



STADT
LAND
PLUS+

REGIONAL PRODUZIEREN UND LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHEN MANAGEN IM STADT-LAND-VERBUND

– wie die Governance der Metropolregion Nürnberg zu einer zukunftsfähigen regionalen Land- und Ernährungswirtschaft beiträgt

Monique Schindhelm, Dr. Patricia Schläger-Zirlik

GEFÖRDERT VOM



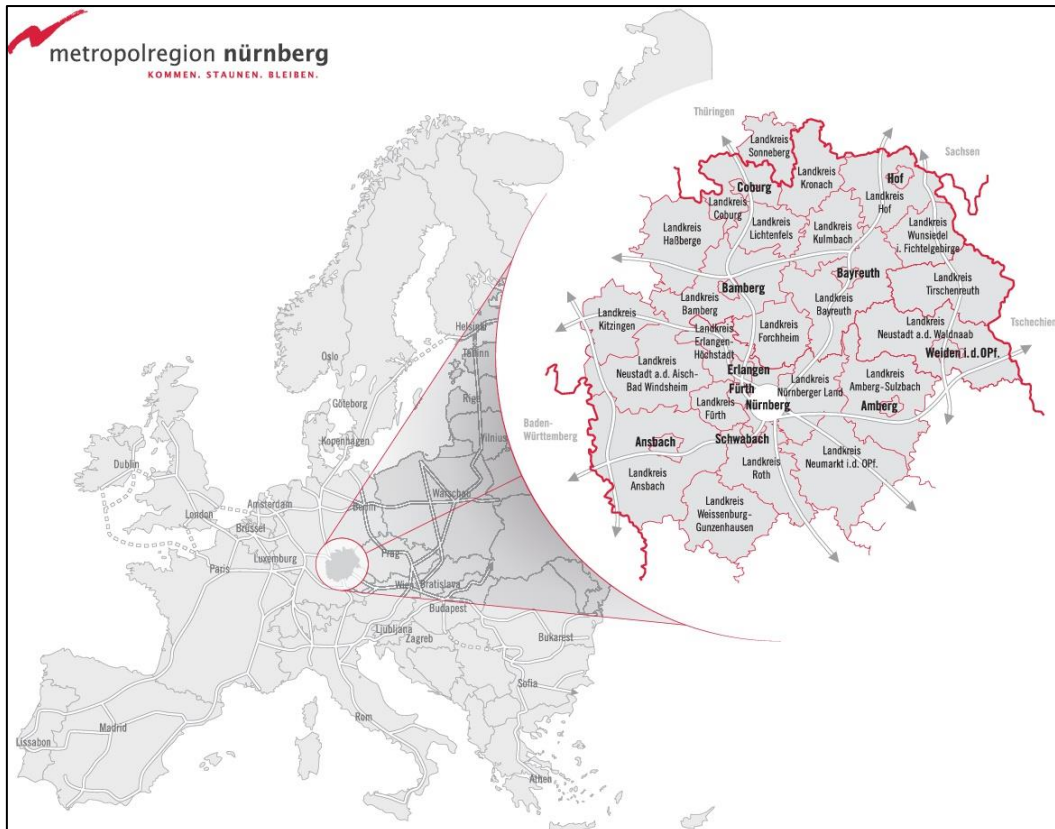


Abbildung 1: Karte der Metropolregion Nürnberg, eingebettet in Europa

AUSGANGSLAGE

Die Europäische Metropolregion Nürnberg ist ein freiwilliger Zusammenschluss von 23 Landkreisen und 11 kreisfreien Städten unter Einbeziehung von Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Marketing. Zielsetzung ist es, die Anziehungskraft der Region zu stärken und sie zur bevorzugten Heimat für engagierte und talentierte Menschen aus aller Welt zu machen. Mit ihrer Governancestruktur, in der Stadt und Land auf Augenhöhe zusammenarbeiten, gilt die Region als gutes Beispiel einer großräumigen Stadt-Land-Partnerschaft in Europa.

