

**Zeitschrift:** Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement =  
Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire =  
Geomatica Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio

**Herausgeber:** geosuisse : Schweizerischer Verband für Geomatik und  
Landmanagement

**Band:** 109 (2011)

**Heft:** 10

**Artikel:** Landmanagement im "Speckgürtel" : Lösungsansätze und Lösungen in  
Bayern

**Autor:** Ewald, W.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-236820>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 02.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Landmanagement im «Speckgürtel»: Lösungsansätze und Lösungen in Bayern

Der Zwischenraum zwischen offener Landschaft und dicht bebauten Räumen ist insbesondere wegen der ungebremsten Flächeninanspruchnahme von zunehmenden Landnutzungskonflikten geprägt. Die interkommunale Zusammenarbeit kombiniert mit Siedlungsinnenentwicklung bietet die Chance, gleichzeitig Flächen zu sparen und die demographische Entwicklung zu bewältigen. An Hand von Beispielen wird der Ansatz eines auf diese Zielsetzungen ausgerichteten Landmanagements in Bayern aufgezeigt und eine kritische Bilanz gezogen.

*La surface située entre le paysage ouvert et les espaces densément urbanisés fait l'objet de convoitises conflictuelles croissantes, notamment en raison de l'emprise effrénée des différentes affectations. La collaboration intercommunale, en combinaison avec le développement de l'urbanisation intérieure offre la chance d'économiser des surfaces et de gérer simultanément la croissance démographique. A l'aide d'exemples en Bavière on démontre les efforts d'une gestion du territoire visant ces buts dont un bilan critique est tiré.*

Lo spazio tra il paesaggio aperto e gli spazi densamente edificati è particolarmente contrassegnato dall'irrefrenabile esigenza di superficie risultante dai conflitti di sfruttamento del suolo. La collaborazione intercomunale, abbinata allo sviluppo degli insediamenti, offre la possibilità di risparmiare superficie e superare lo sviluppo demografico. Partendo da esempi, l'articolo illustra l'approccio di una gestione del territorio in Baviera rivolta verso questi obiettivi e provvede a fare un bilancio critico.

W. Ewald

Zentrale Herausforderungen in den ländlichen Räumen Deutschlands sind die Bewältigung des demographischen Wandels und die Begrenzung der enormen Flächeninanspruchnahme von rund 100 ha/Tag. Diese Entwicklungen machen auch vor Bayern nicht Halt. Die daraus erwachsenden Landnutzungskonflikte zeigen sich insbesondere im sogenannten Speckgürtel, d.h. in dem Zwischenraum zwischen offener Landschaft und dicht bebauten Räumen, der durch die – trotz der demographischen Entwicklung – ungebrochen verlaufende Ausdehnung von Infrastrukturanlagen und Siedlungen zunehmend zu einem Konfliktgürtel wird. Sowohl die Flächeninanspruchnahme als auch die demographische Entwicklung sind flächenrelevant und mit einander verknüpft. Auf beide Herausforderungen

muss ein modernes Landmanagement Antworten anbieten, die folgende fünf Elemente (Pentaphonie des Landmanagements) gewährleisten oder beinhalten sollten (Magel 2010):

1. Gleichheit aller Räume in Stadt und Land gewährleisten
2. Aktivierendes Beraten und Steuern
3. Planen, Vernetzen und Koordinieren
4. Bauen und Finanzieren
5. (Boden-)Ordnen und Konfliktlösen

Betrachtet man die Situation in Bayern näher, so kommt man schnell zur Erkenntnis, dass eines der Kernprobleme die stark ausgeprägte interkommunale Konkurrenz ist, die letztendlich allen schadet. Im Mittelpunkt des konfliktlösenden Landmanagements in den Speckgürteln steht daher in Bayern zunehmend die Initiierung, Begleitung und Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit. Dabei geht es um die gemeinsame Bewältigung von Aufgaben, die Gemeinden allein nicht

