mit seinen negativen Begleiterscheinungen vorzubeugen, könnte als zweite Möglichkeit eine Ausweitung der Stimmberechtigung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erwogen werden. Es erscheint widersinnig, beim Raumordnungsverfahren den Rückgriff auf Anteile der Kaufkraft der Kernstadt zuzulassen, bei der Durchführung von Bürgerbegehren und -entscheiden jedoch externe Effekte unberücksichtigt zu lassen. Wären beispielswei-

---

<sup>33</sup> Welche Rolle dabei die vergleichsweise stärker ausgeprägte Kongruenz von Kosten und Nutzen der Ansiedelung gespielt hat, lässt sich ohne weitergehende Analyse nur schwer abschätzen.

<sup>34</sup> Süddeutsche Zeitung Nr. 149 vom 01.07.2013: R1.

<sup>35</sup> Allerdings geht die Tendenz im Entwurf des neuen Landesentwicklungsprogramms Bayern (Bayerischer Landtag 2013) genau in die gegenteilige Richtung (siehe hierzu die kritischen Stellungnahmen von ALR/ARL/DASL et al. 2013; BIHK 2012).

se im betrachteten Fall auch die Bürger von Ottobrunn stimmberechtigt gewesen, die zum Teil näher am Gewerbepark wohnen als die Bürger Taufkirchens, wäre der Ausgang des Bürgerentscheids sehr viel offener gewesen. Denkbar ist drittens auch eine Kompensationslösung, die darauf hinausliefe, die belasteten Nachbargemeinden an den zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen zu beteiligen (Bleyer 1999: 139). Dies würde dann auch zu einer angemesseneren Abwägung der Kosten und Nutzen einer Ansiedelung führen. Denn bei der geltenden Verteilung fällt der Nutzen (Gewerbesteuereinnahmen) konzentriert bei den Standortgemeinden an, während die Kosten im betrachteten Fall weitgehend insbesondere auf die Gemeinde Ottobrunn externalisiert werden. Kommt es hier zu einem gerechteren Ausgleich zumindest des Nutzens, könnte dies die Ansiedelungsentscheidung durchaus beeinflussen. Weitergehend noch wäre viertens der Vorschlag, stark miteinander verflochtene Gemeindegebiete in einer Gebietsreform zusammenzuführen. Damit würde dann institutionelle Kongruenz hergestellt werden. Die bislang von externen Effekten betroffenen Gemeinden könnten so auch auf Basis einer repräsentativ-demokratischen Beteiligung über die Ansiedelung mitentscheiden und kämen bei einer positiven Entscheidung automatisch in den Genuss der zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen. Allerdings dürften sich in Ballungsgebieten kaum alle regionalen externen Effekte auf diese Weise internalisieren lassen. Auch dürfte eine Gebietsreform auf massiven Widerstand der betroffenen Gemeinden stoßen. Alternativ könnte deshalb fünftens erwogen werden, zumindest einen gemeinsamen Planungsraum zu schaffen, der nicht nur Empfehlungen ausspricht, sondern verbindliche Entscheidungen treffen kann. Allerdings gilt auch hier die Schwierigkeit, die Reichweite des Planungsraumes so zu bemessen, das möglichst alle zukünftigen regionalen Externalitäten abgebildet sind.

