



STADT  
LAND  
PLUS+

# NACHHALTIGES FLÄCHENMANAGEMENT IN KOMMUNEN - UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTE DER METROPOLREGION NÜRNBERG

Dr. Andrea Früh-Müller

GEFÖRDERT VOM





NACHHALTIGES  
FLÄCHENMANAGEMENT  
IN KOMMUNEN

GEFÖRDERT VOM

## NACHHALTIGES FLÄCHENMANAGEMENT IN KOMMUNEN - UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTE DER METROPOLREGION NÜRNBERG

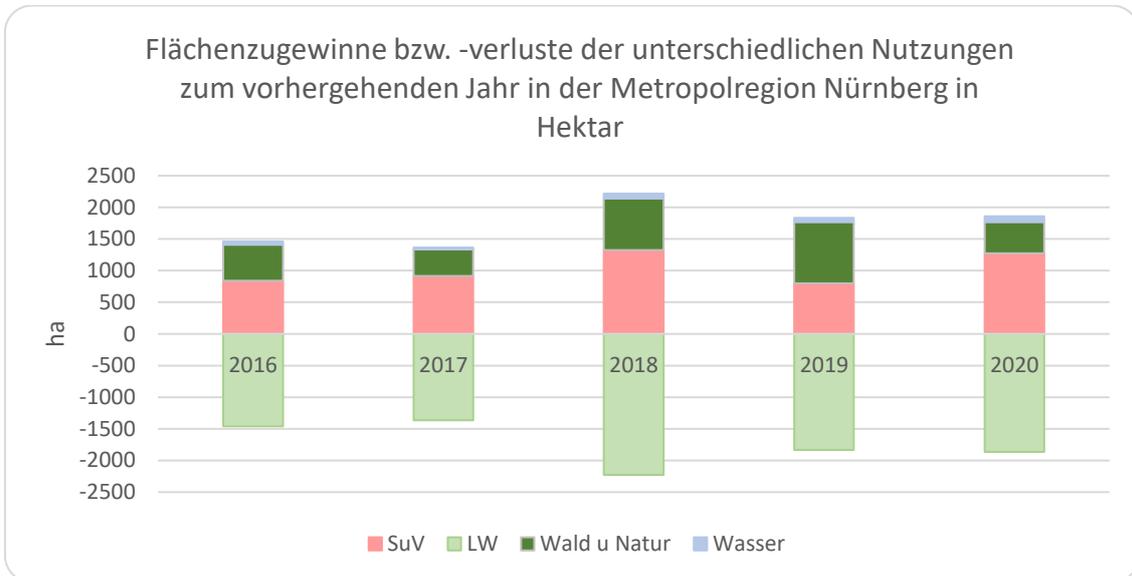
Der Wert von landwirtschaftlichen Flächen als Grundlage für wichtige gesellschaftliche Leistungen und die regionale Widerstandsfähigkeit gegenüber zukünftigen Herausforderungen untermauern die Notwendigkeit, die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu reduzieren. Die Europäische Metropolregion Nürnberg unterstützt Kommunen mit Hilfe von Praxisbeispielen und Handlungsempfehlungen beim Erhalt von landwirtschaftlichen Flächen.

### ANLASS

Weil sich Art und Intensität der Landnutzung nur schleichend verändern, lassen sich die Wirkungen von Nutzungsänderungen landwirtschaftlicher Flächen, insbesondere auf regionale Wertschöpfungskreisläufe, auf das Landschaftsbild und die ökologischen Leistungen, nur rückblickend erfassen. Bis heute findet eine umfassende Bewertung der Effekte einer veränderten Flächennutzung kaum statt. Auch der Bezug zwischen der gesellschaftlich erwünschten Versorgung mit Regionalprodukten und der dazu erforderlichen landwirtschaftlichen Fläche wird in der Kommunalpolitik kaum hergestellt. Deshalb erfolgen kommunale Entscheidungen über Flächennutzungsänderungen meist aus kurzfristiger Sicht ausschließlich anhand von Kriterien wie Flächenverfügbarkeit oder Verkehrswert. Regulierende, unterstützende und kulturelle Ökosystemleistungen bleiben dabei ebenso unberücksichtigt wie die Bereitstellung von landwirtschaftlichen Produkten als Nahrungs- und Futtermittel sowie Biomasse. Das ist mit ein Grund dafür, dass politische Flächensparziele bisher nicht erreicht werden.