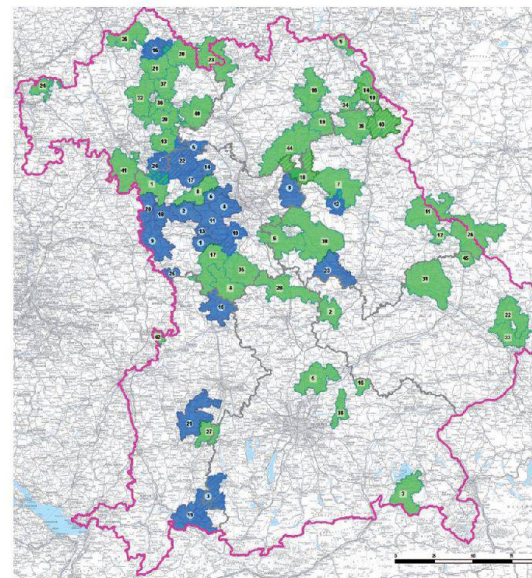


Abb. 1: Integrierte Ländliche Entwicklungen (grün) und Kommunale Allianzen (blau) in Bayern (Stand: 31.12.2010).

oder mit Effizienzverlust lösen können, bei gleichzeitiger Wahrung der Eigenständigkeit und der Identität der einzelnen Gemeinden. Die Grundprinzipien der Zusammenarbeit müssen sein: freiwillig, partnerschaftlich («win-win») und zielorientiert. Für eine so ausgerichtete Strategie verfügt die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung mit der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) über ein Schlüsselinstrument, das die Arbeit und Vorgehensweise der Verwaltung bereits entscheidend prägt (Brunner, 2009). Der ILE-Ansatz stellt die interkommunale Zusammenarbeit in den Mittelpunkt. Dabei werden ein Konzept und Entwicklungsprozess gefördert, die unmittelbar an der konkreten Umsetzung mit den zentralen Instrumenten Flurneuordnung und Dorferneuerung orientiert sind. Die beiden Instrumente werden so in einen neuen strategischen und gemeindeübergreifenden Gesamtzusammenhang gestellt (Ewald, 2008). Angesichts der allein seit 2004 in Bayern neu auf den Weg gebrachten 45 Entwicklungsprozesse, in denen sich 392 Gemeinden mit 1,2 Mio. Einwohnern insbesondere in den Brennpunkten der demographischen Entwicklung in Nord- und Ostbayern intensiv mit ihrer künftigen Entwicklung befassen und 25 ältere eben-



falls betreute Kommunale Allianzen lässt sich unschwer vorhersagen, dass die Umsetzungsinstrumente des Landmanagements in Bayern zunehmend durch die anstehende oder bereits laufende Umsetzung der dort in den gebiets- und gemeindeübergreifenden Entwicklungskonzepten (ILEK) festgelegten Entwicklungsziele geprägt werden. Auf Grund der auf die Verfügbarkeit von Grund und Boden bezogenen gemeindeübergreifenden Entwicklungsstrategien kommt der ländlichen Bodenordnung dabei eine Schlüsselrolle zu.

## Innenentwicklung – vom «Speckgürtel» zurück zum «Speckkern»

Die Folgen des Strukturwandels in der Landwirtschaft und des demographischen Wandels sind in vielen Dörfern Bayerns durch Gebäudeleerstände und Entleerung von Ortskernen sowie durch Aufgabe von Nahversorgungs- und Infrastruktureinrichtungen und dem Verlust dörflicher Funktionen bereits unübersehbar. Die meisten Gemeinden reagieren darauf mit einem Werben nach neuen Bürgern und Firmenansiedlungen. Dies äußert sich in einem Angebot von günstigen Siedlungs- und Gewerbeflächen. Die Folgen sind hoher Flächenverbrauch, zunehmende Unterauslastung von Infrastruktureinrichtungen und Wertverluste bei Immobilien.

