



Das Ernährungssystem Basel – Relevante Politiken, Institutionen und Akteure



Heidrun Moschitz
Jan Landert
Judith Hecht
Christian Schader

Kurzfassung

Mai 2015

EXCELLENCE FOR SUSTAINABILITY

Das FiBL hat Standorte in der Schweiz, Deutschland und Österreich
FiBL offices located in Switzerland, Germany and Austria
FiBL est basé en Suisse, Allemagne et Autriche

FiBL Schweiz / Suisse
Ackerstrasse 113, Postf. 219
5070 Frick, Schweiz
Tel. +41 (0)62 865 72 72
info.suisse@fibl.org, www.fibl.org

Inhalt

1	Akteure und ihre Netzwerke	3
1.1	Identifikation der Akteure	4
1.2	Das Netzwerk: Beziehungen zwischen den Akteuren	6
2	Identifikation und Analyse strategischer Dokumente	7
3	Fazit	8
4	Dank	9

Das Projekt „Ernährungssystem Basel“ (Nr. C13.0126) wurde vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (**COST**) im Rahmen der COST Aktion TD1106 „Urban Agriculture Europe“ finanziell unterstützt. Der volle Projekttitel lautet: „The Role of Urban Agriculture for a Sustainable Urban Food System“. Die Laufzeit war von März 2014 - April 2016.

1 Einleitung

Unsere Ernährung ist eng mit gesellschaftlichen Aspekten verknüpft. Von der Nahrungsmittelproduktion gehen erhebliche ökologische Wirkungen aus. Das Forschungsprojekt beleuchtet das Ernährungssystem in der Stadt näher und untersucht das Potential für eine nachhaltigere Gestaltung. Im ersten Projektteil wurden die Institutionen, Organisationen und Initiativen identifiziert, die im Ernährungssystem eine Rolle spielen und strategische und rechtliche Dokumente analysiert, die darauf Einfluss nehmen. Die Ergebnisse sind im Folgenden dargestellt.

Eine Übersicht über alle Ergebnisse findet sich auf der Website des FiBL: <http://www.fibl.org/de/themen/ernaehrungssysteme-gruenflaechen/gruenflaechen-veroeffentlichungen.html>.

Das Ernährungssystem einer Stadtregion umfasst alle Prozesse, die Lebensmittel von der Produktion über Verarbeitung, Transport, Handel, Konsum bis zur Entsorgung von Lebensmittelresten (und Food Waste) in dieser Stadt durchlaufen, sowie alle Akteure und Institutionen, die diese Prozesse beeinflussen.

Dieses System wird nicht nur von Rahmenbedingungen in der Stadt selbst beeinflusst, sondern ist eingebettet in übergeordnete Politiken und Strategien auf kantonaler und Bundesebene. Darüber hinaus ist das Ernährungssystem horizontal eingebettet in verschiedenste Politikfelder; in erster Linie Landwirtschaft, Gesundheit, Umwelt, Wirtschaft. Wie wir zeigen werden, sind aber noch weitere Politikfelder für das Ernährungssystem Basel relevant.

2 Akteure und ihre Netzwerke

2.1 Identifikation der Akteure

Wir untersuchten drei Gruppen von Akteuren, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf das Ernährungssystem ausüben: Verwaltung, Markt und Zivilgesellschaft. Um die relevanten Akteure zu ermitteln, wurde eine Internetrecherche unternommen (u.a. auf dem Webportal des Kantons Basel-Stadt). Darüber hinaus dienten öffentliche Eintragungen im Branchenverzeichnis als Quelle, sowie Mitgliedslisten von nationalen bzw. Dachverbänden. Des Weiteren wurde nach Veranstaltungen zum Thema Essen und Ernährung in der Stadt Basel gesucht, und die Organisatoren identifiziert. Schliesslich wurden identifizierte Akteure nach weiteren relevanten Akteuren befragt. So entstand eine umfassende Liste, die die Vielfalt der Kompetenzen und Zuständigkeiten, sowie die Vielfalt des Themas „Essen und Ernährung“ insgesamt illustriert.

Im Bereich **Verwaltung** wird das Thema Essen und Ernährung auf Bundesebene fünf verschiedenen Bundesämtern behandelt, verteilt auf drei verschiedene Departemente: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Umwelt (BAFU). Die kantonale Ebene spiegelt die Bundesebene wider; dazu sind weitere Departemente relevant. Gesetze und ihre nachfolgenden Umsetzungsdokumente (Verordnungen, Richtlinien etc.) definieren den Rahmen der Handlungsmöglichkeiten und Zuständigkeiten.