Für eine Eingrenzung der hier unterbreiteten insgesamt fünf Verbesserungsvorschläge soll auf das Analysepotenzial der Governance-Analyse zurückgegriffen werden. Leitlinie soll dabei die Antwort auf die Frage erstens nach der Anzahl der einwirkenden Governance-Formen und zweitens die auf die Frage nach deren Verhältnis in den jeweils spezifischen Struktur-Prozess-Konfigurationen sein. Dabei gehe ich davon aus, dass singulär einwirkende Governance-Formen und Konstellationen, in denen eine Form dominiert, weitgehende Blockadefreiheit sicherstellen. Bei der vorgeschlagenen Novellierung des Landesentwicklungsprogramms Bayern wirken beide Governance-Formen (Hierarchie durch die Genehmigung der Aufsichtsbehörde und Wettbewerb zwischen den Kommunen). Da der interkommunale Wettbewerb jedoch in die Struktur der hierarchischen Entscheidung eingebettet wäre, kann diese Konstellation als wenig blockadeanfällig betrachtet werden. Auch eine Überlagerung durch den Wettbewerb zwischen Parteien und Interessengruppen ist aller Erfahrung nach nicht zu erwarten, weil die Novelle des Landesentwicklungsprogramms ja gerade eine Verschärfung der Anforderungen an eine Ansiedelung zum Gegenstand hätte. Diese würde keinen Raum für parteipolitisch motivierte Interventionen lassen. Der zweite hier unterbreitete Vorschlag, die Ausweitung der Stimmberechtigung bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf die Bürger umliegender Gemeinden würde zu einer verbundenen Struktur-Prozess-Konfiguration führen, die blockadeanfällig wäre. Die Wirkung der als Drittes vorgeschlagenen Kompensationslösung wäre stark abhängig von der konkreten institutionellen Ausgestaltung. Wäre beispielsweise die Höhe der Beteiligung an den zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen Gegenstand von Verhandlungen, die vom Konsensprinzip bestimmt werden, wäre eine solche Lösung äußerst blockadeanfällig. Vorteilhafter wäre es hier, in den entsprechenden Vorschriften Beteiligungsquoten vorzugeben, die allerdings durchaus substantiell ausfallen müssten, sodass die oben skizzierten Wirkungen der Beteiligung an den zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen auch eintreten. In einem solchen Fall würde die Hierarchie den politischen Wettbewerb dominieren. Am wenigsten blockadeanfällig

wäre eine Gebietsreform, mit der die regionalen Externalitäten weitgehend internalisiert werden würden. Es würde dann nur noch die Governance-Form Hierarchie wirken. Der politische Wettbewerb zwischen Gemeinden würde entfallen. Denkbar wäre es jedoch, dass sich innerhalb der dann größeren Kommune Widerstand gegen die Ansiedelung regt. Dieser könnte dann jedoch im Rahmen der repräsentativ-demokratischen Entscheidungsstrukturen bearbeitet werden. Gelingt dies nicht, könnte es zu einem Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid kommen, womit der politische Wettbewerb zwischen Parteien und Interessengruppen Bedeutung erlangen würde. Bei der letzten thematisierten Lösung – der Schaffung eines gemeinsamen Planungsraumes mit verbindlicher Entscheidungskompetenz – wäre der politische Wettbewerb weiterhin wirksam, aber in die gemeinsamen Planungsstrukturen eingebettet. Aber auch hier besteht eine gewisse Blockadeanfälligkeit, wobei deren Ausmaß stark von der jeweiligen institutionellen Ausprägung abhängt. Würde die Zusammenarbeit der Kommunen beispielsweise durch das Konsensprinzip bestimmt, wäre bei stark ausgeprägtem politischen Wettbewerb mit Blockaden zu rechnen. Eine Übersicht über die diskutierten Zusammenhänge gibt Tabelle 1.

Tab. 1: Diskutierte Maßnahmen nach Art der Governance-Konstellation und Blockadeanfälligkeit

Maßnahme	Governance-Konstellation	Blockadeanfälligkeit
LEP-Novellierung	2 Governance-Formen pol. Wettbewerb eingebettet	nein
Räumliche Ausweitung der Stimmberechtigung bei Bürgerbegehren und -entscheiden	2 Governance-Formen verbundene Konstellation	tendenziell ja
Kompensationslösung	2 Governance-Formen bei verhandelbarem Kompensationsumfang verbundene Konstellation bei vorgegebenem Kompensationsumfang eingebettete Konstellation	ja  nein
Gebietsreform	1 Governance-Form kein Wettbewerb zwischen den zusammengeführten Kommunen	nein
Gemeinsamer Planungsraum	2 Governance-Formen verbundene Konstellation; Bedeutung anhängig von der institutionellen Ausprägung	tendenziell ja

