

Philipp Stierand

Urbane Wege zur nachhaltigen Lebensmittelversorgung

Potentiale und Instrumente kommunaler Ernährungspolitik

Die Menschheit verabschiedet sich von ihrer ländlichen Vergangenheit. 2008 lebten rund 3,3 Milliarden Menschen in Städten und damit zum ersten Mal in der Geschichte mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung. Die Städte beanspruchen zwar nur 2 % der Weltoberfläche, aber sind für 75 % des weltweiten Ressourcenverbrauchs verantwortlich.¹ In Zukunft wird das Bevölkerungswachstum komplett in den Städten stattfinden; bis 2030 wird die Zahl der Stadtbewohner auf fünf Milliarden ansteigen.² Die Versorgung der Städte – unter anderem mit Lebensmitteln – ist damit eine wachsende Herausforderung, die massiv auf externe Ressourcen angewiesen ist. Die nachhaltige Lebensmittelversorgung von Städten wird zu einem Schlüsselbaustein nachhaltiger Entwicklung.

Die Städte selbst haben die Kontrolle über ihre Lebensmittelversorgung verloren. Vor der Industrialisierung war die lokale Organisation der Lebensmittelversorgung zentral für die (wirtschaftliche) Entwicklung und das Überleben einer Stadt. Heute ist das Ernährungssystem weitgehend unabhängig von räumlichen Maßstäben und Beziehungen organisiert. Das Ernährungssystem ist de-lokalisiert.³ In der Stadt wird nicht mehr für den städtischen Bedarf produziert und verarbeitet – es wird nur noch konsumiert. Der Standort der Stadt hat damit keinen Einfluss mehr auf die Qualität und Ausprägung der Lebensmittelversorgung. In der Stadt ansässige Produzenten und Verarbeiter vertreiben ihre Produkte nicht lokal sondern national bis global. Der lokale Einzelhandel besteht aus nationalen, filialisierten Systemen. Die einzelne Stadt ist für die Akteure im Ernährungssystem als Konsum- oder Produktionsstandort austauschbar; sie sind nicht auf Qualitäten und Begabungen spezifischer Städte angewiesen.

Zusammen mit diesem Bedeutungsverlust der lokalen Ebene im Ernährungssystem ist auch die Ernährungspolitik aus den Kommunen verschwunden. Ernährungspolitik, also Entscheidungen, die beeinflussen, wie Menschen Lebensmittel produzieren, erwerben, konsumieren und entsorgen, wird heute als Ausdruck von

1 Vgl. Susanne Thomaier u. a., Farming in and on urban buildings: Present practice and specific novelties of Zero-Acreage Farming (ZFarming), in: Renewable Agriculture and Food Systems (2014), S. 1–12, S. 1.

2 Vgl. George Martine/Alex Marshall, State of World Population 2007: unleashing the potential of urban growth, UNFPA, 2007, S. 6.

3 Vgl. Massimo Montanari, Der Hunger und der Überfluß. Kulturgeschichte der Ernährung in Europa, München 1993, S. 189.

höheren nationalen oder globalen Impulsen verstanden (z. B. Landwirtschaftspolitik oder Verbraucherschutz).⁴ Die städtische Lebensmittelversorgung wird heute – nicht nur in Bezug auf Nachhaltigkeit – außerhalb der Stadt gestaltet.

Dieser Beitrag hat die These, dass kommunale Ernährungspolitik in den Städten der westlichen Industriestaaten eine Renaissance erfährt. Nachdem sich Ernährungspolitik hier über zwei Generationen lang darauf konzentriert hat ausreichend Lebensmittel zur Verfügung zu stellen, haben sich die Problemstellungen im 21. Jahrhundert verlagert. Global haben unter anderem die rasante Urbanisierung, starke Schwankungen in den Lebensmittelpreisen, die Auswirkungen des Klimawandels und das sogenannte Land Grabbing zu völlig neuen Rahmenbedingungen geführt – der neuen »food equation«.⁵ In den Städten selbst wird die Lebensmittelversorgung im Rahmen der Diskussion einer nachhaltigen Entwicklung näher beleuchtet; die nicht mehr hungrige Gesellschaft hinterfragt die Wirkungen des Ernährungssystem auf Umwelt, Gesundheit und auf die lokale wie globale Ökonomie. Neue Anforderungen an das Ernährungssystem werden formuliert – die »new urban food needs«.⁶ Die durch »food equation« und »new urban food needs« ausgelösten Diskurse um Ernährungsfragen bekommen eine Aufmerksamkeit wie seit Generationen nicht mehr. Eine der wichtigen Handlungs- und Diskussionsebenen dieses neuen Ernährungsdiskurses ist die Kommune.

Dieser Beitrag soll die Gründe für die Rückkehr der Ernährungspolitik in den westlichen Industriestaaten auf die lokale Ebene erkunden und dessen Möglichkeiten für eine nachhaltige Gestaltung der Lebensmittelversorgung ausleuchten. Dazu beleuchtet er in einem ersten Schritt die Herausforderungen städtischer Ernährungssysteme, um dann die Chancen zu beschreiben, die städtische Ernährungssysteme bieten. Der Beitrag beschreibt die Entwicklung des Diskurses und zeichnet so die Karriere der städtischen Ernährungspolitik nach. Im Anschluss werden die möglichen Instrumente zur Umsetzung einer kommunalen Ernährungspolitik aufgezeigt.

Die Herausforderungen städtischer Lebensmittelversorgung

Die Weltbevölkerung wächst. Dabei gestalten sich Stadtentwicklung und Lebensmittelversorgung in den Industriestaaten und den Entwicklungsländern grundverschieden. In den Entwicklungsländern strömen die Menschen in die

4 Vgl. Wendy Mendes, Implementing social and environmental policies in cities: The case of food policy in Vancouver, Canada, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (2008), S. 942–967, S. 943.

5 Vgl. Kevin Morgan, The new urban foodscape. Planning, politics and power, in: Katrin Bohn/André Viljoen (Hg.), *Second nature urban agriculture. Designing productive cities*, New York 2014, S. 18–23, S. 19.

6 Vgl. Philipp Stierand, *Speiseräume. Die Ernährungswende beginnt in der Stadt*, München 2014, S. 67.

Städte. Vor allem in Asien und Afrika ist die Urbanisierung ungebremsst. Zwischen den Jahren 2000 und 2030 wird sich die Zahl der Einwohner auf diesen Kontinenten verdoppelt haben.⁷ In den Städten der Entwicklungsländer werden dann 80 % der Menschheit leben.⁸ Das dieses in europäischen Maßstäben kaum vorstellbare Wachstum auch eine Herausforderung für die städtischen Ernährungssysteme ist, zeigte sich zwischen 2006 und 2008: Die Spitzen in den Weltmarktpreisen für Lebensmittel hatte besonders die städtischen Armen des globalen Südens getroffen und zu gewaltsamen Unruhen geführt.⁹ Weltweit sind knapp 805 Millionen Menschen chronisch unternährt, für ein aktives und gesundes Leben fehlt es einem von neun Menschen an ausreichend Lebensmitteln.¹⁰

Im globalen Norden dagegen wächst die Zahl der Stadtbewohner nur noch langsam, etwa eine Milliarde Menschen werden 2030 in den Städten der Industriestaaten leben.¹¹ Außerhalb von einigen Wachstumszentren schrumpfen die Städte. Die Stadtplanung, die seit jeher darauf ausgelegt war, Wachstum zu gestalten, muss lernen, mit schrumpfenden Städten umzugehen. Den Hungernden im globalen Süden stehen knapp zwei Milliarden Übergewichtige gegenüber.¹²

In der Vergangenheit (und noch bis in die 1950er und -60er Jahre) waren Unterversorgung und dessen Prävention Thema der Ernährungspolitik in Europa. Der Fokus lag auf der Sicherstellung der Grundversorgung und von Ernährungssicherheit im Sinne der räumlichen, sozialen und ökonomischen Verfügbarkeit von sicheren und nährstoffreichen Lebensmitteln.¹³ Diese Ernährungspolitik hat in den westlichen Industriestaaten ihre Dringlichkeit verloren.

