

urbane strategien für ein nachhaltiges ernährungs- system / urban strategies for a sustainable food system



Toya Engel und/and Victoria Mutzek

HafenCity Universität Hamburg, Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung, Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen / HafenCity University Hamburg, Department of Urban Planning and Regional Development, Research assistants

Weltweit rückt das Thema Ernährung immer stärker in das Blickfeld von Städten: »Who feeds Bristol?«,⁽¹⁾ fragte im Jahr 2011 eine Studie zur Lebensmittelversorgung der britischen Stadt. Zu: *Talk food with us*⁽²⁾ lud noch im selben Jahr die kanadische Stadt Vancouver ihre BewohnerInnen ein. Und im Nachgang der Expo 2015 in Mailand unterzeichneten über 100 Städte weltweit den *Milan Urban Food Policy Pact*⁽³⁾ und verpflichteten sich, nachhaltige Ernährungssysteme zu entwickeln. Als eine der ersten deutschen Städte nimmt sich nun Berlin verstärkt der Ernährungspolitik an.⁽⁴⁾ Was steckt hinter diesem aufkeimenden Interesse? Bevor diese Frage beantwortet wird, ist eine kurze begriffliche Einordnung des Themas erforderlich. Der politische und zivilgesellschaftliche Diskurs rund um die urbane Ernährung ist stark angelsächsisch geprägt. In der Regel ist dabei die Rede von »Food«. Im Deutschen bieten sich verschiedene Möglichkeiten, dies zu übersetzen: Am häufigsten wird wohl von »Ernährung« oder »Lebensmitteln« gesprochen. Die Städte der Industrieländer werden heute über ein global vernetztes Ernährungssystem versorgt, das den StadtbewohnerInnen jederzeit verfügbare und meist kostengünstige Lebensmittel bietet. Das scheinbar unerschöpfliche Angebot der Supermärkte wiegt die städtische Bevölkerung in dem Glauben, die Lebensmittelversorgung sei stets gesichert — ist der Kühlschrank leer, ist der nächste Supermarkt nicht weit.⁽⁵⁾ Eine nähere Betrachtung des agrarindustriellen Ernährungssystems verdeutlicht jedoch, dass dieser selbstverständliche Lebensmitteleinkauf von einem Wirtschaftssystem ermöglicht wird, das nicht nachhaltig ist und allmählich seine eigenen Grundlagen konsumiert.

Cities all over the world are starting to pay more attention to the topic of feeding their citizens: »Who feeds Bristol?«⁽⁶⁾ was the question asked in a study on the British city's food supply conducted in 2011. That same year, the Canadian city of Vancouver invited its residents to *Talk food with us*.⁽²⁾ And following Expo 2015 in Milan, over 100 cities across the world signed the *Milan Urban Food Policy Pact*⁽³⁾, pledging to develop sustainable food systems. Berlin is now one of the first cities in Germany to focus more closely on nutrition policy.⁽⁴⁾ What are the reasons for this burgeoning interest? Before we can answer this question, we need to briefly summarize the background behind this topic. The political and civil discourse surrounding the issue of urban nutrition has been heavily influenced by the English-speaking world. »Food« is usually the catchword here. This term can be trans-

Seine negativen Umweltauswirkungen⁽⁶⁾ machen es zum »große[n] Klimakiller«⁽⁷⁾ und seine unmittelbaren ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen schlagen sich am stärksten in den Städten nieder⁽⁸⁾ — anders ausgedrückt: »urban demand for cheap food is destroying the planet.«⁽⁹⁾ In der Stadtentwicklung spielte das Ernährungssystem trotz dieser Erkenntnisse bislang eine untergeordnete Rolle.⁽¹⁰⁾ Dies überrascht, da das Thema Ernährung mit zahlreichen planungsrelevanten Bereichen wie Landnutzung, Infrastruktur und Energie⁽¹¹⁾ eng verflochten ist und als »significant urban system«⁽¹²⁾ maßgeblich zum Fortbestehen von Städten und ihrer Bevölkerung beiträgt. Erst gegen Ende der 1990er Jahre begann die nordamerikanische Stadtplanung sich mit Ernährung auseinanderzusetzen⁽¹³⁾ — ein Prozess, der sich langsam auch in europäischen Städten fortsetzt. Und damit ist die Stadtentwicklung in bester Gesellschaft, denn auch gesamtgesellschaftlich steht das Ernährungssystem zunehmend auf dem Prüfstand. Die Ansprüche an die Lebensmittelversorgung verändern sich: über die Grundversorgung hinaus werden auch der Beitrag der Ernährung zur persönlichen Gesundheit, das Vertrauen in die Produkte und Fairness bei der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung immer wichtiger. Diese »New Urban Food Needs«⁽¹⁴⁾ führen dazu, dass sich auch auf politischer Ebene in vielen Städten die Erkenntnis durchsetzt, dass das Ernährungssystem für eine nachhaltige Stadtentwicklung von Bedeutung ist.⁽¹⁵⁾

