

BESTANDSAUFNAHME DER LOKALEN ERNÄHRUNGSPOLITIKEN UND DER ÖFFENTLICHEN BETEILIGUNG IN EUROPA

JUNI 2024



Diese Publikation ist Teil einer Reihe von Modulen, die im Rahmen eines europäischen Erasmus+-Projekts mit dem Titel „Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems“ (CRESS) veröffentlicht werden, das von FIAN International, FIAN Belgien, FIAN Österreich, FIAN Portugal, FIAN Schweden und Observatori DESCA durchgeführt wird.

Von der Europäischen Union finanziert. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen jedoch ausschließlich denen des Autors bzw. der Autoren und spiegeln nicht zwingend die der Europäischen Union oder der Europäischen Exekutivagentur für Bildung und Kultur (EACEA) wider. Weder die Europäische Union noch die EACEA können dafür verantwortlich gemacht werden.



AUTOR

Laura Michéle und Emily Mattheisen (FIAN International), Sofia Alorda Fernández (Observatori DESCA), Pelle Bengtberg (FIAN Schweden), Alexandru Ostrovshii, Sara Rocha und Joana Dias (FIAN Portugal), Almudena Garcia Sastre (FIAN Belgien), Elisabeth Jost (FIAN Österreich).

MITARBEIT LÄNDERSTUDIEN

Manuel Eggen und Oriane Petit (FIAN Belgien), Elisa Klein Díaz, Paul Mühlleitner, Paula Overmann (FIAN Österreich), Sabine Pabst und Martin Wolpold-Bosien (FIAN International), Gisela Torrents Monegal (ODESCA).

Besonderer Dank gilt allen ernährungspolitischen Räten/Netzwerken und Mitgliedern der Kommunalverwaltungen, die uns offen Einblicke in ihre Arbeit, Erfolge und Herausforderungen gewährt haben.

ÜBERSETZUNG

Martina Backes

LAYOUT


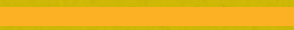




Ewelina Ulita

VERÖFFENTLICHT VON

FIAN International
Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

JUNI 2024

INHALT

EINFÜHRUNG	5
LÄNDERSTUDIEN	8
 ÖSTERREICH	8
 BELGIEN	17
 DEUTSCHLAND	28
 PORTUGAL	38
 SPANIEN	48
 SCHWEDEN	56
ABSCHLIESSENDE ÜBERLEGUNGEN	63
ANHANG I LISTE INTERVIEWPARTNER*INNEN	72



EINFÜHRUNG

HINTERGRUND

Lokale Regierungen sind Teil der staatlichen Struktur und haben daher die gleichen Verpflichtungen, die Menschenrechte zu schützen, zu achten und zu gewährleisten wie nationale Regierungen. Durch ihre Nähe zur Lebenswirklichkeit der Menschen haben sie eine potenziell wichtige Position inne, um das Vakuum zu füllen, das die nationalen Regierungen bei der Handhabung sozialer Fragen und der Verwirklichung der Menschenrechte oftmals hinterlassen. Ein Bereich, der ein großes Potenzial für kommunale Maßnahmen zugunsten der Menschenrechte birgt, ist der Übergang zu lokal eingebetteten, menschenrechtsbasierten Ernährungssystemen.

In den letzten Jahren gab es in ganz Europa einen Bedeutungsgewinn von kommunaler Politik und Initiativen im Bereich Nahrungsmittel-(Systeme) und Ernährung. Begleitet und vorwärts gebracht wurde diese Entwicklung durch das Aufkommen partizipatorischer Räume, einschließlich ernährungspolitischer Räte, die sich an der Gestaltung der Ernährungspolitik auf lokaler Ebene beteiligen. Dies ist zum Teil auf die wachsende Bedeutung zurückzuführen, die das Thema auf der internationalen und regionalen europäischen Ebene hat. Das [Mailänder Abkommen für urbane Ernährungspolitik](#) aus dem Jahr 2015 und die klare Rolle, die den lokalen Regierungen in den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) für 2030 zukommt, haben einen starken Impuls für die Politikgestaltung und das Engagement auf lokaler Ebene geschaffen. Diese Tendenz hat jedoch auch einige Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit geweckt, lokale Unterschiede besser zu verstehen und Methoden zu entwickeln, die dem lokalen Kontext entsprechen, um eine sinnvolle Teilhabe am demokratischen Leben zu stärken.

Soziale Innovation und das Experimentieren von der Basis zur Spitze können die überfällige Umgestaltung des globalen industriellen Ernährungssystems vorantreiben und Maßnahmen auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene aufeinander abstimmen, um die tiefgreifenden Menschenrechtsprobleme zu adressieren, die dieses System verursacht. Lokale Initiativen, die sich auf partizipative Governance-Strukturen stützen, sind der Schlüssel zu nachhaltigen, menschenrechtsbasierten Ernährungssystemen in verschiedenen europäischen Kontexten. Es bleibt jedoch eine Lücke in unserem Verständnis darüber, wie diese Politiken effektiv zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung bzw. angemessene Ernährung (RtFN) und damit verbundener Rechte oder zu sozialem Wandel für diejenigen beitragen können, die am meisten marginalisiert sind. Darüber hinaus gibt es noch Spielraum für ein besseres Verständnis der Prozesse, die Räume für Partizipation und gemeinschaftliches Engagement gewährleisten und öffnen, was eine wesentliche Komponente für menschenrechtsbasierte Politikgestaltung ist.

ÜBER DAS CRESS-PROJEKT

Das Projekt Gemeinsames Handeln und Lernen für lokale, auf Rechten basierende nachhaltige Ernährungssysteme (Collaborative Action and Learning for Local Rights-Based Sustainable Food Systems - CRESS) untersucht die Rolle, die lokale Regierungen in Europa¹ bei der Förderung eines Übergangs vom globalen, industriellen Nahrungssystemen zu menschenrechtsbasierten Ernährungssystemen spielen, die gesund, nachhaltig und fair sind. Darüber hinaus wird untersucht, wie sich die Menschen in der lokalen Ernährungspolitik engagieren und beteiligen.

Das Projekt ist ein gemeinschaftliches Lernprojekt, das von FIAN Österreich, FIAN Belgien, FIAN International (Projektkoordination, Deutschland), FIAN Portugal, Observatory DESCA (Spanien) und FIAN Schweden durchgeführt wird. Ein zentraler Schwerpunkt der Projektdurchführung war die regelmäßige Diskussion der Forschungsergebnisse und die schrittweise Anpassung der Forschungsmethodik im Projektverlauf.

In einer zweiten Phase des Projekts wurde ein **Toolkit** entwickelt, das auf den Ergebnissen und Erkenntnissen der hier vorgestellten Kartierung basiert.

METHODIK

Für jedes Land wurden etwa zehn Fallstudien zu Politiken der lokalen Ernährungssysteme und zu politischen Räumen der Beteiligung ausgewählt. Diese wurden anhand folgender Kriterien ausgewählt:

- Engagement der lokalen Behörden für Nahrungssysteme, fortschrittliche Maßnahmen;
- Abdeckung einer Vielfalt von geografischen Regionen (einschließlich Stadt-Land);
- Gemisch aus kommunalen und regionalen/staatlichen Politiken und Räumen;
- Art der Politik; und
- länderspezifische Auswahlkriterien (z. B. Pioniere unter den Ernährungsräten).

Ausgewählte partizipative Räume mussten darüber hinaus die folgenden Kriterien erfüllen:

- Direkte Verbindung mit bzw. Beratungskapazität für die lokale Regierung;
- Auswirkungen auf Fragen im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung und angemessener Ernährung (RtFN);
- Fokus auf die lokale/territoriale Ebene; und
- Ermöglichen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung und/oder Förderung durch Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO) und soziale Einrichtungen.

¹ Österreich, Belgien, Deutschland, Portugal, Spanien, Schweden

Das Projektteam erstellte einen gemeinsamen methodischen Rahmen (2022), um die verschiedenen Dimensionen des RtFN bei der Analyse der jeweiligen Politiken und Räume zu berücksichtigen. Auf der Grundlage dieses methodischen Rahmens führte jede* Projektpartner*in eine Mischung aus Sekundärforschung (Überprüfung von Projekt-/Raum-Websites, Strategien usw.) durch und führte Interviews mit den jeweiligen Politikbereichen und Regierungsstellen. Wann immer möglich, wurden Interviewpartner*innen sowohl aus der Zivilgesellschaft als auch von Regierungsseite ausgewählt, um eine Vielfalt von Perspektiven abzubilden. Eine Liste der geführten Interviews findet sich in Anhang I.²

Zentrale Elemente des methodischen Rahmens sind:

- Der partizipative Charakter der Räume (und Politikansätze): Wer partizipiert und mit welchen Befugnissen? Wer bleibt am Rande? Wie wird mit Machtverhältnissen umgegangen: Gibt es einen Schutz vor der Einflussnahme durch Unternehmen/Konzerne und Interessenkonflikten?
- Die konkrete Struktur der Räume und ihre Schnittstelle mit und ihr Einfluss auf die öffentliche Politikgestaltung.
- Der transformative Charakter der Politikansätze/Strategien (aus einer Menschenrechtsperspektive):
 - Strebt die Politik eine radikale Transformation des Systems an (weg von der Kontrolle durch Unternehmen und globalen Lieferketten) oder nur oberflächliche Veränderungen (die das industrielle Ernährungssystem nachhaltiger machen)?
 - Streben die politischen Akteure einen systemischen Wandel im gesamten Ernährungssystem an, vom Saatgut bis zum Teller?
 - Werden die Aspekte Gesundheit, Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit in jeweils gleichem Maße berücksichtigt?
 - Spiegelt sich der angestrebte systemische und transformative Wandel in konkreten Maßnahmen der Regierungen wider (z. B. ressortübergreifende Arbeitsgruppen, Aktionspläne, verbindliche Verpflichtungen)?
 - Werden Begriffe wie RtFN und Ernährungssouveränität berücksichtigt oder reflektiert?

Darüber hinaus untersucht der methodische Rahmen die wichtigsten Maßnahmen und Interventionsbereiche und ob es Lücken oder weniger beachtete Eingriffe gibt. Ebenso wird untersucht, welche konkreten Erfolge und Herausforderungen beim Aufbau menschenrechtsbasierter Ernährungssysteme und partizipativer Governance-Strukturen auf lokaler Ebene zu verzeichnen sind.

² Um die Vertraulichkeit zu gewährleisten und eine offene Diskussion zu fördern, werden nur die Organisationen oder Abteilungen genannt.

STRUKTUR DER KARTIERUNG

Die Zusammenfassung der sechs Länderstudien folgt einer ähnlichen Struktur. Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung des Regierungs-/Verwaltungskontextes, d. h. wie die Entscheidungsbefugnisse im Bereich Nahrung und Ernährung auf die verschiedenen Regierungsebenen verteilt sind. Danach folgt ein kurzer Überblick über die ernährungsbezogenen Belange des Landes und darüber, ob das Land über eine nationale Ernährungsstrategie verfügt. Nach dieser einleitenden Kontextualisierung folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse aus den kartierten Fällen, wobei der Schwerpunkt auf der Partizipation liegt (insbesondere in Bezug auf Räume, aber auch in Bezug auf Politiken und Initiativen) und dem transformativen Charakter der von den lokalen Regierungen vorgeschlagenen Politiken/Initiativen. Abschließend werden einige wichtige Erfolge und Herausforderungen vorgestellt.

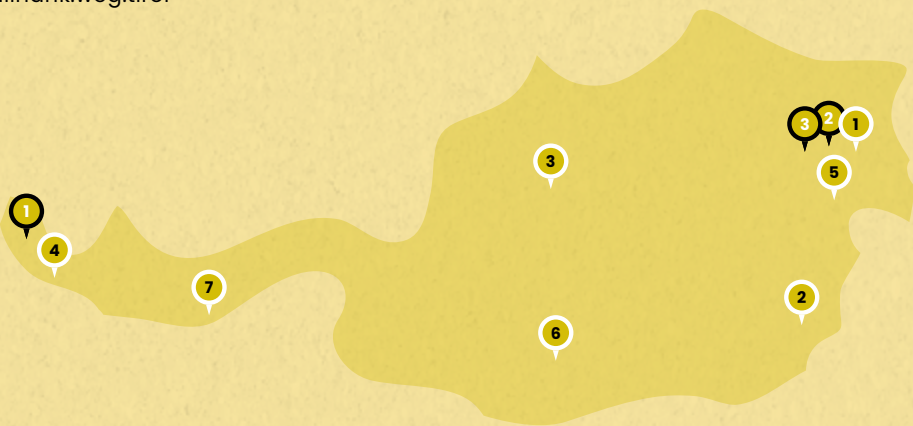
Im Anschluss an die Länderstudien werden einige allgemeine Überlegungen zur Situation in den untersuchten Ländern und Fällen angestellt. Die einzelnen Fallstudien, auf denen die Länderstudien beruhen, sind in einer [interaktiven Karte](#) aufgeführt.

ÖSTERREICH



POLITIKEN UND INITIATIVEN

1. Wiener Ernährungsstrategie
2. Zukunft Landwirtschaft im Burgenland
3. Appetit auf Zukunft/Gutes
4. Nah+Versorgt
5. Stadtentwicklung RothNeusiedl
6. Zukunft Essen
7. Kinder.kulinarik.weg.tirol



RÄUME FÜR ZIVILGESELLSCHAFTLICHE PARTIZIPATION

1. Bürger*innenrat Vorarlberg: Zukunft Landwirtschaft
2. Wiener Ernährungsrat
3. RegioLog





1. DER LANDESKONTEXT

Governance-Struktur und Aufteilung der Zuständigkeiten

Das Land Österreich besteht aus neun Bundesländern und 2.098 Gemeinden, die die kleinste Selbstverwaltungseinheit darstellen. Außerdem ist die Hauptstadt Wien, die selbst ein Bundesland darstellt, in 23 Stadtbezirke unterteilt. Die Gemeindeverwaltung besteht aus dem Gemeinderat, dem Gemeindevorstand und dem Bürgermeister, dessen Aufgaben gesetzlich geregelt sind. Die Mitglieder des Gemeinderats werden von den Bürger*innen gewählt.

Die Verteilung der Zuständigkeiten für die Legislative und Exekutive zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist sehr komplex. Dies gilt insbesondere für den Bereich Landwirtschaft und Ernährung, der als sektorübergreifende Angelegenheit bzw. Querschnittsmaterie betrachtet wird: Der Bund ist für alle Verwaltungsangelegenheiten zuständig, die ihm im Bundesverfassungsgesetz ausdrücklich zugewiesen sind (Bergbau, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft, Pflanzenschutz, Saatgut, Viehhandel, bäuerliches Erbe, Landpacht, Gesundheit und Ernährungssicherheit). Einige Bereiche werden in Gesetzgebung und Vollziehung von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung), und ein großer Teil der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung fällt aufgrund einer Generalklausel den Ländern zu (Raumordnung, Naturschutz, Boden, Kindergarten und Hort, alpenländische und forstwirtschaftliche Bildung, land- und forstwirtschaftliche Arbeitskräfte).

Es lässt sich feststellen, dass von einer früheren, fast ausschließlich föderalen Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich Ernährung und Landwirtschaft die Entscheidungsfindung und strategische Ausrichtung in der Ernährungs- und Agrarpolitik mehr und mehr von der Zentralregierung übernommen wurde. Dies betrifft die Ausgestaltung von Systemen der Agrarsubvention, die Erarbeitung von naturschutz- und umweltrechtlichen Regelungen, aber auch die Formulierung nationaler Strategien, etwa zur Gemeinschaftsverpflegung oder zur Ernährung. Die Exekutivgewalt bei der Politikgestaltung liegt jedoch weitgehend bei den Ländern oder Kommunen; dies gilt insbesondere für die Bereiche Gemeinschaftsverpflegung und öffentliches Auftragswesen. Trotz der Versuche und Fortschritte der Bundesregierung, ihre politische Gestaltungskraft im Bereich Ernährung und Landwirtschaft zu stärken, wurde sie vom Landesrechnungshof wiederholt kritisiert. Der Grund: Es fehle ihr an präzisen und messbaren Zielen in den veröffentlichten Programmen und Strategien und mangle an einer übergreifenden Steuerungsverantwortung und an einem effektiven Monitoring.

Als Mittel der direkten Bürger*innenbeteiligung sieht das österreichische Recht die Möglichkeit von Volksbegehren vor (Referendum). Diese können durch die Unterstützung von 100.000 Wahlberechtigten (oder einem Sechstel der Wahl-

berechtigten von drei Bundesländern) initiiert werden. Wird dieser Schwellenwert für Unterschriften erreicht, wird das Volksbegehren von der Bundeswahlbehörde dem Nationalrat zur Prüfung vorgelegt. Einige Beispiele für Themen mit Bezug zu Lebensmitteln und Ernährungssystemen sind die Volksbegehren zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette, zur Rettung von Nahrungsmitteln anstelle der ihrer Verschwendung, zur Umsetzung der Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln, zum Verbot von Glyphosat sowie das Klimavolksbegehren. Als Ergebnis des Klimavolksbegehrens hat die österreichische Regierung 2021 einen KlimaBürger*innenrat ins Leben gerufen, der Empfehlungen für einen Weg zur Klimaneutralität formulieren soll. Der Rat setzte sich aus 100 zufällig ausgewählten Personen zusammen, die unterschiedliche Gesellschaftsschichten in Bezug auf Geschlecht, Alter, Bildung und Wohnort widerspiegeln. Begleitet wurde der Rat von einem wissenschaftlichen Beirat und einem beratenden "Stakeholder"-Gremium, das sich aus Vertreter*innen der Sozialpartner*innen und Organisationen der Zivilgesellschaft zusammensetzte. Der Bürger*innenrat legte der nationalen Regierung im Jahr 2022 seinen Abschlussbericht vor. Er enthält 21 Empfehlungen im Bereich der Ernährung und der Landnutzung.

Auf Landesebene sieht die Vorarlberger Verfassung auch die Möglichkeit vor, nach dem Sammeln von mindestens 1.000 Unterschriften Bürgerbeiräte (meist bestehend aus 12 bis 15 zufällig ausgewählten Personen) zu bestimmten Themen zu initiieren.

Ernährungsbezogene Anliegen

Österreich ist der einzige EU-Mitgliedstaat, der die sozialen Grundrechte nicht in seiner Verfassung verankert hat. Aufgrund der Besonderheiten des österreichischen Rechtsrahmens gibt es trotz der Ratifizierung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte keine Möglichkeit der direkten Anwendung. Das Recht auf Nahrung und Ernährung ist nicht in nationales Recht umgesetzt, was seine gerichtliche Durchsetzung unmöglich macht. Die Gesetzgebung sieht die Gewährleistung sozialer Rechte durch Sozialtransfers vor, die oft nicht ausreichen, um die Armutsgrenze zu überschreiten. Im Jahr 2020 waren 17,5 Prozent der österreichischen Bevölkerung von Armut oder Ausgrenzung bedroht, fast ein Viertel davon waren Kinder unter 18 Jahren.³ Aufgrund der steigenden Lebenshaltungs- und Energiekosten sind viele einkommensschwache Haushalte gezwungen, ihr Lebensmittelbudget zu kürzen. Seit 2020 steigen die Lebensmittelpreise, insbesondere für Fleisch, Milchprodukte, Getreide, Pflanzenöle und Zucker.

³ Die Armutskonferenz. 2023. *Armut in Österreich*.

Privat organisierte Initiativen der karitativen Lebensmittelverteilung spielen eine wichtige Rolle und sind in Österreich auf dem Vormarsch. Sie verteilen vor allem Lebensmittelspenden aus dem Lebensmitteleinzelhandel, die aufgrund von Überproduktion, kleineren Mängeln oder baldigem Verfallsdatum abgegeben werden. Die wichtigsten karitativen Lebensmittelverteiler*innen sind Lebensmittelbanken, Lebensmittelausgabestellen, Suppenküchen und Sozialmärkte. Im Jahr 2020 haben die Lebensmittelbanken in Österreich rund 4,9 Millionen Kilogramm Lebensmittel an 75.000 Menschen verteilt.⁴

Im österreichischen Lebensmitteleinzelhandel herrscht eine hohe Marktkonzentration vor. Spar, REWE, Hofer (Aldi in Deutschland) und Lidl beanspruchen 91% der Marktanteile, Tendenz steigend.⁵

Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist im Zeitraum von 2010 bis 2020 deutlich um 21 Prozent zurückgegangen, während die landwirtschaftliche Nutzfläche pro Betrieb kontinuierlich auf eine durchschnittliche Betriebsgröße von 23,6 Hektar gestiegen ist, was immer noch weit unter dem Durchschnitt der EU liegt. Weitere Besonderheiten der österreichischen Agrarstruktur sind der hohe Anteil an Biobetrieben (22,4 Prozent) sowie der hohe Anteil an Bergbauernbetrieben mit schwierigen Bewirtschaftungsbedingungen. Das durchschnittliche Einkommen der Bergbauernbetriebe liegt um 43 Prozent unter dem der Nicht-Bergbauernbetriebe. Dieser Einkommensunterschied hat sich in den letzten Jahren vergrößert.⁶

Nationale Ernährungsstrategie

Um den Zugang zu den Grundrechten zu überwachen, veröffentlicht das österreichische Bundesministerium für Gesundheit, Pflege, Soziales und Konsumentenschutz jährlich einen Bewertungsbericht, in dem eine breite Palette von Indikatoren zu den Themen Lebensstandard, Wohnen, Arbeitsleben, Bildungschancen und Gesundheit berücksichtigt wird. Indikatoren für den Zugang zu gesunden Lebensmitteln oder Ernährungs(un)sicherheit sind nicht enthalten.

2010 richtete das Ministerium eine Nationale Ernährungskommission (NEK) mit dem Ziel ein, einen Nationalen Aktionsplan für Ernährung (NAP.e) umzusetzen. Erstmals hat die nationale Regierung die Ernährungsgesundheit zu einer Priorität erklärt und Maßnahmen zur Minimierung von Fehlernährung und Übergewicht formuliert, die auch die Gemeinschaftsverpflegung berücksichtigen (z. B. in Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern, Wohn- oder Pflegeeinrichtungen).

4 FIAN Austria. 2022. Access to food: *Mapping and assessing existing measures in Austria*.

5 Bundeswettbewerbsbehörde. 2024. *Bundeswettbewerbsbehörde präsentiert den Abschlussbericht der Branchenuntersuchung Lebensmittel*.

6 Statistik Austria. 2020. *Agrarstrukturerhebung 2020*.

Während sozial benachteiligte Gruppen im NAP.e explizit erwähnt werden, fehlt bisher eine umfassendere strukturelle und sozioökonomische Analyse der angemessenen Ernährung mit Fokus auf finanziell schwache Menschen. Derzeit arbeitet eine der NEK-Arbeitsgruppen an einer Publikation zum Thema "Zugang zu gesunder und nachhaltiger Ernährung für alle", die einen ganzheitlichen Ansatz für das gesamte Lebensmittelsystem verfolgen wird.


2. PARTIZIPATION UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Die vorgestellten Beispiele für partizipative Ernährungspolitik auf lokaler Ebene in Österreich zeigen ein breites Spektrum an Initiativen. Wenn sie nicht von der Zivilgesellschaft ausgehen, umfassen sie nur selten institutionalisierte Formen der öffentlichen Beteiligung an der Entscheidungsfindung in der Ernährungspolitik und haben nicht zu dauerhaften Strukturen für die Beteiligung geführt. Oftmals handelt es sich um projektbezogene Initiativen, die die Meinung und das Engagement der Bevölkerung für einen bestimmten Zweck einholen. Nur selten sind die im Rahmen solcher Initiativen entwickelten Strategien verbindlich, und es gibt auch keine Konsequenzen, wenn die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden. Manchmal kooperieren staatliche Institutionen im Rahmen eines spezifischen Beteiligungsprozesses mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die über ein breites Fachwissen in den Bereichen Ernährung und Landwirtschaft verfügen.