### LANDWIRTSCHAFTSFLÄCHE UNTER DRUCK

Zwischen den Jahren 2016 und 2020 wurden in der Europäischen Metropolregion Nürnberg rund 4.300 ha für Siedlungs- und Verkehrsflächen neu in Anspruch genommen (vgl. Abbildung 1). Der Flächenverbrauch bewegte sich in den vergangenen Jahren bei rund 3,3 ha pro Tag. Für ganz Bayern lag zum Stichtag 31. Dezember 2018 der Flächenverbrauch bei 10,0 ha pro Tag (Bayerisches Landesamt für Statistik 2020). Die Metropolregion Nürnberg hatte daran einen überproportionalen Anteil von rund 36 % bei einem Flächenanteil von nur 30 % der Landesfläche Bayerns. Um in Bayern bis 2030 den Flächenverbrauch auf 5 Hektar pro Tag zu reduzieren – wie im Koalitionsvertrag (2018) vereinbart – muss die Metropolregion Nürnberg ihre Flächenneuanspruchnahme entscheidend reduzieren.



**Abbildung 1:** Veränderung der Flächennutzung (Zugewinne- und Verluste) im Vergleich zu vorhergehenden Jahren in der Europäischen Metropolregion Nürnberg. Die Kategorie Wald und Natur umfasst die Flächennutzungen Wald, Gehölz, Heide, Moor, Sumpf, Unland, vegetationslose Fläche und Abbauland (Eigene Auswertung basierend auf Statistiken zur Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Bayerisches Landesamt für Statistik 2021)

In den Jahren 2016 bis 2020 summierte sich der Verlust der Landwirtschaftsfläche in der Europäischen Metropolregion Nürnberg auf 7.288 ha (vgl. Abbildung 1). Das entspricht einem täglichen Verlust von 4 ha. Jedes Jahr gehen also rund 15 km<sup>2</sup> Landwirtschaftsfläche in der Metropolregion verloren. Entsprechend reduziert sich für jeden Einwohner der Metropolregion die zur Verfügung stehende landwirtschaftlich genutzte Fläche jährlich um 4,2 m<sup>2</sup> (Referenzzeitraum 2016-2020), zum Beispiel zur Produktion von regionalen Lebensmitteln. Im Jahr 2020 umfasste die Landwirtschaftsfläche pro Einwohner noch 2.678 m<sup>2</sup>. Die Flächenumnutzungen haben auch Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe und beschleunigen zusätzlich den landwirtschaftlichen Strukturwandel. Jedes Jahr geben in der Metropolregion knapp 1.000 Landwirte ihren Betrieb auf (Referenzzeitraum 2005-2020). Das Ausscheiden von Betrieben führt zum weiteren Wachstum der verbleibenden Betriebe. Während im Jahr 1999 der durchschnittliche Betrieb in der Region nur 20 ha bewirtschaftete, sind es im Jahr 2020 bereits fast 40 ha, also eine Verdoppelung in 20 Jahren. Die kleinstrukturierte Landwirtschaft steht unter einem enormen Druck. Diese Entwicklungen beeinflussen die Vitalität und somit die Widerstandsfähigkeit der Regionen gegenüber zukünftigen Herausforderungen.



**Abbildung 2:** Landwirtschaftliche Nutzfläche steht unter permanentem Druck, unter anderem durch die Ausweisung von Wohnbaugebieten.

## LEITFADEN FÜR EIN NACHHALTIGES FLÄCHENMANAGEMENT

Um die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr und den Verlust landwirtschaftlicher Flächen reduzieren zu können, stehen Kommunen vor der Herausforderung, künftige Entscheidungen über Flächennutzungsänderungen hinsichtlich ihrer langfristigen Auswirkungen zu treffen. Dazu wurden für die Metropolregion die Flächennutzungsänderungen der letzten Dekade analysiert und daraus ein Monitoringkonzept entwickelt. Ein mehrdimensionales Indikatorenset setzt dabei die Wechselwirkungen von Flächenneuanspruchnahme in Beziehung mit der regionalen Wertschöpfung und den ökologischen Leistungen der Fläche.

