



STADT
LAND
PLUS+

FLÄCHENSICHERUNG DURCH REGIONALPRODUKTE – METROPOLREGION NÜRNBERG ALS VORBILD?

Prof. Dr. Otmar Seibert

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA
Forschung für Nachhaltigkeit

Umwelt
Bundesamt

INSTITUT
RAUM &
ENERGIE

STADTLAND

FLÄCHENSICHERUNG DURCH REGIONALPRODUKTE – METROPOLREGION NÜRNBERG ALS VORBILD?



GEFÖRDERT VOM

FLÄCHENSICHERUNG DURCH REGIONALPRODUKTE

METROPOLREGION NÜRNBERG ALS VORBILD?

Um den ungebremsten Verlust landwirtschaftlicher Flächen aufzuhalten, werden in der Europäischen Metropolregion Nürnberg in enger Kooperation von Stadt und Land neue Wege zur Bewusstseinsbildung für die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen und deren Gemeinwohlleistungen sowie zur nachhaltigen Versorgung mit Regionalprodukten aufgezeigt. Ansatzpunkte sind eine umfassende Information über das Ausmaß der Neuinanspruchnahme von Agrarflächen für Siedlungs-, Infrastruktur- und Kompensationszwecke sowie die Gegenüberstellung von noch verfügbarer landwirtschaftlicher Nutzfläche mit dem Flächenbedarf für eine weitgehend eigenständige Versorgung der Metropolbevölkerung mit regionalen Lebensmitteln. Adressaten sind vor allem Kommunen, auf deren Ebene Flächennutzungsentscheidungen getroffen werden. Beispielhaft wird demonstriert, wie durch die Entwicklung einer Dachmarke für Streuobstprodukte ein Anreiz für die Erhaltung und Ausweitung von Streuobstflächen geschaffen werden kann. Die Dachmarke öffnet sechs kleinen Streuobst-initiativen den Markt im städtischen Zentrum der Metropolregion. Neben der Versorgung mit hochwertigen naturbelassenen Säften für unterschiedliche Zielgruppen werden damit zugleich wichtige ökologische, soziale und landschaftsprägende Wirkungen erzielt.

HERAUSFORDERUNGEN

Neben vielen aktuellen Krisen steht auch die Notwendigkeit eines verantwortungsvolleren Umgangs mit freien, also unbebauten Flächen im Zentrum der gesellschaftlichen Diskussion. Fläche ist knapp und unvermehrbar; die Vielfalt ihrer Nutzungsmöglichkeiten und das Risiko, getroffene Nutzungsentscheidungen langfristig kaum revidieren zu können, verlangen nicht nur neue Steuerungsansätze. Wichtig ist vor allem ein erweitertes Bewusstsein für die Funktionsvielfalt und den „wahren“ Wert freier Flächen – sowie für die Risiken, die mit der fortgesetzten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für andere Zwecke verbunden sind.

Die Europäische Metropolregion Nürnberg (EMN) ist die Metropolregion in Deutschland mit dem geringsten Anteil von Siedlungs- und Verkehrsfläche (12 %). Die Region assoziiert ihre hohe Lebensqualität nicht nur mit ihrer Wirtschaftskraft, sondern auch mit der großen Vielfalt an regionalen Lebensmitteln, Spezialitäten und unterschiedlichen Kulturlandschaften. Etwa 5 % der Arbeitsplätze und 8 % des Umsatzes im produzierenden Gewerbe entfallen auf den Ernährungssektor.

Eine zentrale Voraussetzung für die Ausschöpfung dieser Potenziale und die Stabilisierung regionaler Wertschöpfungsketten ist die Verfügbarkeit landwirtschaftlicher Flächen. Deren Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, für Freizeit, Erholung und Tourismus, aber auch zur Energiegewinnung und zur Kompensation von Flächeneingriffen, verursacht wachsende Konkurrenzen mit der Landwirtschaft. Damit gerät unter anderem das gesellschaftliche Ziel unter Druck, auch weiterhin souverän die gewohnte Vielfalt an Regionalprodukten nachfragen zu können, die einen Teil der DNA der Metropolregion ausmachen. Hier setzt das Projekt ReProLa (Regionalproduktspezifisches Landmanagement in Stadt-Land-Partnerschaften) an.