Initiativen von Landes- oder Kommunalverwaltungen sind in erster Linie darauf ausgerichtet, die Wettbewerbsfähigkeit, die Marktmacht und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der regionalen Lebensmittelproduktion oder des ökologischen Landbaus zu stärken, die regionale Beschaffung von Lebensmitteln zu fördern, regionale Entwicklungsprojekte durchzuführen oder Bildung zu vermitteln. Diese Initiativen sehen fast nie eine ganzheitliche und strategische Umgestaltung der bestehenden Strukturen des Ernährungssystems vor oder befassen sich ausdrücklich mit dem Zugang oder der Beteiligung von Gruppen, die am stärksten von Hunger oder Mangelernährung bedroht sind, wie z. B. Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind.

In Bezug auf die Beteiligung, die Zielgruppen und die Entscheidungsfindung gibt es in den untersuchten Fällen in Österreich unterschiedliche Ansätze. Die Ansätze variieren je nach Fokus und Ziel der Initiative und danach, ob die Initiativen von der Zivilgesellschaft oder von öffentlichen Behörden geleitet werden.

Einige der aufgelisteten Fälle beinhalten vordefinierte Partizipationsprozesse, die sich über die gesamte Dauer des Projekts oder der Initiative erstrecken, während andere eine eher unregelmäßige Einbindung von betroffenen oder interessierten Personen vorsehen. In allen analysierten Politikbereichen und -räumen werden Workshops zu bestimmten Anliegen veranstaltet, zu denen die Teilnehmenden bewusst eingeladen werden. Darüber hinaus werden in einigen der Initiativen



offene Plenarsitzungen oder Umfragen unter einem breiten Spektrum oder kleineren Gruppen von Akteuren der Zivilgesellschaft organisiert. In allen Fällen wird eine Mischung aus verschiedenen Formaten der Zusammenarbeit eingesetzt, anstatt sich auf ein einziges zu beschränken.

Sowohl die STADTENTWICKLUNG ROTHNEUSIEDL als auch der BÜRGER*INNENRAT VORARLBERG arbeiten mit einer festen Gruppe von Akteuren, die über den definierten Projektzeitraum hinweg Ideen ausarbeitet und Beiträge leistet. Die Vorteile dieser etablierten "Bürger*innenräte" liegen darin, dass sich die Bürger*innen über einen längeren Zeitraum mit dem Projekt beschäftigen und wesentlichen Einfluss auf die Ergebnisse des Prozesses haben. Allerdings schränkt ihre Exklusivität (geschlossener Teilnehmerkreis) den Umfang der Beteiligung ein. Beide "Bürger*innenräte" berücksichtigen das Geschlecht, das Alter und die regionale Repräsentation der Teilnehmenden. Trotz gezielter Berücksichtigung dieser Kriterien, eines zweistufigen Auswahlverfahrens und der Bereitstellung von Kinderbetreuung, setzte sich der BÜRGER*INNENRAT VORARLBERG letztlich aus zwölf Männern und fünf Frauen zusammen.

Der Einfluss offener Partizipationsformate auf Prozessergebnisse, wie sie zum Beispiel im Projekt NAH+VERSORGT eingesetzt wurden, ist schwer zu messen und auch eher subversiv und indirekt, da die geäußerten Meinungen sehr spezifisch sind und die gesammelten Informationen im Konsultationsprozess verloren gehen können. Die Organisation von Workshops oder Veranstaltungen mit einer ausgewählten Gruppe von Akteuren erleichtert die Teilnahme von Personen, die das gesamte Ernährungssystem von den Verbraucher*innen bis zu den Erzeuger*innen repräsentieren. In den Initiativen ZUKUNFT LANDWIRTSCHAFT BURGENLAND, ZUKUNFT ESSEN, KINDER.KULINARIK.WEG.TIROL sowie im Rahmen des Erarbeitungsprozesses der Wiener Ernährungsstrategie wurden partizipative Workshops und iterative Feedbackschleifen unter Beteiligung eines breiten Spektrums von Menschen und spezifisch Betroffenen, wie z.B. Landwirten, integriert.

Die Integrationstiefe der Betroffenen und deren Entscheidungsmacht ist bei zivilgesellschaftlichen und behördlich geführten Initiativen unterschiedlich. Von Behörden geleitete Prozesse sind oft an enge Zeitpläne gebunden, die die Entscheidungsbefugnis der Bevölkerung einschränken, wohingegen zivilgesellschaftlich geführte Initiativen den Beteiligungsprozessen selbst größere Anstrengungen widmen.

3. SYSTEMISCHER ANSATZ UND TRANSFORMATIVER CHARAKTER


Die meisten der untersuchten Fälle verfolgen einen systemischen Ansatz in Bezug auf Lebensmittel und Ernährung, d. h. sie berücksichtigen mehrere Sektoren (Produktion, Vertrieb, Verzehr, Gesundheit sowie Bildung, Soziales und Ökologie usw.). Wenngleich sich einige der Initiativen im Vergleich zu anderen Sektoren des Nahrungsmittelsystems mehr auf die Produktion konzentrieren, haben sie doch Grundsätze, die einen systemischen Ansatz vorsehen.

Im Hinblick auf ihren transformativen Charakter stechen einige der analysierten Fälle hervor. So widmet sich die **WIENER ERNÄHRUNGSSTRATEGIE** einem systemischen Wandel, der nicht nur die Produktion und Bereitstellung, sondern auch die ethische Verwendung von Lebensmitteln und die Bildung umfasst. Darüber hinaus versuchen die Initiativen **KINDER.KULINARIK.WEG.TIROL** und **Zukunft Essen**, die Situation in Bildungseinrichtungen durch eine Vielzahl von Maßnahmen zu verbessern, die ein saisonales, regionales und gesundes Essen sicherstellen sollen, das für alle zugänglich ist. Die **STADTENTWICKLUNG ROTHNEUSIEDL** hat sich zum Ziel gesetzt, das Konzept der essbaren Stadt zu verfolgen. Dementsprechend wird die Stadt Flächen zur Produktion von Lebensmitteln nutzen und damit die Ernährungssouveränität ihrer BürgerInnen unterstützen.

Wenngleich dies nur selten explizit erwähnt wird, werden Schlüsselemente zur Sicherung des RfFN in die Gestaltung von Politiken und Politikräumen einbezogen. Menschenrechtselemente wie Zugang, Angemessenheit, Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit, die einen Transformationsprozess des Status quo anstreben, werden vor allem in den Fällen aufgegriffen, die von der Zivilgesellschaft initiiert oder durchgeführt werden. Die von staatlichen Akteuren geleiteten Projekte beinhalten eher selten eine transformative Vision des Ernährungssystems. Vielmehr konzentrieren sie sich eher auf die wirtschaftliche Entwicklung oder die Schaffung von Einkommen.

Die gezielte Ansprache, Einbeziehung und Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen, die am meisten von Hunger oder Unterernährung bedroht oder betroffen sind, kann in allen untersuchten Fällen als Schwachpunkt angesehen werden. Selbst wenn diese Gruppen bei der Ausgestaltung der Initiative berücksichtigt werden, wie z. B. bei der Wiener Ernährungsstrategie, sind sie nach wie vor unterrepräsentiert, weil sie schwer zu erreichen sind oder weil nur begrenzte finanzielle und zeitliche Ressourcen für die Durchführung der Initiative bereitgestellt werden.

Auch wenn einige der Politiken und Politikräume transformative Merkmale aufweisen, bleibt das Fehlen einer nationalen Strategie, die die partizipativen, rechtbasierten und progressiven Elemente der einzelnen Fälle einbezieht und institutionalisiert, ein starkes Hindernis auf dem Weg zu Ernährungssouveränität



und einer nationalen Transformation des Ernährungssystems. Eine nationale Strategie könnte z.B. verbindliche Mechanismen für die Beteiligung an ernährungspolitischen Entscheidungen festlegen, Finanzmittel für diese Initiativen bereitstellen und aufstocken, ganzheitliche Handlungsfelder definieren oder Mindeststandards und Mechanismen zur Überprüfung festlegen.


4. WICHTIGSTE ERFOLGE UND HERAUSFORDERUNGEN

Die größte Herausforderung, die von den befragten Partner*innen sowohl aus der Zivilgesellschaft als auch aus den Kommunalverwaltungen genannt wurde, besteht darin, einen partizipativen Prozess zu managen und zu ermöglichen. Die Arbeitsstunden, die für die Vorbereitung von Veranstaltungen und Workshops, die Einladung und Koordinierung der Teilnehmenden und die Bündelung ihrer Beiträge erforderlich sind, können recht umfangreich sein und werden oft auf freiwilliger Basis geleistet. Insbesondere bei Initiativen, die einen ganzheitlichen Ansatz für Ernährungssysteme anstreben, wird das Prozessmanagement als schwierig angesehen. Darüber hinaus binden Prozesse bei den Beteiligten potenziell viel Zeit und Energie, so dass eine persönliche Ermüdung als Risiko wahrgenommen wird.

Eine weitere von den Akteuren der Zivilgesellschaft genannte Herausforderung ist die Zusammenarbeit mit den Behörden aufgrund hierarchischer und manchmal unflexibler Strukturen. So werden beispielsweise derzeit Fortschritt und Verlauf der WIENER ERNÄHRUNGSTRATEGIE durch den Wechsel von Führungspersonal innerhalb der Stadtverwaltung behindert. Darüber hinaus wird es als schwierig erachtet, die Behörden davon zu überzeugen, einen progressiven Schritt in Richtung Transformation des Ernährungssystems zu machen, da es leichter ist, etablierte Strukturen zu erhalten.

Da die Teilnahme von Freiwilligen organisiert wird oder auf freiwilliger Basis erfolgt, ist es eine Herausforderung, die Beteiligung aller von den Ergebnissen einer bestimmten Initiative Betroffenen zu gewährleisten. Befragte von APPETIT AUF ZUKUNFT/GUTES geben beispielsweise an, dass eine stärkere oder intensivere Beteiligung nur begrenzt möglich ist, da die Menschen, die in Food-Coops aktiv sind, oft einen engen Zeitrahmen haben, insbesondere Kleinerzeuger*innen. Dennoch ist der Erfolg der Initiative bemerkenswert: In der Region ist die Zahl der Lebensmittel-Kooperativen um 30 gestiegen. Darüber hinaus wurden neun Projekte für Solidarische Landwirtschaft eröffnet und 20 weitere Initiativen ins Leben gerufen, obwohl nicht alle von ihnen eine Finanzierung erhalten haben.

Weitere Erfolge, die von den Befragten, z.B. von ZUKUNFT LANDWIRTSCHAFT IM BURGENLAND, hervorgehoben werden, sind die Einrichtung einer regionalen Koordinationsplattform für regionale Lebensmittelproduzent*innen und die Wiederbelebung einer Marke für regional erzeugte Produkte. Darüber hinaus



ist der KINDER.KULINARIK.WEG.TIROL selbst ein offen zugänglicher Leitfaden, der auch von Bildungseinrichtungen außerhalb des regionalen Kontextes genutzt werden kann. In Vorarlberg wurde durch den Bürger*innenrat die Initiative "Vorarlberg am Teller" ins Leben gerufen, mit der die Landesregierung versucht, den Einsatz regionaler Produkte in der Gemeinschaftsverpflegung zu erhöhen. Bei mehreren der Initiativen und Politikbereiche wurden bisher keine greifbaren Ergebnisse erzielt. Dies liegt entweder daran, dass längerfristige Ziele gesetzt wurden oder daran, dass sie erst vor kurzem gestartet sind, wie REGIOLOG, NAH+VERSORGT VORARLBERG oder STADTENTWICKLUNG ROTHNEUSIEDL.

Zusammenfassend zeigen die Fallstudien, dass partizipative Prozesse der Schlüssel zu einer lokal eingebetteten, auf Rechten basierenden, nachhaltigen Transformation des Ernährungssystems sind. Bei fast allen befragten Initiativen wurden die partizipative Einbindung von Zielgruppen, wie z.B. Bewohner*innen einer bestimmten Region oder Landwirt*innen als direkte Zielgruppen der vorgeschlagenen Projekte, und die Einbeziehung ihrer Ideen als entscheidend für den Projekterfolg hervorgehoben. Der Grund: Dies garantiert die Unterstützung für Veränderungen. Gleichwohl wird ein weiteres Engagement und eine vertiefte Einbindung von Zielgruppen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gewünscht, auch angesichts des damit verbundenen erhöhten Arbeitsaufwands. Trotz der damit verbundenen Herausforderungen, die von den – an den untersuchten partizipativen Prozessen beteiligten – zivilgesellschaftlichen Akteuren genannt wurden, wird die Zusammenarbeit mit Behörden als wichtig erachtet, denn sie stärkt deren Bewusstsein für partizipative Prozesse als wertvolles Instrument für eine systematische und sozial gerechte Transformation des Ernährungssystems.

BELGIEN



POLITIKEN UND INITIATIVEN

1. Ernährungsstrategie *Gent en Garde*
2. Morgen Essen Strategie Wallonien
3. Transversales Strategisches Programm Namur
4. Gutes Essen Strategie Brüssel
5. Ernährungsstrategie Flandern



RÄUME FÜR ZIVILGESELLSCHAFTLICHE PARTIZIPATION

1. *Gent en Garde* Ernährungsrat
2. Wallonischer Rat für Nachhaltige Ernährung
3. Ernährungsrat Antwerpen
4. Namur Agrar- und Ernährungsrat
5. Gutes Essen Ernährungsrat





1. DER LANDESKONTEXT

Governance-Struktur und Aufteilung der Zuständigkeiten

Belgien ist eine parlamentarische konstitutionelle Monarchie, organisiert in einem föderalen Staat, der auf dem Prinzip der repräsentativen Demokratie beruht. Der Föderalstaat besteht aus der Legislative und der exekutiven Föderalregierung. Er ist zuständig für auswärtige Angelegenheiten, Landesverteidigung, Justiz, Finanzen, soziale Sicherheit und öffentliche Gesundheit. Das Land ist dann in zwei verschiedene Arten von föderalen Einheiten unterteilt: Regionen und Sprachgemeinschaften. Die drei Regionen sind Flandern, Wallonien und Brüssel-Hauptstadt. Jede Region hat ihre eigene Regierung und ihr eigenes Parlament. Die Regionen sind für Fragen zuständig, die das Gebiet betreffen, wie Landnutzung, Umwelt und Wasser, ländliche Entwicklung, Naturschutz, Wirtschaft, Beschäftigung und Landwirtschaft. Die drei Sprachgemeinschaften sind die flämische Gemeinschaft, die französischsprachige Gemeinschaft (jetzt Fédération Wallonie-Bruxelles genannt) und die deutschsprachige Gemeinschaft. Diese Sprachregionen sind vor allem für Fragen zuständig, die mit der Bevölkerung und der Kultur zu tun haben, wie z. B. Bildung, kulturelle Angelegenheiten, Sozialhilfe und Familienhilfe. Neben der regionalen Aufteilung ist Belgien auch in zehn Provinzen unterteilt. Die Provinzregierungen kümmern sich um Angelegenheiten, die ihr jeweiliges Gebiet betreffen, darunter wirtschaftliche Entwicklung, Raumplanung und Infrastruktur.

Schließlich gibt es über 500 Kommunen im Land. Die Gemeinden haben ihre eigenen gewählten Räte und Bürgermeister*innen und sind für eine breite Palette von Dienstleistungen und Aufgaben zuständig. Dazu gehört:

- Stadtplanung, einschließlich Entscheidungen über Flächennutzung, Bebauungsvorschriften und Stadtentwicklungsprojekte;
- Abfallwirtschaft;
- Öffentliche Dienstleistungen, einschließlich der Verwaltung von Grundschulen, Parks und des öffentlichen Nahverkehrs;
- Die Kommunalverwaltungen können bestimmte Steuern und Gebühren erheben, um lokale Dienstleistungen und Projekte zu finanzieren;
- Sozialfürsorgeprogramme und Sozialdienste, wie z. B. Altenpflege und Unterstützung für Gruppen in prekären Situationen; und
- die Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Zuständigkeiten für Entscheidungen über Ernährungssysteme sind zwischen Bundes-, Regional- und Kommunalbehörden aufgeteilt. Die Kommunen erteilen Genehmigungen für lebensmittelbezogene Unternehmen (Restaurants, Cafés, Märkte), überwachen die Lebensmittelsicherheit und die Hygienestandards und können Initiativen für die lokale Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion unterstützen. Allgemeinere Entscheidungen über das Ernährungssystem, wie z. B.

die nationale Ernährungspolitik, Import-/Exportvorschriften, Sicherheitsstandards bei Nahrungsmitteln und wichtige agrarpolitische Maßnahmen werden in Belgien jedoch in der Regel auf regionaler oder föderaler Ebene getroffen.

Ernährungsbezogene Anliegen

Die bestehende soziale Ungleichheit und Armut in Belgien steht in direktem Zusammenhang mit der Prävalenz der mäßigen oder schweren Ernährungsunsicherheit, von der fast sechs Prozent der Bevölkerung betroffen sind und die unter den westeuropäischen Ländern an zweiter Stelle steht.⁷ 18,6 Prozent der belgischen Bevölkerung sind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht,⁸ während 6,1 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2023 in einem Zustand schwerer materieller Entbehrung leben und zunehmend auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen sind.⁹ Im Jahr 2019 nahmen etwa 1,5 Prozent der belgischen Bevölkerung mindestens einmal die Dienste des belgischen Tafelverbandes in Anspruch.¹⁰

Belgien ist mit einer zunehmenden Verbreitung von Fettleibigkeit und ernährungsbedingten Gesundheitsproblemen konfrontiert. Fast 23 Prozent der erwachsenen Frauen und 25,6 Prozent der erwachsenen Männer leben mit Fettleibigkeit.¹¹ Die seit 2005 verabschiedeten Ernährungs- und Gesundheitspläne beruhen hauptsächlich auf freiwilligen Maßnahmen der Nahrungsmittelindustrie, während verbindliche Maßnahmen zur Bekämpfung extrem verarbeiteter Produkte ("Junk Food") fehlen.

Der Zugang zu Land ist für Junglandwirt*innen nach wie vor ein großes Hindernis, was auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist, darunter die Verstädterung, der Anstieg der Preise pro Fläche und das Fehlen einer Politik für öffentliches Land sowie die Landkonzentration. Belgien hat in den letzten 20 Jahren 39 Prozent seiner landwirtschaftlichen Betriebe verloren.¹²

Nationale Ernährungsstrategie

Die Dezentralisierung der Politik und der Gesetzgebung hat zur Entwicklung von drei Ernährungsstrategien auf regionaler Ebene geführt. Es gibt keine nationale Strategie, die die Zuständigkeiten in den Bereichen Finanzen, soziale Sicherheit und öffentliche Gesundheit mit den regionalen Zuständigkeiten in den Bereichen Flächennutzungsplanung, Umwelt- und Wasserpolitik, ländliche Entwicklung,

7 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2023. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*.

8 Statsbel, 2024. *Risk of Poverty or Social Exclusion*

9 Eurostat. *Severe material and social deprivation rate*.

10 Vandevijvere et al. "Food insecurity and its association with changes in nutritional habits among adults during the COVID-19 confinement measures in Belgium." *Public health nutrition* 24, no. 5 (2021): 950-956.

11 Sciensano, 2020. *Determinants of Health: Weight status, Health Status Report*.

12 Statsbel, 2022.

Natur- und Umweltschutz, Wirtschaft, Beschäftigung oder Agrarpolitik zusammenführt.


2. BETEILIGUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Die belgischen Regierungen von der lokalen bis zur regionalen Ebene haben verstanden, dass kooperative und partizipative Ansätze, ob institutionell oder von den Kommunen getragen, zu einer integrativeren und wirksameren Politik führen, die ihrerseits auf die Herausforderungen und Möglichkeiten des jeweiligen Gebiets eingeht. Ernährungsbezogene Strategien auf dieser Ebene wurden mit der Schaffung von ernährungspolitischen Räten verbunden.

Der Prozess der gemeinsamen Gestaltung (Ko-Konstruktion) der GUTES ESSEN STRATEGIE 2 in der Region Brüssel unterstreicht die Bedeutung des Engagements der Kommunen/Bevölkerung. Mehr als 300 Lebensmittelakteure waren an der Ausarbeitung beteiligt, darunter Vertreter*innen von Vereinen, Verbänden, Unternehmen, Universitäten und lokalen Behörden. Der gemeinsame Gestaltungsprozess umfasste auch die Definition einer Governance-Architektur, mit der die Strategie umgesetzt werden soll. Diese Struktur setzt sich aus drei verschiedenen Ausschüssen zusammen: dem Regierungsausschuss, dem Koordinierungsausschuss und dem Rat für Ernährungspolitik. Der Regierungsausschuss umfasst acht Ministerien und ist dafür verantwortlich, der Strategie auf Regierungsebene politische Impulse zu geben. Der Koordinierungsausschuss formuliert die thematischen Achsen zusammen mit dem Rat für Ernährungspolitik.

Der GUTES ESSEN ERNÄHRUNGSRAT hat 18 Mitglieder, deren Sitze gleichmäßig auf drei Gruppen verteilt sind. Eine Gruppe vertritt den Staat – die öffentliche Verwaltung und verschiedene sektorale Ministerien. Eine zweite Gruppe spricht aufstrebende Akteure an und vertritt Organisationen der Agrarökologie, nachhaltige Lebensmitteleinzelhändler*innen, neue Erzeuger*innen, soziale Bewegungen, Haushalte in prekären Situationen und den Gesundheitssektor. Eine dritte Gruppe setzt sich aus traditionellen Lebensmittelakteuren aus der Agrar- und Ernährungsindustrie, der Lebensmittelherstellung und Verbraucher*innen zusammen. Die Mitgliedschaft wird durch Nominierung und Abstimmung der Ratsmitglieder erreicht. Der politische Rat dient dem Koordinierungsausschuss als beratendes, nicht bindendes Gremium, dessen Stellungnahmen im Konsens erarbeitet werden.

Auch die MORGEN ESSEN STRATEGIE (*Manger Demain*) der Region Wallonien legt großen Wert auf eine partizipative Gestaltung und Entscheidungsfindung mit einem territorialen Ansatz. Dreißig Foren mit rund 1.000 Teilnehmenden dienten dazu, von der Basis bis in höhere Ebenen die wichtigsten Aktionsbereiche für einen Bezugsrahmen zu ermitteln, in den lokale und regionale Initiativen eingeordnet, koordiniert und ausgebaut werden können. Die Anhörungen förderten zudem die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren,




darunter Landwirt*innen, Verbraucher*innen, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler*innen und lokale Behörden. Infolgedessen entstand im gesamten Gebiet ein Netz von ernährungspolitischen Räten. Sie setzten die Strategie in Zusammenarbeit um.

Ein regionaler Ernährungsrat, der WALLONISCHE RAT FÜR NACHHALTIGE ERNÄHRUNG (CWAD), fördert den Austausch und die wechselseitige Ergänzung zwischen den kommunalen Räten für Lebensmittelpolitik und sorgt für einheitliche Festlegung der Prioritäten. Er setzt sich aus 40 Mitgliedern zusammen, die nach einem öffentlichen Aufruf ausgewählt und per Dekret ernannt werden. Die Mitglieder sind in acht Kategorien eingeteilt, die die lokalen Behörden, Berufsverbände, Organisationen der Zivilgesellschaft, die Wissenschaft, landwirtschaftliche und andere Unternehmen sowie die Verbraucher*innen umfassen. Der Rat nimmt damit mehrdimensionale Perspektive ein, auf den ökologischen Übergang, die Landwirtschaft, die Umwelt, die Raumordnung, die Gesundheit, das soziale Handeln, die Wirtschaft, die Forschung und die Ausbildung sowie die Bildung.