Tabelle 1: Kantonale Akteure im Ernährungssystem Basel aus Verwaltung und verwaltungsnahe Institutionen

Akteure aus der Verwaltung und Verwaltungsnahe Institutionen	Zuständigkeit im Ernährungssystem
Bau- und Verkehrsdepartement BVD, Stadtgärtnerei	Verwaltung Grünflächen, inkl. Familiengärten und Flächen f. Gemeinschaftsgärten; Pflanzenschutzdienst
BVD, Tiefbauamt	Bewirtschaftung des öffentlichen Raums; Abfall- und Abwasserentsorgung
BVD, Grundbuch- und Vermessungsamt	Bäuerliches Bodenrecht
BVD, Planungsamt	Raumplanung, Richtplan
Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt WSU, AUE	Umweltschutzgesetz
WSU, AUE, Landwirtschaft	Landwirtschaftsbetriebe; Landwirtschaftskonzept; Landwirtschaftskommission
WSU, AUE, Abt. Abfallwirtschaft	Abfallbewirtschaftung; Bio-Klappe
WSU, AUE, Abteilung Gewässerschutz	Gewässerschutz, Bodenschutz
Gesundheitsdepartement GD	Vollzug Lebensmittelgesetz
GD, Bereich Gesundheitsschutz, Veterinäramt	Tierverkehr, Tierseuchen, Tiergesundheit
GD, Ber. Gesundheitsschutz, Kantonslabor	Bodenschutz
Erziehungsdepartement ED	Gesundheitsprävention in Schulen; Tagesstrukturen (inkl. Mittagstische)
Finanzdepartement FD	Liegenschaftsverwaltung (Immobilien Basel-Stadt);

	Pachtverträge mit Landwirtschaftsbetrieben
Präsidialdepartement PD, Stadtentwicklung	Nachhaltigkeitsbericht BS
Gemeinden Riehen, Bettingen	Vorschriften zu Landwirtschaft; Gemeinderaumplanung
Landwirtschaftlichen Zentrum Ebenrain	Vollzug agrarpolitischer Massnahmen BL und BS Ausbildung, Beratung; Landwirtsch.; Ernährung, Natur
IWB (selbständiges Unternehmen im Besitz des Kantons Basel-Stadt)	Trinkwasserversorgung; Biogas; Kehrrichtverwertung

Der Bereich **Markt** unterteilt sich in Primärproduktion, Verarbeitung & Grosshandel, Verkauf an Endkonsumenten und Entsorgung. Die Studie dient einer ersten Bestandsaufnahme und hat nicht den Anspruch einer vollständigen Aufzählung aller Akteure. In Basel-Stadt gibt es 8 landwirtschaftliche Betriebe (>2ha; o. Betriebe m. Rebflächen), in den direkt an den Kanton angrenzenden Gemeinden 44. In Verarbeitung und Grosshandel finden sich 30 Unternehmen in Basel und unmittelbarer Umgebung. Über 600 Unternehmen sind am Lebensmittelverkauf an die Endkonsumenten beteiligt: Detaillisten, Fachgeschäfte, Restaurants und Kantinen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen finden sich sowohl für den Bereich der Primärproduktion (in Form von Bauernverbänden) sowie im Bereich Konsum, aber auch für weitergehende gesellschaftliche Anliegen (wie Umwelt, Gesundheit und Soziales).

Tabelle 2: Zivilgesellschaftliche Akteure im Ernährungssystem Basel

Akteur	Themenfeld(er)
Bauernverband beider Basel (BVBB)*	Allgemeine landwirtschaftliche Produktion
Bienenzüchterverband beider Basel	Produktion
Gemüseproduzentenvereinigung Region Basel	Produktion
Biobauern Nordwestschweiz	Produktion Biolandwirtschaft
Bäuerinnen- und Landfrauenverband beider Basel	Produktion
Bio Suisse**	Dachverband der Schweizer Knospe-Betriebe
IP Suisse**	Vereinigung von IP Suisse Bäuerinnen und Bauern
Bioterra Regionalgruppe Basel Nordwestschweiz	Produktion; Biolandwirtschaft und -gartenbau
Familiengärten (Vereine, Gärtner)	Freizeitproduktion
HEKS	Interkulturelle Gärten; Soziale Integration
Urban Agriculture Basel	Netzwerk von Urban Agriculture Projekten in Basel
Pro Specie Rara	Saatgut; Seltene Rassen und Sorten
Verein Gsünder Basel	Gesundheitsförderung
Verein Ökostadt Basel	Naturschutz in der Stadt
Tischlein Deck-Dich, Caritas Markt u.a.	Lebensmittelhilfe
Stiftung für Konsumentenschutz SKS**	Konsumentenschutz
Konsumentenforum KF**	Konsumentenschutz