Zwischen 2016 und 2020 schrumpfte die landwirtschaftliche Nutzfläche in der Metropolregion jährlich um rd. 1.450 ha. In Fortsetzung dieses Trends verlieren rechnerisch alle sechs Jahre fünf Landgemeinden ihre gesamte Landwirtschaftsfläche. Der Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche lässt sich primär auf die Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen, in geringerem Umfang auch auf die Ausweitung von Wald-, Gehölz- und naturnahen Flächen zurückführen. Das von der Bayerischen Landespolitik vorgegebene Ziel, die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr in Gesamtbayern auf täglich 5 ha zu begrenzen, wurde im letzten Jahrzehnt mit durchschnittlich über 10 ha weit überschritten.

Tabelle 1: Veränderung der Flächennutzung in der Europäischen Metropolregion Nürnberg zwischen 2016-2020; Eigene Berechnung basierend auf Statistiken zur Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung (Bayerisches Landesamt für Statistik 2021)

Nutzung	Flächennutzung 2020	Änderung Flächennutzung 2016 - 2020
Landwirtschaftlich genutzte Fläche	938.087 ha	-7.288 ha
	43,9 %	-0,9 %
	2.678 m ² /EW	-4,2 m ² /EW/J
Siedlungs- und Verkehrsfläche	262.649 ha	+4.317 ha
	12,3 %	+1,6 %
	750 m ² /EW	+2,5 m ² /EW/J
Wald- und natur- nahe Flächen	908.569 ha	+2.697 ha
	42,6 %	+0,3 %
	2.594 m ² /EW	+1,5 m ² /EW/J
Wasserflächen	25.453 ha	+264 ha
	1,2 %	+1,04 %
	73 m ² /EW	+0,15 m ² /EW/J

Diese Entwicklung verläuft uneinheitlich: Wald- und naturnahe Flächen wachsen am stärksten in Gebieten mit niedriger landwirtschaftlicher Flächenproduktivität und einem bereits hohen Waldanteil. Der absolute Zuwachs an Wohnflächen ist dagegen dort am höchsten, wo niedrige Bevölkerungsdichte mit einer rückläufigen bzw. stagnierenden Einwohnerentwicklung und niedrigen Verkehrswerten für Flächen zusammenfallen. Unter besonders starkem Konkurrenzdruck stehen erwartungsgemäß landwirtschaftliche Flächen im unmittelbaren Umfeld des städtischen Kerns der Metropolregion. Hier trifft eine teilweise intensive und auf regionalen Absatz ausgerichtete landwirtschaftliche und gärtnerische Nutzung auf die steigende Nachfrage nach Bauland als Folge von Bevölkerungszuwachs und steigenden Mieten in den Städten, aber auch der Ausweitung von Industrie- und Gewerbeflächen.

URSACHEN

Eine breit angelegte Informations- und Beteiligungskampagne mit Verbänden, Vereinen, kommunalen Verbänden und der Verwaltung zeigt eine beträchtliche Disharmonie zwischen der verbal ausgedrückten Dringlichkeit einer flächensparenden Entwicklung und dem tatsächlichen Verhalten der Akteure. Zwar wird die Begrenztheit der Ressource „Fläche“ anerkannt, primär jedoch aus der Sicht der Siedlungsentwicklung interpretiert. Auf kommunaler Ebene werden die gesellschaftlichen Leistungen landwirtschaftlicher Nutzflächen und deren Relevanz für eine hohe Lebensqualität oft nur eingeschränkt wahrgenommen. Dabei spielt eine wesentliche Rolle, dass – lokal betrachtet – über Flächennutzungsänderungen meist in kleinen Schritten entschieden wird, ohne die aggregierten Konsequenzen auf regionaler Ebene zu bedenken. Gerade in den Landgemeinden wird dies nicht selten durch interkommunale Wettbewerbe um Ansiedlungsvorhaben befeuert. Auch das Festhalten an tradierten Siedlungs- und Wohnformen mit hohem Flächenbedarf sowie Hemmnisse bei der Innenentwicklung spielen dabei insbesondere in ländlichen Kommunen eine große Rolle.

