

© **Schwerpunkt »Globalisierung gestalten«**

Von global zu lokal

Stärkung regionaler Versorgungskreisläufe von Städten als Baustein für eine nachhaltige Ernährungspolitik – drei Fallstudien

von Heidrun Moschitz, Rebekka Frick und Bernadette Oehen

Die zunehmende Globalisierung unseres Ernährungssystems ruft bei immer mehr Menschen in den Städten wie auf dem Land Unbehagen hervor. Der wachsenden Entfremdung von der Lebensmittelproduktion setzen kritische Konsumentinnen und Konsumenten die Idee einer möglichst lokalen oder regionalen Versorgung entgegen. Als »regional« gekennzeichnete Produkte erfreuen sich zunehmender Beliebtheit, nicht zuletzt bei der städtischen Bevölkerung. Doch welche Potenziale gibt es überhaupt noch für Städte, die Bevölkerung mit regionalen Produkten zu versorgen – angesichts von Produktions- und Verarbeitungsstrukturen, die immer größer werden und meist auf einen überregionalen bis globalen Markt abzielen? Wo liegen die Erfolgsbedingungen für den Erhalt und die Stärkung regionaler Versorgungskreisläufe von Städten? – Der folgende Beitrag berichtet von drei Fallstudien aus Süddeutschland und interpretiert die Ergebnisse mit Blick auf eine nachhaltige Wende bei der Ernährungspolitik. Es stellt sich heraus, dass Städte und Kommunen hierbei eine zentrale Rolle spielen (können).

Gerade weil regionale Produkte immer beliebter werden, ist es geboten, diesen Begriff zunächst kritisch zu hinterfragen und zu klären. Je nach Kontext, in dem sich Personen oder Unternehmen bewegen, interpretieren sie »Region« als eine definierte geografische Einheit, einen Kulturraum oder einen Wirtschaftsraum. »Regional« kann aber auch bedeuten, dass Nähe über direkte Beziehungen hergestellt wird, welche auf sozialen Interaktionen beruhen. In all diesen Interpretationen von Region fehlt allerdings eine Festlegung auf bestimmte Produktqualitäten. Diese werden zwar implizit oftmals von den Konsumentinnen und Konsumenten mit einem regionalen Produkt verbunden, aber solange die Region nur als Herkunftsadresse aus einem bestimmten Umkreis definiert wird, besteht die Gefahr, dass Regionalität zum Selbstzweck wird und dann die in sie gesetzten Erwartungen (wie Produktions- und Verarbeitungsqualitäten oder wirtschaftliche und soziale Beziehungen) nicht erfüllen kann.¹

Die Rolle von Städten im Ernährungssystem

Während in landläufigen Debatten Ernährungsfragen in erster Linie als Herausforderungen an die landwirtschaftliche Produktion und die Agrarpolitik

verstanden werden, wächst angesichts einer ständig zunehmenden städtischen Bevölkerung die Erkenntnis, dass der ländliche Raum die Probleme nicht alleine bewältigen kann. Auch wenn dies noch zu keinen grundlegenden Politikänderungen geführt hat, treten immer mehr Städte auf den Plan, um sich der Frage einer nachhaltigeren Gestaltung des Ernährungssystems anzunehmen. So unterzeichneten im Oktober 2015 100 Städte den »Milan Urban Food Policy Pact«, eine Absichtserklärung, konkrete Aktivitäten zu unternehmen, um das städtische Ernährungssystem nachhaltiger zu gestalten.² Weltweit nimmt die Zahl der Städte zu, die sich bewusst damit auseinandersetzen, wie ihre Bevölkerung sich ernährt bzw. ernähren könnte und woher die städtischen Lebensmittel kommen (können).³ Implizit liegt hierbei oft die Frage zugrunde, inwieweit die umliegende Region die Stadt versorgen kann.

