

Ernährungsgerechtigkeit im deutschen Wohlfahrtsregime

—

Teilhabe und Ausschlüsse

Susanna Raab

Gefördert von:



Bauhaus-Universität
Weimar

Gliederung

Ernährung, Teilhabe und Staat	3
Teilhabe und Ernährung im Wohlfahrtsregime	5
Definition von Teilhabe im Wohlfahrtsregime	5
Teilhabledimensionen von Ernährung	5
Wohlfahrtsstaatliche Regulierungen von Ernährung	8
Ernährungspolitik als fragmentiertes Feld	12
Von der fordistischen Massenproduktion zur Vormachstellung des Lebensmittelhandels	13
Globalisierung und Neoliberalisierung der Ernährungssysteme	14
Verbraucher*innenschutz und Nachhaltigkeit	16
Soziale Bewegungen und die Regionalisierung des Ernährungssystems	16
Fazit	20
Literaturverzeichnis	22

Ernährung, Teilhabe und der Staat

Ernährung bestimmt unser tägliches Leben. Sie erfüllt in erster Linie die physiologische Notwendigkeit unseren Körper am Leben zu halten und ist gleichzeitig Alltagspraxis, durch welche gesamtgesellschaftliche Strukturen sichtbar werden (Augustin 2020). Innerhalb dieser Alltagspraxen erfüllt Ernährung vor allem eine wichtige Funktion in der Herstellung gesellschaftlicher Teilhabe oder kann strukturelle Ausschlüsse und soziale Ungleichheit bedingen (Pfeiffer 2014, Kofahl 2018, Augustin 2020). Dem Wohlfahrtsregime kommt somit eine wichtige Aufgabe in der Grundversorgung der Bevölkerung zu und muss innerhalb der Daseinsvorsorge auf Ausschlüsse von ernährungsbezogener Teilhabe einzelner Bevölkerungsschichten eingehen und sozialer Ungleichheit entgegenwirken.

Ernährung umfasst jedoch mehr als nur die Sphäre des Konsums durch welche Alltagspraxen sowie Ungleichheiten zum Ausdruck kommen. Ernährung wird in diesem Working Paper in drei Bereichen systematisiert und analysiert: **Produktion – Distribution – Konsumtion**. Um Ernährungsgerechtigkeit herzustellen, müssen in allen drei Ebenen Bedingungen für Teilhabe geschaffen werden. Diese Aspekte von Ernährung werden in unterschiedlichen Bereichen des deutschen Wohlfahrtsregimes verhandelt und politisch in unterschiedlichen Feldern reguliert oder dereguliert. Das vorliegende Paper grenzt die drei Sphären politisch voneinander ab und definiert die Auswirkungen auf verschiedene Politikfelder. Darüber hinaus werden die Ein- und Ausschlüsse von gesellschaftlicher Teilhabe in Bezug auf Ernährung innerhalb des Wohlfahrtsregimes analysiert.

Essen und Ernährung erfüllen demzufolge diverse Funktionen und werden von vielfältigen Faktoren beeinflusst. Im Feld des Konsums von Nahrungsmitteln werden, zumeist vermittelt über Alltagspraxen, gesellschaftliche Zugehörigkeit und soziale Nähe ebenso deutlich wie gesellschaftliche Machtgefälle und Hierarchien. Die Praxis des Essens, was, an welchen Orten oder mit wem gegessen wird, ist Teil von Vergemeinschaftung in der Gesellschaft. Geschmack und bestimmte Ernährungspraxen hingegen können soziale Zugehörigkeit oder Abgrenzung ausdrücken (Kofahl 2018: 62). Ernährungsweisen können darüber hinaus auch ethische, moralische oder religiöse Überzeugungen zum Ausdruck bringen und nehmen innerhalb von Identitätsstiftung und Sozialisationsprozessen eine wichtige Rolle ein (Augustin 2020, Pfeiffer 2014, Pfeiffer/Ritter/Hirsland 2011). Wie wir uns ernähren, hängt gleichzeitig von diversen Faktoren ab. Auf der strukturellen Ebene beeinflussen Armut und Erwerbsstatus maßgeblich Ernährungsweisen; zu kulturellen Faktoren zählen Wissen, Ernährungsbewusstsein sowie verinnerlichte soziale Normen. Schließlich spielen soziodemographische Faktoren wie Alter und Geschlecht eine ausschlaggebende Rolle in der Art wie wir uns ernähren (Muff 2009: 125). Allein die Sphäre des Konsums von Ernährung weist eine materielle, soziale, politische sowie kulturelle Unterkategorie auf, durch welche vermittelt unterschiedliche Ein- und Ausschlussmechanismen von Teilhabe sichtbar werden. Essen ist also weitaus mehr als nur die physiologische Nahrungsaufnahme. Ernährung hat einen weitreichenden gesellschaftlichen Einfluss und wird innerhalb der soziologischen Ernährungsforschung mithin als „der wohl grundlegendste und zentralste Teilhabemechanismus überhaupt – in jeder Gesellschaftsform“ (Pfeiffer 2014: 12) bezeichnet.

„Die Herstellung gesellschaftlicher Teilhabe ist eine zentrale Aufgabe von Wohlfahrtsregimen. Sie ist ausschlaggebend für die individuelle Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft und die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten in dieser“ (Vollmer et al. 2021: 8). Innerhalb von Wohlfahrtsregimen wird Teilhabe einerseits in verschiedenen Dimensionen hergestellt und andererseits wirken staatliche Praxen in unterschiedlichen Politikfeldern. In diesem Zusammenhang gilt die Absicherung der Bürger*innen vor Lebensrisiken und somit auch vor Unterversorgung mit Nahrung als Aufgabe von Wohlfahrtsstaaten

(Butterwegge 2010: 73). Ernährungspolitisches Handeln spielt demnach auch für Wohlfahrtsregime eine zentrale Rolle, auch wenn dieses innerhalb der Wohlfahrtsregimeforschung nicht als klassisches Feld der Daseinsvorsorge rezipiert wird (Butterwegge 1999, Pfeiffer 2014, Augustin 2020)¹. Mit dem Wandel von Wohlfahrtsregimen wird die Nahrungssicherung zwar als staatliche Aufgabe verstanden, die konkrete Versorgungsleistung wird dabei jedoch nicht mehr über Sozialsysteme geleistet, sondern zum großen Teil auf Wohlfahrtsverbände und charitative Einrichtungen ausgelagert. So sind Tafeln in großem Maße für die Absicherung gegen Unterversorgung mit Nahrungsmitteln zuständig (Pfeiffer 2014: 18–19). Staatliches Handeln in Bezug auf Ernährung bewegt sich vielmehr im Spannungsfeld zwischen der Gewährleistung von Ernährungssicherheit (häufig durch Dritte), geprägt durch globale Kapitalinteressen und nationaler Wirtschaftspolitik auf der einen Seite sowie der Herstellung von gesellschaftlicher Teilhabe, einer der zentralen Aufgaben von Wohlfahrtsregimen, auf der anderen Seite. Sabine Pfeiffer hat in diesem Zusammenhang das Konzept der ernährungsvermittelten oder alimentären sozialen Teilhabe entwickelt, bezogen auf das Essen außer Haus. Die Ermöglichung von alimentärer Teilhabe (ebd.) wird folglich ebenfalls durch wohlfahrtsstaatliche Politiken reguliert.

In diesem Working Paper soll der Fragestellung nachgegangen werden, inwiefern Teilhabe bzw. strukturelle Ausschlüsse von Ernährung innerhalb des bundesdeutschen Wohlfahrtsregimes hergestellt werden und durch welche politischen Praktiken und Forderungen aus der Zivilgesellschaft bzw. sozialen Bewegungen ernährungsvermittelte Teilhabe (wieder) hergestellt wird.

Die Frage der gerechten Teilhabe an allen Sphären von Ernährung sowohl in der Produktion, Distribution als auch in der Konsumtion wird zunehmend im Kontext einer wachsenden Umweltgerechtigkeitsbewegung thematisiert und ist vor allem in sozialen Bewegungen des Globalen Südens bereits seit den 1970er Jahren zentrales Thema, aber auch in Nordamerika durch die Neoliberalisierung von Ernährungssystemen früh thematisiert worden (Holt-Giménez 2011, Andrée/Clark/Levkoe 2019). Ernährungsgerechtigkeit sowie Ernährungssouveränität stellen zentrale Teilhabeforderungen dieser Bewegungen dar und verdeutlichen, dass sowohl die Selbstbestimmung von landwirtschaftlichen Produzent*innen über ihr eigenes Land, als auch der Zugang zu einer gesunden und ökologischen Ernährung für alle Teile der Bevölkerung Grundvoraussetzungen für gesellschaftliche Teilhabe darstellen. Dies hat Auswirkungen auf globale, aber auch bundesdeutsche Ernährungspolitiken. Aus dieser Entwicklung soll im vorliegenden Working Paper die folgende These abgeleitet werden: Mit einer deutschlandweit wachsenden Umwelt- und Ernährungsgerechtigkeitsbewegung manifestieren sich Teilhabeforderungen der sozialen Bewegungen in wohlfahrtsstaatlichen Politiken des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). So bezieht sich das BMEL mehr und mehr auf den Zusammenhang von Ernährungs-, Agrar- und Umweltfragen und die damit verbundenen Probleme. Nachhaltigkeit, die ökologische Transformation der Landwirtschaft, sowie Auswirkungen menschlichen Handelns und Lebensweisen auf die Umwelt halten vermehrt Einzug in ernährungspolitische Maßnahmen. Diese These soll im Folgenden diskutiert und im Kontext globaler Entwicklungen und sozialer Bewegungen nachgegangen werden.

Dazu betrachtet das vorliegende Working Paper eingehend, inwiefern innerhalb des bundesdeutschen Wohlfahrtsregimes Teilhabe an Ernährung durch wohlfahrtsstaatliche Praktiken hergestellt wird, beziehungsweise wie gesellschaftlicher Ausschluss von diesem zentralen Grundbedürfnis entstehen kann. Im Folgenden sollen zunächst die einzelnen Dimensionen von Teilhabe in ihrer Vermittlung über Ernährung erläutert und innerhalb des Wohlfahrtsregimes eingeordnet werden. Im Anschluss wird die historische

¹ Daseinsvorsorge ist kein abschließend definierter Begriff und umfasst verschiedene Teilbereiche sozialer Infrastrukturen und Leistungen (Kersten 2009: 23), nichtsdestotrotz werden am häufigsten Bereiche wie Gesundheit, Wohnen, Energie und Bildung darunter verhandelt (Vollmer et al. 2021: 6).

Entwicklung der bundesdeutschen Ernährungspolitik und heutige Entwicklungen nachgezeichnet. Schließlich werden die beschriebenen Entwicklungen und die darin eingebetteten staatlichen Praktiken vor dem Hintergrund sozialer Bewegungen kontrastiert und die aktuellen politischen Veränderungen innerhalb von Ernährungssystemen eingeordnet.

Teilhabe und Ernährung im Wohlfahrtsregime

Definition von Teilhabe im Wohlfahrtsregime

Die Sicherstellung einer ausreichenden und gesunden Ernährung für die Gesamtbevölkerung ist eine wohlfahrtsstaatliche Aufgabe. Dabei verfügen Wohlfahrtsregimes über eine Bandbreite an politischen Maßnahmen und Instrumenten, mit welchem der Staat Teilhabe an und durch Ernährung ermöglichen kann. Teilhabe meint hier nicht nur Partizipation, sondern umfasst materielle, politische, kulturelle und soziale Teilhabedimensionen, welche durch Ernährung gewährleistet sein müssen. Mit den ersten drei Dimensionen beziehen wir uns auf die Definition von Teilhabe nach Martin Kronauer.