Eine wesentliche Ursache für den bisherigen Umgang mit begrenzter Fläche ist auf kommunaler Ebene die unzureichende Informationsbasis über Flächennutzungsalternativen und deren Wirkungen. Auf Landesebene findet ein gemeindebezogenes Monitoring von Flächennutzungsänderungen nicht statt. Erst recht fehlt eine umfassendere Bewertung von Ökosystemleistungen der Kulturlandschaft; auch der „Optionswert“ einer späteren Nutzungsmöglichkeit wird selten diskutiert. Grundsätzlich verstellt die Fokussierung auf Verkehrswerte den Blick auf häufig höhere Opportunitätskosten einer längerfristig alternativen Flächennutzung.

Maßgebliche Verantwortung für die hohe Inanspruchnahme von Agrarflächen für andere Nutzungen tragen Politik und Verwaltung. Das politische Ziel einer deutlichen Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme wird verfehlt, weil den Prinzipien „kommunale Selbstverantwortung“ und „Freiwilligkeit“ Vorrang vor verbindlichen übergreifenden Normen und deren Kontrolle

ingeräumt wird. Anreize zu einem Gemeinde-übergreifenden Flächennutzungsmanagement bleiben im Wesentlichen auf Zuschüsse in ILE-Regionen begrenzt, Kooperationen etwa bei der Planung von Gewerbe- oder Wohnflächen werden nicht eingefordert. Die Ausweisung von Vorranggebieten für ausgewählte Nutzungen ist lückenhaft, Vorgaben zur Kompensation von Flächeneingriffen sind oft wenig anspruchsvoll und somit flächenintensiv. Auch die Lockerung des Anbindegebots neuer Gewerbeflächen an bestehende Siedlungen begünstigt den „Landverbrauch“. Insoweit entwickelt sich die Umsetzung Ressourcen-bezogener Zielvorstellungen beträchtlich auseinander: Während etwa der Ausstoß klimawirksamer Gase, der Verbrauch von Energie oder die Einleitung von Abwässern an verbindliche Grenzwerte geknüpft wird, folgt die Flächenneuanspruchnahme weiterhin in hohem Maße dem Spiel von Angebot und Nachfrage auf der Grundlage verzerrter Preise.

HANDLUNGSANSÄTZE

Als Reaktion auf den starken Rückgang landwirtschaftlicher Flächen und die Gefährdung der regionalen Ernährungssouveränität in der Metropolregion Nürnberg konzentriert sich das Projekt ReProLa auf mehrere Handlungsstränge. Beispielhaft werden zwei herausgegriffen, die den Bezug zwischen der Sicherung landwirtschaftlicher Flächen und dem Angebot von Regionalprodukten besonders deutlich machen:

INFORMATION, KOMMUNIKATION, BEWUSSTSEINSBILDUNG

Nachhaltig belastbare Entscheidungen über Flächennutzungsänderungen verlangen verlässliche Grundlagen. Vor allem kleinere Kommunen verfügen meist nicht über die nötigen Kapazitäten, um sich die lokal relevanten Informationen umfassend zu beschaffen und die Entwicklung im Rahmen eines fortlaufenden Monitorings zu verfolgen. Im Rahmen von ReProLa werden relevante Indikatoren definiert, die sich aus amtlichen Statistiken auf Gemeindeebene ableiten lassen und unter Bezug auf die drei Dimensionen Fläche, Wertschöpfung und Ökologie/Umwelt eine umfassendere Darstellung der lokalen Verhältnisse zulassen. Nach empirischen Tests in Kommunen unterschiedlicher Größe wurde unter Beteiligung von Experten:innen ein Leitfaden entwickelt, der die Anwendungsmöglichkeiten ausgewählter Indikatoren illustriert. Durch die Verknüpfung mit bereits vorliegenden Planungshilfen und eine Auswertung guter Praxisbeispiele liefert er Hilfen für künftige Flächennutzungsentscheidungen (vgl. Beitrag „Nachhaltiges Flächenmanagement in Kommunen – Unterstützungsangebote der Metropolregion Nürnberg“).

Um die Beziehungen zwischen verfügbaren Agrarflächen und der Versorgung mit Regionalprodukten plastisch zu verdeutlichen, wird ein „Flächenfußabdruck“ für die im Verbrauch wichtigsten Lebensmittel erstellt, die in der Metropolregion hergestellt werden (können). Die Auswahl dieser „Regionalprodukte“ orientiert sich an sechs Voraussetzungen (vgl. Abbildung 1) und der Vorgabe,

dass die Wertschöpfungsprozesse zur Verarbeitung von Agrarprodukten zu Lebensmitteln weit überwiegend innerhalb der Metropolregion und den unmittelbar angrenzenden Landkreisen erfolgt.