Eine ausgewogene Beteiligung soll erreicht werden, indem keine der Kategorien mehr als ein Viertel aller Mitglieder ausmacht. Gleichzeitig sind die Kategorien sehr weit gefasst, so dass keine speziellen Sitze für Vertreter*innen ernährungsunsicherer Gruppen reserviert sind. Weder Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen Gruppen noch Interessenskonflikte werden berücksichtigt. So wird beispielsweise nicht zwischen Kleinbauern/Kleinbäuerinnen und Akteuren der Agrarindustrie unterschieden. Die Aufgabe des CWAD als beratendes Gremium besteht darin, die Umsetzung der MORGEN ESSEN Strategie zu bewerten, Verbesserungsvorschläge zu machen und gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen.


Das Beispiel der Stadt Namur veranschaulicht die Dynamik auf kommunaler Ebene. Das strategische Querschnittsprogramm Namur stützt sich auf die Ziele der regionalen MORGEN ESSEN Strategie und passt diese an die sozio-ökologischen und wirtschaftlichen Besonderheiten von Namur sowie an die lokalen Kompetenzen und Handlungskapazitäten an. Das Programm bildete die Grundlage für die Gründung des NAMUR AGRAR- UND ERNÄHRUNGSRAT (CADN) als Ort des Dialogs zwischen den lokalen politischen Entscheidungsträgern und den Akteuren der Nahrungssysteme bei der Umsetzung der Agrar- und Ernährungspolitik. Der CADN wird von einem Beamten der Stadtverwaltung koordiniert, der den Informations- und Entscheidungsfluss in einem Dreieck zwischen der Stadtverwaltung, dem wallonischen regionalen Ernährungsrat und dem CADN sicherstellt. Die 24 Mitglieder werden nach einem offenen Aufruf zur Kandidatur ausgewählt. Die Mitgliedschaft gewährleistet eine ausgewogene Vertretung mit jeweils drei Mitgliedern pro Kategorie. Sie folgt damit der gleichen Klassifizierung wie der Wallonische Rat für nachhaltige Ernährung.



Die ERNÄHRUNGSSTRATEGIE FLANDERN fördert die Zusammenarbeit und den Wissensaustausch zwischen Forschungseinrichtungen, dem Unternehmenssektor, Landwirt*innen und der Zivilgesellschaft insgesamt. Die regionale Strategie wurde auf der Grundlage des Go4FOOD-Aufrufs der Regionalregierung im Jahr 2021 entwickelt. Dieser Aufruf zieht Forschende und landwirtschaftliche Unternehmer*innen als "Lebensmittelinnovator*innen" und "Changemaker" an, die von Start-up-Zuschüssen profitieren können. Die Strategie hat einen marktorientierten Charakter, der die Hochtechnologie-Innovation in den Mittelpunkt stellt. Partizipation wird in dieser Region daher eher als öffentlich-private Zusammenarbeit denn als Anerkennung der politischen Handlungsfähigkeit von Gemeinschaften bei der Umgestaltung von Lebensmittelsystemen interpretiert.

Die flämische Ernährungsstrategie wurde erst Ende 2022 ins Leben gerufen, als bereits mehrere lokale (kommunale) partizipative Ernährungsstrategien und Ernährungsräte eingerichtet worden waren. Einer der in diesem Projekt untersuchten Fälle ist die Stadt Gent und ihre Strategie GENT EN GARDE, eine bahnbrechende städtische Ernährungspolitik, die darauf abzielt, die Lebensmittelversorgung umzugestalten, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Im Jahr 2013 wurde der ERNÄHRUNGSRAT GENT EN GARDE gegründet, um die Strategie umzusetzen. Derzeit hat der Rat 30 Mitglieder, darunter Vertreter*innen des Agrarsektors, des Einzelhandels, der Gastronomie sowie aus Zivilgesellschaft und Forschung. Er arbeitet als Beratungsgremium mit einem starken Projektfokus für ernährungsbezogene Initiativen. Die Verbindung zur Kommunalverwaltung erfolgt über den Vorsitz, der von dem für Klima, Umwelt, Wohnungsbau und internationale Zusammenarbeit zuständigen stellvertretenden Bürgermeister geführt wird. Er wird vom Klima- und Umweltservice der Stadt Gent unterstützt. Ein unabhängiger Moderator moderiert die Sitzungen des Ernährungsrates.

Ein weiteres flämisches Beispiel ist der ERNÄHRUNGSRAT ANTWERPEN, bei dem es sich im Gegensatz zu anderen belgischen Ernährungsräten um eine Bürger*inneninitiative handelt, die sich auf Lebensmittel als Gemeingut konzentriert. Es war eine Gruppe aktiver Bürger*innen, die zusammen mit sozialen Bewegungen und einer Verbindung zu einem Forschungsprojekt die Initiative ergriffen. Der Rat entstand in einer ungünstigen politischen Umgebung mit geringem Interesse der Regierung an der Ernährungspolitik. Dennoch haben die geschaffenen Verbindungen zu öffentlichen Bediensteten es ermöglicht, Einfluss auf höhere Entscheidungsebenen zu nehmen, um eine kommunale Ernährungsstrategie zu entwickeln. Der Rat hat keine formale Struktur und die Teilnahme am Rat ist offen, mit dem Hauptziel, Organisationen miteinander in Kontakt zu bringen und Netzwerke aufzubauen. Er fördert den politischen Dialog und die Zusammenarbeit, um eine kritische Perspektive zu entwickeln. Und er hat eine "Wächterfunktion", um die Regierung bei ernährungsbezogenen Entscheidungen zur Verantwortung zu ziehen.



Zusammenfassend lässt sich sagen: Die GUTES ESSEN STRATEGIE 2 in Brüssel und die MORGEN ESSEN STRATEGIE in Wallonien zeigen ein klares Bekenntnis der regionalen Regierungen zu einer partizipativen Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene. Beide Strategien schaffen Governance-Mechanismen, an denen die Akteure des Ernährungssystems effektiv teilnehmen und Nahrungsmittel als eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse behandeln können. Diese von den Regionalregierungen geleiteten Initiativen suchen aktiv nach (unverbindlichen) Ratschlägen von Anwohnenden, Landwirt*innen, dem Privatsektor und Organisationen der Zivilgesellschaft, um eine Ernährungspolitik zu gestalten, welche die Bedürfnisse und Bestrebungen derjenigen Gemeinschaften widerspiegelt, denen sie dienen. Die Räte für Ernährungspolitik in diesen beiden belgischen Regionen versuchen, eine ausgewogene Vertretung der Zivilgesellschaft, des privaten Sektors, der Wissenschaft und der Regierung zu gewährleisten. Trotz der guten Absichten, ihrer Arbeit an den Bevölkerungsgruppen auszurichten, die von Ernährungsunsicherheit betroffen sind, gibt es jedoch immer noch eine Lücke. Es wird nicht sichergestellt, dass die Stimmen von Migrant*innen und anderen Menschen, die in prekären Situationen leben, gehört werden. Die Kategorien, insbesondere im Fall von Wallonien, sind weit gefasst und ignorieren die bestehende Machtdynamik innerhalb der Sektoren, einschließlich des Agrarsektors.

In einigen Räten erfolgt die Anwerbung von Mitgliedern über einen öffentlichen Aufruf. In anderen Fällen erfolgt sie innerhalb vertrauter Netzwerke oder durch Mund-zu-Mund-Propaganda. Und während der GUTES ESSEN ERNÄHRUNGSRAT Entscheidungen im Konsens trifft, verwenden die übrigen hier untersuchten belgischen Räte für Ernährungspolitik das Verfahren "eine Person, eine Stimme".

Die ERNÄHRUNGSSTRATEGIE FLANDERN legt den Schwerpunkt auf eine Zusammenarbeit, die durch marktorientierte politische Prioritäten über öffentlich-private Partnerschaften gesteuert wird. Damit erlaubt sie die Vereinnahmung des Prozesses zur Entwicklung der Ernährungsstrategie durch Unternehmen. Obwohl es noch keinen regionalen Ernährungsrat gibt, der mit der flämischen Strategie verbunden ist, finden sich in der Region andere, kontrastierende lokale Beispiele wie in der Stadt Gent oder Antwerpen. Während im ersten Fall die Beteiligung geschlossen und von Fachleuten gesteuert ist, fördert der zweite Fall das bürgerschaftliche Engagement für Lebensmittel, indem er den Rat für alle Interessierten öffnet und mit einer Laissez-faire-Dynamik jedem Teilnehmenden die Möglichkeit gibt, die Führung und Verantwortung bei der Entwicklung von Initiativen im Ernährungsbereich zu übernehmen.


3. SYSTEMISCHER ANSATZ UND TRANSFORMATIVER CHARAKTER

Das Aushängeschild aller untersuchten Ernährungsstrategien ist eine systemische Betrachtungsweise. Jedoch beinhalten nicht alle die ganzheitliche und umfassende Vision, die dies erfordert. Die Brüsseler GUTES ESSEN oder die MORGEN ESSEN Strategie aus Wallonien verfolgen eine bereichsübergreifende und allumfassende Sichtweise, die sich auf die Grundsätze der Menschenrechte stützt. Der transformative Charakter von Gutes Essen wird durch die strategische Achse Nr. 3 zu alternativen Vertriebskanälen und kurze Versorgungsketten fördern, und die Achse Nr. 4 zur Gewährleistung des Zugangs zu Nahrung für alle zum Ausdruck gebracht. MORGEN ESSEN hat ebenfalls einen transformativen Charakter, da die Kombination aus Leitprinzipien der partizipativen Demokratie und des Menschenrechts auf Nahrung mit sechs strategischen Zielen eine multidimensionale und sektorübergreifende politische Vorgehensweise zur Folge hat. So ist beispielsweise die Bereitstellung von öffentlichem Land für die agrarökologische Erzeugung oder die Regulierung des Bodenmarktes eines der wichtigsten politischen Ziele, um die Verfügbarkeit und den Zugang zu Nahrungsmitteln für alle zu gewährleisten und Spekulationen zu vermeiden.

Beide regionalen Strategien verfolgen einen strukturellen Wandel, indem sie das Thema Ernährung als eine öffentliche Angelegenheit mit hoher Priorität auf der politischen Agenda behandeln, die politische Kohärenz und Zusammenarbeit zwischen den Regierungssektoren erfordert. Die Strategie in der Hauptstadtregion ist ähnlich wie die wallonische Strategie territorial verankert, fördert kurze (lokale) Erzeugerkreisläufe und sieht die Entwicklung einer entsprechenden Infrastruktur und neuer Vertriebsmodelle vor. Die kommunale Ernährungsstrategie von Namur birgt ebenfalls das Potenzial für eine bedeutende transformative Wirkung, indem sie versucht, landwirtschaftliche Flächen für junge Landwirt*innen verfügbar und zugänglich zu machen und eine physische und virtuelle Plattform zu schaffen, damit lokale Erzeuger*innen ihre Produkte direkt verkaufen können.

Die beiden regionalen Strategien beruhen auf den Grundsätzen der Demokratie, Transparenz und Solidarität und fördern gleichzeitig faire Einkommen und menschenwürdige Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten im gesamten Nahrungsmittelsektor. So betont MORGEN ESSEN beispielsweise die Notwendigkeit, eine kohärente Steuer- und Finanzpolitik zu entwickeln, um die Verfügbarkeit und den Zugang zu Nahrungsmitteln in einem nachhaltigen Ernährungssystem zu gewährleisten. Gleichzeitig fehlt es den regionalen Regierungen sowohl an Kompetenzen als auch an finanziellen Ressourcen, um diese Ziele wirksam umzusetzen.

Die Strategie GENT EN GARDE verfolgt eine enger gefasste Vision einer Umgestaltung der Nahrungssysteme. Ihr Fernziel ist die Versorgung der städtischen Verbraucher*innen mit gesunden und nahrhaften Lebensmitteln mit einem




geringen CO₂-Fußabdruck. Zu diesem Zweck versucht die Strategie, den Zwischenhandel zwischen Erzeuger*innen und Verbraucher*innen so weit wie möglich zu beseitigen und mehr Raum für die Landwirtschaft in und um die Stadt zu gewinnen, um so den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren. Die flämische Strategie ist in ihrem transformativen Charakter keineswegs ehrgeizig, sondern integriert Nachhaltigkeitsstandards mit Business-as-usual-Modellen für die Lebensmittelherzeugung und den Nahrungskonsum. Flandern will zu einem "Lebensmittelzentrum" in Europa werden, indem es auf smarte, klimaschonendere landwirtschaftliche Praktiken von großen landwirtschaftlichen Betrieben setzt und zirkuläre Geschäftsstrategien befördert. Im Gegensatz zu den beiden anderen Regionen unterscheidet sich dieser marktorientierte Ansatz wesentlich von einer territorialen Perspektive, die die Ernährungssouveränität in den Mittelpunkt stellt.

Um die systemische Vision zu integrieren, die erforderlich ist, um die Ziele der sozialen Gerechtigkeit für einen radikalen Wandel wirksam werden zu lassen, der strukturelle Ungleichheiten adressiert, sind politische Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich. Die Fortschritte bei diesem Systemwandel werden durch Politikbereiche wie die EU-Handelspolitik oder die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) behindert. Im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten der EU müssen politische Schritte unternommen werden, um eine gerechtere Verteilung von Subventionen, Strukturfonds für den Übergang und sozialpolitische Maßnahmen zu gewährleisten, die sicherstellt, dass Nahrungsmittel für alle erschwinglich sind.

4. WICHTIGSTE ERFOLGE UND HERAUSFORDERUNG

In Belgien wurden bedeutende Schritte auf dem Weg zur Nachhaltigkeit der Ernährungssysteme auf der Grundlage partizipativer Prozesse unternommen. Die meisten der überarbeiteten Initiativen und Foren wurden in dem Versuch geschaffen, Politikbereiche und Regierungskompetenzen auf verschiedenen Ebenen zu vereinen, um Ernährung als eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse aus einer interdisziplinären Sichtweise heraus zu behandeln. Im Allgemeinen ist ein systemischer Ansatz in die regionalen Initiativen in Belgien eingebettet. Der transformative Charakter hängt jedoch weitgehend von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung und der Stärke der sozialen Bewegungen ab, die die Entscheidungstragenden für ihre Verpflichtungen zur Rechenschaft ziehen.

In Wallonien war ein mehrstufiger partizipativer Prozess an dessen Anfang eine Bestandsaufnahme der Bedarfe und der Ökosystemkapazitäten stand, der entscheidende Ausgangspunkt. Die Annahme einer langfristigen Vision in allen Initiativen ist ebenfalls grundlegend. Dennoch sind die Strategien in einigen Fällen nicht vollständig umsetzbar, da sie teilweise – insbesondere im Hinblick auf notwendige strukturelle Veränderungen – die Kompetenzen und finanziellen Ressourcen der jeweiligen Regierungsebene überschreiten.




Der transformative Charakter erfordert, dass die sich abzeichnenden sozialen Prozesse respektiert werden und das Tempo der sozialen Innovation angepasst wird. In einigen Fällen kann dies zu einem Spannungsverhältnis führen, angesichts administrativer Meilensteine und einer begrenzten Verfügbarkeit von Mitteln. Es müssen Mechanismen entwickelt werden, um die Autonomie und die partizipative Entscheidungsfindung der Ernährungsräte als unabhängige, konsensorientierte Beratungsgremien zu gewährleisten.

Eine Erkenntnis aus den belgischen Fallbeispielen ist das Einrichten thematischer Foren, wie sie im Rahmen der Strategie MORGEN ESSEN durchgeführt wurde. Diese bringen die relevanten Akteure in Austausch und Diskussion, um einen strategischen Rahmen mit operativen Aktionslinien zu definieren. Zu diesem Zweck müssen finanzielle und personelle Ressourcen bereitgestellt werden. Ein aktives Engagement aller Akteure setzt außerdem voraus, dass sie sich mit den Ernährungssystemen und der Ausrichtung auf das Gemeinwohl vertraut machen, was den Aufbau von Kapazitäten und Bewusstseinsbildung sowohl bei Entscheidungstragenden als auch der Zivilgesellschaft erfordert. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass bestimmte Minderheiten und einkommensschwache Bevölkerungsgruppen in den untersuchten Politikbereichen nicht vertreten sind, obwohl sie in den meisten Fällen am stärksten von einem mangelnden Zugang zu gesunder und nachhaltiger Nahrung betroffen sind.

Regionale Rahmenkonzepte zur Ernährung, wie z. B. die Strategien GUTES ESSEN oder MORGEN ESSEN, bieten eine bereichsübergreifende, umfassende und kohärente Perspektive für politische Maßnahmen, die für Ernährungssysteme auf territorialer Ebene relevant sind, des Weiteren strategische Ziele, die operationalisiert werden sollen, und Leitprinzipien. Damit geben sie die Richtung vor und verbinden die Zuständigkeiten der Ministerien. Diese angestrebte Zusammenarbeit und Querschnittsfunktion in die Praxis umzusetzen, kann jedoch herausfordernd sein, insbesondere wenn die Ministerien oder zuständigen Stellen verschiedenen politischen Parteien angehören (z. B. die derzeitige sozialdemokratisch-liberal-grüne Koalition in der wallonischen Regierung).

Die belgischen Fallstudien verdeutlichen, wie bedeutend artikulierte politischer Räume sind, wie z. B. Ernährungsräte, die mit Ernährungsstrategien von der Konzeption bis zur Umsetzung verbunden sind. Der Aufbau einer mehrschichtigen Governance Struktur, die den Informations- und Entscheidungsfluss von der lokalen zur regionalen - oder sogar zur nationalen und europäischen - Ebene ermöglicht, wird entscheidend sein für eine sinnvolle Umgestaltung der Ernährungssysteme im Einklang mit den Befugnissen der einzelnen Ebenen. So erfordert beispielsweise die wirtschaftliche Tragfähigkeit von kurzen Versorgungsketten steuerpolitische Instrumente, die in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer fallen. Ebenso muss der Zugang zu nachhaltigen und gesunden Nahrungsmitteln durch Sozialversicherungsprogramme unterstützt werden, die in die geteilte Zuständigkeit von Bund und Ländern fallen.



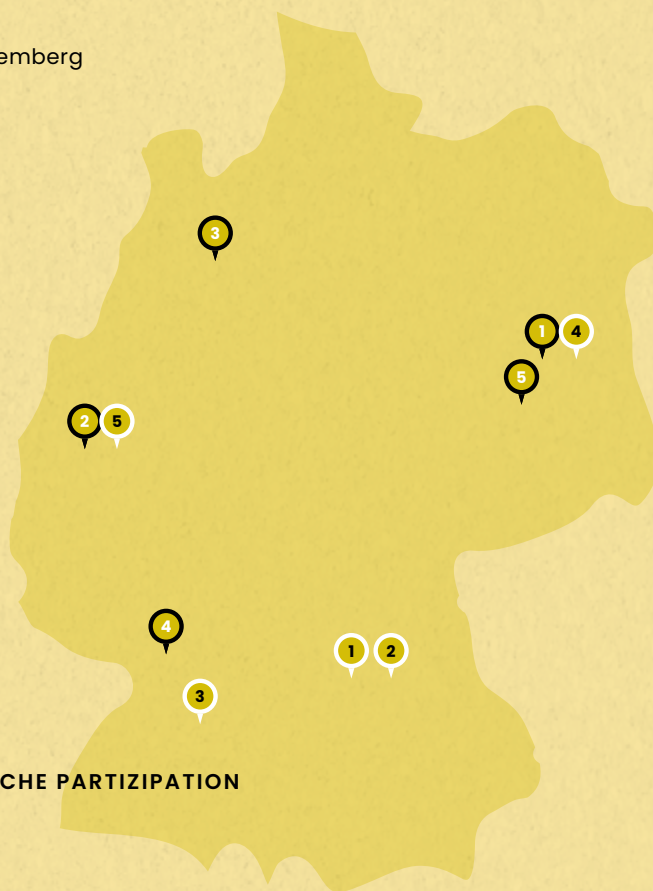
Ein zentrales Problem der meisten Ernährungsräte ist der Bedarf an unabhängigen und professionellen Vermittler*innen. Die meisten der untersuchten Initiativen verfügen nicht über ein Budget für eine solche Person. Auch wenn die Mehrheit der Räte institutionell geführt wird und auf ein Budget angewiesen ist, um die eigenen Prioritäten umzusetzen und manchmal auch, um die Teilnahme zu vergüten, werden die Strukturfonds nicht langfristig gewährt. Damit ist ihre Kontinuität gefährdet.

DEUTSCHLAND



POLITIKEN UND INITIATIVEN

1. Bio-Stadt Nürnberg
2. ReProLa
3. Ernährungsstrategie Baden-Württemberg
4. Berliner Ernährungsstrategie
5. Kölner Ernährungsstrategie



RÄUME FÜR ZIVILGESELLSCHAFTLICHE PARTIZIPATION

1. Ernährungsrat Berlin
2. Ernährungsrat Köln
3. Ernährungsrat Oldenburg
4. Ernährungsrat Heidelberg
5. Ernährungsrat Brandenburg





1. LANDESKONTEXT

Governance-Struktur und Verteilung der Zuständigkeiten

Deutschland ist ein Bundesstaat, der aus 16 Bundesländern besteht. Die Staatsgewalt ist auf der Grundlage des deutschen Grundgesetzes zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Dadurch sind die Länder mit weitreichenden Regierungskompetenzen ausgestattet. Jedes Land hat seine eigene Verfassung, seine eigene gesetzgebende Versammlung und seine eigene Verwaltung. Darüber hinaus nehmen die Länder über den Bundesrat an der Entscheidungsfindung auf Bundesebene teil und koordinieren ihr Handeln durch so genannte Ministerkonferenzen. Eine dritte Verwaltungsebene bilden die Städte/Gemeinden und Landkreise, die gemeinsam als Kommunen bezeichnet werden. Diese haben das Recht auf Selbstverwaltung in kommunalen Angelegenheiten, sind aber verfassungsrechtlich Teil der Länder, in denen sie ihren Sitz haben.

Die Zuständigkeiten im Bereich der Lebensmittelsysteme und der Ernährung sind sehr komplex und nicht nur vertikal auf die verschiedenen Regierungsebenen, sondern auch horizontal auf die Ministerien und Abteilungen verteilt (die wiederum in den einzelnen Ländern unterschiedlich organisiert sind). Die Bundesländer haben wichtige Zuständigkeiten in den Bereichen Landwirtschaft, Landnutzung, Umweltschutz, Bildung, Ernährung/Gesundheit und Verbraucherschutz. Stärker koordinierte Maßnahmen im Bereich der Ernährungssysteme, die sich über diese Bereiche erstrecken und sie integrieren, sind eine neuere und noch uneinheitliche Erscheinung. Das Engagement der Kommunen in der Ernährungspolitik ist ebenfalls eine neuere Entwicklung, die vor allem durch zivilgesellschaftliche Initiativen und die Entstehung von Ernährungsräten vorangetrieben wurde (siehe weiter unten).

Besonders hervorzuheben sind Maßnahmen in den Bereichen Gemeinschaftsverpflegung, einschließlich Schulen, Kindertagesstätten und Altenheimen, die sich weitgehend auf die Umstellung auf mehr Bio-Lebensmittel, die Stärkung regionaler Wertschöpfung (z. B. Schaffung neuer Märkte, Vertriebskanäle und Marketingmaßnahmen), die nachhaltige Landnutzung (z. B. Schutz landwirtschaftlicher Flächen, Festlegung sozialer/ökologischer Kriterien für die Verpachtung), die Ernährungserziehung, die Unterstützung des städtischen Gärtnerns und Initiativen zur Verringerung der Lebensmittelabfälle konzentrieren.