Ein Ergebnis ist in vielen Kommunen eine Renaissance der Ernährungspolitik⁽¹⁶⁾, nachdem man sich damit mit fortschreitendem Wachstum der Städte und ihrer Entkopplung von der regionalen Lebensmittelproduktion lange nicht beschäftigt hatte.⁽¹⁷⁾

Zu den Instrumenten dieser Politik zählt die Stadternährungsplanung (Urban Food Planning), die das Ernährungssystem unmittelbar physisch-räumlich, aber auch strategisch beeinflussen will. Dies bezieht sich z.B. auf die Standortwahl von Supermärkten, Verarbeitungseinrichtungen oder Gemeinschaftsgärten sowie die Führung von Transportwegen⁽¹⁸⁾. Städtische Ernährungsstrategien nehmen eine übergeordnete Sicht auf das gesamte Ernährungssystem einer Stadt ein. Diese »Entwicklungsprogramme für das Ernährungssystem auf der lokalen Ebene«⁽¹⁹⁾ beinhalten Visionen, Ziele und Maßnahmen für ein nachhaltiges urbanes Ernährungssystem.⁽²⁰⁾ Statt auf globale Produktion und Lieferketten zu setzen, geht es dabei um stadregionale Lösungen der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung, ihrer Zubereitung und schließlich auch Entsorgung bzw. Kompostierung.

Zu diesem Zweck stellen Ernährungsstrategien Verbindungen zwischen verschiedenen Sektoren einer Stadt, dem öffentlichen und privaten Bereich sowie verschiedenen Perspektiven auf das gemeinschaftliche Zusammenleben⁽²¹⁾ her und ermöglichen so, das Ernährungssystem ganzheitlich zu betrachten. Die Herausforderung besteht darin, alle Bereiche dieses komplexen Systems mit seinen zahlreichen Verflechtungen und Schnittstellen zu berücksichtigen.⁽²²⁾

lated in various ways into German: we speak here most frequently of *Ernährung* or *Lebensmittel*. The cities of the industrialized world are supplied today by a globally networked food system, making food available to residents practically any time and usually inexpensively. The seemingly inexhaustible array of offerings at the supermarkets lulls urban residents into believing that the food supply is inexhaustible — when the refrigerator is empty, the nearest supermarket is never far away.⁽⁵⁾ Upon closer scrutiny of the agro-industrial food system, however, it becomes evident that this kind of grocery shopping as a matter of course is made possible by an economic system that is unsustainable and is gradually devouring its own foundations. With its negative environmental impacts,⁽⁶⁾ today's food industry is a »major climate killer«,⁽⁷⁾ with its direct environmental, social, and economic consequences most evident in the cities.⁽⁸⁾ In other words: »urban demand for cheap food is destroying the planet.«⁽⁹⁾

Despite these findings, the food system has so far played a secondary role in urban planning.⁽¹⁰⁾ This is surprising, because the topic of food is closely linked with numerous other planning areas, such as land use, infrastructure, and energy,⁽¹¹⁾ and, as a significant urban system,⁽¹²⁾ it plays a vital role in the survival of cities and their populations. Only towards the end of the 1990s did urban planning in North America start to deal with the topic of food⁽¹³⁾ — a process that is today slowly spreading to European cities as well. Urban development is thus in the best company, because the food system is increasingly coming under scrutiny throughout society as a whole. The demands placed on the food we eat are changing: it's no longer only a question of getting enough to eat but rather about how nutrition contributes to personal health, how much we trust the products we buy, and whether their production and processing take place under fair conditions. These »new urban food needs«⁽¹⁴⁾ are leading policymakers in many cities to realize that the food system is vital for sustainable urban development.⁽¹⁵⁾