## 7 Fazit

Angesichts des doppelten Erkenntnisinteresses ist auch ein doppeltes Fazit zu ziehen. Dieses bezieht sich erstens auf den inhaltlichen Aspekt der Fallstudie und zweitens auf die analytische Leistungsfähigkeit der Governance-Analyse. Die inhaltliche Seite war neben der Frage nach den Möglichkeiten, einen Interessenausgleich bei den konstatierten räumlichen Nutzungskonflikten zu finden, insbesondere durch die Frage nach der Blockadeanfälligkeit der vorgeschlagenen institutionellen Lösungen gekennzeichnet. Im untersuchten Fall war der Sachverhalt nicht nur durch einen Nutzungskonflikt (Ansiedelung eines Einzelhandelsgroßprojektes versus Bannwald), sondern auch durch die ungleichgewichtige räumliche Verteilung von Nutzen und Kosten der Ansiedelung eines Möbelhauses gekennzeichnet. Verschärft wurde die Situation durch den Zuschnitt der Gemeindegrenzen, der dafür sorgt, dass genau diejenigen, welche die Lasten der Ansiedelung zu tragen haben, nicht von deren Nutzen in Form eines zusätzlichen Gewerbesteueraufkommens profitieren. Analytischer ausgedrückt, die Kosten der Ansiedelung konnten weitgehend externalisiert werden, während der Nutzen intern anfiel. Aus dieser Analyse ergaben sich auch die verschiedenen Verbesserungsvorschläge, die alternativ strengere Anforderungen an die Genehmigung der erforderlichen Flächennutzungs- und Bebauungspläne, bessere politische Beteiligungsmöglichkeiten der negativ betroffenen Kommunen oder deren Bürger sowie eine Kompensationslösung oder mit einer Gebietsreform beide Aspekte zum Gegenstand haben. Bei institutionellen Veränderungen, wie sie hier diskutiert wurden, ist stets von Bedeutung, ob sie das Entscheidungssystem blockadeanfällig machen oder ob dies vermieden wird. Um zu dieser Frage weiteren Aufschluss zu erlangen, wurde die den verschiedenen Verbesserungsvorschlägen inhärente Blockadeanfälligkeit unter Rückgriff auf die Governance-Analyse untersucht. Unter diesem Gesichtspunkt schneiden bei entsprechender institutioneller Ausgestaltung die Kompensationslösung, die Gebietsreform sowie die Verschärfung der Anforderungen an die Ansiedelung eines Einzelhandelsgroßprojektes (LEP-Novellierung) positiv ab. Weniger geeignet scheinen unter diesem Gesichtspunkt die räumliche Ausweitung der Stimmberechtigung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die Kompensationslösung bei ungeeigneter institutioneller Ausgestaltung sowie die Schaffung eines gemeinsamen Planungsraumes.

Durch den Rückgriff auf das Instrumentarium der Governance-Analyse konnten die Fallstudie angeleitet und die Ergebnisse systematisiert werden. Eine Beeinflussung der Struktur-Prozess-Konfiguration zu Steuerungszwecken scheint möglich, wie die diskutierten Verbesserungsvorschläge zeigen. Als nachteilig könnte sich für die Governance-Analyse erweisen, auf der Ebene der Governance-Formen keine graduellen Abstufungen zu kennen. Dies zeigt sich bei dem zweiten Verbesserungsvorschlag, der auf eine räumliche Ausweitung der Stimmberechtigung bei Bürgerbegehren und -entscheiden verweist. Bei ihm geht es darum, der Governance-Form „politischer Wettbewerb“ auf der regionalen Ebene mehr Durchschlagskraft zu verleihen. Möglicherweise könnte dieser Mangel an Differenzierungsfähigkeit einen Nachteil darstellen, der potenzielle Erkenntnisgewinne behindert.

Auf der Ebene der Governance-Mechanismen sind zwei mögliche Probleme zu diskutieren. Erstens scheint die Beschränkung auf unmittelbare Wechselseitigkeit zu eng zu sein. Denn wie an der Fallstudie deutlich wurde, sind für den Governance-Mechanismus „Beeinflussung“ auch indirekte Beziehungen zu berücksichtigen, wenn man ein vollständiges Bild erlangen will. Zweitens scheinen die Governance-Mechanismen vor allem gut geeignet, um Interdependenzbewältigung zu erfassen, weniger um deren spezifische Form zu erklären. Großes Potenzial sehe ich allerdings, wenn der Governance-Mechanismus „Beeinflussung“ weiter differenziert wird etwa durch Rückgriff auf die in handlungstheoretischer Tradition stehenden Instrumente. Ihre Wirksamkeit dürfte sehr stark von der je-

weils dominierenden Governance-Form abhängen. Damit sollte die Governance-Analyse ihre besondere Stärke vor allem bei einer gleichzeitigen Betrachtung von Governance-Formen und weiter zu differenzierenden Governance-Mechanismen entfalten.

## Danksagung

Ich danke den Mitgliedern des Arbeitskreises „Koordination raumwirksamer Politik“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Leitung Helmut Karl) sowie insbesondere Gerd Lintz und einem anonymen Gutachter für wertvolle Hinweise und Anregungen.