Mit der eingangs skizzierten kritischen Betrachtung von Regionalität im Hinterkopf haben wir uns die Frage gestellt, welchen Anteil regionale Produkte am Konsum in verschiedenen Städten haben, um auf diesem Weg einen Beitrag zu einer weiterführenden Diskussion zu nachhaltigen Ernährungssystemen zu leisten. Der vorliegende Beitrag stellt Ergebnisse aus

zwei Studien vor, die das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) in den letzten Jahren zu drei Städten in Baden-Württemberg durchgeführt hat.⁴ Ausgehend von der Stadt als Ort des Konsums, werden folgende Fragen beantwortet und diskutiert:

- Wie hoch ist das Produktionspotenzial in der Region?
- Wie hoch ist der Anteil regionaler Lebensmittel am Konsum in der Stadt?
- Über welche Distributionskanäle werden regionale Lebensmittel in der Stadt vertrieben?

Der Fokus in diesem Artikel liegt auf den Ergebnissen der Studie für die Stadt Freiburg im Breisgau (220.000 Einwohner), die 2015 durchgeführt wurde. Ergebnisse der zweiten Studie zu den beiden Kleinstädten Leutkirch und Waldkirch mit jeweils rund 20.000 Einwohnern werden exemplarisch aufgeführt.⁵

Methodisches Vorgehen

Zunächst wurde mit den Stadtverwaltungen und dem wissenschaftlichen Beirat definiert, welches Gebiet jeweils als »Region« zu betrachten war. Dabei wurde einerseits darauf geachtet, dass die Festlegung der Region stimmig ist hinsichtlich Wirtschaftsraum und emotional-kultureller Empfindung der Bevölkerung. Andererseits sollten statistische Daten zur Landwirtschaft für die Berechnung des regionalen Produktionspotenzials verfügbar sein. Auf dieser Basis wurde der Regierungsbezirk Freiburg als »Region Freiburg« bestimmt; im Fall von Waldkirch und Leutkirch waren es jeweils einige Landkreise im Umkreis der Städte.

Für die Ermittlung des regionalen Produktionspotenzials wurden die Anbauflächen und Tierbestände mit den regionalen Durchschnittserträgen bzw. Tierleistungen multipliziert und anschließend die Verarbeitungsschritte zu Produkten wie Fleisch, Käse und andere Milchprodukte berücksichtigt, um für alle gewählten Produktkategorien zu den regional erzeugten Mengen zu gelangen. Um aus der gesamten regionalen Produktion auf die für die Städte zur Verfügung stehenden Mengen zu schließen, ist der Anteil der städtischen Bevölkerung bezogen auf das Total der Bevölkerung in der definierten Region ermittelt worden: zehn Prozent im Fall von Freiburg, ein bis zwei Prozent im Fall der kleineren Städte. Mit diesem Wert wurden die produzierten Mengen multipliziert.

Die gesamten Mengen konsumierter Lebensmittel wurden aus statistischen Daten für das Land Baden-Württemberg (auf Basis der *Nationalen Verzehrstudie II* aus dem Jahr 2008 und dem GfK-Haushaltspanel) abgeleitet und auf die Bevölkerungszahlen in den Städten umgerechnet. Konsummengen im Außer-Haus-Konsum wurden durch Befragungen und Hochrechnungen der lokalen Gastronomie erhoben.

Um die Herkunft der Lebensmittel, die in den Städten angeboten werden, zu bestimmen, haben wir Befragungen mit ausgewählten Unternehmen durchgeführt und diese Ergebnisse auf alle Unternehmen übertragen. Hierbei fanden Supermärkte, Discounter, Fachgeschäfte, Wochenmärkte sowie Restaurants und Großküchen Berücksichtigung.