One result is a renaissance in nutrition policy in many municipalities⁽¹⁶⁾ after the topic had been ignored for so long as the cities continued to grow and become increasingly isolated from regional food production.⁽¹⁷⁾ One of the tools used in such policies is urban food planning, which attempts to not only influence the food system in an immediate physical and geographical sense but also to conceive strategies for the future. This includes, for example, choosing locations for supermarkets, food processing facilities, and community gardens, as well as managing transport routes.⁽¹⁸⁾ Urban food strategies take into account the entire food system of a city. These »development programs for the food system at the local level«⁽¹⁹⁾ include visions, goals, and measures for a sustainable urban food system.⁽²⁰⁾ Instead of relying on global production and supply chains, the goal is to come up with local and regional solutions for food production and processing, for its preparation, and finally for its disposal or composting.

Zum einen sind die Lebensmittel-Subsysteme untereinander verbunden, etwa Produktion, Verarbeitung, Distribution, Konsum und Entsorgung. Zum anderen ist die Ernährung mit anderen Sektoren, wie Wohnen, Transport, Landnutzung und wirtschaftlicher Entwicklung, eng verflochten.⁽²³⁾ Ernährungsstrategien beinhalten im Idealfall ein übergeordnetes Leitbild für eine nachhaltige Ernährung der Stadt, eine Bestandsaufnahme des urbanen Ernährungssystems sowie Ziele, Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Messgrößen für Evaluation und Monitoring.⁽²⁴⁾ Eine wichtige Rolle für die erfolgreiche Umsetzung einer Ernährungsstrategie können zivilgesellschaftliche Food-Initiativen spielen, z.B. *Foodsharing*, *Urban Farming*, Stadtimkereien und »Prosumer«-Zusammenschlüsse. Sie nutzen den urbanen Raum, um innovative, experimentelle Formen des Umgangs mit Lebensmitteln zu entwickeln und zu verbreiten. Als Gegenströmungen zum konventionellen Ernährungssystem können diese Initiativen als Pioniere der »Urban Food Revolution« angesehen werden.

Vancouver Food Strategy Die kanadische Stadt Vancouver spricht diesen Food-Pionieren in ihrer 2013 verabschiedeten Ernährungsstrategie *What feeds us: Vancouver Food Strategy* eine wichtige Bedeutung zu. Sie definiert Ernährungsstrategien als informellen Plan oder Wegweiser, der die Stadt dabei unterstützt, alle Aspekte des urbanen Ernährungssystems in einem politischen Rahmendokument zu integrieren. Dieses umfasst die Lebensmittelproduktion bzw. urbane Landwirtschaft, die Lebensmittelverarbeitung und -verteilung, den Zugang zu Lebensmitteln und den Umgang damit. Ernährungsstrategien koordinieren und integrieren nicht nur eigenständige Bereiche der Ernährungspolitik, sondern sie betten diese auch in übergeordnete Nachhaltigkeitsziele ein.⁽²⁵⁾

Bei der Entwicklung der Strategie wurden zivilgesellschaftliche Initiativen beratend und gestaltend einbezogen. Ihre Aktivitäten erkennt die Stadt als »assets«⁽²⁶⁾, also Stärken, an, die es zu bewahren und zu fördern gilt. Das gemeinsame Gärtnern, Verkaufen und Verarbeiten von Lebensmitteln, das gemeinschaftliche Kochen und das Feiern der lokalen Food-Kultur wird seither von der Stadt Vancouver beworben und gefördert.

Ernährungsstrategien haben sich in Nordamerika inzwischen als ein Standardinstrument etabliert — wie in Vancouver oftmals als umfassende offizielle Pläne —, während sie in Deutschland und anderen europäischen Ländern erst am Anfang stehen.⁽²⁷⁾ Das heißt allerdings nicht, dass das Thema (stadt-regionale) Ernährung bzw. Ernährungspolitik in deutschen Städten eine untergeordnete Rolle spielt. So sind z.B. zehn deutsche Städte, darunter Hamburg, Nürnberg und Bremen, Teil des deutschen Bio-Stadt-Netzwerkes, das im Kontext der Agrarpolitik u.a. die Förderung von Ökolandbau und Bio-Lebensmitteln in der Region zum Ziel hat.⁽²⁸⁾ Oftmals wird Ernährung also in anderen Zusammenhängen behandelt, jedoch weniger in Form umfassender konzeptioneller Ansätze oder gar Strategien.