„Dabei bemisst sich materielle Teilhabe an einem gesellschaftlich allgemein als angemessen geltenden Lebensstandard, politisch-institutionelle Teilhabe an Statusgleichheit im Zugang zu Rechten und Institutionen sowie deren Nutzung, kulturelle Teilhabe an den Möglichkeiten zur Realisierung individuell und gesellschaftlich anerkannter Ziele der Lebensführung.“ (Kronauer 2010: 152).

Als Erweiterung von Kronauers Definition ergänzen wir die Dimension der sozialen Teilhabe als die Möglichkeiten, „das eigene Leben in und durch soziale Beziehungen und Netzwerke gestalten zu können“ (Vollmer et al. 2021: 8).

Konkret bedeutet das, beispielsweise Zugang zu gesunder und nachhaltiger Ernährung als materielle Teilhabe; politische Mitbestimmung in Bezug auf Produktionsweisen und Selbstbestimmung der landwirtschaftlichen Produzent*innen sowie die Ermöglichung einer souveränen Entscheidung auf Konsument*innenseite; unter kulturelle Teilhabe fällt wiederum ein Angebot an Gemeinschaftsverpflegung wie Schulessen, welches religiöse, moralische oder ethische Esskulturen berücksichtigt. Schließlich zeigen sich gerade Ausschlüsse von sozialer Teilhabe in Bezug auf Ernährung dort, wo Menschen keine eigenen Mittel haben, um zu entscheiden was und wo sie essen wollen. Gerade die letzte Teilhabedimension ist offensichtlich eng mit dem Zugang zu materiellen Ressourcen verknüpft.

Im folgenden Kapitel sollen die einzelnen Teilhabedimensionen von Ernährung und die Ausschlüsse von gesunden und nachhaltigen Ernährungsweisen innerhalb beziehungsweise als Aufgabe des Wohlfahrtsregimes eingehender betrachtet und analysiert werden.

Teilhabledimensionen von Ernährung

Wohlfahrtsregime definieren sich in ihrer zentralen Aufgabe über die Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe. Die gelungene Erbringung von Teilhabe und Gemeinwohl bilden die Legitimation für Demokratien und Wohlfahrtsregime. Innerhalb von Wohlfahrtsregimen ist nicht allein staatliches Handeln ausschlaggebend, vielmehr bildet ein Arrangement zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen die Grundlage sogenannter Governanceprozesse, welche das gesellschaftliche Miteinander regeln sollen. Betrachten wir Teilhabeaspekte von Ernährung, müssen wir demnach auch das Handeln dieser genannten Akteure genauer betrachten. Im Folgenden gehe ich auf die einzelnen Teilhabedimensionen detailliert ein und analysiere sie unter Einbezug unterschiedlicher

Handlungsweisen und Praxen der jeweiligen Akteur*innen. Zur Übersicht ist in der folgenden Tabelle (Tabelle 1) eine Aufschlüsselung der über Ernährung vermittelten Teilhabe in allen Dimensionen sowie die darauf bezugnehmenden wohlfahrtsstaatlichen Praktiken und zivilgesellschaftlichen Forderungen dargelegt.

DIMENSIONEN VON TEILHABE	TEILHABE AN ERNÄHRUNG DURCH	IM WOHLFAHRTSREGIME	TEILHABEFORDERUNGEN SOZIALER BEWEGUNGEN
MATERIELL	<ul style="list-style-type: none"> • Zugang zu (gesunden) Nahrungsmitteln 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung von gesunden und nachhaltigen Nahrungsmitteln (regional, saisonal und nachhaltig) • Ernährungssicherheit u.a. über Tafeln und Transferleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • „Gutes Essen für alle“ • Ernährungsgerechtigkeit und Ernährungssouveränität
POLITISCH	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstbestimmung der Produzent*innen • Verbraucher*innenschutz • Aufklärung zum*r souveränen Konsument*in 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbraucher*innenschutz • Kennzeichnung von Lebensmitteln (Nutri-Score) • Lobby der Agrarverbände und Interessen des Lebensmittel-einzelhandels 	<ul style="list-style-type: none"> • Selbstbestimmung bzw. mindestens Mitbestimmung der Produzent*innen • Ernährungswende hin zu regionalem, saisonalem und nachhaltigem Ernährungssystem • Ernährungssouveränität • SoLawis - Solidarische Landwirtschaft
KULTURELL	<ul style="list-style-type: none"> • Ermöglichung von unterschiedlichen Ernährungsstilen (vegan, vegetarisch usw.) • Ermöglichung religiöser Ernährungsweisen • Distinktion von Klassenunterschieden durch Geschmack 	<ul style="list-style-type: none"> • Angebot an religiösen Ernährungsweisen in Gemeinschaftsverpflegung • vegane, vegetarische Alternativen in Kantinen etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildungsangebote zu Ernährungsweisen • bezahlbare Bio-Lebensmittel
SOZIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ermöglichung kulinarischer Teilhabe für alle durch ‚eating out‘ 	<ul style="list-style-type: none"> • keine Ermöglichung kulinarischer Teilhabe im Transferleistungsbezug 	<ul style="list-style-type: none"> • Zugang zu Essen für alle

Tabelle 1: Dimensionen der Teilhabe an Ernährung. Eigene Darstellung.

Ein zentraler Aspekt in der Erbringung materieller Teilhabe in Bezug auf Ernährung ist die Sicherstellung des Zugangs zu Nahrungsmitteln oder aus Perspektive des Staates gedacht, Ernährungssicherheit für die Bevölkerung herzustellen. Ernährungsunsicherheit beschreibt eine Ernährung, die weder quantitativ noch in ihrer physiologischen Qualität bedarfsdeckend ist, dies kann auf einen Mangel an finanziellen Mitteln oder auf Mangel an produzierten Nahrungsmitteln selbst zurückzuführen sein (Feichtinger 1995: 295). In der wissenschaftlichen Debatte im deutschsprachigen Raum wird von Ernährungsarmut gesprochen, was jedoch mit dem Zustand von Ernährungsunsicherheit zu vergleichen ist (Augustin 2020: 25). Bereits leichte Ernährungsunsicherheit wirkt sich auf gesellschaftliche Teilhabe aus, da es die Handlungsfähigkeit in einem existenziellen Bereich des Lebens einschränkt (ebd.). Die Food and Agriculture Organization (FAO) der UNO definiert Ernährungssicherheit dann als erreicht, wenn mehrere Zugandsdimensionen gegeben sind:

„[Food Security is] a situation that exists, when all people, at all times, have physical, social or economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets dietary needs and food preferences for an active and healthy life.“ (FAO 2001: 49).

Materielle Teilhabe an Ernährung bezieht sich jedoch nicht allein auf die Sicherstellung eines Existenzminimums an Nahrung. Gerade vor dem Hintergrund einer sich verschärfenden Klimakrise wird der materielle Zugang zu nachhaltiger und gesunder Ernährung von zunehmender Bedeutung. Dies umfasst die Gewährleistung von Teilhabe an der Ernährungswende. Auch aus Sicht der Produzent*innen bedeutet Ernährungssouveränität, die materielle Durchsetzung gegen ein industrielles Agrarmodell, welches in ein dereguliertes und global agierendes System der Produktion und Distribution von Nahrungsmitteln eingebettet ist (Fladvad 2018: 202, Andrée et al. 2019). Die Forderung auf ein Recht an der Produktion von Ernährung bezieht zunehmend alternative

Wirtschaftsformen mit ein und thematisiert andere Distributionswege (ebd.), häufig fokussiert auf eine Regionalisierung der Ernährungssysteme.

Politische Teilhabe verdeutlicht sich vor allem in der Sicherstellung von Selbstbestimmung der Produzent*innen von Nahrungsmitteln sowie der Gewährleistung zur freien Entscheidung über die Wahl von Nahrungsmitteln eines*einer souveränen Konsument*in, was allgemein als Ernährungssouveränität verstanden wird. Der Begriff wurde 1996 von der internationalen Kleinbäuer*innenorganisation La Via Campesina entwickelt und im Weltagrарbericht als „das Recht von Menschen und souveränen Staaten definiert, auf demokratische Weise ihre eigene Agrar- und Ernährungspolitik zu bestimmen“ (FAO 1996: 10) definiert. Dies bedeutet nicht nur in Räumen des Globalen Südens sich gegen die Marktmacht von global agierenden Großkonzernen durchzusetzen. Auch in Deutschland stehen kleinbäuerliche, nicht-konventionelle Landwirtschaftsbetriebe vor der Herausforderung ihre politische Selbstbestimmung durchzusetzen (Fladvad 2018: 204). Gleichermaßen müssen Konsument*innen über Produktionsbedingungen aufgeklärt und Transparenz in allen Bereichen des Ernährungssystems herrschen, um politische Mitbestimmung zu gewährleisten.

Unter kultureller Teilhabe ist die Anerkennung und Gewährleistung unterschiedlicher Ernährungsweisen im öffentlichen Leben, egal ob aus moralischen, ethischen, religiösen oder distinktionsbedingten Gründen zu verstehen. Dies umfasst auch, dass Möglichkeiten geschaffen werden müssen die genannten Ernährungsvorlieben gesellschaftlich auszuleben. Konkret kann dies über Orte der Gemeinschaftsverpflegung geschehen, aber auch privatwirtschaftlich organisierte Restaurants oder Kantinen. Aber nicht nur Ernährung außer Haus bedingt den Zugang zu bestimmten Ernährungsweisen. Auch Einkaufsmöglichkeiten die an bestimmte Nachbar*innenschaften gekoppelt sind bestimmen über Ein- und Ausschlüsse. Die Verdrängung aus der Innenstadt kann bedeuten, dass Halal-Fleischereien weit vom Wohnort entfernt liegen und eine bestimmte religiöse Ernährungsweise deutlich erschwert. Das gleiche gilt für vegane Produkte, die mittlerweile zwar auch in vielen Supermärkten zu finden sind, aber darauf spezialisierte Fachgeschäfte häufig im Innenstadtbereich angesiedelt sind. Das lokale Angebot und Auswahlmöglichkeiten in räumlicher Nähe zum Wohnort sind ausschlaggebend für die Wahl der Lebensmittelversorgung, Anke Strüver rechnet ihr sogar einen ähnlichen Einfluss wie der finanziellen Möglichkeiten zu (Strüver 2020: 106). Kulturelle Teilhabe an und über Ernährung zu verwirklichen ist damit auch eng an materielle Ressourcen gekoppelt. Die Möglichkeit sich überhaupt außer Haus zu ernähren sowie die Wahl des Lebensmitteleinzelhandels ist davon gleichermaßen abhängig. Räumliche und sozioökonomische Faktoren müssen im kulturellen Zugang zu Ernährung einbezogen werden. Gleichzeitig wird auch hier deutlich, inwiefern Ernährungsweisen hegemonial anerkannt werden und welche gesellschaftlichen Gruppen sich in dieser Auseinandersetzung mit ihrer Teilhabeforderung durchsetzen können. So gibt es in einigen Schulen und öffentlichen Kantinen bereits vegane Alternativen, jedoch sind Halal-Gerichte im Vergleich bei weitem noch nicht so stark anerkannt.

Soziale Teilhabe alimentär vermittelt bedeutet, den Zugang zu Essen als Alltagspraxis zur Herstellung sozialer Nähe, Zugehörigkeit und Teil der Vergemeinschaftung innerhalb einer Gesellschaft sicherzustellen. Diese Form der Teilhabe wird vor allem durch die Praxis des Essens außer Haus sichergestellt (Pfeiffer 2010; 2014). Pfeiffer bezeichnet das ‚Eating Out‘ auch als Kulminationspunkt alimentärer Teilhabe (ebd.: 97). Dabei spielen diverse Faktoren eine Rolle: Wo mit wem zu welchem Anlass Essen gegangen wird, die Wahl der Kleidung sowie Tischmanieren oder die Kenntnis populärer Gerichte und Nahrungsmittel, all dies determiniert die soziale Zugehörigkeit in einer

individualisierten Gesellschaft (ebd.). Gemeinsame Einladungen zum Kochen oder ein kulinarisches Angebot bei Geburtstags- oder anderen sozialen Feierlichkeiten zählen jedoch ebenso dazu (Kofahl 2018: 65). Gerade in urbanen Räumen kann die Möglichkeit im öffentlichen Raum zu Grillen auch eine Form der sozialen Teilhabe durch Ernährung sein.