Die Produktauswahl unterschied sich in den beiden Studien. Die Stadt Freiburg, Auftraggeberin der einen Studie, war daran interessiert, eine Komplettübersicht über den gesamten Lebensmittelkonsum in der Stadt zu bekommen, weshalb wir nach Produktgruppen (Obst, Gemüse, Fleisch etc.) unterschieden. Die Studien für Leutkirch und Waldkirch fokussierten hingegen auf ausgewählte Produkte (z. B. Erdbeeren, Kartoffeln, Rindfleisch), um konkrete Handlungsmöglichkeiten für spezifische Produkte ableiten zu können.

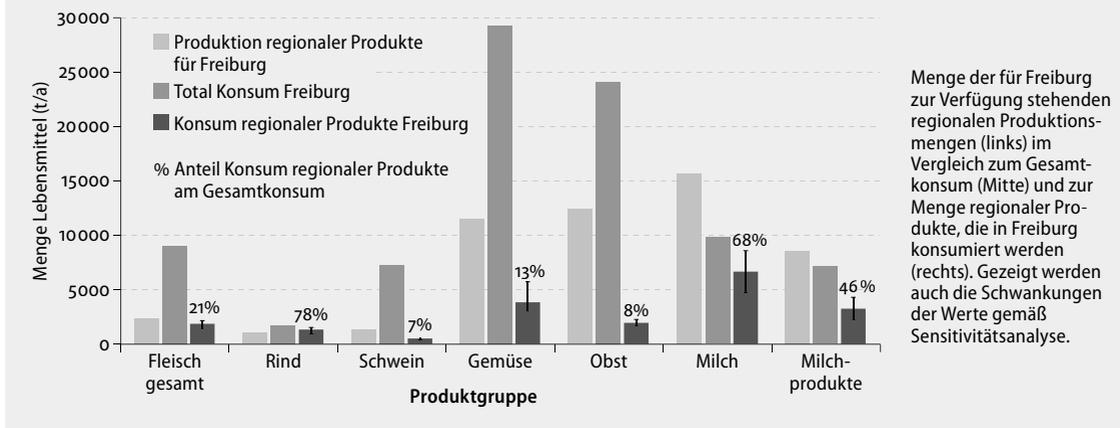
Regionale Produktionspotenziale und Konsum

Abbildung 1 zeigt beispielhaft für Freiburg bei unterschiedlichen Produktgruppen a) die zur Verfügung stehenden regionalen Produktionsmengen (jeweils Säule links), b) den gesamten Konsum der Produkt(gruppen) in der Stadt (Säule Mitte) und c) die Menge regionaler Produkte, die tatsächlich in Freiburg konsumiert werden (Säule rechts).

Die Anteile regionaler Produkte am Gesamtkonsum schwanken von weniger als zehn Prozent bei Schweinefleisch(produkten),⁶ Gemüse und Obst⁷ bis hin zu über 70 Prozent bei Milch und Rindfleisch(produkten). Vergleicht man die Konsummenge regionaler Produkte mit den in der Region erzeugten Mengen, erkennt man, dass das Potenzial nur bei Rindfleisch ausgeschöpft wird. Bei allen anderen Produktgruppen wird das regionale Produktionspotenzial nur zu einem Teil für den Konsum in der Stadt genutzt. Über alle Produkte hinweg ergibt sich für die Stadt Freiburg ein Anteil regionaler Produkte am Lebensmittelkonsum der wichtigsten Lebensmittel von etwa 20 Prozent.⁸

Es zeigte sich, dass in Leutkirch die regionalen Anteile für die wichtigsten Produkte zwischen etwa 15 und 30 Prozent schwanken, während Waldkirch regionale Konsumanteile von etwa 20 bis 40 Prozent aufweist. Hier wird das regionale Produktionspotenzial zum Teil deutlich stärker ausgeschöpft. Die höheren regionalen Anteile in Waldkirch lassen sich zum Teil mit den Produktionsstrukturen in der Region erklären: Mit der Insel Reichenau und dem Rheintal liegen bedeutende Gemüseanbaugelände im Regionsparameter und so werden hier je nach Gemüse Anteile von 16 bis 24 Prozent erreicht; bei Spargel sind es sogar über 70 Prozent, da die Region im Spargelanbaugelände Baden liegt.

