



Global nachhaltige Landnutzung und Urbanisierung

Politikoptionen zur nachhaltigen Gestaltung des Stadt-Land-Nexus durch den Bund

**Diskussionspapier zum Abschlussworkshop des F+E-Projekts
Rural-Urban-Nexus (RUN) am 29. November 2018**

Stand: 28. November 2018

von

Stephanie Wunder, Ecologic Institut, Berlin

Franziska Wolff, Öko-Institut, Berlin

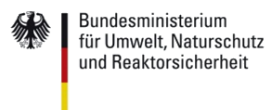
Christoph Kasper, TU Berlin

Stefan Kuhn und Annika Burger, ICLEI

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UFOPLAN Projekt FKZ: 3715 75 122 0

Gefördert von



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	2
1 Zusammenfassung	3
2 Hintergrund und Ziel des Projektes	5
3 Prinzipien einer nachhaltigen Stadt-Land-Beziehung	7
4 Bundespolitische Handlungsoptionen	9
4.1 Verbesserung der Informationsgrundlagen	9
4.2 Engagement für die Umsetzung internationaler Ziele und Leitbilder	9
4.3 Integration in die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	11
4.4 Instrumente der Raumentwicklung und Raumordnung nutzen und schärfen	12
4.5 Anreize für nachhaltige Stadt-Umland-Beziehungen stärken	13
4.6 Institutionelle Verankerung	14
4.7 Entwicklung von Ernährungsstrategien	14
5 Quellenverzeichnis	18

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wechselwirkungen und Austauschbeziehungen des Stadt-Land-Metabolismus (Veränderte Abbildung nach Repp et al. 2012)	5
Abbildung 2: Zieldimensionen einer nachhaltigen Stadt-Land-Beziehung (RUN-Kompass)	6

1 Zusammenfassung

Das Ziel einer räumlich und sektoral integrierten Entwicklung von Stadt und Land gewinnt in den letzten Jahren in der nationalen und internationalen Politik zunehmend an Bedeutung. Dies spiegelt sich international unter anderem in den globalen Nachhaltigkeitszielen (SDGs) und den ambitionierten Zielen der 2016 auf UN Ebene verabschiedeten „New Urban Agenda“.

In Deutschland wird die Verbesserung der Stadt-Land-Beziehungen bislang vor allem im Kontext der Erreichung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ zwischen Stadt und Land, Aspekten der „Daseinsvorsorge“ und der integrierten ländlichen Entwicklung diskutiert. Die Frage von Nachhaltigkeitsherausforderungen im Stadt-Land-Nexus wie z.B. Flächensparen und ökologische Flächennutzung, eine Regionalisierung von Energie- und Stoffströmen, Nahrungssystemen und regionale Wertschöpfung erfährt noch weniger politische Aufmerksamkeit.

Diese Handlungsfelder erfordern aufgrund der zahlreichen funktionalen Verflechtungen zwischen Stadt und Umland eine engere Abstimmung von Stadt und Land. Im Rahmen des vom Umweltbundesamt und Bundesumweltministerium geförderten Forschungsprojektes „Rural Urban Nexus – Global nachhaltige Landnutzung und Urbanisierung“, durchgeführt vom Ecologic Institut in Zusammenarbeit mit dem Öko-Institut, der TU Berlin und ICLEI, wurde untersucht, wie eine nachhaltige und integrierte Entwicklung von Stadt und Land besser gelingen kann.

Unter einer nachhaltigen Entwicklung des Rural Urban Nexus (RUN) verstehen wir dabei eine **integrierte Ausgestaltung von Stadt-(Um)Land Beziehungen, die die funktionalen Interaktionen zum Nutzen der Gesamtregion** erhöht. Dabei liegt unser Fokus auf der elementaren Bedeutung einer **nachhaltigen Landnutzung** als Grundlage für eine nachhaltige Stadt-Umland-Entwicklung¹.

Das vorliegende Diskussionspapier präsentiert die erarbeiteten politischen Handlungsoptionen auf Bundesebene zur Förderung eines nachhaltigen Rural Urban Nexus.

Diese Optionen liegen in den folgenden sieben Bereichen:

1. Verbesserung der **Informationsgrundlagen** zum Verständnis von Stadt-Umland-Beziehungen
2. Engagement für die **Umsetzung internationaler Ziele** und Leitbilder, insbesondere in Blick auf die SDGs, die „New Urban Agenda“ und die UN Habitat Urban-Rural Linkages Guiding Principles
3. Integration nachhaltiger Stadt-Land-Beziehungen in die Deutsche **Nachhaltigkeitsstrategie**
4. Instrumente der **Raumentwicklung und Raumordnung** nutzen und schärfen
5. **Anreize** für nachhaltige Stadt-Umland-Beziehungen stärken
6. **Institutionelle Verankerung** der nachhaltigen Entwicklung des Stadt-Land-Nexus
7. Entwicklung von **Ernährungsstrategien** für Bund und Regionen als neuer Zugang zu verbesserten Stadt-Land-Verbindungen

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Handlungsoptionen auf Bundesebene, die im Fokus des vorliegenden Projektes stehen, nur ein Bestandteil einer ganzheitlichen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung des Stadt-Land-Nexus darstellen. Darüber hinaus müssen **Lösungen auf regionalpolitischer Ebene** gefunden werden und es bedarf einer engen Zusammenarbeit mit Bundesländern, Regionen und Kommunen.

¹ Verknüpfungen, die durch den globalisierten Handel und Netzwerke auch zu dem Phänomen des Telecoupling geführt haben, das heißt die funktionalen Verknüpfungen von räumlich getrennten Städten und ländlichen Räumen, werden nicht betrachtet.

Da das Politikfeld der integrierten Stadt-Land-Entwicklung sich auf bundespolitischer Ebene auch erst zu etablieren beginnt, sich **sehr dynamisch** entwickelt und vielfach thematisch noch auf die Frage der Daseinsvorsorge fokussiert ist, ist zudem schwer abzusehen, welche der in den folgenden Handlungsoptionen benannten Prozesse zukünftig die entscheidenden politischen „Möglichkeitenfenster“ bieten werden, um das Thema auf bundespolitischer Ebene weiter voran zu bringen.

Zudem steht schon heute auf lokaler deutscher, europäischer und internationaler Ebene eine breite Palette von strategischen Ansatzpunkten, Instrumenten und institutionellen Formen bereit, um die Wechselwirkungen zwischen Städten und ihrem Umland nachhaltiger zu gestalten. Allerdings werden **viele der (i.d.R. freiwilligen) Instrumente nicht umfassend genutzt**, weil eine Sensibilisierung für Vorteile und Möglichkeiten der Kooperation fehlt, Kooperationsanreize zu gering sind oder politische Rahmenbedingungen sogar negativ auf die Zusammenarbeit von Stadt und Umland wirken.

Es geht daher weniger um die Etablierung neuer Instrumente, als um die **stärkere Nutzung bestehender Möglichkeiten** – insbesondere **informeller Instrumente der Regionalplanung** - und um die **Integration** einer nachhaltigen Entwicklung von Stadt und Umland **in bestehende Politiken**.

Bei der Integration in andere Politikfelder geht es zudem um das „**Framing**“², und die Bildung und Nutzung zugkräftiger(er) **Narrative** (regionale Identität, Daseinsvorsorge, Beitrag zur Abmilderung des Wachstumsdrucks auf Städte etc.) im Sinne der nachhaltigen Stadt-Umland-Entwicklung.

Das vorliegende Dokument baut auf drei Expertenworkshops und mehreren thematisch fokussierten Teilberichten auf³. Es bildet die Grundlage für die Diskussion im Rahmen des Abschlussworkshops des Projektes am 29. November 2018 in Berlin.

² „Framing“, im deutschen etwa „Einrahmung“ bedeutet, dass unterschiedliche Formulierungen einer Botschaft – bei gleichem Inhalt – das Verhalten des Empfängers unterschiedlich beeinflussen.