## Literatur

- Anton, C.; Lohr, B. (2013): Blau-gelbe Bedrohung.  
<http://www.sueddeutsche.de/muenchen/ikea-plant-dritten-standort-in-muenchen-blau-gelbe-bedrohung-1.1581100> (02.04.2013).
- ALR – Bayerische Akademie Ländlicher Raum; ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, LAG Bayern; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, LG Bayern; BYAK – Bayerische Architektenkammer; Bayerischer Landesverein für Heimatpflege; BDA – Bund Deutscher Architekten, LV Bayern; BDLA – Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Bayern; SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung, RG Bayern; VBI – Verband Beratender Ingenieure, LV Bayern (2013): Gemeinsame Stellungnahme zum 2. Entwurf des Landesentwicklungsprogramms vom 28.11.2012.  
[http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/GemStellungn\\_Raumakademien\\_Verb%C3%A4nde\\_ByAK\\_LEP%202\\_11-01-13.pdf](http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/GemStellungn_Raumakademien_Verb%C3%A4nde_ByAK_LEP%202_11-01-13.pdf) (16.07.2014).
- BIHK – Bayerischer Industrie- und Handelskammertag e.V. (2012): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). Fortschreibung 2012.  
<http://www.bihk.de/bihk/Anhaenge/bihkrepository/lep-stellungnahme.pdf> (07.04.2013).
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006  
<http://www.stmwi.bayern.de/landesentwicklung/instrumente/landesentwicklungsprogramm/download-lep-2006/> (30.07.2014).
- Bayerischer Landtag (2013): Antrag der Staatsregierung. Entwurf einer Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP).  
[https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000010000/0000010120.pdf](https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000010000/0000010120.pdf) (16.07.2014).
- Bayerischer Landtag (2002): Plenarprotokoll 14/91. 91. Sitzung am Dienstag, dem 25. Juni 2002, 15.30 Uhr, in München.  
[http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP14/Protokolle/14%20Wahlperiode%20Kopie/14%20WP%20Plenum%20LT%20Kopie/091%20PL%20250602%20ges%20endg%20Kopie.pdf](http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP14/Protokolle/14%20Wahlperiode%20Kopie/14%20WP%20Plenum%20LT%20Kopie/091%20PL%20250602%20ges%20endg%20Kopie.pdf) (11.07.2014).
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Band 2. Was leisten bestehende Instrumente? Bonn.
- Benz, A. (2006): Eigendynamik von Governance in der Verwaltung. In: Bogumil, J.; Jann, W.; Nullmeier, F. (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Wiesbaden, 29-49. = Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 37.
- Benz, A. (2007): Einleitung. In: Benz, A.; Czada, R.; Döhler, M.; Gläser, J.; Jansen, D.; Lütz, S.; Schimank, U.; Wald, A.; Werle, R.: Kurs 33201: Grundlagen der Governance-Analyse. Hagen, 7-26.  
<https://vu.fernuni-hagen.de/lvuweb/lvu/file/FeU/KSW/2014SS/33201/oeffentlich/33201-vorschau.pdf> (16.07.2014).