**Tabelle 1:** Übersicht der erfassten Indikatoren mit Zuordnung zu Bereichs- und spezifischen Zielen

Bereichs-ziele	Spezifische Ziele	Indikator
<b>Erhalt landwirtschaftlicher Flächen</b>	Verringerung landwirtschaftlicher Flächenverluste	Landwirtschaftliche Fläche pro EW
	Flächen effizient und effektiv nutzen	Siedlungs- und Verkehrsfläche pro EW
		Gewerbefläche je Beschäftigten
		Gewerbesteuereinnahmen je ha Gewerbefläche
		Wohnfläche pro EW
<b>Ausbau Ökolandbau, Bewahrung der Kulturlandschaften und ihrer gesellschaftlichen Leistungen</b>	Ausbau Ökolandbau	Flächenanteil der ökologischen Landwirtschaft
	Grünlanderhalt	Grünlandanteil an LW-Fläche
	Erhalt und Förderung der Kulturlandschaften und Ihrer Ökosystemleistungen	Anteil Landschaftselemente (Hecken, Gehölze) an Gemeindefläche
		Anteil LW-Fläche unter Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und Vertragsnaturschutz (VNP)
<b>Ausbau der regionalen Wertschöpfung</b>	Regionale landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung	LW-Betriebsgröße ha pro Betrieb
	Beschäftigung erhalten / Arbeitsbedingungen verbessern	Beschäftigte in der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei pro ha LW-Fläche

Tabelle 1 zeigt die Kernindikatoren sowie deren Zuordnung zu Bereichs- und spezifischen Zielstellungen des strategischen Konzepts „Metropolregion Nürnberg als Heimat für Regionalprodukte“ (vgl. [Regional produzieren und landwirtschaftliche Flächen managen im Stadt-Land-Verbund](#)). Alle Indikatoren wurden nach Kriterien der Validität, der Datenverfügbarkeit, der Datenqualität und der Funktion für das strategische Konzept der Metropolregion Nürnberg geprüft. Die Bewertung der Funktion des jeweiligen Indikators richtete sich danach, ob dieser die Wechselwirkungen von Flächeninanspruchnahme auf gesellschaftliche, ökologische und ökonomische Leistungen entsprechend der Bereichsziele für die kommunale Flächenplanung aufzeigt.

Aufbauend auf einer detaillierten Beschreibung der Flächennutzungsänderungen anhand des mehrdimensionalen Indikatorensets wurde ein anwendungsorientierter Leitfaden für ein nachhaltiges kommunales Flächenmanagement erarbeitet, in dem sowohl konkrete Handlungsempfehlungen vorgeschlagen und existierende Planungshilfen vorgestellt, als auch übertragbare Erfahrungen aus guten Praxisbeispielen präsentiert wurden, die zur Umsetzung in der eigenen Gemeinde anregen sollen. Stichworte sind hier die gezielte Innen- und Nachverdichtung sowie Interkommunale Kooperationen – aber auch Maßnahmen, durch die Kommunen ganz direkt Einfluss auf die nachhaltige Flächennutzung nehmen können, wie z. B.:

- + Verpachtung der kommunalen Flächen nach gemeinwohlorientierten Zielsetzungen,
- + die Anwendung von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen oder
- + multifunktionale Flächennutzung wie Agrivoltaik, also der Einsatz von Photovoltaik auf Flächen, die gleichzeitig auch landwirtschaftlich genutzt werden.

Die strategische Projektsteuerung bei der Erstellung des Leitfadens unterstützte eine projektbegleitende Arbeitsgruppe, die neben den am Projekt beteiligten Wissenschaftspartnern auch die Erfahrungen und den Sachverstand ausgewählter Vertreter\*innen von Kommunen, Verwaltungsstellen (ALE, Regionalplanung) und Flächensparmanagements einbringen konnte. Im Rahmen einer eintägigen Konferenz Mitte 2023 wurden ein Dialog zu Flächennutzungsaspekten mit kommunalen Akteuren gestartet, konkrete Praxis-Beispiele („best-practice“) aufgezeigt und die Anwendungsmöglichkeiten des Leitfadens in der kommunalen Planungspraxis präsentiert. Zentrale Zielgruppe des Leitfadens sind Entscheidungsträger kleiner Kommunen, aber auch Stakeholder der Orts- und Stadtplanung, der ländlichen Entwicklung und des Regionalmanagements.