*Dem Bauernverband gehören ausser einzelnen Landwirten und Landwirtinnen auch Verbände an, wie z.B. der Bienenzüchterverband beider Basel, und der Bäuerinnen- und Landfrauenverband beider Basel

**Bundesebene

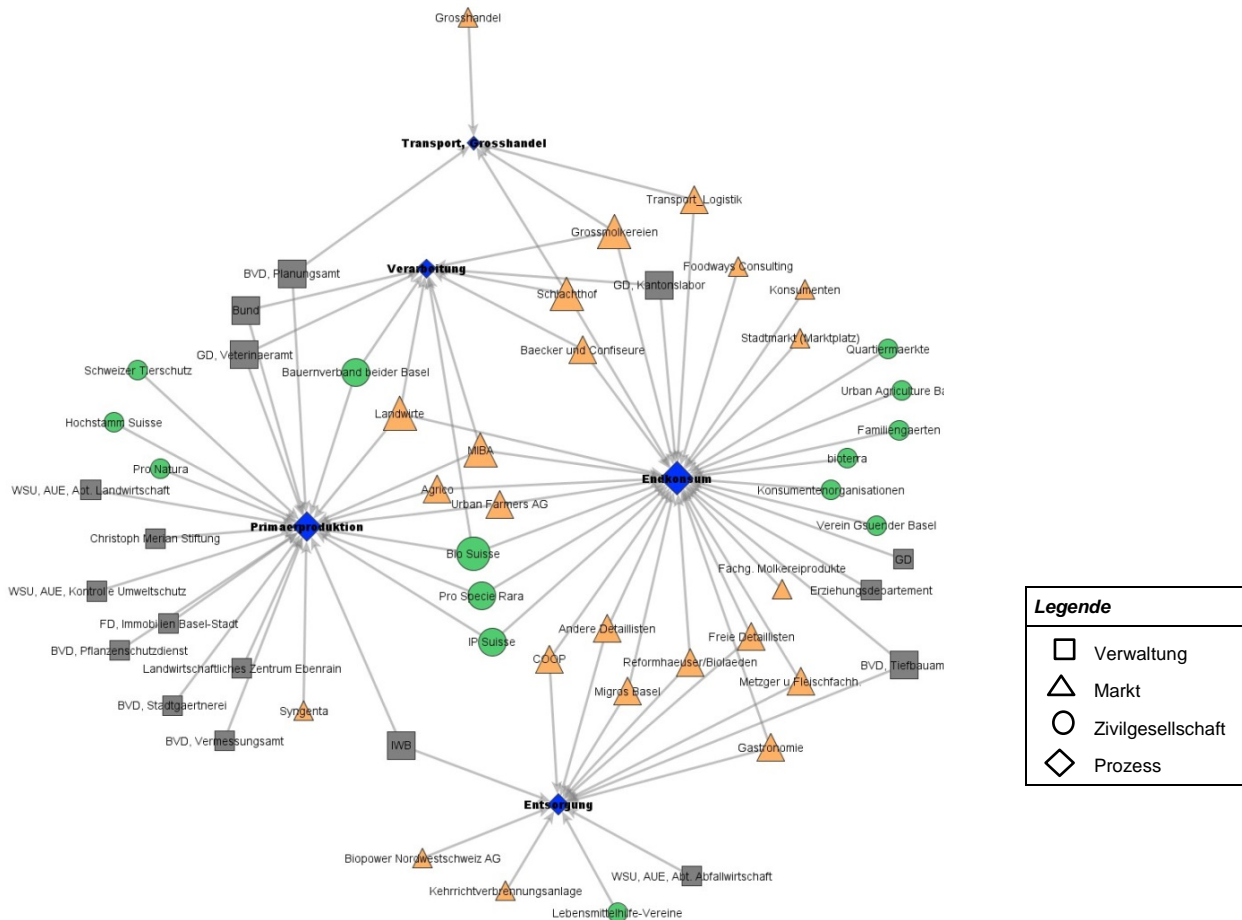
2.2 Das Netzwerk: Beziehungen zwischen den Akteuren

In einem Ernährungssystem spielen die Beziehungen zwischen den drei Akteursgruppen Markt, Verwaltung, Zivilgesellschaft auf der einen Seite und den Teilprozessen Primärproduktion, Verarbeitung, Transport/Grosshandel, Endkonsum, Entsorgung auf der anderen Seite, eine wichtige Rolle. Drei Beziehungstypen sind möglich: Regulierung und finanzielle Unterstützung, Beratung (inkl. strategische Zusammenarbeit), Materialflüsse/physische Zusammenarbeit/Aktivität.