Seit Gründung der Metropolregion im Jahr 2005 ist die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe – insbesondere im Bereich Lebensmittel – ein wichtiges Handlungsfeld. In der Regionalkampagne Original Regional wird ein Netzwerk aus 31 Regionalinitiativen koordiniert, in denen rund 1.500 Anbieter:innen und Erzeuger:innen – viele davon Direktvermarkter:innen – vertreten sind. Mit größeren Gemeinschaftsauftritten, der Ausrichtung von regionalen Spezialitätenwettbewerben sowie PR- und Öffentlichkeitsarbeit bringt sich die Region als „Genusregion“ auch überregional in Position. Die Stadt Nürnberg als Bio-Metropole und sieben Öko-Modellregionen sind Ausdruck für die hohe Wertschätzung ökologisch erzeugter Lebensmittel.

Typische Regionalprodukte haben identitätsstiftenden Charakter und prägen die Region auch landschaftlich. So sind sehr unterschiedliche Kulturlandschaften in der Metropolregion vorhanden: Beispielhaft genannt seien die Streuobst-Bestände z. B. im Landkreis Forchheim, die Teichlandschaften mit der Karpfenzucht in den Landkreisen Tirschenreuth oder Neustadt a.d. Aisch, die beweideten Magerwiesen mit Lammspezialitäten in den Juratälern oder auch die Gemüseanbauflächen im Knoblauchsland inmitten der Großstadt Nürnberg als Form urbaner Landwirtschaft.

Gegenwärtig sind rund 50 % der Flächen in der Metropolregion landwirtschaftlich genutzt. Dies ist eine vergleichsweise gute Ausgangssituation für die Einwohner:innen der Region, sich auf kurzem Weg mit frischen, gesunden und nachhaltig erzeugten Lebensmitteln zu versorgen.

LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHEN UND REGIONALPRODUKTE UNTER DRUCK

Allerdings gehen sukzessive Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung verloren – schleichend und mehr oder weniger unbemerkt. Allein 1.400 Hektar waren es jährlich in den vergangenen 10 Jahren. Rechnerisch verlieren damit jedes Jahr rund 40 Betriebe und 1 Kommune der Metropolregion ihre landwirtschaftlichen Flächen.

Zugleich gefährdet der Strukturwandel in der Landwirtschaft und im Ernährungsgewerbe die kulinarische Vielfalt der Region und stellt traditionelle Strukturen in Frage. Wertschöpfungspotenziale bleiben ungenutzt. Die Anzahl der Beschäftigten und der Betriebe ist sowohl im Ernährungshandwerk als auch in der Ernährungswirtschaft rückläufig. Die Nachfolge und die Verfügbarkeit gut ausgebildeter Mitarbeitender ist in vielen Betrieben nicht gesichert. Dies ist im Hinblick auf die traditionellen Spezialitäten des Bäcker-, Brauer- oder Metzgerhandwerks und der auch in ReProLa untersuchten regionalen Produkte wie Brot, Bier und Bratwurst besonders gravierend.

GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN AUF GROßRÄUMIGER EBENE ERÖFFNEN

Disruptive Entwicklungen wie Corona-Pandemie, Klimakrise und der kriegerische Angriff auf die Ukraine zeigen, dass regionale Ernährungssouveränität, eine nachhaltige Entwicklung und eine damit verbundene Resilienz wichtig für die Region sind. Im Rahmen des Projekts ReProLa haben politische, kommunale und fachliche Stakeholder daher gemeinsam ein Konzept und gemeinsame Leitlinien zur Stärkung von Regionalprodukten und landwirtschaftlicher Flächen für die Produktion von regionalen Lebensmitteln entwickelt. Die Bearbeitung des Themas auf der Ebene der Metropolregion macht es möglich, dass die oben beschriebenen schleichenden Entwicklungen durch

die großräumige Betrachtung sichtbar werden. Mit den etablierten Netzwerkstrukturen in der Region, überregionalen Verbindungen und Kontakten in die Landes-, Bundes- und europäische Ebene können neue Perspektiven erschlossen werden. Auf der großräumigen Ebene der Metropolregion erschließen sich neue Gestaltungsmöglichkeiten im gemeinsamen Tun, die auf lokaler Ebene nicht bestehen.