To this end, urban food strategies establish connections between various sectors in a city — between the public and private sectors, for example — as well as opening different perspectives on community life⁽²¹⁾ and hence allowing for a comprehensive consideration of the entire food system. The challenge is to take into account all areas of this complex system with its many linkages and interfaces.⁽²²⁾ On the one hand, the food subsystems are closely intertwined, meaning production, processing, distribution, consumption, and disposal. On the other, food is also closely associated with other sectors, such as housing, transport, land use, and economic development.⁽²³⁾

Ideally, food strategies should be subsumed under an overall set of guiding principles for sustainable nutrition in the city, involving a stocktaking of the urban food system, as well as objectives, measures, responsibilities, and benchmarks for evaluation and monitoring.⁽²⁴⁾ Food initiatives launched by citizens can play an important role in the successful implementation of an urban food strategy, for example food sharing, urban farming, urban beekeeping, and »prosumer« cooperatives. Projects like these make use of the urban space to develop and disseminate innovative and experimental forms of food production and consumption. As alternatives to the conventional food system, these initiatives can be regarded as pioneers of the »urban food revolution«.

Vancouver Food Strategy The Canadian city of Vancouver attaches great importance to these food pioneers in the food strategy it adopted in 2013: *What feeds us: Vancouver Food Strategy*. Here, food strategies are defined as an informal plan or roadmap that helps the city to integrate all aspects of the urban food system into a political framework document. This includes food production and urban agriculture, food processing and distribution, and access to food and how to manage it. Food strategies coordinate and integrate autonomous areas of nutrition policy while also embedding them in overall sustainability goals.⁽²⁵⁾

Civil society initiatives advised Vancouver on the development and design of its food strategy. The city recognizes their activities as assets⁽²⁶⁾ that should be preserved and promoted. Vancouver has since then funded and fostered community gardening, selling, and processing of food, community cooking, and the celebration of local food culture.

Food strategies have by now been established in North America as a standard urban policy tool — in many cases in the form of comprehensive official plans, as in Vancouver — while in Germany and other European countries such strategies are still in their infancy.⁽²⁷⁾ That doesn't mean, however, that the issue of (urban and regional) food and nutrition policy plays only a secondary role in German cities. As a matter of fact, ten German cities, including Hamburg, Nuremberg, and Bremen, have now come together to form the German Biocity Network, which aims through agricultural policy to, for example, promote organic farming and organic foods grown in the respective region.⁽²⁸⁾ Food is

Vielleicht ändert sich das in naher Zukunft, wie das Beispiel Berlins zeigt. Als erste deutsche Stadt hat Berlin 2016 beschlossen, in Zusammenarbeit mit dem Berliner Ernährungsrat eine Ernährungsstrategie zu formulieren.⁽²⁹⁾ Auch in Hamburg formiert sich derzeit ein Ernährungsrat. Die internationalen Beispiele für eine funktionierende Ernährungspolitik können für Berlin und andere deutsche Städte Orientierung bieten.

therefore often at issue in other contexts, but still rarely in the form of comprehensive conceptual approaches or even strategies. Perhaps this will be changing in the near future, as shown by the example of Berlin. In 2016, Berlin became the first city in Germany to formulate a food strategy, in cooperation with the Berliner Ernährungsrat (Food Policy Council).⁽²⁹⁾ A similar council is now being formed in Hamburg. International examples of how to frame an effective food policy can serve here as orientation guides for Berlin and other German cities.