Die neuen Herausforderungen im Ernährungssystem liegen woanders; viele entstehen nicht aus Mangel, sondern aus dem Überangebot von Nahrung. Themen der Städte sind Binnenwirkungen der Ernährung, z. B. gesundheitliche Probleme, soziale Auswirkungen und planerische Fragestellungen im Bereich der Flächennutzung durch Einzelhandel und Landwirtschaft. Gleichzeitig stellt sich die Frage wie externe Wirkungen, wie der durch den urbanen Konsum verursachte Ressourcenverbrauch, reduziert werden können und weitergehend wie städtische Lebensweisen als Stellschraube für eine nachhaltige Entwicklung eingesetzt werden können.

7 Vgl. Martine/Marshall, S. 6.

8 Vgl. ebd., S. 8.

9 Vgl. Kevin Morgan, Feeding the city. The challenge of urban food planning, in: *International Planning Studies* 14 (2009), S. 341–348, S. 342.

10 Vgl. FAO, *Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, Rome 2014, S. 10.

11 Vgl. Martine/Marshall, S. 6.

12 Vgl. WHO, *Obesity and overweight*. Verfügbar unter: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/> [letzter Zugriff: 03.01.2016]

13 Vgl. FAO, *An Introduction to the basic concepts of food security. Food security information for action*, <http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf> [letzter Zugriff: 14.12.2015].

Gewichtige Gesundheitsprobleme

Die Liste der ernährungsbedingten Krankheiten wird angeführt vom Übergewicht. Die Häufigkeit von Adipositas (starkes Übergewicht) hat sich in den letzten dreißig Jahren mindestens verdreifacht. Ein Großteil der Herzerkrankungen und Typ-2-Diabetes-Fälle, jährlich etwa eine Million Todesfälle und zwölf Millionen krank verbrachte Lebensjahre, gehen in Europa auf erhöhtes Körpergewicht zurück und verursachen 6 % der Gesamtausgaben der Gesundheitssysteme.¹⁴ Die Gesundheitskosten für einen übergewichtigen Mann liegen im Schnitt um 69 %, für eine übergewichtige Frau um 60 % höher als bei Normalgewichtigen.¹⁵ »Überhöhtes Körpergewicht stellt in der Europäischen Region der WHO eines der schwerwiegendsten Probleme für die öffentliche Gesundheit im 21. Jahrhundert dar.«¹⁶ In Deutschland scheint sich der Anteil der Übergewichtigen auf einem hohen Niveau stabilisiert zu haben, während sich innerhalb dieser Gruppe die Neigung zu Adipositas verstärkt. Aktuell haben in Deutschland 67 % der erwachsenen Männer und 53 % der Frauen Übergewicht. 34 % der übergewichtigen Männer und 45 % der übergewichtigen Frauen sind adipös.¹⁷

Ernährungsarmut in Deutschland

Die sozialen Effekte des herrschenden Ernährungssystems sind für Deutschland nicht untersucht: Im öffentlichen Bewusstsein Deutschlands kommen Hunger oder Ernährungsarmut als mögliches Problem nicht vor. Fehlende verlässliche Zahlen unterstützen diese Negierung.

Die Begriffe Ernährungsarmut und Hunger sind nicht bedeutungsgleich: Ernährung ist nicht nur Nahrungsaufnahme, sondern hat wichtige soziale und gesellschaftliche Funktionen. Über den kulturellen Umgang mit Essen werden soziale Beziehungen aufgebaut, werden Traditionen gelebt. Ernährung ist ein Ausdruck für die Persönlichkeit und die grundlegendste Form der Beteiligung in der Gesellschaft.¹⁸ Wenn die finanziellen Mittel zur Wahrnehmung dieser Funktionen fehlen, beginnt Ernährungsarmut weit vor dem eigentlichen Hunger.

14 Vgl. Francesco Branca, Die Herausforderung Adipositas und Strategien zu ihrer Bekämpfung in der Europäischen Region der WHO. Zusammenfassung, Kopenhagen 2007, S. 1.

15 Vgl. Tim Lang u. a., Food policy. Integrating health, environment and society, Oxford 2009, S. 111.

16 Vgl. Branca, S. 1.

17 Vgl. Gert BM Mensink u. a., Übergewicht und Adipositas in Deutschland, in: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 56 (2013), S. 786–794, S. 788.

18 Vgl. Elizabeth Dowler, Food and poverty. The present challenge, in: Benefits: a journal of social security research, policy and practice (1999), S. 3–6, S. 5; Ines Heindl, Ernährung, Gesundheit und soziale Ungleichheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (2007), S. 32–38,

Ob und in welchem Ausmaß es Ernährungsarmut in Deutschland gibt, lässt sich nur anhand von Indizien festmachen. Diese erlauben den Schluss: Es gibt Menschen in Deutschland, denen die finanziellen Mittel für eine adäquate Ernährung fehlen und/oder die zumindest zeitweise Hunger leiden. Untersuchungen folgern dies aus Erhebungen zu Haushaltsausgaben¹⁹ oder aus der Höhe der Hartz-IV-Regelsätze im Vergleich zu durchschnittlichen Ernährungsausgaben²⁰ und Lebensmittelpreisen.²¹

Räumliche Entwicklung des Handels

Bis in die 1960er Jahre gab es in Deutschland ein dichtes Netz aus kleinen selbständigen Lebensmitteleinzelhändlern. Seitdem hat sich die wirtschaftliche Struktur hin zu einem Oligopol aus wenigen marktbeherrschenden Konzernen entwickelt, während sich als Betriebsformen Discounter und Verbrauchermärkte durchsetzten. Die Verkaufsflächen sind massiv gewachsen. Für die Städte bedeutet dies standardisierte, filialisierte Ladenkonzepte an weniger, eher am Stadtrand liegenden Standorten. Die Umorientierung von fußläufigen Standorten auf Standorte mit guter Autoreicherbarkeit führt zu längeren Einkaufswegen und einer Verschlechterung der Nahversorgung. »Immer häufiger kommt es nicht nur in ländlichen und verstäderten Räumen, sondern auch in Großstädten zu Versorgungslücken in Wohngebieten.«²² So sind in Nordrhein-Westfalen bereits 29 % der Siedlungsflächen unterversorgt, jeder sechste Einwohner ist betroffen.²³

Der Lokalbezug der filialisierten Ladenkonzepte und damit die Identifikationsmöglichkeiten, die bisher über Persönlichkeiten, Traditionen und Bauwerke hergestellt wurden, sind verloren gegangen. Ein mittelständischer Einzelhandel konnte sich mit seinen Ladenkonzepten noch an den Standort und sich dort veränderten Bedingungen anpassen, für den filialisierten Einzelhandel ist diese Möglichkeit stark eingeschränkt. Mit seinen standardisierten Konzepten beschränken sich »die Handlungsmöglichkeiten auf die sorgfältige Standortwahl sowie auf die Anpassung des Filialnetzes durch Schließung, Vergrößerung

S. 35; Sabine Pfeiffer u. a., Hunger and nutritional poverty in Germany: quantitative and qualitative empirical insights, in: *Critical Public Health* 21 (2011), S. 417–428, S. 420.