EIN KONZEPT FÜR REGIONALPRODUKTE DURCH POLITISCHES COMMITMENT UND BETEILIGUNG

Auf Basis einer Stakeholder-Analyse wurden in Gesprächen und Workshops, z. B. mit Regionalinitiativen, Landschaftspflegeverbänden, Ämtern für Ländliche Entwicklung, Handwerkskammern u.a.m. mögliche Maßnahmen zur Stärkung der regionalen Land- und Ernährungswirtschaft beraten. In einer Jahrestagung im November 2020 mit rund 150 Teilnehmenden wurden die Ergebnisse öffentlich vorgestellt, ein erster Leitbild-Entwurf diskutiert und mögliche Maßnahmen zusammengefasst. Das daraus entstandene Konzept „Heimat für Regionalprodukte“ wurde in der Sommersitzung des Rates mit 57 Landrät:innen und (Ober-)Bürgermeister:innen, dem demokratisch legitimierten Entscheidungsgremium der Metropolregion, verabschiedet. Das Konzept definiert drei Bereiche, in denen wesentliche Stellschrauben zur Transformation der Land- und Ernährungswirtschaft beeinflusst werden können: Im Bereich 1 geht es um den Ausbau der regionalen Wertschöpfung und um die Sicherung der Märkte für regionaltypische Lebensmittel. Bereich 2 betrifft die Bewahrung der vielfältigen Kulturlandschaften und den deutlichen Ausbau des Ökolandbaus; hier sollen insbesondere die Öko-Modellregionen weiterentwickelt und ausgeweitet werden. Im Bereich 3 geht es um den Erhalt ausreichender landwirtschaftlicher Flächen für Regionalprodukte.

Für alle Bereiche werden Maßnahmen gelistet, die aus den wissenschaftlichen Analysen, Experten-Gesprächen sowie selektiver Befragung von regionalen Akteuren abgeleitet wurden. Einzelne Maßnahmen können in Pilotprojekten aus ReProLa-Mitteln umgesetzt werden; zur Definition und Konkretisierung weiterer Maßnahmen und Projekte wurde ein Beteiligungsprozess gestartet.

Zusammengefasst beruht das Konzept auf einem breiten politischen Konsens und gewinnt durch den Beteiligungsprozess der Stakeholder an Relevanz und Akzeptanz.