Abb. 1: Die Versorgungssituation von Freiburg mit Lebensmitteln aus der Region



Es gibt allerdings auch Produkte, bei denen sich das hohe regionale Produktionspotenzial nicht in einem hohen Konsumanteil regionaler Produkte niederschlägt. Besonders prägnant ist diese Beobachtung für Milch, die in großen Mengen in der grünlanddominierten Region Leutkirch produziert wird, deren Regionalanteil im Konsum der Stadt aber nur vier Prozent beträgt. Der Grund hierfür liegt in der Dominanz sehr großer Molkereien in der Region, die auf nationale und internationale Märkte ausgerichtet sind und regionale Milch nicht getrennt verarbeiten. In Freiburg mit einer starken regionalen Molkerei liegt der Anteil deutlich höher (Abb. 1).

Absatzwege für regionale Produkte

Eine interessante Frage ist, über welche Absatzkanäle regionale Lebensmittel ihren Weg zu den Konsumentinnen und Konsumenten in der Stadt finden. Dazu führten wir Befragungen bei den unterschiedlichen Unternehmen durch (siehe oben) und fragten jeweils nach den Anteilen der Produkte verschiedener Herkunft: regional, aus Deutschland oder aus dem Ausland.⁹ Je nach Branche konnten die befragten Personen sehr genaue Angaben machen, teilweise wurden die Anteile geschätzt.

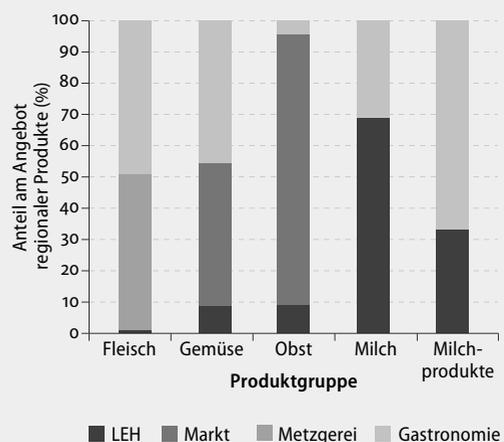
Für Freiburg zeigt sich die große Bedeutung der Wochenmärkte und der Gastronomie für den Absatz regionalen Obstes und Gemüses (Abb. 2). Bei Fleisch sind es vor allem Metzgereien und ebenfalls die Gastronomie, für Milch spielt der Lebensmitteleinzelhandel (LEH) eine wichtige Rolle. In Leutkirch und Waldkirch ergeben sich für die spezifischen Produkte teilweise andere Bilder, die im Einzelnen hier nicht dargestellt werden können. Während es z. B. kaum Unterschiede in der Bedeutung der Absatzkanäle für Rindfleisch insgesamt gibt, lassen sich bei regionalem

Rindfleisch deutliche Unterschiede erkennen: In Leutkirch spielt neben den Metzgereien die Gastronomie eine wichtige Rolle für den Absatz; in Waldkirch sind neben den Fachgeschäften die lokalen Supermärkte entscheidend, da sie sich stark um eine regionale Produktpalette bemühen.

Kommt Regionalität in die Städte?

Die Analysen der Produktion und Absatzwege regionaler Produkte und insbesondere der Vergleich zwischen den verschiedenen Städten zeigen, dass die Logistik die größte Limitierung darstellt für regionale Produkte, die aus dem Umfeld von Städten in die Städte geliefert werden. Absatzwege für regionale Produkte sind je nach Ort und Produkt unterschiedlich. Gerade produktspezifische Betrachtungen ermöglichen,

Abb. 2: Bedeutung der Verkaufskanäle für regionale Produkte in Freiburg (relative Mengen)



Schlüsselfaktoren für eine regionale Versorgung einer Stadt zu identifizieren und die Anteile regionaler Produkte am Konsum in der Stadt (die stark schwanken können) zu erklären. Während in allen untersuchten Städten für viele Produkte die Gastronomie und Wochenmärkte (und damit verbunden auch Großmärkte) für den Absatz regionaler Produkte wesentlich sind, spielen in Waldkirch zudem zwei Supermärkte eine vergleichsweise wichtige Rolle.