Ernährungsbezogene Anliegen

Der deutsche Nahrungsmittelmarkt wird vom Großhandel beherrscht und ist stark konzentriert, wobei die vier größten Einzelhandelsgruppen drei Viertel des Marktes kontrollieren.¹³ Während Start-ups und innovative Vertriebskanäle in Städten wie Berlin und Köln florieren, sind sie für viele im ganzen Land unerschwinglich. Bauernmärkte werden weitgehend von Händler*innen (und nicht von Erzeuger*innen) sowie von konventionellen Produkten dominiert. Indes gibt es nur wenige Märkte, die regionale, biologische und manuell erzeugte Lebensmittel anbieten, die geografisch verstreut und für viele unerschwinglich sind. Sozioökonomische Ungleichheiten und Ernährungsarmut nehmen zu und sind ein zentraler Faktor für ungesunde Ernährung und damit verbundene nicht übertragbare Krankheiten.¹⁴

Die ökologische Landwirtschaft ist in Deutschland mit weniger als zehn Prozent der für die landwirtschaftlich genutzten Fläche gering.¹⁵ Der Großteil der finanziellen Unterstützung fließt nach wie vor in die konventionelle Landwirtschaft. Und es gibt viele Schwierigkeiten für ökologische Erzeuger*innen und diejenigen, die auf nachhaltigere Praktiken umstellen möchten. Eine der größten ist der Zugang zu erschwinglichem Land für Junglandwirte sowie der stetige Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche,¹⁶ vor allem in städtischen und Stadtrand-Gebieten. Gleichzeitig sind viele Betriebe von der Schließung bedroht, weil sie keine Nachfolger finden.

Nationale Ernährungsstrategie

Im Januar 2024 hat die Bundesregierung ihre erste nationale Ernährungsstrategie verabschiedet.¹⁷ Die Strategie wurde im Rahmen von Beratungsprozessen mit verschiedenen Interessen- und Expertengruppen (einschließlich der Privatwirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft) sowie durch sogenannte "Bürgerdialoge" erarbeitet. Das übergreifende Ziel der Strategie ist es, allen Menschen den Genuss einer gesunden und nachhaltigen Ernährung so einfach wie möglich zu machen. Zentrale Aspekte sind, ein gesundes Ernährungsumfeld zu schaffen und gesunde Nahrungsmittel für benachteiligte und marginalisierte Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen.

¹³ *Lebensmittel Praxis*, 5/2023.

¹⁴ FIAN Deutschland. *Ernährungsarmut in Deutschland*. See also: *Gutachten des Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL*, Juni 2020.

¹⁵ Siehe: Umweltbundesamt, 2023. *Ökologischer Landbau*.

¹⁶ Allein für Siedlungen und Straßen/Verkehr gehen jeden Tag durchschnittlich 54 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche verloren. Siehe: BMEL, *Landwirtschaftliche Flächenverluste*.

¹⁷ Siehe: BMEL, 2024. *Gutes Essen für Deutschland: Ernährungsstrategie der Bundesregierung*.

2. AUFSTIEG DER ERNÄHRUNGRÄTE IN DEUTSCHLAND: ERNÄHRUNG AUF DIE TAGESORDNUNG LOKALER REGIERUNGEN SETZEN

Nahrungsmittel und Ernährung standen in Deutschland bisher kaum auf der politischen Agenda der lokalen Behörden, insbesondere der Stadtverwaltungen. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert, da die Kommunen zunehmend die Notwendigkeit erkannt haben, das Lebensmittelsystem auf lokaler Ebene so zu gestalten, dass die Umwelt erhalten bleibt, die Gesundheit der Bevölkerung gefördert wird und ein Beitrag zur lokalen Wirtschaft geleistet wird. Mehrere Stadtverwaltungen haben damit begonnen, Ernährung und Lebensmittel in ihre Tagesordnungen aufzunehmen, Mittel dafür bereitzustellen und neue Stellen und Referate einzurichten (z. B. BERLIN und KÖLN). Mehrere von ihnen haben lokale Strategien für Nahrungsmittel und für die Ernährung entwickelt oder sind dabei, dies zu tun.

Ein zentraler Faktor für das gestiegene Bewusstsein und die Maßnahmen der Kommunalverwaltungen sind die wachsende Zahl beharrlicher Bemühungen lokaler, gemeinschaftsorientierter Ernährungsräte. Nach dem Vorbild der Ernährungsräte in Nordamerika wurden 2016 die ersten Ernährungsräte in KÖLN und BERLIN gegründet, gefolgt von OLDENBURG. Seitdem haben sich die Ernährungsräte in ganz Deutschland rasend schnell entwickelt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts wurden mehr als 60 Ernährungsräte gegründet, hauptsächlich auf kommunaler, aber auch auf regionaler und Landesebene.¹⁸

Im Mittelpunkt der Arbeit der Ernährungsräte steht die Schaffung eines Bewusstseins dafür, wie notwendig eine lokale Ernährungspolitik ist, die sich mit den Ungleichgewichten und Ungerechtigkeiten des globalen Ernährungssystems befasst und gesellschaftliche Beteiligung bei der Gestaltung der Ernährungspolitik ermöglicht (Ausübung der Ernährungsdemokratie).

Bei den Ernährungsräten in Deutschland handelt es sich größtenteils um zivilgesellschaftliche Initiativen, die außerhalb der formellen Regierungsstruktur stehen. Viele von ihnen pflegen jedoch enge Beziehungen zu ihren lokalen Regierungsstellen und haben es geschafft, sich als Hauptansprechpartner in Sachen Lebensmittel und Ernährung zu positionieren. Die institutionelle Anerkennung und Unterstützung, die die Ernährungsräte genießen, bezieht sich sowohl auf ihre beratende Funktion/Expertise als auch auf ihre Rolle als Plattform für den Dialog zwischen einer Vielzahl von Akteuren und bei der Einbringung der Stimmen der Bürgerschaft in den politischen Bereich.

¹⁸ Das [Netzwerk der Ernährungsräte](#) bietet einen Überblick über die Ernährungsräte in Deutschland, Österreich, Italien, der Schweiz, den Niederlanden und Luxemburg.

In den untersuchten Fällen haben die etablierteren Räte für Lebensmittelpolitik alle ein gutes Verhältnis zu den Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung. Die Interaktion variiert zwischen *ad-hoc* und eher projektbezogenen Beziehungen (BERLIN, BRANDENBURG); regelmäßigen Treffen (*jour fixes*), gegenseitiger Teilnahme an Veranstaltungen und Arbeitsgruppen und der Vertretung von Behördenvertreter*innen im Beirat des Ernährungsrates (KÖLN); und der Teilnahme von Behördenvertretern im Ernährungsrat sowie der Teilnahme der Koordinator*in des Ernährungsrates als Berater*in an Debatten im Stadtrat (OLDENBURG).


Die vier Ernährungsräte erhalten von ihrer Stadt- bzw. Landesregierung finanzielle Unterstützung und politische Anerkennung als wichtiger Partner oder sogar als beratendes Gremium (im Fall von OLDENBURG). Die Ernährungsräte KÖLN, BERLIN und BRANDENBURG haben alle eine zentrale Rolle bei der Einführung und Entwicklung lokaler Ernährungsstrategien gespielt. Die ERNÄHRUNGSSTRATEGIE KÖLN wurde in einem zivilgesellschaftlichen Prozess unter der Leitung des Ernährungsrates entwickelt und dann – ohne Änderungen – vom Kölner Stadtrat als Konzept für die öffentliche Politik im Bereich der Ernährungssysteme angenommen. Auch in Berlin sind viele der Empfehlungen des Ernährungsrates in die BERLINER ERNÄHRUNGSSTRATEGIE eingeflossen. Der ERNÄHRUNGS-RAT OLDENBURG ist derzeit dabei, eine lokale Ernährungsstrategie zu erarbeiten. Die Schlüsselrolle der lokalen Beiräte für Ernährungspolitik und die Gewährung finanzieller Unterstützung für sie wird auch in der Ernährungsstrategie des Bundeslandes Baden-Württemberg anerkannt.

Der neuere Ernährungsrat Heidelberg befindet sich noch in der Phase des Aufbaus von Beziehungen zur Stadtverwaltung – eine Aufgabe, die für viele Ernährungsräte in der Anfangsphase eine Herausforderung darstellt, da es in der öffentlichen Verwaltung keine feste Anlaufstelle gibt, die sich mit dem Thema befasst.

Die Ernährungsräte sind hauptsächlich auf kommunaler Ebene (manchmal auch auf Landkreisebene) tätig, so dass ihre wichtigste Gesprächspartnerin die Kommunalverwaltung ist. Mit dem Wachstum der Ernährungsräte-Bewegung wurden auf Landesebene formelle und informelle regionale Netzwerke oder Vereinigungen zwischen den verschiedenen Ernährungsräten gegründet. Ein solches Beispiel ist der Ernährungsrat Brandenburg, der sich selbst als "Rat der Räte" bezeichnet. Diese Netzwerke/Verbände sind sowohl Räume des Austauschs, des Lernens und der gegenseitigen Unterstützung als auch Räume für Lobbyarbeit auf Landesebene.

Im März 2023 wurde ein bundesweites Netzwerk der Ernährungsräte formal gegründet und fungiert nun auch als Gesprächspartner für die Bundesebene.¹⁹ So wurde Schritt für Schritt eine Struktur aufgebaut, die von der Zivilgesellschaft

19 Netzwerk der Ernährungsräte. [Das Netzwerk der Ernährungsräte ist gegründet!](#)



und den Bürgerinnen und Bürgern selbst vorangetrieben wird, um die Ernährungssysteme von unten nach oben zu verändern, indem auf lokaler Ebene gehandelt wird und die Politik von der lokalen bis zur nationalen Ebene beeinflusst wird.


3. STRUKTUR UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Ernährungsräte haben in Deutschland verschiedene strukturelle Formen. Ein Modell besteht darin, eine feste Anzahl von Sitzen für Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppen vorzusehen (wie ein Runder Tisch). Der ERNÄHRUNGSRAT OLDENBURG besteht beispielsweise aus etwa 70 bis 80 (ehrenamtlichen) Personen, die in einem gewählten Lenkungsausschuss mit neun bis 15 Mitgliedern aus der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor, der Wissenschaft, der Kommunalpolitik und der Verwaltung organisiert sind. Die Mitglieder des Lenkungsausschusses werden auf einer Versammlung gewählt, zu der alle Oldenburger*innen eingeladen sind. Die Aufgabe dieses Gremiums besteht darin, die Interessen der Gemeinde in der Kommunalpolitik zu vertreten und den Dialog zwischen den verschiedenen Gruppen zu fördern. Der Ernährungsrat arbeitet darüber hinaus in Arbeitsgruppen, die konkrete Aktivitäten durchführen und denen alle interessierten Einwohnerinnen und Einwohner beitreten können.

Andere Ernährungsräte, wie z. B. in BERLIN UND HEIDELBERG, sind in sehr offenen Strukturen organisiert, in denen sich prinzipiell jede Person engagieren kann, die sich für das Thema interessiert. Die Teilnehmenden engagieren sich in persönlicher Eigenschaft und nicht als Repräsentant*innen bestimmter Sektoren, Gruppen oder Institutionen.

Irgendwo dazwischen steht der ERNÄHRUNGSRAT IN KÖLN. Auch er hat eine relativ offene Struktur, in der interessierte Gemeindemitglieder, aber auch Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen oder der öffentlichen Verwaltung an Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen teilnehmen können. Gleichzeitig verfügt der Ernährungsrat über einen Beirat, der sich aus etwa 30 Personen zusammensetzt. Diese vertreten die verschiedenen politischen Parteien, die öffentliche Verwaltung, Landwirt*innen, zivilgesellschaftliche Initiativen, das verarbeitende Handwerk und die Industrie usw. Der Beirat trifft sich zirka zweimal im Jahr (parallel zur Generalversammlung), um spezifische Themen von Interesse zu diskutieren. Er spielt jedoch keine große Rolle in der täglichen Arbeit (er hat keine Entscheidungsbefugnis) und ist weitgehend eine Reminiszenz an die frühere Struktur des Ernährungsrates, die eine gewichtete Beteiligung vorsah. Seine Mitglieder werden auf Einladung des Ernährungsrates in diesen aufgenommen.

Alle untersuchten Ernährungsräte verfügen über einen offenen Raum, in dem sich interessierte Gemeindemitglieder sowie Akteure des privaten Sektors für den Bereich der Nahrungsmittelversorgung engagieren können. Im Allgemein-




en muss man nicht angeben, woher man kommt oder welche Interessen man vertritt. Das Risiko, dass andere Gruppen, wie z. B. rechtsgerichtete Gruppen oder Unternehmen, in diese Räume eindringen, wird – zumindest derzeit – nicht als signifikant wahrgenommen. Da in diesen Räumen keine politischen Entscheidungen getroffen werden, werden sie nicht als Räume angesehen, die es wert sind, unterminiert/kooptiert zu werden. Darüber hinaus gibt es ein klares Verständnis dieser Räume als zivilgesellschaftliche Räume von öffentlichem Interesse mit einer klaren Handlungsausrichtung.

Der offene Ansatz für die Beteiligung führt nicht automatisch dazu, dass die verschiedenen Segmente der Gesellschaft, einschließlich benachteiligter und marginalisierter Gruppen, in diesen Gremien vertreten sind. Alle untersuchten kommunalen Beiräte für Ernährungspolitik bezeichnen sich selbst bzw. ihre Mitglieder als überwiegend weiß, mit akademischem Hintergrund und weiblich. Wirklich partizipative und integrative Formate zu finden, wird als Herausforderung angesehen.

Es werden bewusste Anstrengungen unternommen, um Wege zu finden, andere gesellschaftliche Gruppen zu erreichen. Eine Möglichkeit besteht darin, (offene) Treffen in weniger privilegierten Vierteln abzuhalten und Materialien und Workshops in andere Sprachen (z. B. Türkisch und Arabisch) zu übersetzen. Die Ressourcen erlauben jedoch nur selten dass derartige Vorgehen auch konsequent durchgeführt werden. Eine weitere Möglichkeit, die Perspektiven von Randgruppen einzubeziehen, besteht in gemeinsamen Aktivitäten, z. B. Gartenarbeit und Kochen, und nicht in "hypothetischen intellektuellen Debatten". Die in einem solchen Kontext geführten Gespräche fließen informell in die Organisation zurück, allerdings nicht auf strukturierte Weise. Die Einbindung der Lebensmittelproduzierenden selbst ist für die eher städtischen Ernährungsräte aufgrund unterschiedlicher Zeitpläne und geografischer Entfernungen ebenfalls eine Herausforderung.

In den Beiräten, die nach dem Prinzip des repräsentativen/runden Tisches organisiert sind, erfolgt die Vertretung in der Regel nach allgemeinen sozialen Kategorien (z. B. zivilgesellschaftliche Organisationen, Hochschulen, Privatsektor, öffentliche Verwaltung) und nicht nach spezifischen Sitzen für Gruppen, die von Ernährungsunsicherheit und Mangelernährung betroffen sind und/oder sich in einer benachteiligten Situation befinden (z. B. Gruppen mit niedrigem Einkommen, Migrant*innen/Geflüchtete, alleinerziehende Mütter). Es gibt jedoch eine kontinuierliche Zusammenarbeit, z. B. im Fall von OLDENBURG, mit Arbeitsloseninitiativen, Selbsthilfegruppen und Nachbarschaftsverbänden, um ihre Beteiligung zu stärken und ihre Anliegen einzubeziehen.

Bei der Entscheidungsfindung werden, auch je nach Art der Struktur, unterschiedliche, zum Teil sehr innovative Ansätze verfolgt. Durchweg wird versucht, aktive Teilnehmende in die Entscheidungsgremien einzubeziehen und



die Agenda/Richtung des ernährungspolitischen Rates von unten – von den Mitgliedern der Gemeinde – bestimmen zu lassen. Im Fall von KÖLN wurde beispielsweise der formale (gewählte) Vorstand um Vertreter*innen aus jeder thematischen Arbeitsgruppe erweitert, so dass diese aktiv an der strategischen Entscheidungsfindung teilnehmen können.

4. SYSTEMISCHER ANSATZ UND TRANSFORMATIVER CHARAKTER

Die untersuchten Lebensmittelstrategien sind im Allgemeinen ganzheitlich angelegt und betrachten das Lebensmittelsystem von der Erzeugung bis zum Entsorgen von Nahrungsmitteln aus einer transversalen Perspektive. Es gibt eine klare Ausrichtung auf stärker lokal/regional orientierte und nachhaltige Erzeugerstrukturen und Vertriebskreisläufe sowie auf eine gesunde Ernährung, die für alle zugänglich ist. Nahrungsmittel und Ernährung werden als sektorübergreifende Themen verstanden, bei denen Gesundheit und Umweltbelange ressortübergreifend in integrierter Weise behandelt werden müssen.

Ein zentraler Schwerpunkt der Kommunalverwaltungen (Länder und Gemeinden) ist die Gemeinschaftspflege. Die Idee ist, diese gleichzeitig gesünder und nachhaltiger zu gestalten, vor allem indem der Anteil an ökologisch erzeugten Lebensmitteln erhöht wird. Dies wird durch eine Vielzahl von Maßnahmen angestrebt, von Schulungsprogrammen über Zertifizierungssysteme bis hin zur Überarbeitung der Kriterien für die öffentliche Beschaffung. Erwünscht ist hier die Aufnahme von Kriterien für eine Regionalität von Produkten in Musterverträge für das öffentliche Beschaffungswesen. Allerdings fürchten viele rechtliche Konsequenzen aufgrund der europäischen Wettbewerbsregeln. Einige Landesregierungen, wie z. B. in BADEN-WÜRTTEMBERG, umgehen auf innovativem Wege die von der EU auferlegten Beschränkungen, indem sie regionale Produkte eingrenzen und regionale Qualitätssiegel fördern, um eine bevorzugte Behandlung zu rechtfertigen. Damit dienen sie als Vorbild für andere Länder und Gemeinden.

Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem einige Kommunen – wie die Metropolregion NÜRNBERG (REPROLA), KÖLN und teilweise BADEN-WÜRTTEMBERG – aktiv werden, ist das Thema nachhaltiges Flächenmanagement in Kombination mit Maßnahmen zur Förderung regionaler Wertschöpfung und Marktstrukturen. Im Mittelpunkt stehen dabei der Erhalt landwirtschaftlicher Flächen und die Veränderung von Verpachtungskriterien, um diese Flächen nachhaltiger und an regionalen Märkten orientiert zu nutzen.

Insgesamt steht die Dimension der sozialen Gerechtigkeit nicht so stark im Vordergrund wie Umwelt- und Gesundheitsbelange. Im öffentlichen Beschaffungswesen wird der sozialen Gerechtigkeit weniger Aufmerksamkeit geschenkt, wenn es darum geht, es als Instrument für eine breitere Umgestaltung der

Ernährungssysteme zu nutzen. Bei den Kriterien werden weder (ausdrücklich) Kleinerzeuger*innen, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und faire Preise²⁰ bevorzugt, noch wird konkrete Unterstützung geleistet, um Kleinerzeuger*innen und Verkäufer*innen den Zugang zu öffentlichen Programmen zu ermöglichen. Wenngleich der sichere Zugang zu gesunden Lebensmitteln im Mittelpunkt aller Ernährungsstrategien steht, kommen nur selten die dafür erforderlichen Initiativen zum Zuge, um strukturelle Hindernisse zu beseitigen, mit denen einkommensschwache und andere benachteiligte und marginalisierte Gruppen konfrontiert sind.


Der Übergang zu nachhaltigeren Produktionsweisen wird von den Kommunalverwaltungen überwiegend durch positive Anreize und weniger durch ordnungspolitische Eingriffe angestoßen (z. B. Ökomodellregionen in Baden-Württemberg). Ebenso sollen gesunde Ernährungsgewohnheiten weitgehend durch Förderinitiativen erreicht werden – in erster Linie durch Ernährungsbildung sowie durch ein entsprechendes Umstellen der Gemeinschaftsverpflegung. Für ordnungspolitische Eingriffe für ein verändertes Umfeld, wie z. B. das Verbot der Vermarktung an Kinder/Jugendliche oder des Verkaufs von hochverarbeiteten Erzeugnissen in der Nähe von Schulen, wurde kein Beispiel gefunden.

Die Ernährungsräte gehen weitgehend von der Perspektive der Ernährungssouveränität aus, die die Notwendigkeit einer radikalen Transformation (Ernährungswende) weg vom globalen Lebensmittelregimen hin zu lokalen Ernährungssystemen anerkennt, in denen die Menschen mehr Kontrolle über ihre Nahrung haben. Diese Perspektive spiegelt sich in den Ernährungsstrategien oder Bedarfskatalogen wider, die den lokalen Regierungen vorgelegt werden. Ernährungsräte greifen in ihren Aktionen oft Elemente aus den Ernährungsstrategien auf, um "modellhafte Erfahrungen" zu schaffen, die dann von der Kommunalverwaltung aufgegriffen werden können. Beispiele hierfür sind die "Stern-Kita" in KÖLN oder der "Ernährungscampus" in BERLIN. Diese konkreten Projekte, die einen Wandel der Ernährung fördern, sind zwar wichtig. Doch es wird auch klar erkannt, dass für einen Richtungswechsel strukturelle Reformen erforderlich sind, die von der Regierung ausgehen müssen.

5. WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND HERAUSFORDERUNGEN

Zusammenfassend lässt sich sagen: Eine zentrale Errungenschaft der Ernährungsräte besteht darin, das Thema auf die Tagesordnung der lokalen Regierungen zu setzen und ein Bewusstsein dafür zu schaffen, wie notwendig es ist, das Ernährungssystem auf lokaler Ebene zu verändern. Dieser Vorstoß der Zivilgesellschaft ging Hand in Hand mit wichtigen politischen Zusagen der Kommunen, wobei die Grünen sicherlich eine treibende, aber nicht die einzige

²⁰ Abgesehen von einigen Anforderungen, dass bestimmte Produkte als fair gehandelt gekennzeichnet werden müssen.



politische Kraft in diesem Zusammenhang waren. Überall im Land wurden lokale Ernährungsstrategien verabschiedet oder werden derzeit entwickelt, die für die politische Weichenstellung sorgen.


Ein weiterer zentraler Erfolg ist die Schaffung von eigenen Abteilungen und Stellen in den öffentlichen Verwaltungen, die mit einem eigenen Budget für das Thema ausgestattet sind. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um die Umsetzung von Ernährungsstrategien in einer koordinierten und systemischen Weise auf allen Regierungsstellen voranzutreiben. Eine Person oder sogar eine Abteilung, die sich dem Thema widmet, erleichtert auch die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft ungemein.

Die Schaffung von Plattformen im ganzen Land, auf denen verschiedene zivilgesellschaftliche Initiativen, interessierte Gemeindemitglieder und andere Akteure aus dem Ernährungsbereich zusammenkommen, um sich über das Thema auszutauschen und ihre Kräfte zu bündeln und die Politik zu beeinflussen, ist ein weiterer entscheidender Erfolg und eine Voraussetzung für den Aufbau demokratischer lokaler Ernährungssysteme. Hinzu kommt die Vielzahl konkreter und innovativer Aktivitäten, die von lokalen Regierungen und Ernährungsräten – oft in Zusammenarbeit mit anderen lokalen Akteuren – durchgeführt werden, um die Ernährung von unten nach oben zu verändern.

Diese Fortschritte sind bemerkenswert, wenn man bedenkt, dass dem Thema noch vor einem Jahrzehnt nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde und dass das Thema in Deutschland nicht zu den traditionellen Zuständigkeiten der Kommunalverwaltungen gehört hat. Doch obwohl es viele inspirierende Beispiele gibt, gibt es immer noch viele Kommunalverwaltungen, die Ernährung nicht in ihre Agenda aufgenommen oder ihm keine Priorität eingeräumt haben. Die Sensibilisierung und der Aufbau von Kompetenzen innerhalb der Kommunalverwaltungen bleibt also vielerorts eine zentrale Aufgabe.