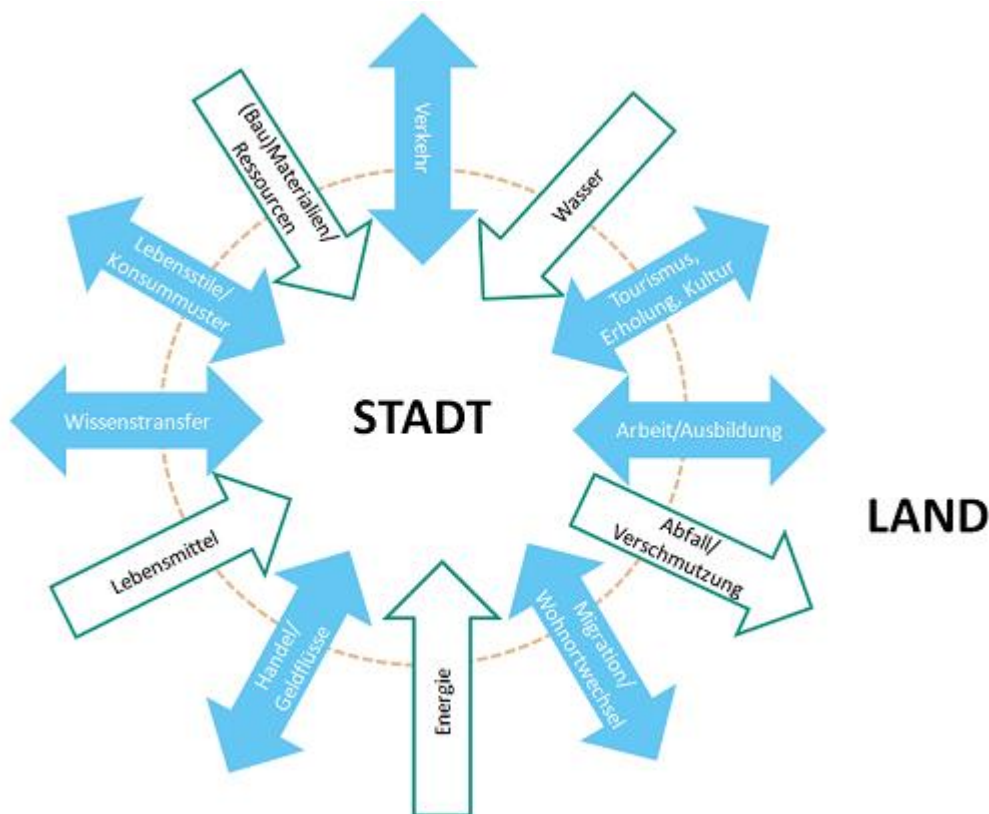
³ siehe <https://rural-urban-nexus.org/de/projektergebnisse> (Arbeitspapiere) und <https://rural-urban-nexus.org/de/news> (Workshopergebnisse)

2 Hintergrund und Ziel des Projektes

Zwischen Stadt und Umland bestehen zahlreiche **funktionale Zusammenhänge**, etwa hinsichtlich der Produktion von Nahrungsmitteln, der Wasserversorgung und -entsorgung, der Energie, der Abfallentsorgung, dem Austausch von Personen, Gütern, Finanzen, Wissen, Kultur- und der Erholungsfunktionen etc. (siehe Abbildung 1).

Zur Bewältigung von Nachhaltigkeitsanforderungen wie Flächensparen, Boden-, Klima- und Biodiversitätsschutz, der Etablierung einer Kreislaufwirtschaft durch Regionalisierung von Stoffströmen (auch des Ernährungssystems), der Regulierung des Verkehrsaufkommens und Gewährleistung einer nachhaltigen Mobilität sind aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeit von Stadt und Land Lösungen notwendig, die effektiver in Zusammenarbeit von Städten und ihrem Umland angegangen werden können.

Abbildung 1: Wechselwirkungen und Austauschbeziehungen des Stadt-Land-Metabolismus (Veränderte Abbildung nach Repp et al. 2012)



Bislang werden Politiken der ländlichen Entwicklung und Stadtentwicklung noch weitestgehend getrennt und wenig integriert diskutiert, so dass vielfach von einer **Stadt-Land-Dichotomie** die Rede ist. Die meisten Planungsparadigmen basieren seit der Mitte des 20. Jahrhunderts auf dieser konzeptionellen Trennung.

In den letzten ca. 20 Jahren haben sich die **räumlichen Verbindungen drastisch geändert**, insbesondere durch die neuen Möglichkeiten und weite Verbreitung von Kommunikations- und Informationstechnologien, die starke Zunahme des Austausches von Menschen und Gütern über größere Distanzen durch veränderte Mobilitätsmuster sowie durch Landnutzungsänderungen in Folge der Urbanisierung (OECD 2013).

Die enge Verknüpfung der Ressourcenströme von Land und Stadt wird zunehmend durch **globalisierte Handelsströme** entkoppelt (etwa durch die Nährstoffentnahme aus Böden und Nährstoffrückführung in Böden in gänzlich anderen, entfernt gelegenen Gebieten). Auch durch veränderte **Wohn- und Mobilitätsmuster** (Suburbanisierung, Periurbanisierung etc.) ist die „Trennlinie“ zwischen Stadt und Land inzwischen weitgehend verschwommen⁴.

Die Trennung der Diskurse zur städtischen und ländlichen Entwicklung ist damit in vielen Kontexten nicht nur künstlich, sondern aufgrund der Vielzahl der Verflechtungen auch kontraproduktiv, und behindert die Möglichkeiten der gemeinsamen Planung und Erarbeitung alternativer Konzepte. Vielmehr ergibt sich eine steigende **Notwendigkeit einer funktional und räumlich integrierten Planung**.

Ziel des von UBA/BMUB geförderten Projektes „Rural Urban Nexus: Global nachhaltige Landnutzung und Urbanisierung“⁵ ist es, integrierte Ansätze für eine tragfähige Verbindung urbaner und ruraler Räume zu entwickeln und Anknüpfungspunkte für eine global nachhaltige Landnutzung im Kontext der Urbanisierung aufzuzeigen.

Unter einer nachhaltigen Entwicklung des Rural Urban Nexus (RUN) verstehen wir dabei eine integrierte Ausgestaltung von Stadt-(Um)Land Beziehungen, die die funktionalen Interaktionen zum Nutzen der Gesamtregion erhöht. Konkretisiert wird dieses Oberziel durch fünf Teilziele⁶, die eine nachhaltige Stadt-Land-Entwicklung konkretisieren („RUN-Kompass“ siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Zieldimensionen einer nachhaltigen Stadt-Land-Beziehung (RUN-Kompass)



⁴ Es ist daher auch nicht das Ziel des Projektes die Begriffe des Urbanen und des Ruralen und ihrer Verflechtungsbeziehungen grundsätzlich zu definieren. Einen Überblick über verschiedene, nationale Definitionen in Agglomerationsräumen und interagierende Sphären in der Stadtregion gibt der Artikel von „Urban Rural Linkages and Interacting Spheres“ (Kasper u. a. 2015, 180ff) . Auch (Repp u. a. 2012, 6–7) konstatieren, dass für urbane und rurale Räume keine allgemeingültigen Definitionen existieren und sich Räume durch Wechselbeziehungen konstituieren.

⁵ Siehe auch www.rural-urban-nexus.org

⁶Für eine Erläuterung aller Zieldimensionen siehe (Wunder 2018), S 13ff

3 Prinzipien einer nachhaltigen Stadt-Land-Beziehung

Zur Umsetzung der oben genannten Ziele ist es notwendig, nachhaltige Land- bzw. Ressourcennutzung **themenübergreifend und integriert** zu konzipieren. Nur so kann den engen Zusammenhängen zwischen Land- und Wassernutzung, Nahrungsmittelproduktion, Energie, Klimaschutzanforderungen, etc. Rechnung getragen werden. Es besteht nun die Frage, wie ein solches Entwicklungskonzept konkret aussehen kann, bzw. welchen **Grundsätzen und Prinzipien** es folgen sollte.

Hierzu wurde im Rahmen des Projektes untersucht, ob und inwiefern bereits integrierende Konzepte zur Verfügung stehen, die Stadt und (Um-)Land in Entwicklungstheorien, Konzepten oder Ansätzen zusammendenken (Kasper und Gieseke 2017). Im Vergleich von über 50 Entwicklungsansätzen, die sich aus verschiedenen Perspektiven mit rural-urbanen Verflechtungen befassen, dominierten solche, die eine urbane Sichtweise vertreten. Gleichzeitig wurde ersichtlich, dass in den jüngeren Debatten in Wissenschaft, Forschung und Politik die Dualismen der Kategorien von Stadt und Land und damit die klaren Systemgrenzen zunehmend infrage gestellt werden.

Ergebnis dieser Untersuchung war es, dass gegenwärtig keine Entwicklungsansätze vorliegen, die ihren Fokus explizit auf die Fragestellung des Rural Urban Nexus unter den gegenwärtigen, diversen Bedingungen der räumlichen Entwicklung von Stadt und Land ausrichten. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass sich die verschiedenen (Planungs-)Disziplinen mit dem Phänomen des Rural Urban Nexus aus unterschiedlichen Perspektiven bereits seit geraumer Zeit beschäftigen und ein breites Spektrum an sektoralem Wissen existiert.