Es zeigt sich also, dass es nicht nur *einen* Weg gibt, den Absatz regionaler Produkte in einer Stadt zu fördern. Es können sowohl engagierte Akteure aus der Gastronomie sein (Beispiel Leutkirch und Freiburg), als auch Supermärkte (Beispiel Waldkirch), wenn deren Strukturen es zulassen, lokal einzukaufen. Auch die Unterstützung und Erhaltung von Wochenmärkten und Großmärkten ist für die Vermarktung von regionalen Früchten und Gemüsen mitentscheidend. Relevant für den Absatz regionaler Produkte in einer Stadt ist es daher, die Verarbeitungs- und Logistikstrukturen einer Region zu erhalten, zu stärken und hier gemeinsam nach Vermarktungsansätzen zu suchen.

Fazit

Die Studien zeigen auf, dass aufgrund der vorherrschenden Absatz- und Marktstrukturen oftmals keine spezifische Auskunft über Produktqualitäten gegeben werden konnte. Das betrifft insbesondere Angaben zur Herkunft der Produkte. Die fehlende Transparenz erschwert so die Identifikation von Handlungsmöglichkeiten für eine regionale Lebensmittelversorgung von Städten. Sind diese Absatz- und Marktstrukturen zentral organisiert, ermöglicht dies eine gute Übersicht über Produktionsmenge und Absatzwege, sofern die zentralen Akteure bereit sind, an einem Projekt mitzuwirken. Sind die Unternehmen aber nicht bereit oder vermögen es nicht aufgrund ihrer Organisationsstruktur, entsprechende Daten bereitzustellen, wird eine handlungsorientierte Analyse schwierig.

Dennoch möchten wir drei Erkenntnisse beleuchten, die aus den Studienergebnissen gezogen werden können und über die jeweilige Situation in der betrachteten Stadt hinausgehen. Sie zielen auf den Nutzen und die Wirkung solcher Studien für einen breiter angelegten Diskurs über Ansätze und Perspektiven einer zukunftsweisenden Agrar- und Ernährungspolitik.

Erstens haben die Untersuchungen einmal mehr gezeigt, dass Produktion und Konsum in unserem heutigen Ernährungssystem voneinander weitgehend entkoppelt sind. Was in der Region produziert wird, wirkt sich nicht oder nur kaum auf den lokalen Konsum aus. In Leutkirch steht mehr als doppelt so viel landwirtschaftliche Produktionsfläche pro Kopf zur Verfügung als in Freiburg und Waldkirch, und damit

wäre ein für die meisten Produkte deutlich höheres Potenzial für eine regionale Ernährung vorhanden. Allerdings korreliert ein höheres Produktionspotenzial nur bei wenigen der untersuchten Produkte mit einem höheren regionalen Konsum. So ist es selbst in einer ausgemachten milcherzeugenden Region wie dem Allgäu schwierig bis unmöglich, gezielt die regional erzeugte Milch in einer Stadt wie Leutkirch zu konsumieren. Die Verarbeitungsstrukturen sind auf eine Größe angewachsen, die eine eindeutige Rückverfolgbarkeit und damit Identifizierung als »regional« verunmöglicht.