19 Vgl. Sabine Pfeiffer, Hunger in der Überflussesgesellschaft, in: Stefan Selke (Hg.), *Kritik der Tafeln in Deutschland. Standortbestimmungen zu einem ambivalenten sozialen Phänomen*, Wiesbaden 2010, S. 91–107, S. 96.

20 Vgl. Pfeiffer u. a., Hunger and nutritional, S. 419.

21 Vgl. Mathilde Kersting/Kerstin Clausen, Wie teuer ist eine gesunde Ernährung für Kinder und Jugendliche? Die Lebensmittelkosten der Optimierten Mischkost als Referenz für sozialpolitische Regelleistungen, in: *Ernährungs Umschau* (2007), S. 508–513, S. 510.

22 Stadt- und Raumforschung Bundesinstitut für Bau, Ohne Auto einkaufen. Nahversorgung und Nahmobilität in der Praxis, Berlin 2011, S. 15.

23 Vgl. Henrik Freudenau/Ulrike Reutter, Sicherung von Nahversorgung und Nahmobilität. Zusammenhänge zwischen Lebensmittelversorgung und Mobilitätsverhalten, Dortmund 2007, S. 2.

oder Verlagerung von Verkaufsstellen [...].«²⁴ Damit beschränken sich die räumlichen Steuerungsmöglichkeiten der Stadtplanung weitgehend auf das Erlauben oder Verhindern von vorgegebenen Ladenkonzepten des Einzelhandels mit festgelegten Standortanforderungen.

Umweltauswirkungen der Ernährung

Die Erzeugung der (in der Stadt verbrauchten) Lebensmittel ist aufwendig – auch wenn sich das nicht mehr in ihrem Ladenpreis niederschlägt. Der Umwelt- und Ressourcenverbrauch ist enorm. Die Ernährung ist (je nach Studie und Systemabgrenzung) für rund 16–22 % der gesamten Treibhausgasemissionen Deutschlands verantwortlich (in CO₂-Äquivalenten²⁵). Mit Abstand den größten Einfluss hat die Fleischproduktion – nicht nur beim Flächenverbrauch, sondern auch beim Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase. 71 % der landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen werden durch Futtermittelproduktion und Tierhaltung verursacht.

Die landwirtschaftliche Urproduktion ist auch der Bereich, in dem sich heute der Aufwand für die Ernährung am deutlichsten niederschlägt. Die Landwirtschaft war in der Vergangenheit (bis in die 1950er-Jahre) eine Bereicherung für die Biodiversität, da sie Lebensräume für viele Arten erhalten oder geschaffen hat. Die industrialisierte Landwirtschaft ist heute eine der Hauptgefahren für die Artenvielfalt in Deutschland und der Welt.²⁶ Zusammengefasst belastet die Landwirtschaft in ihrer heutigen Form die Ökosysteme, reduziert Biodiversität, beeinträchtigt die Bodenfunktionen und belastet Oberflächen- und Grundwasser – und ist einer der wichtigsten Verursacher dieser Schäden überhaupt.²⁷

Die Chancen der Lebensmittelversorgung

Bei der Betrachtung der Lebensmittelversorgung unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit und im Rahmen anderer gesellschaftlicher Diskussionen um städtische Ernährungsfragen stehen die Probleme des Ernährungssystems im Mittelpunkt. Im Rahmen einer kommunalen Ernährungspolitik versuchen Städte dem

24 Christian Callies, *Kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte und ihre Anwendung als Steuerungsinstrument der städtischen Einzelhandelsentwicklung. Ziele, Ansätze, Wirkungsweise und Erfahrungen aus der Praxis*, Dortmund 2014.

25 Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt*, Berlin 2012, S. 2012; Julia Grünberg u. a., *Treibhausgasbilanzierung von Lebensmitteln (Carbon Footprints). Überblick und kritische Reflektion*, in: *Landbauforschung – vTI Agriculture and Forestry Research* 60 (2010), S. 53–72, S. 55.

26 Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Umweltgutachten 2012*, S. 106.

27 Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*, Berlin 2004, S. 173.

Ernährungssystem zwei zusätzliche Facetten abzugewinnen: Zum einen sind sie auf der Suche nach Handlungsmöglichkeiten, die über das oben beschriebene Erlauben oder Verhindern standardisierter Konzepte hinausgehen. Zum anderen versuchen sie Ernährung vom Problem zum Anbieter von Lösungen zu wandeln.²⁸ Hier stechen besonders Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung, der Flächennutzung und die sozial integrativen Aspekte der Ernährung hervor.

Lebensmittelwirtschaft 2.0

Die Lebensmittelwirtschaft steht – im Gegensatz zu verschiedenen Hochtechnologie-Branchen – nur selten im Blickfeld kommunaler Wirtschaftsförderung. Blay-Palmer²⁹ argumentiert, dass klassische Branchen eine unterschätzte Rolle in der wirtschaftlichen Entwicklung spielen: Insbesondere die Lebensmittelwirtschaft hätte eine große Bedeutung für wirtschaftliche, soziale, umweltorientierte und gesundheitsorientierte Innovationen. Eine florierende Lebensmittelwirtschaft können für manche Städte die Rahmenbedingen zur Ansiedlung von High-Tech-Unternehmen verbessern, für viele Städte ist aber die Lebensmittelbranche selbst der realistischere Entwicklungsansatz.

Neben der klassischen Lebensmittelindustrie und dem Lebensmittelhandwerk, gibt es in Deutschland erste Ansätze für einen Lebensmittelwirtschaft 2.0 aus jungen, kreativen kleinen und mittleren Unternehmen. Blay-Palmer³⁰ beschreibt diese Entwicklung in Kanada als »new food economy«. Es entstehen neue Formen der Landwirtschaft und des Handels; das Lebensmittelhandwerk erfährt eine Wiederbelebung. Diese neuen Unternehmen sind oft gekennzeichnet durch quer eingestiegene Gründer, Finanzierungsformen wie Crowdfunding und eine starke Präsenz in den sozialen Netzwerken des Internets. Blay-Palmer beschreibt, dass diese Branche nicht zwangsweise dem Vorurteil entspreche, dass sie ausschließlich auf ein bestimmtes Milieu in der Mittelschicht ziele; sie sei aber auch nicht immer fortschrittlich und sozial inklusiv. Die Lebensmittelwirtschaft 2.0 könne oft Möglichkeiten für soziale Inklusion, für neue wirtschaftliche Entwicklungen und für eine nachhaltige Stadtentwicklung bieten.³¹

Wayne Roberts³² sieht in der Lebensmittelwirtschaft eine wichtige Säule einer gesunden Ökonomie. In dieser Branche hätten regionale Betriebe den einmaligen

28 Vgl. Wayne Roberts, *Food for City Building. A Field Guide for Planners, Actionists & Entrepreneurs*, Cork 2014, S. 37.

29 Vgl. Alison Blay-Palmer/Betsy Donald, *A tale of three tomatoes: The new food economy in Toronto, Canada*, in: *Economic Geography* 82 (2006), S. 383–399, S. 396.

30 Vgl. Blay-Palmer/Donald, *A tale of three tomatoes*.

31 Vgl. Betsy Donald/Alison Blay-Palmer, *The urban creative-food economy. Producing food for the urban elite or social inclusion opportunity?*, in: *Environment and Planning A* 38 (2006), S. 1901–1920, S. 1914f.

32 Vgl. Roberts, *Food for City Building*, S. 154–157.

Vorteil, dass ihre Produkte durch kürzere Wege oft frischer und geschmackvoller seien. Für Gründer hätte die Lebensmittelwirtschaft relativ geringe Einstiegshürden und sie sei vergleichsweise rezessionsresistent: An ihren Ernährungsweisen würden Menschen auch bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten lange festhalten. Wayne Roberts unterstellt dem Thema Ernährung, dass es für Gründer mit sozialen und ökologischen Werten besonders geeignet sei.

