

Mitteilung des Senats vom 10. August 2021

Potenzial von regionaler Lebensmittelversorgung mit Grundnahrungsmitteln ermitteln und erhöhen

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat unter Drucksache 20/468 S eine Kleine Anfrage an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie definiert der Senat die Begriffe „Region“ und „regional“ in Bezug auf Grundnahrungsmittel? Welchen Radius beziehungsweise welche Gebiete um Bremen herum sind aus Sicht des Senats mit dem Begriff „Region“ zu bezeichnen?

Allgemein versteht man unter dem Begriff „Region“ einen aufgrund bestimmter Merkmale abgrenzbaren, zusammenhängenden Teilraum in einem Gesamtraum. Dabei wird der Begriff je nach dem wissenschaftlichen, politischen, kulturellen und sozioökonomischen Kontext unterschiedlich definiert und interpretiert. Region ist entsprechend kein räumlicher Klassifikationsbegriff sondern geprägt durch definierte und „gefühlte“ Verflechtungszusammenhänge. Im Land Bremen wird in Politik und Verwaltung der Begriff Region zumeist im Zusammenhang mit den verschiedenen Formen der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit in Verbindung gebracht, wobei der Raum der Region bereits in diesem Kontext sehr unterschiedlich definiert wird. Neben der Kooperation der norddeutschen Länder, fachlich bezeichnet als „weiterer regionaler Verflechtungsraum“, gibt es zudem die Metropolregion Nordwest, als „mittlerer regionaler Verflechtungsraum“, der in diesem Fall 15 kreisfreie Städte und Landkreise mit einbezieht. Die Region „Nordwesten“ wird in diesem Fall definiert durch die Mitgliedschaft der Kommunen und reicht deshalb von der Küste bis zum Landkreis Osnabrück. Darüber hinaus gibt es die Kooperationen in den engeren stadtregionalen beziehungsweise oberzentralen Verflechtungsräumen Bremerhaven, hier das Regionalforum Unterweser und Bremen mit dem Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, einem Zusammenschluss von 28 Kommunen. Bereits diese kurze Auflistung zeigt, dass im Land Bremen und den angrenzenden niedersächsischen Kommunen eine Vielzahl von Regionen existiert.

Wie bereits oben erwähnt, definieren sich Regionen durch Handlungskontexte. In der industriellen Lebensmittelproduktion und im Handel gibt es unterschiedliche Definitionen der Begriffe „regional“ und „Regionalität“. Insbesondere gibt es Produkte, für die die Rohstoffe zwar importiert werden müssen, die aber regional („Bremen und umzu“) verarbeitet und in der Nähe konsumiert werden. Dies betrifft viele Produkte, die nicht in der näheren Umgebung angebaut werden können, aber von großer Bedeutung sind für eine Vielzahl Bremer Unternehmen und Händler:innen (beispielsweise Kaffee, Reis, Schokolade und Tee). Obwohl es sich nicht um Erzeugnisse aus der Region handelt, handelt es sich traditionell um „Bremer Produkte“.

Darüber hinaus sind im Lebensmitteleinzelhandel weitere Entwicklungen zu beobachten: So erhalten regionale Waren in immer mehr Supermärkten eine prominente Platzierung. Ziel ist es die regionalen Erzeuger:innen und Hersteller:innen zu unterstützen, aber auch um lange Transportwege zwischen Produktion und Kauf zu vermeiden um das Klima zu schonen und wenig CO₂ für den Transport zu emittieren. Dabei ist Regionalität auch hier eine vom Markt häufig individuell interpretierte oder vom Produkt abhängige Auslegungssache. Ein dynamisch stattfindender Strukturwandel lässt zukünftig weitere Veränderungen in der Vermarktung und dem damit verbundenen Zugang zu regionalen Lebensmitteln erwarten. Entsprechende Beispiele dafür sind aktuell bundesweit zu beobachten und bewegen sich von der Direktvermarktung der Hersteller, über regionale Kleinstläden bis hin zu verstärkt technologisierten, teils auf künstlicher Intelligenz basierenden Märkten, die neue Einkaufsverhalten ermöglichen und die die Verfügbarkeit und Verfügbarkeit der Produkte in der Region vereinfachen.