Wohlfahrtsstaatliche Regulierungen von Ernährung

Ernährung bildet einen grundlegenden Teilhabemechanismus in der Gesellschaft ab, denn ausreichende und gesunde Nahrung ist die Voraussetzung für menschliches Handeln und Zusammenleben. Ist in einer Gesellschaft der Zugang und die Verteilung von Nahrungsmitteln nicht gewährleistet, so ist Ernährungsarmut die Folge. Die Herstellung von Ernährungssicherheit galt infolgedessen seit den 1970er als wohlfahrtsstaatliche Maßnahme (Morgan 2015: 1383). Die Austeritätspolitik in Folge der Finanzkrise von 2008 ist die Frage von Ernährungssicherheit in Ländern des Globalen Nordens erneut zum politischen Thema geworden (ebd.). Ernährungsarmut ist auch in Deutschland ein zunehmendes Problem, was Pfeiffer zu Folge nicht nur bedenklich hinsichtlich Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und der Ernährungsphysiologie ist. Vor allem handelt es sich ihrer Meinung nach „um komplexe und – in allen sozialen Dimensionen – existenzielle Teilhabeprobleme“ (Pfeiffer 2014: 5). Die Herstellung dieser sogenannten alimentären Teilhabe muss auch als politische Aufgabe des Wohlfahrtsregimes verstanden werden. Aus dieser Teilhabefunktion lässt sich demnach eine staatliche Versorgungsleistung ableiten, welche im Bereich der Daseinsvorsorge von Wohlfahrtsregimen einzuordnen ist.

Die Ausgestaltung der Versorgungsleistungen obliegt unterschiedlichen politischen Feldern, wie der Gesundheits-, Sozial-, Agrar- und Wirtschaftspolitik zuzuordnen. Auf einzelne wohlfahrtsstaatliche Regulierungen soll im Folgenden näher eingegangen werden. Jedoch ist Ernährung als Feld innerhalb wohlfahrtsstaatlicher Praxen noch nicht sehr etabliert bzw. institutionalisiert. Innerhalb der Wohlfahrtsstaatsforschung spielt Ernährung neben den klassischen Feldern der Daseinsvorsorge: Gesundheit, Bildung, Rente und Wohnen keine Rolle. Vielmehr wird Ernährung von der Politik häufig unter ernährungsmedizinischen Aspekten diskutiert und in Bezug auf gesundheitliche Auswirkungen und die für die Gesellschaft entstehenden Gesundheitskosten verhandelt (Kofahl 2018: 60). Ernährung gilt allgemein nicht als klassisches Feld wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge und kann vergleichbar mit Wohnraumversorgung, in Anlehnung an Ulf Torgersen (1987) als eher loser Pfeiler des Wohlfahrtsregimes beschrieben werden. Torgersen ordnet das Politikfeld Wohnen aufgrund der warenförmigen Verwertung von Wohnraum nicht gleichberechtigt neben Gesundheit, Bildung oder Rentenpolitik ein (ebd.: 118). Die seit der Industrialisierung etablierten Muster der Erbringung von Ernährung fallen ebenfalls in einen kommodifizierten Versorgungsbereich. Abgesehen von einem Anteil der Bevölkerung, die auch in Städten lange noch Subsistenzwirtschaft betrieben hat, zeigt sich diesbezüglich eine Parallele zur Wohnraumversorgung. Kapitalinteressen spielen in der Versorgung mit Ernährung eine ausschlaggebende Rolle, weshalb der Staat diesen Bereich dem Markt nicht komplett entziehen kann, vielmehr jedoch eine Abfederung der untersten Schichten der Gesellschaft gewährleistet, indem Zugang zu Lebensmitteln über Sozialleistungen garantiert wird. Damit zielt die wohlfahrtsstaatliche Leistung nicht allein auf die Sicherung des ernährungsbedingten Lebenserhalts ab, sondern soll auch ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglichen, indem eine gewisse Wahlfreiheit eingeräumt wird (Augustin 2020: 75 f.). Somit greift der Staat, im Gegensatz zur wohlfahrtsstaatlichen Wohnraumversorgung, nicht direkt in die Bereitstellung von Nahrungsmitteln ein, sondern garantiert eine Grundsicherung an Ernährung um ein Mindestmaß an materieller Teilhabe sicherzustellen. Konkret bedeutet dies für eine alleinstehende Person ein Regelsatz von 449 Euro im Arbeitslosengeld II Bezug, der neben Kosten für Ernährung auch Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie (mit Ausnahme von Heizung und

Warmwasser) sowie Bedarfe zur Teilnahme am sozio-kulturellen Leben (BMAS 2022). Das vorherrschende Wohlfahrtsregime stellt „Minimalleistungen bereit, die Menschen vor dem Verhungern und Erfrieren bewahren, überlässt sie ansonsten jedoch der Obhut karitativer Organisationen und privaten Wohltäter/innen“ (Butterwegge 2010: 82). Ein relevanter Teil der Daseinsvorsorge in Bezug auf Ernährung wird in der wohlfahrtsstaatlichen Realität auf Dritte, meist karitative Einrichtungen, ausgelagert. In den 1980er und 1990er Jahren wurde Ernährungs(un)sicherheit aufgrund der wachsenden Anzahl an food banks, in Deutschland meist als Tafeln bekannt, in wohlfahrtsstaatlichen Politiken der USA, Kanada oder Großbritannien breiter thematisiert (Riches 1997). Auch jenseits der Wohlfahrtsregimeforschung wird Ernährungssicherheit in wissenschaftlichen Debatten in Deutschland bisher kaum berücksichtigt und wohlfahrtsstaatliche Politiken in Bezug auf Ernährung vor allem im Hinblick auf die Auslagerungen der Gewährleistung von Ernährungssicherheit durch Wohlfahrtsverbände in Form von Tafeln diskutiert (Augustin 2020, Butterwegge 2010, Pfeiffer 2014). Stefan Selke spricht in diesem Zusammenhang von Tafeln als Armutsökonomie statt einer politischen Strategie der Armutsbekämpfung (Selke 2016: 219). Die Sicherung menschenwürdiger Lebensbedingungen wird vom Staat an ein Almosensystem der Tafeln delegiert und basiert auf der Voraussetzung ausreichender Spenden (ebd.: 218).

Das deutsche Wohlfahrtsregime gilt in der vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung als Paradebeispiel für ein konservativ-korporatistisch Wohlfahrtssystem (Esping-Andersen 1990). Es ist zum einen durch die Beteiligung von einflussreichen privaten und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in der Definition von Teilhabe und deren Erbringung gekennzeichnet. Zum anderen ist das deutsche Wohlfahrtsregime weniger universalistisch orientiert, sondern agiert status-konservierend, im Gegensatz zu sozialdemokratischen Regimen, wodurch unter anderem soziale Mobilität eingeschränkt wird. Neben der Sicherung des Lebensunterhalts im Transferleistungsbereich wird die ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln über eine mehr oder weniger starke Regulierung der Agrarmärkte vollzogen und bleibt damit für die Verbraucher*innen abhängig von ihren materiellen Ressourcen. Die Möglichkeit sich ausreichend und gesund zu ernähren hängt dementsprechend stark von Marktinteressen ab. Ernährungspolitik wurde lange unter dem Deckmantel der Agrarpolitik verhandelt und hat sich erst in den 2000ern in Deutschland im Zuge der „Agrarwende“ durch die Integration von Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als eigenständiges Politikfeld etabliert (Eberle et al. 2004: 15).

Neben der Produktion von Nahrungsmitteln spielt auch die Frage der Distribution eine große Rolle, denn durch die vorherrschende Marktmacht einzelner Handelskonzerne, welche den Zugang zum Lebensmitteleinzelhandel bedingen, werden Ausschlüsse von ernährungsbezogener Teilhabe sichtbar. Der Sektor des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland ist ein hochkonzentrierter Markt: die vier großen Handelsunternehmen Edeka, Rewe, Aldi und die Schwarz-Gruppe (u.a. Lidl) teilen sich laut einer Marktstudie von Nielsen Tradedimensions 75,4 % des Marktes (Gleim 2021). Edeka allein machte 2020 einen Marktanteil von 25 % in Deutschland aus.

Distribution von Lebensmitteln

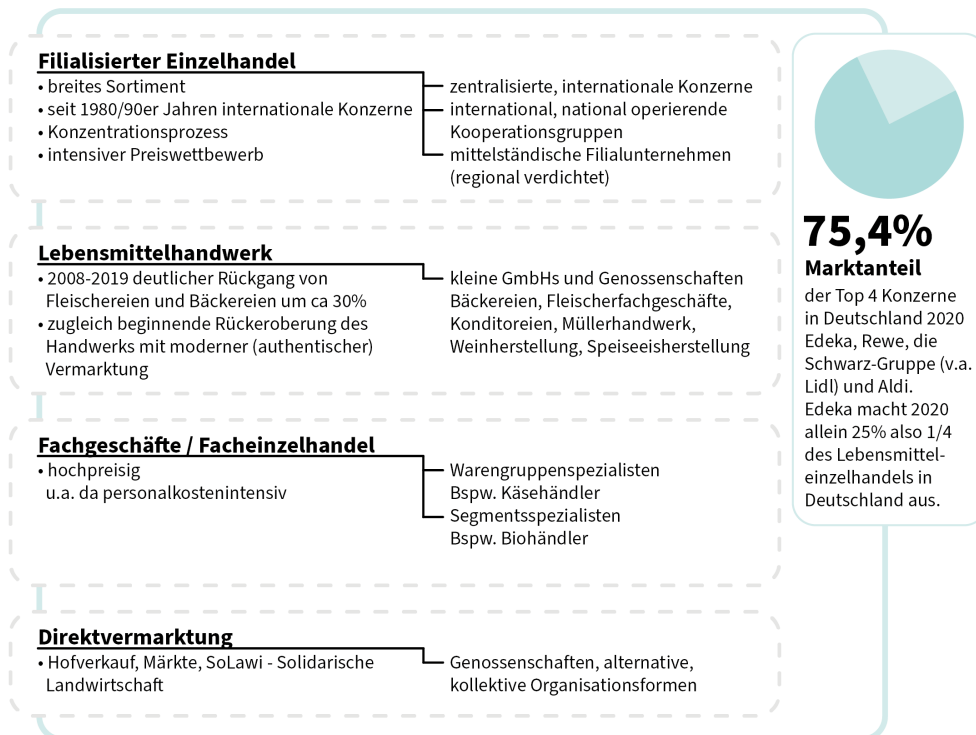


Abbildung 1: Distribution von Lebensmitteln. Eigene Darstellung nach Spiller (2005) mit aktuellen Zahlen

Das Bundeskartellamt stellte bereits 2014 in einer Sektorenuntersuchung fest, dass die „Spitzengruppe als größter Nachfrager nach Markenartikeln [...] einen strukturellen Vorteil im horizontalen Vergleich zu ihren Wettbewerbern und im Vertikalverhältnis zu ihren Lieferanten [haben]“ (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag 2020: 10). Diese Marktmacht führt zu strukturellen Vorteilen in Verhandlungen mit der Lebensmittelindustrie sowie landwirtschaftlichen Produzent*innen, was einen direkten Einfluss auf die Wahlmöglichkeiten für Verbraucher*innen hat (ebd.). Das Bundeskartellamt vollzieht dahingehend eine Fusionskontrolle, die darauf achtet, dass Verbraucher*innen genügend Auswahlmöglichkeiten vor Ort zur Verfügung stehen (ebd.: 6). Eine Besonderheit der Distribution von Lebensmitteln in Deutschland ist der hohe Discountanteil, welcher durch eine besondere Preisaggressivität innerhalb des filialisierten Lebensmitteleinzelhandels in besonderem Maße auf die Wertschöpfungskette auswirkt (Spiller 2005: 112). Auch andere Distributionsweisen sind von dieser konzentrierten Marktmacht betroffen, wie beispielsweise das Lebensmittelhandwerk (Bäckereien, Fleischereien), was zwischen 2008 und 2019 einen Rückgang von 30% zu verzeichnen hatte (BMEL 2019). Gleichzeitig ist auch eine Rückkehr des Lebensmittelhandwerks zu beobachten, welche sich jedoch meist im hochpreisigen Segment bewegt und sich gerade in städtischen Räumen in aufgewerteten Markthallen u.Ä. ansiedelt. Die Direktvermarktung stellt schließlich den kleinsten Teil der Distribution dar und bedient vor allem mit Angeboten der Solidarischen Landwirtschaft (SoLawi) eine Nische. Staatliche Eingriffe beziehen sich in diesem bereits sehr konzentrierten Marktsegment darauf, dass das beschriebene Marktgefüge nicht zu „kippen“ droht (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag 2020: 6).