- Benz, A.; Dose, N. (2010a): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 13-36.
- Benz, A.; Dose, N. (2010b): Von der Governanceanalyse zur Policytheorie. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 251-276.
- Blankart, C. B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München.
- Bleyer, B. (1999): Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten. Grenzen landesplanerischer Steuerungsinstrumentarien und Möglichkeiten konsensualler Regelungen der kommunalen Plangeber. In: Raumforschung und Raumordnung 57 (2/3), 132-142.
- Borck, R. (2003): Führt fiskalische Äquivalenz zu einer effizienten Allokation? Die Rolle von Mehrheitsabstimmungen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung (72) (3), 444-457.
- Breton, A. (1965): A theory of government grants. In: The Canadian Journal of Economics and Political Science 31 (2), 175-187.
- Dose, N. (2008): Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design. Baden-Baden.
- Jarass, H. D. (Hrsg.) (2011): Einzelhandel und Planungsrecht. Symposien des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 22. Juni 2010 und am 31. August 2010. Berlin.
- Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.) (2012): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 2.
- Lange, S.; Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, S.; Schimank, U. (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, 9-44.
- Langhagen-Rohrbach, C. (2010): Raumordnung und Raumplanung. Darmstadt.
- Lechner, C. (2013): Auf dem Weg zur Möbel-Weltstadt.  
<http://www.ovb-online.de/politik/moebel-weltstadt-2816750.html> (16.07.2014).
- Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.) (2014): Datenbank Bürgerbegehren.  
[http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html?tx\\_%20mddbbbview\\_pil\[id\]=4460&tx\\_mddbbbview\\_pil\[single\]=1](http://www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html?tx_%20mddbbbview_pil[id]=4460&tx_mddbbbview_pil[single]=1) (11.07.2014).
- Mühleisen, S. (2011): Groß ist geil.  
<http://www.sueddeutsche.de/muenchen/einkaufsmaerkte-im-umland-gross-ist-geil-1.1245079> (22.07.2014).
- ohne Autor (2010): Hier radelt der Bürgermeister zum Einkaufen.  
<http://www.hallo-muenchen.de/muenchen/landkreis/muenchner-suedosten/hier-radelt-buergermeister-einkaufen-2397727.html> (01.04.2013).
- Parsons, T. (Hrsg.) (1980): Zur Theorie der sozialen Interaktionsmedien. Opladen.
- Preibisch, W. (2011): Bericht über aktuelle Entwicklungen im Bau- und Planungsrecht des Bundes. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. Symposien des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 22. Juni 2010 und am 31. August 2010. Berlin, 1-12.
- Pütz, M. (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München.
- Pütz, M. (2006): Regional Governance in der räumlichen Planung. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen, 39-52.
- Regionaler Planungsverband München (Hrsg.) (2001): Niederschrift über die 174. Sitzung des Planungsausschusses und gleichzeitig 150. Sitzung des Planungsbeirats des Regionalen Planungsverbands München am 06.11.2001 im großen Sitzungssaal des Rathauses der Landeshauptstadt München.  
<http://www.region-muenchen.com/aktuell/termine/pa061101/pa061101.htm> (11.07.2014).

- Reiss-Schmidt (2003): Herausforderungen und Chancen kooperativer Regionalentwicklung. Perspektiven für die Region München. In: *disP – The Planning Review* 39 (152), 71-79.
- Rojahn, O. (2011): Verkaufsflächenobergrenzen in Bebauungsplänen. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): *Einzelhandel und Planungsrecht. Symposien des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 22. Juni 2010 und am 31. August 2010*. Berlin, 43-68.
- Salamon, L. M. (Hrsg.) (2002): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. New York.
- Scharpf, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen, 57-83. = *Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte* 24.
- Schimank, U. (2007): Elementare Mechanismen. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungen*. Wiesbaden, 29-45.
- Scholl, B.; Elgendy, H.; Nollert, M. (2007): *Raumplanung in Deutschland – formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben. Spatial planning in Germany – formal structure and future tasks*. Karlsruhe. = *Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung* 35.
- Tausendfreund, S. (Hrsg.) (2002a): *Pressekonferenz der Taufkirchner Grünen zum Bürgerentscheid*. [http://www.susanna-tausendfreund.de/cms/front\\_content.php?idart=59&veranst\\_id=256&8.12.2013](http://www.susanna-tausendfreund.de/cms/front_content.php?idart=59&veranst_id=256&8.12.2013).
- Tausendfreund, S. (Hrsg.) (2002b): *Raumordnungsverfahren IKEA in Taufkirchen bei München*. [http://www.susanna-tausendfreund.de/cms/front\\_content.php?idart=59&veranst\\_id=564&2.04.2013](http://www.susanna-tausendfreund.de/cms/front_content.php?idart=59&veranst_id=564&2.04.2013).
- Williamson, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, London.
- Woschée, H. (2003): *Schwedenhäppchen in Vorfreude auf 1,5 Millionen Besucher jährlich. Grundstein für Ikea-Einrichtungshaus bei Taufkirchen gelegt*. <http://www.merkur-online.de/lokales/muenchen-lk-sued/landkreis/schwedenhaeppchen-vorfreude-millionen-besucher-jaehrlich-146846.html> (08.12.2013).

## Autor

Prof. Dr. **Nicolai Dose** (\*1958) leitet den Lehrstuhl für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Institut für Politikwissenschaft der Gesellschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Duisburg-Essen. Gleichzeitig ist er Geschäftsführender Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung sowie Leiter der Forschungsgruppe Gesetzesfolgenabschätzung.