»Food offers few opportunities for fast and easy bucks to be made – perhaps the reason why it’s not favoured by flashy and gambling types with a quick money scheme, but a good feature for people who prefer living in stable, cohesive and democratic communities.«³³

Umwelt und Stadtgestalt

Das Ernährungssystem kann die städtische Umwelt ökologisch und städtebaulich aufwerten. So haben städtische Grünflächen an sich schon positive Wirkungen auf Stadtgesellschaft, -klima und -ökologie.

»Die positive Wirkung von ›StadtNatur‹ auf Stadtgesellschaft, Stadtklima und -ökologie findet in den Urbanen Gärten noch eine Steigerung dadurch, dass sie gleichzeitig Orte der Beteiligung, des Lernens, der Identifikation und der Aushandlung von Umweltethiken und Fragen nach dem ›guten Leben‹ bei vermindertem Ressourcenverbrauch sind.«³⁴

Die urbane Landwirtschaft³⁵ kann Grünflächen bereitstellen – oft »auf neuartige, oft unkomplizierte und kostensparende Art und Weise«.³⁶ Für die Bürger ist urbane Landwirtschaft eine sehr selbstbestimmte Form der Raumgestaltung. Für die Städte kann die urbane Landwirtschaft eine vergleichsweise günstige Art und Weise der Flächengestaltung sein.

Auch die städtische Landwirtschaft kann positive gestalterische Kraft entfalten. Sie ist nach wie vor einer der größten Flächennutzer in Ballungsräumen; das sichert faktisch Einfluss. Im Ruhrgebiet sind bspw. 39 % der Flächen landwirt-

33 Roberts, Food for City Building, S. 157.

34 Ella von der Haide, Die neuen Gartenstädte. Urbane Gärten, Gemeinschaftsgärten und Urban Gardening in Stadt- und Freiraumplanung. Internationale Best Practice Beispiele für kommunale Strategien im Umgang mit Urbanen Gärten, München 2014, S. 7.

35 Urbane Landwirtschaft ist die Nutzung von Land in Ballungsräumen zum Anbau von Lebensmitteln (z. B. in urbanen Gärten). Die Nutzung erfolgt in der Regel für den Eigenbedarf und ist eng mit dem Sozialleben, den ökologischen und wirtschaftlichen Kreisläufen der Stadt verbunden. Städtische und stadtnahe Landwirtschaft ist die Bewirtschaftung von Land durch landwirtschaftliche Betriebe im Ballungsraum.

36 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Zwischennutzungen und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, Berlin 2004, S. 5.

schaftlich genutzt.³⁷ Maßnahmen müssen auf eine Ökologisierung und Regionalisierung der Landwirtschaft zielen. Regionale Strukturen können hier insofern Vorteile bringen, als dass die Region geringere Mengen von vielfältigeren Produkten braucht als der Weltmarkt. Das schränkt die Vorteile von Monokulturen in der Landwirtschaft ein. Ein regionales Ernährungssystem kann so Vielfalt im Stadtbild, in der Landschaft und auf dem Teller fördern.

Die dritte Komponente des Ernährungssystems, deren gestaltende Wirkung aktuell weitgehend ungenutzt bleibt, ist der Lebensmittelhandel. Er ist ein Flächennutzer mit einer großen stadtstrukturellen Wirkung: Der Lebensmittelhandel kann in seinen stadtangepassten Formen (vom Wochenmarkt über den Tante-Emma-/Onkel-Ali-Laden bis zum (Bio-)Supermarkt) das Potenzial zu einer positiven stadtstrukturellen Wirkung und einen wichtigen Beitrag zur Attraktivität wie Unverwechselbarkeit der Stadt beitragen.

Essen verbindet: soziale Wirkungen

Essen ist eine Erfahrung, die alle Kulturen, Religionen, alle Schichten und Milieus verbindet. Diese gemeinsame Erfahrung ist die Grundlage für viele soziale Wirkungen, welche die unterschiedlichen Bereiche des Ernährungssystems entfalten können. Die Erfahrungen rund um Ernährung sind ein Mittel gegen die Auflösung sozialer Bindungen und Vereinzelung, für Gemeinsinn und Zusammenhalt: »Food brings people together, promotes common interests, and stimulates the formation of bonds with other people and societies.«³⁸

Die urbane Landwirtschaft – um hier dieses Beispiel aus dem Ernährungssystem herauszugreifen – ist sozialer Kitt, in dem sie Menschen in einer sehr ursprünglichen Arbeit zusammenführen kann. Viele bestehende Gemeinschaftsgärten fördern soziale Beteiligung und tragen zur Bildung lebendiger Gemeinschaften und Quartiere bei. Der Allgemeinheit stellen sie gemeinschaftlich gestaltete und gepflegte Grünflächen zur Verfügung. Dem Individuum geben sie Möglichkeiten zur Entfaltung und Entwicklung. Durch ihre Offenheit für Leute mit verschiedenen Hintergründen fördern sie die Integration und den Zusammenhalt. Die Möglichkeit, sich in gemeinschaftlichen Aktivitäten zu engagieren, steigert die Identifikation mit dem Quartier und fördert die Beteiligung am öffentlichen und politischen Leben.³⁹

37 Vgl. Wilhelm Lenzen, Zahlen und Daten zu Landwirtschaft und Gartenbau in der Metropole Ruhr, Münster 2013, S. 5.

38 Carol A. Bryant (Hg.), The cultural feast. An introduction to food and society, Belmon² 2003, S. 191.

39 Vgl. Jeremy Iles, The social role of community farms and gardens in the city, in: André Viljoen u. a. (Hg.), Continuous productive urban landscapes. Designing urban agriculture for sustainable cities, Oxford 2005, S. 83–88, S. 83 f.

Karriere der kommunalen Ernährungspolitik

Die Diskussion von Ernährungsfragen hat sich in Inhalten und räumlichen Fokus verändert. Nachdem die Versorgung mit ausreichend, bezahlbaren Lebensmitteln gesichert zu sein scheint, werden auf der lokalen Ebene neue Ansprüche an das Ernährungssystem formuliert (die schon erwähnten »new urban food needs«). Diese neuen Ansprüche konzentrieren sich nicht mehr auf die Grundversorgung, sondern auf individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse, die darüber hinausgehen. Dies sind insbesondere:

- Vertrauen: Die anonymisierten Produktions- und Lieferketten in Kombination mit den Lebensmittelskandalen der vergangenen Jahrzehnte haben ein Bedürfnis nach Vertrauen und Nähe im Ernährungssystem erzeugt.
- Gesundheit: Fehlernährung und Übergewicht werden zur Volkskrankheit und sind eine massive Belastung für das Gesundheitssystem.
- Nachhaltigkeit: Verbraucher und Politiker beginnen zu realisieren, dass die Lebensmittelproduktion ein massiver Eingriff in die Umwelt ist.
- Fairness: Trotz anonymisierter Beziehungen scheint ein Interesse dafür zu entstehen, wie in der vorgelagerten Produktions- und Lieferkette gehandelt wird. Die überdurchschnittlich wachsenden Umsätze von Fairtrade- und Biolebensmitteln sind ein Anzeichen dafür.⁴⁰

Besonders in den USA hat sich darüber hinaus ein Begriff von Ernährungssicherheit herausgebildet, der jenseits der ausreichenden Verfügbarkeit von Nahrung diese neuen Ansprüche als Grundlegend einbezieht:

»Community food security is defined as a situation in which all community residents obtain a safe, culturally acceptable, nutritionally adequate diet through a sustainable food system that maximizes community self-reliance and social justice.«⁴¹

Die Ernährungspolitik wurde über mehrere Generationen von der nationalen und internationalen Ebene bestimmt – ohne dass sie dabei besondere öffentliche Aufmerksamkeit gefunden hat. Für Kommunen schienen in der Vergangenheit die Ansätze zu fehlen, Ernährungspolitik auf der lokalen Ebene zu gestalten; heute sind es immer mehr die Kommunen in denen Lösungen für ökologische und soziökonomische Probleme des Ernährungssystems erdacht und umgesetzt werden. Sie nutzen die Gemeinschaftsverpflegung in städtischen Einrichtungen, die Raumplanung und Netzwerkarbeit, um sich Gestaltungsspielräume zu

40 Vgl. Philipp Stierand, Food Policy Councils. recovering the local level in food policy, in: André M. Viljoen/Johannes S.C. Wiskerke (Hg.), Sustainable food planning. Evolving theory and practice, Wageningen 2012, S. 65–75, S. 69.