Wie bereits dargelegt, zeichnet sich Ernährung als Feld der Daseinsvorsorge nicht durch eine marktunabhängige Bereitstellung von Nahrungsmitteln oder Infrastruktur aus, vielmehr sind Produktion vom Marktgeschehen insbesondere der industriellen Landwirtschaft geprägt und die Distribution durch die Marktmacht des filialisierten Lebensmitteleinzelhandels. Eine Gewährleistung

der Grundversorgung wird über Sozialleistungen sowie Lebensmitteltafeln abgesichert. Darüber hinaus zeichnen sich ernährungspolitische Maßnahmen, beeinflusst von einer starken Interessensvertretung der Landwirtschaft, durch informationsbasierte Instrumente aus. Das bedeutet, dass die Bundesregierung daraufsetzt, dass mit der Bereitstellung von Informationen, Wissen oder Beratung die Bürger*innen zu einem gesunden Ernährungsverhalten erzogen werden können. Ein Beispiel dafür ist die von Verbraucherschutzorganisationen unterstützte Nährwertkennzeichnung, der sogenannte Nutri-Score, der vom BMEL 2020 eingeführt wurde. Es handelt sich dabei um eine freiwillige Kennzeichnung, die von den Hersteller*innen umgesetzt werden kann und die Konsument*in zu einer souveränen Entscheidung ermächtigen soll, dabei häufig jedoch irreführende Effekte mit sich führt.¹ Das Labeling von Lebensmitteln alleine, bewirken in einem werbedominierten Markt, der ohnehin schon informationsüberlastet ist eher wenig Veränderung (Spiller/Zühlsdorf/Nitzko 2017b: 151). Informationsinstrumente werden im Unterschied zu finanzbasierten (finanzielle Transfers und Anreize durch Steuern und Subventionen) oder regulativen Instrumenten (Gebote, Verbote und Genehmigungspflichten) eher geringe Wirksamkeit im Hinblick auf Nachhaltigkeit zugeschrieben (Schrode 2016: 291ff.). Wohlfahrtsstaatliche Ansätze und Maßnahmen sind somit weiterhin stark marktabhängig organisiert. So sind Zielsetzungen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in Bezug auf eine gesunde Ernährung und den Abbau ernährungsbedingter Krankheiten (durch die Reduzierung von Fetten und Zucker) weiterhin auf den*die Konsument*in ausgelagert. Die Aufrechterhaltung der Gesundheit der Bevölkerung und damit verbunden eine möglichst geringe gesellschaftliche Belastung durch Gesundheitskosten für das Gemeinwohl veranlassen trotz der hohen Relevanz von Gesundheit im Wohlfahrtsregime nur wenige marktbezogene Eingriffe.

Fiskalpolitische Instrumente, konkret Steuern auf nicht gesundheitsfördernde tierische Produkte, Fette und Zucker, wie sie in andern Ländern wie beispielsweise Dänemark, Neuseeland und der Tschechischen Republik bereits angewandt werden um eine nachhaltigere und gesündere Ernährung zu gewährleisten (ebd.: 293), finden in den Maßnahmen des BMEL bisher keine Berücksichtigung. Im Gegenteil wirkt hier die Macht der konventionellen Landwirt*innen sowie der Lebensmittelindustrie immer noch stark, die befürchten, dass durch eine Besteuerung von Fetten, tierischen Produkten und Zucker ein Rückgang in der Kaufleistung ihrer Produkte, bzw. ein wirtschaftlicher Nachteil auf dem Weltmarkt die Folge wären. Stattdessen setzt die Bundesregierung hier auf die individuelle Beschränkung von gesundheitsschädlichen Verhaltensweisen bzw. die Belohnung des gegenteiligen Verhaltens. So kontrollieren Krankenkassen-Apps sportliche Leistung und locken damit Versicherte durch Ersparnisse oder zusätzlichen Leistungen in ihrem gesundheitsfördernden Verhalten, stets mit dem Ziel der Reduzierung ernährungsbedingter Krankheiten. Aufklärungskampagnen und ernährungspolitische Bildungsangebote sollen zudem zu einer gesunden Ernährungsweise anregen und setzen bereits im Kleinkindalter in Grundschulen an. Ernährungsbildung ist jedoch ein Instrument mit geringer Eingriffstiefe, da sie Teile der Konsument*innengruppen, vor allem prekarierte Gesellschaftsschichten, kaum erreichen (Spiller/Zühlsdorf/Nitzko 2017a: 271). Häufig führen solche persuasiven Maßnahmen gerade gegenüber prekarierten Gesellschaftsschichten dazu, dass sie einerseits deutlich häufiger mit gesundheitlichen Folgeschäden zu kämpfen haben und andererseits ihre Essgewohnheiten mit Scham belegt werden (Kofahl 2018: 65). Die Verknüpfung von Ernährungsbildung mit guter Schulverpflegung hingegen verspricht eine weitreichendere Wirkungsweise (Spiller/Zühlsdorf/Nitzko 2017b: 150).

¹ So werden beispielsweise gesundheitlich eher mangelhafte Produkte wie Fertignahrungsmittel mit einem guten Nutri-Score ausgewiesen, da sie in Fett- oder Zuckerwerten besser abschneiden, obwohl Pizza, Pommes und Co. allgemein nicht als gesunde Lebensmittel gewertet werden können.

Da Ernährungspolitik in das Konsumverhalten von Verbraucher*innen eingreift, erfordert staatliche Regulation letztlich einer besonderen Legitimität; Gesundheit und Nachhaltigkeit kommen hier eine wachsende Bedeutung zu (ebd.: 146). Regulative Eingriffe werden im deutschen Wohlfahrtsregime in den letzten Jahren damit begründet, dass der Markt weder Aspekten von Nachhaltigkeit noch einem gesunden Lebensstil zum Wohle der Allgemeinheit gerecht werden kann. Eine solche Gemeinwohlorientierung wird in einzelnen Kommissionen des BMEL, beispielsweise im Endbericht der Zukunftskommission Landwirtschaft 2021 (BMEL 2021) hervorgehoben. Darüber hinaus muss die seit der Nachkriegszeit klassisch korporatistisch ausgerichtete Agrar- und Ernährungspolitik im deutschen Wohlfahrtsregime im Spannungsfeld zwischen Marktinteressen und Interessen des Gemeinwohls verstanden werden. Seit Anbeginn der bundesdeutschen Agrar- und Ernährungspolitik sind Ausschüsse und Kommissionen korporatistisch zusammengesetzt gewesen. In der alten Bundesrepublik gab es über Jahrzehnte eine Dominanz von Vertreter*innen der Agrarverbände innerhalb des Agrarausschusses, welches eine direkte Einflussnahme ermöglichte. Gerade Interessensvertretungen wie der Deutsche Bauernverband, welcher die konventionelle Landwirtschaft vertritt, in Allianz mit Politiker*innen des Bundestags und landwirtschaftlichen Behörden entzogen sich weitestgehend jeglicher politischen Kontrolle und bestimmten ernährungspolitische Ziele und Maßnahmen maßgeblich mit (Waskow/Rehaag 2004: 5).

Ernährungspolitik als fragmentiertes Feld

Unter Ernährungspolitik verstehen wir heute Verbraucher*innenpolitik im Ernährungsbereich, die eng mit Agrar-, Gesundheits- und Umweltpolitik verknüpft ist (BMVEL nach Wunder 2018: 24, Straka 2007: 732). Die Eingrenzung dieses Politikfeldes ist folglich nicht leicht zu vollziehen, da sich politische Interventionen und Regulierungen auf alle Bereiche des Ernährungssystems beziehen: die Produktion von Lebensmitteln, dessen Distribution sowie die Konsumtion dieser. Damit berührt Ernährungspolitik von Agrar- über Umwelt- und Wirtschaftspolitik bis hin zu Gesundheitspolitik verschiedene Arbeitsfelder. Ernährungspolitik zeichnet sich bis heute eine starke Fragmentierung aus und verfügt über keine übergreifende Systematik, wie es beispielsweise die klassischen wohlfahrtsstaatlichen Bereiche des Gesundheits- oder Bildungssystem aufweisen (Waskow/Rehaag 2004: 12). Die Berücksichtigung von Verbraucher*inneninteressen sowie gesundheits- und umweltrelevanten Aspekten in diesem Politikfeld sind mit einem zunehmenden Ernährungswohlstand einhergegangen (Straka 2007: 730). Lebensmittelsicherheit, Gesundheit und Nachhaltigkeit haben dabei, nicht zuletzt aufgrund stärker werdender Forderungen nach Teilhabe aus der Zivilgesellschaft², ernährungspolitisch an Bedeutung gewonnen und vermochten die Dominanz korporatistisch organisierter Landwirtschaftsinteressen zumindest in Frage zu stellen. Vor allem in den Entwicklungen der letzten zwei Legislaturperioden ist eine Verschiebung innerhalb der Ernährungspolitik von Ernährungssicherheit hin zu Themen der Nachhaltigkeit, gesunder Ernährung und Umweltschutz als ernährungspolitische Ziele zu verzeichnen. Dies kann klar aus den Ernährungsberichten³ der Bundesregierung von 2016 und 2020 abgeleitet werden (BMEL 2016; 2020).

Im Folgenden soll die Entwicklung der staatlichen Ernährungspolitik der BRD⁴ seit der Nachkriegszeit

2 Die Einbindung von Verbraucher*innenschutz als zivilgesellschaftliche Forderung ist eng verknüpft mit der durch den BSE-Skandal hervorgerufenen Lebensmittelkrise, welche die Interessen von Konsument*innen mehr in den Mittelpunkt von staatlicher Ernährungspolitik stellte (Waskow/Rehaag 2004: 6).

3 Der Ernährungsbericht der Bundesregierung von 2016 stellt den ersten Bericht dieser Art da und verdeutlicht, dass Ernährungspolitik auch im bundesdeutschen Zusammenhang einen größeren Stellenwert einnimmt als bis dato.