Diese Entwicklung war vor fünf Jahren der Auslöser, die Bayerische Dorferneuerung auf den Schwerpunkt der Innenentwicklung auszurichten (Rill, 2006). Aufbauend auf die weit über Bayern hinaus ausstrahlenden Erfolgselemente der Dorferneuerung, baut die Umsetzung des Schwerpunkts Innenentwicklung auf folgende Komponenten auf:

- Umfassende Bewusstseinsbildung, aktive Bürgermitwirkung und kooperative Umsetzungsstrategien
- Ausrichtung der Förderung auf die bauliche, funktionale und soziale Innenentwicklung in den Dörfern
- Einsatz von Flächenmanagement und Bodenordnung



Abb. 2: Die Bürgermeister der zehn Gemeinden der «Interkommunalen Allianz Oberes Werntal» ziehen an einem Strang und haben sich zu einer vorrangigen Innenentwicklung ihrer Orte verpflichtet.

- Initiierung und Unterstützung einer interkommunalen Zusammenarbeit (ILE) Der letzte Punkt ist aus der Erkenntnis erwachsen, dass Flächensparen und Innen-

entwicklung nicht in einem Wettbewerb der Gemeinden untereinander, sondern nur in einem partnerschaftlichen Miteinander gelingen können. Einer der Vorreiter hierfür ist das gemeinsam von mehreren Ministerien unterstützte Pilotprojekt «Interkommunale Allianz Oberes Werntal» im Landkreis Schweinfurt (Unterfranken). Dort haben sich die Bürgermeister von zehn Gemeinden im Rahmen einer ILE zu einer vorrangigen Innenentwicklung ihrer Orte verpflichtet.

Vorangegangen war eine gründliche Analyse der Innenentwicklungspotentiale und des Wohnlandbedarfs. Die Ergebnisse waren für alle Beteiligten ernüchternd: Bis zum Jahr 2020 steht einem Innentwicklungspotenzial von 252 ha ein Bedarf von lediglich 25,6 ha gegenüber. Dies war der Anlass, dass sich die Gemeinden zur gemeinsamen Streichung von geplanten Wohnbau- und Gewerbeflächen sowie zu einer Innenentwicklung ihrer Dörfer entschlossen. Erstes Ergebnis war die Realisierung eines interkommunalen Gewerbegebietes. Die Umsetzung der Innenentwicklung erfolgt insbesondere über die Dorferneuerung. Der mit dem Pilotprojekt im Werntal be-

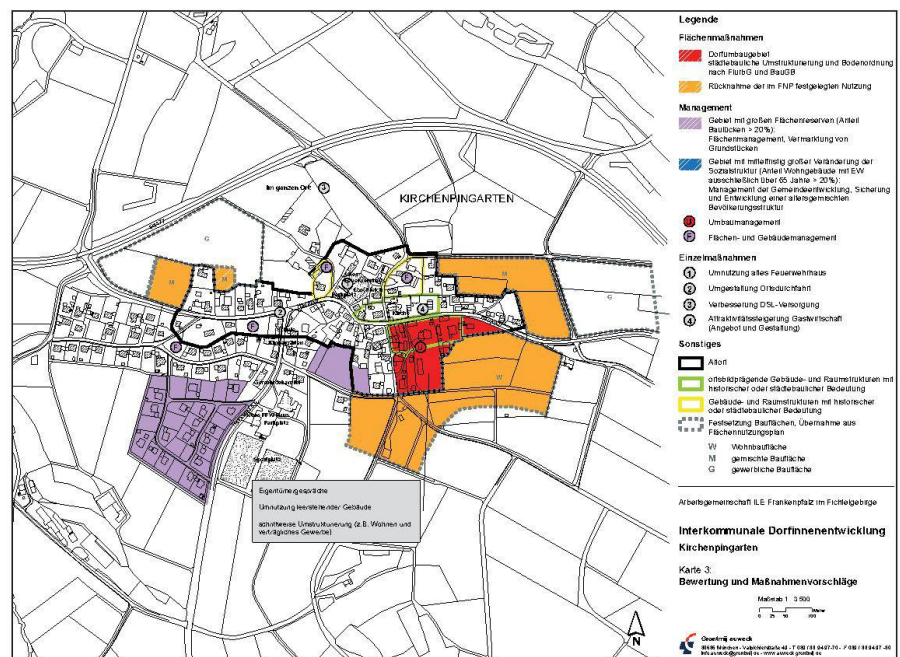


Abb. 3: Interkommunale Dorffinnenentwicklung – Vorschläge für Dorfbau, Nutzung von Flächenreserven und Rücknahme von Baugebieten. (Quelle: Grontmij GmbH, München.)