Ziel des Aktionsplans 2025 ist es, das Verpflegungsangebot in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung schrittweise auf 100 Prozent Bio umzustellen. Dabei sollen gemäß Senatsbeschluss „nach Möglichkeit regionale Produkte“ bevorzugt werden. Doch die Frage, was genau „regional“ eigentlich meint und wie diese auszuschreiben ist, lässt sich nicht so einfach beantworten. Es gibt keine allgemeingültige Definition des Begriffs „regionale Lebensmittel“. Um sich einer geeigneten Definition anzunähern, müssten Herkunft und Handelswege für jedes Lebensmittel einzeln betrachtet und dann entschieden werden, was sozial, ökologisch und ökonomisch am umweltverträglichsten ist. Auch in den relevanten Fachgremien von Bund und Ländern wird der Begriff „regional“ zwar diskutiert, aber eine Definition liegt bislang nicht vor. Grundsätzlich möchte der Senat unter den oben genannten Gesichtspunkten kurze Wertschöpfungsketten in der Region bevorzugen und bezieht sich dabei auf Bremen und das nähere Umland („Bremen und umzu“).

2. Zu wieviel Prozent kann sich Bremen derzeit nach Einschätzung des Senats durch landwirtschaftliche Flächen in Bremen und umzu selbst versorgen?

Bremen kann seinen Eigenbedarf an Lebensmitteln nicht selber decken – dazu ist die zur Verfügung stehende Fläche für die Anzahl der Einwohner zu gering und die standörtlichen Gegebenheiten für den Anbau von Nahrungsmitteln wie Kartoffeln, Gemüse und Obst nur sehr eingeschränkt vorhanden. Die Angabe einer Prozentzahl ist daher nicht zielführend.

Im Land Bremen wird auf einer Fläche von 8 454 Hektar (ha) Landwirtschaft betrieben. Annähernd 80 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche wird als Dauergrünland und die verbleibenden 20 Prozent als Ackerland genutzt. In Bremen liegt über 80 Prozent des Grünlands in Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebieten, in denen eine Umwandlung in Ackerland nach den Schutzgebietsverordnungen nicht erlaubt ist. Zudem ist der Grünlandumbruch aufgrund des hohen Grundwasserspiegels zum größten Teil nicht möglich. Dadurch ist die Produktionsausrichtung der Betriebe im Bereich Rindvieh- und Pferdehaltung festgelegt. Daher wird hauptsächlich Rindfleisch und Milch produziert. Im Ackerbau, werden hauptsächlich Getreide, Mais, Raps, Ackerfutter und Eiweißpflanzen angebaut. An Gemüse wurden 2020 circa 7 ha angebaut, davon 6 ha Spargel, an Obst circa 10 ha Erdbeeren und circa 2 ha Kartoffeln.

Da Bremen aber von Niedersachsen umgeben ist, ist der Begriff der lokalen Erzeugung unter Einbeziehung von NI schon eher möglich. NI produziert mehr, als es selbst verbraucht. Der Eigenversorgungsgrad Bremens ist egal auf welches Lebensmittel bezogen, sehr gering. Das ist von zwei Stadtgemeinden auch nicht anders zu erwarten. In vielen Bereichen liegt sowieso eher eine extensive Produktion vor, sodass auch von einer eher geringen Nutzungsintensität der vorhandenen Ressourcen auszugehen ist.

Die Versorgung des Landes mit direkt in der Region erzeugten Lebensmitteln ist hinsichtlich des Preisgefüges schwer einzuschätzen, da die deutsche Landwirtschaft auf dem europäischen und weltweiten Markt agiert und mit den Erzeugern in der EU und weltweit konkurriert. Ohne eine gezielte Stützung der lokalen Erzeuger:innen wäre das also kaum möglich, insbesondere weil deutsche Konsument:innen preisbewusst einkaufen. Es gibt hierzu verschiedene Studien, die eine deutliche Diskrepanz des Kundenverhaltens zur allgemeinen Auffassung über die Herkunft der Produkte aufzeigen.