4 Eine eigene Betrachtung der ernährungspolitischen Entwicklung in der DDR würde leider den Rahmen des Working Papers sprengen.

nachgezeichnet und unterschiedliche Phasen identifiziert werden. Dabei liegt der Fokus auf der Entwicklung unterschiedlicher Zielstellungen von der Herstellung von Ernährungssicherheit über eine stärkere Verankerung von Verbraucher*innenschutz und Gesundheit bis zur Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten. Schließlich zeichnet sich in den letzten zwanzig Jahren mit der Etablierung von urbanen Ernährungsstrategien eine stärkere Verortung von Ernährung als politisches Handlungsfeld auf kommunaler bzw. städtischer Ebene ab.

Von der fordistischen Massenproduktion zur Vormachtstellung des Lebensmittelhandels

Zur klassischen Aufgabe der Ernährungspolitik galt in der Nachkriegszeit die Nahrungssicherung als oberstes Ziel. Das 1949 gegründete Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hatte in der von Nahrungsmittelknappheit geprägten Gründungsphase der BRD die Ernährungssicherung der Bevölkerung als höchste Priorität (Straka 2007: 731). Obwohl bereits Mitte der 1950er Jahre die Ernährungssituation in Westdeutschland durch Ernährungswohlstand geprägt war, wurde die Sonderrolle der Landwirtschaft im Landwirtschaftsgesetz von 1955 festgeschrieben, die bis heute einflussreich ist.⁵ In diesem wurden „naturbedingte und wirtschaftliche Nachteile“ der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen eingeräumt und zu deren Ausgleich staatliche Interventionen z.B. über Handels- und Preispolitik festgelegt“ (Waskow/Rehaag 2004: 5). Die Agrarpolitik wurde zum Vehikel von Teilhabe der Landwirtschaft und ländlichen Räume an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung (Straka 2007: 731). Diese besondere Stellung der Landwirtschaft manifestierte sich im Laufe der Nachkriegsjahrzehnte im sogenannten „Iron Triangle“ („Eisernes Dreieck“), einer Allianz aus Politiker*innen im Bundestag, landwirtschaftlichen Behörden und Interessensvertretungen wie dem Deutschen Bauernverband, welches Mechanismen demokratischer Kontrolle weitestgehend aushebelte (Waskow/Rehaag 2004: 5). Dieses Bündnis der verschiedenen Akteur*innen spiegelt die klassische Form korporatistischer Politik der BRD seit den 1950er Jahren wieder und muss als solche eingeordnet werden. Aufgrund der Vormachtstellung landwirtschaftlicher Interessengruppen fungierte Ernährungspolitik lange Zeit als „verlängerter Arm“ der Agrarpolitik mit dem prioritären Ziel Absatzmärkte zu sichern“ (ebd.: 10). Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsunion 1957 beginnt die europaweite Koordinierung der Agrarpolitik, die einen freien Warenaustausch zwischen allen Mitgliedstaaten gewährleisten sollte und gleichzeitig die Binnenmärkte anglich, um den europaweiten Markt vor Niedrigpreisprodukten aus Drittländern zu schützen (Straka 2007: 731). Trotz des europäischen Agrarprotektionismus, der auch die Binnenmärkte schützen sollte, beginnt mit den 1960er Jahren die Globalisierung des Ernährungssystems, mit welchem eine räumliche Trennung von Produktion, Konsum und Entsorgung von Nahrungsmitteln einhergeht (Wunder 2018: 18). Auch die Ausweitung des Angebots an Nahrungsmitteln und neuen Ernährungsweisen wird stark durch die Globalisierung beeinflusst. Neben Currywurst und Kohlroulade werden auch Hamburger und Pizza in die Geschmackspalette der Bevölkerung aufgenommen. Dies hatte weitreichende Folgen für die gesundheitliche Entwicklung der Bevölkerung.

„Was im „Wirtschaftswunder“ ab der Jahrhundertmitte als nachholende „Fresswelle“ begann, mündete in den Folgejahrzehnten in eine beständige Zunahme des Protein-, aber auch des Fett- und Zuckeranteils in der westeuropäischen Ernährung. [...] Schauplätze dieses „fordistischen“ Lebensstils auf der Basis standardisierter Massenproduktion und -konsumption im Wohlfahrtsstaat bildeten neben dem traditionellen Familientisch in den eigenen vier Wänden neue Formen des Einzelhandels (z.B. Discountgeschäfte) und des Essens außer Haus (z.B. Schnellimbisse).“ (Langthaler 2014: 9).

⁵ Die Dominanz der Landwirtschaft zeigte sich auch darin, dass diese bis 2001 der einzige Wirtschaftszweig mit eigener Interessensvertretung auf Ministeriumsebene war. Hinzu kam eine finanziell gut abgesicherte Ressortforschung, die eine Politik in ihrem Sinne unterstützte (Waskow/Rehaag 2004: 7).

Globalisierung und Neoliberalisierung der Ernährungssysteme

Es wird deutlich, dass die Entwicklung der bundesdeutschen Ernährungspolitik nur vor dem Hintergrund einer globalen Agrarindustrie verstanden werden kann, welche mit neoliberalen Verwertungspraktiken die Produktion von Nahrungsmitteln und somit das wohl zentralste Grundbedürfnis der Menschheit – Ernährung – zum Spekulationsobjekt jenseits der Frage menschlicher Versorgung macht. Die Landwirtschaftsindustrie verfolgt mit dem Beginn der sogenannten Grünen Revolution seit den 1960er Jahren, welche die Intensivierung landwirtschaftlicher Nutzflächen mit konventionellen Anbaumethoden vorantrieb, ein Wachstumsparadigma (Bassermann 2021: 14). In Westeuropa hat sich dieses beispielsweise im Marshallplan von 1948-1952 gezeigt, welcher den Wiederaufbau der westeuropäischen Landwirtschaft mit Hilfe weitreichender Technologie- und Wissenstransfers anregen sollte (Langthaler 2014: 7). In Ländern des Globalen Südens entstanden durch die sogenannte Grüne Revolution neokoloniale Abhängigkeiten, welche durch den Transfer westlicher Technologien vor allem die hegemoniale und kapitalistische Klasse innerhalb der jeweiligen nationalen Kontexte stärkte, anstatt eine eigenständige und souveräne Landwirtschaft unterstützend aufzubauen (ebd.: 8). Ernährungssysteme müssen folglich in geopolitische Ordnungen kontextualisiert werden.

In Deutschland ist seit den 1990er Jahren eine zunehmende Ausrichtung der Landwirtschaft auf internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verzeichnen (Eberle et al. 2004: 14). Dadurch sollte der Globalisierung der Landwirtschaftsindustrie, welche mit zunehmenden Schwierigkeiten der bundesdeutschen Landwirt*innen durch den Import von billigem Fleisch und Agrarprodukten aus Drittstaaten einherging, Folge geleistet werden. Mit der Möglichkeit die Produktion auf die globalen Absatzmärkte auszurichten und den Ausbau an Nutzflächen mit konventionellen Anbaumethoden sollten auch deutsche Bäuer*innen wieder gut von ihren landwirtschaftlichen Erträgen leben können, vor allem aber dem globalen Wachstum der Agroindustrie dienen. Der Einsatz von synthetischen Düngern und die Einschränkung des Tierwohls waren häufig die Folgen einer überhöhten Produktionsweise, welche die globale Wettbewerbsfähigkeit herstellen sollte. Die Auswirkungen dieser internationalen Politik und Agrarkonzernen sind vor allem im Globalen Süden zu spüren, während deutsche Konzerne und konventionelle landwirtschaftliche Großunternehmen mit dem Verkauf von Düngemitteln und Erzeugnissen profitieren (Bassermann 2021: 14). In diesem Vorgehen manifestiert sich der Grundsatz, dass ein globaler Handel mit Agrarprodukten weltweit für Ernährungssicherheit sorgen könnte. Tatsächlich sorgt die Eingliederung von Kleinbäuer*innen in globale Lieferketten jedoch nicht für eine Verbesserung der Ernährungssituation in Staaten des Globalen Südens (ebd.).

Seit der Entstehung eines Weltmarktes für Nahrungsmittel Ende des 19. Jahrhunderts (McMichael 2018: 10) agierten nationale Ernährungspolitiken nicht mehr jenseits oder unabhängig eines wachsenden globalen Marktes. Innerhalb der Entwicklungssoziologie wurde sich mit einer der zentralen Folgen dieser Globalisierung, der Ungleichverteilung von Nahrung bei gleichzeitiger Überproduktion ebendieser beschäftigt und in dem Konzept der Nahrungsregime zusammengefasst. Harriet Friedmann und Philipp McMichael (1989) bringen in ihrem Konzept der Nahrungsregime Weltsystemanalyse mit Regulationstheorien in Bezug auf die Entwicklung des globalen Agrar- und Ernährungssystems zur Anwendung (Langthaler 2014: 4). Die Autor*innen definieren in ihrem Konzept drei Phasen in der Geschichte der Globalisierung der Landwirtschaft und definieren Nahrungsregime als „rule-governed structure of production and consumption of food on a world scale“ (Friedmann 1993: 30f.). Das in den 1980er Jahren entstandene und bis heute andauernde corporate food regime beschreiben Friedmann

und McMichael als neoliberale Phase, welches von einer neoliberalen Hegemonie der Konzerne gekennzeichnet ist (McMichael 2018: 10).

Friedmann und McMichael zu Folge zeichnen sich Nahrungsregime durch „das Zusammenspiel von (Kapital-)Akkumulation und Regulation entlang der transnationalen Wertschöpfungsketten zwischen Nahrungsproduktion, -distribution und -konsumtion über längere Zeit aus“¹ (Langthaler 2014: 4) und bedingen somit die weltweite ungleiche Verteilung und Produktion von Nahrungsmitteln. Beeinflusst werden die Nahrungsregime von Wirtschaftskrisen und Staatenkonflikten (ebd.). Mit der Etablierung und dem Erstarken der Welthandelsorganisation (WTO) seit den 1980er Jahren ist das corporate food regime vorherrschend. Diese geopolitische Ordnung ließ auch wohlfahrtsstaatliche Praktiken nicht unberührt. Es folgte eine Abkehr von einem unveräußerlichen Menschenrecht auf Ernährungssicherheit wie es bis dahin von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen festgeschrieben wurde. Mit der Neoliberalisierung der Landwirtschaft und Ernährungssysteme wurde die Gewährleistung von Ernährungssicherheit nicht mehr als staatliche Aufgabe begriffen. Dies bedeutete Agrarpolitik nicht auf die ausreichende Produktion zur Versorgung der eigenen Bevölkerung auszurichten, sondern gegebenenfalls Bedingungen zu schaffen, um den Nahrungsmittelbedarf über den Markt zu sichern, der von einer zunehmenden Dominanz transnational agierender Unternehmen geprägt ist.² Diese können ihre Interessen vor allem durch die Welthandelsorganisation durchsetzen (ebd.: 9f.). Das Recht auf Nahrung, welches in der Allgemeinen Erklärung zu Menschenrechten der Vereinten Nationen verankert ist, wird in neoliberalen Wohlfahrtsregimen somit mehr als eine Verwaltung von Ernährungsunsicherheit verhandelt.