Die Analyse von Kasper und Gieseke zeigte auch, dass es sich bei den identifizierten Ansätzen vorwiegend um *analytische* Konzepte zur Stadt-Land-Interaktion handelt. Jedoch existieren bisher (noch) kaum *konzeptionelle*⁷ Ansätze für eine integrierte Entwicklung des Rural Urban Nexus. Konzeptionelle Ansätze können Anregungen für die Ausgestaltung von Stadt-(Um-)Land-Aktionen in der Praxis geben.

Zusätzlich wurden wesentliche strategische politische Dokumente auf grundlegende Prinzipien zur Ausgestaltung eines nachhaltigen Land-Stadt-Nexus ausgewertet und verglichen⁸.

Der Vergleich der politischen Strategien und Entwicklungskonzepte zeigte, dass es **in einer Reihe von konzeptionellen Fragen große Übereinstimmungen** in der Vorstellung zu Entwicklungskonzepten für die nachhaltige Entwicklung des Rural Urban Nexus gibt. Zusammenfassend lassen sich die folgenden vier **Prinzipien** ableiten⁹:

1. Die Notwendigkeit eines **räumlich übergreifenden Planungsansatzes**, ausgerichtet an funktionalen Zusammenhängen in Überwindung administrativer Grenzen. Dabei gilt es, der

⁷ Konzeptionelle Ansätze sind operativ und berücksichtigen Konzepte (als Sammlung von Leitsätzen oder Prinzipien oder als Skizzierung eines Vorhabens in Form von Plänen oder Programmen) und Strategien (als Plan eines Vorgehens um definierte Ziele zu erreichen inkl. der Berücksichtigung relevanter Faktoren). Hierzu zählten unter anderem die Konzepte Green Infrastructure, Integrierte Ländliche Entwicklung, Landscape Approach und City Region Food Systems. Bei der Suche nach gemeinsamen Prinzipien und Kernelementen einer nachhaltigen Stadt-Land-Entwicklung wurden daher diese Konzepte einer näheren Analyse unterzogen.

⁸ Hierzu zählten die UN Nachhaltigkeitsziele (SDGs), das UN Habitat Issue Paper „Urban Rural Linkages“ 2015 (UN Habitat 2015), Das Abschlussdokument „New Urban Agenda“ der Habitat III Konferenz aus dem Jahr 2016, die UN Habitat Veröffentlichung „Implementing the New Urban Agenda by Strengthening Rural Urban Linkages“ (UN Habitat 2017), die 2007 beschlossene Territoriale Agenda der EU und das in den 2006 und 2016 veröffentlichte Entwicklungsparadigma der OECD für ländliche Räume in Form des „New Rural Paradigm“ (OECD 2006) und der „Rural Policy 3.0“ (OECD 2016)

⁹ Die dargestellten Aspekte bilden die für die Erreichung der oben dargestellten Ziele einer nachhaltigen Entwicklung des Rural Urban Nexus relevantesten Prinzipien ab. Sie sind von gleichsam hoher Bedeutung für Industrieländer, Schwellenländer und sog. Entwicklungsländer und bilden quasi einen gemeinsamen Nenner auch in internationalen Verhandlungen. Sie müssen jedoch vor Ort angepasst und konkretisiert werden. Die ausführlichere Herleitung und Analyse ist in der Projektveröffentlichung „Konzept für einen nachhaltigen Stadt-Land-Nexus“ (Wunder u. a. 2017) zusammengefasst.

de facto existierenden Verflechtung der räumlichen Ebenen auch administrativ Strukturen gegenüberzustellen, in denen diese Verflechtungen adäquat adressiert werden können. Ein geeigneter Ansatzpunkt kann hier der Aufbau von Stadt-Land-Partnerschaften sein (siehe Kapitel 4.4). Auf nationaler Ebene ist ein polyzentrischer Entwicklungsansatz, der auf die Stärkung von Klein- und Mittelstädten (statt weniger Großzentren) abzielt erfolgversprechend.

2. Planungen und politische Konzepte müssen **sektoral übergreifend** gestaltet sein oder - auch wenn sie sektoral organisiert sind - diese Querverbindungen berücksichtigen. Für eine gemeinsame Planung verschiedener Sektoren (z.B. Wasser, Energie, Infrastruktur etc.) bietet sich etwa die Organisation anhand von Bedürfnisfeldern an (Wohnen, Mobilität, Ernährung etc.).
3. **Ein Multi-Akteurs-Ansatz** unter Einbeziehung aller relevanten Stakeholder in Form einer transparenten und sozial **inkluisiven Beteiligung** muss bereits **frühzeitig** im Rahmen der politischen und planerischen Strategieentwicklung stattfinden. Die Klarheit von Rollen und Verantwortlichkeiten ist für einen erfolgreichen Multi-Actor Ansatz von Relevanz, ebenso wie die Notwendigkeit Akteure einzubeziehen, die von den Entscheidungen betroffen sind, aber aus den unterschiedlichsten Gründen (zeitliche Verfügbarkeit, Informationsmangel, ökonomische Gründe) noch nicht im Prozess eingebunden sind/waren. **Zielkonflikte und Synergiepotentiale** müssen aktiv bereits im Zielsetzungsprozess einbezogen und in einer kohärenten Strategie konkretisiert werden. Wichtig ist hierbei der **Kapazitätsaufbau** (Wissen, Kompetenzen, finanzielle Absicherung) für Institutionen und Stakeholder, um die gestiegenen Anforderungen eines komplexeren Planungsprozesses begegnen zu können.
4. Eine erfolgreiche Gestaltung des Stadt-Land-Nexus hängt nicht zuletzt davon, ab, dass Prozesse auch jenseits von Legislaturperioden **langfristig ausgerichtet** sind und eine Übereinkunft zu Erfolgsparametern getroffen wird. Erfolgskriterien sollten **regelmäßig überprüft** und das Konzept angepasst werden. Das Konzept (und der Prozess seiner Erstellung/Überarbeitung) muss dazu hinreichend offengehalten werden, um auf diese Lernprozesse auch reagieren zu können.

Damit ist festzustellen, dass sich ein **Großteil der Kernprinzipien auf Veränderungen im Prozess der politischen Planung und Entscheidungsfindung** bezieht, insbesondere darauf Stakeholder miteinander in Kontakt zu bringen, die bislang noch nicht oder zu wenig miteinander im Austausch stehen.

4 Bundespolitische Handlungsoptionen

Im Folgenden stellen wir einige Handlungsoptionen des Bundes – in seinen nationalen, europäischen und internationalen Handlungszusammenhängen – vor, die eine nachhaltige Gestaltung des Stadt-Land-Nexus befördern können.

4.1 Verbesserung der Informationsgrundlagen

Im Rahmen der Analysen des RUN Projektes zu Land-Stadt-Ressourcenströmen (Bleher 2017) musste festgestellt werden, dass fast keine Studien existieren, die sich mit der Ausprägung und Entwicklung der regionalen Kopplung von Ressourcenströmen befassen. Aufgrund der administrativ getrennten Erfassung der Datenströme gibt es zwar Analysen zum „urbanen Metabolismus“ von Städten. Die Art und der Umfang von urbanen Austauschbeziehungen, zu Stoff- und Energieströmen endet jedoch an der Stadtgrenze als Systemgrenze (z.B. Material-Flow-Analysis/Stoffstromanalyse) und erlaubt damit i.d.R. keine Aussagen zur Stadt-Umland-Interaktion.

Auch bestehen noch keine Indikatoren, zur Erfassung einer nachhaltigen Stadt-Umland-Entwicklung auf nationaler Ebene. Vor diesem Hintergrund hat sich das RUN Projekt mit einer ersten **Bestandsaufnahme möglicher Indikatoren** befasst. Diese sind im Arbeitspapier „Ableitung von wesentlichen Indikatoren für einen nachhaltigen Stadt-Land-Nexus“ (Kuhn und Burger 2018) zusammengestellt. Die Indikatoren gilt es im Rahmen von Forschungs- und Umsetzungsprojekten auf Ihre Praxistauglichkeit hin zu diskutieren, testen und weiterzuentwickeln.

Eine weitere Option, um die Informationslage und das Bewusstsein von Planungsträgern und Politik für den Nutzen und die Möglichkeiten von nachhaltigen Stadt-Umland-Beziehungen zu verbessern bzw. zu erhöhen wäre, den nächsten **Raumordnungsbericht** in seiner Bestandsaufnahme auch auf das Thema der Stadt-Umland-Interaktionen in der Raumordnung auszurichten¹⁰. Die im Rahmen des RUN-Projektes identifizierten ersten Vorschläge für entsprechende Indikatoren und Untersuchungsschwerpunkte können hier als Ausgangspunkt dienen.

