

# Institutionelle Klimaanpassungskapazität von urbanen Ernährungssystemen in Deutschland und der Schweiz.

## Ein Policy-Brief auf Basis einer vergleichenden Fallstudie.

Dimitria Interlici in Kooperation mit NAHhaft e.V.

### Zusammenfassung

Der folgende Policy-Brief gibt fünf konkrete Handlungsempfehlungen für Städte und Kommunen, wie es ihnen auf Basis von institutionellen, konzeptuellen und personellen Maßnahmen gelingen kann, ihre nachhaltigen Ernährungsstrategien zu implementieren. Die Datenbasis für diese Empfehlungen bilden zehn qualitative Interviews, die im Sommer 2020 mit Expert:innen aus den Städten Basel, Berlin, Köln und Zürich geführt wurden.

### Hintergrund

Städte und Kommunen sind wichtige Akteur:innen im Kampf gegen den Klimawandel, so auch im Bereich der Ernährungspolitik. Nachhaltigkeit und Klimaschutz spielen für viele verschiedene Bereiche der kommunalen Verantwortung eine wichtige Rolle. Obwohl es sich um einen zentralen Bereich derselben handelt, wurden die Auswirkungen städtischer Ernährungssysteme auf die Umwelt bisher kaum berücksichtigt (Schanz, Pregering, Baldy, Sipple & Kurse, 2020). Nachhaltige urbane Ernährungsstrategien stellen einen vergleichsweise neuen Ansatz dar, um städtische und kommunale Ernährungssysteme aus ökologischer und sozialer Perspektive nachhaltiger zu gestalten. Je doch wird das Thema der Ernährung innerhalb der Verwaltungsinstitutionen häufig nicht ganzheitlich betrachtet, sondern folgt einem Silodenken<sup>1</sup>. An diesem Punkt setzt die hier vorliegende Forschung an.

Für die Entwicklung und Umsetzung von nachhaltigen urbanen Ernährungssystemen kommen insbesondere auch Impulse von der

internationalen Ebene. Der Milan Urban Food Policy Pact (MUFPP), ein nichtbindendes internationales Abkommen, bildet einen zentralen Baustein in diesem Prozess. Das Abkommen wurde 2015 verabschiedet und inzwischen von 211 Städten weltweit unterzeichnet (MUFPP, 2020). Die in der qualitativen Fallstudie untersuchten Städte Basel, Berlin, Köln und Zürich haben den MUFPP ebenfalls unterzeichnet und sich damit der Implementierung eines nachhaltigen Ernährungssystems verpflichtet. Der MUFPP setzt auf Basis eines speziell entwickelten Monitoring Frameworks mit sechs verschiedenen Indikatoren Ziele, wie die Städte nachhaltige Ernährungssysteme implementieren können. Für die vergleichende Fallstudie waren insbesondere die Governance-Indikatoren relevant.

Auf wissenschaftstheoretischer Ebene hat die Arbeit die institutionellen Faktoren untersucht, welche die Städte befähigten bzw. daran hinderten, nachhaltige urbane Ernährungsstrategien zu implementieren. Die Studie verfolgt einen vergleichenden Ansatz und analysiert anhand eines induktiven Process-Tracings die Implementierungsprozesse. In allen vier Städten begann der Prozess im Jahr 2015 mit der Unterzeichnung des MUFPP. Die Daten wurden durch insgesamt zehn qualitative Expert:innen-interviews mit Verwaltungsangestellten und Vertreter:innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen erhoben.

Auf Basis dieser qualitativen Fallstudie werden im Folgenden Policy-Empfehlungen für die institutionelle Anpassung von Verwaltungs-

<sup>1</sup> Das Silodenken der Ernährungspolitik beschreibt den fragmentierten Ansatz von Ernährungspolitiken, welcher die strukturellen Abhängigkeiten von

Ernährung mit anderen Politikfeldern wie beispielsweise Wasser, Energie und Abfallwirtschaft nicht anerkennt (Sonnino, Tegoni & De Cunto, 2019).

institutionen gegeben, um das Silodenken aufzubrechen und die Strategien vollumfänglich umsetzen zu können. Die Studie stellt fünf Hypothesen über die befähigenden und hemmenden institutionellen Faktoren im Zuge der Implementierung einer nachhaltigen Ernährungsstrategie auf. Auf diesen Hypothesen basieren die empirisch gewonnenen Erkenntnisse sowie die in diesem Policy-Brief gegebenen Policy-Empfehlungen.