Abbildung 1: Regionalprodukte - Lebensmittel regionaler Herkunft mit Gemeinwohlleistungen

Für die Herstellung landwirtschaftlicher Produkte stehen in der EMN aktuell etwa 2.670 m² Fläche je Einwohner:in zur Verfügung. Begrenzt auf ausgewählte Produktgruppen (von Kartoffeln über Brot, Fleisch und Milchprodukten bis zu Gemüse und Marktobst) und die Erzeugung erneuerbarer Energien würden davon heute etwa 2.500 m² beansprucht, sofern diese Produkte regional erzeugt würden. Eine fortgesetzte Reduzierung der Agrarfläche bei steigender Einwohnerzahl, verbunden mit einer aus Natur- und Ressourcenschutzgründen notwendigen Verringerung landwirtschaftlicher Produktionsintensitäten, führt deshalb zu einer Verschärfung des Flächendrucks und Konflikten mit dem Ziel einer regionalen Ernährungssouveränität.

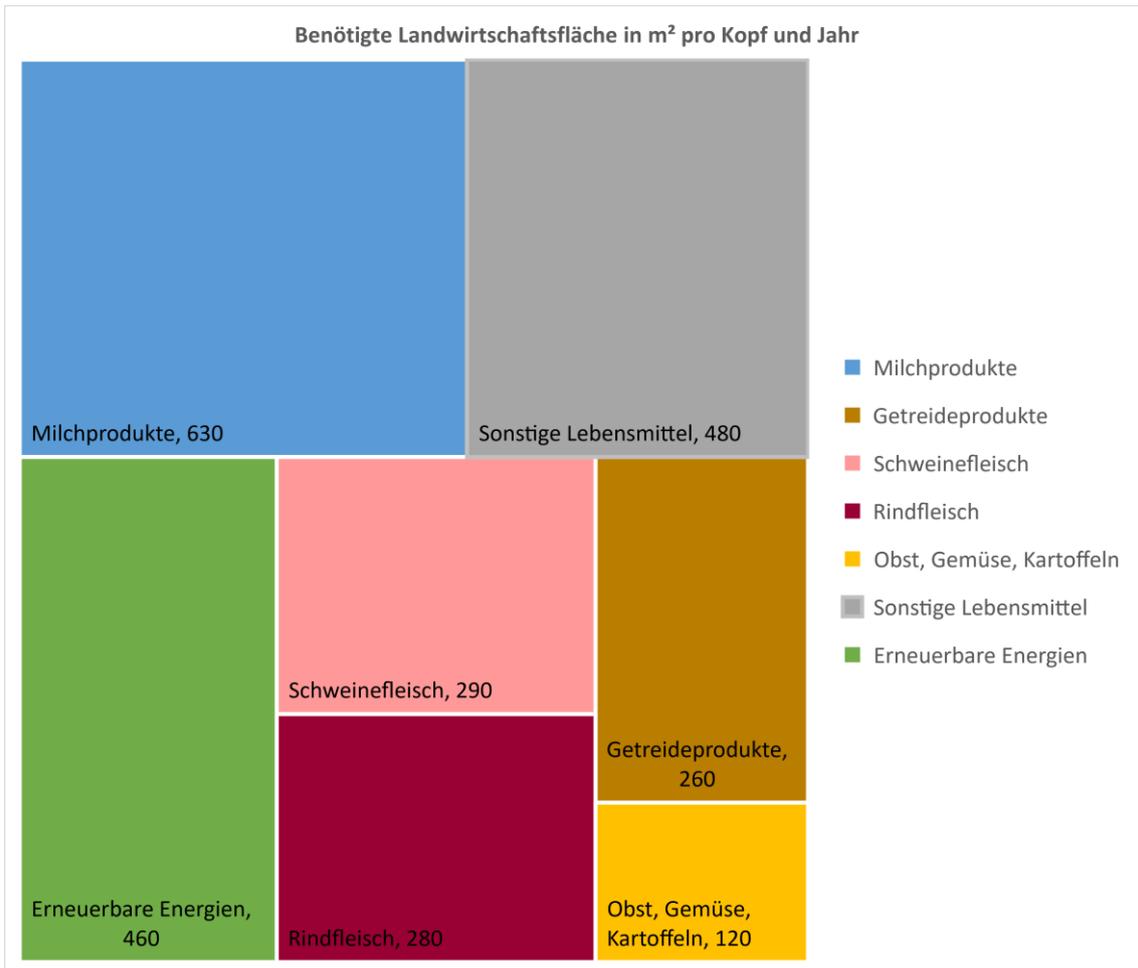


Abbildung 2: Benötigte Landwirtschaftsfläche in Quadratmeter zur Deckung des Pro-Kopf-Verbrauchs ausgewählter Produkte in der EMN; eigene Berechnung auf der Grundlage der InVeKoS-Daten (StMELF 2020) sowie Produktions- und Verbrauchsdaten der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Stand 2021/2022.

STRATEGIEN ZUR WETTBEWERBSSTÄRKUNG AUSGEWÄHLTER REGIONALPRODUKTE

Die Vielfalt der Landschaften und deren Produkte in der Metropolregion korreliert mit einer überwiegend kleinstrukturierten Landwirtschaft. Mehr noch als der Pflanzenbau leidet die Tierhaltung unter dem Wettbewerbsdruck großbetrieblicher Produktionssysteme. Eine Folge davon ist die stärkere Ausrichtung der regionalen Landwirtschaft auf die regionalen Märkte. Weil jedoch spätestens auf der Verbraucherstufe regional erzeugte Lebensmittel in Konkurrenz zu Lebensmitteln überregionaler Herkunft treten, sind Anstrengungen erforderlich, um ihre Marktposition zu stärken. Dabei steht nicht die Erschließung öffentlicher Transferzahlungen im Vordergrund, sondern

- + die Kommunikation von qualitativen, ökologischen und sozialen Zusatznutzen (Mehrwert) regionaler Erzeugnisse: Frische, kurze Transportwege, Nachvollziehbarkeit von Prozessen, Einhaltung hoher Qualitätsnormen und fairer Bedingungen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette;