Insgesamt zeigt die Netzwerkanalyse, dass eine grosse Anzahl Akteure potentiell Einfluss nehmen auf einen oder mehrere Teilprozesse (Produktion, Verarbeitung, Transport & Handel, Konsum, Entsorgung) des Ernährungssystems. Dadurch dass bestimmte Akteure auf mehrere dieser Prozesse einen Einfluss ausüben, werden sie miteinander vernetzt.

Am Prozess „Konsum von Lebensmittel“ sind am meisten Organisationen, Institutionen und Unternehmen beteiligt, gefolgt von der Primärproduktion. Viele Akteure haben nur eine begrenzte direkte Einflussmöglichkeit (z.B. Konsumenten auf den Teilprozess „Konsum“), können aber indirekt durchaus weitere Prozesse beeinflussen, da sie mit Akteuren in Beziehung stehen, die z.B. für Konsum und Verarbeitung relevant sind.

Akteure, die im Netzwerk eine Verknüpfungsfunktion zwischen verschiedenen Teilprozessen einnehmen, sind nicht sehr zahlreich; es sind ausschliesslich Marktakteure und Akteure der Zivilgesellschaft: Landwirte, MiBA, Agrico, Urban Farmers; Bio Suisse, IP Suisse, Pro Specie Rara. Diese Akteure verbinden also verschiedene Teilprozesse miteinander, und haben so die Möglichkeit die verschiedenen Akteure der Teilprozesse miteinander zu verbinden.



Komplexes Beziehungsgeflecht: Das Netzwerk des Ernährungssystems Basel

3 Identifikation und Analyse strategischer Dokumente

Wir wollten wissen, inwieweit strategische Dokumente des Bundes- und Kantonsebene das Thema „Essen und Ernährung“ überhaupt ansprechen, und, falls sie es tun, in welchem Kontext das geschieht. Das gibt Aufschluss über die Verortung des Themas im weiteren politischen Kontext. Untersucht wurden auf nationaler Ebene namentlich das Raumkonzept Schweiz (RKS), die Strategie Nachhaltige Entwicklung (SNE), die Strategie Biodiversität Schweiz (SBS), der Schweizer Ernährungsbericht 2012 (SEB) und die Schweizer Ernährungsstrategie (SES), die Botschaft zur Agrarpolitik 2014-17 sowie das Diskussionspapier Land- und Ernährungswirtschaft 2025 (Land2025).

Auf kantonaler Ebene analysierte das Projekt den Richtplan, das Agglomerationsprogramm, welches die „übergeordnete, integrierte Planung in den Bereichen Landschaft, Siedlung und Verkehr“ in der trinationalen Agglomeration Basel zum Ziel hat, den kantonalen Nachhaltigkeitsbericht 2013, das Konzept zur Steigerung der Lebensqualität und der Sicherheit im öffentlichen Raum 2012 sowie den Klimafolgenbericht 2011.

Kurz zusammen gefasst konnten wir feststellen, dass die Dokumente einen Schwerpunkt auf Fragen der Produktion haben, zudem sagen sie etwas zum Lebensmittelkonsum und Abfallmanagement aus. Sehr wenig Beachtung finden die Bereiche Verarbeitung, Handel und Distribution.

Es wird eine breite Palette an Themen erwähnt, wenn auch oftmals nicht tiefergehend (zufällige Reihenfolge): *Ökonomie, Qualitätsstrategie (im Kontext Wirtschaft), internationale Entwicklung, Umwelt, Gesundheit, Tiergesundheit, ländlicher Raum, Land- und Flächennutzung, gesellschaftliche Erwartungen und Ernährungsbasis*. Wirtschafts- und Umweltthemen spielen eine grosse Rolle, während soziale Themen lediglich mit Gesundheit und internationaler Entwicklung abgedeckt werden.

Im Vergleich zu Ernährungspolitiken anderer Städte, wie Malmö oder Bristol werden die folgenden Themen für die Stadt Basel vernachlässigt: *Klimaschutz, Energieverbrauch, Raumentwicklung, Ressourcenschutz, sozialer Zusammenhalt/Integration, kulturelle Entfaltung, Genuss, Lebensqualität*.