4.2 Engagement für die Umsetzung internationaler Ziele und Leitbilder

Mit der Verabschiedung der globalen Nachhaltigkeitsziele (**Sustainable Development Goals, SDGs**) 2015, der Verabschiedung der „**New Urban Agenda**“¹¹ als strategischem und politischem Abschlussdokument der Habitat III Konferenz in 2016 und schließlich der Erarbeitung der **UN Guiding Principles für eine integrierte territoriale Entwicklung** im Oktober 2018 (UN Habitat 2018) wurden auf internationaler Ebene wichtige Ziele und Handlungsgrundsätze im Sinne einer nachhaltigen Stadt-Land-Entwicklung verabschiedet¹².

Diese gilt es nun in die deutsche Politik umzusetzen. So spiegelt etwa die 2016 überarbeitete und an die Struktur der SDGs angelehnte deutsche **Nachhaltigkeitsstrategie** noch nicht die Ambitionen der SDGs wieder, die in SDG 11 im Allgemeinen und in SDG 11a im Speziellen starkes Gewicht auf eine territorial ausgewogene Entwicklung legen (siehe Kapitel 4.3 zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie).

¹⁰ Der Raumordnungsbericht wird etwa alle fünf Jahre vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) erstellt, mit jeweils wechselnden Schwerpunkten. Der letzte Raumordnungsbericht wurde 2017 veröffentlicht und befasste sich mit dem Thema Daseinsvorsorge.

¹¹ in der urban-ländliche Beziehungen u.a. zur Unterstützung nachhaltiger Ressourcennutzung angemahnt werden, §§71-72 New Urban Agenda.

¹² Auch andere internationale Prozesse und Organisationen widmen in jüngster Zeit nachhaltigen Stadt-Umland-Verknüpfungen neue Aufmerksamkeit: so beispielsweise die FAO mit dem von ihr unterstützten Konzept der „city region food systems“ sowie das OECD „New Rural Paradigm“ mit seinen strategischen Ansatzpunkten für eine Stärkung von „urban rural linkages“.

Zudem könnten die relevanten Ministerien (BMI, BMEL, BMU) eine gemeinsame **Kommunikations- und Umsetzungsinitiative zum Thema integrierte Stadt-Land-Entwicklung** starten, um so das Thema sichtbarer zu machen und seine Umsetzung voranzutreiben. Um Städte, Gemeinden und Landkreise zu motivieren und zu befähigen wären etwa die Entwicklung entsprechender Tools und Aktivitäten sowie die Erstellung eines Praxisleitfadens für Kommunen und Bundesländer denkbar. In ihm würden gute Praxisbeispiele gezeigt, welche planerischen und sonstigen Ansätze möglich sind, um eine integrierte Stadt-Land-Entwicklung zu institutionalisieren, und wie dies von Seiten der Bundesländer gefördert werden kann. Siehe auch Kapitel 4.6 zur institutionellen Verankerung.

Gleichzeitig sollte sich **Deutschland auf internationaler Ebene für eine ambitionierte Umsetzung** dieser Zielvereinbarungen und Handlungsgrundlagen weltweit einsetzen.

Die deutsche Rolle in internationalen Prozessen kann zum Beispiel darin bestehen, die Umsetzung der oben genannten Ziel- und Strategiedokumente zu stärken, etwa durch die **Unterstützung der Umsetzung** der erst im Oktober 2018 verabschiedeten „Guiding Principles“ einer integrierten territorialen Entwicklung.

Im Rahmen der in der Entwicklungszusammenarbeit finanzierten Projekte könnten die Guiding Principles auf **Projektebene** angewendet und getestet werden. Auch über die „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ (SKEW) und von „**Engagement Global**“ vermittelte finanzielle Förderung können Projekte mit Stadt-Umland-Bezug oder Stadt-Land-Partnerschaften gefördert werden.

Mit anderen zu identifizierenden Unterstützern könnte die Bundesregierung auch auf eine Aufwertung des Themas im nächsten **Strategischen Plan von UN Habitat** (ab 2020) hinwirken und auch auf einen verstärkten **Austausch** mit thematisch ebenfalls **relevanten UN Organisationen**, insbesondere der FAO als UN Organisation für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Hier könnte ein **Interagency-Arbeitsprogramm** zum Thema „rural-urbaner Nexus und nachhaltige Landnutzung“ angestrebt werden, ggf. mit Fokus auf stadtreionale Energie- und Ressourcenströme.

Auch in Bezug auf den nächsten **Bericht zur Umsetzung der New Urban Agenda in 2022** („Quadrennial Report on the Progress of the Implementation of the New Urban Agenda“) kann sich die Bundesregierung entweder selbst in entsprechenden Prozessen zur Berichterstattung mit Themen des Rural Urban Nexus einbringen oder nationale und internationale Organisationen in ihrer Berichterstattung zu diesen Themen unterstützen.

Als **wichtigster Prozess auf europäischer Ebene**, der für eine stärkere Verankerung von nachhaltigen Stadt-Umland-Verbindungen beitragen kann, sei die Weiterentwicklung der **Leipzig Charta** genannt. Die „Leipzig Charta“ zur integrierten Stadtentwicklung wurde 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft beschlossen. Sie fordert unter anderem: „Die lokale und stadtreionale Abstimmung muss gestärkt werden. Ziel ist eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Stadt und Land und zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten innerhalb von Stadt- und Metropolregionen. Die allein auf eine Stadt bezogene Betrachtung stadtentwicklungspolitischer Probleme und Entscheidungen muss überwunden werden.“ 2020 wird Deutschland erneut die EU-Ratspräsidentschaft innehaben. Da die Prinzipien der Leipzig-Charta nicht an Bedeutung verloren haben, sich mit aktuellen gesellschaftspolitischen Herausforderungen sowie neuen politischen Rahmenwerken wie der EU Städteagenda jedoch die Rahmenbedingungen verändert haben, gilt es die Leipzig Charta mit Blick auf 2020 weiterzuentwickeln und diesen Prozess entsprechend vorzubereiten. Geplant sind ein Dialogprozess auf nationaler und internationaler Ebene sowie eine wissenschaftliche Grundlagenstudie. In diesem Rahmen sollen Themen, Prinzipien und Trends der integrierten Stadtentwicklung in Europa herausgearbeitet sowie daraufhin überprüft werden, ob sie Zukunftsrelevanz für ein Nachfolgedokument der Leipzig Charta haben. Mit Blick auf den Vorbereitungsprozess für die deutsche Ratspräsidentschaft und insbesondere den Prozess der Weiterentwicklung der Leipzig-Charta besteht hier die Chance, das Thema einer integrierten, nachhaltigen Stadt-Umland-Entwicklung voranzutreiben.

4.3 Integration in die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Die 2015 verabschiedete „Agenda 2030“ der Vereinten Nationen definiert 17 globale Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals). Unter anderem setzt sie das Ziel, „durch eine verstärkte nationale und regionale Entwicklungsplanung positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Verbindungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten zu unterstützen“ (SDG 11a).

Deutschland hat sich zu einer ambitionierten Umsetzung der SDGs verpflichtet. Zentrales Umsetzungsdokument hierfür stellt die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) bzw. ihre Fortschreibung aus dem Jahr 2016 dar.

Noch fehlen in der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und den Nachhaltigkeitsstrategien der Länder aber Ansatzpunkte, die über einzelne Themen hinaus einen nachhaltigen Stadt-(Um)Land Nexus adressieren würden.

Immerhin können die in den Nachhaltigkeitsstrategien verankerten (teils quantifizierten) Flächensparziele zur Eindämmung von Zersiedlung in peri-urbanen Räumen beitragen. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie legt fest, dass die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag sinken sollte. Einige Bundesländer haben in Reaktion darauf ebenfalls quantifizierte (und letztlich unverbindliche) Ziele zur Reduktion der Flächenneuanspruchnahme verabschiedet. Um ‚urban sprawl‘ in städtischen Umland wirksam zu mindern und das **30 Hektar-Flächenziel** zu erreichen, ist es dringend geboten, dieses Ziel **verbindlich zu machen** und **systematisch auf die Bundesländer herunter zu brechen**. Den Bundesländern würde nach einem (zwischen Bund und Ländern auszuhandelndem) Schlüssel je ein verbindlich zu erzielender Anteil an diesem 30 Hektar Ziel zugewiesen,¹³ den diese wiederum auf Regionen und Kommunen umlegen würden.¹⁴ Die Flächenbudgets könnten handelbar ausgestaltet werden. Der „Aktionsplan Flächensparen“ (Adrian et al. 2018) führt diese und begleitende Maßnahmen detaillierter aus, weshalb die Option an dieser Stelle nicht weiter vertieft wird¹⁵.