DER BEITRAG DER GOVERNANCE DER METROPOLREGION NÜRNBERG ZUM ERHALT LANDWIRTSCHAFTLICHER FLÄCHEN

ERHALT LANDWIRTSCHAFTLICHER FLÄCHEN DURCH KOMMUNALES FLÄCHENMANAGEMENT UND INTERKOMMUNALE KOOPERATION

In ReProLa ist es gelungen, die politischen Akteure von der Notwendigkeit zu überzeugen, landwirtschaftliche Flächen für die Erzeugung von Regionalprodukten zu sichern. Im Bereich ihrer eigenen Flächenentwicklung brauchen die Kommunen vor allem gute Argumente und Entscheidungshilfen, um bei der Entscheidung über Flächennutzungsänderungen auch die Ökosystem- und Gemeinwohlleistungen von landwirtschaftlich genutzten Flächen einbeziehen zu können. Hierfür wird im Rahmen des Projektes ein Leitfaden zur Unterstützung eines nachhaltigen Flächenmanagements von Kommunen in der Metropolregion Nürnberg entwickelt. Er zeigt Best Practice aus der Region auf, wie insbesondere durch kommunale Entwicklungsmaßnahmen im Außenbereich von Kommunen landwirtschaftliche Flächen für die Erzeugung von Regionalprodukten dauerhaft gesichert werden können. Auch sollen die im Leitfaden genannten praktischen Handlungsempfehlungen, z.B. innovative PiK-Maßnahmen, zeigen, welche Synergieeffekte zu erwarten sind, z.B. positive Effekte zu Landschaftsbild und Biodiversitätsschutz. Hinsichtlich einer Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen für die Erzeugung von regionalen Produkten ist für die Metropolregion Nürnberg weiterhin ein auf Freiwilligkeit und Stadt-Umland-Kooperation basierender Ansatz der Ausgangspunkt. Für die regionale Steuerung – z.B. durch ein kooperatives Ausgleichsflächenmanagement – gibt es in verschiedenen Teilgebieten der Metropolregion bereits gute Beispiele auf Basis interkommunaler Kooperationen. Die Einbeziehung von Stakeholdern aller Planungsebenen gilt bei kooperativen Ansätzen als Erfolgsrezept, um Flächennutzungskonkurrenzen zu lösen. Die Landesplanung kann die Arbeit in einer Kooperation wesentlich unterstützen – einerseits aufgrund des möglichen fachlichen Inputs und der übergreifenden Sichtweise, andererseits ist die Beteiligung der Landesplanung unbedingt erforderlich, wenn die Ergebnisse der interkommunalen Planung verbindlich in die Regional- und Bauleitplanung übernommen werden sollen. Neben der Landesplanung ist die Einbeziehung der kommunalen Akteure wichtig, da Flächennutzungskonkurrenzen fast immer auf kommunaler Ebene auftreten bzw. in kommunalen Allianzen gelöst werden. Über die kommunalen Akteure kann ein Zugang zu großräumigen Netzwerken und lokalen Multiplikatoren erfolgen. Diese ermöglichen eine Vervielfältigung und Skalierung von Best Practice-Projekten. Dazu müssen bestehende Netzwerke weiterentwickelt, und für die Umsetzung partizipative Formate neue Netzwerke entwickelt werden. Wichtige Akteure in der Metropolregion sind kooperationserfahren und die freiwilligen Netzwerke der Metropolregion genießen i.d.R. ein hohes Ansehen in Hinblick auf ihre Wirksamkeit.

ERHALT LANDWIRTSCHAFTLICHER FLÄCHEN DURCH DIE REGIONALPLANUNG

Für die Metropolregion Nürnberg sind die Regionalen Planungsverbände als Träger der Regionalplanung und als aktiv in der kommunalen Planung Beteiligte die Hauptakteure in diesem Themenfeld. Über das Forum Verkehr und Planung sind sie in die Governance der Metropolregion Nürnberg eingebunden. In verschiedenen Diskussionsrunden wurde das bestehende Instrumentarium der Regionalplanung als tragfähig bewertet, um landwirtschaftliche Flächen für die Produktion von Regionalprodukten zu erhalten. Allerdings müssen die vorhandenen Instrumente konsequent(er) angewendet werden: regionale Grünzüge und die landschaftlichen Vorbehaltsgebiete dienen dem Schutz des Freiraumes (außerhalb von Siedlungs- und Verkehrsflächen) und somit indirekt dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen bzw. der Kulturlandschaft. Teilweise sind Kulturlandschaften wie z.B. der Spalter Hopfen oder der Aischgründer Karpfen und damit Sonderkulturen, die das Landschaftsbild besonders prägen, textlich in den Regionalplänen verankert. In einigen Regionalplänen wird z.B. auch Streuobst mit seiner landschaftsprägenden und identitätsstiftenden Wirkung als Sonderkultur genannt.