Als Gegenbewegung zu diesem global und neoliberal agierenden Nahrungsregime treten soziale Bewegungen auf den Plan, die eine gemeinsame gegen-hegemoniale Position formulieren und eine Regionalisierung von Nahrungsmittelketten fordern. Weltweit für Aufsehen haben Kleinbäuer*innen aus Südamerika gesorgt, die die Forderungen nach Selbstbestimmung, Demokratisierung und Teilhabe an Ernährung stark gemacht haben. In ihrem Zusammenschluss von Kleinbäuer*innen, La Vía Campesina, wehrten sich landwirtschaftliche Produzent*innen bereits seit den 1990er Jahren gegen die kapitalistische Verwertung ihres Landes (Fladvad 2018: 204f.). Die Demokratisierung von Ernährungssystemen bildet den Kern ihrer Forderungen. Mit Ernährungssouveränität stellen sie kollektive Rechte an landwirtschaftlichem Grund und Boden als Alternative zu einem neoliberalen Modell, welches auf individuellen (Markt-)Rechten beruht³ (McMichael 2018: 18). Zeitgleich zu der Bewegung der Produzent*innen wächst im Globalen Norden eine Bewegung für einen bewussten Konsum heran. In sogenannten „Dritte-Welt-Läden“ werden kooperative und selbstbestimmte Anbauweisen

1 Der von Friedmann und McMichael genutzte Regimebegriff rekurriert auf neomarxistische Regulationstheorien und beschreibt die Interdependenzen zwischen Akkumulation und Regulation, welche die Phasen der Stabilität innerhalb des krisenhaften Kapitalismus beeinflussen. Diese Verwendung des Begriffs Regime ist von dem Verständnis von Regime als Wohlfahrtsregime zu unterscheiden. Mit Wohlfahrtsregimen grenzen wir uns im Forschungsprojekt KoopWohl von einer in Wohlfahrtskonzepten vorherrschenden zentralistischem Staatsverständnis ab. „Wohlfahrtsstaatliches Handeln involviert verschiedene staatliche und nicht-staatliche, zivilgesellschaftliche wie privatwirtschaftliche Akteur*innen“ (Vollmer et al. 2021: 5).

2 Diese Entwicklung lässt sich mit noch verheerenderen Auswirkungen für den Globalen Süden erfassen, welche sich in der massiven Einschränkung von Ernährungssouveränität ausdrückten. Nahrungshilfen forcierten dort den Wandel von Landwirtschaftsstilen weg von einer Subsistenzproduktion zur Weltmarktproduktion. Gleichzeitig ging ein Wandel der Ernährungsstile damit einher, welcher sich an westliche Standards anpasste. Dies verstärkte neokoloniale Abhängigkeiten (Langthaler 2014: 8).

3 La Vía Campesina sowie andere indigene Landwirt*innen wehren sich im Sinne der Ernährungssouveränität gegen Landgrabbing, Verdrängung und Enteignung indigenen Landes sowie der Aneignung von Rohstoffen (McMichael 2018: 16).

aus dem Globalen Süden unterstützt, indem fair gehandelte Produkte ihre Abnehmer*innen finden. Mit der ersten Umweltbewegung entstehen zudem die ersten Bioläden, die Produktionsweisen und Nachhaltigkeitsaspekte sowie Tierwohl in den Mittelpunkt von Konsumententscheidungen stellen. In Anlehnung an die Forderungen von Kleinbäuer*innen im Globalen Süden wächst auch in Westeuropa sowie Nordamerika eine Ernährungsgerechtigkeitsbewegung, welche die Regionalisierung von Versorgungsketten im Sinne der Ernährungsgerechtigkeit zum Ziel setzen (Fladvad 2018: 203).

Verbraucher*innenschutz und Nachhaltigkeit

Auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist Ernährungspolitik weitestgehend von der Dominanz landwirtschaftlicher Interessen und zunehmend globaler Marktinteressen von Lebensmittelketten geprägt. Erst im Zuge der BSE-Krise zu Beginn der 2000er Jahre kann von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden, der mit Einleitung der Agrarwende zur Etablierung von Ernährungspolitik als eigenständiges Politikfeld unter Einbezug von Verbraucher*innenschutz und Lebensmittelsicherheit geführt hat (Waskow/Rehaag 2004: 6 ff.). Der weitreichende Lebensmittelskandal der BSE-Krise löst die verhärteten Machtstrukturen des „Iron Triangle“ auf und zieht mit der Förderung und Ausweitung des ökologischen Landbaus eine Kräfteverschiebung nach sich, welche Ernährungspolitik mehr unter die Berücksichtigung von Interessen der Konsument*innen stellt sowie umweltpolitische Aspekte verstärkt berücksichtigt (ebd.). Der BSE-Skandal stellte sowohl auf bundesdeutscher sowie europäischer Ebene Risikofaktoren in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte und stellte einen Legitimitätsverlust der Politik durch eine falsche Risikoeinschätzung dar. Verbraucher*innenschützer und zivilgesellschaftliche Organisationen setzten sich für Nachhaltigkeit im Sinne des Tierwohls sowie Ökologie ein. Das Kräfteverhältnis innerhalb des „Iron Triangle“ verschob sich somit von Agrarpolitik hin zu mehr Ernährungspolitik und Verbraucher*innenschutz (ebd.: 10ff.). Aufgrund dessen wurden die Kompetenzen auf Bundesebene gestärkt und neugeregelt, mit dem Ziel der „Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit sowie die Umsetzung einer Agrarwende“ (ebd.: 16). Im Zuge der Agrarwende kam es zu einer umfassenden Umstrukturierung des Landwirtschaftsministeriums in ein Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Mit dieser Reform wurden die Kompetenzbereiche: Gesundheitlicher Verbraucherschutz, Lebensmittelsicherheit, Bewertungen und Zulassungen aus dem Gesundheitsministerium in den Ernährungsbereich übernommen (Eberle et al. 2004: 15). Gleichzeitig wurde das Bundesprogramm für biologischen Landbau mit 100 Mio. Euro etabliert und das Institut für ökologischen Landbau sowie Tierschutz und Tierhaltung gegründet (ebd.). Diese umfassende Reorganisation des ernährungspolitischen Feldes ist zum einen mit gestiegenen Gesundheitskosten aufgrund von ernährungsbedingten Krankheiten, zum anderen mit Umweltauswirkungen aufgrund der Produktion von Ernährung verbunden (ebd.: 17).

Diese Entwicklung innerhalb der Ernährungspolitik lässt sich auch für die folgenden Jahrzehnte als eine fortlaufende Veränderung in den politischen Maßnahmen des BMEL nachvollziehen. Die Ernährungsberichte der Bundesregierung von 2016 und 2020 können als eine solche Fortsetzung gelesen werden, wobei bei genauerer Betrachtung nach Instrumenten und Maßnahmen, die auf einen wirklichen Paradigmenwechsel hindeuten differenziert werden muss (BMEL 2016; 2020).

Soziale Bewegungen und die Regionalisierung des Ernährungssystems

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich eine globale Bewegung entwickelt, die sich mit der gerechten, ökologischen und nachhaltigen Produktion, Verteilung und dem Konsum von Nahrungsmitteln auseinandersetzt, die sogenannten food movements oder Ernährungsgerechtigkeitsbewegung.

Die Perspektive von landwirtschaftlichen Produzent*innen spielte dabei lange Zeit vor allem im Globalen Süden eine wichtige Rolle und wurde von Food Movements wie La Vía Campesina vertreten. Fairer und nachhaltiger Anbau und Handel mit Nahrungsmitteln waren auch in der BRD bereits seit den 1970er bzw. 1980er Jahren Themen unterschiedlicher Bewegungen. Die Forderungen nach Ernährungsgerechtigkeit und Ernährungssouveränität werden jedoch in den letzten zwanzig Jahren im Globalen Norden in einer sich neuformierenden Bewegung stärker artikuliert und vordergründig in urbanen Räumen mit einer Neuordnung städtischer Ernährungssysteme verbunden. „Deutlich wird dabei, dass der Zugang zu Nahrungsmitteln und das Recht sie zu produzieren zu zentralen Gegenständen und Kristallisationspunkten sozialer Auseinandersetzungen um Selbstbestimmung, Geltungsmacht und Gerechtigkeit geworden sind“ (Fladvad 2018: 202). Food Movements eint die Forderung nach Transformation des Ernährungssystems, weg von einem deregulierten, globalen System der Produktion und Verteilung von Nahrungsmitteln, hin zu einer lokalen, nachhaltigen und ökologischen Nahrungsversorgung, die soziale Gerechtigkeit für Konsument*innen und Produzent*innen gleichermaßen umfasst. Dies bedeutet einen Paradigmenwechsel zurück zu einer Regionalisierung oder Relokalisierung, Fladvad spricht diesbezüglich von einer Wiederverräumlichung von Nahrungsversorgung (Rosol 2015, Fladvad 2018). Auch in Deutschland wächst die ernährungspolitische Bewegung seit einigen Jahren massiv und die Akteure agieren in unterschiedlichen Handlungsfeldern. Marit Rosol (2015) unterscheidet dabei das politische Handeln der zivilgesellschaftlichen Gruppen in drei Bereichen: (1) Proteste und Mobilisierungen gegen transnationale Unternehmen wie beispielsweise Monsanto, welche gentechnisch verändertes Saatgut und Pestizide herstellt; (2) Einwirken auf staatliche Institutionen unterschiedlicher politischer Ebenen (kommunal, regional oder nationalstaatlich) beispielsweise durch die Bildung von Ernährungsräten; und schließlich (3) die selbstständige Schaffung alternativer Nahrungsmittelversorgung durch Solidarische Landwirtschaft (57). Innerhalb dieser Handlungsfelder und Organisationsformen zivilgesellschaftlichem Protests spiegeln sich unterschiedliche Forderungen nach Teilhabe wider. Im Folgenden soll die Rolle ernährungspolitischer Bewegungen diskutiert und mit einem Fokus auf die bundesdeutsche Bewegungslandschaft die unterschiedlichen Teilhabeforderungen eingehender betrachtet werden.

Die ernährungspolitische Bewegung ist Teil einer globalen Umweltbewegung, welche sich mit den Folgen gesellschaftlicher Naturnutzung und die daraus entstehende Gefährdung der Lebens- und Umweltbedingungen für Menschen beschäftigt (Brand 2008: 220), dies jedoch konkret auf die Auswirkungen auf das Ernährungssystem bezieht. Mit der Formulierung einer Kritik am deutschen Ernährungssystem geht ein Verantwortungsgefühl und Gerechtigkeitsstreben innerhalb der Bewegung einher, welches das langfristige Ziel einer ökologischen, sozialen wie wirtschaftlichen Nachhaltigkeit verfolgt und gleichzeitig die Verantwortung des neoliberalen Wirtschaftssystems adressiert (Roth/Rucht 2008). Innerhalb der Umweltbewegung rückten in den 1990er Jahren durch den ökologischen Diskurs die Umweltproblematik in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte (Brand 2008: 224). Nachhaltigkeit wurde zum neuen Leitbild durch die Debatte auf Weltkonferenzen unter dem Einfluss globaler Umweltbewegungen.

„Das neue Leitbild fokussierte die Aufmerksamkeit auf die Verknüpfung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungsaspekten. Es lenkte das Augenmerk sowohl auf die langfristige Sicherung der natürlichen Reproduktionsbedingungen menschlichen Lebens als auch auf die Frage der gerechten Nutzungsmöglichkeiten von Natur“ (ebd.: 229).

Der Nachhaltigkeitsdiskurs ging stark in die Neuausrichtung der Agrarpolitik der BRD als Teil der Agrarwende der 2000er ein. Es ist auf den Einfluss der Umwelt- und Ernährungsbewegung zurückzuführen, dass der Ausbau ökologischen Landbaus sich auch in der bundesweiten Landwirtschaftspolitik

niederschlägt und somit auch ein ernährungspolitisches Nachhaltigkeitsparadigma in Bezug auf Tierwohl, Biodiversität und Bodenerhalt sowie Vermeidung von Land- und Wasserkontamination sich durchsetzt.

Eine weitere Entwicklung innerhalb der Umweltbewegung der 1990er Jahre äußerte sich in einer neuen Legitimation von partizipativen Governance-Modellen, welche unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteur*innen kooperative und akteursnahe Problemlösungsverfahren entwickeln sollten (ebd.: 230). Dies stellt eine Parallele zum Vorgehen aktueller zivilgesellschaftlicher Organisationen der Ernährungsgerechtigkeitsbewegung dar.