Daraus folgt *zweitens*, dass für eine regionale Versorgung einer Stadt nicht (nur) die potenziell zur Verfügung stehende Menge an Lebensmitteln in der Region ausschlaggebend ist, sondern alle Akteure entlang der Wertschöpfungskette relevant sind. In diesem Zusammenhang sollte nochmals darauf hingewiesen werden, dass »Regionalität« keinesfalls ein Selbstzweck sein kann oder sollte. In unserer Studie zu Leutkirch und Waldkirch zeigte sich beispielsweise, dass zwar beinahe das gesamte Rindfleisch in Metzgereien aus regionaler Produktion stammt, aber nur etwas mehr als zwei Prozent davon aus biologischer Erzeugung. Eine Förderung regionaler Lebensmittel ist in diesen Beispielen also weder gleichbedeutend mit einer Förderung des Ökologischen Landbaus in der Region, noch mit einem hohen Tierwohl oder einer standortangepassten Produktion. Regionalität ist

Folgerungen & Forderungen

- Es reicht nicht aus, auf die Produktion alleine zu fokussieren. Vielmehr sind Verarbeitungs- und Handelsstrukturen ausschlaggebend, damit regionale Produkte in die Städte gelangen können.
- »Regionalität« stellt an sich keinen Wert dar. Eine Erhöhung des Anteils regionaler Produkte im Konsum einer Stadt führt nur dann zu einem gesamthaft nachhaltigeren Konsum, wenn gleichzeitig über Qualität(en) diskutiert wird.
- Ein möglicher Handlungsspielraum für Städte bzw. Stadtregionen wäre es, Strukturen/Organisationsformen aufzubauen, die es ermöglichen, dass alle regionalen Akteure zusammenkommen, um zu verhandeln und Handelsstrukturen aufzubauen.
- Die Ebene der Stadt bietet das Potenzial, eine umfassende Ernährungspolitik zu entwickeln, wenn alle Betroffenen über Ansprüche und Anforderungen hinsichtlich der Ernährung in die Debatte einbezogen werden. Beziehungen unter den regionalen Akteuren entlang der Wertschöpfungskette sind hierbei zentral.

im Sinne der Nachhaltigkeit jedoch nur dann sinnvoll, wenn daran bestimmte Qualitäten geknüpft werden – die im Idealfall mit den Akteuren der Wertschöpfungskette und den Konsumenten ausgehandelt werden.

Schließlich liefert *drittens* eine Analyse regionaler Versorgungsstrukturen von Städten einen Baustein für weitergehende Diskussionen darüber, wie sich eine Stadt ernähren will: Akteure werden benannt, Limitierungen und Potenziale für die regionale Versorgung identifiziert und damit mögliche Ansatzpunkte gefunden für eine nachhaltigere Gestaltung der Lebensmittelversorgung einer Stadt. So hat die Stadt Freiburg Ergebnisse der Studie dazu verwendet, mit Positivbeispielen auf Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette zuzugehen und auf dieser Basis die weitere Entwicklung in Richtung Nachhaltigkeit anzustoßen. Des Weiteren bieten eine Veröffentlichung solcher Studien und die öffentliche Debatte ihrer Ergebnisse Anlässe, die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren. Denn neben den Produzenten und den Akteuren der Wertschöpfungsketten spielt auch die Nachfrage der Konsumenten in der Stadt eine zentrale Rolle.

Solche gesellschaftlichen Debatten sind dringend geboten, will man von einer Politik, die Ernährung allein als Problem der landwirtschaftlichen Produktion begreift, zu einer umfassenden Ernährungspolitik gelangen. Eine Perspektivenumkehr weg von »Ernährung = Landwirtschaft« zu einer Perspektive, die vom Konsum ausgeht und von dort aus Fragen zur Produktion und allen Zwischenschritten stellt, wirft Licht auf weiterreichende Themen und Problemfelder.