Im Rahmen von ReProLa wurde darüber hinaus die Einführung von „Vorrang- und Vorbehaltsgebiete der Landwirtschaft“ in der Landes- und Regionalplanung vorgeschlagen und diskutiert, welche daraufhin in der Teilfortschreibung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms 2022 neu aufgenommen wurden. Flächen für die Produktion regionaler Produkte erhalten dadurch einen besonderen „Schutzstatus“, was direkt zu ihrem Erhalt beiträgt. Im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten sollten in diesen landwirtschaftlichen Vorranggebieten großflächige Kompensationsmaßnahmen ausgeschlossen sein. Im Landesentwicklungsprogramm heißt es dazu: „Landwirtschaftliche Nutzflächen sind im besonderen Maße Ansprüchen konkurrierender Nutzungen ausgesetzt. Gleichzeitig gewinnt eine nachhaltige, ökologische und regionale Erzeugung aber an stetiger Bedeutung und erhöht den Flächenbedarf dafür. Daher sind aufgrund insbesondere ihrer Bodengüte, Topographie, Wasserverhältnisse, Flächenstruktur oder Erreichbarkeit für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung sowie für die Erzeugung regionaltypischer Sonderkulturen besonders geeignete Flächen als Vorranggebiete oder Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft (VRG und VBG Landwirtschaft) in den Regionalplänen zu sichern (vgl. LEP Bayern Lesefassung vom 15.11.2022).

Die Anwendung dieses Instruments bzw. die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebiete der Landwirtschaft in den Regionalplänen wird derzeit bei den Regierungen auf Bezirksebene ausgestaltet. Die Bezirksregierungen erfüllen als Mittelbehörden im dreistufigen Behördenaufbau der bayerischen Staatsverwaltung Aufgaben aus den Geschäftsbereichen fast aller bayerischen Staatsministerien und verstehen sich als Kompetenzzentren zur Bündelung und Koordinierung der verschiedensten Interessen. Damit können die Vorgaben der Landesplanung in konkrete Projekte auf kommunaler Ebene überführt werden, z.B. die Umsetzung eines pilothaften Flächenmanagements

im Rahmen der Regionalentwicklung. Der regionalplanerische Schutz landwirtschaftlicher Flächen, verbunden mit Aktivitäten und Projekten zur besseren Wertschöpfung und Vermarktung von Regionalprodukten kann somit eine echte Erfolgsgeschichte werden.

ERHALT LANDWIRTSCHAFTLICHER FLÄCHEN DURCH VORGABEN AUF LANDESEBENE

Die politischen Beschlüsse der Bayerischen Staatsregierung von Grundsätzen zum Flächensparen (Flächensparoffensive mit der Vorgabe eines Richtwertes von 5ha Flächenverbrauch pro Tag) erhöhen den Druck, Maßnahmen zur Reduktion von Flächenneuanspruchnahme, auch landwirtschaftlicher Fläche, zu entwickeln. Maßgebend dafür war u.a. das Ergebnis des Volksbegehrens „Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern“, das den Verlust von Biodiversität durch Änderungen in der Flächennutzung zum Inhalt hatte.

Die Kommunen in Bayern sind sich ihrer Verantwortung bewusst, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen; Positiv-Beispiele für eine nachhaltige und zukunftsgerichtete Siedlungsentwicklung und diverse Werkzeuge und Services wie z. B. Folgekostenschätzer, Flächenmanagement-Datenbank, Vitalitätscheck u. ä. werden auf bayerischer Ebene bereitgestellt. Auch wurden als zentrale Ansprechpartner in jedem Regierungsbezirk Flächensparmanager:innen benannt. Diese unterstützen die Umsetzung der Flächensparoffensive und stehen auf regionaler Ebene beratend und vermittelnd zur Verfügung. Im Rahmen von ReProLa war die Landesebene über die Abteilung Landesentwicklung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie eng in den Leitbild-Prozess eingebunden. Gemeinsam wurden insbesondere die Möglichkeiten der Instrumentarien der Landes- und Regionalplanung zur Sicherung landwirtschaftlich genutzter Flächen beraten.

FAZIT

In der Metropolregion Nürnberg wird die Transformation der Land- und Ernährungswirtschaft gemeinsam im Stadt-Land-Verbund gestaltet. Das Konzept „Metropolregion Nürnberg als Heimat für Regionalprodukte“ wurde gemeinsam mit den fachlichen und politischen Stakeholdern der Region erarbeitet. Es benennt Maßnahmen für die künftige Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft in der Metropolregion. Die Sicherung landwirtschaftlicher Flächen für die Erzeugung von Regionalprodukten ist dabei die zentrale Aufgabe.