Darüber hinaus könnte die Regierung in der kommenden **Fortschreibung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie selbst das Thema „rural-urbane Beziehungen“ aufgreifen**, und damit das erwähnte UN Entwicklungsziel (SDG) 11a. Ein analoges nationales Ziel, „positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Verbindungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten zu unterstützen“ würde einen potentiellen strategischen Bezugspunkt für die Gestaltung nachhaltiger Stadt-Umland-Beziehungen schaffen und für eine Sensibilisierung gegenüber dem Thema sorgen. Wie andere Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie könnte dies durch einen **Indikator** untermauert werden. Bislang ist der Indikator 11a¹⁶ auf internationaler Ebene aber noch nicht ausreichend präzisiert (und damit ein sogenannter Tier III Indikator), so dass hier gegebenenfalls eigene Anstrengungen unternommen werden sollten, geeignete Indikatoren zu definieren. Die im Rahmen des RUN Projektes erarbeitete Zusammenfassung möglicher Indikatoren (siehe Kapitel 4.1) kann hierbei als Grundlage dienen (Kuhn und Burger 2018).

¹³ NRW hat beispielsweise aus dem 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung das Ziel abgeleitet, seine Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr bis zum Jahr 2020 auf durchschnittlich 5 ha pro Tag zu reduzieren, und zwar basierend auf dem Ausgangswert der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr im Zeitraum von 2001 bis 2004, der Anzahl der Einwohner im Jahr 2007 sowie der voraussichtlichen Anzahl der Einwohner im Jahr 2020, vgl. <http://www.flachenportal.nrw.de/index.php?id=5>.

¹⁴ Dabei müsste jeweils in Rechnung gestellt werden, dass Bund und Länder ebenfalls für Flächeninanspruchnahme verantwortlich sind, z.B. durch Bundesverkehrswege oder privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB.

¹⁵ Hierzu gehört auch die Abschaffung kontraproduktiver rechtlicher Rahmenbedingungen, wie sie etwa durch den §13a und 13b BauGB zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren und Aussetzung der Umweltprüfung bestehen.

¹⁶ Der hierfür angesetzte Indikator bezieht sich auf die Existenz einer regionalen Entwicklungsplanung (Anteil der Bevölkerung, der in Städten lebt, in denen städtische und regionale Entwicklungspläne implementiert werden, die Bevölkerungsprognosen und Ressourcenbedarfe einbeziehen, nach Größe des Landes).

4.4 Instrumente der Raumentwicklung und Raumordnung nutzen und schärfen

Das Planungsrecht und insbesondere die Raumplanung bieten heute schon Ansätze und (oft freiwillige) Möglichkeiten, um die koordinierte Gestaltung von Stadt und Umland zu stärken, z.B. regionale (gemeinsame) Flächennutzungspläne, regionale Entwicklungskonzepte oder interkommunales Gewerbebegebietsmanagement (Wolff u. a. 2017).

Für die Raumordnung bilden die 2016 überarbeiteten und im Sinne einer nachhaltigen Stadt-Umland-Entwicklung durchaus ambitionierten **„Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumordnung in Deutschland“** der Ministerkonferenz für Raumordnung (**MKRO**) den bundespolitischen Rahmen.

In der MKRO arbeiten Bund und Bundesländer gemeinsam an den Leitbildern der Raumordnung. Diese entfalten zwar keine rechtliche Wirkung, stellen aber Empfehlungen mit politischer Bindekraft dar.

Die Leitbilder empfehlen die Vernetzung von Räumen, die Kooperation zwischen diesen und die Stärkung teilräumlicher Entwicklungen. Als konkrete Handlungsansätze benennen die Leitbilder die Weiterentwicklung von **Metropolregionen** sowie von Stadtregionen abseits von Metropolregionen (z.B. von sog. **Regiopolregionen**, d.h. informelle Kooperationen von kleineren Großstädten mit ihrem Umland), unter anderem durch „aktive Unterstützung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen“, besonders von **Stadt-Land-Partnerschaften**. Während Metropolregionen inzwischen eine anerkannte und gut genutzte Form der Kooperation darstellen, die auch mit Mitteln aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds gefördert wird, ist die Kooperation von Stadtregionen in kleinerem Maßstab (z.B. Regiopolregionen) bisher noch wenig institutionalisiert.

Das Konzept der „Stadt-Land-Partnerschaften“ als breit angelegtem Partnerschaftsansatz, der die verschiedenen lokalen und regionalen Akteure in funktionalen Räumen vernetzt,¹⁷ gilt es weiter zu konkretisieren und für die Raumplanung zu operationalisieren. Im Prozess der Konkretisierung und Operationalisierung des Konzepts der Stadt-Land-Partnerschaften sollten neben der MKRO und den mit Raumordnung befassten Bundes- und Landesbehörden (einschließlich dem BMU) auch Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle spielen. Konkrete Handlungsfelder für Stadt-Land-Partnerschaften könnten aus Nachhaltigkeitsperspektive die Reduzierung von Flächenneuanspruchnahme, Regionalisierung von Stoffströmen, Eindämmung von Ressourcenverbrauch und Emissionen, regionale Nahrungsmittelversorgung, nachhaltige Mobilität etc. umfassen.¹⁸

Im Rahmen der Raumordnung spielt die Regionalplanung eine wichtige Rolle für die Gestaltung eines nachhaltigen Stadt-Umland-Nexus, weil sie darauf abhebt, Interessen über Gemeindegrenzen und über fachliche Silos hinweg zu koordinieren. Damit Regionalpläne dieses integrierende Potenzial tatsächlich entfalten und **integrierte räumliche Planung** leisten können, ist ein stetiger Austausch zwischen Planungsträgern, Kommunen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und BürgerInnen nötig. Nur dann kann gewährleistet werden, dass der Plan die Interessen der verschiedenen Beteiligten nicht nur nicht negativ betrifft (negative Koordination), sondern dass er die Gesamtwohlfahrt erhöht (positive Koordination). Hierfür bietet sich eine stärkere demokratische Legitimation des regionalen Planungsprozesses an, beispielsweise indem die Mitglieder regionaler Planungsräte/ -verbände/ -gemeinschaften direkt gewählt werden (**Regionalparlament**) (DV 2017). Die Regionalplanung erhält dadurch auch eine stärkere Stellung gegenüber kommunalen Interessen. Die Bundesregierung kann gegenüber den Ländern dafür werben, dass diese eine Demokratisierung der Regionalplanung im Landesrecht verankern.

Zusätzlich ist die **Nutzung informeller Instrumente** zu empfehlen. Wie auch im Raumordnungsbericht 2017 vermerkt wird, kommen diese in den letzten Jahren und Jahrzehnten vermehrt zum Einsatz und

¹⁷ Stadt-Land-Partnerschaften ersetzen ‚top-down‘-Herangehensweisen durch einen breit angelegten Partnerschaftsansatz, der die verschiedenen lokalen und regionalen Akteure in funktionalen Räumen zum gegenseitigen Nutzen zusammenbringt (siehe BMVBS 2012)

¹⁸ Diese Handlungsfelder sind in BMVBS (2012) bereits teilweise als mögliche Themenfelder für Stadt-Land-Partnerschaften benannt.

sollten zukünftig noch stärker genutzt werden. Informelle Instrumente vermögen z. B. über die Moderation regionaler Themen tendenziell weitere Akteurskreise einzubinden als formelle Instrumente¹⁹ und bieten mehr Flexibilität (u. a. bei der Vertrauensbildung und Konsensfindung). Die Erfahrungen haben zudem gezeigt, dass sie dann besonders erfolgreich sind, wenn sie politischen Rückhalt genießen (BBSR 2017).

4.5 Anreize für nachhaltige Stadt-Umland-Beziehungen stärken

Damit Regionen und Kommunen die Möglichkeiten der koordinierten Gestaltung von Stadt und Umland noch stärker als bisher nutzen (siehe Kapitel 4.4), sollten die Anreize zur Kooperation erhöht werden – durch Finanzmittel, Information und Kapazitätsbildung.²⁰

Zur Verstärkung von Kooperationsanreizen ließen sich zunächst **im Rahmen bestehender Förderprogramme** die Möglichkeiten für Regionen bzw. Stadt-Umland-Partnerschaften verbessern, **Fördermittel gemeinsam einzuwerben**. So könnte die durch ELER²¹ und GAK²² geförderte Erstellung von **Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK)** auch für die Kooperation ländlicher Räume mit größeren Kommunen als bisher finanziert würden. ELER (Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums), bzw. konkret Leader und EIP Agri können auch als Förderungsinstrumente für regionale Ernährungssysteme (siehe Kapitel 4.7) in Frage kommen.²³

Weitere Fördertöpfe, in denen es sinnvoll wäre, dass nicht nur Kommunen, sondern auch **interkommunale Zusammenschlüsse Mittel beantragen** können, liegen in den Bereichen Städtebau, Klimapolitik, Bioökonomiepolitik, Wassermanagement, Flächenmanagement, Verkehrsplanung und bei der Förderung von Forschung und Demonstrationsvorhaben etc.. Noch stärkere Kooperationsanreize ließen sich aufbauen, wenn solche Zusammenschlüsse **höhere Fördersätze** beantragen könnten als einzelne Kommunen.