4 Fazit

Die vorliegende Studie betrachtet die Stadt als Bezugsraum für ein Ernährungssystem. Dabei haben wir Basel als Fallbeispiel ausgewählt; viele der Ergebnisse sind aber auf andere Städte übertragbar, gelten also vermutlich generell für städtische Ernährungssysteme in der Schweiz.

Insgesamt schliessen wir aus der Studie, dass das Thema „Essen & Ernährung“ sehr viele Themen umfasst. Nicht nur Lebensmittelflüsse sind relevant in einem Ernährungssystem, sondern zahlreiche Akteure wirken über unterschiedliche Aktivitäten mit; z.T. über gesetzliche Regelungen oder in beratender Funktion, wie ein Ernährungssystem gestaltet wird. Dies bedeutet umgekehrt auch, dass zahlreiche Akteure die Möglichkeit haben, in das System einzugreifen. Diese Themenvielfalt wird ebenso widergespiegelt in der grossen Anzahl zuständiger Institutionen und Gesetze.

Daraus leiten wir ein grosses Potential des Themas Ernährung als Vehikel für eine breite gesellschaftliche und politische Diskussion über wichtige Themen und vor allem der Zusammenhänge zwischen ihnen ab. Diese sind unter anderem (regionale) Wirtschaft, Umwelt, Gesundheit, Land-/Flächennutzung.

Allerdings scheint aufgrund der von uns analysierten Dokumente das Synergiepotential derzeit nicht ausreichend genutzt zu werden. Politiken und Strategien sind weitgehend getrennt voneinander, und zwar getrennt zwischen (Stadt)Kantons- und Bundesebene wie auch zwischen den verschiedenen Politikfeldern, wie Agrarpolitik, Umweltpolitik, Gesundheitspolitik, Raumentwicklungspolitik. Mögliche Zusammenhänge werden nur zum Teil hergestellt.

Hinsichtlich unserer Perspektive der Stadt als Bezugsraum für ein Ernährungssystem war es interessant zu sehen, dass an keiner Stelle die Stadt als Handlungsraum im Bereich Landwirtschaft und Ernährung erwähnt wird. Gemeinden und Kanton sind zuständig für Landnutzungskonflikte und Landwirtschaftsflächen, aber nicht explizit für die Bereitstellung gesunder Nahrungsmittel. Diese Aufgabe wird dem Bund übertragen (in Übereinstimmung mit der Schweizerischen Verfassung). Zudem wird eine Verbindung von Stadt und Land nur rudimentär hergestellt. Lediglich im Diskussionspapier AP2025 (ein Dokument auf Bundesebene) findet sich die Erwähnung einer Verbindung zwischen Konsum und Produktion (mit implizitem Verweis auf städtischen Raum als Ort des Konsums).

Eine umfassende Ernährungsstrategie für eine Stadt wie Basel ist nicht zum Zeitpunkt der Studie nicht vorhanden. Um Grundlagen zu schaffen für eine weitergehende Diskussion über die inhaltlichen Schwerpunkte einer möglichen Ernährungsstrategie, ist in der Studie im Weiteren vorgesehen, die Lebensmittelflüsse in der Stadt Basel zu analysieren, sowie eine Bewertung der Nachhaltigkeit des Ernährungssystems zu versuchen.

5 Dank

Wir möchten uns bei allen Mitgliedern der Projektbegleitgruppe herzlich für deren Unterstützung bedanken: Conradin Bolliger (Coop), René Bourquin (Migros), Manuel Crain (Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung), Christophe Eggenschwiler (MIBA), Lisa Eggenschwiler (Christoph Merian Stiftung), Urs Guyer (Bio Suisse), Johanna Gysin (Landwirtschaftliches Zentrum Ebenrain), Markus Hirschler (Foodways), Stefanie Kaiser (Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung), Dominik Keller (Koordinationsstelle Umweltschutz), Lukas Kilcher (Landwirtschaftliches Zentrum Ebenrain), Tilla Künzli (Urban Agriculture Basel), Martin Lüchinger (Abteilung Abfall Amt für Umwelt und Energie des Kantons Basel-Stadt), Toni Mathis-Düring (Mathis-Hof), Simona Matt (Coop), Heinz Müller (Restaurant Felix-Platter Spital), Nadia Pecoraro (Gesundheitsdienste, Präventiv- und Sozialmedizin), Jörg Schumacher (Bio Suisse), Alexander Tanner (Agrico), Emanuel Trueb (Stadtgärtnerei).