### Problemstellung

Mit der Etablierung von nachhaltigen urbanen Ernährungssystemen geht die Entwicklung von entsprechenden Ernährungsstrategien einher. Sie stellen einen neuen Ansatz dar, um das Silodenken aufzubrechen. Denn die Implementierung der Strategien erfordert einen holistischen und interdepartementalen Ansatz. Öffentliche Institutionen sind jedoch in aller Regel nach Politikressorts organisiert. Das Thema der Ernährung ist ein sektorübergreifendes Thema, weshalb die Zuständigkeiten in mehreren Ämtern und Fachabteilungen liegen. Hier sind unter anderem die Umwelt-, Schul-, und Gesundheitsämter sowie die für die öffentliche Beschaffung zuständigen Stellen zu nennen. Dies kann die Umsetzung einer nachhaltigen Ernährungsstrategie erschweren. Daher ist es essenziell, diese sektoralen Barrieren zu überwinden (Wunder, 2018). Daher ist es wichtig, zu erforschen, wie Anpassungsanstrengungen durch institutionelle Innovationen gelingen können (Patterson & Huitema, 2019). Wissenschaftliche Erkenntnisse implizieren, dass insbesondere Akteur:innen der Städte und Kommunen sowie der Privatsektor für eine erfolgreiche Anpassung an den Klimawandel essenziell sind (Noble et al., 2014). Die Anpassung ist ein intendierter Prozess, der in Reaktion auf äußere Einflüsse, wie den Klimawandel, erfolgt. Eine Anpassungsmaßnahme ist beispielsweise die Implementierung neuer organisationaler Strukturen, Regelwerke oder Strategien (Emerson & Gerlak, 2014).

Die Analyse der Interviewdaten zeigt, dass die untersuchten Städte schon einige Maßnahmen ergriffen haben, um das Silodenken aufzubrechen. So haben Basel, Berlin, Köln, und Zürich nachhaltige Ernährungsstrategien entwickelt und damit einhergehend spezifische institutionelle Maßnahmen ergriffen, um deren Implementierung zu unterstützen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die Schaffung von Stellen für Ernährungskoordinator:innen und die Etablierung von abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppen zu nennen. Die Maßnahmen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Form und Institutionalisierung von Stadt zu Stadt. Daher werden im Folgenden die Gesamtheit der ergriffenen Maßnahmen als Handlungsempfehlungen formuliert, um den Städten Impulse zu geben und den Erfahrungsaustausch zwischen den Städten, auch über Ländergrenzen hinweg, zu fördern.

### Policy-Empfehlungen

Die folgenden Handlungsempfehlungen fokussieren sich darauf, wie öffentliche Verwaltungsinstitutionen auf kommunaler Ebene gestaltet werden könnten, um nachhaltige Ernährungsstrategien vollumfänglich implementieren zu können.

1. Das Ergreifen von **institutionellen Anpassungsmaßnahmen** ermöglicht es Städten, das Thema der Ernährungspolitik als sektorübergreifendes Thema vollständig zu erfassen. Dazu gehören das **Etablieren von interdepartementalen Arbeitsgruppen**, die **Schaffung von neuen Positionen**, wie die des:r Ernährungskoordinator:in. Des Weiteren empfiehlt die Studie die **Anpassung der Governance-Strukturen**, zum Beispiel in dem die Gemeindeordnung die Etablierung eines nachhaltigen Ernährungssystems mit Hilfe einer entsprechenden Strategie festlegt.
2. Die nachhaltige Ernährungsstrategie sollte in **Zusammenarbeit mit verschiedenen**

**administrativen Akteur:innen** entwickelt werden. Ein sogenannter **Multi-Stakeholder-Ansatz** erlaubt es, die Bedürfnisse und Anliegen **aller Anspruchsgruppen widerzuspiegeln**. Das erhöht die Zufriedenheit mit der Strategie insgesamt.

3. Zur (Weiter-)Entwicklung der Strategie und in Bezug auf die damit verbundenen Entscheidungsprozesse empfiehlt sich ein **basisdemokratischer Ansatz**. Dieser **erhöht die Legitimität** der jeweiligen Strategie. Hierbei ist es besonders wichtig, auch **unterrepräsentierte (soziale) Gruppen mit einzubeziehen**. Vor allem die soziale Komponente von nachhaltigen Ernährungsstrategien ist nicht zu vernachlässigen. So kann es gelingen, eine nachhaltige und regionale Ernährung **für alle gesellschaftlichen Gruppen zugänglich** zu machen.
4. Eine **entschlossene politische und administrative Führung** erleichtert die Entwicklung und den Implementationsprozess der Strategie und **erhöht außerdem die Akzeptanz** einer solchen Policy innerhalb der Stadtverwaltung. Die Führungskräfte können maßgeblich dazu beitragen, den **Austausch zwischen verschiedenen Gruppen und Fora zu vereinfachen**, so auch im Austausch mit der Zivilgesellschaft. Des Weiteren erlaubt es diese Führung, **Mehrheiten innerhalb von Verwaltung und Politik** für nötige **rechtliche Änderungen** und die **Schaffung von finanziellen und personellen Ressourcen** voranzutreiben und zu finden.
5. Es ist hilfreich, die **administrative Verantwortlichkeit** für die Strategie auf der **höchstmöglichen Ebene** anzusiedeln. Wenn dies gelingt, wird der **Implementationsprozess vereinfacht**. Außerdem stellt dies eine **große Einsatzbereitschaft** innerhalb der Verwaltung sicher und wirkt gleichzeitig als **wichtiges politisches Signal**

innerhalb der Verwaltung und nach außen. Ferner kann es als Gegenmittel gegen die **Trägheit des Verwaltungshandeln** wirken, da klare Zuständigkeiten geschaffen wurden.