Selbst von den Regierungen, die Lebensmittel und Ernährung auf ihre Agenda gesetzt haben, priorisierten nur wenige das Thema derart, dass ein umfangreiches und sicheres (mehrjähriges) Budget zur Verfügung steht. Begrenzte und unsichere personelle und finanzielle Ressourcen, aber auch ein Mangel an technischen Kapazitäten (für ein neues und komplexes Themenfeld) haben die Übersetzung der ehrgeizigen Strategien in konkrete strukturelle Maßnahmen erschwert. Insgesamt liegt der Schwerpunkt eher auf Projekten, während programmatische und strukturelle Verbesserungen selten sind.

Zwar haben einige Kommunalverwaltungen konkrete Aktionspläne (Metropolregion Nürnberg - REProLA) und zeitgebundene Ziele vorgelegt, etwa einen steigenden Anteil der Bio-Lebensmitteln in der Schulspeisung (z. B. BERLIN) oder der biologischen Erzeugung (z. B. BADEN-WÜRTTEMBERG) – oder beides (z. B. NÜRNBERG) –, doch verbindliche Zusagen bleiben die Ausnahme und beschränken



sich eher auf bestimmte Bereiche und Dimensionen als auf die gesamte Ernährungsstrategie (d. h. einen klaren zeitgebundenen Aktionsplan um alle erforderlichen Veränderungen zu erreichen).

Es besteht auch immer das Risiko eines Regierungswechsels, der zu einer Verschiebung der politischen Prioritäten (wie in Berlin geschehen) und folglich der Finanzierung führen kann. Dies macht es schwierig, dauerhaftere Strukturen und Programme zu schaffen. Neben der Frage des langfristigen politischen und finanziellen Engagements gibt es auch interne Hindernisse – sowohl in Bezug auf die starren Strukturen als auch auf die persönliche Motivation der öffentlichen Bediensteten –, die die Bemühungen zur Verwirklichung eines sektorübergreifenden Ansatzes behindern können.

Der Umgang mit dem schleppenden Tempo, mit Intransparenz und bürokratischen Hürden der öffentlichen Verwaltungsstrukturen kann für die Zivilgesellschaft und die handlungswillige Bürgerschaft eine Quelle der Frustration darstellen. Ein weiteres von einigen Ernährungsräten geäußerte Manko ist die Tatsache, dass die Finanzierung oft an die Projektarbeit gebunden ist. Denn das kann dazu führen, dass dieser Arbeit Vorrang vor der zeitaufwändigen Lobbyarbeit eingeräumt wird. Die Nähe zwischen den Ernährungsräten und den Kommunalverwaltungen ist zwar grundsätzlich wünschenswert. Sie kann aber mitunter auch zu einer Vermischung der Rollen führen, wenn Aufgaben an den Rat oder die Zivilgesellschaft (als „Expert*innen“) delegiert werden, statt dass Stadt/Gemeinde die Verantwortung übernimmt.

PORTUGAL



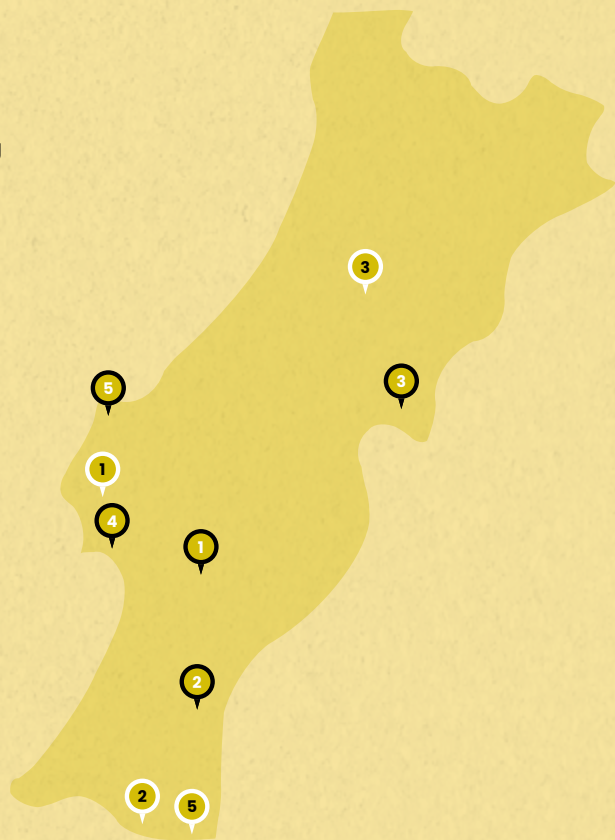
POLITIKEN UND INITIATIVEN

1. Torres Vedras Schulspeisungsprogramm
2. Nachhaltige Ernährungssysteme Algarve
3. Ländliche Entwicklung São Pedro do Sul
4. Funchal Ernährungsstrategie
5. Tavira Förderung der Mediterranen Ernährung



RÄUME DER ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN PARTIZIPATION

1. Montemor Ernährungsstrategie
2. Mértola Ernährungsnetzwerk
3. Ökoregion Idanha-a-Nova
4. FoodLink
5. Komanagement-Komitee Peniche





1. LANDESKONTEXT

Governance-Struktur und Aufteilung der Zuständigkeiten

Die portugiesische Verwaltung ist in einem mehrstufigen System organisiert, wobei die Zentralregierung die höchste Autorität und Verantwortung für die nationale Politik, Gesetze und Vorschriften innehat. Unter der Leitung des Premierministers und des Ministerrats beaufsichtigt die Zentralregierung verschiedene Ministerien, Agenturen und öffentliche Einrichtungen, die für bestimmte Bereiche wie Gesundheit, Umwelt, Bildung, Verkehr, Justiz und Finanzen zuständig sind. Diese Einrichtungen arbeiten gemeinsam an der Umsetzung der Politik und der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für die Gemeinschaft.

Portugal ist verwaltungstechnisch in 18 Bezirke auf dem Festland und zwei autonome Gebiete unterteilt, die Inselgruppen der Azoren und Madeira. Die Bezirke dienen als wichtige organisatorische Einheiten für verschiedene Funktionen, einschließlich der Wahlkreise. In den Bezirken gibt es 308 Gemeinden und 3.091 Stadtbezirke, die für lokale Dienstleistungen und die Verwaltung entscheidend sind. Seit 2018²¹ findet ein wichtiger Prozess der Übertragung von Zuständigkeiten von der nationalen Ebene auf die Gemeinden in den Sektoren Bildung (Verwaltung von Schulen, einschließlich Schulkantinen), Gesundheit, Wohnungsbau und anderen statt. Dies ist ein schwieriger Prozess, bei dem mehrere Gemeinden Widerstand leisten, weil ihnen die entsprechenden Mittel fehlen, um ihren neuen Aufgaben gerecht zu werden. Außerdem sind die lokalen Handlungsmöglichkeiten trotz des Dezentralisierungsprozesses weiterhin durch verschiedene regionale und nationale Rechtsvorschriften eingeschränkt.

Portugals politische Landschaft ist undurchsichtig, verwurzelt in der korporatistischen Tradition des öffentlichen Dienstes und der Vertrauensbildung, die Insiderkreise begünstigt und die Beteiligung der Öffentlichkeit einschränkt.²² Dies veranlasst Einzelne dazu, formale Verfahren zu umgehen, um Einfluss auf politische Ergebnisse zu nehmen. Der Mangel an analytischen Fähigkeiten verschärft dieses Problem und führt zu einer Überbetonung der administrativen Aufgaben und zur Abhängigkeit von den Ministerkabinetten bei der Politikformulierung. Dieser Umstand befördert eine negative Assoziation: Der Partizipationsprozess, der hauptsächlich auf öffentlichen Konsultationen beruht, wird als bürokratisch, nicht vertrauenswürdig und pro Forma wahrgenommen. Im allgemein fehlt es an Vertrauen in Bezug auf die Ergebnisse durch Beteiligung an diesen politischen Entscheidungsprozessen. Historisch gesehen gibt es in Portugal eine hohe Wahlenthaltung und eine geringe aktive Bürgerbeteiligung

21 Rahmengesetz über die Übertragung von Zuständigkeiten auf lokale Behörden und interkommunale Einrichtungen (Framework Law on the Transfer of Competence to Local Authorities and Intermunicipal Entities - Law 50/2018).

22 Young and Staronova. 2018. *Policy making in Portugal*. International Centre for Policy Advocacy. Calouste Gulbenkian Foundation.

sowie ein geringes bürgerschaftliches Engagement. Dies ist auf die 48 Jahre andauernde Diktatur zurückzuführen, die erst vor 50 Jahren ein Ende fand.

Erährungsbezogene Anliegen

In Portugal gehören zu den ernährungsbedingten Problemen vor allem Ernährungsunsicherheit und Probleme im Zusammenhang mit niedrigem Einkommen, schlechten Ernährungsgewohnheiten und unzureichender Ernährung. Zwischen 2020 und 2022 waren über zwölf Prozent der portugiesischen Bevölkerung von mäßiger oder schwerer Ernährungsunsicherheit betroffen.²³

Von Ernährungsunsicherheit sind vor allem einkommensschwache, alleinerziehende und kinderreiche Familien, arme Erwerbstätige, Frauen, ältere Menschen und Migrant*innen betroffen. Arbeitslosigkeit sowie niedrige Gehälter und ein geringes Bildungsniveau tragen zu diesem Problem bei und erschweren es den Menschen mit begrenzten Mitteln, nahrhafte Lebensmittel zu beschaffen und sich eine ausgewogene Ernährung zu leisten.²⁴

Schlechte Ernährungsgewohnheiten im Zusammenhang mit einer sich ändernden traditionellen Ernährungsweise haben sich ebenfalls als ein großes Problem erwiesen. Obwohl die Mittelmeerküche gemeinhin mit einer gesunden Ernährung assoziiert wird, die durch den Verzehr von frischem Gemüse, Getreide und Olivenöl und den mäßigen Verzehr von Fleisch oder Fisch gekennzeichnet ist, entfernt sich Portugal eindeutig von diesem Ernährungsmuster: Etwa 57 Prozent der Bevölkerung sind übergewichtig oder fettleibig und jede zweite Person in Portugal isst nicht die von der Weltgesundheitsorganisation empfohlene Menge an Gemüse oder Obst.²⁵ Portugal ist außerdem eines der EU-Länder mit dem größten ökologischen Fußabdruck²⁶ und einem hohen Anteil an Lebensmittelabfällen.²⁷

Portugal verfügt über ein spezielles nationales Ernährungshilfsprogramm, das Bürger*innen mit nachgewiesenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten Lebensmittel zur Verfügung stellt. Dieses Programm wurde als wichtig und notwendig bewertet, und im Laufe der Jahre wurden Verbesserungen vorgenommen, einschließlich einer Optimierung der ernährungsphysiologischen Qualität der Nahrungsmittel. Allerdings verfolgt das Programm einen karitativen Ansatz und reicht nicht aus, um den Bedarf der vielen Gruppen, deren Ernährung nicht gesichert ist, zu decken. Auch das Stadt-Land-Gefälle wirkt sich auf den Zu-

23 FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*.

24 Cooreia, Santos, Camolas. 2018. *Acta Portuguesa de Nutrição*.

25 Lopes et al. 2017. Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física: IAN-AF 2015-2016: relatório de resultados 2017. Porto: Universidade do Porto.

26 Galli et al. 2020. *Sustainable food transition in Portugal: Assessing the Footprint of dietary choices and gaps in national and local food policies*. *Science of The Total Environment*.

27 Baptista et al. 2012. *Do campo ao garfo. Desperdício alimentar em Portugal*.

gang zu Lebensmitteln und deren Erschwinglichkeit aus. In einigen ländlichen Regionen führt der begrenzte Zugang zu frischen und erschwinglichen Lebensmitteln dazu, dass man sich zu sehr auf bestimmte Nahrungsprodukte verlässt.

Landwirtschaftliche Familienbetriebe spielen bei der Gewährleistung der Ernährungssicherheit und der Ernährungsvielfalt eine entscheidende Rolle. In Familienbetrieben wird ein großer Teil der Produktion für den Eigenverbrauch bestimmt, insbesondere bei mediterranen Kulturen wie Obst, Gemüse, Wein und Olivenöl. Überschüsse werden oft mit der Großfamilie und engen Nachbarn geteilt oder fließen in kurze Verbraucherketten ein. Ironischerweise sind die portugiesischen Familienlandwirte eine der am stärksten von Armut bedrohten Berufsgruppen.²⁸ Das durchschnittliche Monatseinkommen von Landwirten und Beschäftigten in der Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft liegt – trotz eines Anstiegs in den letzten Jahren – nach wie vor nahe an der Armutsgrenze.²⁹

Nationale Ernährungsstrategie

Die Nationale Strategie für Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit (ENSANP) wurde vom Ministerrat im Jahr 2021 verabschiedet. Sie fällt in den Zuständigkeitsbereich des Nationalen Rates für Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit (CONSANP), der 2018 als interministerielle Plattform eingerichtet wurde. Er sieht die Möglichkeit vor, zivilgesellschaftliche Organisationen zu konsultieren, wenngleich auf Ad-hoc-Basis und ohne Kriterien für die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen repräsentativen Gruppen.

Die ENSANP ist in vier strategische Achsen gegliedert: 1) Integration von politischen Maßnahmen und Governance, 2) Berücksichtigung der Bedarfe gefährdeter Gruppen bei gleichzeitiger Förderung von Gesundheit und Ernährung, 3) effizientes Funktionieren der Lebensmittelkette und 4) wirksame Kommunikation. ENSANP wurde als Dachstrategie entwickelt, um andere nationale und internationale politische Maßnahmen, Pläne und Programme zu integrieren und mit ihnen abzustimmen.

Die Schaffung sowohl der CONSANP als auch der ENSANP wurde maßgeblich von der Agenda des Rates für Ernährungssicherheit der Gemeinschaft der lusophonen Länder (CPLP) beeinflusst. In der Praxis funktionieren sie jedoch derzeit nicht effektiv. Unter anderem mangelt es an einer über Ad-hoc-Konsultationen hinausgehenden Einbindung der Zivilgesellschaft, Intersektionalität wird unzureichend beachtet und es fehlt eine umfassende und repräsentative Diagnose der Ernährungssicherheit im Lande.

²⁸ Diogo et al. 2021. *A pobreza em Portugal: trajetos e quotidianos*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

²⁹ ESAV, ACTUAR, CNA e DGADR. 2021. *Contributos da agricultura familiar para a promoção de sistemas alimentares e dietas sustentáveis*.


2. PARTIZIPATION UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Die Ziele der analysierten politischen Strategien und Felder drehen sich in der Regel darum, nachhaltige Ernährungsweisen zu fördern, die lokale Wirtschaft zu unterstützen, eine Verschwendung von Lebensmitteln einzudämmen, zu Ernährungsthemen zu sensibilisieren und aufzuklären und Einzelne zu befähigen, gesündere und nachhaltigere Lebensmittel zu wählen. Während einige Initiativen und Politikfelder von lokalen Behörden initiiert werden, entwickeln sich andere organisch als kollektive Prozesse aus anderen Aktionen oder Arbeitsgruppen. In den meisten Fällen wird ein partizipatorischer Ansatz verfolgt, bei dem verschiedene Sektoren vertreten sind und mit ihnen zusammengearbeitet wird, darunter Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Vertreter*innen der öffentlichen Verwaltung, Privatunternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Schulen, Landwirte und andere lokale Erzeuger*innen. Die gemeinsame Entscheidungsfindung wird mit Governance-Modellen verfolgt, die von Gemeinderäten über Koordinierungsausschüsse und lokale Netzwerke bis hin zu operativen Gruppen reichen.

Die MONTEMOR ERNÄHRUNGSSTRATEGIE (SMEA) und das damit verbundene Netzwerk wurden 2017 als Arbeitsgruppe der Lokalen Agenda 21 gegründet. Zwei Jahre später fand ein intensiver partizipativer Prozess zur gemeinsamen Erarbeitung der SMEA-Strategie statt, fachlich unterstützt von der Universität Évora. Alle an diesem Prozess beteiligten lokalen Akteure unterzeichneten eine Verpflichtungserklärung zur gemeinsamen Umsetzung der Strategie, und es wurde ein lokales Netzwerk für ihre Implementierung der strategischen Säulen gebildet. Sie ist zwischen den Gemeinden und den lokalen Organisationen/Projekten sowie anderen Akteuren, die Teil des Netzwerks sind, aufgeteilt.

Im Rahmen des Projekts NACHHALTIGE ERNÄHRUNGSSYSTEME IN DER INTERKOMMUNALEN GEMEINSCHAFT DER ALGARVE (AMAL SAS) wurden in jeder der teilnehmenden Schulen Arbeitsgruppen gebildet, in denen die jeweiligen Schulgemeinschaften vertreten sind, darunter Mitglieder des kommunalen Bildungsrats (MEC), Lehrer- und Elternschaft, Schülervertretung, Küchenpersonal und bäuerliche Familienbetriebe. Diese Arbeitsgruppen koordinieren die Kontrolle des Beschaffungsprozesses für Schulmahlzeiten, die Entwicklung von Schulungsprogrammen und Aktivitäten zur Vermittlung von Ernährungswissen. Da sie innerhalb der bestehenden Struktur des MEC gebildet wurden, haben diese Arbeitsgruppen innerhalb des bestehenden formellen Bildungssystems an institutioneller Stärke gewonnen.

Während einige politische Strategien und Bereiche von den lokalen Behörden initiiert werden, entstehen andere organisch als kollektive Prozesse aus anderen Anlässen oder Arbeitsgruppen. In FUNCHAL zum Beispiel wird die Ernährungsstrategie von der Stadtverwaltung in Partnerschaft mit lokalen Akteuren geleitet und umgesetzt, wobei die Strategie als lebendiges Werk



betrachtet wird. Im Gegensatz dazu war in Mértola die Schaffung des MÉRTOLA ERNÄHRUNGSNETZWERKES ein sehr organischer Prozess, bei dem jede/r Partner*in eine Rolle übernahm und mit eigenen Aktivitäten und Ressourcen zur Umsetzung der Netzwerkziele beitrug. Derzeit sind an dem Netzwerk mehrere Gruppen beteiligt, darunter lokale Entwicklungsvereine, soziale/philanthropische Organisationen, eine lokale Genossenschaft, lokale Unternehmen, Schulen und Berufsschulen sowie die Gemeindeverwaltung. Außerdem gibt es Partnerschaften mit anderen Organisationen außerhalb von Mértola, darunter Universitäten sowie nationale und internationale Netzwerke.

Das Governance-Modell von SMEA (Montemor) ist recht interessant: Es besteht aus einem allgemeinen Rat (der als Diskussions- und Entscheidungsforum für alle Mitglieder dient), einem Koordinierungsausschuss, vier operativen Gruppen (eine für jede strategische Achse) und einem Koordinator für jede Gruppe. Obwohl er rechtlich nicht Teil der kommunalen Strukturen ist, ist der Rat fester Bestandteil der aktuellen politischen Agenda. Jährlich findet mindestens eine Sitzung mit allen beteiligten Partner*innen statt. Die Gemeinde ist führend in der strategischen Ausrichtung beim Überarbeiten der lokalen Verordnungen. Dazu gehört die Überarbeitung der Vorgaben für die öffentliche Beschaffung von Schulmahlzeiten, um dem Einkauf von Lebensmitteln bei lokalen Produzent*innen Vorrang zu geben. Für die anderen Schwerpunkte bietet die Stadtverwaltung Unterstützung in Form von Personal, Rechtsberatung, Material und öffentlicher Ausrüstung. Die Gemeinde hat auch ein Unterstützungsbüro für die Landwirtschaft mit neuen technischen Kompetenzen eingerichtet, das die Nahrungsmittelerzeugung im Einklang mit agrarökologischen Grundsätzen fördern und mehr junge Menschen für die Landwirtschaft gewinnen soll.

3. SYSTEMISCHER ANSATZ UND TRANSFORMATIVER CHARAKTER

Alle untersuchten Initiativen verfolgen die Idee eines systemischen Wandels im gesamten Ernährungssystem, der den sozialen territorialen Zusammenhalt und die sozioökonomische Entwicklung fördert und gleichzeitig die Kapazitäten der lokalen Gemeinschaften stärkt und ausbaut. Der Schwerpunkt liegt auf der Wahrung des kulturellen Erbes und der Förderung nachhaltiger Produktionsmuster und Konsumgewohnheiten sowie traditioneller Ernährungsweisen und eines nachhaltigen Ressourcenmanagements. Ein weiteres gemeinsames Merkmal ist der Versuch, Ernährungssysteme auf der Grundlage kurzer Kreisläufe kommunal zu restrukturieren, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten, sowie ernährungsbezogene Aktivitäten innerhalb der Regionen zu koordinieren.

Die meisten Initiativen fördern Agrarökologie, Agroforstwirtschaft, ökologische oder zumindest verantwortungsbewusste Methoden der Erzeugung und des Verzehr von Lebensmitteln, um ein Gleichgewicht zwischen Umwelterhaltung

und sozioökonomischer Widerstandsfähigkeit herzustellen und gleichzeitig ein kooperatives und zuverlässiges Ressourcenmanagement zu fördern.


Mehrere der untersuchten Fälle zielen darauf ab, soziale, wirtschaftliche, ökologische und ernährungsbezogene Nachhaltigkeit in Bildungseinrichtungen zu integrieren. Sie kümmern sich um das Angebot von Schulessen und unterstützen gleichzeitig die lokale Wirtschaft und nachhaltige Praxis in öffentlichen Schulkantinen.

4. WICHTIGSTE ERFOLGE UND HERAUSFORDERUNGEN

Die untersuchten Fälle zeigen viele inspirierende Beispiele für die Entwicklung nachhaltiger und gesunder Ernährungssysteme auf lokaler Ebene. Innovative lokale Strategien haben das Angebot an Schulmahlzeiten effizient verwaltet, die Nachhaltigkeit bei der Beschaffung berücksichtigt und die Lebensmittelverschwendung minimiert. Sie dienen damit als Modell für andere Regionen, sowohl national als auch international (z. B. TORRES VEDRAS). Initiativen zur Entwicklung des ländlichen Raums, wie die ÖKOREGION IDANHA-A-NOVA, sind Vorreiter für nachhaltige Praxen, die die lokale Wirtschaft stärken und die regionale Identität bewahren. Gleichzeitig beleben Gemeinschaftsprojekte wie in TAVIRA die lokalen Märkte und schaffen ein Bewusstsein für das traditionelle Erbe.

Mehrere politische Räume spiegeln ein basisdemokratisches Engagement für Agrarökologie, kommunale Zusammenschlüsse und nachhaltiges Ressourcenmanagement wider (z.B. MÉRTOLA). Lokale Raumplanung und institutionelles Engagement zeigen sich in Zielen wie dem einer nachhaltigen Nahrungsversorgung von 15 Prozent im Rahmen des FOODLINK-Netzwerks im Großraum Lissabon. Im maritimen Bereich entwickelt ein KOMANAGEMENT-KOMITEE IN PENICHE ein pragmatisches Modell für eine nachhaltige Ressourcennutzung, das wirtschaftliche Vorteile mit dem Schutz der Umwelt verbindet.

Die Integration von Gesundheit und Bildung trägt dazu bei, dass junge Menschen und Kinder, Eltern sowie die Schulverbände im weiteren Sinne ein umfassendes Verständnis für widerstandsfähige und verantwortungsvolle Ernährungssysteme entwickeln. Das TORRES VEDRAS SCHULSPEISUNGSPROGRAMME (PSAE) ist ein wichtiges Modell, das darauf zielt, die Effizienz und das ökologische Nachhaltigkeitsmanagement bei Schulmahlzeiten zu verbessern: durch ernährungsphysiologisch ausgewogene Speisepläne, die Übernahme von Umweltkriterien in Beschaffungsverträge, einem Minimieren der Lebensmittelabfällen, einer Förderung der lokalen Wirtschaft und Bekämpfung von Fettleibigkeit bei Kindern. Die Gemeinde ist Teil des BioCantina-Transfernetzwerks, in dem bewährte Verfahren im Bereich der Schulverpflegung mit anderen Gemeinden in ganz Europa ausgetauscht werden.