Einen Schritt weiter ginge es, im Rahmen bestehender Programme die **Vergabe von Fördermitteln** z.B. der Strukturpolitik und der ländlichen Entwicklungspolitik **an (Stadt-Umland-, regionale) Kooperationsstrukturen bzw. -konzepte zu koppeln**. Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die sich an strukturschwache Regionen wendet, erfordert bereits, dass Fördergebiete „möglichst“ ein „integriertes regionales Entwicklungskonzept“ zugrunde legen. Dies könnte verpflichtend gemacht werden, wie im Rahmen der „Regionalen“ in Nordrhein-Westfalen: Hier werden Strukturmittel nur gebündelt an Regionen vergeben.²⁴ Diese sind verpflichtet, integrierte regionale Entwicklungskonzepte vorzulegen und mit der Regionalplanung zu kooperieren. Auch das Instrument der **Regionalbudgets**, das seit einigen Jahren z.B. in der ländlichen Entwicklungsförderung praktiziert wird²⁵ und bei dem Mittel in einer Region gemeinschaftlich verwaltet

¹⁹ Zur rechtlichen Absicherung und Verfestigung informeller Abstimmungen können Teilpläne oder landesplanerische Verträge genutzt werden (BBSR 2017).

²⁰ Über die Stärkung von Kooperationsanreizen hinaus sollten auch existierende Hemmnisse von Kooperation abgebaut werden. Dabei geht es u.a. um die Möglichkeit interkommunaler Kooperationen zu gemeinsamen Ausschreibungen („Vergaberechtsfreiheit“ im Wettbewerbs- und Vergaberecht). In Nordrhein-Westfalen wurde interkommunale Zusammenarbeit mit einer Novelle des Gesetzes zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit im Jahr 2015 erleichtert. Unter anderem wurden die Möglichkeiten geschaffen, über Kreisgrenzen hinweg zusammen zu arbeiten, Verwaltungsgemeinschaften zu bilden und kommunale Aufgaben teilzuübertragen (DGStB 2018).

²¹ Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

²² Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes".

²³ Siehe Analyse von Bettina Rocha von der Deutschen Vernetzungsstelle Ländlicher Raum im Rahmen des RUN Workshops zu regionalen Ernährungssystemen am 11. April 2018, (RUN 2018). Die Umsetzung der Ziele, Prioritäten und Maßnahmen des ELER erfolgt durch Fördermaßnahmen der Bundesländer. Diese haben eigene Programme zur Ländlichen Entwicklung (EPLR) mit eigenen Budgets.

²⁴ Die Regionalen sind eine Strukturfördermaßnahme des Landes NRW, bei der Fördermittel für strukturschwache Räume in einem Wettbewerbsverfahren nur an Regionen (i.S.v. sich frei bildenden Zusammenschlüssen von Städten, Gemeinden und Kreisen auch über die Grenzen von Regierungsbezirken hinweg) vergeben werden. In den Bereichen Stadt, Landschaft, Kultur und Wirtschaft werden jeweils spezifische Themen vorgegeben, zu denen die sich bewerbenden Regionen Konzepte (mit Strategie- und Projektideen) entwickeln. Diese werden dann über mehrere Jahre umgesetzt.

²⁵ und auch durch die UN Habitat Guiding principles (UN Habitat 2018) empfohlen wird

werden, könnte dabei stärker zum Einsatz kommen. Um die Rolle von Regionen in der Förderlandschaft zu stärken, könnten (institutionell verfasste) Regionen²⁶ auch intensiver an der **Konkretisierung der nationalen Rahmenregelungen** und an der **Aufstellung der „Operationellen Programme“ beteiligt werden**, mit denen die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auf nationaler bzw. Länderebene konkretisiert werden.

Schließlich könnte auch ein **neues Programms speziell zur Förderung nachhaltiger Stadt-Umland-Beziehungen** aufgesetzt werden, idealerweise in einer Bund-Länder-Initiative. Im Bereich der Forschungsförderung ist der Bund mit dem Programm „Stadt-Land-Plus“ hier beispielhaft vorangegangen.²⁷ In einem solchen – langfristig anzulegenden – Programm könnte die Entwicklung von Stadt-Umland- oder Regionalkonzepten und die Einrichtung von institutionellen Strukturen (Stadt-Umland-, Regionalmanagement) ko-finanziert werden. Thematisch sollte das Programm in den Kontext der Umsetzung der Agenda 2030 und des UN Entwicklungsziels (SDG) 11a (vgl. Kapitel 4.2) gesetzt werden. Damit würden die bisherigen (nur sporadisch existierenden) Länderprogramme zur Unterstützung interkommunaler Zusammenarbeit, die oft auf Wirtschaftsförderung und Daseinsvorsorge fokussieren, auf (weitere) Nachhaltigkeitsthemen ergänzt. Über finanzielle Anreize hinaus könnte das Programm **Bewusstseins-schaffung** und die **Entwicklung von Kapazitäten** beinhalten.

4.6 Institutionelle Verankerung

Eine konkrete Maßnahme zur institutionellen Verankerung der nachhaltigen Stadt-Umland-Entwicklung wäre die **Schaffung einer formalen Zuständigkeit** für das Thema Stadt-Umland-Kooperation auf Bundesebene. Vorstellbar wäre die Einrichtung einer bundesweiten „Servicestelle Stadt-Umland“, die die Bildung von Stadt-Umland- und regionalen Partnerschaften rechtlich-administrativ beraten und durch die Aufbereitung von Best Practice-Beispielen (in einer Datenbank), konkreten Tools und Austausch-/Vernetzungsangeboten unterstützen würde. Institutionell könnte diese im Bundesinnenministerium (BMI, zuständig für Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, für Raumordnung und Stadtentwicklung), im Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL, zuständig für ländliche Entwicklung) oder im Bundesumweltministerium (BMU, zuständig für urbanen Umweltschutz, Flächenverbrauch und Umweltangelegenheiten der Raumordnung) verankert werden. Wegen der unterschiedlichen Perspektiven auf die Stadt-Umland-Frage wäre auch eine gemeinsame Zuständigkeit denkbar.

Das oder die für die Servicestelle zuständigen Referate könnten beratend in die Arbeit der beim Landwirtschaftsministerium neu geschaffenen **Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“** eingebunden werden. Die zügige Einrichtung einer weiteren Arbeitsgruppe zur nachhaltigen Flächen- und Ressourcennutzung innerhalb dieser Kommission wäre eine weitere Handlungsoption, wenngleich aufgrund der kurzen verbleibenden Zeiträume der Arbeit der Kommission unwahrscheinlich.

Auch kann das Thema Stadt-Umland-Kooperation im Interministeriellen Arbeitskreis **(IMA) „Nachhaltige Stadtentwicklung** in nationaler und internationaler Perspektive“ aufgegriffen werden, speziell mit Auftrag an die Arbeitsgruppe I, „Umsetzung der SDGs und kommunales Nachhaltigkeitsmanagement“.²⁸

4.7 Entwicklung von Ernährungsstrategien

Eine integrierte und nachhaltige Entwicklung von Stadt und Umland erfordert nicht nur eine räumlich integrierte Betrachtung, sondern auch eine **sektoral integrierte Betrachtung** etwa zwischen den Bereichen Landnutzung, Energieversorgung, Nahrungsmittelproduktion, Wasserversorgung und Abfall. Entsprechend wichtig sind sektorübergreifende Entwicklungskonzepte.

²⁶ Nicht nur Regierungsbezirke (in den entsprechenden Bundesländern), sondern auch (ggf. kleinere) Regionen mit Regionalmanagement.

²⁷ In einer ersten Ausschreibung wurden 12 praxisorientierte wissenschaftliche Vorhaben zum Thema gefördert (<https://www.ptj.de/projektfoerderung/fona/stadt-land-plus>), eine zweite Ausschreibung ist angelaufen.

²⁸ Mit der Neugliederung der Ressorts nach der Bundestagswahl 2017 steht Stand Herbst 2018 offen, wie der IMA Stadt weitergeführt werden soll. Wahrscheinlich ist die Fortführung der vier Arbeitsgruppen unter der jeweiligen Federführung des BMU (AG I), des BMZ/AA (AG II), des BMBF (AG III) und des BMI (AG IV).

Als ein **Handlungsfeld mit hohen Synergien** zu anderen Bereichen der nachhaltigen Entwicklung (Gesundheit, Bildung, regionale Wertschöpfung, Umweltschutz etc.) und einem damit besonders geeigneten Zugang zur Entwicklung nachhaltiger Stadt-Land-Verbindungen bietet sich die Entwicklung regionaler Ernährungsstrategien an.