gongnene Weg, die Innenentwicklung in den Mittelpunkt der interkommunalen Zusammenarbeit zu stellen, trug schnell Früchte. In praktisch jeder ILE in Nordbayern ist die Innenentwicklung zu einer Schwerpunktaufgabe geworden. Angeschoben durch engagierte Bürgermeister und aktive Bürger gehen dort derzeit umfassende Konzepte zum Dorfbau, zur Nutzung von Flächenreserven und Rücknahme von Baugebieten bereits in die Umsetzungsdiskussion.

In allen Prozessen ist die Innenentwicklung mit den Möglichkeiten des Landmanagements verknüpft: Erst mit Landwirtschaftenerwerb, Gebäudesanierungen, tlw. Abbruch von Gebäuden und einer darauf aufbauenden Neuordnung der Grundstücke mit neuen Möglichkeiten der Erschliessung und des Neubaus kann eine Innenentwicklung erfolgreich gestaltet werden.

Dies führt hin bis zu einer kompletten Neuentwicklung von Dorfquartieren, wie dies beispielsweise derzeit in Unterfranken umgesetzt wird. Klar ist auch, dass die Innenentwicklung parallel des Aufbaus eines kommunalen Immobilienportals mit integriertem Beratungsangebot bedarf.

Aber auch in Regionen, die durch Zuwachs geprägt sind, reagieren die Gemeinden auf den Flächenfrass. So erfolgt beispielsweise durch die Gemeinde Fraunberg im Landkreis Erding eine gesteuerte Siedlungsentwicklung in allen Ortsteilen (statt nur in den drei zentralen Orten) durch Umnutzung leer stehender Hofstellen für Wohn- und/oder Gewerbenutzung. Auch dies führt im Ergebnis zu einem Wegfall von geplanten Wohn- und Gewerbegebieten.

### Interkommunale Strategien bei der Ausweisung von Gewerbegebieten

Vor allem die explosionsartig entlang von Infrastrukturachsen sich entwickelnden Gewerbeflächen tragen zu einem erheblichen Teil zur Flächeninanspruchnahme bei. Auch im Bereich des Gewerbeflä-



Abb. 4 und 5: Ermöglichung einer Neubebauung durch Landmanagement. (Quelle: Büro peichl+metz, Bergheimfeld.)

chenangebots sind gemeindeübergreifende Strategien besonders erfolgversprechend. So ziehen beispielsweise zehn Gemeinden im Rahmen der «ILE A 7 Füssener Land» entlang des neuen Endstücks der Autobahn A7 im Landkreis Ostallgäu an einem Strang und ermöglichen durch ihre interkommunale Zusammenarbeit flächensparende Lösungen wie z.B. die Schaffung eines gemeinsamen Gewerbe- und Industrieparks durch Erwerb eines nicht mehr genutzten Bundeswehrraums. Noch weiter gehen 18 Gemeinden aus den Landkreisen Bayreuth und Forchheim im Rahmen der «ILE Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz» bei der Einrichtung eines Regionalen Gewerbeflächenpools (Maier, 2011). Auf der Grundlage eines im Juli 2011 abgeschlossenen Kooperationsvertrags bringen (zunächst) fünf Gemeinden ihre Gewerbeflächen in einen gemeinsamen (virtuellen) Flächenpool

ein. Nach deren Bewertung durch eine unabhängige Gutachterkommission erfolgen eine gemeinsame Vermarktung der Flächen und eine Aufteilung von Aufwand und Ertrag. Die in der ILE geborene neuartige Idee eines Regionalen Gewerbeflächenpools wird vom Bayerischen Wirtschaftsministerium bei der Umsetzung weiter unterstützt.