3. Wie groß ist der Radius um Bremen herum, der für eine vollständige Versorgung Bremens mit Grundnahrungsmitteln notwendig wäre beziehungsweise wie groß schätzt der Senat diesen Raum ein?

Dazu liegen keine Angaben vor.

4. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, um den Anteil der Lebensmittelproduktion bezüglich Grundnahrungsmitteln in der Region zu erhöhen und welche Hindernisse stehen diesem Anspruch entgegen?

Die gezielte Förderung regionaler Wertschöpfungsketten wird als eine Möglichkeit gesehen, den Anteil der Lebensmittelversorgung aus der Region zu erhöhen. Durch den Aktionsplan 2025 soll gerade der Einsatz ökologischer und „nach Möglichkeit“ regionaler Lebensmittel gefördert werden. Die dezentralen Versorgungsstrukturen erschweren zwar das Erfassen der Nachfrage, dennoch lassen sich zwei maßgebliche Herausforderungen erkennen. Zum einen die Förderung und das Bereitstellen einer geeigneten regionalen Infrastruktur, die den Ansprüchen einer heterogenen Versorgungslandschaft gerecht wird. Zum anderen ist es wichtig, den Bedarf zu erfassen, damit regionalen Produktionsbetrieben eine langfristige Perspektive geboten werden kann. In einem Verbundprojekt mit dem Verein Sozial Ökologie e. V. soll letztere Frage in einem Pilotprojekt näher betrachtet werden. Somit stehen nach Abschluss klare und belastbare Aussagen über die Qualität und Quantität der nachgefragten Lebensmittel zur Verfügung. Nur wenn die Landwirte in Bremen eine Perspektive erhalten, können die notwendigen Investitionen in den Ausbau der Erzeugung erfolgen. Dies betrifft einerseits den Auf- und Ausbau von Wertschöpfungsstufen und andererseits das Bereitstellen von geeigneter Logistik.

Das Bündnis WISSEN SCHAFFT LEBENSRAUM (WSL) ist eine weitere Möglichkeit, die das Potenzial regionaler Versorgung voranbringen möchte. Dieses Bündnis besteht aus Bürger:innen, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Ziel des WSL-Projekts in Bremerhaven sowie der Region Unterweser ist es, die Versorgung mit regional, nachhaltig und urban produzierten Lebensmitteln zu steigern und die dafür notwendigen Kompetenzen, Technologien und Netzwerke zu fördern. Dabei wollen 20 Partner:innen des Projekts nachhaltige, klima- und ressourcenfreundliche Anbau- und Produktionsmethoden der Nahrungswirtschaft mit sozialer und technologischer Innovation verbinden. Konkrete Ansätze sind beispielsweise Aufbau von urbanen und regionalen Produktionsstätten, mit zum Beispiel gärtnerischen Aspekten bis hin zu technologisch anspruchsvollen Systemen wie beispielsweise Aquaponik oder Kultivierung von Mikroalgen. Um den Gedanken einer Kreislaufwirtschaft weiterzuentwickeln, sollen bessere Vernetzung von Energie- und Wertstoffströmen umgesetzt werden. Das Ziel der Akteur:innen ist dabei in erster Linie eine lebenswerte und wettbewerbsfähige Modellregion der Nahrungsmittelproduktion, -verarbeitung und -bildung der Zukunft zu werden. WSL will so in der Region Unterweser ein inklusives Innovationsökosystem für alle regionalen Akteur:innen aufbauen. Das Projekt ist Teil eines bundesweiten Programms, zu dem im Herbst 2021 entschieden wird, ob damit Leuchtturm-Projekte und weitere Maßnahmen umgesetzt und (teil-)finanziert werden können.

Des Weiteren sind Gründungszentren für Bremen (Food Hub) und Bremerhaven (Food Start-up Lab) geplant, die die Startups der Nahrungs- und Genussmittelwirtschaft strukturell fördern sollen. Diese neu entstehenden Strukturen sind ein wichtiger Teil, um innovative Ideen in der Produktion und Verarbeitung regionaler Erzeugnisse zu fördern und die regionale Grundversorgung sicherzustellen.