Allgemein betrachtet hat die wachsende Ernährungsgerechtigkeitsbewegung in Deutschland viele Themen der Umweltbewegung aufgegriffen und ernährungspolitisch konkretisiert. In den letzten zwanzig Jahren ist eine neue Bewegung entstanden, welche sich gegen das industrielle Ernährungssystem stellt. Unter diese Bewegung zählen Initiativen wie fair trade, Ernährungsgerechtigkeit, Ernährungssouveränität, Ernährungsdemokratie, slow food und community food security (Andrée et al. 2019: 1). Sie bezieht sich sowohl auf die Forderung der Ernährungssouveränität der Kleinbäuer*innen aus dem Globalen Süden und fordert ein Ende von Verteilungskonflikten und der Ausbeutung von landwirtschaftlichen Produzent*innen weltweit als auch ein Ende der Externalisierung ökologischer und sozialer Kosten unseres Ernährungssystems. Gleichzeitig werden die Auswirkungen unserer Ernährungsweisen und dem Wirken transnationaler Agrarkonzerne kritisiert und die Kluft zwischen arm und reich, welche sich auch im Zugang zu guter Ernährung und Ernährungssicherheit im Besonderen unter Transferleistungsbezieher*innen in Deutschland zeigt, aufgedeckt. Das Verhältnis zwischen Produzent*innen und Konsument*innen ist mit der Forderung nach fairen und transparenten Produktionsbedingungen verbunden und stellt gleichzeitig Nachhaltigkeit in Bezug auf die Vermeidung von Umweltverschmutzung und Tierwohl in den Mittelpunkt. Letztlich spielen auch gesundheitsspezifische Folgen schlechter und vom globalen, industriellen Agrarmodell geprägten Ernährungsweisen eine Rolle in der Teilhabeforderung nach gesunder Ernährung für alle.

In Rückgriff auf Rosols Einordnung verschiedener Bereiche des politischen Handelns zivilgesellschaftlicher Gruppen lässt sich in Bezug auf Proteste gegen transnationale Konzerne die großen „Wir haben es satt“-Demonstrationen als Beispiel heranziehen, welche dieses Thema aufgreifen. Seit nunmehr über zehn Jahren organisiert das zivilgesellschaftliche Bündnis ‚Meine Landwirtschaft‘ die jährlich stattfindenden Demonstrationen „Wir haben es satt“. Das Bündnis setzt sich aus 50 Organisationen und Gruppen zusammen, die den Schwerpunkt ihrer Arbeit in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelhandwerk, Umweltschutz, Tierschutz, globale und soziale Gerechtigkeit sowie Demokratie haben. Die Forderung nach einer Agrar- und Ernährungswende steht im Mittelpunkt ihrer politischen Arbeit, wobei sie auf einen Dialog zwischen Produzent*innen und Konsument*innen setzen (Meinecke et al. 2021: 5). Als ein wichtiger Akteur in der ernährungspolitischen Bewegung adressiert dieses breite Bündnis, welches von vielen zivilgesellschaftlichen Großorganisationen und NGOs wie dem BUND, Greenpeace oder Attac getragen wird, direkt die Bundesregierung und fordert einen Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik auf bundesdeutscher aber auch auf europäischer Ebene (ebd.: 6). Die Themen Nachhaltigkeit und Tierwohl erhalten dadurch auch im Diskurs der institutionellen Politik mehr Beachtung. Die politische Umsetzung bleibt jedoch weit hinter den zivilgesellschaftlichen Forderungen zurück (ebd.). Dieser Teil der ernährungspolitischen Bewegung thematisiert vordergründig den Aspekt der Produktion und das Verhältnis zwischen Konsument*innen und Produzent*innen. Als Massenmobilisierung bringt dieser Protest jedes Jahr viele 10.000de Menschen auf die Straße, zeigt sich als breites Bündnis jedoch wenig konfliktiv und vereint viele universalistische bis radikalere Forderungen, setzt mit einer großen

Beteiligungen von NGOs jedoch eher auf einen kooperativen Governance-Prozess, welcher durch Straßenmobilisierungen größeren Druck erzeugt.

In den letzten fünf bis zehn Jahren hat sich die zivilgesellschaftliche Organisation im Bereich Ernährungspolitik in Deutschland zunehmend auf die städtische Ebene übertragen und fordert eine umfassende Ernährungswende, welche in partizipativen Governance-Modellen entwickelt werden soll. Die Forderungen nach Ernährungsgerechtigkeit und Ernährungsdemokratie manifestieren sich vor allem in den, am Vorbild nordamerikanischer und britischer food policy councils, gegründeten Ernährungsräte und ist der zweiten Kategorie Rosols zuzuordnen, welche das politische Handeln auf die Beeinflussung politischer Institutionen ausrichtet. Die ernährungsgerechte Stadt wird damit zum Zielpunkt erklärt und schließt somit auch an globalisierungskritische Bewegungen an, die eine Relokalisierung von Ernährungssystemen fordern. Das klassisch korporatistische Modell, dominiert von Produzent*innenperspektiven, meist transnationalen Konzernen, kommt mit dieser neuen Bewegung ins Wanken. Zivilgesellschaftliche Gruppen fordern einen Platz am Tisch: „voices, representing health, poverty and environmental lobbies, have demanded a say in shaping agri-food policy“ (Morgan 2015: 1388). Ernährungsräte nehmen dabei eine besondere Rolle ein, da sie durch eine klare, eher institutionelle Struktur lokalen Stadtregierungen die Möglichkeit bieten zu kooperieren. Städte werden dadurch zu wichtigen Playern im Ernährungssystem und Ernährungsräte setzen sich in diesen Governance Prozessen für Ernährungsgerechtigkeit ein (ebd.).

„Where community groups and NGOs were once content to advocate for ‚alternative food systems‘ from the margins of the political system, they are now actively collaborating with the local state to design and deliver strategies that address the shortcomings of the conventional food system whilst advocating for more sustainable food systems.“ (ebd.: 1389).

Innerhalb Europas zeigt sich Großbritannien als Vorreiter der Entwicklung hin zu co-governance Prozessen, da food policy councils bereits zu festen Partner*innen in der Ausarbeitung von Ernährungsstrategien und -politiken geworden sind (ebd.: 1388). In Deutschland entwickeln sich Ernährungsräte seit einigen Jahren als neue zivilgesellschaftliche Organisationen und sind bereits in einem bundesweiten Netzwerk zusammengeschlossen, welche sich in erster Linie der politischen Lobbyarbeit verschrieben haben. Die Zusammensetzung von Ernährungsräten kann sehr unterschiedlich sein, so können beispielsweise auch gewählte Abgeordnete des Stadtparlaments neben Vertreter*innen des Lebensmittelhandwerks und Wissenschaft eine Stimme haben (Sieveking/Schomerus 2020). Nichtsdestotrotz gleicht ihr Aufbau häufig eher einer Nicht-Regierungs-Organisation als weniger institutionalisierten Gruppen. Zivilgesellschaftliche Organisationen wie Ernährungsräte haben europaweit einen maßgeblichen Anteil an der Entstehung urbaner Ernährungspolitik als neues politisches Feld. Morgan beschreibt die daraus entstehende Ernährungspolitik als „the result of a novel political alliance between local governments and civil society groups“ (Morgan 2015: 1391). Inwiefern auch Ernährungsräte in Deutschland diese Funktion einnehmen werden, bleibt abzuwarten. Bereits jetzt zeigt die bundesweite Organisation von Ernährungsräten jedoch, dass diese zivilgesellschaftlichen Organisationen die Ernährungsfrage zu einer zentralen städtischen Herausforderung erklärt haben und mit der Erarbeitung zahlreicher städtischer Ernährungsstrategien auch eine Resonanz aus der institutionellen Politik darauf bekommen.

Ein weiterer Teil der ernährungspolitischen Bewegungslandschaft bilden Gruppen und Initiativen, die kollektiv und selbständig zur alternativen Nahrungsmittelversorgung beitragen wollen (Rosol 2015: 57). Dazu zählt die Solidarische Landwirtschaft ebenso wie urban gardening Projekte oder urbane Landwirtschaft. Diese Initiativen sind vor allem im urbanen Raum ein wichtiger Aspekt, weshalb

die Ernährungsfrage wieder Einzug in Städte und Stadtpolitik gefunden hat. Vor allem habe urbane Landwirtschaft in Städten wie Detroit maßgeblich dazu beigetragen, argumentiert Morgan (Morgan 2015: 1385f.). Dort sorgen auch zivilgesellschaftliche Organisationen, wie das Detroit Black Community Food Security Network wesentlich dafür, dass selbstorganisierte Nahrungsmittelversorgung durch urbane Landwirtschaft als die oberste Priorität der städtischen Ernährungsstrategie angesehen wird (ebd.).

Fazit

Dieses Working Paper hat deutlich gemacht, dass Ernährung traditionell nicht als Feld der Daseinsvorsorge im Wohlfahrtsregime verankert ist. Zunehmend wird Ernährung durch Teilhabeforderungen aus Zivilgesellschaft und Sozialen Bewegungen wohlfahrtsstaatlich verhandelt und Verbraucher*innenschutz und Nachhaltigkeit in Ernährungssystemen gewinnen an Relevanz. Vor allem lange Zeit geprägt von einer stark lobbyistisch organisierten Agrarwirtschaft war Ernährungspolitik vielmehr darauf ausgerichtet neue Absatzmärkte für eine wachsende industrielle Landwirtschaft zu finden, als dem Ziel der gesunden und nachhaltigen Versorgung der Bevölkerung mit Nahrung. Ein stark verankerter Korporatismus und Konservatismus spielten als Merkmale des deutschen Wohlfahrtsregimes eine wichtige Rolle und konservierten die Macht der konventionellen Landwirtschaft und des Lebensmittelhandels. Die Kommodifizierung von Ernährung als Grundbedürfnis spielt eine entscheidende Rolle in der Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Politik. Denn der Wandel vom Fordismus zum Neoliberalismus brachte eine zunehmende gesellschaftliche Spaltung wie sozialer Exklusion in globalisierten Ernährungssystemen mit sich. Diese äußerten sich zum einen im Globalen Süden in der Entrechtung von Kleinbäuer*innen sowie in der zunehmenden Ernährungsunsicherheit prekärer Bevölkerungsschichten auch in Deutschland. Die Herstellung von Ernährungssicherheit wird innerhalb des deutschen Wohlfahrtsregimes weitgehend über Lebensmitteltafeln gewährleistet und verschiebt die Aufgabe auf spendenbasierte, karitative Angebote Dritter. Andere ernährungspolitische Maßnahmen fokussieren weiterhin auf Konsumententscheidungen und greifen kaum in die Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels oder der Agrarindustrie ein.

Mit der Etablierung neuer Ernährungsmuster durch die weitreichende Integration von Fastfood und verarbeiteten Lebensmitteln erhöhen ernährungsbedingte Krankheiten wie Adipositas und Herzerkrankungen, wodurch die Relevanz von gesunder Ernährung als neuer Aufgabe für das Wohlfahrtsregime zugenommen hat. Steigende Gesundheitskosten werden zu einer Belastung des Gemeinwohls, weshalb ernährungsbedingte Krankheiten reduziert werden sollen. Zusätzlich wurden Forderungen nach Lebensmittelkontrollen und Nachhaltigkeit aus der Zivilgesellschaft durch die Nahrungsmittelkrise BSE lauter und verschoben den Fokus der bundesdeutschen Ernährungspolitik. Eine Verschiebung der Fokis von Ernährungspolitik weg von einer Zentrierung auf Agrarpolitik hin zu mehr Verbraucher*innenschutz und Nachhaltigkeit waren die Folge.