### Was haben wir und was fehlt uns (noch)?

Ermutigende Erfolge in den Pilotprojekten dürfen nicht den Blick auf die Frage verstellen, ob auf alle derzeitigen und künftigen Herausforderungen von der Verwaltung auch durchschlagende Antworten gegeben werden können. Auf der Habenseite steht zweifellos viel «Know-how» und Innovationsstärke der Verwaltung in vielen Themenbereichen



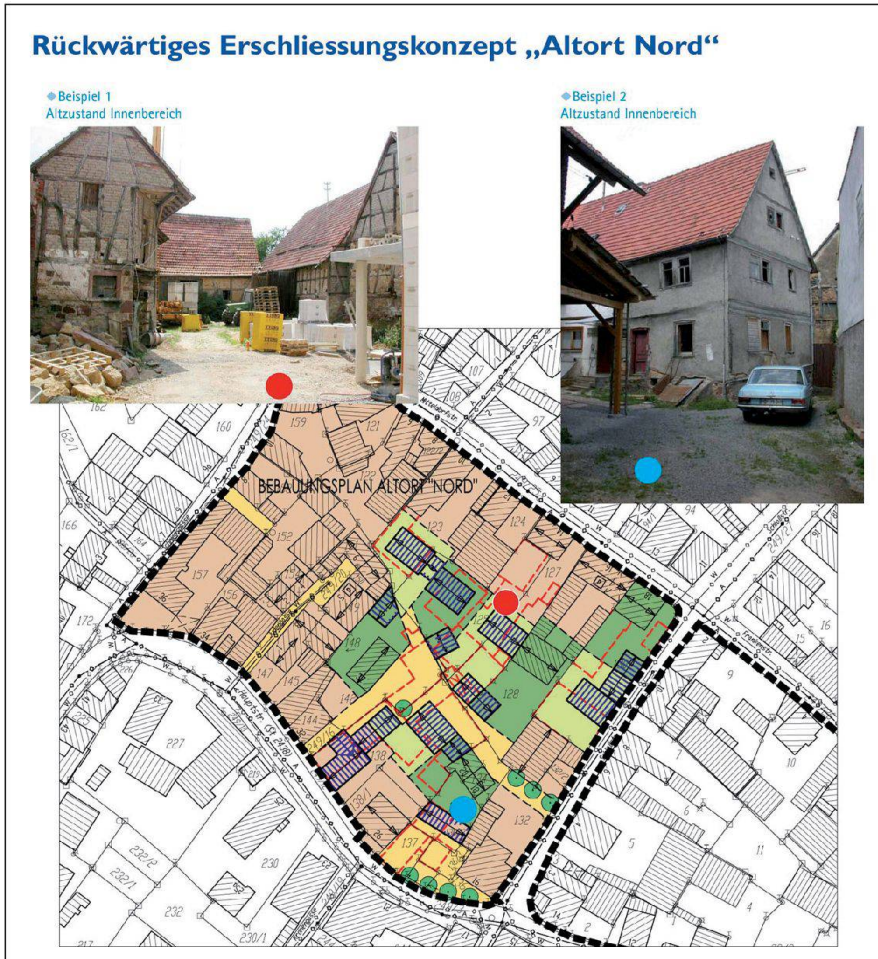


Abb. 6: Umfassender Dorfbau in Unterfranken. (Quelle: bernd müller archi-  
tekt, Markttheidenfeld.)