41 Michael W. Hamm/Anne C. Bellows, Community food security and nutrition educators, in: Journal of Nutrition Education and Behavior 35 (2003), S. 37–43, S. 37.

schaffen. Dabei setzen sie auf Experten- genauso wie auf Laienwissen und lassen über Disziplinengrenzen hinweg beispielsweise Raumplaner, Gesundheitsexperten, Umweltplaner zusammenarbeiten.⁴²

Ernährungssysteme beinhalten alle Prozesse, die Lebensmittel in einem Raum durchlaufen: im Kern also die Erzeugung in der Landwirtschaft, die Verarbeitung in Industrie und Handwerk, den Handel, den Konsum und die Entsorgung. Ernährungssysteme beinhalten aber auch die mit der Ernährung in Zusammenhang stehenden ökologischen, sozialen, kulturellen, ökonomischen, technischen und politischen Prozesse.⁴³ Ernährung durchzieht so als Querschnittsthema viele menschliche Lebensbereiche; sie gestaltet die menschliche Gesundheit, die Tierhaltung und die Nutzung des Landes, des Wassers und anderer natürlicher Ressourcen. Diese Multifunktionalität ist Fluch und Segen der Ernährung aus politischer Sicht. Das gibt Ernährung die Kraft, die sie zum Mittelpunkt aktueller sozialer Bewegungen gemacht hat.

»On the negative side, this multifunctional character poses threats because, straddling so many diverse domains, food politics can become locked into single issue political frames – local food, organic food, fair trade, food banks etc. – creating food issues rather than a food movement.«⁴⁴

Die Betrachtung des Ernährungssystems im Gesamten über Zuständigkeiten und Grenzen von Fachdisziplinen hinweg, das »Food System Thinking«,⁴⁵ ist einer der Schlüssel für die Gestaltung des Ernährungssystems auf der kommunalen Ebene. Erst die Betrachtung des gesamten Systems eröffnet Lösungsmöglichkeiten, zeigt Synergien auf und lässt Chancen erkennen. Typisch für die neuen kommunalen Ansätze ist es, verschiedene Politikbereiche und -ziele zu integrieren, die direkt oder indirekt mit dem Thema Ernährung verbunden sind. So ein integrierter Ansatz hat beispielsweise das Potenzial zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen, die regionale Wirtschaft zu stärken, mehr Beschäftigung in der Lebensmittelwirtschaft zu generieren, das Umland der Städte zu schützen, CO₂-Emissionen zu reduzieren und das Vertrauen in das Ernährungssysteme zu stärken.

In Nordamerika und in Großbritannien ist aus den Ansätzen die Lebensmittelversorgung der Städte zu verändern eine soziale Bewegung entstanden, die von Kommunen unterstützt und von wissenschaftlicher Forschung begleitet

42 Vgl. Kevin Morgan/Roberta Sonnino, The urban foodscape. world cities and the new food equation, in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society (2010), S. 209–224, S. 222; Kevin Morgan, Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North, in: Urban Studies (2014), S. 3; Morgan, The new urban foodscape, S. 21 f.

43 Vgl. Philipp Stierand, Stadt und Lebensmittel. Die Bedeutung des städtischen Ernährungssystems für die Stadtentwicklung, Dortmund 2008, S. 16 f.

44 Morgan, Nourishing the city, S. 7.

45 Kameshwari Pothukuchi/Jerome L. Kaufman, The food system. A stranger to the planning field, in: Journal of the American Planning Association 66 (2000), S. 113–124, S. 117.

wird. Parallel zu der entstehenden Ernährungs-Diskussion in der nordamerikanischen Zivilgesellschaft, entstand auch unter Raumplanern eine Debatte um den Zusammenhang von Ernährung und Stadtplanung. Im Jahr 1999 haben Kameshwari Pothukuchi und Jerome L. Kaufman⁴⁶ zum ersten Mal untersucht, wie die amerikanische Stadtplanung mit dem Thema Ernährung umgeht. In der damaligen Planungsliteratur fanden sie kaum Hinweise auf einen Zusammenhang von Ernährung und Planung. In einer Befragung von 22 Planungsämtern stießen sie bestenfalls auf ein leichtes Interesse für Ernährungsthemen. Maßnahmen, wenn es sie gab, waren reaktiv und wenig systematisch. Die US-amerikanischen Planer begründeten dies damit, dass Ernährung ein ländliches, kein städtisches Thema sei. Die Lebensmittelversorgung sei zudem in der Hand des privaten Sektors und funktioniere. Es bestehe also kein Handlungsbedarf für Planung.⁴⁷ Diese Veröffentlichungen sind als Startpunkt der US-amerikanischen Diskussion über Ernährung als ein Thema der Stadtplanung zu verstehen.

Auf der nationalen Raumplanungskonferenz der American Planning Association 2005 in San Francisco, war Food Planning zum ersten Mal Thema und stieß auf großes Interesse. Im Verlauf der Konferenz wurde ein Food Planning Committee gegründet und beauftragt, einen Leitfaden für das Thema Ernährung in der Planung zu entwickeln.⁴⁸ Im Jahr 2006 veröffentlichte diese Gruppe ein White Paper.⁴⁹ 2008 wurde dann der »Policy Guide on Community and Regional Food Planning« veröffentlicht. Dieser stellt einleitend fest:

»Food is a sustaining and enduring necessity. Yet among the basic essentials for life – air, water, shelter, and food – only food has been absent over the years as a focus of serious professional planning interest.«⁵⁰

In der American Planning Association war Food Planning damit etabliert. Eine Vielzahl von Plänen und Planungsstrategien zum Thema Ernährung⁵¹ und die Gründung von unzähligen Food Policy Councils (Ernährungsräte) machen deutlich, dass in der Folge Food Planning in der Planungspraxis eine Rolle zu spielen begann.

46 Vgl. Kameshwari Pothukuchi/Jerome L. Kaufman, Placing the food system on the urban agenda. The role of municipal institutions in food systems planning, in: *Agriculture and Human Values* (1999), S. 213–224; Pothukuchi/Kaufman, *The food system*.

47 Vgl. Pothukuchi/Kaufman, *The food system*, S. 114–116.

48 Vgl. Kameshwari Pothukuchi, Community and regional food planning. Building institutional support in the United States, in: *International Planning Studies* 14 (2009), S. 349–367, S. 351 f.

49 Vgl. American Planning Association, *Food System Planning*. White Paper, o. O. 2006.

50 American Planning Association, S. 1.

51 Vgl. Pothukuchi, Community and regional food planning; Samina Raja u. a., *A planners guide to community and regional food planning*. Transforming food environments, facilitating healthy eating, Chicago, Ill 2008.