In ähnlicher Weise ist es AMAL SAS gelungen, in mehr als der Hälfte der kommunalen Schulen der Algarve-Region Mahlzeiten aus lokaler Produktion anzubieten und damit einen Beitrag zur Aufklärung der lokalen Bevölkerung zu leisten, den ökologischen Fußabdruck zu verringern und die lokale Wirtschaft zu fördern.

Die größten Herausforderungen/Einschränkungen in Portugal betreffen die (un) effektive Umsetzung der Politik und den Wechsel in der Leitung. Sie stellen ein Risiko für die Kontinuität mehrerer der untersuchten Initiativen dar und erfordern daher eine sorgfältige Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Interessen und Gruppen, um die Prozess sowie die erforderlichen öffentlichen personellen und finanziellen Ressourcen aufrechterhalten und verbessern zu können.

Einige der Initiativen sehen sich auch mit internen Spannungen/Unterschieden in den Interessen (z. B. PENICHE, FOODLINK), dem Engagement und der Leitung durch die Regierung sowie mit der Frage konfrontiert, wie eine "neutrale" Moderation der Räume gewährleistet werden kann (MÉRTOLA). Vor allem bei losen Netzwerken gibt es auch Schwierigkeiten bei der Überwachung und Rechenschaftspflicht für eingegangene Verpflichtungen.

Eine der größten Herausforderungen ist es, einen sektorübergreifenden Ansatz zu verwirklichen, der Bildung, Gesundheit, soziale Gerechtigkeit, Umwelt, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung miteinander verbindet. Obwohl wichtige Schritte unternommen wurden, um eine sektorübergreifende und akteursübergreifende Zusammenarbeit zu gewährleisten, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Umsetzung der politischen Maßnahmen in einem systemischen und mehrstufigen Ansatz erfolgt. Dazu gehört auch einen reibungslosen Dialog zwischen lokalen und nationalen Stellen, wo beispielsweise Entscheidungen über die Regulierung des öffentlichen Beschaffungswesens für Schulmahlzeiten getroffen werden. Trotz der herausfordernden wirtschaftlichen Umgestaltung der lokalen Erzeugung, die ihre Produktion an die Anforderungen der Kantinen und mögliche rechtlicher Beschränkungen anpassen müssen, wurden im Fall von AMAL SAS oder TORRES VEDRAS wichtige Meilensteine erreicht. Dieser reibungslose Dialog zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen ist in einem Land wie Portugal, das sich derzeit im Prozess der Übertragung von Kompetenzen von der nationalen Ebene auf die Gemeinden befindet, sogar noch wichtiger.

Zwar gibt es in Portugal noch keine regionalen Ernährungsräte. Doch AMAL SAS könnte ein möglicher Initiator eines solchen regionalen Rates sein, der die Entwicklung eines institutionellen Rahmens fördert, um die Ernährungssicherheit auf kommunaler Ebene zu gewährleisten. Die Initiative begann als Projekt unter der Leitung von AMAL - einer Einrichtung, in der alle 16 Gemeinden der Region Algarve zusammengeschlossen sind. Das Projekt hat inzwischen ein Programm für das öffentliche Auftragswesen entwickelt, an dem elf



interessierte Gemeinden beteiligt sind. Es ist geplant, einen regionalen Rat für Ernährungspolitik einzurichten, der mit den Arbeitsgruppen verbunden ist, die ihrerseits zusammen mit den Schulgemeinden gebildet wurden. Derzeit wird mit Revital Algarve ein neues Projekt durchgeführt. Es zielt darauf ab, diesen nächsten Schritt zur Schaffung eines Modells für die Ernährungspolitik in der Region umzusetzen. Ebenso gibt es im Rahmen der Food Transition Strategy (FOODLINK) für den Großraum Lissabon, Gemeinderäte und einen Metropolrat einzurichten.

Auch in SAO PEDRO DO SUL wurden erste Schritte zur Schaffung einer kommunalen Ernährungspolitik unternommen. Im Jahr 2021 richtete die Stadtverwaltung im Rahmen eines nationalen Projekts in Partnerschaft mit anderen Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Arbeitsgruppe für Ernährung ein. Sie hat die Aufgabe, unter Beteiligung lokaler Akteure (lokale Verbände, Landwirte, Schulen usw.) einen Stadtrat zu gründen, der wiederum eine lokale Ernährungspolitik entwickeln soll. Aufgrund von Veränderungen in der kommunalen Führung wurde diese Initiative jedoch noch nicht umgesetzt.

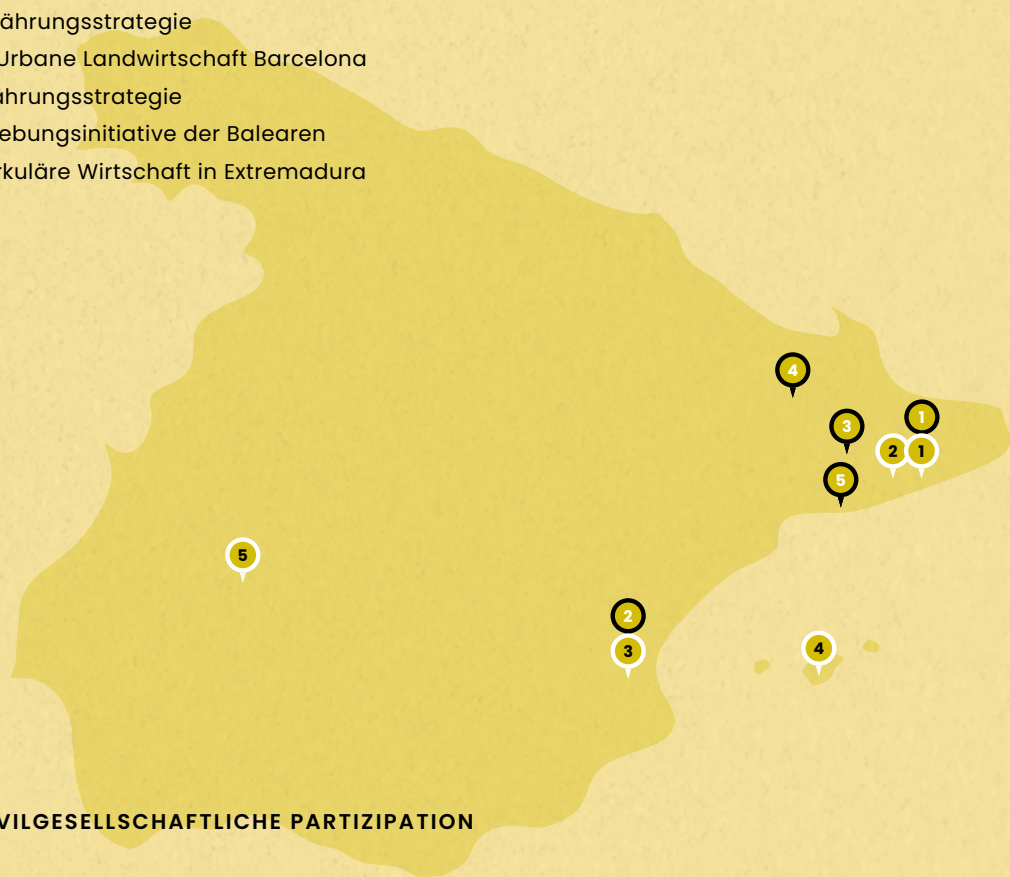
Weitere Probleme sind das Fehlen einer langfristigen strategischen Planung mit einer systemischen Perspektive sowie finanzielle und personelle Engpässe, die die Wirkung und die Widerstandsfähigkeit einschränken. Der Mangel an finanziellen Ressourcen hat zu einer Abhängigkeit von externer Finanzierung geführt, und dies wiederum dazu, dass kommunale Maßnahmen auf einer projektbasierten Logik mit sporadischen Aktivitäten basieren. Darüber hinaus stellen das Gespenst der politischen Instabilität und der Aufstieg der rechtsextremen Ideologie auf nationaler Ebene ein Risiko für die jüngsten Versuche dar, das Thema Ernährung auf die politische Agenda zu setzen – dies erfordert eine aufmerksame und operative Überwachung, um die aktuelle Dynamik zu erhalten.

SPANIEN



POLITIKEN UND INITIATIVEN

1. Barcelona Ernährungsstrategie
2. Strategie für Urbane Landwirtschaft Barcelona
3. Valencia Ernährungsstrategie
4. Volksgesetzgebungsinitiative der Balearen
5. Grüne und Zirkuläre Wirtschaft in Extremadura



RÄUME FÜR ZIVILGESELLSCHAFTLICHE PARTIZIPATION

1. Agròpolis
2. Ernährungsrat Valencia
3. Wasser-Observatorium Terrassa
4. Ernährungsrat Zaragoza
5. Schulkantinen Katalonien





1. LANDESKONTEXT

Governance-Struktur und Aufteilung der Zuständigkeiten

Die spanische Regierungsstruktur weist eine nuancierte Aufteilung der Befugnisse zwischen der Zentralregierung und den 17 Autonomen Gemeinschaften (CCAA) auf. In den Sektoren Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung ist der Staat für die Wirtschaftsplanung zuständig, während die CCAA über Exekutiv- und Legislativbefugnisse verfügen, um spezifische Politikmaßnahmen im Rahmen der staatlichen Gesetzgebung zu gestalten. Ein ähnliches Muster besteht im Gesundheitssektor, wo der Staat die allgemeinen Gesundheitsgrundsätze festlegt und die CCAA die Gesundheitsdienste verwalten und erbringen, was zu unterschiedlichen Gesundheitssystemen in den einzelnen Regionen führt. Die Verbraucherschutzpolitik folgt einem geteilten Modell, bei dem der Staat den grundlegenden Verbraucherschutz regelt und die CCAA die politischen Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich umsetzen und dabei die Angleichung an die staatlichen Vorschriften gewährleisten. Im Bereich der ökologischen Wende sind die Zuständigkeiten geteilt, wobei sich der Staat auf die Grundgesetzgebung für den Umweltschutz konzentriert und die CCAA innerhalb bestimmter Grenzen politische Richtlinien entwickelt. Wichtig ist, dass sich diese Aufteilung der Zuständigkeiten auf der Grundlage sich ändernder Vorschriften und Vereinbarungen zwischen dem Staat und den verschiedenen CCAA ändern kann, und dass einige Zuständigkeiten geteilt oder durch zwischenstaatliche Kooperationsmechanismen gemeinsam ausgeübt werden können.

Ernährungsbezogene Anliegen

Die zentrale Rolle Spaniens als wichtigster Obst- und Gemüseproduzent in Europa, oft als "Gewächshaus der EU" bezeichnet, ist durch intensive landwirtschaftliche Praktiken gekennzeichnet. Ein erheblicher Teil des in Europa konsumierten Wintergemüses stammt aus den Gewächshäusern im Südosten Spaniens, wobei 75 Prozent der spanischen Produktion für die wichtigsten europäischen Märkte bestimmt sind.³⁰ Dieses Modell, für das die riesigen Gewächshausflächen in Almeria beispielhaft sind, ist jedoch mit erheblichen ökologischen und sozialen Problemen verknüpft. So ist Almeria beispielsweise von Wüstenbildung und Wasserknappheit bedroht, während Umweltkonflikte wie die übermäßige Verschmutzung mit Abfällen, die Abholzung von Wäldern und die Verunreinigung von Böden zu erheblichen Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt und der Landschaft führen.³¹

³⁰ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022). *Estadísticas del comercio exterior español*. DataComex.

³¹ Agronomy (2020). Identification of Opportunities for Applying the Circular Economy to Intensive Agriculture in Almeria (South-East Spain). See also: Oort-Alonso, I. (2021). *The Environmental Impacts of Greenhouse Agriculture in Almeria, Spain*. Foodunfolded.

Ebenfalls besorgniserregend ist die soziale Dimension dieses intensiven landwirtschaftlichen Ansatzes. Der Bedarf an einer großen Zahl von Arbeitskräften während der Erntezeiten hat zu Sozialdumping geführt, bei dem Arbeitsmigrant*innen unter niedrigen Löhnen, unsicheren Arbeitsbedingungen, langen Arbeitszeiten ohne angemessene Vergütung von Überstunden, der Belastung durch Pestizide und sogar rassistischen Übergriffen leiden.³² Obwohl Spanien der führende Gemüseproduzent in der EU ist, bleibt es eine Herausforderung, das Recht auf Lebensmittel und eine angemessene Ernährung der eigenen Bevölkerung zu gewährleisten. Eine Studie für den Zeitraum 2020 bis 2021 ergab, dass 13,3 Prozent der spanischen Haushalte, d. h. etwa 2,5 Millionen Menschen, von Ernährungsunsicherheit betroffen sind. Dies verdeutlicht die wachsende Sorge über den ungleichen Zugang zu gesunden Lebensmitteln und die damit verbundenen gesundheitlichen und sozioökonomischen Auswirkungen.³³

In Spanien gibt es keine nationale Ernährungsstrategie, die die Erzeugung, den Vertrieb und den Verzehr von Nahrungsmitteln abdeckt. Es gibt jedoch verschiedene nahrungsmittelbezogene Strategien, wie die Strategie für die Digitalisierung des Agrar- und Ernährungssektors, die nationale Strategie für den Obst- und Gemüsektor oder die Strategie für Ernährung, körperliche Bewegung und Prävention von Adipositas. Ebenso haben mehrere lokale und regionale Verwaltungen seit der Unterzeichnung des [Mailänder Abkommen für urbane Ernährungspolitik](#) vonseiten vieler spanischer Städte ihre eigenen Ernährungsstrategien entwickelt, wie im Folgenden näher erläutert wird.


2. PARTIZIPATION UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Im spanischen Kontext zeigt sich die Landschaft der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und kommunalem Sektor deutlich in verschiedenen Initiativen, insbesondere in Ernährungsstrategien und politischen Handlungsräumen. Die untersuchten Fälle fördern nicht nur aktive partizipatorische Prozesse, die der Zivilgesellschaft offen stehen, sondern weisen auch ein besonderes Merkmal auf – die institutionalisierte Vertretung der fünfgliedrigen Helix, einschließlich der öffentlichen Verwaltungen, des privaten Sektors, der Wissenschaft und Forschung, der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen sowie der Medien.

Politische Gremien, oft in Form von Ernährungsräten oder partizipativen Gremien, folgen in der Regel einer Standardstruktur mit einem Plenum als Hauptorgan, begleitet von Vorsitz, Vizepräsidentschaft, Sekretariat, ständiger Kommission und Arbeitsgruppen. Es ist jedoch nach wie vor schwierig, die Beteiligung von marginalisierten Gruppen zu gewährleisten. Obwohl

32 Filigrana-García, Lalana-Alonso, Ramos-Antuñano & Brigada feminista de observación. (2021). *La situación de las jornaleras en los campos de fresa de Huelva. Informe jurídico*. Jornaleras de Huelva en Lucha.

33 Observatorio del Derecho a la Alimentación de España y Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (2018). *El derecho a la alimentación en España. Desafíos y propuestas*. ODA-E.




Initiativen wie die kommunalen Ernährungsräte von VALENCIA, BARCELONA und ZARAGOZA oder das WASSER-OBSERVATORIUM VON TERRASSA Schritte unternommen haben, um Sitze für NRO und Einrichtungen zu reservieren, die marginalisierte Bevölkerungsgruppen vertreten sollen, bleibt es herausfordernd, eine angemessene Vertretung sicherzustellen. Vor allem dann, wenn es um Gruppen geht, die für die Gewährleistung des Rechts auf Nahrung und Ernährung wichtig sind, wie Obdachlose, sozial ausgegrenzte Personen, ältere Menschen oder Arbeitsmigrant*innen in der Landwirtschaft. Trotz der lobenswerten Bemühungen dieser Räte besteht weiterhin die Notwendigkeit, Hindernisse anzugehen und zu überwinden, die die wirksame Einbeziehung dieser Gruppen in Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit der Ernährungspolitik behindern.

In den verschiedenen Fällen sind viele dieser Räume Teil der lokalen Regierungen und haben definierte Rollen innerhalb der kommunalen Systeme. Die Entscheidungsfindung in diesen Gremien erfolgt in erster Linie im Konsens oder mit einfacher Mehrheit, wenn sich ein Konsens als schwierig erweist. Wenngleich ihre Entscheidungen nicht bindend sind, spielen diese partizipativen Strukturen bei der Formulierung von Empfehlungen durchaus eine Rolle. Denn mitunter werden die Empfehlungen, die in diesen Foren diskutiert werden, in Projekten umgesetzt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die spanischen Initiativen zwar Fortschritte bei der Zusammenarbeit zwischen Staat und Kommunen zeigen. Es ist jedoch nach wie vor schwierig, eine breite Vertretung von Randgruppen zu gewährleisten. Die Mitsprache der Zivilgesellschaft im Zuge der Entscheidungsfindung – das wird in den Ernährungsräten von VALENCIA und SARAGOSSA deutlich – unterstreicht ihr Potenzial für sinnvolle Veränderungen. Diese partizipativen Strukturen sind zwar nicht bindend, spielen aber eine entscheidende Rolle bei der Einflussnahme auf politische Empfehlungen und bei der Förderung einer integrativeren und vielfältigeren Entscheidungsstruktur.

3. SYSTEMISCHER ANSATZ UND TRANSFORMATIVER CHARAKTER

Die Studie zum transformativen Charakter der Ernährungspolitik und -strategien in Spanien offenbart, dass einige von ihnen – etwa die Ernährungsstrategien von BARCELONA und VALENCIA – eine vielfältige Landschaft darstellen und von Initiativen geprägt sind, die sich aktiv vom globalen Produktions- und Handelsmodell der Konzerne abwenden. Die transformativen Strategien legen den Schwerpunkt auf lokale Kleinproduzent*innen, agrarökologischen Anbau und lokale Märkte und streben einen radikalen Wandel des Lebensmittelsystems an. Für eine umfassende Transformation beziehen einige Strategien verschiedenste Akteure ein, z. B. Kleinerzeuger*innen und unterschiedliche kommunale Abteilungen wie Gesundheit, Kultur und Handel.



Im Gegensatz dazu zielen Politiken wie die VOLKSGESETZGEBUNGSINITIATIVE DER BALEAREN und die STRATEGIE FÜR EINE GRÜNE UND ZIRKULÄRE WIRTSCHAFT IN EXTREMADURA nicht ausdrücklich auf einen Wandel des Ernährungssystems ab, erkennen aber die Notwendigkeit von Veränderungen an. Die INITIATIVE DER BALEAREN betrachtet einen radikalen Wandel als notwendig, um negative Auswirkungen auf künftige Generationen zu vermeiden. Die STRATEGIE VON EXTREMADURA betrachtet das Ernährungssystem als einen Sektor, der sich im Rahmen einer grünen und kreislauforientierten Wirtschaft nachhaltig entwickeln soll.

Die meisten Strategien umfassen Maßnahmen in den Bereichen Ökologie, Gesundheit und soziale Gerechtigkeit, die verschiedene Regierungsstellen und Ebenen miteinander verbinden. Die ERNÄHRUNGSSTRATEGIE VON BARCELONA beispielsweise betont die Notwendigkeit, Maßnahmen auf kommunaler, städtischer und regionaler Ebene zu koordinieren. Die STRATEGIE FÜR URBANE LANDWIRTSCHAFT IN BARCELONA umfasst Initiativen zur Förderung der Agrarökologie, von Grünflächen und der Stärkung der Gemeinschaft.

Bei diesen Strategien trägt die öffentliche Verwaltung in erster Linie die Verantwortung für die Durchführung und die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für einen transformativen Wandel. In Fällen wie den Ernährungsstrategien von VALENCIA und BARCELONA erfolgt die Umsetzung jedoch in Zusammenarbeit mit Bürger*innen, Unternehmen, Kleinerzeuger*innen und Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Initiative der Balearen sieht die Einrichtung eines beratenden Ausschusses für das Wohlergehen der heutigen und künftigen Generationen vor.

Was die übergeordneten Ziele betrifft, so schlagen die meisten Strategien vor, lokale, ökologische und nachhaltige Nahrungsmittel zu fördern, die städtische und stadtnahe Landwirtschaft zu schützen, faire Beziehungen innerhalb der Versorgungskette zu fördern und die Entscheidungsgewalt im Lebensmittelsystem zu dezentralisieren. Einige Strategien, wie die VOLKSGESETZGEBUNGSINITIATIVE DER BALEAREN, legen Grundsätze für eine nachhaltige Entwicklung fest, ohne auf ernährungsbezogene Strategien einzugehen. Die STRATEGIE FÜR EINE GRÜNE UND ZIRKULÄRE WIRTSCHAFT EXTREMADURA zielt auf den Übergang zu einer nachhaltigen und zirkulären Wirtschaft mit Maßnahmen wie der Förderung lokaler und ökologischer Produktion.

Während einige Strategien Lücken aufweisen oder weniger stark ausgeprägte Maßnahmen beinhalten, stehen einem radikalen Wandel auf lokaler Ebene u. a. die Freihandelsprinzipien der EU entgegen, die das spanische Produktions- und Ausfuhrmodell unterstützen. Zudem fördern sie die Aufteilung der Zuständigkeiten auf nationaler Ebene, die zu einem Mangel an Koordination und Kohärenz zwischen den verschiedenen Regierungsebenen führt. Darüber hinaus stellt die Verfügbarkeit signifikanter Ressourcen, einschließlich finanzieller, personeller und technischer Kapazitäten, eine Herausforderung dar. Das belegen Strategien wie die STRATEGIE FÜR URBANE LANDWIRTSCHAFT IN BARCELONA und die VOLKSGESETZGE-

BUNGSINITIATIVE DER BALEAREN. Darüber hinaus bestehen politische Risiken, weil es an einem langfristigen Engagement progressiver Mandate potenziell mangelt, weil kommunale Mandate in Spanien nur für vier Jahre gelten.

Beim Navigieren durch Spaniens vielfältige ernährungspolitischen Strategien erweisen sich Initiativen wie diejenigen von BARCELONA und VALENCIA als Vorreiter, die aktiv auf lokalisierte, nachhaltige und gerechte Ernährungssysteme hinsteuern. Das direkte Engagement von Akteur*innen der Zivilgesellschaft, die ressortübergreifende Zusammenarbeit und der Fokus auf einen systemischen Wandel kennzeichnen diese transformativen Bemühungen. Herausforderungen wie die EU-Handelsprinzipien sowie Ressourcenengpässe unterstreichen, wie komplex eine Umgestaltung auf lokaler Ebene ist. Trotz potenzieller Lücken spiegeln das gemeinsame Engagement für die Förderung lokaler, ökologischer und nachhaltiger Nahrungsmittel und die Förderung fairer Beziehungen innerhalb der Lieferkette eine kollektive Vision für ein widerstandsfähiges und gerechtes spanisches Ernährungssystem wider. Trotz politischer Risiken und der Notwendigkeit eines dauerhaften Engagements sind diese Initiativen ein Beispiel für den weiteren Weg hin zu einer nachhaltigeren und gerechteren Zukunft für Spaniens Ernährungslandschaft.

4. WICHTIGSTE ERFOLGE UND HERAUSFORDERUNGEN

Die spanischen Initiativen im Ernährungsbereich zeigen sowohl Fortschritte als auch Bereiche auf, die weitere Aufmerksamkeit und Innovation für ein nachhaltigeres, gerechteres und widerstandsfähigeres Ernährungssystem erfordern.