- + die Erleichterung der Transportlogistik zwischen Erzeugern sowie diesen und dem Handel;
- + die Markenbildung und Erschließung ausgewählter Verbraucher-Zielgruppen für Regionalprodukte.

Franken ist die Heimat des bayerischen Streuobstanbaus. Streuobstbestände prägen die Metropolregion. Sie bieten neben hochwertigen Obstprodukten auch umfangreiche ökologische und soziale Leistungen. Der Erhalt der Streuobstwiesen wurde im „Streuobstpakt Bayern“ verankert, gleichwohl begrenzen ein hoher Pflegeaufwand und niedrige Verkaufspreise die Wirtschaftlichkeit, ganz abgesehen von der Option, Streuobstwiesen in eine intensivere landwirtschaftliche Nutzung zu überführen. Der zentrale Hebel zur Sicherung der Bestände ist die Verbesserung der Produktvermarktung.

Im Rahmen eines Umsetzungsprojekts ist es gelungen, sechs regionale Initiativen zur Vermarktung von Streuobstprodukten „unter einem Dach“ zu bündeln. Unter Beibehaltung der individuellen Identität der Streuobstinitiativen werden naturbelassene Säfte sowie Schorlen, Cider usw. künftig unter der gemeinsam entwickelten Dachmarke „Streuobstwiesenliebe“ (www.streuobstwiesenliebe.de) in abgestimmten Gebindeformen vermarktet. Unter Hinweis auf die Qualität und Nachhaltigkeit der Produkte ist es in einem ersten Schritt gelungen, Großabnehmer aus dem Unternehmens- und Gastronomiebereich zu gewinnen, die den Bezug der Streuobstprodukte als Bestandteil ihrer Nachhaltigkeitsstrategie nutzen. In einem Folgeschritt wird die Vermarktung, als Beitrag zur Erreichung des landespolitischen Ziels, in den staatlichen Kantinen bis zum Jahr 2025 mindestens 50% der Produkte aus regionaler oder ökologischer Produktion anzubieten, auf größere Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung ausgeweitet.

Das Umsetzungsprojekt zeigt, wie es gelingen kann, durch die Versorgung der „Stadt“ mit hochwertigen Regionalprodukten kleinteilige Streuobstflächen auf dem „Land“ zu erhalten, in einer geschlossenen Wertschöpfungskette Vermarktungspotenziale zu heben und den regionalen Flächenbesitzern damit zugleich eine höhere Wertschätzung ihrer Arbeit zu gewähren.