Eine weitere Möglichkeit wird darin gesehen, die Direktvermarktung von Produkten vor Ort auszubauen. Dafür unterstützt SKUMS beispielsweise das Vorhaben „regional leben“, eine digitale Netzwerkplattform, die Anbietende von regionalen Produkten und Konsument:innen zusammen bringt.

Besonders wichtig ist die Aufklärung und Sensibilisierung der Bevölkerung. Eine Veränderung der Essgewohnheiten – hin zu ökologischen, saisonalen und regionalen Produkten, erfordert zunächst ein Umdenken: Die Verbraucher:innen müssen für die Vorteile der regionalen und ökologischen Landwirtschaft sensibilisiert werden. Daher soll in Bremen mit der „Training Kitchen“ ein Begegnungsort entstehen, bei dem sich alle Akteur:innen der Wertschöpfungskette über die Vorteile und Angebote der ökologischen und regionalen Landwirtschaft informieren können. In der Training Kitchen sollen Produzent:innen, Händler:innen und Verbraucher:innen in direkten Kontakt miteinander kommen. Der unmittelbare Austausch soll gegenseitiges Vertrauen und die Wertschätzung für Lebensmittel fördern und es allen Beteiligten ermöglichen, gemeinsam Verantwortung für eine ausreichende und verantwortungsvolle Versorgung zu übernehmen. Ein Konzept für dieses Vorhaben liegt vor und befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung.

Auch das jährlich stattfindende Bio-Marktfest verfolgt das Ziel, die Bevölkerung über die Vorteile einer regionalen, saisonalen und ökologischen Ernährung zu sensibilisieren.

Eine Herausforderung, die der großflächigen Direktvermarktung entgegensteht, ist die mangelnde Infrastruktur, die den Weg des Produkts vom Erzeuger zum Verbraucher vereinfacht. Dabei ist es nachrangig, ob es sich bei den Verbrauchenden um Großküchen oder private Haushalte handelt.

Der Praxisleitfaden des Netzwerks deutscher Biostädte verdeutlicht die Herausforderungen bezogen auf regionale Ausschreibungen: „Unabhängig von der Art und dem Umfang der Vergabe sind bei der Beschaffung von ökologischen Lebensmitteln und Catering-Dienstleistungen die Grundsätze des EU-Vertrags einzuhalten. Die Grundsätze gelten auch bei einer Vergabe unterhalb der EU-Schwellenwerte und auch bei der freihändigen Vergabe. [...] Der Grundsatz des freien Warenverkehrs soll einen freien Verkehr von Waren zwischen EU-Mitgliedstaaten gewähren. Dieser darf nicht durch staatliche Maßnahmen beschränkt werden, die zum Schutz der einheimischen Produktion ausländische Erzeugnisse vom nationalen Markt fernhalten. Zwar können „bei der Auftragsausführung zusätzliche Anforderungen an soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte“ gestellt werden, aber die „unbegründete Bevorzugung von Waren oder Erzeugnissen ausschließlich aus regionaler Produktion oder die Vorgabe, Dienstleistungen nur durch ortansässige Anbieter:innen durchführen zu lassen, verstößt gegen das Diskriminierungsverbot (siehe § 97 Absatz 2 GWB) (Praxisleitfaden „Mehr Bio in Kommunen“, 2017, Seite 27).

Es ist sicher sinnvoll und erwünscht, die regionale bäuerliche Landwirtschaft, kurze Transportwege und kurze Wertschöpfungsketten zu fördern, es wird jedoch deutlich, dass dem EU-vergaberechtlich Grenzen gesetzt sind. Da das Thema auch in vielen anderen BioStädten auf der Tagesordnung steht, wird gemeinsam nach Möglichkeiten gesucht, Regionalität künftig in Ausschreibungen zu berücksichtigen. Die Ergebnisse sollen dann in einer Neuauflage des Praxisleitfadens „Mehr Bio in Kommunen“ erscheinen.