Diese sind nicht mit einer Agrarpolitik (für den ländlichen Raum) allein zu lösen. Bei einem städtischen Bevölkerungsanteil von 75 Prozent können Städte in diesen Prozessen eine Vorreiterrolle einnehmen; hier kann auf einem begrenzten (und damit leicht erreichbaren) Raum vieles versucht und mit neuen Ideen experimentiert werden. Eine umfassende städtische Ernährungspolitik könnte auf der fassbaren Handlungsebene einer Stadt Themenfelder wie Gesundheit, Einkaufsverhalten, Lebensmittelzubereitung und -produktion gesamtheitlich miteinander verbunden betrachten und (stadt)regionsspezifische Lösungen entwickeln.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Christian Hiß: Bäuerliche Landwirtschaft – ein Vorbild für regionale Versorgungswirtschaften? In: Der kritische Agrarbericht 2017, S. 279–284.
- ▶ Andrea Fink-Keßler: Zurück in die Städte mit Qualität und Vielfalt? Über neue Tendenzen im Lebensmitteleinzelhandel. In: Der kritische Agrarbericht 2016, S. 306–309.
- ▶ Philipp Stierand: Urbane Landwirtschaft & Co. – Die Rückkehr der Ernährungspolitik auf die lokale Ebene. In: Der kritische Agrarbericht 2016, S. 310–315.

Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu: G. Brunori et al.: Are local food chains more sustainable than global food chains? Considerations or assessment. In: Sustainability 8/5 (2016), p. 449. – U. Ermann: Aus der Region – für die Region? Regionales Wirtschaften als Strategie zur Entwicklung ländlicher Räume. In: Geographische Rundschau 58/12 (2006), S. 28–36. – C. Hinrichs: Fixing food with ideas of »local« and »place«. In: Journal of Environmental Studies and Sciences 6/4 (2016), pp. 759–764.
- 2 www.milanurbanfoodpolicycompact.org.
- 3 J. Landert et al.: A holistic sustainability assessment method for urban food system governance. In: Sustainability 9/4 (2017), p. 490.
- 4 H. Moschitz und R. Frick: KERNiG – AP1.1 Bestandsaufnahme der kommunalen Ernährungssysteme – Landwirtschaftliches Produktionspotenzial und Lebensmittelflüsse. (2017) (<http://orgprints.org/32087/>). – H. Moschitz et al.: Regionaler Konsum in Freiburg (2015) (<http://orgprints.org/30031/>).
- 5 Studie im Auftrag der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Rahmen des BMBF-Verbundprojekts »KERNiG–Kommunale Ernährungssysteme als Schlüssel zu einer umfassend-integrativen Nachhaltigkeits-Governance« (www.kernig.uni-freiburg.de).
- 6 Hierunter sind neben Fleisch auch Wurst und andere Fleisch-erzeugnisse gefasst.
- 7 Würde der Konsum an Südfrüchten (vor allem Bananen und Zitrusfrüchte) herausgerechnet, die nicht in der Region angebaut werden können, stiege der Wert auf etwa 15 Prozent.
- 8 Hierfür wurden die Mengenangaben für jede Produktgruppe in Kalorien umgerechnet und addiert.
- 9 Während sich Supermärkte an der Befragung beteiligten, erhielten wir in keiner der Städte Auskunft von Discountern. Mangels einer belastbaren Grundlage für eine Schätzung der regionalen Anteile wird hier als Herkunft »unbekannt« angegeben.



Dr. Heidrun Moschitz

Dr. sc. ETH
Themenleitung Landwirtschaft und Gesellschaft am Departement für Sozioökonomie des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL)
Ackerstrasse 113, CH-5070 Frick
heidrun.moschitz@fibl.org
www.fibl.org



Rebekka Frick

M. Sc. Environmental Governance
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Departement für Sozioökonomie des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL)
rebekka.frick@fibl.org



Bernadette Oehen

Dipl. Botanikerin, MAS ETH
Themenleitung Innovative Food and Consumption am Departement für Sozioökonomie des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL)
bernadette.oehen@fibl.org