### Schlussbetrachtung

Ernährung stellt ein hochpolitisches und sozial äußerst relevantes Thema dar, da sie mit allen Facetten unseres Lebens verwoben ist. Daher muss vor allem in diesem Bereich der spezifische städtische Kontext besondere Beachtung bei der Umsetzung der Empfehlungen finden.

Die Handlungsempfehlungen sind nach Relevanz aufgeführt, beginnend mit der in den Augen der Autorin zentralsten Empfehlung. Das folgende Schaubild hebt die zentralen Aspekte der einzelnen Ideen noch einmal hervor. Die hier gegebenen Empfehlungen stellen keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sind als langfristige Ziele zu verstehen.



Holistische Umsetzung der Ernährungsstrategie durch institutionelle Anpassungsmaßnahmen



Multi-Stakeholder Ansatz



Basisdemokratischer Ansatz



Speziell eingesetzte Führungsperson



Administrative Verantwortlichkeit auf höchstmöglicher Ebene

### Quellen

- Emerson, K., & Gerlak, A. K. (2014). Adaptation in Collaborative Governance Regimes. *Environmental Management*, 54(4), 768-781.
- Interlici, D. (2021). *Institutional Climate Adaptation of Local Food Systems in Germany and Switzerland. A Comparative Case Study*.

Unveröffentlichte Masterarbeit, Universität Konstanz.

MUFPP (2020). *Local Solutions for Global Issues*. Verfügbar unter: <https://www.milanurbanfoodpolicyact.org> [Letzter Aufruf: 31.05.2021].

Noble, I.R., S. Huq, Y.A. Anokhin, J. Carmin, D. Goudou, F.P. Lansigan, B. Osman-Elasha, and A. Villamizar, 2014: Adaptation needs and options. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 833-868.

Patterson, J. J., & Huitema, D. (2019). Institutional innovation in urban governance: The case of climate change adaptation. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(3), 374-398.

Schanz, H., Pregering, M., Baldy, J., Sipple, D., & Kruse, S. (eds.) (2020): Kommunen gestalten Ernährung - Neue Handlungsfelder nachhaltiger Stadtentwicklung. *DStGB Dokumentation, 2020, Nr. 153*. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin.

Sonnino, R., Tegoni, C. L., & De Cunto, A. (2019). The challenge of systemic food change: Insights from cities. *Cities*, 85, 110-116.

Wunder, S. (2019). *Regionale Ernährungssysteme und nachhaltige Landnutzung im Stadt- Land-Nexus*. Verfügbar unter: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2020/2577-regionale-ernaehrungssysteme.pdf> [Letzter Aufruf: 31.05.2021].

### Zur Autorin



Dimitria Interlici hat im Bachelor und Master Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz studiert. Während ihres Masterstudiums hat sie einen zweisemestrigen Studienaufenthalt an der Balsillie School of International Affairs (Waterloo, Kanada) im Masterprogramm der Global Governance absolviert. In Kanada hat Dimitria Interlici das Thema der nachhaltigen Ernährungspolitik für sich entdeckt und sich darauf spezialisiert. Auf diesem Interesse fußt ihre Masterarbeit, die die Grundlage für diesen Policy-Brief bildet.

### Über NAHhaft e.V.

NAHhaft ist eine unabhängige und gemeinnützige Bildungs-, Forschungs- und Beratungsorganisation. Wir setzen uns für eine nachhaltige Neuausrichtung von Landwirtschaft und Ernährung ein – durch Forschung, Bildung, Beratung und Dialog.

NAHhaft e.V. erforscht Stellschrauben und Wege, die nachhaltige Ernährungssysteme fördern, und unterstützt Organisationen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung sowie Zivilgesellschaft dabei, innovative Konzepte wirksam in die Praxis umzusetzen. Wir möchten Brücken bauen und den Dialog zwischen verschiedenen Akteuren fördern.

### Danksagung

Die Autorin möchte sich an dieser Stelle beim NAHhaft e.V. für die Möglichkeit, ein Forschungspraktikum im Zuge ihrer Masterarbeit zu absolvieren, bedanken.