Die Gründe, warum Städte regionale Ernährungspolitiken und Ernährungsstrategien anstreben, sind vielfältig und reichen von dem Ziel einer stärker nachhaltigen und gesunden Versorgung in der Gemeinschaftsverpflegung über das Ziel der Reduktion von Lebensmittelabfällen bis hin zu Entwicklungszielen der Regionalwirtschaft. International konnten hier in den letzten Jahren schon zahlreiche positive Erfahrungen gesammelt werden. In Deutschland ist die Entwicklung regionaler Ernährungsstrategien noch ein sehr junges Politikfeld. In den letzten Jahren zeichnet sich hier jedoch eine **erhebliche Dynamik** ab. Diese zeigt sich durch die wachsende Zahl von Ernährungsräten in Deutschland, von Städten, die das „Mailänder Abkommen über städtische Ernährungspolitik“ unterzeichnet haben oder sich im Netzwerk der Biostädte engagieren, wie auch dem großen Interesse an urbanem Gärtnern und Gemeinschaftsgärten. Im Rahmen des RUN Projektes sind die internationalen Erfahrungen in diesem Bereich ebenso wie die Potentiale regionale Ernährungspolitik sowie Schritte hin zum Aufbau einer regionalen Ernährungsstrategie umfassend aufgearbeitet worden (Wunder 2018).

Der Mangel an institutioneller Verankerung von Ernährung in Stadtpolitiken sowie Stadt-Umland-Politiken ist gleichzeitig Chance und Herausforderung. Einerseits erschwert die **bislang oft fehlende institutionelle Anbindung**, dass ein solcher Prozess in Gang kommt, andererseits ermöglicht die fehlende klare Zuordnung und fehlende Vorgeschichte potentiell eine breitere und offenere Kooperation. Insofern ist das Vakuum, vor dem regionale Ernährungspolitik vielfach steht - nach Jahrzehnten in denen dieses Thema nicht (mehr) durch Städte aufgegriffen wurde - **auch eine Chance**.

Eine weitere Chance, die das Thema Ernährung in der Regional- und Stadtplanung mit sich bringt ist, dass das Thema Ernährung für die an vielen Stellen erforderlichen **partizipativen Prozesse** (siehe Kapitel 3) ein geeigneter Zugang ist: Ernährung spricht alle BürgerInnen gleichermaßen und „niederschwellig“ an. Ernährung hat viele Berührungspunkte zu anderen Themen (Flächennutzung, Klima, Bildung etc.) und kann damit die notwendige gesellschaftliche Diskussion zu Nachhaltigkeitsthemen und die Umsetzung der UN Nachhaltigkeitsziele auf den Weg bringen.

Möglichkeiten auf bundespolitischer Ebene, regionale Ernährungspolitiken zu unterstützen, liegen in vier Bereichen:

1. Regulierung des Bodenmarktes und Flächensicherung für die regionale Nahrungsmittelversorgung

Der Zugang zu Land, egal ob im urbanen, peri-urbanen oder ländlichen Raum ist eine der wichtigsten Voraussetzung für die Umsetzbarkeit einer regionalen Ernährungsstrategie. Für die Sicherung von für die Landwirtschaft geeigneten Flächen im ländlichen Raum ist die Kooperation mit der Landes- und auch Bundesebene wichtig. Gerade Jungbauern, Quereinsteiger und bäuerliche Familienbetriebe sind vielfach nicht in der Lage geeignete Flächen zu finden und mit den Preisentwicklungen für den Kauf und die Pacht von Agrarland mitzuhalten.

In Ostdeutschland wird der Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen zusätzlich durch die **Vergabekriterien** beim Verkauf von Agrarflächen durch die **Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft des Bundes (BVVG)** erschwert bzw. verhindert. Die Vergabe der verbliebenden landwirtschaftlichen BVVG Flächen sollte an Eigentumsstreuung und Nachhaltigkeitsaspekten ausgerichtet werden.

Hinzu kommt, dass immer mehr **nichtlandwirtschaftliche Investoren und Akteure in den Markt drängen** und so mittel- und langfristig immer mehr Gestaltungsspielräume regionaler Ernährungspolitik verloren gehen²⁹. Zwar regelt hier das Grundstücksverkehrsgesetz (nach Landesrecht), wer Ackerland kaufen darf und wofür er es nutzen darf. Jeder Landkauf muss von einer Bewilligungsbehörde genehmigt werden und kann bei "erheblicher Gefahr für die Agrarstruktur" untersagt werden. Erwirbt ein Käufer jedoch Land innerhalb einer Aktiengesellschaft unterliegt dies dem Handelsgesetz nach Bundesrecht und muss nicht genehmigt werden. Diese Gesetzeslücke zu schließen ist nur auf Bundesebene möglich (Tietz 2017; Bauer 2018).

2. Spielräume des Beschaffungsrechts nutzen

Über die Versorgung öffentlicher Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser, Kindergärten, Justizvollzugsanstalten etc., haben Städte (und Bundesinstitutionen) die Möglichkeit über Regeln der öffentlichen **Beschaffung für die Gemeinschaftsverpflegung** Einfluss auf die Qualität der Produkte zu nehmen. Regionalität ist dabei in der Regel ein Kriterium in einer Reihe von weiteren Anforderungen etwa zur Frische, Verarbeitungstiefe, Anteil der Lebensmittel in Bio-Qualität, Fleischanteil etc..Bei der Ausformulierung von Ausschreibungskriterien zur Beschaffung in Bezug auf Regionalität ist jedoch zu beachten, dass eine sachlich unbegründete Bevorzugung von Waren oder Erzeugnissen ausschließlich aus regionaler Produktion oder die Vorgabe, Dienstleistungen nur durch ortansässige Anbieter durchführen zu lassen, gegen das sogenannte „**Diskriminierungsverbot**“ verstößt. Jedoch haben sich bereits eine Reihe von Wegen identifizieren lassen, wie Kriterien zur Regionalität dennoch in Ausschreibungen verankert werden können, etwa über die Größe der ausgeschriebenen „Lose“ (also der Anzahl der zu liefernden Mahlzeiten), die bei geringer Größe auch kleine, lokale Anbieter zum Zug kommen lassen. Entsprechende Empfehlungen sind zum Beispiel im 2017 veröffentlichten Praxisleitfaden „Strategien und Konzepte zur erfolgreichen Einführung von Bio-Lebensmitteln im Verpflegungsbereich von Kommunen“ zusammengestellt worden (Netzwerk deutscher Biostädte 2017). Damit solche Spielräume von Beschaffern aktiv genutzt werden, sind **Weiterbildungen von Beschaffungspersonal** nötig.

3. Nutzung der Spielräume der Raumordnung und Flächennutzungsplanung

Regionale Ernährungspolitik hat an vielen Stellen Flächenansprüche und Planungsbedarf. Dieser muss auch räumlich koordiniert werden. Neben urbanen Gärten und urbaner Landwirtschaft gilt es auch für Dachgärten, Kinderbauernhöfe, Gartenbauschulen, solidarische Landwirtschaft, öffentliche Grünflächen für die „essbare Stadt“, Aquaponic Anlagen und vertikale Gärten, interkulturelle Gärten, Brachflächen und Bauernmärkte geeignete Orte zu identifizieren und zu koordinieren. Als **Fachplan für urbane Landwirtschaft**, urbanes Gärtnern oder für die „essbare Stadt“ können diese Bedürfnisse in der Flächennutzungsplanung berücksichtigt werden³⁰ (ähnlich zur Entwicklung des Kleingartenwesens und dessen Verankerung im Flächennutzungsplan) und über den Flächennutzungsplan verbindlichen Charakter erlangen (Galda 2017).

Zudem arbeiten viele Städte sowie der Bund an Strategien zur „**Grünen Infrastruktur**“. Auch hier

²⁹ Siehe auch (Agrarbündnis und Netzwerk Flächensicherung 2018)

³⁰ Interessanterweise ergab eine 2014 durchgeführte Befragung kommunaler PlanerInnen, die zunächst wenig Handlungsbedarf für das Thema Ernährung in der Stadtentwicklungsplanung gesehen haben, dass die identifizierte Kompatibilität mit bekannten Planungsinstrumenten gleichzeitig eine gewisse Prozesssicherheit im Umgang mit dem bisher unbekanntem Thema Ernährung zu ergeben schien. Das Thema wurde damit trotz fehlender Kenntnis über das Ernährungssystem für die Befragten handhabbarer (Galda 2017).

können Anforderungen der regionalen Ernährungsstrategie eingebracht werden³¹. Für die Weiterentwicklung der **MKRO Leitbilder** sollte das Themenfeld „regionale Ernährungssysteme“ verankert werden.