Von den USA hat die kommunale Ernährungspolitik über Großbritannien Kontinentaleuropa erreicht. In Großbritannien gibt es seit den 2000er-Jahren erfolgreiche Ansätze von Ernährungspolitik zum Beispiel in Brighton and Hove mit der Food Partnership und in London mit dem London Food Board und dem Programm Capital Growth. Auf europäischer Ebene hat es 2009 ein erstes Treffen von Planungswissenschaftlern in Almere, Niederlande, zum Thema »Sustainable Food Planning« mit daran anschließenden jährlichen Konferenzen unter dem Dach der Association of European Planning Schools (AESOP) gegeben. 2009 gab es ein erstes Schwerpunktheft der International Planning Studies zum Thema Urban Food Planning.⁵²

Im Mittelpunkt der Diskussion und der Aufmerksamkeit in Deutschland steht die urbane Landwirtschaft. Mitte der 1990er-Jahren entstanden in Göttingen aus der Beratungsarbeit mit Flüchtlingen die internationalen Gärten. An diesem Vorbild orientierten sich in den folgenden Jahren über sechzig neu gegründete interkulturelle Gärten.⁵³ Öffentliche Aufmerksamkeit erlangte die wachsende Zahl von Gemeinschaftsgärten in Deutschland um das Jahr 2008, durch neu entstehende Gärten, die explizit urbane Standorte und die Öffentlichkeit suchten. Gärten wie der Prinzessinnengärten in Berlin waren inspiriert durch Vorbilder in den USA und Lateinamerika. Neben Berlin und Göttingen hebt Bohn⁵⁴ noch besonders die Städte Leipzig (u. a. mit den »Bunten Gärten« und »offener Garten Annalindex«), Andernach (Essbare Stadt), München (Krautgärten, Agropolis), Köln (u. a. Urbane Agrikultur Ehrenfeld) und Berlin mit jeweils spezifischen Meilensteinen in der Entwicklung der urbaner Landwirtschaft in Deutschland hervor. Heute gibt es in Deutschland eine öffentlich wahrgenommene und innovative Praxis urbaner Landwirtschaft – mit Einfluss auf die öffentlichen Räume vieler Städte. Diese Bewegung wird zudem begleitet von einigen Forschergruppen vornehmlich an deutschen Universitäten, die Mechanismen und Auswirkungen untersuchen. Kooperationen von Kommunen und urbanen Gärten gibt es in Deutschland nur vereinzelt.⁵⁵

»Notwithstanding this activity [...] comparatively little has been done in the country in the terms of food policy, food system planning or design research into urban agriculture. The important results from international research projects have not (yet) significantly infused spatial planning or food systems work in Germany.«⁵⁶

In den Ländern, in denen kommunale Ernährungspolitik jenseits der urbanen Landwirtschaft Bedeutung hat, haben sich trotz unterschiedlicher institutioneller

52 Morgan, Feeding the city.

53 Stierand, Stadt und Lebensmittel, S. 167.

54 Vgl. Katrin Bohn/André Viljoen, Green theory in practise and urban design: Germany, dies. (Hg.), Second nature urban agriculture. Designing productive cities, New York 2014, S. 92–99, S. 93–95.

55 Vgl. Ella von der Haide, Die neuen Gartenstädte, S. 7.

56 Bohn/Viljoen, S. 93.

Rahmenbedingungen und lokaler Problemlagen einige Standardinstrumente herausgebildet. Diese sind so flexibel in ihrer Ausgestaltung, dass sie zwar sicher nicht universell, aber doch in vielen Umgebungen einsetzbar sind. Die beiden wichtigsten – die Ernährungsrate und -strategien – sollen im Folgenden dargestellt werden.

Ernährungsrate: Think-Tanks, Impulsgeber und Plattformen

Ernährungsrate (Food Policy Councils) haben sich in den letzten zehn Jahren zu einem weitverbreiteten Instrument der Ernährungspolitik in Nordamerika entwickelt: Ihre Zahl ist von 2004 bis 2014 von 29 auf 263 angestiegen.⁵⁷ In Großbritannien und den Niederlanden haben heute erste Kommunen Erfahrungen mit Food Policy Councils gesammelt. Einer der kanadischen Food-Council-Pioniere Wayne Roberts prognostiziert für Nordamerika noch weiteres Wachstum: Ernährungsrate würde für Kommunen bald so zum Standard gehören wie das Gesundheits- oder Umweltamt.⁵⁸ Ernährungsrate wurden in der Arbeit von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Gruppen entwickelt. Sie sind jeweils im lokalen Kontext entstanden und haben sich flexibel an die unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten angepasst. So fehlen Ernährungsraten ein einheitliches Modell und eine einheitliche Definition.

Food Policy Councils sind Think-Tanks, Impulsgeber und Plattformen für das Ernährungssystem in der Stadt:

- Als lokale *Think-Tanks* analysieren sie das Ernährungssystem: Sie zeigen Probleme, Lösungen und Vernetzungen mit anderen Bereichen der Stadt auf.
- Als *Impulsgeber* geben sie Visionen, Ideen und Anstöße für die Entwicklung des Ernährungssystems auf der lokalen Ebene.
- Als *Plattform* holen sie die Akteure des Ernährungssystems an einen Tisch.

Ernährungsrate sollen Maßnahmen herausarbeiten und initiieren, die dabei helfen, das lokale Ernährungssystem zu optimieren, es umweltfreundlicher und sozial gerechter zu gestalten.⁵⁹ Um ihrer Rolle als Querschnittsorganisation gerecht zu werden, müssen die Ernährungsrate thematisch breit aufgestellt sein; zu Themen aus dem Umwelt- und Sozialbereich kommen Gesundheits- und Wirtschaftsthemen.

57 Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, Food Policy Council (FPC) Directory.

58 Vgl. Wayne Roberts, Food policy encounters of a third kind. How the Toronto food policy council socializes for sustainability, in: Alison Blay-Palmer (Hg.), *Imagining sustainable food systems. Theory and practice*, Aldershot 2010, S. 173–200, S. 173.

59 Vgl. Alethea Harper u. a., Food policy councils. Lessons learned. Verfügbar unter: http://www.jhsph.edu/research/centers-and-institutes/johns-hopkins-center-for-a-livable-future/_pdf/projects/FPN/how_to_guide/getting_started/Food%20Policy%20Councils%20Lessons%20Learned.pdf, [letzter Zugriff: ■ . ■ . ■ ■], Potthukuchi, Community and regional food planning, S. 219f.

Ernährungsräte helfen dabei, ein allgemeines Verständnis davon zu schaffen, dass ein optimiertes Ernährungssystem der Stadt Vorteile bringt.⁶⁰ Die typischen Funktionen von Ernährungsräten lassen sich beispielsweise wie folgt beschreiben:

- Sie dienen als Forum für Diskussionen von Ernährungsthemen.
- Ernährungsräte stärken die Koordination zwischen den verschiedenen Sektoren des Ernährungssystems.
- Sie sensibilisieren die Mitglieder für die Belange und Probleme der anderen Mitglieder.
- Sie erarbeiten selbst Programme und Dienstleistungen zur Optimierung des lokalen Ernährungssystems – und initiieren, fördern und unterstützen diese.
- Ernährungsräte beeinflussen und evaluieren die kommunale Ernährungspolitik.
- Sie unterstützen Forschung zu Ernährungsthemen.⁶¹

Die Räte haben bei den bestehenden Councils im Schnitt eine Größe von zwölf bis 14 Menschen. Ein Teil der Ernährungsräte hat es sich zur Aufgabe gemacht, alles Interesse am Ernährungssystem zu bündeln. Die Mitglieder bestehen dann in der Regel aus Repräsentanten der unterschiedlichen Akteursgruppen. Vertreter kommen aus den Bereichen der Landwirtschaft, der Verarbeitung, des Handels und der Gastronomie, ebenso gehören Verbrauchervertreter, Vertreter der Wissenschaft, Gewerkschaften, Umweltverbände und Vertreter der Kommunen dazu. Sie werden in der Regel offiziell von der Kommune berufen. Andere Ernährungsräte sind offen für alle Interessierte und möchten auf diese Weise möglichst viel des Wissens, der Meinungen und des lokalen Engagements bündeln. In beiden Varianten und den Mischformen aus Repräsentanz und Offenheit, ist Netzwerkarbeit einer der zentralen Aufgaben der Ernährungsräte.