Unter den wichtigsten Resultaten der analysierten Fälle sind die folgenden hervorzuheben:

Vielfältige Landschaft an Initiativen: Spanien weist ein reichhaltiges Spektrum an Initiativen auf, insbesondere im Bereich der Ernährungsstrategien und des politischen Umfelds. Dies spiegelt das Engagement wider, mit dem eine Zusammenarbeit zwischen Öffentlichkeit und Gemeinschaft gefördert wird. Beispiele wie die Ernährungsstrategien von Barcelona und Valencia zeichnen sich dadurch aus, dass sie aktiv einen Wandel hin zu nachhaltigen und lokalisierten Ernährungssystemen anstreben.

Institutionalisierte Interessenvertretung: Bemerkenswert ist die institutionalisierte Vertretung der fünfgliedrigen Helix in diesen Initiativen, die öffentliche Verwaltungen, den privaten Sektor, Wissenschaft und Forschung, Bürgerschaft und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie die Medien umfasst. Dieser integrative Ansatz verbessert die Vielfalt der Perspektiven und fördert einen umfassenderen Entscheidungsprozess.

Betonung lokaler und nachhaltiger Praktiken: Der transformative Charakter bestimmter Strategien, wie z. B. in Barcelona und Valencia, ist lobenswert, da sie den Schwerpunkt auf lokale Kleinerzeuger, agrarökologische Methoden und die Förderung fairer Beziehungen innerhalb der Nahrungsmittelkette legen. Diese Initiativen zeugen von einem Engagement in Richtung Abkehr vom globalen, von Konzernen geprägten Produktions- und primär export-/importorientierten Wachstumsmodell.

Partizipative Prozesse: Beteiligungsstrukturen wie die Ernährungsräte zeigen die Fortschritte bei der Einbindung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse. Das Vorhandensein von Plenum, Vorsitz, stellvertretendem Vorsitz, Sekretariat, ständiger Kommission und Arbeitsgruppen in diesen Gremien zeugt von einem organisierten und strukturierten Ansatz zur Beteiligung.


Unter den wichtigsten Herausforderungen der analysierten Fälle ragen die folgenden heraus:

Ungleicher Zugang zur Entscheidungsfindung: Trotz der Bemühungen, marginalisierte und von Ernährungsunsicherheit betroffene Gruppen in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, gibt es nach wie vor Probleme bei der Gewährleistung einer angemessenen Repräsentation. Wenn es darum geht, sich effektiv an ernährungspolitischen Entscheidungen zu beteiligen, sehen sich Bevölkerungsgruppen wie Obdachlose, sozial ausgegrenzte Personen, ältere Menschen und Arbeitsmigrant*innen in der Landwirtschaft mit Hindernissen konfrontiert.

Begrenzte national-lokale Koordinierung: Das Fehlen einer nationalen Ernährungsstrategie und die Dezentralisierung von Befugnissen an die Autonomen Gemeinschaften (CCAA) führen zu einer unterschiedlichen Politik in den einzelnen Regionen. Das Fehlen eines kohärenten nationalen Ansatzes kann dazu führen, dass ernährungsbezogene Belange unterschiedlich angegangen und systemische Veränderungen umgesetzt werden.

Begrenzte Ressourcen: In mehreren Strategien wird darauf hingewiesen, dass die Verfügbarkeit von Ressourcen, einschließlich finanzieller, personeller und technischer Ressourcen, ein Problem darstellt. Initiativen wie die Strategie für urbane Landwirtschaft in Barcelona und die Initiative der Balearen sehen potenzielle Hürden für die erfolgreiche Umsetzung von transformativen Maßnahmen infolge von Ressourcenengpässen.

Politische Risiken und kurzfristige Engagements: Die lokale politische Landschaft, die durch vierjährige kommunale Mandate gekennzeichnet ist, birgt das Risiko, dass sich die Prioritäten verschieben und ein Engagement für langfristige, transformative Ziele möglicherweise nicht fortgesetzt werden kann. Dies stellt für das Engagement hin zu einer systemischen Veränderung des Ernährungssystems eine Herausforderung dar.



Freihandelsprinzipien der Europäischen Union: Das Festhalten Spaniens an den Grundsätzen des EU-Freihandels erleichtert und erhält ein Produktions- und Exportmodell aufrecht, das eine Förderung des lokalen Verbrauchs und der Nachhaltigkeit behindern könnte. Das Aushandeln eines Gleichgewichts zwischen den EU-Handelsverpflichtungen und den Zielen des lokalen Ernährungssystems ist eine ständige Aufgabe.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Spaniens Ernährungsinitiativen Engagement für vielfältige, partizipative und nachhaltige Modelle zeigen. Diese Initiativen legen den Schwerpunkt auf lokale Praktiken und institutionalisieren die Beteiligung mehrerer Akteure. Zu den Herausforderungen gehören der ungleiche Zugang zur Entscheidungsfindung, die begrenzte national-lokale Koordination, beschränkte Ressourcen, politische Risiken und die durch die EU-Handelsgrundsätze auferlegten Schranken. Trotz des Erreichten ist die Bewältigung dieser Herausforderungen von entscheidender Bedeutung für Spaniens weiteren Weg zu einem widerstandsfähigen und gerechten Ernährungssystem.

SWEDEN



POLITIKEN UND INITIATIVEN

1. Västerbotten Food Strategy
2. Norrbotten Food Strategy
3. Södertälje Land Use Strategy
4. Stockholm County Food Strategy
5. Malmö Food Policy
6. Sápmi Food Vision
7. Örebro Climate Strategy



POLITISCHE FREIRÄUME

1. Malmö Food Council





1. LANDESKONTEXT

Regierungsstruktur und Aufteilung der Zuständigkeiten

Schweden hat drei Regierungsebenen: die nationale, die regionale (Bezirke) und die lokale (Gemeinden). Auf regionaler Ebene ist das Land in 21 Bezirke unterteilt. In jedem Bezirk gibt es einen Bezirksverwaltungsrat, der als oberste Vertretung des Staates fungiert. Jeder Bezirk bildet auch eine Region, die von einer gewählten politischen Versammlung regiert wird. Die wichtigsten Verwaltungsbereiche auf dieser Ebene sind das Gesundheitswesen und die Infrastruktur, im Folgenden als Regionen bezeichnet. Auf lokaler Ebene ist Schweden in 290 Gemeinden unterteilt. Jede Gemeinde hat eine gewählte Versammlung, den Gemeinderat, der Entscheidungen über kommunale Angelegenheiten trifft. Auf kommunaler Ebene wird auch die öffentliche Beschaffung von Nahrungsmitteln organisiert.

Nach dem schwedischen Bildungsgesetz müssen alle Kinder in der Grundschule (7- bis 16-Jährige) und die meisten Schüler*innen der Sekundarstufe (16- bis 19-Jährige) jeden Tag ein kostenloses Mittagessen erhalten. Diese Mahlzeit wird von den einzelnen kommunalen Ernährungsstrategien gesteuert, von denen die meisten betonen, dass ein gesundes und nachhaltiges Essen dazu dienen soll, sozioökonomische Unterschiede in der Gesundheit auszugleichen. Die kommunale Ernährungspolitik orientiert sich an regionalen Ernährungsstrategien, die sich wiederum auf die nationale Ernährungsstrategie (2018) stützen. Die nationale Ernährungsstrategie soll als nationale politische Plattform fungieren und eine gemeinsame Richtung vorgeben, in der bis 2030 die gesamte "Nahrungskette" zusammenarbeitet (so bezeichnet in der Politik, was auf ein lineares unternehmerisches Ernährungssystem hindeutet).

Eine der verbindlichen Vorgaben der nationalen Politik ist ein Mindestanteil von 60 Prozent an biologischen Lebensmitteln im öffentlichen Beschaffungswesen und 30 Prozent der Ackerfläche, die bis 2030 ökologisch bewirtschaftet werden sollen. Obwohl die Ziele ehrgeizig sind, wird die Strategie kritisiert, weil sie eher auf Wachstum und Export ausgerichtet ist als auf einen nachhaltigen Wandel des Ernährungssystems. Schweden verfügt nur über begrenzte Erfahrungen mit lokalen Entscheidungsgremien wie beispielsweise Ernährungsräten. Obwohl es auf allen Regierungsebenen Ernährungsstrategien gibt, wurde der erste nordische Ernährungsrat erst 2022 in der Stadt Malmö ins Leben gerufen.

Ernährungsbezogene Anliegen


Das schwedische Lebensmittelsystem ist durch eine sinkende Zahl von landwirtschaftlichen Betrieben gekennzeichnet, einen lebensmittelverarbeitenden Sektor mit hauptsächlich kleinen bis mittleren Unternehmen und einen stark konzentrierten Einzelhandelssektor, der von einigen wenigen großen Einzelhandelsketten beherrscht wird. Die drei größten Ketten, ICA, Coop und Axfood, kontrollieren zusammen über 73 Prozent des nationalen Lebensmittelmarktes. Ernährungsarmut und ernährungsbedingte nicht-übertragbare Krankheiten sind auf dem Vormarsch, was eine neue Diskussion über das Ernährungsumfeld und ernährungsbezogene Probleme ausgelöst hat, die eher strukturell als individuell bedingt sind. Das Recht auf Nahrung ist in Schweden nicht ausdrücklich garantiert, obwohl das Land mehrere Menschenrechtsverträge zum Schutz dieses Rechts ratifiziert hat.³⁴

2. PARTIZIPATION UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Diese schwedische Analyse bezieht sich auf die drei regionalen Ernährungsstrategien von VÄSTERBOTTEN, NORBOTTEN und STOCKHOLM. Norbotten und Västerbotten sind die beiden nördlichen Regionen Schwedens, die sich mit dem traditionellen samischen Landgebiet Sápmi überschneiden, das vom samischen Parlament regiert wird. Dieses hat seine eigene ERNÄHRUNGSVISION entworfen, die ebenfalls als Fallbeispiel vorgestellt wird. Auf kommunaler Ebene werden drei Politiken vorgestellt: die LANDNUTZUNGSSTRATEGIE VON SÖDERTÄLJE, die ERNÄHRUNGSPOLITIK VON MALMÖ und die KLIMASTRATEGIE VON ÖREBRO. Darüber hinaus wird ein politischer Raum vorgestellt, der neu gegründete MALMÖER ERNÄHRUNGSRAT, der sich an den Ernährungsräten in anderen europäischen Ländern orientiert und auf einen partizipativen Wandel im lokalen Ernährungssystem abzielt.

Alle regionalen Strategien wurden gemeinsam mit dem regionalen Zweig des schwedischen Bauernverbands ausgearbeitet. Die Strategien sind der Inklusion verpflichtet und betonen die Einbeziehung eines breiten Spektrums von Akteuren in die Gestaltung ihrer Politik, einschließlich lokaler Gemeinschaften, Interessengruppen, indigener Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftsakteuren. So soll ein umfassendes Verständnis der regionalen Bedürfnisse gewährleistet werden. Keines der Konzepte enthält jedoch einen konkreten Plan und eine Struktur, um diese Beteiligung zu ermöglichen (mit Ausnahme der Zusammenarbeit mit dem schwedischen Bauernverband), was eine Bewertung erschwert. Kleinerzeuger*innen oder marginalisierten Gemeinschaften wurde besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Um auf ihre besonderen Bedarfe

³⁴ Das Land hat den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) ratifiziert, aber insbesondere das Übereinkommen über indigene Völker (ILO) und die UN-Erklärung über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten (UNDROP) nicht angenommen.



einzugehen, wurden sie zu Workshops eingeladen, zudem gab es Konsultationen und offene Dialoge bei der Ausarbeitung der Ernährungsstrategien. Es gibt jedoch keine klare Strategie, wie ein partizipativer Ansatz bei der Umsetzung und Überwachung ermöglicht werden soll, und es ist schwer abzuschätzen, wie Machtstrukturen ausgeglichen und Interessenkonflikte angegangen werden sollen.

Im Mittelpunkt der ERNÄHRUNGSSTRATEGIE FÜR DIE REGION STOCKHOLM stehen die städtischen Ausschüsse, die für die Verwirklichung der Strategie und der Aktionspläne zuständig sind. Die Strategie deckt ein breites Spektrum an Themen des Ernährungssystems ab. Und die Aktionspläne, mit denen strategische Bereiche umgesetzt werden sollen, haben alle transformativen Charakter. Es ist jedoch bemerkenswert, dass diese Strategie keine ökologischen Ziele für die Erzeugung und Beschaffung von Lebensmitteln enthält.

Die KLIMASTRATEGIE VON ÖREBRO konzentriert sich zwar in erster Linie auf Klimaziele, verbindet aber auch die Transformation des Ernährungssystems mit der Bekämpfung des Klimawandels. Seit der Verabschiedung der Strategie wurden 71 Prozent der von der Stadt eingekauften Lebensmittel ökologisch erzeugt. Die Entscheidungsfindung umfasst die Festlegung klarer Ziele und Vorgaben zur Verringerung der Klimafolgen durch die Nahrungsmittelbeschaffung. Auch soll eine Kennzeichnung der Nachhaltigkeit gefördert und das Engagements für Nachhaltigkeit abgebildet werden. Während der Ausarbeitung wurden Workshops und Konsultationen mit eingeladenen Akteuren abgehalten, allerdings ohne eine klare Struktur für die Beteiligung.

Die MALMÖER ERNÄHRUNGSSTRATEGIE legt den Schwerpunkt auf Gesundheit und Nachhaltigkeit und beinhaltet eine strukturierte Entscheidungsfindung in Zusammenarbeit mit den Anbietern von Schulspeisungen und den öffentlichen Beschaffungsstellen. Bildungs- und Schulungskurse für das Catering-Personal sorgen für eine fundierte Entscheidungsfindung im Einklang mit den Ernährungszielen der Stadt. Diese Politik hat bereits zu einer Minderung der durch Nahrungsmittel verursachten Ausstoßes von Treibhausgasen um 30 Prozent geführt. Außerdem sind die von der Stadt eingekauften Lebensmittel heute zu 70 Prozent aus biologischem Anbau, wobei ein Anteil von 100 Prozent angestrebt wird.

Die dritte kommunale Politik, die LANDNUTZUNGSSTRATEGIE VON SÖDERTÄLJE, konzentriert sich in erster Linie auf die Landnutzung und -bewirtschaftung und arbeitet eng mit den örtlichen Bauernverbänden und Wohnungsbaugesellschaften zusammen, um eine Beteiligung derjenigen sicherzustellen, die Land besitzen. Die Strategie befasst sich mit der kritischen Frage, wie Ackerland für marginalisierte Gruppen zugänglich gemacht werden kann. Die Betonung der Strategie auf Inklusion und die Einbeziehung nicht nur traditioneller Akteure spiegelt das Engagement für Fairness und einen gleichberechtigten Zugang zu Ackerland wider.

Die SÁPMI ERNÄHRUNGSVISION wird vom öffentlich gewählte Sámi-Parlament und einer staatlichen Behörde Schwedens ausgearbeitet. Die Ernährungsvision gilt für das traditionelle Gebiet Sápmi, das sich über große Teile Schwedens, Norwegens, Finnlands und Russlands erstreckt. Besonderes Gewicht wird auf die Erhaltung der indigenen Kultur und der Wissenssouveränität gelegt. Die Vision ist zwar nicht verbindlich, bietet aber einen Ausblick auf ein künftiges Ernährungssystem in der Region Sápmi. Sie hebt die Bedeutung der kulturellen Bewahrung und der Ernährungssouveränität der indigenen Völker hervor und zeigt eine einzigartige und transformative Perspektive für die lokale Ernährungspolitik auf. Ab 2024 wird die Sápmi Ernährungsvision als Grundlage für eine Ernährungsstrategie dienen, in deren Zentrum die Ernährungssouveränität steht.

Keine der Politikansätze oder Strategien kann eine tatsächliche Beteiligungsstrategie vorweisen, abgesehen von Sitzungseinladungen zur Erstellung eines Entwurfs. Diese Situation weist was auf einen potenziellen Mangel an Inklusion, Transparenz und Engagement hin. Diese Unerfahrenheit Schwedens in Sachen Bürgerbeteiligung zu überwinden, ist eines der Ziele des MALMÖER ERNÄHRUNGRATES, der 2020 als erster Ernährungsrat in Skandinavien gegründet wurde. In diesem Ernährungsrat ist jede Person als Mitglied willkommen. Es gibt kein Machtgleichgewicht innerhalb des Rates und damit ein Übernahmerisiko.

3. SYSTEMISCHER ANSATZ UND TRANSFORMATIVER CHARAKTER

Bei der Untersuchung der regionalen und kommunalen Ernährungsstrategien und Politikansätze wird deutlich, dass sie alle einem systemischen Vorgehen verpflichtet sind. Sie erkennen an, dass Ernährungssysteme ein komplexes Geflecht miteinander verbundener Komponenten bilden und dass eine isolierte Befassung mit einem einzelnen Aspekt zu unbeabsichtigten Folgen führen kann. Stattdessen verfolgen sie einen ganzheitlichen Ansatz, bei dem das Zusammenspiel der verschiedenen Elemente – von der Erzeugung bis zum Verbrauch – berücksichtigt wird. Die Ernährungsstrategien von VÄSTERBOTTEN und NORRBOTTEN verfolgen beide eine systemische Perspektive, indem sie ein breites Spektrum von Akteuren im gesamten Ernährungssystem einbeziehen. Sie verstehen, dass die Förderung einer Lokalisierung des Ernährungssystems nicht nur die Erzeugung, sondern auch Nachfrage, Beschaffung und Abfallvermeidung umfasst. Diese Strategien erkennen an, dass eine nachhaltige Lebensmittelproduktion nur durch koordinierte Anstrengungen verschiedener Akteure erreicht werden kann, inklusive Kleinerzeuger*innen und Indigenen. Die LANDNUTZUNGSSTRATEGIE SÖDERTÄLJE erweitert dieses systemische Denken, indem sie den Schwerpunkt auf die Landnutzung legt und dabei anerkennt, dass die Verfügbarkeit und der Zugang zu Ackerland integrale Bestandteile eines nachhaltigen Ernährungssystems sind. Sie zielt darauf ab, sowohl konventionellen Landwirt*innen als auch marginalisierten Gruppen wie Bauern und Bäuerinnen, die kein Land besitzen, entsprechende Möglichkeiten zu bieten, d.h. diese Landnutzungsstrategie unterstreicht die Bedeutung eines gerechten Zugangs innerhalb des Systems.

Die SÅPMI ERNÄHRUNGSVISION zeichnet sich durch ihren transformativen Charakter aus. Sie befasst sich zwar mit unmittelbaren Fragen der Lebensmittelerzeugung, -beschaffung und des -konsums, entwirft aber zugleich Visionen und strebt eine Zukunft an, die sich deutlich von der gegenwärtigen unterscheidet. Sie will nicht nur den Status quo erhalten, sondern einen grundlegenden Wandel in Richtung Ernährungssouveränität anstoßen. Die Politik sieht eine Zukunft vor, in der Indigene Völker in der Lage sind, ihre Ernährungssysteme zu kontrollieren und das vorherrschende Ernährungsparadigma in Frage zu stellen. Es ist ein Beispiel für eine lokale transformative Politik, die versucht, das Narrativ über Lebensmittel und Kultur zu verändern. In ähnlicher Weise trägt auch die KLIMASTRATEGIE VON ÖREBRO einen transformativen Geist in sich. Obwohl sie sich in erster Linie mit Klimazielen befasst, hat sie zu bedeutenden Veränderungen in der öffentlichen Nahrungsmittelbeschaffung geführt. Die Fortschritte der Stadtverwaltung beim Kauf von biologischen Nahrungsmitteln sind nicht nur Ausdruck eines politischen Wandels, sondern auch eines kulturellen hin zu nachhaltigeren und umweltbewussteren Ernährungsentscheidungen.


4. WICHTIGSTE ERFOLGE UND HERAUSFORDERUNGEN

In Schweden ist die nationale Architektur für eine Politik auf lokaler Ebene vorhanden, die für einen transformativen Wandel notwendig ist. Da die meisten Strategien auf das Jahr 2030 ausgerichtet sind, gibt es ein Zeitfenster für die Einflussnahme auf ihre Ausrichtung. Im Bereich der regionalen und kommunalen Ernährungspolitik sind mehrere bemerkenswerte Erfolge zu verzeichnen:

➤ **Verstärkte Beteiligung:** Die ERNÄHRUNGSSTRATEGIEN VÅSTERBOTTEN und NORRBOTTEN haben erfolgreich die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren gefördert. Sie haben lokale Regierungsstellen, Interessenverbände, Wirtschaftsakteure und Einzelpersonen eingebunden und so ihre Einbindung in Entscheidungsprozesse gestärkt.

➤ **Stärkung marginalisierter Gruppen:** Im Rahmen der LANDNUTZUNGSSTRATEGIE VON SÖDERTÄLJE wurde der Zugang zu Ackerland verbessert, indem gemeindeeigene Flächen an Nutzer*innen vergeben wurden. Dies steht im Einklang mit dem Ziel der Politik, einen gleichberechtigten Zugang zu Anbaumöglichkeiten zu gewährleisten.

➤ **Nachhaltigkeit:** Politische Maßnahmen wie die ERNÄHRUNGSSTRATEGIE DER REGION STOCKHOLM und die KLIMASTRATEGIE VON ÖREBRO haben die Nachhaltigkeitsziele vorangebracht. Insbesondere Örebro hat bemerkenswerte Fortschritte gemacht: Durch die Vorgabe von Förderzielen stammen nun 71 Prozent der öffentlich eingekauften Nahrungsmittel aus biologischem Anbau. Dies spiegelt eine deutliche Verlagerung hin zu nachhaltigeren Beschaffungspraktiken für Nahrungsmittel wider.

- 
- Kulturelle Bewahrung: Die vom samischen Parlament formulierte SÅPMI ERNÄHRUNGSVISION konzentriert sich auf den Erhalt der indigenen Kultur und der Wissenssouveränität. Diese Politik stellt eine bedeutende Errungenschaft bei der Anerkennung und Bewahrung des kulturellen Erbes dar.

Während diese Politikansätze bemerkenswerte Erfolge erzielt haben, stehen sie auch vor besonderen Herausforderungen:

- Umsetzung und Evaluierung: Im Allgemeinen fehlt den regionalen und kommunalen Ernährungsstrategien und ernährungspolitischen Ansätzen eine ausformulierte Umsetzungsstrategie zur Überwachung ihrer Ziele. Das Erreichen der Ziele erfordert kontinuierliche Anstrengungen und Ressourcen, die in den meisten Fällen mit anderen Prioritäten der Regierung in Konkurrenz stehen.
- Gerechter Zugang: Die LANDNUTZUNGSSTRATEGIE VON SÖDERTÄLJE hat sich mit der Herausforderung befasst, marginalisierten Gruppen Zugang zu Land zu verschaffen. Es ist jedoch eine bleibende Aufgabe, diese Bemühungen aufrechtzuerhalten und die langfristige Unterstützung von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen zu gewährleisten.
- Ziele für den ökologischen Landbau: Die ERNÄHRUNGSSTRATEGIE DER REGION STOCKHOLM sieht sich der Kritik ausgesetzt, dass es keine Ziele für den ökologischen Landbau gibt, was bemerkenswert ist, da die nationale Strategie, auf der sie basiert, solche Ziele beinhaltet.
- Beteiligung: Obwohl in allen Gemeinden und Regionen des Landes eine ehrgeizige Ernährungspolitik verfolgt wird, fehlt es an Erfahrung mit strukturierter Beteiligung, bei der die Machtverhältnisse ausgewogen sind.



ABSCHLIESSENDE ÜBERLEGUNGEN

Die Länderstudien zeigen die Vielfalt, die innerhalb Europas in Bezug auf die lokale Ernährungspolitik und Beteiligungsmöglichkeiten besteht.