der Pentaphonie des Landmanagements. So zeigte sich bei der in kurzer Zeit und auf breiter Ebene erfolgten Initiierung, Unterstützung und Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit wiederum die Innovationskraft, die diese Verwaltung in den letzten Jahrzehnten ausgezeichnet hat. Nicht zu vergessen ist, dass nur über eine erfahrene Landmanagementverwaltung die Umsetzung von Planungen und die Lösung von Landnutzungskonflikten durch gekonnten Einsatz des absoluten Alleinstellungsmerkmals Bodenordnung ermöglicht wird. Dies alles hat die Verwaltung jedoch nicht vor einem enormen Personalabbau seit 1992 von fast 50% (vgl. 2017) bewahrt, was die Handlungsmöglichkeiten in zunehmendem Masse erheblich begrenzt. Der einzige Ausweg für die Verwaltung ist eine noch stärkere Privatisierung von Verwaltungsarbeiten, eine Schwerpunktverschiebung in Richtung koordinierende Tätigkeiten und eine weiter verstärkte Prioritätensetzung. Leider lässt hierzu der in Bayern bereits seit zwei Jahren diskutierte politische Neuauftrag zur Landes-

entwicklung immer noch die Antwort offen, wie der erste Satz der Pentaphonie («Gleichheit aller Räume in Stadt und Land gewährleisten») vor allem vor dem Hintergrund des demographischen Wandels konkret umgesetzt werden soll. Damit bleibt auch die darauf aufbauende Rolle der Verwaltung (noch) im Unklaren. Auch die fehlenden Fördermöglichkeiten beim Flächen- und Immobilienmanagement sowie im Bereich Nahversorgung sind noch ein zu lösendes Problem. Viele Gemeinden in den Brennpunkten der demographischen Entwicklung warten aber nicht darauf, sondern fragen das Angebot der Verwaltung bereits jetzt stark nach und nehmen auch ihre kommunale Planungshoheit verstärkt und mutig wahr. Die manchmal dabei gewünschten schnellen Erfolge sind bei der Innenentwicklung nicht erreichbar. Allein mit neuen Dorfplätzen und Dorfstrassen würde beim notwendigen Dorfbau zu kurz gesprungen. Nur mit fachlich deutlich darüberhinausgehenden Schwerpunktsetzungen und einem langen Atem wird es gelingen, die Innenentwicklungs-

prozesse erfolgreich zu gestalten. Der Umfang der Unterstützungsmöglichkeiten seitens der Verwaltung wird angesichts des Personalabbaus entscheidend davon abhängen, inwieweit es der Verwaltung gelingt, auch in ihren anderen Tätigkeitsbereichen Schwerpunkte zu setzen. Die eigentumsverträgliche Realisierung von Infrastrukturprojekten und die Lösung von Landnutzungskonflikten durch die Kernkompetenz beim Landmanagement sind jedenfalls auch in Zukunft unverzichtbar. Die Vielzahl an flächenrelevanten Handlungsfeldern und deren Bedeutung als Entwicklungsfaktoren sind die wesentlichen Gründe dafür, dass auf das Landmanagement insbesondere in den Speckgürteln grosse und neue Aufgaben warten.

#### Literatur:

Brunner, Helmut: Integrierte ländliche Entwicklung – Chancen für Kommunen und Regionen. DVW-Bayern, Mitteilungen 3/2009.

Ewald, Wolfgang: Flächenmanagement und Bodenordnung im Dienst der integrierten ländlichen Entwicklung. DVW-Bayern, Mitteilungen 2/2008.

Magel, Holger: Grund und Boden – Salz und Engpass jeder gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. zfv Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 2010.

Maier, Jörg et. al: Die Errichtung eines Regionalen Gewerbepools. RRV-Gesellschaft für Raumanalysen, Regionalpolitik und Verwaltungspraxis; 2011 ([www.wigeo.uni-bayreuth.de/de/index.html](http://www.wigeo.uni-bayreuth.de/de/index.html)).

Rill, Leonhard: Vitale Dörfer – vitale ländliche Räume. Beiträge der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. FuB Flächenmanagement und Bodenordnung, 2006.

Ministerialrat Dipl.-Ing. Wolfgang Ewald  
Leiter des Referats Integrierte Ländliche Entwicklung und Flurneuordnung  
Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Ludwigstrasse 2  
DE-80539 München  
Wolfgang-Guenther.Ewald@stmelf.bayern.de