In der Herangehensweise der unterschiedlichen Councils zeigen sich trotz aller lokaler Unterschiede Gemeinsamkeiten. Mit Projekten und Instrumenten versuchen die Ernährungsräte die Grundlagen für kommunale Ernährungspolitik zu verbessern, der Politik eine Zielrichtung zu geben und sie schließlich umzusetzen.⁶² Ein erster Schritt ist in der Regel eine Bestandsaufnahme des lokalen und regionalen Ernährungssystems: Welche Probleme machen Veränderungen notwendig? Welche Potenziale bietet das Ernährungssystem für eine Entwicklung? Mit der Erarbeitung einer Ernährungsstrategie geben sie sich selbst und der Kommune ein Handlungsprogramm. Im Rahmen dieser Strategie wird dann oft über die Förderung von urbaner Landwirtschaft, die Einrichtung und Förderung von Gemeinschaftsküchen, die Förderung regionaler Ernährungssysteme,

60 Vgl. Roberts, S. 173.

61 Vgl. Harper u. a., S. 2; Kate Clancy u. a., Food policy councils. Past, present, and future, in: C. Clare Hinrichs/Thomas A. Lyson (Hg.), *Remaking the North American food system. Strategies for sustainability*, Lincoln 2007, S. 121–143, S. 126.

62 Vgl. Rebeca Schiff, *Food policy councils. An examination of organisational structure, process, and contribution to alternative food movements*, Perth 2007, S. 100 f.

die Bekämpfung sozialer Benachteiligung im Ernährungsbereich, die Optimierung der Gemeinschaftsverpflegung und die Veranstaltung von Konferenzen/Events Einfluss auf das Ernährungssystem genommen.

Ernährungsräte können sowohl als Teil der städtischen Verwaltung wie auch als unabhängige Nichtregierungsorganisation (NGO) organisiert sein. In Nordamerika sind 60 % der Ernährungsräte unabhängige Zusammenschlüsse von Organisationen, 21 % der Ernährungsräte sind eigenständige Nichtregierungsorganisationen und 19 % sind von der Kommune ernannte Beratungsgremien.⁶³

Um das Verhältnis von Ernährungsrat und Kommune zu gestalten, gibt es generell drei Modelle: als Kommission oder Beirat der Kommune, als NGO oder eine Kombination aus beidem. Der städtische Beirat ist ein starkes Zeichen der Kommune für eine kommunale Ernährungspolitik. Auch innerhalb der Stadt und der Verwaltung dürfte ein solcher Rat die größte Legitimation haben. Ein so organisierter Ernährungsrat ist aber in seinen Meinungsäußerungen an offizielle Politik und in seinem Handeln an bürokratische Verfahren gebunden. Dies kann zu Einschränkungen in der Schlagkraft führen. Eine NGO kann hier wesentlich flexibler unbürokratisch agieren – sie kann sich auch als Alternative zur kommunalen Politik positionieren. Allerdings ist ein Ernährungsrat dann nur eine von vielen Organisationen, sodass es schwieriger sein könnte, Aufmerksamkeit zu erzeugen und Interessen durchzusetzen. Die hybriden Modelle versuchen die Vorteile eines Beirats und einer NGO zu vereinen. Bisherige Betrachtungen von Ernährungsräten gehen davon aus, dass besonders institutionalisierte Ernährungsbeiräte der Kommune die größte Wirkung entfalten.⁶⁴

Aus den Forschungen über bestehende Councils in Nordamerika lassen sich einige Tipps für dessen Gründung ableiten. So wird empfohlen, sowohl inhaltlich als auch organisatorisch mit kleinen Schritten zu beginnen. In bestimmten Themen des Ernährungssystems lassen sich schnelle Erfolge erzielen – erst mal auch ohne Ernährungsrat. Diese Themen können genutzt werden, um mit einfacheren Organisationsformen den Boden für die Gründung eines Food Policy Councils zu bereiten. Gleich zu Beginn der Arbeit im Ernährungsrat sollte Stadt und Bürgern gezeigt werden, dass ein Ernährungsrat Lösungen für städtische Probleme anbieten kann. Relativ schnell sollten auch Prioritäten und ein strategischer Plan zur Erreichung dieser festgelegt werden. Klare Strukturen für Entscheidungen, für die Kommunikation und für die Evaluation helfen Reibungsverluste zu verhindern. Mit seinem Start sollte ein Ernährungsrat Veranstaltungen und Weiterbildungen anbieten, um Mitglieder und die Öffentlichkeit zu Ernährungsthemen zu schulen.⁶⁵

63 Vgl. Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, Food Policy Council.

64 Rebecca Schiff, The role of food policy councils in developing sustainable food systems, in: *Journal of Hunger & Environmental Nutrition* 3 (2008), S. 206–228, S. 213–216; Clancy u. a., S. 139.

65 Clancy u. a., S. 140; Harper u. a., S. 219 f.

Ernährungsstrategien: Entwicklungsprogramme für die Lebensmittelversorgung

Eine der ersten Maßnahmen vieler Ernährungsräte ist die Erarbeitung von Ernährungsstrategien – doch auch unabhängig von diesen Gremien haben sich Food Strategies bewährt. Ernährungsstrategien sind Entwicklungsprogramme für das Ernährungssystem auf der lokalen Ebene. Sie erfüllen die Aufgabe, die Ernährungsräte organisatorisch angehen, auf einer inhaltlichen Ebene. Sie geben das Ziel für die Entwicklung des Ernährungssystems vor und beschreiben den Weg dorthin. Ernährungsstrategien setzen auf Synergien zwischen unterschiedlichen Feldern der lokalen Ernährungspolitik und der Schlagkraft einer gemeinsamen Stoßrichtung. Sie beziehen städtische Themen außerhalb der eigentlichen Ernährungspolitik mit in die Arbeit ein, um die Wirksamkeit für Stadt, Bürger und deren Ernährung weiter zu erhöhen. Ernährungsstrategien sind mit ihrem ganzheitlichen Ansatz der eigentliche Hebel um Ernährung nicht nur als Adressat von Politik, sondern als Instrument von Politik zu sehen: Ernährungsstrategien gestalten nicht nur die städtische Ernährung, sondern gestalten mit Hilfe der Ernährung die Stadt.

Die Geschichte der Ernährungsstrategien ist relativ jung. Die ersten Städte haben im Jahr 2006 Food Strategies beschlossen: London, Lewisham, Leeds, Brighton and Hove (alle Großbritannien) und Oakland (USA) waren die Pioniere. Bis 2011 kamen dann in Großbritannien noch Manchester, Newquay, Plymouth und Bristol dazu. In Nordamerika verabschiedeten 2008 Oakland und San Francisco Ernährungsstrategien, ab 2009 folgten Chicago; New York City, Toronto, Philadelphia, Vancouver und Baltimore.⁶⁶

Kommunale Ernährungsstrategien sind offizielle Pläne, die alle Sektoren des Ernährungssystems (Erzeugung, Verarbeitung, Versorgung und Entsorgung) in einer Entwicklungsstrategie vereinen. Sie bauen auf bestehenden Maßnahmen zur Verbesserung des Ernährungssystems auf, verlinken Politikfelder, integrieren neue Ideen, benennen Lücken und kreieren eine Vision für die Zukunft. Ernährungsstrategien koordinieren und integrieren nicht nur die verschiedenen Felder der Ernährungspolitik, sondern betten diese in umfassendere Nachhaltigkeits- und Entwicklungsziele ein. Ernährungsstrategien orientieren sich an den umfassenden Ansätzen von Stadtplanung und -entwicklung und sollen so die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und gesundheitspolitischen Ergebnisse von Ernährungspolitik verbessern.⁶⁷

66 Vgl. Roberta Sonnino, The new geography of food security. Exploring the potential of urban food strategies, in: *The Geographical Journal* (2014), S. 1–11, S. 4.