5. Welche positiven Effekte gehen aus Sicht des Senats generell von einer Versorgung mit Grundnahrungsmitteln aus der Region aus?
6. Welche mittel- bis langfristigen positiven Auswirkungen auf möglichst stabile und faire Lebensmittelpreise (für Produzent:innen wie auch Verbraucher:innen) sieht der Senat durch den regionalen Bezug von Grundnahrungsmitteln, insbesondere in Zeiten von stark gestiegenen Lebensmittelpreisen, die den Weltmarktschwankungen unterliegen?
7. Welche Rolle kann in Bezug auf stabile und faire Lebensmittelpreise eine Direktvermarktung von regionalen Lebensmitteln spielen?

Die Fragen 5, 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die positiven Effekte sind vielfältig. Zum einen trägt die Versorgung mit regionalen Produkten dazu bei, die landwirtschaftlichen Betriebe in der Region zu stärken und Naherholungsgebiete durch den Erhalt von kleinbäuerlichen Strukturen und extensiven Wirtschaftsweisen zu erhalten. Die kurzen Liefer- und Transportwege führen zu geringeren Treibhausgasemissionen. Die Bio-Landwirtschaft fördert den Erhalt der Artenvielfalt und bewahrt die natürlichen Ressourcen. Somit greifen regionale und ökologische Erzeugung sinnvoll ineinander.

Der Erhalt gesunder Böden in der Region ist existentiell für eine langfristige Sicherung der Ernährung und reduziert die Abhängigkeit durch Lebensmitteltransporte und -importe. Wie wichtig der Erhalt von gesunden Böden in der Region ist, zeigt die aktuelle Flutkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. „Die zentralen Bodeneigenschaften Humusgehalt, Korngröße und die Bodenstruktur prägen neben dem herrschenden Klima die Bodenfruchtbarkeit. Im Zusammenspiel mit der Bewirtschaftung und Bestellweise resultieren daraus gute oder weniger gute Wachstumsbedingungen auf einem Boden. In der modernen Landwirtschaft werden diese Wachstumsbedingungen künstlich beeinflusst und so Erträge gesteigert. Dies verändert aber die natürlichen Bodeneigenschaften nicht immer positiv. [...] Da Böden Wasser speichern können, geben sie Regenwasser verzögert an Bäche und Flüsse ab und mindern so das Hochwasserrisiko. Diese sogenannte Retention des Wassers ist jedoch nur auf unbebauten [und gesunden] Böden möglich. (2013: Bodenfunktionen | Umweltbundesamt, abgerufen am 21. Juli 2021)“

Kurze Wertschöpfungsketten tragen außerdem dazu bei, die Resilienz in der Nahrungsmittelversorgung, bei Krisen und Ereignissen, die Einfluss auf internationale Warenströme haben, wie es beispielsweise die Coronapandemie gezeigt hat, zu reduzieren. Der Bezug von regionalen Produkten trägt dazu bei, die Abhängigkeit von globalen Entwicklungen zu reduzieren, die auf Erzeuger- und Verbraucherseite zu Preisdruck führen könnten, beispielsweise Handelskonflikte, Ressourcenknappheit und Missernten. Schließlich ist die regionale Wertschöpfung förderlich für die Ernährungssouveränität der Bevölkerung. Indem Landwirt:innen und Verbraucher:innen unmittelbar in Kontakt treten, übernehmen sie gemeinsam Verantwortung für eine ausreichende und verantwortungsvolle Versorgung. Eine Abhängigkeit von Preisschwankungen auf den Weltmärkten kann in Teilen reduziert werden.

8. Wie bewertet der Senat insgesamt die Datenlage zum Thema regionale Lebensmittelversorgung mit Grundnahrungsmitteln in Bezug auf Bremen und das Umland?

Derzeit gibt es zu wenige belastbare Daten zur regionalen Lebensmittelversorgung und es scheint sinnvoll, den Status Quo zu erfassen und somit strukturierte Lösungen entwickeln zu können. Wie unter Ziffer 4 bereits erwähnt, wird nachfrageseitig bereits der Bedarf im Rahmen eines Pilotprojekts eruiert. Die Ergebnisse, die mithilfe einer Vielzahl beteiligter Einrichtungen erfasst werden, können im weiteren Prozess skaliert werden.

und lassen dann eine grobe Schätzung über künftige qualitative und quantitative Erfordernisse zu.