Von den untersuchten Ländern verfügen nur Schweden (2018) und Portugal (2021) über nationale Lebensmittel- und Ernährungsstrategien, die Leitlinien für ernährungsbezogene Belange auf nationaler Ebene enthalten. Deutschland verabschiedete seine erste nationale Lebensmittel- bzw. Ernährungsstrategie während der Erstellung dieses Papiers (Januar 2024), während Österreich und Spanien nur über spezifischere Strategien oder Aktionspläne (z. B. zur Ernährung) verfügen. Schweden ist das einzige Land, in dem die nationale Ernährungsstrategie als Dach für regionale Ernährungsstrategien dient, die wiederum die kommunalen Ernährungsstrategien leiten. In den anderen Ländern sind es die lokalen Regierungen, sowohl die regionalen als auch die kommunalen, die bei der Entwicklung von Ernährungsstrategien Pionierarbeit geleistet und damit eine wichtige politische Lücke geschlossen haben, die von den nationalen Regierungen hinterlassen wurde. Sie haben dies manchmal unabhängig voneinander getan, manchmal, wie im Falle Belgiens, in einer gemeinsamen Weise (kommunale Strategien folgen den regionalen Strategien, wenn auch nicht immer). In den meisten Fällen geht die Entwicklung lokaler Ernährungsstrategien auf Forderungen von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort zurück. Das [Mailänder Abkommen für urbane Ernährungspolitik](#) war in einigen Ländern, wie z. B. in Spanien, ein wichtiger Auslöser für die Entwicklung lokaler Ernährungspolitiken.

Alle begutachteten Länder verfügen über dezentralisierte Regierungssysteme, in denen die regionalen und kommunalen Regierungen weitreichende Befugnisse haben, die es ihnen ermöglichen, die Richtung des Ernährungssystems zu lenken. Im Falle Portugals ist die Dezentralisierung von Befugnissen an die lokalen Behörden eine recht junge Entwicklung, die noch mit Herausforderungen verbunden ist. Doch selbst in Ländern mit einer langjährigen Tradition föderaler/ dezentraler Regierungsführung variieren die Nutzung der Kompetenzen der lokalen Behörden und die Bedeutung, die dem Thema Ernährung beigemessen wird, beträchtlich. Sie sind in einigen Ländern, wie z. B. in Deutschland, eine relativ neue Entwicklung.

HANDLUNGSFELDER

Zu den Handlungsfeldern der Kommunalverwaltungen gehören:

Die **Gemeinschaftsverpflegung** in Schulen, Kindertagesstätten, Krankenhäusern und Seniorenheimen ist in allen Ländern ein zentrales Handlungsfeld der Kommunalverwaltung. Die Gemeinschaftsverpflegung und das damit verbundene **öffentliche Beschaffungswesen** werden als wichtiger Hebel für Veränderungen angesehen, sowohl im Hinblick auf eine Gewährleistung des Zugangs zu gesunden und nachhaltigen Nahrungsmitteln als auch als Beitrag zu einer breiteren Umstellung der Ernährungssysteme auf ökologisch und/oder regional erzeugte Lebensmittel. Zu den Maßnahmen gehören angemessene Kriterien für die öffentliche Beschaffung, die Aus- und Weiterbildung (von Köch*innen/Küchenpersonal) und positive Anreize wie Zertifizierungssysteme.

Die meisten der untersuchten Strategien und Initiativen zielen darauf ab, **regionale Produktionskreisläufe und Austauschbeziehungen** zu stärken und den Übergang zu ökologischen oder zumindest **nachhaltigeren Anbau- und Konsummodellen** zu fördern. Dies ist häufig mit Anstrengungen verbunden, die lokale Wirtschaft anzukurbeln und regionale Besonderheiten zu erhalten. Zu den Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels gehören:

- Förderprogramme und Anreize für die ökologische Landwirtschaft;
- Infrastruktur/Logistik für den Lebensmittelvertrieb;
- Märkte für regionale/ökologische Produkte;
- Vermarktung regionaler Produkte (z. B. Markenkampagnen, Qualitätssiegel);
- Bildung und Ausbildung zur Steigerung der Nachfrage; und
- Einführung von Nachhaltigkeits-/Regionale Kriterien bei öffentlichen Aufträgen.

Maßnahmen zur Bekämpfung der **Lebensmittelverschwendung** (z. B. in öffentlichen Kantinen).

Verbesserung des **Zugangs zu gesunden und nachhaltigen Nahrungsmitteln** in benachteiligten Stadtvierteln, städtische und stadtnahe Gartenarbeit.

Erhaltung von und Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen für Junglandwirte und nachhaltige Nutzung dieser Flächen. Obwohl es sich in einigen der begutachteten Fälle um eher außergewöhnliche Initiativen handelt, sind sie angesichts des exponentiellen Verlusts an landwirtschaftlicher Nutzfläche und der Herausforderungen, mit denen sich (junge) Landwirte in Europa konfrontiert sehen, von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung des RtfN.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Schwerpunkt auf Ausbildung/Erziehung und positiven Anreizen liegt, während regulatorische und restriktive Maßnahmen (z. B. zur Beschränkung des Einsatzes von Pestiziden oder des Verkaufs von ultrahochverarbeiteten Produkten) weitgehend fehlen. Dies deutet sowohl auf eine potenzielle Kompetenzlücke auf dieser Ebene als auch auf eine allgemeine Tendenz der europäischen (lokalen) politischen Entscheidungsträger hin, sich beim Übergang zu nachhaltigeren und gesünderen Ernährungssystemen für "weichere" Maßnahmen zu entscheiden.

TRANSFORMATIVER GEIST UND SEINE GRENZEN

Der transformative Charakter variiert in den Fallstudien, wobei einige Strategien/Initiativen, insbesondere diejenigen, die in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und sozialen Bewegungen entwickelt wurden, einen breiteren und radikaleren Ansatz verfolgen (eine Abkehr vom industriellen Nahrungssystem), während andere eher an der Oberfläche bleiben (z. B. durch eine Verbesserung der Nachhaltigkeit des industriellen Nahrungssystems oder eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Nahrungsmittelproduktion). Wichtig ist, dass viele Strategien und Initiativen Nahrungsmittel als eine öffentliche Angelegenheit begreifen, die ressortübergreifend in Angriff genommen werden muss.

In den Fallstudien wurde der Schwerpunkt auf die Integration von Umwelt-, Gesundheits- und sozialen Gerechtigkeitszielen gelegt (z. B. bei der öffentlichen Schulspeisung). Die Dimension der sozialen Gerechtigkeit ist jedoch oft in ihrem Fokus und Umfang begrenzt. Vor allem in den städtischen Gebieten liegt der Schwerpunkt auf der Bereitstellung gesunder und nachhaltiger Lebensmittel, während die Existenzgrundlage und die Rechte von Kleinerzeuger*innen und Beschäftigten in der Ernährungsbranche weniger berücksichtigt werden. Darüber hinaus befassen sich nur wenige Strategien mit strukturellen Zugangshindernissen wie Einkommen, Sozialschutz, Arbeitsrechten und geschlechtsspezifischen Ungleichheiten. Ein einschränkender Faktor dabei ist, dass Sozialschutz und Finanzen oft auf nationaler Ebene behandelt werden und daher nicht in den Zuständigkeitsbereich der lokalen Regierungen fallen. Damit bleibt eine wichtige Dimension des Rechts auf Nahrung und des Übergangs zu menschenrechtsbasierten Nahrungsmittelsystemen am Rande: die Bekämpfung der sozialen Ungerechtigkeit, die sich durch das gesamte Nahrungsmittelsystem zieht.

Nicht nur die nationale Aufteilung der Zuständigkeiten schränkt das Handeln der lokalen Behörden ein. In allen Ländern haben sich EU-Vorschriften wie das EU-Wettbewerbs- und Handelsrecht als erhebliches Hindernis für ein Agieren lokaler Regierungen erwiesen, wenn es um die Stärkung lokaler/regionaler Lebensmittelsysteme und die vorrangige Förderung lokaler Produktion geht, auch im öffentlichen Beschaffungswesen. Während einige Regierungen inno-

vative Wege gefunden haben, um diese zu umgehen, indem sie beispielsweise Qualitätssiegel für regionale Produkte einführen, zögern viele, dies zu tun, weil sie rechtliche und finanzielle Auswirkungen fürchten. Dies ist ein wichtiger Hemmschuh, wenn es um den Übergang zu nachhaltigeren, territorial eingebetteten Lebensmittelsystemen geht.

Menschliche, technische und ressourcenbezogene Einschränkungen sind weitere gängige Herausforderungen, denen sich die lokalen Regierungen konfrontiert sehen. Die engere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Rahmen von Ernährungsräten oder anderen Kooperationsvereinbarungen war eine wichtige Strategie, um diese Einschränkungen zu überwinden und gleichzeitig eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit an der Politikgestaltung zu fördern. Dies kann jedoch auch zu einer übermäßigen Abhängigkeit von der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren bei der Umsetzung von Ernährungsstrategien oder gemeinsamen Projekten führen, wodurch die Eigenverantwortung und Führungsrolle der Regierung geschwächt wird.

Während die meisten der untersuchten Strategien die Bedeutung eines systemischen Ansatzes anerkennen, wurden nur in wenigen Fällen, vor allem in Spanien und Belgien, entsprechende institutionelle Strukturen geschaffen, um die Zusammenarbeit zu erleichtern und Ernährungsstrategien ressortübergreifend zu verankern – eine Voraussetzung, um einen systemischen Wandel zu bewirken. Dies ist eine wichtige Schwachstelle in den meisten der untersuchten Fälle. Infolgedessen verbleiben die Strategien oft auf einer visionären Ebene oder werden in der Praxis eher fragmentarisch und projektbezogen umgesetzt statt strukturiert mit konkreten Aktionsplänen, zeitgebundenen Zielen und Überwachungssystemen realisiert zu werden.

Damit verbunden ist die Planungsunsicherheit, die durch kurzfristige Budgets und (mögliche) Verschiebungen der politischen Prioritäten (Wechsel der politischen Parteien an der Macht) verursacht wird und mit der viele öffentliche Verwaltungen zu kämpfen haben. Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft und der institutionalisierten Beteiligungsstrukturen ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung, um die Kontinuität der staatlichen Bemühungen zu gewährleisten und den politischen Druck aufrechtzuerhalten. Allerdings kämpft die Zivilgesellschaft oft selbst um Ressourcen (Grundfinanzierung), die ein konsequenteres Engagement und eine Überwachung der politischen Prozesse über die Durchführung einzelner Projekte hinaus ermöglichen würden.

Hierarchische Strukturen, mangelnde Transparenz, Starrheit und das langsame Tempo der öffentlichen Verwaltungen haben vor allem in der Zivilgesellschaft, aber auch bei engagierten Regierungsangestellten in vielen Ländern zu Frustrationen geführt und können ein großes Hindernis für die praktische Umsetzung darstellen, selbst wenn auf politischer Ebene Verpflichtungen

eingegangen wurden. Weitere Herausforderungen sind das Fehlen nationaler Strategien zur Festlegung von Mindeststandards, z. B. für Partizipation, sowie die oft begrenzte Kommunikation und Koordination zwischen den verschiedenen Regierungsebenen.

ENGAGEMENT DER ZIVILGESELLSCHAFT UND DER GEMEINSCHAFT

Die Formen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der öffentlichen Politikgestaltung im Bereich Nahrung und Ernährung sind von Land zu Land und innerhalb der Länder sehr unterschiedlich. Im Allgemeinen sind institutionalisierte Formen der Beteiligung im Sinne von Ernährungsräten, die in die öffentlichen Entscheidungsstrukturen integriert oder formell mit ihnen verbunden sind, in Spanien und Belgien am weitesten verbreitet. Viele dieser Räume sind mit kommunalen und regionalen Ernährungsstrategien verbunden bzw. wurden im Rahmen dieser Strategien geschaffen. Einige dieser Strukturen haben jedoch auch ein Mandat, das über die Umsetzung spezifischer Strategien hinausgeht und die lokale Regierung in allen ernährungsbezogenen Fragen berät (z. B. der Ernährungsrat von Valencia). In der Regel ist die lokale Regierung (politische Vertretung und öffentliche Verwaltung) ein integraler Bestandteil dieser institutionalisierten Räte. Dadurch spielen diese Gremien nicht nur eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, eine Beteiligung der Zivilgesellschaft zu erleichtern. Sie fördern vielmehr den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Regierungsstellen, die für die Umsetzung der angestrebten systemischen Veränderungen entscheidend sind.

In Deutschland wiederum sind in den letzten Jahren überall im Lande zivilgesellschaftliche/kommunale Ernährungsräte wie Pilze aus dem Boden geschossen. Dabei handelt es sich um autonome Gremien mit der klaren Absicht, die Lebensmittelpolitik zu demokratisieren und dabei ein unterschiedliches Maß an Nähe zur lokalen Regierung zu wahren. Obwohl sie nicht Teil der offiziellen Regierungsstruktur sind, genießen viele dieser Räte die Anerkennung oder sogar die formelle Unterstützung ihrer Regierung und werden zu ernährungsbezogenen Fragen konsultiert. Einige Ernährungsräte haben auch die Form von runden Tischen, an denen die öffentliche Verwaltung direkt vertreten ist.

Ähnliche zivilgesellschaftliche Strukturen gibt es auch in Österreich und Belgien, wenngleich sie nicht so weit verbreitet sind und auch keine so herausragende Rolle bei der Gestaltung der lokalen Ernährungspolitik spielen. Im Falle Österreichs sind projektbezogene Initiativen, die die Meinung und das Engagement der Gemeinschaft für einen bestimmten Zweck einholen, weiter verbreitet. Im Falle Schwedens sind partizipative Strukturen, die die Umsetzung lokaler und regionaler Ernährungsstrategien begleiten, eine große Schwachstelle, wobei es nur ein junges Beispiel in der Stadt Malmö gibt.

In Deutschland wiederum sind in den letzten Jahren überall im Lande zivilgesellschaftliche/ kommunale Ernährungsräte wie Pilze aus dem Boden geschossen. Dabei handelt es sich um autonome Gremien mit der klaren Absicht, die Lebensmittelpolitik zu demokratisieren und dabei ein unterschiedliches Maß an Nähe zur lokalen Regierung zu wahren. Obwohl sie nicht Teil der offiziellen Regierungsstruktur sind, genießen viele dieser Räte die Anerkennung oder sogar die formelle Unterstützung ihrer Regierung und werden zu ernährungsbezogenen Fragen konsultiert. Einige Ernährungsräte haben auch die Form von runden Tischen, an denen die öffentliche Verwaltung direkt vertreten ist.

Ähnliche zivilgesellschaftliche Strukturen gibt es auch in Österreich und Belgien, wenngleich sie nicht so weit verbreitet sind und auch keine so herausragende Rolle bei der Gestaltung der lokalen Ernährungspolitik spielen. Im Falle Österreichs sind projektbezogene Initiativen, die die Meinung und das Engagement der Gemeinschaft für einen bestimmten Zweck einholen, weiter verbreitet. Im Falle Schwedens sind partizipative Strukturen, die die Umsetzung lokaler und regionaler Ernährungsstrategien begleiten, eine große Schwachstelle – es gibt nur ein jüngeres Beispiel in der Stadt Malmö.

In Portugal gibt es eine Vielzahl von Kooperationsvereinbarungen auf lokaler Ebene, bei denen sich die Zivilgesellschaft, die lokale Regierung und andere Akteure gemeinsam bemühen, den Übergang zu nachhaltigen regionalen Lebensmittelsystemen voranzutreiben. Obwohl diese eher auf der Umsetzungs- als auf der politischen Ebene angesiedelt sind, haben sich aus diesen Bemühungen einige Governance-Strukturen herausgebildet, und zwar sowohl formlose als auch stärker formalisierte. Diese wiederum haben den Grundstein für die ersten Bemühungen gelegt, in der Algarve-Region und in einigen Gemeinden lokale Ernährungsräte einzurichten.

Neben den dauerhaften Beteiligungsstrukturen gibt es auch temporäre Partizipationsräume, die von der Zivilgesellschaft in Anspruch genommen werden können und die zur Diskussion der Lebensmittelpolitik auf lokaler Ebene genutzt wurden. Beispiele hierfür sind die Bürger*innenräte in Vorarlberg, Österreich, oder die Bürgerinitiative auf den Balearen, Spanien.

Die Schnittstelle und der Grad der Einflussnahme auf die öffentliche Entscheidungsfindung variieren erheblich zwischen den Ländern sowie innerhalb der Länder und sind schwer zu definieren (insbesondere im Falle offenerer Beteiligungsformate). Es lässt sich jedoch sagen, dass die von den Ernährungsräten (oder ähnlichen Gremien) getroffenen Entscheidungen eher die Form von Empfehlungen (mit unterschiedlichem Gewicht) an die Kommunalverwaltungen annehmen, als dass sie verbindlich sind. Dennoch können sie ein erhebliches politisches Gewicht haben, insbesondere dann, wenn die lokale Regierung selbst an diesen Gremien beteiligt ist.

Während zivilgesellschaftliche Organisationen und Kommunen eine treibende Kraft hinter und in den Ernährungsräten darstellen, sind an diesen Gremien in der Regel auch eine Vielzahl anderer Akteure aus dem Privatsektor (quer durch das Ernährungssystem) beteiligt, aus der Wissenschaft, aus Berufs- und Wirtschaftsverbänden, der öffentlichen Verwaltung und politischen Parteien. Die Rolle der Ernährungsräte als Plattform für verschiedene Akteure innerhalb des Lebensmittelsystems, die zusammenkommen, um sich auszutauschen, auch über abweichende Ansichten, und zusammenzuarbeiten, wird als ein wichtiger Vorteil dieser Gremien angesehen.

Keiner der ernährungspolitischen Räte unterscheidet klar zwischen öffentlichen und privaten Interessengruppen, insbesondere nicht in Bezug auf Rechteinhaber*innen. Auch gibt es keine institutionellen Vorkehrungen zum Schutz vor unzulässigem Einfluss privater Unternehmen oder bei Interessenkonflikten. Im Allgemeinen wird dies nicht als großes Risiko wahrgenommen. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Räume primär von der Zivilgesellschaft getragen werden und eine klare Ausrichtung haben, die nur schwer von Unternehmensinteressen "gekapert" werden kann. Außerdem haben die Unternehmen ihre eigenen, direkteren Kanäle, um Einfluss auf Behörden oder Regierungen auszuüben, sie müssen daher nicht über diese Foren agieren. Insgesamt sind die Räume sehr unterschiedlich, wobei einige eher von sozialen Bewegungen und der Zivilgesellschaft getragen werden und eine radikalere Agenda verfolgen, während andere eher von der Privatwirtschaft betrieben werden und eine weniger ehrgeizige breitere Agenda verfolgen.

Trotz der Bestrebung, marginalisierte und benachteiligte Gruppen in mehrere der Initiativen einzubeziehen, ist ihre tatsächliche (direkte) Beteiligung nach wie vor gering, wobei einige Gruppen, wie etwa Beschäftigte in der Landwirtschaft, Migrant*innen und von Armut betroffene Gruppen, kaum vertreten sind. Bei den Initiativen mit einer festen Vertretungsstruktur gehen nur wenige über die allgemeinen Kategorien von Akteursgruppen hinaus und reservieren Sitze für spezifischere Gruppen, einschließlich marginalisierter Gruppen. Doch selbst in diesen Fällen gibt es keine spezifischen Maßnahmen, um diesen Gruppen mehr Gehör zu verschaffen und bestehende Machtungleichgewichte gegenüber anderen Gruppen auszugleichen.

Zwar lässt sich insgesamt ein positiver Trend zur Beteiligung an der Politikgestaltung im Bereich der Ernährungssysteme beobachten, doch ist diese Beteiligung selten menschenrechtsbasiert in dem Sinne, dass die Stimmen von marginalisierten und ernährungsunsicheren Gruppen Vorrang haben. Die meisten Initiativen und Plattformen weichen von der Idee ab, alle Akteure des Ernährungssystems mit ins Boot zu holen, um einen Wandel im gesamten Ernährungssystem zu bewirken. Unterschiede zwischen den Beteiligten in Be-

zug auf Interessen und Macht werden dabei tendenziell übersehen, wodurch die Chance verpasst wird, diese Räume proaktiver zu nutzen, um bestehenden Machtungleichgewichten innerhalb und außerhalb des Ernährungssystems entgegenzuwirken.



ANHANG 1: LISTE DER INTERVIEWPARTNER*INNEN

A. ÖSTERREICH

Ernährungsrat Wien. 26/04/2023, 22/05/2023.
KBB – Kultur-Betriebe Burgenland. 05-06/2023.
Bio Austria. 11/05/2023.
Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung, Bregenz. 28/04/2023.
REGIO Klostertal Arlberg 05-06/2023.
Wien, Abteilung Stadtteilplanung und Flächennutzung. 27/03/2023.
Zukunft Essen – Gutes Schulessen für Alle. 12/05/2023.
Agrarmarketing Tirol 19/06/2023.

B. BELGIEN

Ernährungsrat *Gent en Garde*. 02/04/2024.
Ernährungsrat Antwerpen. 27/04/2023.
Ernährungsrat Namur. 28/04/2023.
Ernährungsrat Wallonien (CwAD). 02/05/2023.
Gutes Essen Ernährungsrat Brüssel. 21/06/2023.

C. DEUTSCHLAND

Ernährungsrat Berlin. 25/04/2023.
Ernährungsrat Brandenburg. 01/02/2024.
Ernährungsrat Köln. 14/08/2023.
Ernährungsrat Heidelberg. 26/04/2023.
Ernährungsrat Oldenburg. 25/04/2023.
Berliner Senat, Senatsverwaltung für Verbraucherschutz. 28/06/2023, 30/06/2023.
Stadt Köln, Umwelt und Verbraucherschutzamt. 24/08/2023, 25/08/2023.
Stadt Nürnberg, Biometropole Nürnberg. 27/04/2023.
Stadt Nürnberg, REPROLA. 27/04/2023.
Baden-Wuerttemberg, Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. 25/08/2023.



D. PORTUGAL

Torres Vedras, Bereich Schulverpflegung und Gesundheit der Abteilung Bildung (PSAE-Team). 31/03/2023.

Montemor-o-Novo, Abteilung für wirtschaftliche Entwicklung, Planung und Unterstützung der Stadtverwaltung. 18/04/2023.

Terra Sintrópica - Mitglied des Mértola Ernährungsnetzwerkes. 26/04/2023.

São Pedro do Sul, Büro zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung der Gemeinde. 11/04/2024.

Interkommunale Gemeinschaft der Region Algarve. 15/04/2024.

Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Região Saloia - Mitglied von FoodLink AML. 18/04/2024.

Abteilung für Bildung und soziale Entwicklung der Stadtverwaltung Funchal. 18/04/2024.

WWF-ANP Mitglied des Komitees für die gemeinsame Bewirtschaftung der Seepockenernte. 18/04/2024.

E. SPANIEN

Ernährungsrat València. Leitung Landwirtschaft. 09/2023.

Agròpolis. 04/2024.

F. SCHWEDEN

Västerbotten Ernährungsstrategie. Interview Regierungsvertreter*in. 02/2023.

Norrbotten Ernährungsstrategie. Interview Regierungsvertreter*in. 03/2023.

Södertälje Landnutzungsstrategie. Interview Regierungsvertreter*in. 03/2023.

Ernährungsstrategie für den Bezirk Stockholm. Interview mit Regierungsvertreter*in 03/2023.

Malmö Ernährungsstrategie. Interview mit Regierungsvertreter*in. 01/2023.

Örebro Klimastrategie. Interview mit Regierungsvertreter*in. 04/2023.

Malmöer Ernährungsrat. Interview mit Vertreter*in der Zivilgesellschaft. 12/2022 und 01/2023.



FIAN
INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

 www.fian.org

 @FIANista

 @fianinternational

 FIAN International