67 Vgl. Brent Mansfield/Wendy Mendes, Municipal food strategies and integrated approaches to urban agriculture: Exploring Three cases from the global north, in: *International Planning Studies* (2012), S. 37–60, hier: S. 38.

Die Gliederung existierender Strategien orientiert sich an den Sektoren des Ernährungssystems und den grundsätzlichen Themen der Stadtentwicklung. Eine Ernährungsstrategie beinhaltet im Idealfall:

- ein Leitbild für eine ernährungsfreundliche Stadt,
- eine Bestandsaufnahme des Ernährungssystems,
- Ziele für die Entwicklung des Ernährungssystems,
- Maßnahmen und Verantwortliche für dessen Umsetzung und
- Kriterien, an denen Erfolg oder Misserfolg gemessen werden kann.

Einige Städte verzichten ganz auf detaillierte Maßnahmen- und Umsetzungspläne und konzentrieren sich auf die Entwicklung eines Leitbildes für ihr Ernährungssystem. Diese sogenannten Ernährungschartas wirken im Wesentlichen durch den Aufstellungsprozess, durch das gemeinsame Erarbeiten und Diskutieren. Ernährungschartas können so auch ohne Maßnahmenplan ein Schritt dazu sein, das Thema Ernährung und seine Bedeutung im Bewusstsein von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung zu verankern.

Die Themen einer Strategie sollen vielfältig sein; das macht es sinnvoll, sich eine breite Wissensbasis durch den Einbezug verschiedenster Akteure zu sichern. Viele Themen einer solchen Strategie liegen nicht im direkten Kompetenzbereich städtischer Politik. So ist es wichtig, sich den Rückhalt der Zivilgesellschaft für die Ernährungsstrategie schon während der Erarbeitung zu sichern. Mansfield hat einen weiteren Erfolgsfaktor in den Akteurskonstellationen ausgemacht: Es braucht strategische Vermittler. Solche Broker, die mit der Kommune verbunden, aber nicht Teil von ihr sind, würden dazu beitragen, die Grenze zwischen Aktivisten, Verwaltung und Regierung produktiv aufzuheben.⁶⁸

Fazit: Labor und Prototyp für nachhaltige Entwicklung

Der Blick vieler Kommunen im globalen Norden auf ihre Lebensmittelversorgung ändert sich, auch in Deutschland sind erste Anzeichen eines neuen Umgangs mit dem Ernährungssystem erkennbar. Lebensmittelversorgung betrifft Kommunen – selbst wenn ihre Entwicklung nicht mehr existenziell an einer lokalen Organisation der Versorgung hängt, wie vor der Industrialisierung. Im Laufe der Karriere der kommunalen Ernährungspolitik wurde deutlich: Kommunen können ihre Lebensmittelversorgung mitgestalten – selbst wenn ihnen in einem delokalisierten Ernährungssystem Zuständigkeiten und Einflussmöglichkeiten zu fehlen scheinen. Auf das lokale Ernährungssystem wirken viele Einflüsse, die außerhalb des kommunalen Aktionsradius liegen. Das unterscheidet die Ernährung nicht von anderen Politikbereichen – ohne dass die Kommunen in diesen Feldern ihren Gestaltungsanspruch aufgeben würden. Mit der urbanen Landwirtschaft haben Bürger begonnen, sich lokale Gestaltungsspielräume zu

68 Vgl. Mansfield/Mendes, S. 57.

erkämpfen, sie organisieren einen wichtigen Teil der Daseinsgrundfunktionen selbst. Die Bürger greifen damit Fragen der Lebensmittelversorgung auf – aber auch darüber hinaus Fragen des Umgangs mit Stadt, Wirtschaft und Entwicklung. Viele Kommunen knüpfen daran an und suchen in enger Kooperation mit der Zivilgesellschaft nach Gestaltungsmöglichkeiten.

Zwei, der im Rahmen der neuen kommunalen Ernährungspolitik entstandenen Instrumente wurden hier beschrieben. Ernährungsräte und -strategien zeichnen sich dadurch aus, dass sie versuchen das Thema Ernährung in seiner ganzen städtischen Vielfalt zu behandeln. Diese Ansätze haben die Chance nicht nur einzelne Probleme der Lebensmittelversorgung zu lösen, sondern das Thema Ernährung für viele andere städtischen Probleme und Entwicklungschancen zu nutzen. Diesen Instrumenten liegt ein Verständnis des Ernährungssystems zugrunde, indem dessen Aufgaben über eine effiziente Lebensmittelversorgung hinausgeht und weitergehende, lokale Aufgaben umfasst.

Die nachhaltige Lebensmittelversorgung von Städten ist eine der Schlüsselaufgaben im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung. Das ergibt sich quasi rechnerisch aus dem Ressourcenverbrauch und dem Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung. Eine nachhaltige Lebensmittelversorgung auf der kommunalen Ebene zu realisieren bedeutet, eine Infrastruktur zu schaffen, die nachhaltigen Lebensmittelkonsum ermöglicht und begünstigt. Die Schaffung eines solchen Ernährungssystems berührt viele angestammte Themen der Kommunalpolitik und Stadtentwicklung – und fordert ressortübergreifend Berücksichtigung. Das Ernährungssystem muss wieder urban werden.⁶⁹ Es muss sich dem städtischen Diskurs stellen und sich an städtischen Aushandlungsprozessen beteiligen.

Doch die Bedeutung der kommunalen Ernährungspolitik geht über die Veränderung städtischer Lebensmittelversorgung hinaus. Ernährung ist so tief in unser Leben, in unsere Riten und Gebräuche und nicht zuletzt in unsere Städte eingebettet, dass sie ein Labor für zukünftige Lebensweisen und Entwicklungsprozesse sein kann. Die Suche nach den vielen Antworten auf städtische Herausforderungen läuft. Sie läuft u. a. im Gemeinschafts- und Dachgarten, in den neuen Formen der Zusammenarbeit von Landwirtschaft und Bürgern, in der Biomensa und auf dem Wochenmarkt. Das Ernährungssystem braucht hierfür die Städte nicht nur, weil hier die Masse der Verbraucher lebt, sondern es braucht die innovativen, urbanen Nischen des Ernährungssystems als Experimentierraum für neue Konsumpraktiken, Handelsformen und Anbaumethoden. Die Stadt braucht ein alle betreffendes Querschnittsthema wie die Ernährung, um Formen und Modelle zukunftsfähiger Entwicklung exemplarisch auszuprobieren und umzusetzen. Die Stadt wird zum Labor für zukünftige Entwicklungen im Ernährungssystem – und die Entwicklung der Lebensmittelversorgung zum Prototyp für zukunftsfähige Entwicklungen in der Stadt.

69 Vgl. Stierand, Speiseräume, S. 147.

Urbane Wege zur nachhaltigen Lebensmittelversorgung: Potentiale und Instrumente kommunaler Ernährungspolitik (2016). In: Steven Engler, Oliver Stengel, Wilfried Bommert (Hg.): Regional, innovativ und gesund – Nachhaltige Ernährung als Teil der Großen Transformation, Seite 117-136.