4. Formulierung einer Ernährungsstrategie des Bundes

Um geeignete Rahmenbedingungen zur Entwicklung nachhaltiger Ernährungssysteme – auf lokaler und nationaler Ebene - zu gestalten, bedarf es der Zusammenarbeit vielfältiger Akteure und dem Einbezug breiter Expertise, um den verschiedenen Aspekten von nachhaltigen Ernährungssystemen gerecht zu werden. Dazu ist nötig, eine **nationale Ernährungsstrategie** – ausgerichtet an den SDGs – partizipativ unter Einbeziehung von Praxisakteuren (Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Gesundheit, Bildung), zivilgesellschaftlichen Organisationen (Ernährungsräte, Verbraucherorganisationen, Umweltorganisationen) und Akteuren aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung zu erarbeiten³². Eine gemeinsame **Anlaufstelle auf Bundesebene, oder ein für die Vernetzung gefördertes Netzwerk der Ernährungsräte** für die Unterstützung und den Wissenstransfer der sich dynamisch entwickelnden regionalen Ernährungsstrategien kann hier unterstützend wirken.

³¹ Siehe unter anderen Darstellung des Fallbeispiels der „Liverpool Green Infrastructure Strategy“ innerhalb dieses Projektes (Kasper und Giseke 2018).

³² Siehe auch (Wunder et al. 2018) und (Eberle et al. 2018).

5 Quellenverzeichnis

- Adrian et al. 2018. „Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Aktionsplan Flächensparen. Adrian, Luise; Bock, Stephanie; Bunzel, Arno; Preuß, Thomas & Magdalene Rakel. Herausgegeben vom Umweltbundesamt, TEXTE 38/2018, Dessau.“
- Agrarbündnis und Netzwerk Flächensicherung. 2018. „Eine neue Dimension des Wandels in der Landwirtschaft: Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse verändern sich Gedanken zu Agrarstruktur und Bodenmarkt. Diskussionspapier, April 2018“. https://www.agrarbuendnis.de/fileadmin/DATEN_AB/Presseerklarungen/Diskussionspapier_Agrarstruktur_2018-04.pdf.
- Bauer, Nora. 2018. „Landgrabbing in Deutschland? Von den Folgen einer Gesetzeslücke. Feature im Deutschlandfunk. 27.2.2018“. http://www.deutschlandfunk.de/von-den-folgen-einer-gesetzesluecke-landgrabbing-in.1247.de.html?dram:article_id=407468.
- BBSR. 2017. „Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern“.
- Bleher, Daniel. 2017. „Ressourcenwirkung des urbanen Metabolismus Ergebnisse von AP 1.1 im Rahmen des RUN Projektes“.
- BMVBS. 2012. „Stadt-Land-Partnerschaften - Wachstum und Innovation durch Kooperation. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)“. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_StadtLandPartnerschaften.pdf;jsessionid=0B82DD7EFA0B1FEA-EDB64CD2866B617F.live1043?__blob=publicationFile&v=2.
- DGStB. 2018. „Ländliche Räume als Innovationsräume stärken, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin.“
- DV. 2017. „Raumordnung und Raumentwicklung in Bund und Ländern neu ausrichten. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., Berlin“.
- Eberle et al. 2018. „Ernährungssysteme nachhaltig umbauen. Vier Handlungsfelder für die Politik. Ulrike Eberle, Jenny Teufel, Dietlinde Quack, Irene Antoni-Komar, Nina Langen, Martin Hirschnitz-Garbers, GAIA Mitteilungen. GAIA 27/4 (2018): 394 –395.“
- Galda, Anna. 2017. „Ernährungssystemplanung in Deutschland. Eine qualitative Spurensuche in der deutschen Planung. Teilw. zugl.: Masterarbeit, 2014. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.“ Technische Universität Berlin, Fakultät VI: Planen, Bauen, Umwelt Institut für Stadt- und Regionalplanung. https://depositonce.tu-berlin.de/bitstream/11303/6166/3/galda_anna.pdf.
- Kasper, Christoph, und Undine Giseke. 2018. „Reale Beispiele des Rural Urban Nexus“. Arbeitspapier des AP 2 im Rahmen des Rural-Urban-Nexus Projektes. März 2018“. <http://rural-urban-nexus.org/de/projektergebnisse>.
- Kasper, Christoph, Frank Helten, Natacha Crozet, Yassine Moustanjidi, Undine Giseke, Georg Bock, Mohammed Mdafai, Juliane Brandt, und Majid Mansour. 2015. „C4.1 Urban-Rural Linkages and Interacting Spheres / C4 Deepening the Problem Analysis“. In *Urban Agriculture for Growing City Regions: Connecting Urban-Rural Spheres in Casablanca*, herausgegeben von Undine Giseke, 292–303. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Kuhn, Stefan, und Annika Burger. 2018. „Ableitung von wesentlichen Indikatoren für einen nachhaltigen Stadt-Land-Nexus unter Berücksichtigung des aktuellen Forschungsstandes. Arbeitspapier 3.3 im Rahmen des RUN Projektes. Oktober 2018“. <https://rural-urban-nexus.org/de/projektergebnisse>.
- Netzwerk deutscher Biostädte. 2017. „Mehr Bio in Kommunen. Strategien und Konzepte zur erfolgreichen Einführung von Bio-Lebensmitteln im Verpflegungsbereich von Kommunen. Ein Praxisleitfaden des Netzwerks deutscher Biostädte“. https://www.biostaedte.de/images/pdf/leitfaden_V4_verlinkt.pdf.

- OECD. 2006. „The New Rural Paradigm: Policies and Governance“. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/thenewruralparadigmpoliciesandgovernance.htm>.
- OECD. 2013. „Rural-Urban Partnerships. An Integrated Approach to Economic Development“. http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/rural-urban-partnerships_9789264204812-en.
- OECD. 2016. „OECD Regional Outlook 2016. Productive Regions for Inclusive Societies“. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- Repp, Annegret, Jana Zscheischler, Thomas Weith, Christian Strauß, Nadin Gaasch, und Klaus Müller. 2012. „Urban-Rurale Verflechtungen. Analytische Zugänge und Gouvernance Diskurs“. Münchenberg: ZALF. http://modul-b.nachhaltiges-landmanagement.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Diskussionspapiere/Repp2012_Urban-rurale_Verflechtungen.pdf.
- RUN. 2018. „Protokoll zum Workshop ‚Regionale Ernährungssysteme und nachhaltige Landnutzung im Stadt - Land - Nexus‘ 11.04.2018, Berlin, Ecologic Institute“. https://rural-urban-nexus.org/sites/default/files/RUN_Protokoll_Workshop_2018_04_11_final.pdf.
- Tietz, Andreas. 2017. „Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, DOI:10.3220/REP1510300718000“. https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen-Report_52.pdf.
- UN Habitat. 2015. „Issue Papers and Policy Units of the Habitat III conference. Nairobi April 2015, Version 2“. https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Papers-and-Policy-Units_11-April.pdf.
- UN Habitat. 2017. „Implementing the new Urban Agenda by strengthening Urban-Rural Linkages.“ <https://unhabitat.org/books/implementing-the-new-urban-agenda-by-strengthening-urban-rural-linkages/>.
- UN Habitat. 2018. „Urban-Rural Linkages to Advance Integrated Territorial Development: Guiding Principles and Framework for Action, final draft October 2018“. <https://urbanrurallinkages.wordpress.com/draft-versions/>.
- Wolff, Franziska, Daniel Bleher, Linda Mederake, Olaf Sosath, und Ida Westphal. 2017. „Rahmenbedingungen und Instrumente für die Gestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Verknüpfungen Arbeitspapier im Rahmen von AP 3.2 des Rural Urban Nexus Projektes. Öko-Institut e.V., Freiburg – Darmstadt – Berlin“.
- Wunder et al. 2018. „Handlungsansätze zur Förderung nachhaltiger Ernährungssysteme. Ergebnispapier von BMBF-Forschungsprojekten zum Thema Ernährung“. https://nachhaltiges-wirtschaftensoef.de/sites/default/files/NaWiKo_Ergebnispapier_Ern%C3%A4hrung_180906.pdf (abgerufen 09.11.2018).
- Wunder, Stephanie. 2018. „Regionale Ernährungssysteme und nachhaltige Landnutzung im Stadt-Land-Nexus“. <https://rural-urban-nexus.org/de/projektergebnisse>.
- Wunder, Stephanie, Franziska Wolff, Christoph Kasper, und Peter Ulrich. 2017. „Konzept für einen nachhaltigen Stadt- Land-Nexus. Diskussionspapier zur Vorbereitung des Workshops am 11.Dezember 2017. Entwurf Arbeitspaket 3.4, Stand 22.November 2017“. http://rural-urban-nexus.org/sites/default/files/Rural%20Urban%20Nexus_Diskussionspapier_Workshop_2017_11_28.pdf.