- (1) Who feeds Bristol? (2011): Towards a resilient food plan: <http://bristolfoodpolicycouncil.org/wp-content/uploads/2012/10/Who-Feeds-Bristol-report.pdf>.
- (2) City of Vancouver (2013): What feeds us: Vancouver Food Strategy: <http://vancouver.ca/files/cov/vancouver-food-strategy-final.PDF>.
- (3) MUFPP Secretariat (2015): Milan Urban Food Policy Pact: <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2016/06/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-EN.pdf>.
- (4) Koalitionsvereinbarung (2016): Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Welt offen. Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin, und DIE LINKE, Landesverband Berlin, und BÜNDNIS 90/Die Grünen, Landesverband Berlin für die Legislaturperiode, 2016—2021: https://gruene.berlin/sites/gruene.berlin/files/2016-11-16-koalitionsvereinbarung_2016-21_final_0.pdf. / **Coalition agreement: Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Welt offen, 2016. Coalition agreement between the Social Democratic Party (SPD), Berlin Regional Association; DIE LINKE, Berlin Regional Association; and BÜNDNIS 90 / The Greens, Berlin Regional Association, for the legislative period 2016—2021, p. 151.**
- (5) Vgl./Cf. Pothukuchi, Kameshwari; Kaufman, Jerome: Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning, in: *Agriculture and Human Values*, 16, 1999, S. 213—224./pp. 213—224.
- (6) Vgl./Cf. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt, S. 103ff. / **German Advisory Council on the Environment (SRU): Environmental Report 2012. Respecting Environmental Limits, pp. 103ff.**
- (7) Stierand, Philipp: Speiseräume. Die Ernährungswende beginnt in der Stadt. München: Oekom, 2014, S. 7./p. 7.
- (8) Sonnino, Roberta: Feeding the City: Towards a new Research and Planning Agenda, in: *International Planning Studies*, 14:4, 2010, S. 425—435, hier: S. 426./pp. 425—435, here: p. 426.
- (9) Steel, Carolyn: *Hungry City. How food shapes our lives*. London: Vintage, 2013, S. 43./p. 43.
- (10) Vgl./Cf. Pothukuchi, Kameshwari; Kaufman, Jerome: The food system: a stranger to the planning field, in: *Journal of the American Planning Association*, 66:2, 2000, S. 112—124./pp. 112—124. Vgl./Cf. Morgan, Kevin: Feeding the city: the challenge of urban food planning, in: *International Planning Studies*, 14, 2010, S. 341—348./pp. 341—348. Vgl./Cf. Buchan, Robert; Cloutier, Denise; Friedman, Avi; Ostry, Aleck: *Local Food System Planning. The problem, conceptual issues, and policy tools for local government planners*, in: *Canadian Journal of Urban Research*, 24, 2014, S. 1—23./pp. 1—23. Vgl./Cf. Ilieva, Rositsa: *Urban Food Planning. Seeds of transition in the global north*. Routledge: New York: Oxon, 2016.
- (11) Vgl./Cf. Morgan, 2010, S. 341./p. 341.
- (12) Pothukuchi, Kameshwari; Kaufman, Jerome, 1999, S. 217./p. 217.
- (13) Ebd./Ibid.
- (14) Stierand, Philipp: Urbane Landwirtschaft & Co. Die Rückkehr der Ernährungspolitik auf die lokale Ebene, in: *Der kritische Agrarbericht*, 2016, S. 310—314, hier: S. 310f./pp. 310—314, here: p. 310.
- (15) Ebd./Ibid.
- (16) Ebd. S. 311./Ibid. p. 311.
- (17) Ebd. S. 310./Ibid. p. 310.
- (18) Hammer, Janet: Community Food Systems and Planning Curricula, in: *Journal of Planning Education and Research*, 23, 2004, S. 424—434, hier: S. 424f./pp. 424—434, here: p. 424f.
- (19) Stierand, 2014, S. 178./p. 178.
- (20) Morgan, Kevin; Sonnino; Roberta: The urban foodscape: world cities and the new food equation, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2010, S. 1—16, hier: S. 3f./pp. 1—16, here: p. 3f.
- (21) Pothukuchi; Kaufman, 1999, S. 221/p. 221.
- (22) Morgan, Kevin: Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North, in: *Urban Studies*, 52, 8, 2015, S. 1379—1394, hier: S. 1380./pp. 1379—1394, here: p. 1380.
- (23) Pothukuchi; Kaufman, 1999, S. 218./p. 218.
- (24) Stierand, 2014, S. 181./p. 181.
- (25) City of Vancouver (2013): What feeds us?, Vancouver Food Strategy: <http://vancouver.ca/files/cov/vancouver-food-strategy-final.PDF>, S. 3./p. 3.
- (26) Ebd. S. 23./p. 23.
- (27) Stierand, 2014, S. 179./p. 179.
- (28) Stadt Nürnberg, Referat für Umwelt und Gesundheit: *Bio-Städte. / City of Nuremberg, Department of Environment and Health: Bio-cities*: <https://www.biostaedte.de/ueberuns/allgemeine-informationen.html>.
- (29) Koalitionsvereinbarung (2016): Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Welt offen. Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin, und DIE LINKE, Landesverband Berlin, und BÜNDNIS 90/ Die Grünen, Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2016—2021. S. 151. / **Coalition agreement (2016): Berlin gemeinsam gestalten, see note 4, p. 151.**