Trotz geringer direkter staatlicher Regulierung der Produktion, Distribution und Konsumtion von Ernährung vollzieht sich vor allem in urbanen Räumen eine Regionalisierung von Ernährungssystemen, welche von Sozialen Bewegungen getragen werden. In den letzten zwanzig Jahren nimmt der Einfluss der Ernährungsgerechtigkeitsbewegung auch im Globalen Norden zu. Soziale Bewegungen betätigen sich in drei Handlungsfeldern: (1) Proteste gegen transnationale Unternehmen, welche konfliktthaft orientiert sind, (2) die Betätigung in neuen Governance-Formen auf lokaler Ebene und (3) die Ausweitung alternativer, solidarischer Wirtschaftsformen (Rosol 2015: 57). Die darin artikulierten Teilhabeforderungen beziehen sich zum Großteil auf materielle und politische Teilhabe. Es ist

festzustellen, dass die materiellen Teilhabeforderungen der Bewegung meist qualitativer Natur sind und sich universalistisch auf „Teilhabe an guter Ernährung für alle“ beziehen, ohne eine konkrete Ausdifferenzierung vorzunehmen. Eine große Bedeutung hat die Forderung nach Mitbestimmung von Produzent*innen wie Konsument*innen, die sich global wie regional manifestiert. Soziale und kulturelle Teilhabedimensionen äußern sich vordergründig in der selbständigen Schaffung alternativer Nahrungsmittelversorgung. So verstehen sich Projekte wie urban gardening oder LebensMittelPunkte häufig als sozial Begegnungsorte für Nachbar*innenschaften.

Abschließend bleibt festzustellen, dass ernährungsvermittelte Teilhabe im Wohlfahrtsregime weiterhin recht vernachlässigt wird. Durch die fragmentierte Verankerung in unterschiedlichen Politikfeldern sind strukturelle Ausschlüsse von Ernährung gerade prekärer, marginalisierter Gruppen auf der Tagesordnung. Die wachsende Ernährungsgerechtigkeitsbewegung thematisiert Teilhabe an Ernährung vor allen in urbanen Räumen und trägt mit der Regionalisierung von Ernährungssystemen, häufig geprägt von neuen Governance-Strukturen, zu einer Wiederherstellung von Teilhabe bei. Es bedarf in Bezug auf den Einfluss und die Teilhabeforderungen Sozialer Bewegungen jedoch noch mehr Forschung.

Literaturverzeichnis

Andrée, Peter / Clark, Jill K. / Levkoe, Charles Z. (Hg.) (2019): Civil society and social movements in food system governance. London / New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Andrée, Peter / Clark, Jill K. / Levkoe, Charles Z. / Lowitt, Kristen (2019): Introduction – Traversing theory and practice. Social movement engagement in food systems governance for sustainability, justice, and democracy. In: Peter Andrée / Jill K. Clark / Charles Z. Levkoe (Hg.), Civil society and social movements in food system governance. London / New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 1–18.

Augustin, Hanna (2020): Ernährung, Stadt und soziale Ungleichheit. Barrieren und Chancen für den Zugang zu Lebensmitteln in deutschen Städten. Bielefeld: Transcript.

Bassermann, Lena (2021): Grenzenlose Profite statt weniger Hunger. Obwohl das industrielle Agrarmodell nachweislich Menschen und Natur schadet, halten Regierungen weltweit an ihm fest. In: ak analyse und kritik vom 18.5.2021. <https://www.akweb.de/ausgaben/671/grenzenlose-profite-statt-weniger-hunger/> (letzter Zugriff am 21.4.2022).

BMAS [Bundesministerium für Arbeit und Soziales] (2022): Arbeitslosengeld II/ Sozialgeld. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Arbeitslosengeld-II/arbeitslosengeld-2.html;jsessionid=A55CDFA80960E8AB63420910C6FC0587.delivery1-replication#doc5790d24f-5902-41f7-ab75-d31bf87ea183bodyText2> (letzter Zugriff am 18.5.2022).

BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2016): Gesunde Ernährung, sichere Produkte. Politik für Verbraucherinnen und Verbraucher.

BMEL (2019): Lebensmittelhandwerk. <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/ernaehrungsgewerbe/ernaehrungshandwerk> (letzter Zugriff am 17.5.2022).

BMEL (2020): Gesunde Ernährung, sichere Produkte. Bericht der Bundesregierung zur Ernährungspolitik, Lebensmittel- und Produktsicherheit.

Brand, Karl-Werner (2008): Umweltbewegung. In: Roland Roth / Dieter Rucht (Hg.), Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 219–244.

Butterwegge, Christoph (1999): Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik. Opladen: Leske und Budrich.

Butterwegge, Christoph (2010): Gerechtigkeit auf dem Rückzug. Vom bismarckschen Sozialstaat zum postmodernen Suppenküchenstaat? In: Stefan Selke (Hg.), Kritik der Tafeln in Deutschland. Standortbestimmungen zu einem ambivalenten sozialen Phänomen. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 73–90.

Eberle, Ulrike / Fritsche, Uwe / Hayn, Doris / Empacher, Claudia / Simshäuser, Ulla / Rehaag, Regine / Waskow, Frank (2004): Umwelt-Ernährung-Gesundheit. Beschreibung der Dynamiken eines gesellschaftlichen Handlungsfeldes.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

FAO [Food and Agriculture Organization of the United Nations] (1996): *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*.

FAO (2001): *The State of Food Insecurity in the World*. Rom.

Feichtinger, Elfriede (1995): *Armut und Ernährung im Wohlstand: Topographie eines Problems*. In: Eva Barlösius / Elfriede Feichtinger / Barbara M Köhler (Hg.), *Ernährung in der Armut. Gesundheitliche, soziale und kulturelle Folgen in der Bundesrepublik Deutschland*; [Beiträge der Tagung „Folgen der Heutigen Armut auf die Ernährung, Gesundheitliche und Kulturelle Aspekte“]. Berlin: ed. sigma, 291-305.

Fladvad, Benno (2018): *Die Food Movements und ihre Forderungen: zur politischen Dimension alternativer Ernährungsgeographien*. In: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 62/3-4, 201–216.

Friedmann, Harriet (1993): *The Political Economy of Food: a Global Crisis*. In: *New Left Review* 1/179, 29–57.

Friedmann, Harriet / McMichael, Philip (1989): *Agriculture and the State System. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present*. In: *Sociologia Ruralis* 29, no. 2, 93–117.

Gleim, Bettina (2021): *TOP-30-RANKING. Die Top 30 im LEH*. <https://lebensmittelpraxis.de/top-30-unternehmen-im-leh.html> (letzter Zugriff am 25.4.2022).

Holt-Giménez, Eric (Hg.) (2011): *Food movements unite! Strategies to transform our food systems*. Oakland, CA: Food First Books.

Kersten, Jens (2009): *Wandel der Daseinsvorsorge. Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion*. In: Claudia Neu (Hg.), *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden: VS Research, 22–38.

Kofahl, Daniel (2018): *Hartz-IV-Menü und Feinkosttheke. Ernährungspolitik muss kulinarische Teilhabe für alle ermöglichen*. In: *Luxemburg. Gesellschaftsanalyse und Linke Praxis* 1, 60–65.

Kronauer, Martin (2010): *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Langthaler, Ernst (2014): *Landwirtschaft und Ernährung. Rural History Working Papers* 29. St. Pölten.
McMichael, Philip (2018): *Im Bauch der Bestie. Widersprüche des globalen Ernährungsregimes*. In: *Luxemburg. Gesellschaftsanalyse und Linke Praxis* 1, 10–19.

Meinecke, Madalena / Motta, Renata / Neuber, Michael / Sommer, Moritz / Teune, Simon / Hennigfeld, Janina / Unkel, Noémi / Küppers, Carolin (2021): *Politische Ernährung. Mobilisierung, Konsumverhalten und Motive von Teilnehmer*innen der Wir haben es satt!-Demonstration 2020*. Berlin.

Morgan, Kevin (2015): Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. In: Urban Studies 52/8, 1379–1394.

Muff, Christine (2009): Soziale Ungleichheiten im Ernährungsverhalten. Theoretische Hintergründe und empirische Befunde. Wien u. a.: Lit-Verl.

Pfeiffer, Sabine (2010): Hunger in der Überflusgesellschaft. In: Stefan Selke (Hg.), Kritik der Tafeln in Deutschland. Standortbestimmungen zu einem ambivalenten sozialen Phänomen. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, 91–107.

Pfeiffer, Sabine (2014): Die verdrängte Realität: Ernährungsarmut in Deutschland. Hunger in der Überflusgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Pfeiffer, Sabine / Ritter, Tobias / Hirseland, Andreas (2011): Hunger and nutritional poverty in Germany: quantitative and qualitative empirical insights. In: Critical Public Health 21/4, 417–428.

Riches, Graham (1997): Hunger and the Welfare State: Comparative Perspectives. In: Graham Riches (Hg.), First world hunger. Food security and welfare politics. Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1–13.

Rosol, Marit (2015): Die ernährungsgerechte Stadt schaffen. In: Anke Strüver (Hg.), Geographien der Ernährung. Zwischen Nachhaltigkeit, Unsicherheit und Verantwortung. Hamburg, 51–65.

Roth, Roland / Rucht, Dieter (Hg.) (2008): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Schrode, Alexander (2016): Nachhaltiger Konsum und Ernährung: Prioritäten sowie Design politischer Instrumente für eine nachhaltige Ernährungspolitik. In: Kerstin Jantke, Florian Lottemoser, Jörn Reinhardt, Delf Rothe, Jana Stöver (Hg.), Nachhaltiger Konsum. Institutionen, Instrumente, Initiativen. Baden-Baden: Nomos, 287–310.

Selke, Stefan (2016): Tafeln als moralische Unternehmen. Prinzipien und Profite der neuen Armutsökonomie. In: Stefan Gillich / Rolf Keicher (Hg.), Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe. Wiesbaden: Springer VS, 217–243.

Sieveking, Annelie / Schomerus, Thomas (2020): Beiräte als Instrument einer Ernährungswende – Die Etablierung von Ernährungsräten in Deutschland. In: Natur und Recht 42/10, 680–686.

Spiller, Achim (2005): Nachhaltigkeit in Distribution und Handel. In: Karl-Michael Brunner / Gesa Schönberger (Hg.), Nachhaltigkeit und Ernährung. Produktion - Handel - Konsum. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 107–114.

Spiller, Achim / Zühlsdorf, Anke / Nitzko, Sina (2017a): Die Mischung macht's: Strategien und Instrumente der Ernährungspolitik. In: Ernährung im Fokus, 268–273.

Spiller, Achim / Zühlsdorf, Anke / Nitzko, Sina (2017b): Instrumente der Ernährungspolitik. Ein Forschungsüberblick Teil 1. In: Ernährungs Umschau 3, 146–153.

Straka, Dorothee (2007): Ernährungspolitik in Deutschland. Von der Ernährungssicherung bis zum gesundheitsfördernden Lebensstil. In: Ernährungs Umschau 12/07, 730–736.

Strüver, Anke (2020): Urbane Metabolismen. In: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 8/1/2, 99–116.

Torgersen, Ulf (1987): Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State. In: Scandinavian Housing and Planning Research 4/sup1, 116–126.

Vollmer, Lisa / Calbet i Elias, Laura / Raab, Susanna / Kleine, Aya / Zanders, Theresa (2021): Teilhabe und Gemeinwohl – ihre Krisen im deutschen Wohlfahrtsregime. Begriffsdefinitionen und aktuelle Verortungen.

Waskow, Frank / Rehaag, Regine (2004): Ernährungspolitik nach der BSE-Krise. - ein Politikfeld in Transformation. Köln.

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2020): Sachstand Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel (LEH). WD 5 - 3000 - 111/20.

Wunder, Stephanie (2018): Regionale Ernährungssysteme und nachhaltige Landnutzung im Stadt-Lad-Nexus. Arbeitspapier im Rahmen des Rural-Urban-Nexus Projektes. Berlin.